



**UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA**
Unidad Azcapotzalco

**DEPARTAMENTO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN Y POLÍTICAS METROPOLITANAS**

**ESTRUCTURACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE
TRANSPORTE PÚBLICO EN CIUDADES MEDIAS EN MÉXICO**

**Idónea Comunicación de Resultados que para obtener el grado de
Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas**

Presenta

BLANCA CIRIA BALLESTEROS URIBE

MIEMBROS DEL JURADO

**Dra. Ruth Pérez López
Directora de Tesis**

**Dra. Guénola Capron
Lectora**

**Mtra. Liliana Juárez
Lectora**

Ciudad de México, diciembre 2024

“Esta tesis fue elaborada con el apoyo económico de CONACyT”

*Dedicada a todas las personas que cada día enfrentan
condiciones precarias al trasladarse y
esperan el transporte público digno que merecen.
A las autoridades, que enfrentan los retos
y no voltean hacia otro lado.*

CONTENIDO

RESUMEN	7
INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO 1. PANORAMA DEL TRANSPORTE PÚBLICO URBANO	10
1.1. Retos del transporte público urbano en ciudades medias	11
1.2. Planteamiento teórico	25
CAPÍTULO 2. CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA POLÍTICA DE TRANSPORTE PÚBLICO URBANO	30
2.1. Estructuración de la política de transporte público	33
2.1.1. Diseño de política pública desde la función gubernamental	34
2.1.2. Diseño de sistemas integrados de transporte	43
2.1.3. Diseño política de transporte desde el marco normativo para la regulación del transporte público en México	50
2.2. Marco de análisis de la política de transporte en ciudades medias	56
CAPÍTULO 3. CONTRASTE ENTRE DISEÑO Y APLICACIÓN DE LA POLÍTICA DE TRANSPORTE PÚBLICO URBANO	61
3.1. Colima como ejemplo de contraste	62
3.1.1. Contexto urbano y social	63
3.1.2. Sistema de transporte público en Colima	67
3.2. Actores del transporte público	100
3.3. Aplicación del marco de análisis de la política de transporte en Colima	102
3.3.1. Diseño de política pública desde la función gubernamental	102
CAPÍTULO 4. CONCLUSIONES	135
BIBLIOGRAFÍA	140
ANEXOS	145

GRÁFICOS

Gráfica 1. Crecimiento de las zonas metropolitanas en México, 2000 - 2020.	12
Gráfica 2. Costo total global de congestión para ciudades medias y pequeñas con inversión estimada para estudios, asesorías y proyectos de transporte público, 2020.	20
Gráfica 3. Distribución de la población por municipio en el estado de Colima, 2020.	65
Gráfica 4. Crecimiento poblacional de los municipios que conforman zonas metropolitanas y conurbaciones 1990-2020.	65
Gráfica 5. Proyección de población del estado de Colima para el año 2050.	67
Gráfica 6. Estimación de la distribución de tramos de viaje en la ciudad de Manzanillo.	68
Gráfica 7. Reparto modal de la movilidad escolar y laboral en la ciudad de Manzanillo, 2020.	68
Gráfica 8. Estimación de la distribución de tramos de viaje en la Zona Metropolitana de Colima-Villa de Álvarez.	69
Gráfica 9. Reparto modal de la movilidad escolar y laboral en la Zona Metropolitana de Colima-Villa de Álvarez, 2020.	69
Gráfica 10. Estimación de la distribución de tramos de viaje en las ciudades de Tecomán-Armería.	70
Gráfica 11. Reparto modal de la movilidad escolar y laboral en las ciudades de Tecomán-Armería, 2020.	70
Gráfica 12. Flota vehicular del servicio público de transporte para el Estado de Colima en el año 2018.	77
Gráfica 13. Crecimiento de la flota vehicular en el Estado de Colima (sin vehículos de carga).	78
Gráfica 14. Comparación entre concesiones de servicio de transporte público y su flota vehicular.	79
Gráfica 15. Histórico de presupuesto de egresos de la Secretaría de Movilidad 2016-2020.	111

ESQUEMAS

Esquema 1. Comparativo de crecimiento de metrópolis en México para el Sistema Urbano Nacional 2015-2020.	13
Esquema 2. Esquematización teórica de la problemática del transporte público urbano.	26
Esquema 3. Caracterización y dimensiones del Régimen Político.	35
Esquema 4. Caracterización de la Función Gubernamental: forma de gobierno y modo de gobernar.	36
Esquema 5. Tipología de Regímenes Políticos dentro de la Estructuración de la Política Pública.	38
Esquema 6. Modelo General de Estructuración de Políticas Públicas.	41
Esquema 7. Plan de Implementación para un Sistema Integrado de Transporte.	49
Esquema 8. Condicionantes de la Prestación del Servicio Público de Transporte conforme al derecho mexicano.	52
Esquema 9. Componentes para una Institucionalización de la Política de Transporte.	55
Esquema 10. Escala de valoración del diseño de política pública desde la función gubernamental.	57
Esquema 11. Modalidades del servicio de transporte público colectivo y transporte público individual en el Estado de Colima.	76
Esquema 12. Flota vehicular del servicio público de transporte individual taxi y colectivo urbano por municipio en porcentajes. Primer trimestre 2020.	79
Esquema 13. Elementos que integran la Clave Única de Registro de Concesiones (CURC).	84
Esquema 14. Leyes en materia de transporte y movilidad en el Estado de Colima 1980-2017.	87
Esquema 15. Marco Jurídico y de Planeación en materia de transporte y movilidad del Estado de Colima.	89
Esquema 16. Instrumentos de concesionamiento del servicio de transporte público para el Estado de Colima.	96
Esquema 17. Instrumentos de concesionamiento del servicio de transporte público para el Estado de Colima introducidos con la aprobación de la Ley de Movilidad de Colima en 2017.	97
Esquema 18. Flujo de otorgamiento de concesiones de servicio público de transporte establecido en la Ley de Movilidad de Colima y utilizado en la Convocatoria de concesiones realizada en 2017.	99
Esquema 19. Actores en el sistema de transporte público en la Zona Metropolitana de Colima-Villa de Álvarez.	101

Esquema 20. Cobertura del Sistema Integrado de Transporte Regional en el Estado de Colima.	106
Esquema 21. Componentes del Sistema Integrado de Transporte Regional en el Estado de Colima.	107
Esquema 22. Evolución de la Estructura Orgánica del Aparato Institucional Transporte y Movilidad en el Estado de Colima.	112
Esquema 23. Registros de concesiones de servicio de transporte público durante 2017.	129

FIGURAS

Figura 1. Entidades federativas que cuentan con Ley Estatal de Movilidad, 2023.	16
Figura 2. Población que se desplaza en sistemas masivos y semimasivos a la escuela y al trabajo, 2020.	17
Figura 3. Población que se desplaza en sistemas colectivos concesionados a la escuela y al trabajo, 2020.....	18
Figura 4. Motorización por tipo de vehículo particular y de servicio público en México, 2024.	19
Figura 5. Ciudades centrales y clasificación de zonas metropolitanas y conurbaciones en el Estado de Colima, 2020.	63
Figura 6. Rutas de transporte público colectivo en modalidad urbano para las ciudades de Colima y Villa de Álvarez, 2017.	80
Figura 7. Rutas de transporte público y densidad poblacional en la ciudad de Colima.	80
Figura 8. Cobertura de rutas urbanas y suburbanas de la Zona Metropolitana de Colima-Villa de Álvarez, 2020. ...	105
Figura 9. Propuesta de Sistema Integrado de Transporte para la Zona Metropolitana de Colima - Villa de Álvarez.	107
Figura 10. Entidades federativas que cuentan con Ley Estatal de Movilidad, 2023.	113

TABLAS

Tabla 1. Valoración de la Tipología Regímenes Políticos dentro de la Estructuración de la Política Pública.	40
Tabla 2. Características y procesos de asignación de contratos y/o permisos en ciudades.	46
Tabla 3. Componentes de la concesión del servicio público de transporte.	53
Tabla 4. Matriz de caracterización del Régimen Político dentro de la Estructuración de la Política de Transporte	57
Tabla 5. Indicadores urbanos de los municipios del Estado de Colima, 1990-2010.	64
Tabla 6. Localidades del Estado de Colima, 2020.	66
Tabla 7. Registro de movimientos en el Listado de Concesiones de Servicio de Transporte Público del Estado de Colima. Primer trimestre 2020.	82
Tabla 8. Año de último movimiento registrado en el padrón de concesiones de transporte público del Estado de Colima. Reporte al Primer Trimestre 2020.	84
Tabla 9. Identificación de concesiones de transporte público de personas físicas y morales en el Listado de Concesiones de Servicio de Transporte Público del Estado de Colima, periodo 1980-2016. (Número de concesiones).	92
Tabla 10. Agrupaciones de transporte público colectivo y sus concesiones en el Estado de Colima 2016.	92
Tabla 11. Descripción de los tipos de organización en la operación del servicio de transporte público en su modalidad de taxi (tradicional, estándar y ejecutivo) y colectivo (urbano y suburbano) en el estado de Colima.	94
Tabla 12. Distribución de Flota Asignada de la Declaratoria de Necesidad Pública del Servicio Público de Transporte Individual Motorizado Taxi, 2017.	98
Tabla 13. Matriz de caracterización del Régimen Político dentro de la Estructuración de la Política de Transporte	103
Tabla 14. Caracterización de la territorialización gubernamental para la estructuración de la Política de Transporte	104
Tabla 15. Caracterización de la institucionalización para la estructuración de la Política de Transporte.	108
Tabla 16. Comparativo de los objetivos de transporte público en los Planes Estatales de Desarrollo de Colima 1998 – 2021.	110

Tabla 17. Identificación de Actores antes y después de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Colima para el Otorgamiento de Concesiones de Transporte Público.	115
Tabla 18. Identificación de mecanismos de relaciones intergubernamentales creados por la SEMOV durante el proceso de Convocatoria Pública de Concesiones de Taxi 2017.	116
Tabla 19. Identificación de controles internos y externos durante la Convocatoria Pública de Concesiones de Taxi 2017.	118
Tabla 20. Identificación de Magnitud de Cambios y Grado de Consenso durante el proceso de la Convocatoria Pública de Concesiones de Taxi 2017.	120
Tabla 21. Caracterización de la Estabilidad para la estructuración de la Política de Transporte.	125
Tabla 22. Caracterización de la Unidad de poder político para la estructuración de la Política de Transporte.	132

Resumen

La estructuración de las políticas de transporte público analizan los elementos que integran el diseño y la construcción de dichas políticas, a través de las relaciones que establece el Estado con los actores que intervienen en el servicio de transporte público, reflexionando sobre los retos que enfrentan las ciudades, particularmente las ciudades medias y pequeñas. A través del análisis de la política de transporte público en la Zona Metropolitana de Colima - Villa de Álvarez, en el pequeño estado de Colima en el Pacífico Mexicano como caso de estudio, se exploran los componentes y características de las relaciones que establece el Estado por medio de sus instituciones y distintos mecanismos, para regular el servicio de transporte público.

Introducción

“La revolución de nuestra época tiene que ser urbana o no será”

- David Harvey (2013)

El transporte público y la movilidad rara vez son una prioridad en las agendas políticas de las personas tomadoras de decisiones en la administración pública, a pesar de que es una necesidad básica en nuestra vida cotidiana. No es posible realizar nuestras actividades cotidianas si no podemos trasladarnos. Sin el servicio de transporte público, un considerable número de personas en las ciudades no tienen garantizado el acceso a la salud, la educación, el abasto y los centros de trabajo.

En la ciudad en la que vivo, Colima, se puede cruzar los 17 km del área conurbada de Colima - Villa de Álvarez en 23 minutos en vehículo, pero me tomaría una hora y media en transporte público (más media hora de espera de la llegada del servicio). En esas dos horas, podría cruzar prácticamente todo mi estado de Colima en vehículo, los 135 kilómetros que separan desde las faldas del Volcán de Fuego de Colima en la localidad de La Yerbabuena, Comala, hasta las costas del Puerto de Manzanillo en el Pacífico Mexicano. En los más de seis años de estudio de las políticas de transporte público que he invertido, he comprendido que las problemáticas en el transporte público en las grandes ciudades y en las pequeñas es la misma, pero se viven de distinta forma.

Dos horas, es lo que les toma trasladarse a las personas que viven en los municipios conurbados de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y viajan al centro de la CDMX, invirtiendo más tiempo y más recursos en transportarse, (al menos tres veces más que los viajes que inician en la Ciudad Central) comenzando sus actividades desde la madrugada (SEMOVI, 2024, p. 27). En la Zona Metropolitana de la Ciudad de México con 21.4 millones de habitantes (INEGI, 2020), se estima que solo cuatro alcaldías, Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Coyoacán, concentran 22.5% de los viajes metropolitanos, es decir, más de 34 millones (SEMOVI, 2024). Las personas que viven en la ciudad central de la Zona Metropolitana invierten en promedio al menos 55 minutos por traslado (SEMOVI, 2024, p. 26). Garantizar un servicio de transporte público con calidad, eficiente, seguro y a bajo costo es todo un reto para el Gobierno de la Ciudad de México y también de los estados de México e Hidalgo.

Por su parte, en la Zona Metropolitana de Colima Villa de Álvarez habitan poco más de 328 mil habitantes, es decir, menos del total de habitantes de la alcaldía Tláhuac (INEGI, 2020). Se estima que se generan 841 mil viajes diarios, lo equivalente a mover a la totalidad de las personas habitantes del municipio de Naucalpan de Juárez. Actualmente, en mi ciudad es más caro utilizar el transporte público en comparación con la Ciudad de México. Mientras que en la Ciudad de México recorro 16 kilómetros a la UAM Azcapotzalco desde la Colonia del Valle Norte, con una hora y media de viaje en Metrobús, con un costo de \$6.00 pesos en tarifa integrada, dos transbordos, en vehículos con condiciones de accesibilidad y con estaciones consolidadas; en Colima, un traslado similar de 12 kilómetros entre mi casa en el centro de la ciudad de Colima hacia la Universidad de Colima en su campus Coquimatlán con una hora de viaje, tiene un costo de \$24 pesos, con dos transbordos (un servicio colectivo y un servicio suburbano), en vehículos con más de 15 años de antigüedad, sin condiciones mínimas de seguridad, y sin puntos de parada establecidos.

Además de la evidente escala de ciudad y del financiamiento disponible en la política de transporte público, ¿Qué diferencias existen para que el servicio de transporte público sea más barato y accesible en la Ciudad de México? ¿Porque se ha avanzado más en la Ciudad de México? ¿Depende del tamaño de ciudad? Dichas preguntas dieron origen a la presente investigación que inició con la finalidad de estudiar la forma en que se estructuran las políticas públicas desde una perspectiva de análisis de las estructuras y funciones del Estado, tomando como referencia la teoría crítica del estado desde la interpretación de Michael Foucault a través del concepto de gubernamentalidad (Foucault, 2006, p. 136) con respecto a las prácticas de poder y las relaciones que se construyen con respecto a este.

La estructuración de las políticas de transporte público en esta investigación analiza los elementos que integran el diseño y la construcción de dichas políticas, entendiendo esta última como las acciones y relaciones que las ciudades aplican para la implementación de la política diseñada. La reflexión se centra en las formas en que el Estado y sus instituciones, particularmente las relacionadas en movilidad, gestionan el servicio de transporte público y atienden las necesidades de traslado de las personas habitantes. Se focaliza en las ciudades medias mexicanas principalmente, en razón a que comparten características similares respecto a la forma en que se estructuran las políticas en materia de transporte y, como se verá en más adelante, la política nacional de transporte público se ha dirigido a las ciudades grandes con más de un millón de habitantes en las que se pueden ejecutar proyectos de transporte público masivo.

Para ello, la investigación se conforma de tres capítulos. El primer capítulo se abordan los principales retos del transporte público urbano identificados en las ciudades medias y pequeñas. Se inicia abordando la conceptualización y escalas de las ciudades medias y pequeñas, para después abordar los retos que enfrentan las ciudades en la gestión del transporte público, para continuar con la definición del planteamiento teórico sobre el análisis de las problemáticas de transporte público y la introducción a la identificación de criterios y metodologías de análisis con respecto a la estructuración de la política de transporte público en ciudades medias. El segundo capítulo identifica y analiza las dimensiones que integran la estructuración de la política de transporte pública desde la cual es posible identificar argumentos que respondan a la pregunta ¿Qué elementos definen la estructuración de la política de transporte en ciudades medias? De la reflexión se identifican el “deber ser” de la política de transporte público a partir de la revisión de modelos de política pública identificados. Finalmente, en el tercer capítulo se toma como caso de estudio la Zona Metropolitana de Colima-Villa de Álvarez, identificando los componentes que intervienen en la construcción de la política de transporte público en una ciudad media, tomando como elementos de contraste las variables interpretativas y el “deber ser” de la política para su explicación.

Capítulo 1. Panorama del transporte público urbano

El sistema de transporte público opera como el sistema circulatorio de las ciudades, acercando a las personas las actividades y los bienes de consumo. Muchas decisiones de las empresas y de las personas no pueden realizarse sin considerar el tiempo invertido en los traslados, además de que el transporte no es un bien de consumo final, sino uno intermedio (Campos, et al, 2003, p. 5). Asimismo, la demanda de transporte no suele ser uniforme a lo largo del día, lo que implica que el servicio que se oferta tome en cuenta los periodos de horas punta y horas valle soportando los costos que ello implique para las empresas de transporte (Campos, et al, 2003, p. 6). En ese sentido, dichas condiciones exigen un sinnúmero de decisiones que deben emitirse por parte de las personas en la demanda de transporte con respecto a la oferta existente en cada ciudad. Algunas de esas decisiones son el modo de transporte a utilizarse, el tiempo a invertir, la facilidad de acceso al servicio y la seguridad en el trayecto, la conectividad y las facilidades para realizar múltiples actividades que son necesarias en la vida cotidiana, más allá de ir a un punto específico como al trabajo o a la escuela.

Asimismo, en México desde el año 2020 la movilidad es un derecho constitucional (DOF, 2020) en que se asigna la facultad a las autoridades federales y estatales del país de administrar la movilidad y seguridad vial en sus respectivos territorios. A partir de ello, en 2022 se promulga la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial que especifica que el servicio de transporte público es la actividad a través de la cual las autoridades federales y los gobiernos en las entidades federativas, en coordinación con los municipios, satisfacen las necesidades de transporte accesible e incluyente de las personas en su territorio (DOF, 2022). Lo anterior significa que la responsabilidad de garantizar el derecho a la movilidad de las personas en las ciudades y, por consiguiente, el servicio de transporte público es absoluto de los gobiernos, federales y estatales, en coordinación con los gobiernos municipales. Esto, obliga a preguntarse ¿Qué ha hecho el gobierno nacional y estatales para garantizar el derecho a la movilidad de las personas?

Desde Henri Lefebvre con la introducción del concepto de “derecho a la ciudad” (1968) se ha discutido la participación del Estado en el diseño de las políticas urbanas considerando el derecho y necesidades de las personas habitantes de la ciudad y criticando las relaciones de poder que condicionan las políticas públicas, incluidas las políticas de movilidad. Por su parte, Saskia Sassen también aborda las dinámicas de la economía global como agente de exclusión y expulsión de ciertos grupos de habitantes como lo expone en *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global* (2015). Particularmente, resalta el análisis crítico sobre el capitalismo y las relaciones de poder en el derecho a la ciudad que realiza David Harvey (2013) en *Ciudades Rebeldes: Del Derecho a la Ciudad a la Revolución Urbana* mismo que, aunque no directamente sobre el derecho a la movilidad o las políticas de transporte, si analiza las relaciones de poder que condicionan la creación de políticas de movilidad y transporte público bajo la perspectiva de la acción del Estado.

Harvey expone que la calidad de la vida urbana se ha convertido en una mercancía para los que tienen dinero, viviendo en ciudades cada vez más divididas, fragmentadas y proclives al conflicto, y en que la visión de ciudad depende del lado de la barrera en que nos hallemos y el nivel de consumo que tengamos acceso (Harvey, 2013, p. 35). En dicho contexto, la oferta del servicio de transporte público se enfrenta a ciudades fragmentadas, desconectadas, con centros vacíos y periferias densamente habitadas, viviendas alejadas de las zonas de trabajo, de la dotación de servicios urbanos y de

equipamientos. Harvey insiste en que la urbanización ha desempeñado un papel crucial y ha implicado la desposesión de las masas urbanas de cualquier derecho a la ciudad, mismo que se encuentra en manos de una pequeña elite política y económica con capacidad para configurar la ciudad según sus propias necesidades (Harvey, 2013, p. 45 y 47).

En consecuencia, y como parte de su reflexión Harvey se pregunta ¿Cómo se organiza una ciudad? Su respuesta es que “simplemente no lo sabemos” en parte debido a que no se ha reflexionado lo suficiente al respecto y porque no existe un registro histórico sistemático de las prácticas políticas sobre el cual establecer criterios (Harvey, 2013, p. 205). Ante ello, remite que, para hacer revertir dichas políticas, “hay que insistir en que la revolución de nuestra época tiene que ser urbana o no será”, tal como hace más de medio siglo Lefebvre lo anticipó (Harvey, 2013, p. 49).

1.1. Retos del transporte público urbano en ciudades medias

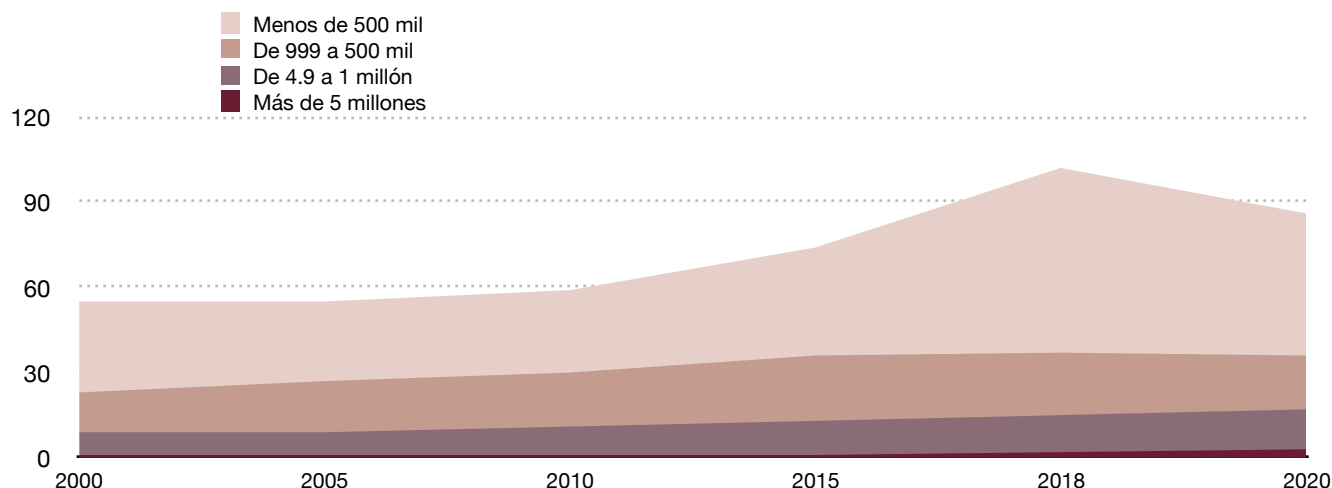
México tiene una población total de 126 millones de personas (INEGI, 2020) y se estima que se posicione como el octavo país más poblado en el mundo en las próximas tres décadas, con 144.9 millones de personas habitando en las zonas urbanas, de acuerdo con datos de UN-Habitat (2022) lo que representará un reto particularmente para la “disminución de niveles de pobreza, provisión de infraestructura, vivienda adecuada y mejora en la calidad de vida en los barrios periféricos y marginados” (UN-Habitat, 2022).

Entre el periodo 2000 a 2020, se incrementó el número de metrópolis existentes en el país, asimismo, la conceptualización de la delimitación de zona metropolitana cambio derivado de su reconocimiento y definición en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, como “Centros de Población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revisten importancia estratégica para el desarrollo nacional” (Ley General de Asentamientos Humanos Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2024 p. 5).

Mientras que en el año 2000 existía una única zona metropolitana con más de 5 millones de habitantes, la Zona Metropolitana del Valle de México (actualmente Zona Metropolitana de la Ciudad de México), hoy se le suman dos metrópolis más: la Zona Metropolitana de Guadalajara constituida por cinco municipios; y la Zona Metropolitana de Monterrey, conformada por 16 municipios. Un caso interesante ocurre en la metrópolis de más de 500 mil habitantes, pero menos de un millón de personas, que a partir del año 2018 disminuyó la cantidad de metrópolis que se encuentran en este rango.

En lo que respecta a las ciudades medias o pequeñas de menos de 500 mil habitantes, estas también muestran una disminución en la cantidad de metrópolis que se encuentran en este rango a partir del año 2018, que pasaron de 65 ciudades en dicho año a 50 en el año 2020.

Gráfica 1. Crecimiento de las zonas metropolitanas en México, 2000 - 2020.



Fuente: Elaboración propia con base en CONAPO (2023). Datos Abiertos Delimitación de las Zonas Metropolitanas 2000-2018. Resultados del Grupo Interinstitucional conformado por CONAPO, INEGI y SEDATU en *Metrópolis de México 2020*, publicado en 2023.

La actualización del Sistema Urbano Nacional en manos del Grupo Interinstitucional conformado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU)¹, a partir de los resultados del Censo de Población y Vivienda de 2020 (INEGI, 2021), resulta en “diferencias significativas tanto en el número de metrópolis como en la configuración de estas respecto a la delimitación de zonas metropolitanas en 2015” (Grupo Interinstitucional, 2023, p. 74).

El Sistema Urbano Nacional (SUN)² en 2018 estaba constituido por 401 ciudades en todo el país, clasificadas en 74 zonas metropolitanas, 132 conurbaciones y 195 centros urbanos (Consejo Nacional de Población, 2018,). Entre el año 2000 a 2015, las ciudades mexicanas con mayor crecimiento poblacional fueron aquellas de menos de un millón de habitantes. De las 74 zonas metropolitanas, 38 contaban con menos de 500 mil habitantes, mismas que presentaban una tasa de crecimiento media anual mayor a la nacional (1.5% sobre 1.3% respectivamente), así como una mayor tasa que la persistente en ciudades de cinco o más millones de habitantes.

Para 2023, la delimitación de las zonas metropolitanas no se enfocó únicamente en los límites físicos-espaciales. Toman en cuenta características sociales como la población total, la integración física y funcional con otros municipios en continuidad, la distancia a localidades urbanas principales y la densidad media urbana. Como resultado se obtuvo 92 metrópolis clasificadas a su vez en tres categorías: 48 zonas metropolitanas, 22 metrópolis municipales y 22 zonas conurbadas (Grupo Interinstitucional, 2023).

¹ CONAPO, INEGI, SEDATU (2023) *Metrópolis de México*. Consultado en <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/metropolis-de-mexico-2020?state=published>.

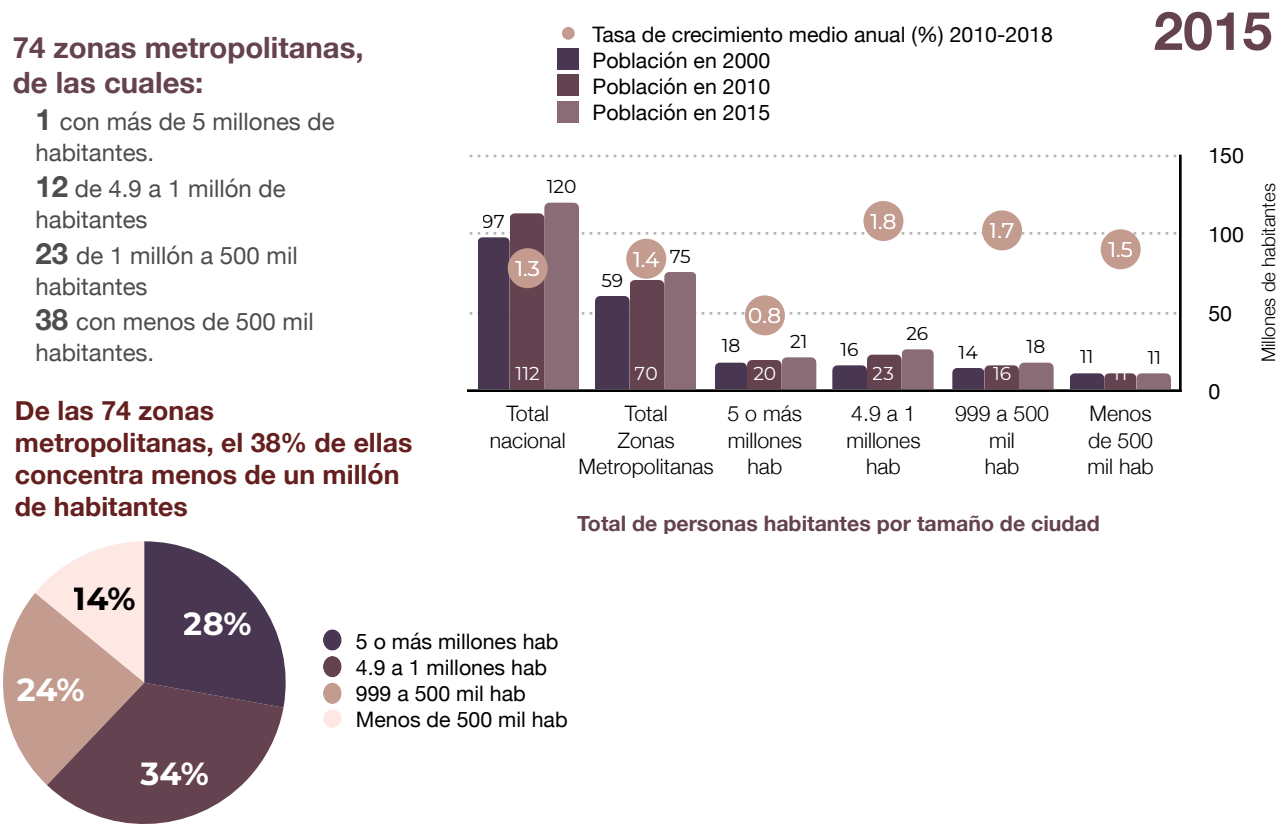
² Publicación del Sistema Urbano Nacional realizada el 2018 por el Grupo Interinstitucional conformado por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), el Consejo Nacional de Población (CONAPO), y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Las 92 metrópolis concentran 82.5 millones de personas, 65.5% de la población nacional, integrada en 421 municipios del país, es decir, 17% de la totalidad de municipios y demarcaciones territoriales registradas en México. De las 74 zonas metropolitanas definidas en 2018 se mantuvieron 73 debido a la “reconfiguración de la Zona Metropolitana de Guanajuato. Finalmente, se integraron 19 nuevas metrópolis: una zona metropolitana, seis metrópolis municipales y 12 zonas conurbadas” (Grupo Interinstitucional, 2023, p. 2 y 15).

Particularmente, disminuyeron las metrópolis de 1 millón de habitantes, pasando de 23 a 19 metrópolis entre 2015 y 2020. En el caso de las metrópolis de menos de 500 mil habitantes, en cinco años casi duplicaron el número de ciudades, pasando de 38 en 2015 a 56 en 2020; concentran en conjunto 14.3 millones de personas, lo que representa 17% de la población total que habita en una zona metropolitana, y 11% de la población total en el país.

Las 92 metrópolis generan un PIB de 15.2 billones de pesos que representan 82.5% del PIB nacional (Grupo Interinstitucional, 2023, p. 110). Las zonas metropolitanas de Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara aportan 8.1 billones de pesos, es decir, 53% del PIB total que se genera en las 92 metrópolis con apenas 4% de la población ocupada total que habita en las mismas. Por su parte, las metrópolis con habitantes entre los 4.9 y 1 millón de habitantes, concentran 50% del personal ocupado y aportan 21% del PIB nacional. Finalmente, las metrópolis con menos de 500 mil habitantes concentran más de un tercio de la población ocupada en el país (35%), aportando 12% al PIB Nacional.

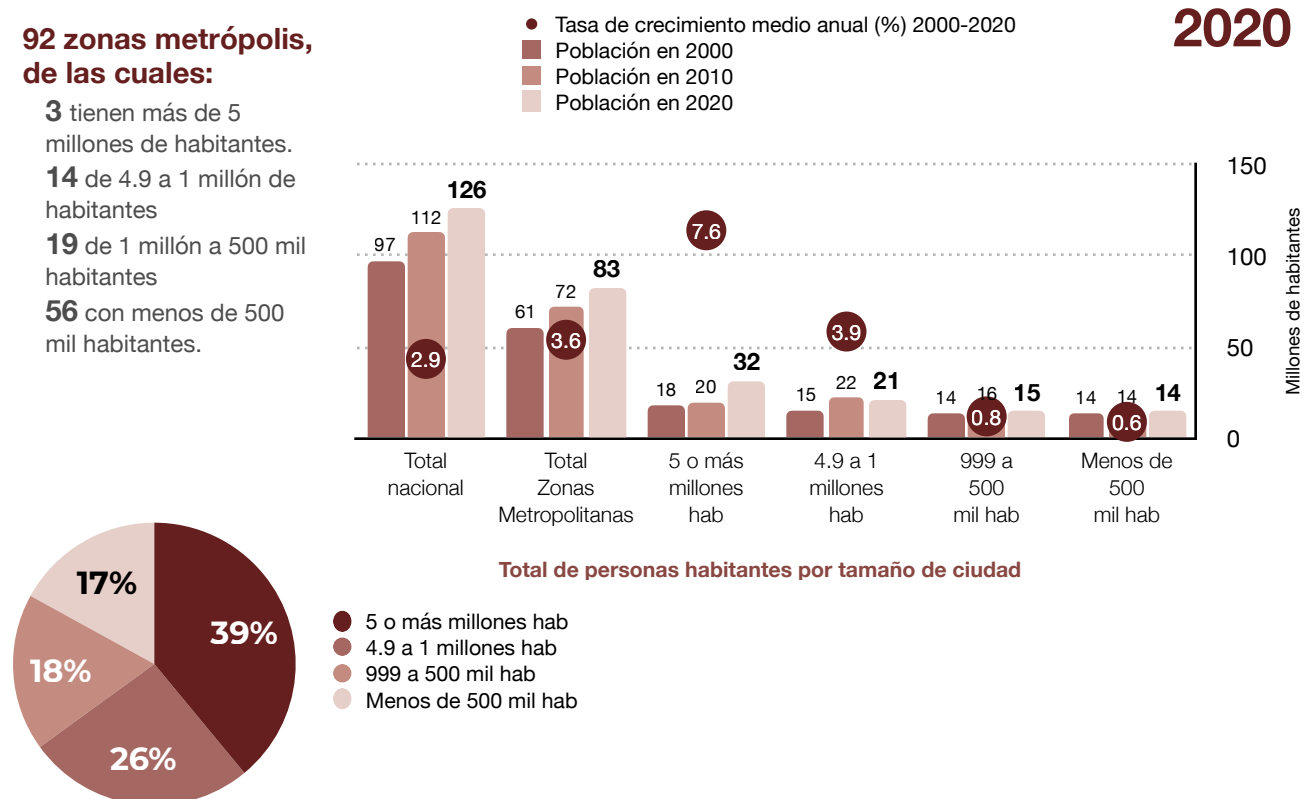
Esquema 1. Comparativo de crecimiento de metrópolis en México para el Sistema Urbano Nacional 2015-2020.



92 zonas metrópolis, de las cuales:

- 3 tienen más de 5 millones de habitantes.
- 14 de 4.9 a 1 millón de habitantes
- 19 de 1 millón a 500 mil habitantes
- 56 con menos de 500 mil habitantes.

2020



Fuente: Elaboración propia con base en CONAPO (2023). Datos Abiertos Delimitación de las Zonas Metropolitanas 2000-2018. Resultados del Grupo Interinstitucional conformado por CONAPO, INEGI y SEDATU en Metrópolis de México 2020, publicado en 2023.

Las metrópolis o ciudades medias y pequeñas de menos de 500 mil habitantes crecen en número a pesar de tener una menor tasa de crecimiento media anual con respecto al resto de las zonas metropolitanas. En datos de la ONU Hábitat (2016), los centros urbanos de más rápido crecimiento son las ciudades pequeñas y medianas³, con menos de un millón de habitantes, que representan el 59% de la población urbana mundial. Además, “en el protagonismo de las ciudades medias mexicanas ha sido cada vez más significativo en el desarrollo urbano y económico del país, y su capacidad de autogestión es mejor que antes” (Álvarez de la Torre, 2016, p. 154).

Partiendo de un artículo sobre ciudades medianas en América Latina (Mertins, 2000), el término de “ciudad mediana” tiene una amplia variedad de definiciones sin llegar a un consenso sobre los criterios que ayuden a realizar una delimitación; además suelen utilizarse distintos términos como “ciudades secundarias, centros urbanos intermedios, también ciudades de tamaño medio”, sin distinguir entre ellos.

³ Para este trabajo de investigación se definió un concepto particular para ciudad media y ciudad pequeña que fuera congruente con los alcances de este documento, pues al no existir un consenso respecto a los criterios para definir una y otra escala de ciudad, fueron revisados aquellos criterios que fueran adecuados a los objetivos de investigación. En la literatura revisada se usa indistintamente ciudad media, mediana e intermedia. Sin embargo, la determinación de cada una de ellas con base en el criterio de tamaño de población es la misma, entre más de 500 mil habitantes y un millón de habitantes. Para efectos de esta investigación se tomó como criterio principal el tamaño de la población para hacer referencia a la escala de ciudad y se retomará el criterio de Jorge Rodríguez (2002). Se hablará de ciudades medias, siendo estas las ciudades mexicanas con más de 500 mil y hasta un millón de habitantes; y ciudades pequeñas aquellas ciudades mexicanas con menos de 500 mil habitantes.

Entre los distintos criterios generalmente aceptados para la definición de la escala de ciudad, Mertins reconoce los siguientes: 1) tamaño de la población, 2) velocidad de crecimiento, 3) funciones como centro regional, rango e importancia en una red vial regional y 4) especialización en las funciones regionales.

Para el criterio de tamaño de población Mertins retoma a varios autores y define tres niveles para la ciudad mediana latinoamericana: 1) hasta 250 mil habitantes, 2) hasta un millón de habitantes, y 3) hasta 2.5 millones de habitantes. Así también, Jorge Rodríguez (2002), reconoce como ciudades medias a aquellos centros urbanos de más de 50 mil habitantes y menos de un millón:

“... no sólo por la complejidad conceptual sino porque la noción de ciudad intermedia implica un sistema urbano de referencia. En tal sentido, ciudades con más de 500 mil habitantes pueden ser intermedias en el marco de los sistemas urbanos de Brasil y México (CONAPO, 2001; Hogan, 2001; Aguilar, 1993; Baeninger, 1997), pero para varios países de Centroamérica resultarían ciudades principales” (Rodríguez Vignoli, 2002, p.38)

En consecuencia, Jorge Rodríguez (2002) destaca que las ciudades medias tienen un bajo peso al momento de compararse con grandes ciudades, pero mantienen un componente más dinámico respecto al contexto demográfico, “lo que lleva a que esta franja de ciudades concentre una creciente proporción de la población” (Rodríguez Vignoli, 2002, p. 38). Reconoce que el análisis de las ciudades medias es complicado por la heterogeneidad de estas y la aparición de transformaciones locales que afectan de manera diferenciada, por lo que deriva en una “volatilidad en el crecimiento y en las condiciones de vida de las ciudades intermedias, la cual tiende a ser mayor que en las ciudades grandes o en las metrópolis” (Rodríguez Vignoli, 2002, p. 39).

Las ciudades medias y pequeñas toman mayor relevancia y tienen un gran potencial regional conformando corredores productivos entre las grandes metrópolis. Por otro lado, las condiciones fisiográficas en México dificultan la conectividad de los asentamientos humanos y su acceso a los servicios y equipamientos. La Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, (SEDATU) menciona que “un problema asociado a las condiciones del relieve radica en los altos costos para desarrollar redes de infraestructura, particularmente en vías de comunicación en zonas con comunidades muy aisladas” (SEDATU, 2021, p. 39). Lo anterior, sumando al incremento migratorio rural-urbano y el crecimiento de las ciudades conformó un sistema de ciudades caracterizado por “acentuar un patrón de concentración y dispersión, con localidades pequeñas dispersas y localizadas “en lugares de difícil acceso, principalmente por las condiciones físicas del territorio y la falta de infraestructura de comunicaciones y transportes” (SEDATU, 2021, p. 117).

En ese sentido, los desplazamientos de las personas y sus bienes de acuerdo con la ENOT deben considerar “diversas escalas territoriales, que van desde lo local (el barrio), la urbana, metropolitana, regional, nacional e internacional” (SEDATU, 2021, p. 147). Por tanto, el fenómeno de la expansión urbana ha tenido como efecto que la inversión pública “lejos de aprovecharse en los centros urbanos, se tenga que ampliar los servicios urbanos, entre ellos el transporte, hacia las nuevas zonas de expansión periféricas” (SEDATU, 2021, p. 149-150). Finalmente, expresa que los instrumentos de planeación urbana “han inhibido la mezcla de usos en la escala barrial, generando redes viales que no incentivan viajes a pie o en bicicleta” (Sedatu, 2021, p. 150).

La concentración de actividades económicas y el alejamiento de las viviendas ha dado como resultado “fuertes patrones de viajes radiales, el incremento del gasto en tiempo y dinero en transporte” (SEDATU, 2021, p. 150)

Siendo que hasta 2022 se promulga la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial, en nuestro país la política de transporte público era prácticamente que cada estado de la República Mexicana definía si la movilidad, la seguridad vial y el transporte público son una prioridad. Mientras que en algunos estados han avanzado con proyectos de transporte, el desarrollo de ideas innovadoras para resolver las problemáticas urbanas, no todos avanzan al mismo ritmo. A nivel nacional, “son 23 entidades federativas (72%) las que cuentan con Ley de Movilidad Estatal, de las cuales, hasta la fecha en que se desarrolló este documento, solo siete se han armonizado con la LGMSV” (SEDATU, 2022, p. 58).

Figura 1. Entidades federativas que cuentan con Ley Estatal de Movilidad, 2023.



Fuente: Elaborado a partir de Monitoreo de Avances en la Armonización Legislativa de Movilidad y Seguridad Vial en las Entidades Federativas, por Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ), 2022d, publicado en SEDATU (2022) Estrategia Nacional de Movilidad y Seguridad Vial.

Aunque las ciudades de menos de un millón de habitantes son las que mayor crecimiento poblacional tienen, la discusión de la política de movilidad y transporte público se concentra en ciudades mayores, en las que se tiene mayor acceso a financiamiento de fondos federales o programas internacionales. De lo que poco se ha hablado, es de las acciones y proyectos de transporte que desde los gobiernos locales están impulsando en los últimos años, para resolver la problemática con relación al transporte y la movilidad de las personas.

Los proyectos de transporte público que pasan del servicio convencional (particularmente de media y baja capacidad), a sistemas de transporte se desarrollan en ciudades con más de un millón de habitantes y se implementan en servicios masivos y semimasivos caracterizados por “contar con servicios infraestructura propia, vehículos de alta capacidad, medios de pago electrónicos y algún grado de integración con tres servicios de transporte, mayor control sobre la planeación y supervisión, así como estándares de servicio” (SEDATU, 2021, p. 91). En la actualidad, existen siete sistemas de transporte masivo (ferroviarios) y 18 sistemas de transporte semimasivos (SEDATU, 2022).

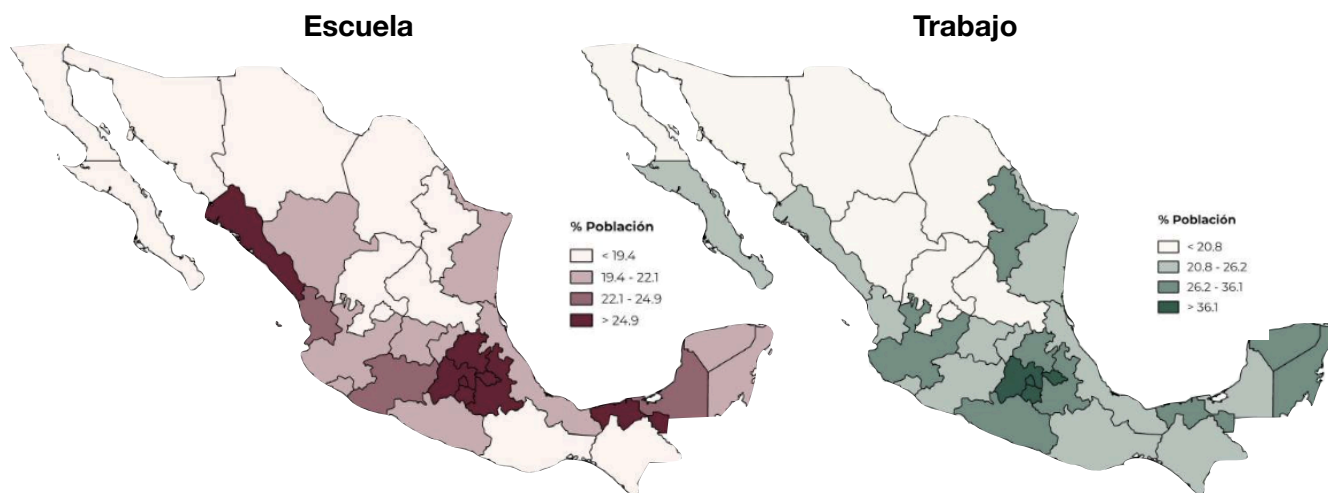
Figura 2. Población que se desplaza en sistemas masivos y semimasivos a la escuela y al trabajo, 2020.



Fuente: Elaborado a partir de SEDATU (2022) Estrategia Nacional de Movilidad y Seguridad Vial.

El servicio de transporte público convencional o concesionado se encuentra con mayor presencia en el país (SEDATU, 2022). Este servicio “abarca a los camiones, autobuses, combis o colectivos, cuyos viajes son principalmente urbanos, en zonas metropolitanas e interurbanas de corto recorrido” (SEDATU, 2021, p. 97). De acuerdo con SEDATU (2022) este servicio son el modo de transporte del 30% de la población trabajadora en México, y el 22.7% de la población que estudia; aun así, expresa que existen “marcadas diferencias a nivel estatal” y, además, “compite directamente con los vehículos privados” (SEDATU, 2021, p. 97).

Figura 3. Población que se desplaza en sistemas colectivos concesionados a la escuela y al trabajo, 2020.



Fuente: SEDATU (2022) Estrategia Nacional de Movilidad y Seguridad Vial.

La SEDATU (2022) expresa que:

- “Para viajes de estudio, las entidades federativas con más población que se mueve en colectivo concesionado son: Tlaxcala (35.2%), Morelos (35.2%), Hidalgo (31.8%) y la Ciudad de México (31.6%). Mientras que los de menor uso son: Chihuahua (14.7%), Oaxaca (15.4%), Aguascalientes (15.6 %) y Chiapas (16.1%).
- Para viajes al trabajo, las entidades federativas donde más población utiliza sistemas colectivos para su movilidad son: Estado de México (46.5%), Tlaxcala (40.0%), Ciudad de México (39.2%), Morelos (38.5%) y Quintana Roo (36.1%). En comparación con los que menos lo utilizan que son: Chihuahua (15.3%), Zacatecas (16.3%), Sonora (17.6%), Coahuila (17.8%) y San Luis Potosí (19%)”.

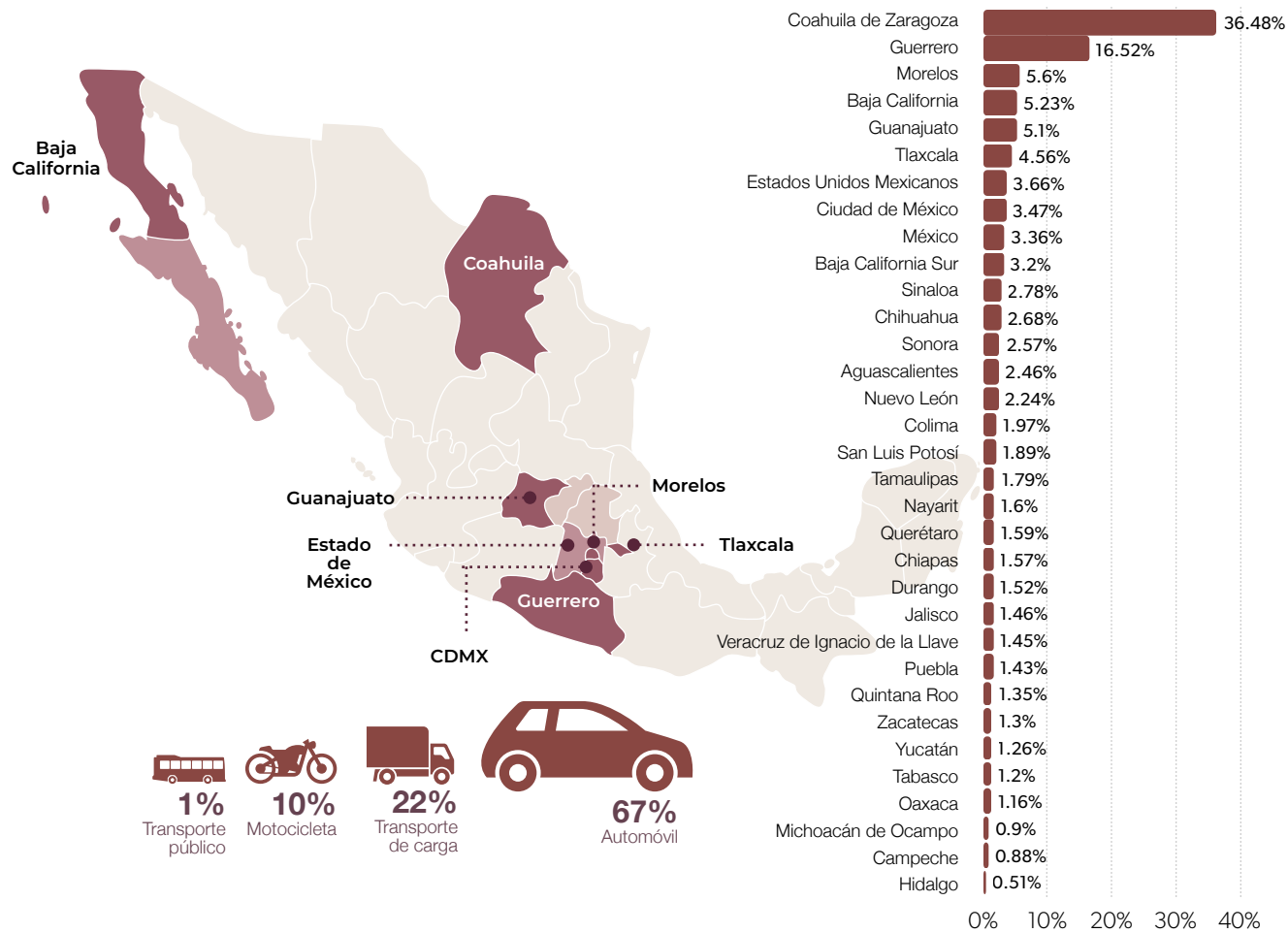
Aun así, las ciudades mexicanas comparten las mismas problemáticas en el transporte público urbano:

Crecimiento acelerado de automóviles que resta demanda al transporte público. En datos de INEGI (2020) entre el año 2000 y 2010 el parque de vehículos motorizados se incrementó cada año en un 10.3 por ciento a nivel nacional, con una tasa de motorización de 281.6 vehículos por cada mil habitantes en 2010; para 2020, el número de vehículos registrados en el país casi se duplicó al mostrar un crecimiento anual de 6.2 por ciento y una tasa de motorización de 406.4 vehículos por cada mil habitantes.

Ciudad de México, Baja California Sur y Michoacán ocupan los tres primeros lugares con tasas de motorización superiores a los 500 vehículos por cada mil habitantes. Actualmente, los vehículos destinados al transporte de personas apenas representan 0.9 por ciento de la totalidad de vehículos motorizados, frente al 67 por ciento de los automóviles particulares; mientras que los automóviles tuvieron un incremento de 63 por ciento entre 2010 y 2020, los vehículos para el transporte público se incrementaron en 47 por ciento en el mismo periodo.

A nivel nacional existen apenas 3.66 vehículos para el transporte de personas por cada mil habitantes, resaltando los casos de Coahuila con 36 unidades por cada mil habitantes y Guerrero con 16.52 unidades por cada mil habitantes.

Figura 4. Motorización por tipo de vehículo particular y de servicio público en México, 2024.



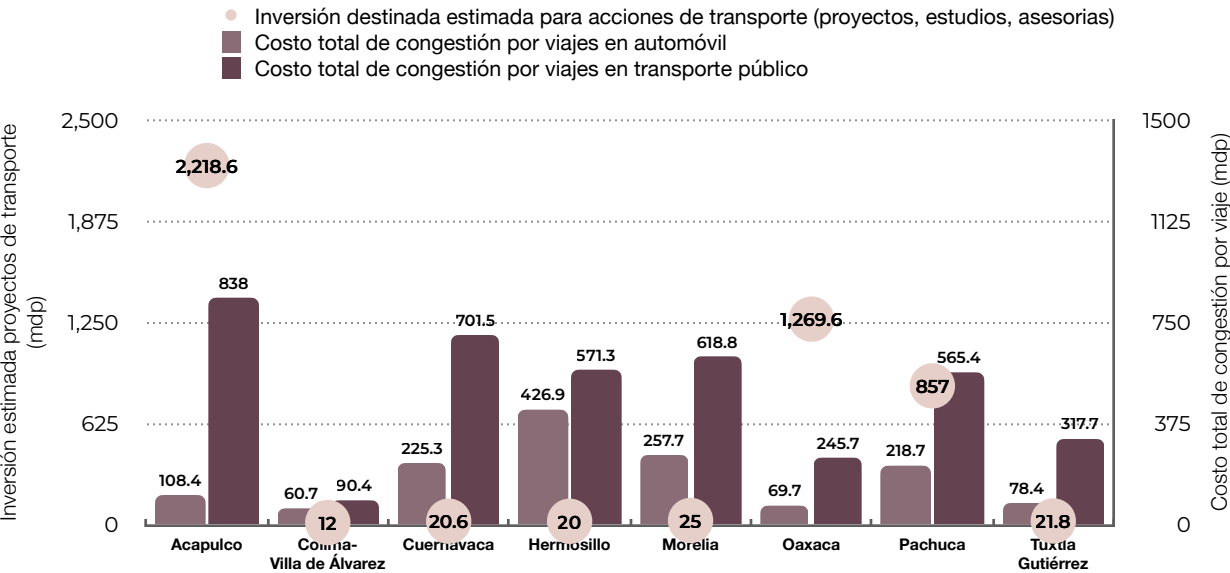
Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2024) Vehículos de motor registrados en circulación.

Entre más vehículos existen, se producen una mayor congestión, mayor contaminación y se incrementan los tiempos de traslado. Las personas que habitan las ciudades mexicanas pierden varias horas de su vida en traslados al año, la mayor parte de ello en el transporte público con 432 horas (18 días); en traslados en automóviles se pierden al año 264 horas (11 días). Además, quienes viven lejos de los centros urbanos gastan más en transporte y pierden más tiempo de su vida. Un hogar de la periferia puede destinar el 22.4 por ciento de su gasto en transporte público y perder horas productivas. La pérdida promedio en todas las ciudades es de 3 mil 875 pesos por persona al año (IMCO and Sin Tráfico, 2019).

Asimismo, el estudio “Costo de la congestión: vida y recursos perdidos” realizado por el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO) y Sin Tráfico en 2019, expone que en las ciudades mexicanas no se miden los efectos que la congestión vehicular tiene sobre la población, por tanto, las personas pagan altos costos, por una falta de políticas públicas e inversión que garanticen mejores servicios de transporte público. Resultado del estudio se obtuvo que:

La congestión vehicular cuesta tiempo, calidad de vida y competitividad. La congestión en 32 ciudades estudiadas cuesta 94 mil millones de pesos al año: las personas usuarias de transporte público pierden 69 mil millones de pesos en oportunidades de ingreso, mientras que las personas que utilizan el automóvil pierden 25 mil millones de pesos. El 73 por ciento del costo total global (automóviles y transporte público) de congestión lo pagan las personas usuarias del transporte público, lo que equivale a casi cuatro veces la renovación de la flota de autobuses en la Ciudad de México y tres veces su inversión proyectada en transporte público para el periodo 2018-2024 (IMCO and Sin Tráfico, 2019)

Gráfica 2. Costo total global de congestión para ciudades medias y pequeñas con inversión estimada para estudios, asesorías y proyectos de transporte público, 20204.



Fuente: Elaboración propia con base en IMCO y Sin Tráfico. Estudio “Costo de la congestión: vida y recursos perdidos, 2019, y datos de Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) Apoyos Autorizados con fecha de corte octubre 2020.

Mayor inversión en infraestructura para movimiento de vehículos motorizados. Entre 2007 y 2017, el Gobierno Federal a través de transferencias a gobiernos estatales y municipales invirtió 74% del gasto público para movilidad en infraestructura vial, 6.73% se destinó al transporte público colectivo, 9.68% a la movilidad peatonal, apenas 1.54% a la movilidad ciclista y 2.94% al espacio público. El porcentaje restante se dedicó a redes hidráulicas o eléctricas. (SEDATU, 2018).

⁴ La información de inversión estimada para estudios, asesorías y proyectos de transporte público no considera aquella inversión derivada de otros fondos y apoyos a entidades federativas o municipios en temas de transporte público y movilidad como pueden ser el financiamiento a infraestructura vial, de espacio público, redes peatonales y redes ciclistas. La información completa puede consultarse en el Anexo A.

Específicamente para proyectos de movilidad “durante el periodo comprendido entre 2013 y 2017 los estados gastaron 1,226 millones, con las entidades federativas de Puebla, Ciudad de México, Estado de México, Jalisco y Baja California Sur como los que invirtieron mayores recursos federales en proyectos de movilidad. En tanto, Zacatecas, Colima, Quintana Roo, Aguascalientes y Nayarit fueron los que menos invirtieron durante el mismo periodo” (SEDATU, GIZ & BID, 2018, p. 178).

Por su parte, la inversión realizada en el transporte público colectivo que se realiza desde el gobierno federal a través del “Programa Federal de Apoyo al Transporte Masivo (PROTRAM)” se estima que ha sido de 8,747 millones de pesos, mismos que han permitido apalancar una inversión de 26,200 millones de pesos en diferentes tipos de sistemas de transporte público, y se ha generado la construcción del 48% de los autobuses de tránsito rápido en el país y la construcción de 12 líneas de transporte masivo” (WRI México, 2024). Aun así, el reto es incluir a las ciudades medias en dicho esquema de financiamiento y considerando las necesidades con respecto a su escala de ciudad.

De las 20 ciudades con menos de un millón de habitantes estudiadas por el IMCO y Sin Tráfico, sólo ocho ciudades cuentan con apoyos autorizados para proyectos, estudios y asesorías en materia de transporte promovidos por el Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN).

Como se observa en el gráfico 1, para el año 2020 sólo en las ciudades de Acapulco, Oaxaca y Pachuca la inversión estimada en estudios y proyectos de transporte es mayor al costo total de congestión por viajes en transporte público. A diferencia de lo anterior, en las ciudades de Cuernavaca, Hermosillo y Morelia, la inversión destinada estimada por el FONADIN para proyectos, estudios y asesorías en materia de transporte apenas alcanza el 5 por ciento del costo total de congestión por viajes en transporte público.

Transporte público colectivo concesionado que opera bajo el modelo “hombre-camiión”. “El 88 por ciento del transporte público colectivo concesionado sigue operando bajo el modelo hombre-camiión, que ofrece baja calidad de servicio, inseguridad, altos costos ambientales y un esquema financiero difícil de transparentar, aún cuando se trata de un servicio público. Sólo 6 por ciento de la flota total registrada para servicio público colectivo pertenece a empresas operadoras de transporte o empresas consideradas unidades económicas formales, representando así 88 por ciento del transporte de baja capacidad el que opera bajo el modelo hombre-camiión. Este modelo representa también bajos estándares de calidad de servicio a las personas usuarias, así como para las personas operadoras de estos, que no cuentan con ingresos básicos ni derechos laborales” (SEDATU, 2018, p. 3-5).

Transporte público concesionado que es inseguro. El transporte público es escenario de delitos violentos. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública (ENVIPE, 2023), 19.8 por ciento de los relictos ocurridos en 2022 ocurrieron en la calle o en el transporte público, y el 71.4 por ciento de los delitos de robo o asalto en calle o transporte público transcurrió que la persona agresora portaba armas. A nivel nacional, 65 por ciento de la población de 18 años y más se siente insegura en el transporte público.

El servicio de transporte público convencional o concesionario, mismo que opera en la mayoría de las ciudades medias y pequeñas, es más susceptible de que ocurran delitos debido a la falta de infraestructura como puntos de parada que cuenten con elementos de seguridad como iluminación y mecanismos de vigilancia. Asimismo, las unidades vehiculares no cuentan con sistemas de monitoreo de la flota y de videovigilancia que facilite la supervisión, o la incorporación de protocolos para la prevención y atención de la violencia y delincuencia.

Transporte público es el segundo concepto de gasto familiar. “El transporte es el segundo concepto de gasto familiar con 20.5 por ciento, seguido de gastos de vivienda y servicios (9.1 por ciento) y gastos en cuidados personas (8.1 por ciento)” según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares Estacional (ENIGH E, 2022) publicada por INEGI. “Las familias con menores ingresos gastan el 11 por ciento de éste en transporte público, mientras las familias con mayores ingresos gastan tan sólo el 0.8 por ciento. Esta tendencia va en aumento, sin que represente una mejora en la calidad de los servicios de transporte público” (SEDATU, 2018).

Cambio de paradigma hacia una movilidad urbana. Innovaciones institucionales para la gestión del transporte. Existe un avance en los marcos normativos estatales que incluyen lineamientos generales orientados a garantizar el derecho a la movilidad, a través de planes y sistemas integrales de transporte. “Un tercio del total de entidades federativas (34%) tienen avances en la inclusión del concepto de movilidad urbana sustentable, el 50 por ciento contemplan dentro de sus legislaciones la jerarquía de movilidad, 34 por ciento cuentan con instituciones especializadas y leyes para la ejecución de la política de movilidad, y el 50 por ciento incluyen en sus legislaciones la conformación de sistemas integrados de transporte, es decir, únicamente 15 gobiernos estatales promueven la instalación de un sistema de transporte integrado que permita prestar un servicio confiable, eficiente, cómodo y seguro” (SEDATU, 2018).

En definitiva, las ciudades mexicanas tienen un enorme reto de frente a las problemáticas en el transporte público. Este llega a magnificarse en ciudades medias y pequeñas debido a la dificultad de acceso al financiamiento y la capacidad técnica local para implementar estrategias en materia de transporte público. Desde los gobiernos estatales, existe el enorme desafío de construir la capacidad institucional, legal y financiera para el diseño e implementación de una propuesta de política en materia de transporte público que atienda las necesidades de traslado de las personas y atienda las deficiencias y problemáticas que se han acumulado e intensificado con los años.

La recaudación local es insuficiente para atender las demandas de movilidad y transporte en las ciudades sin la ayuda de la participación de los fondos federales, que representan cerca del 73 por ciento de los ingresos locales. Para 2020 en México, tan sólo existían 43 líneas de transporte público con elementos de un sistema integrado de transporte, es decir, que cuentan con infraestructura dedicada, medio de pago controlado y operación regulada por una autoridad especializada. Solo 11 estados de la República cuentan con sistemas de estas características: Ciudad de México, Estado de México, Puebla, Hidalgo, Jalisco, Chihuahua, Guerrero, Baja California, Nuevo León, Guanajuato y Querétaro (WRI México and Banobras, 2018). En la mayoría de estas ciudades, ha influido la participación del Programa de Apoyo al Transporte Masivo (PROTRAM), creado en 2006 con el objetivo de apoyar el desarrollo de sistemas de transporte masivo en ciudades mexicanas de más de 500 mil habitantes.

De acuerdo con SEDATU (2018) durante los primeros años del PROTRAM, el modelo de intervención se centró en corredores de alto nivel de servicio tipo BRT, siendo estos: Chihuahua, Puebla, Monterrey, Pachuca, así como Durango, Hermosillo, Tampico, Reynosa y Zacatecas. Sin embargo, algunas ciudades pequeñas de menos de 500 mil habitantes, en donde la demanda de viaje es menor y no es necesario modelos de operación de transportes masivos, han comenzado a construir propuestas de estructuración de sistemas integrados de transporte, que incluyen el diseño de infraestructura y la optimización del diseño operacional de las rutas de transporte: estas ciudades son Oaxaca, Aguascalientes, Culiacán, Tuxtla Gutiérrez, Villahermosa, La Paz, Colima, Tlaxcala, Los Mochis y Ciudad Obregón.

Un desafío más para las ciudades medias y pequeñas radica en el diseño de un sistema de transporte factible de implementar y permanecer como política pública ante los cambios en las administraciones locales. De los proyectos financiados por PROTRAM, en la actualidad, únicamente Aguascalientes y Oaxaca han implementado sistemas integrados de transporte público. El resto se enfrenta una gran variedad de desafíos: en el ámbito institucional y normativo, en la capacidad técnica del personal encargado en el diseño e implementación de proyectos de transporte, y en la resistencia al cambio que cualquier nuevo proyecto que conlleva.

Estos esfuerzos fragmentados, entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, parecen encontrar un camino común con la promulgación de la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial (DOF, 2022), al establecer como primer paso la armonización de las leyes locales en materia de movilidad y transporte público, con los principios que la Ley General establece. Por su parte, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) publicó en este año 2024 la Política Nacional de Transporte Público Colectivo Urbano, como esfuerzo para:

“Disminuir la prevalencia de estos esquemas de operación deficientes en favor de sistemas basados en concesiones a empresas y que privilegien la eficiencia, la seguridad, el uso de tecnología actualizada, así como la sostenibilidad social y ambiental. En estos modelos, la planeación y regulación queda a cargo de las autoridades gubernamentales y se busca homologar las rutas de servicios bajo las mismas reglas de operación, priorizando en todo momento la atención a las personas usuarias. Esta Política tiene como fin ser una guía y herramienta útil para que cada gobierno local determine el modelo de gestión más adecuado para operar sus servicios de transporte público colectivo en sus centros urbanos y también el nivel de integración de sus sistemas” (SEDATU, 2024, p. 8).

Aun así, falta un gran camino por recorrer para que el servicio de transporte público colectivo sea una prioridad en las agendas de los gobiernos de las ciudades medias y pequeñas, al igual que en la agenda del Gobierno de México. Dejando de lado los proyectos de transporte sistemas de transporte ferroviarios masivos como el Tren Maya, no ha sido un tema estratégico dentro de los planes nacionales de desarrollo y rara vez aparece en los planes de desarrollo estatales de dicha manera. Ya lo mencionaba así el Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP por sus siglas en inglés), al decir:

La planificación de la movilidad urbana, con fines de sustentabilidad y mejora de la calidad de vida de la población, ha sido pobremente abordada por los distintos niveles de gobierno de México. A diferencia de los instrumentos metodológicos, cuerpos de conocimiento y normas con que cuentan los países europeos para guiar su desarrollo urbano (Plan de Deplacements Urbains

en Francia, Local Transport Plans en Inglaterra y los “Planes de Movilidad Urbana Sostenible” en España), en nuestro país no contamos con lineamientos integrales, comprensivos y oficiales para elaborar planes de movilidad urbana que permitan un crecimiento ordenado. (Medina Ramírez & Veloz Rosas ITDP, 2012, p. 10).

Ahora bien, en síntesis, la problemática del transporte público en las ciudades mexicanas es compleja al momento de abordarla y heterogénea por las particularidades que cada ciudad pueda presentar; sin embargo, existen elementos que son similares en todas las ciudades en México:

- **El crecimiento acelerado del uso del automóvil** es impulsado por las políticas de promoción del uso del vehículo como la inversión en infraestructura, que deriva de una falta de planeación urbana que ha promocionado la fragmentación del territorio, aumentando las distancias y los tiempos de traslado en las ciudades, sumando a las deficiencias en la calidad del servicio de transporte colectivo. Tal situación propicia una transferencia de la demanda de transporte público hacia el uso del automóvil, misma transferencia que impacta en el modelo de negocio de los sistemas de transporte público, ya sea para el hombre-camión o en las empresas de transporte.
- **La mayor inversión en automóviles**, vinculada al punto anterior, se refleja en reducidos mecanismos de inversión para el transporte público, más aún para las ciudades pequeñas. Para el acceso al financiamiento, primero es necesario un proyecto de transporte y todo un andamiaje institucional para llevarlo a cabo. Lo interesante en este punto es observar cómo las ciudades han ido resolviendo las necesidades de financiamiento de la política de transporte.
- **El modelo Hombre-Camión que opera de manera ineficiente**, pues no mantienen una planeación y organización que les proporcione herramientas para hacer frente a las problemáticas anteriores, sumado al incremento de los costos del modelo por el congestionamiento vial, la fragmentación del territorio y largas distancias, y el mismo modelo de operación que se muestra limitado ante las necesidades de las personas concesionarias y operadoras del transporte público. Sin embargo, hablar del Hombre-Camión, es hacerlo con bastantes acotaciones, pues si bien para algunos llegan a representar aquellos elementos que no debieran funcionar dentro de un sistema de transporte moderno y eficiente, en realidad es el modelo vigente en todas las ciudades mexicanas y es la opción más cercana de movilidad para un importante sector de la población con ingresos bajos. Los cambios que se requieren para el modelo, más que eliminación de este, es de adaptación.
- **El transporte público es caro y es inseguro para las personas usuarias**, más aún en el modelo Hombre-Camión, al no contar con herramientas como vehículos seguros, infraestructura como puntos de paradas, información para las personas usuarias, centros de monitoreo y tecnologías de recaudo. Así también, las personas conductoras carecen de una capacitación para ofrecer un servicio de calidad y con la competencia para responder a situaciones de inseguridad. Lo anterior sumado a la vulnerabilidad en que se encuentran las personas conductoras, en su mayoría sin seguridad social, sin salario fijo ni prestaciones de ley, siendo foco continuo de asaltos. Los vehículos en su mayoría viejos, el congestionamiento y el incremento de las distancias en las ciudades, aumentan los costos para la población que usa el transporte público.

1.2. Planteamiento teórico

Uno de los principales retos de esta investigación radica en la construcción de un marco teórico que permita definir una estructura conceptual que conduzca al análisis del contexto actual de las políticas de transporte público. Por ello, se identificaron palabras clave dentro del planteamiento del problema y la pregunta inicial de investigación, estableciendo categorías de análisis, siendo las principales categorías la política pública y los actores sociales. Desde ahí, se revisó diversa literatura enfocada al diseño e implementación, buscando responder a las preguntas “¿cómo se define la teoría al respecto? ¿Cuáles son sus posturas? ¿Cómo se traslada a un caso práctico?” (Creswell, 2014).

Al respecto, dentro de la problemática del transporte público, es posible identificar actores de dos clases: 1) quienes son receptores de los impactos de la problemática, y 2) quienes inciden en la problemática. En los primeros se encuentran las personas usuarias de transporte público, y en los segundos están las autoridades de transporte público, es decir, las instituciones de la administración federal, estatal y municipal que se encargan de la regulación del transporte público; y también las personas concesionarias y operadoras de transporte público, en su diversa gama de tipos y grupos.

Estos actores, como se abordará más adelante, juegan distintos papeles en la regulación, operación y gestión del transporte público, en un conjunto de interacciones que deriva en la política de transporte público. Asimismo, cada actor tiene especificidades en sus componentes, características y relaciones que produce, en consonancia con la problemática y sus impactos, de manera que es necesario en este punto introducir elementos interpretativos como herramienta de análisis para profundizar y analizar acerca de los actores en sí, sus interacciones y el papel que juegan en la estructuración de la política de transporte.

Estos elementos a los que se llamará “variables interpretativas”, derivan de un primer ejercicio de identificación de los actores y su participación en la estructuración de la política de transporte. En la revisión literaria sobre la búsqueda de un método analítico sobre las políticas públicas se encontró con el Modelo de Régimen de Políticas Públicas⁵, el cual tiene como objetivo:

“...comprender la interrelación que existe entre diferentes factores (ideas, intereses e instituciones) para influir en la evolución de una política pública. La aplicación general de este marco analítico es al estudio de la evolución de una política pública y al cambio de política conforme transcurre el tiempo y evolucionan las condiciones de operación” (Pacheco-Vega Raúl, 2015, p. 243-244).

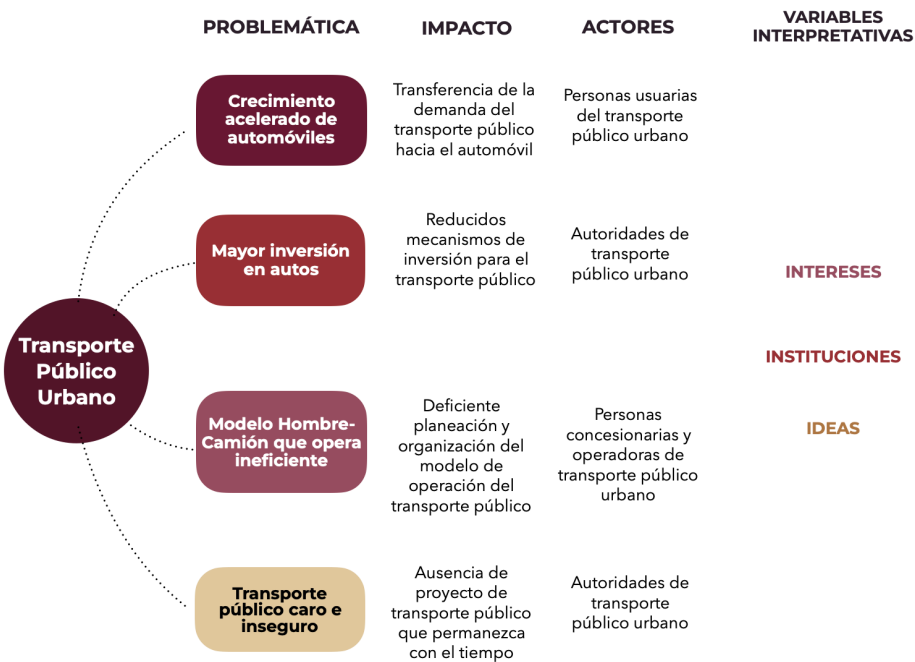
Tal como lo menciona Raúl Pacheco-Vega (2015), es posible hacer un corte analítico dentro del Modelo de Régimen de Políticas Públicas aplicado a los factores ideas, intereses e instituciones, para realizar un análisis de las interrelaciones de las variables que potencialmente puedan explicar un fenómeno. Para el caso de esta investigación, los factores o variables interpretativas ideas, intereses e instituciones, sirven de guía para indagar en las interrelaciones de los actores y su influencia en la construcción de la política de transporte.

⁵ El Modelo de Régimen de Políticas Públicas fue presentado por Gerard Hoberg (2002) en el texto “Policy Cycles and Policy Regimes: A Framework for Studying Policy Change” y retomado por Raúl Pacheco Vega en el artículo titulado “Agua embotellada en México: de la privatización del suministro a la mercantilización de los recursos hídricos” en 2015. Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad, Vol. XXII No. 63 Mayo / Agosto de 2015, Pág. 221-264.

La caracterización, de las variables interpretativas es la siguiente:

- Las instituciones: se refiere a las instituciones y su marco regulatorio, para el caso, de la política de transporte en ciudades medias y pequeñas. En este sentido, el alcance de esta variable se concentra en la acción gubernamental para la estructuración de la política de transporte público.
- Los intereses (actores): es el mapeo de los actores dentro del transporte público, junto con la identificación de sus intereses, interacciones, los mecanismos utilizados y su participación en la estructuración de la política de transporte público.
- Las ideas: son las innovaciones institucionales emergentes para la gestión del transporte, frente a la interacción entre medidas coyunturales y medidas estructurales, que se reflejan en el marco normativo y de operación, mientras se busca la implementación de un proyecto de transporte, el cual se enfrenta a la resistencia al cambio y los intereses de los actores.

Esquema 2. Esquematización teórica de la problemática del transporte público urbano.



Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, se utilizó como referencia y a como herramienta reflexiva la Teoría Crítica del Estado, con la finalidad de cuestionar las estructuras y funciones del Estado, a través de las siguientes relaciones:

- **Interpretación Foucaultiana de la Teoría Crítica del Estado.** El Estado no es un órgano neutral, sino una estructura que refleja y perpetúa las relaciones de poder existentes en la sociedad. En lugar de ser una entidad imparcial que regula la convivencia social, el Estado tiende a servir a los intereses de las clases dominantes y a mantener el orden social que beneficia a estos grupos. Michel Foucault ofrece una interpretación del Estado a través de su concepto de gubernamentalidad. Para Foucault, el Estado no es solo una institución que ejerce poder de manera centralizada, sino que es una red de prácticas de poder y saber que se extienden a través de diversas instituciones y tecnologías de gobierno.

Foucault analiza cómo el poder estatal se manifiesta a través de la administración de la vida de las personas. La gubernamentalidad se refiere a las maneras en que el Estado y otras instituciones regulan y gestionan la vida social, desde la economía hasta la salud pública. Este enfoque resalta la forma en que el poder estatal se ejerce no solo a través de leyes y coerción, sino mediante prácticas de regulación y normalización. (Foucault, 2006, p. 136)

- **Interpretación Habermasiana de la Teoría Crítica del Estado.** Jürgen Habermas aborda el Estado desde una perspectiva centrada en la teoría de la acción comunicativa y la esfera pública. Habermas también examina cómo el Estado puede alcanzar legitimidad a través de procesos democráticos y jurídicos. Según él, el Estado debe basar su autoridad en la capacidad de justificar sus decisiones a través del consenso y el diálogo racional. La legitimidad del Estado se basa en su capacidad para ser transparente y rendir cuentas a los ciudadanos. (Habermas, J y Hoyos V., G. 1973, p. 72-73).

Finalmente, después del ejercicio de esquematización teórica de la problemática en el transporte público y la identificación de elementos de análisis, fue posible concretizar la pregunta y objetivos de investigación. Al inicio de la investigación se tenía una pregunta ¿Qué pasa con el transporte público en las ciudades medias? Luego de varios meses de revisión de literatura y métodos analíticos fue posible hacer acotaciones en el caleidoscópico mundo del transporte público, para transformarse en un plan de investigación que inicia con la siguiente:

Pregunta de investigación

¿Cómo se estructuran las políticas de transporte público en ciudades medias y cómo se implementan?

Objetivos de investigación

- Definir la estructuración de la política de transporte público en las ciudades medias seleccionadas tomando en cuenta las variables interpretativas (instituciones, intereses-actores, ideas).
- Identificar el “deber ser” de la política de transporte público a partir de la revisión de modelos de política pública identificados, para su contraste con la estructuración de la política pública que opera en una ciudad media seleccionada como caso de estudio.
- Identificar los componentes que intervienen en la construcción de la política de transporte público en una ciudad media, tomando como elementos de contraste las variables interpretativas y el “deber ser” de la política para su explicación.

Hipótesis

La estructuración de la política de transporte público en ciudades medias y pequeñas está condicionada por una baja autonomía gubernativa del Estado a razón de su omisión en la responsabilidad de garantizar el traslado de las personas como un servicio público.

Por consiguiente, para definir la estructuración de una política pública transporte público, se buscaron modelos de análisis de estas, encontrándose tres modelos que se adecuaban a las necesidades de esta investigación:

- 01. Modelo General de Estructuración de Políticas Públicas**, desarrollado por Pedro Medellín Torres Consultor de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2004), el cual se presentó como un “modelo teórico y metodológico para el estudio de las políticas públicas en países con frágil desarrollo político e institucional”. Para el desarrollo del modelo, Pedro Medellín parte de la hipótesis que, al definir el régimen político, este determina la estructuración de las políticas públicas, de manera que puede caracterizarse la acción del Estado con respecto a otros actores para establecer una tipología de régimen político que condiciona el éxito o no de una política pública. Su utilidad en la investigación radica en que el modelo aporta conceptos básicos para la estructuración de la política pública, así como elementos de análisis de la acción gubernamental respecto a la implementación de proyectos y la interacción con otros actores involucrados.
- 02. Marco Normativo para la Regulación del Transporte Público**, basado en el marco normativo nacional y local para la regulación de la participación del Estado en la provisión del servicio público de transporte. Dicho marco normativo se refleja en lo que se llama la institucionalización de la política pública, refiriéndose a la “producción y reproducción de mecanismos e instrumentos a través de los cuales el ejercicio del poder político se extiende y profundiza en una sociedad diferenciado sus formas de control e internalizando una identidad colectiva” (Oszlak, 1992). Su utilidad en la investigación se centra en que este análisis explora la raíz del concesionamiento del transporte público desde el marco normativo del derecho mexicano aplicable, con el fin de describir la acción del Estado como ente regulador del transporte público en las ciudades mexicanas y el “deber ser” de la política de transporte público desde la normatividad.
- 03. Modelo de Implementación del Sistema Integrado de Transporte**, elaborado por el Global Green Growth Institute (GGGI), es un documento que tiene como objetivo presentar una propuesta de modelos de concesión del transporte público alternativos a las autoridades locales en México que les faciliten alcanzar sus objetivos de movilidad y la toma de decisiones al respecto. Lo anterior se realiza con la introducción de un “esquema conceptual de un modelo de concesión y un plan de implementación para una ciudad de la Megalópolis: Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala” (The Global Green Growth Institute, 2017), tomando como referencia modelos de concesionamiento del transporte público en cinco ciudades del mundo clasificadas en tres categorías: 1) Londres, Reino Unido, Bogotá, Colombia y Ciudad de México, México, como ciudades grandes con más de cinco millones de habitantes; 2) Estocolmo, Suecia como ciudad media entre uno y cinco millones de habitantes; y 3) Uberlandia, Brasil como ciudad chica con menos de un millón de habitantes.

La utilidad para la investigación de este modelo es que permite un análisis comparativo e identifica las características más importantes para un modelo de concesión de transporte público, tomando en cuenta el contexto de ciudad, la organización institucional del transporte público, el marco regulatorio para la identificación de las estrategias y políticas establecidas y los resultados clave de los modelos de concesión.

Por último, muestra brevemente el esquema de implementación que debe considerarse al momento de transitar del sistema actual del transporte público a un modelo de sistema integrado de transporte.

Estos tres modelos representan un marco para el “deber ser” de la política de transporte público. Sin embargo, en la realidad, la implementación sustantiva de una política rara vez se observa debido a múltiples factores que van desde los recursos humanos, materiales y financieros con los que se cuenta, los intereses internos y externos a la estructuración de un proyecto, hasta situaciones coyunturales o emergentes no previstas. El contraste entre el marco del “deber ser” y lo que realmente sucede y se implementa con respecto a proyectos transporte público, podrá mostrar un panorama de la estructuración de las políticas públicas en ciudades medias.

Para observar tal contraste, se tomará como caso de estudio a la Zona Metropolitana de Colima-Villa de Álvarez en el Estado de Colima, uno de los estados más pequeños de México. En su calidad de ciudad pequeña con apenas 359 mil habitantes, se encuentra entre las diez ciudades con mayores tasas de crecimiento medio anual (con 1.75 por ciento) (Consejo Nacional de Población, 2018). Con una escala de ciudad pequeña, Colima ha tenido que diseñar estrategias específicas para sus necesidades de movilidad. Adicionalmente, la presencia de ciertos actores, sus intereses y las interacciones la acción de las autoridades de movilidad y transporte, en el diseño e implementación de un proyecto de transporte emergente, Colima se presenta como un ejemplo apropiado para este ejercicio.

Capítulo 2. Construcción analítica de la política de transporte público urbano

Las ciudades crecen y con ellas, los problemas y necesidades de quienes las habitan. Cada ciudad ha buscado solucionar dichos problemas desde distintas dimensiones, empezando por la participación de los gobiernos locales y su relación con otros actores como las empresas, organizaciones civiles, colectivos. Gran parte de las recomendaciones de buenas prácticas, vienen de ideas que han surgido de las ciudades y gobiernos locales (estados y municipios), y no tanto de los gobiernos nacionales o federales. Por tanto, es importante observar qué están haciendo las ciudades y cómo están proponiendo resolver las problemáticas urbanas y la gestión de los servicios urbanos para satisfacer las necesidades de las personas. También es necesario analizar las políticas públicas que los gobiernos locales están diseñando, teniendo en cuenta que el análisis de la política urbana debe verse como un “proceso dialéctico entre la acción gubernamental y la pugna de la sociedad en la consecución de aquellas necesidades que se convierten en demandas, y no en aquella acción o práctica de profesionales de la administración de organismos o instituciones del sector público (Ospina, 1993; citado en (Quiroz López, 2000).

En palabras de Coulomb (1993:18; citado en (Quiroz López, 2000), “la gestión de los servicios urbanos remite entonces al conjunto de prácticas políticas y sociales a través de las cuales se gestionan, al mismo tiempo, las demandas de la población y las respuestas técnicas y administrativas de estas demandas”. Una de las principales demandas de la población es el derecho a la movilidad y a sistemas de transporte público seguros, asequibles y eficientes. No puede existir una política de desarrollo urbano sin incluir al transporte urbano y la movilidad como ejes centrales. Los problemas urbanos como ciudades segregadas y tendientes a la expansión han sido resultado de deficientes sistemas de planificación y desarticulación del desarrollo urbano con respecto al desarrollo del sistema de transporte por una institucionalidad que no pone a las personas al centro de la toma de decisiones.

De acuerdo con Iracheta (2011), la problemática de la movilidad de las personas en las ciudades mexicanas es resultado de una “falta de políticas integrales, participativas y de largo plazo para mejorar la movilidad urbana de las personas y los transportes públicos”. En este punto es importante detenerse a reflexionar sobre la efectividad de las políticas públicas en México para poner en contexto y definir el escenario en que se diseñan y desarrollan las políticas sectoriales de transporte.

En ese sentido, el diseño de políticas públicas está condicionado en gran medida por el esquema y forma en que se organiza el Estado al interior para ejercer la acción gubernativa, y al exterior con las relaciones que mantiene con otros actores. De acuerdo con el BID (2011), las políticas públicas no son recetas, por el contrario, son “resultado de la interacción de un grupo numeroso de actores políticos que tienen intereses personales que afectan la calidad de los resultados del proceso de formulación de políticas”. Se llegó a esa conclusión luego de haber realizado un estudio comparativo de instituciones políticas y procesos de formulación de políticas públicas en ocho países de América Latina, incluido México.

En el caso de México, el resultado del análisis estableció que la formulación de la política pública está caracterizada por la existencia de un actor hegemónico en un sistema político no competitivo que controla la agenda política con los temas que son prioridad, y que ha llegado hasta ese punto gracias a una débil constitucionalidad y a la participación del corporativismo⁶, que contribuyó en una elevada discrecionalidad. Lo anterior resulta en la formulación de políticas rígidas y con orientación hacia grupos particulares. Entre las características de este sistema destacan 1) el reducido número de actores clave involucrados (el gobierno y su gabinete, y los líderes corporativistas); 2) la discrecionalidad en la formulación de las políticas públicas sin supervisión, y 3) una pérdida de la autonomía de los gobiernos locales (estados y municipios) en materia de fiscal (Lehoucq et al., 2011).

Emulando lo anterior, en lo que refiere al transporte público, se puede observar una situación similar en que las tres características de la formulación de políticas públicas en México se aplican de igual manera en el transporte público. En primer lugar, existe un actor hegemónico representado en el Ejecutivo Estatal que inicia su administración con una agenda política que determinará las prioridades de la política pública y se reflejará en la forma en que organiza su equipo de trabajo (creación y adecuación de las dependencias de gobierno), los proyectos en el plan estatal de desarrollo y las relaciones que mantiene con actores y líderes locales.

De manera que, si para el Ejecutivo Estatal el tema del transporte público y de la movilidad no motorizada no están en su agenda política difícilmente estos temas se verán reflejados en el diseño de la política pública. Además, las personas concesionarias u operadoras del transporte público han adquirido un papel de tipo corporativista, al adquirir ciertas características en su organización: personas que obtuvieron una concesión o permiso para la prestación del servicio de transporte bajo el esquema hombre-camión, que después se organizaron en agrupaciones, generalmente bajo la figura de asociaciones civiles que cuentan con un secretario general elegido por las mismas personas integrantes, en que

“... prevalecen relaciones de subordinación hacia liderazgos verticales, que son quienes poseen unilateralmente los vehículos con las autoridades, controlan la información y determinan la relación de la organización de transportistas con el Estado” (Navarro Benitez, La Jornada, 2008).

Esta configuración de la relación entre las agrupaciones de personas transportistas y el Estado, tiene una influencia en el Ejecutivo Estatal, y a su vez, en la agenda política. Entonces, el diseño de la política de transporte público se diseña entre un reducido grupo de actores: el Ejecutivo Estatal y quienes están al frente de agrupaciones de transportistas; actores como personas usuarias del transporte público, o de otros modos de transporte, incluso las mismas personas conductoras del transporte público, quedan fuera de la participación de toma de decisiones en la agenda política.

⁶ De acuerdo con Schmitter (citado en Audelo Cruz, 2005), la definición clásica de Corporativismo es “sistema de representación de intereses en el cual, las partes constitutivas están organizadas dentro de un número limitado de categorías singulares, obligatorias, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o autorizadas (si no creadas) por el Estado, a las que les concede un deliberado monopolio de representación, dentro de sus respectivas categorías, a cambio de seguir ciertos controles en su selección de líderes y articulación de demandas y apoyos”.

En segundo lugar, en lo que respecta a mecanismos de supervisión de la política pública en el ámbito del transporte público se encuentra en las leyes y demás instrumentos normativos en la materia, los cuales definen las funciones, obligaciones y derechos de los actores involucrados. Un mecanismo adicional son las personas usuarias del transporte público y la sociedad en general, quienes manifiestan las demandas sobre el transporte público y son receptoras de las decisiones que toman el Ejecutivo Estatal y el grupo de actores que influyen en la agenda política.

Aún con leyes y sociedad observando la acción gubernativa con respecto al transporte público, las políticas de transporte se diseñan de forma discrecional, porque la misma configuración en la toma de decisiones no permite que participen más actores de los que concentran el poder sobre la agenda política. Por último, los gobiernos locales son sumamente dependientes de las transferencias del gobierno federal⁷, por lo que si el tema de transporte público no se encuentra dentro de la agenda política del Ejecutivo Estatal, difícilmente se etiquetan recursos para el desarrollo de proyectos de transporte público y movilidad. Esta situación es más complicada para los gobiernos municipales, que son aún más dependientes de las transferencias del gobierno estatal y federal, además que no tienen dentro de sus atribuciones la gestión y/o regulación del transporte público al estar supeditado al gobierno estatal. Sin embargo, son los gobiernos municipales quienes llevan la mayor carga de las demandas ciudadanas y una aproximación respecto con las problemáticas en las ciudades, pero que financiera y normativamente están atados de manos⁸.

En ese sentido, en este trabajo de investigación busca reflexionar sobre las soluciones que los gobiernos de las ciudades medias y pequeñas están generando a partir del diseño de políticas públicas, identificando los componentes y su caracterización al momento de estructurar la política de transporte público. Siendo tan complejo el ámbito del transporte público y al existir diversas variables y dimensiones desde las cuales se puede analizar, se optó por construir un proceso de análisis que permitiera abordar aquellos componentes y dimensiones que son interés y objetivo de esta investigación. Empezando por la caracterización del contexto mexicano en que se estructuran las políticas públicas y los componentes de análisis que a su vez, aporten para la caracterización de los componentes de las políticas de transporte público.

⁷ En datos de México Evalúa (2019) tan sólo en 2018 las transferencias federales en promedio representaron el 89 por ciento de los ingresos totales estatales, y sólo un 11 por ciento fueron ingresos propios. La situación es similar con los gobiernos municipales con un 9 por ciento de ingresos propios frente a un 91 por ciento de aportaciones federales y estatales. El esquema actual no promueve el esfuerzo recaudatorio a nivel local y a los estados y municipios les sale (o les salía) barato desaprovechar su potencial recaudatorio. Por ejemplo, en nuestro país la recaudación del predial es de 0.2% del PIB, mientras que el promedio de los países de América Latina es 0.4% –el doble–, y para los países de la OCDE es de 1.1% (OCDE 2016). Además, a la disminución del gasto en proyectos de inversión federales capaces de avivar las economías locales se suma la caída en el gasto federalizado –las transferencias del gobierno federal en forma de aportaciones, participaciones, convenios de reasignación y otros. Para 2020 el gasto federalizado tendrá una caída de 0.51% (-10,008 millones de pesos) respecto al aprobado en 2019. Este gasto ha venido disminuyendo en tres de los últimos cuatro presupuestos.

⁸ En México existen casos de excepción en que los gobiernos municipales han tomado a su cargo la regulación del transporte público y hecho esfuerzos por diseñar e implementar proyectos que tradicionalmente se asumirían responsabilidad del gobierno estatal. Un caso muy relevante es el Sistema Integrado de Transporte Optibus en León, Guanajuato. El primer sistema tipo BRT en el país, con 17 años de operación (El Poder del Consumidor, 2017). Otro caso relevante es la ciudad de Morelia en Michoacán, que desde 2018 ha realizado una serie de acciones encaminadas a mejorar la movilidad de las personas y generar condiciones para la mejora de los servicios de transporte en la ciudad. Desde la adecuación de puntos de parada, la elaboración de documentos técnicos para el diseño del espacio público, incluida la infraestructura para el transporte público en sus distintas modalidades y la promoción de la movilidad ciclista con la construcción de infraestructura. En un contexto de alta dependencia financiera de los gobiernos municipales, estas ciudades son ejemplos de un esfuerzo por cambiar las prioridades en la agenda política y redirigir los recursos hacia proyectos de transporte (Consultado en <https://semovep.morelia.gob.mx>).

2.1. Estructuración de la política de transporte público

En este capítulo se identifican los elementos de análisis para caracterizar la forma en que se diseña la política de transporte público en ciudades medias y pequeñas. Ante la falta de un modelo o metodología que facilite el análisis de la política de transporte, se decidió por identificar un marco explicativo. Al final, la intención no es realizar la evaluación de una política pública, sino más bien caracterizarla discutiendo sobre los actores que intervienen y las relaciones de poder que se generan, los esquemas e instrumentos de regulación y explorar sobre las condiciones para el diseño y puesta en marcha de proyectos de transporte.

Para poder formular este marco explicativo se opta por explorar un método para investigar y comprender la complejidad del transporte público, “simplificando las ideas y conceptos para comprender la multiplicidad de factores y fuerzas” (Person and Acevedo Aguilar, 2007, p. 93) en este caso, del transporte público, y construir un mapa que facilitara la explicación de las políticas de transporte. Para ello, se consideró lo que Person y Acevedo Aguilar (2007, p. 93) definen como “marcos tipo ideal” en el análisis de la política pública, los cuales:

“establecen las características que definen un fenómeno, aquellas que permiten identificar qué pertenece a determinado grupo de fenómenos, con propiedades o criterios comunes. El más famoso de los marcos de tipo ideal es el que presenta Max Weber en su propuesta de entender la burocracia como una serie de características estructurales y organizacionales”.

Y también se consideró lo que definen como “marcos normativos”, que “señalan las condiciones o arreglos indispensables para alcanzar determinadas metas, que se ocupa de lo que debe de ser, no de lo que es”. Entonces, se comienza revisando un modelo de análisis de las políticas públicas centrado en la forma que se organiza el Estado y su función gubernamental, y también en cómo se configuran las relaciones con otros actores; para después realizar una extrapolación hacia la política de transporte: la configuración de la función gubernamental de las autoridades de transporte y su relación con otros actores de transporte. Posteriormente, se realiza una exploración entre distintos modelos de regulación del transporte público en ciudades de América Latina y Europa, para extraer los componentes que estructuran la política de transporte público a través de la implementación de proyectos de sistemas integrados de transporte.

Finalmente, se realiza una revisión al marco normativo sobre la regulación del transporte público en México basado en las concesiones de transporte público. Al final, lo que se obtiene una combinación de marco tipo ideal y marco normativo como propuesta de análisis para aplicarse en un caso de estudio, es decir, en el estado de Colima. En los siguientes apartados se describen estas tres dimensiones para al final, definir el marco de análisis de la política de transporte público para la ciudad de estudio.

2.1.1. Diseño de política pública desde la función gubernamental

En este apartado se analiza el ordenamiento del Estado para poder ejercer su función gubernamental y las formas en que se relaciona con otros actores. Para ello, se utiliza el Modelo General de Estructuración de Políticas Públicas, desarrollado la CEPAL en 2004 para analizar el diseño de las políticas públicas.

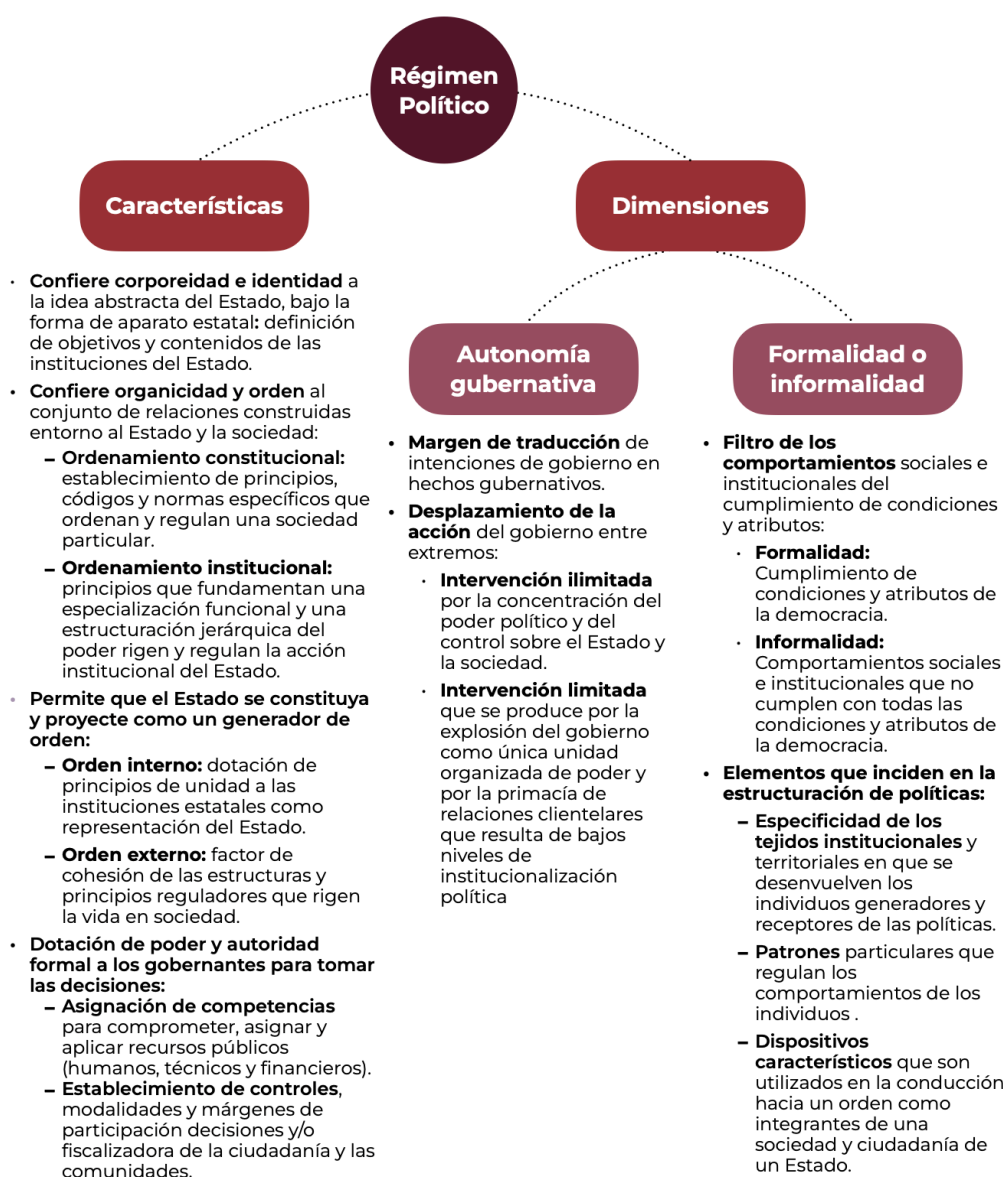
Este modelo presentado por la CEPAL (2004), parte de la idea de que el análisis de las políticas públicas se debe basar en dos elementos: 1) la centralidad del régimen político y 2) la función gubernamental. En primer lugar, el régimen político se refiere al “ordenamiento que define instancias, grados y escalas que produce y estructura el ejercicio del gobierno y con él, la estructuración de políticas públicas” (Medellín Torres, Naciones Unidas, and Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2004, p. 14). El modelo de la CEPAL menciona que es justamente a través del régimen político que es posible observar la capacidad de los Estados y gobiernos para actuar y “llevar a cabo las intenciones de gobierno en hechos gubernativos”, definiendo un “grado de consolidación política e institucional”.

De tal forma que, la centralidad del régimen político y su configuración determinan la estructuración de las políticas públicas: si el régimen político se basa en desarticulación entre las instituciones de gobierno, confrontaciones entre actores estatales, públicos y privados, reducida autonomía gubernativa en la toma de decisiones y estructuras de poder que perturban la acción gubernamental por intereses públicos o privados, la estructuración de la política pública será débil y por tanto, no logrará los objetivos que se ha planteado.

Asimismo, la CEPAL (2004) explica que el régimen político que “fundamenta la producción y estructuración de políticas”, tiene una doble naturaleza en su “papel de vehículo de la interacción gubernativa entre el Estado y la sociedad”: un sentido normativo, que refiere al marco normativo (leyes, normas, reglamentos), que le confiere permanencia y estabilidad al papel de las políticas que se interioriza como norma en la sociedad y en el Estado. Y un sentido valorativo que “visibiliza el hecho de que la inducción a los comportamientos no es neutra”.

El régimen político tiene ciertas características y se somete a ciertas condiciones, las cuales se resumen en el siguiente esquema:

Esquema 3. Caracterización y dimensiones del Régimen Político.

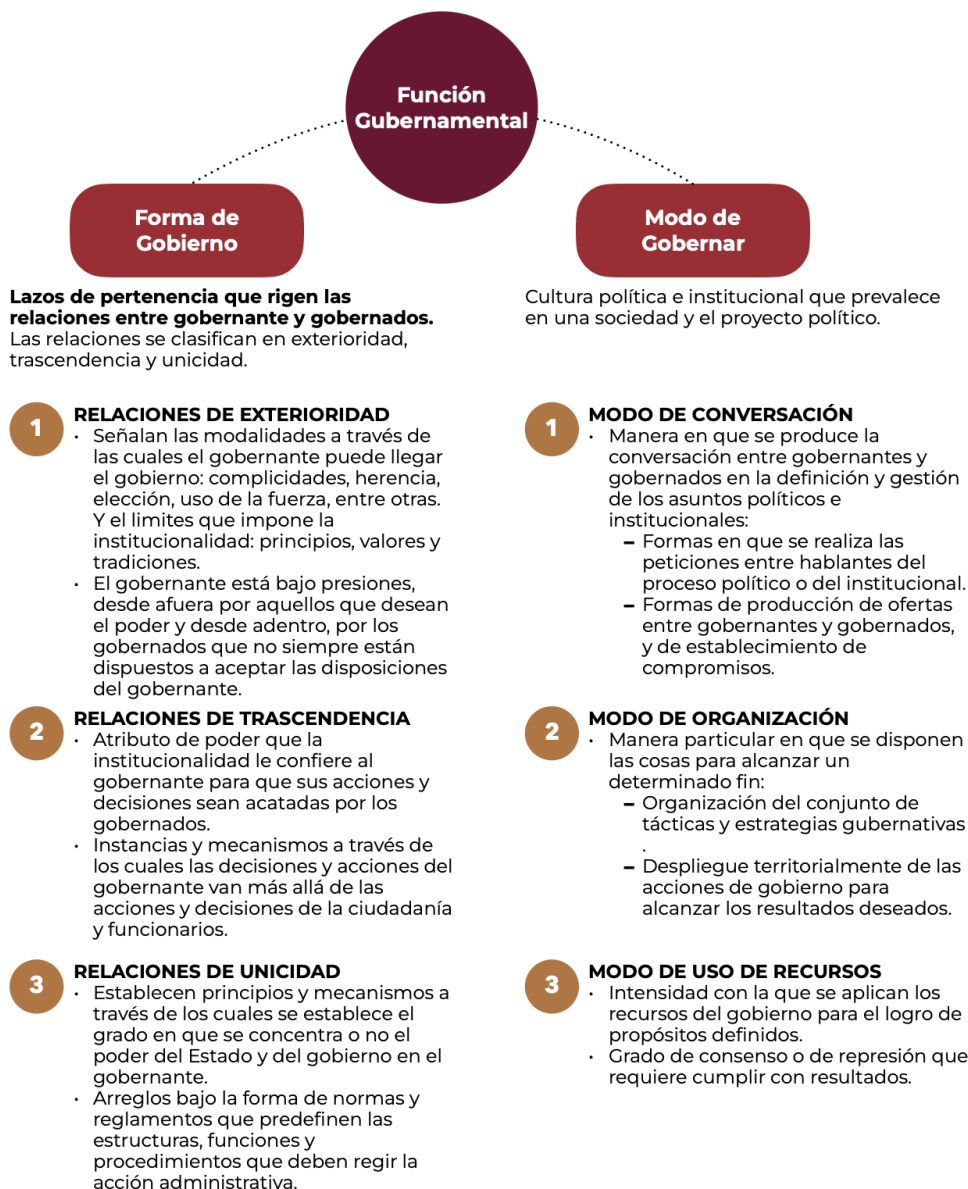


Fuente: Elaboración propia con base en Medellín Torres, Pedro, Naciones Unidas, y Comisión Económica para América Latina y el Caribe. La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. Santiago de Chile: CEPAL, Unidad de Financiamiento para el Desarrollo, División de Comercio Internacional y Financiamiento para el Desarrollo, 2004.

En ese sentido, la estructuración de las políticas públicas para este modelo está en función del régimen político y del proyecto de gobierno que se estableció y su modo de implementación. Ahora, el segundo elemento de análisis de la estructuración de políticas públicas de acuerdo con este Modelo General es la función gubernamental. Al respecto, la CEPAL argumenta que el régimen político se determina a partir de lo que llama forma de gobierno y modo de gobernar. La forma de gobierno son los lazos de pertenencia que rigen las relaciones entre el gobernante y el aparato de gobierno, junto con el campo de acción en que el gobernante se desenvuelve en su relación con los gobernados.

El modo de gobernar refiere a la cultura política e institucional que prevalece en una sociedad y al proyecto político que está en juego entre la sociedad y el Estado. Los componentes de la forma de gobierno y modo de gobernar se describen en el siguiente esquema.

Esquema 4. Caracterización de la Función Gubernamental: forma de gobierno y modo de gobernar.



Fuente: Elaboración propia con base en Medellín Torres, Pedro, Naciones Unidas, y Comisión Económica para América Latina y el Caribe. La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. Santiago de Chile: CEPAL, Unidad de Financiamiento para el Desarrollo, División de Comercio Internacional y Financiamiento para el Desarrollo, 2004.

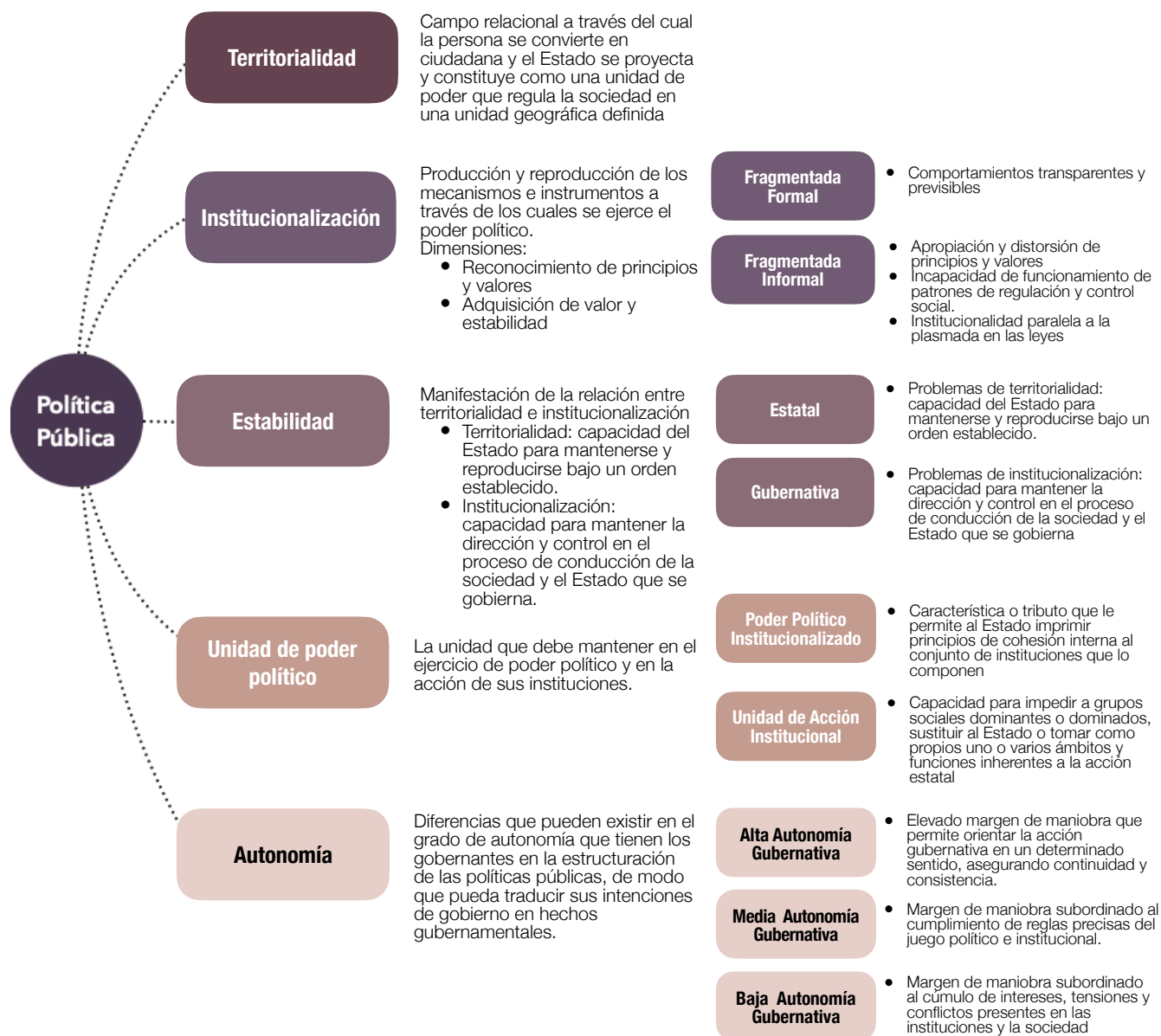
En el caso de México, se clasifica al país en el bloque de países de régimen político tipo III o regímenes de obediencias endebles (Medellín Torres, Naciones Unidas, and Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2004) debido a que el país tiene una territorialidad parcial al Estado no cubrir toda la nación y no llegar a todo el territorio; junto con fisuras en la institucionalidad que impacta en el reconocimiento, aceptación y valoración, porque las instituciones no son estables al presentar inestabilidad política, social y económica: tiene una “fragilidad e inestabilidad estatal y gubernativa, el Estado y el gobierno no son capaces para mantener la unidad del poder político institucionalizado, ni la unidad de acción de sus instituciones”.

En resumen, el Modelo General de Estructuración de Políticas Públicas (2004) define a las políticas públicas como la expresión de las formas institucionalizadas que rigen la interacción de gobierno entre la sociedad y el Estado, de manera que evidencian la naturaleza y composición del sistema jerárquico de autoridad, dando cuenta del régimen de competencias y responsabilidades en el ejercicio de gobierno. Por tanto, la estructuración de política pública se define como:

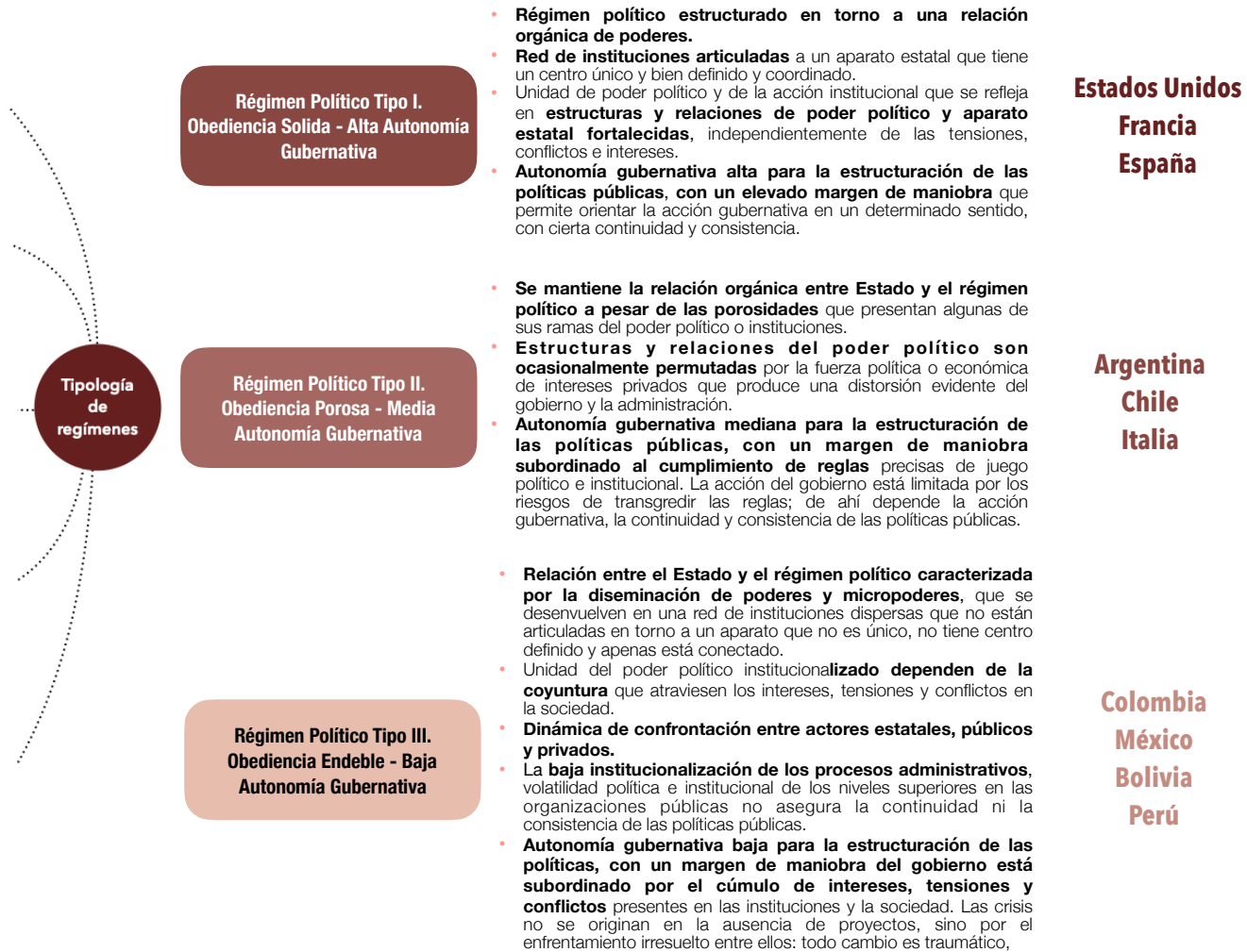
“Proceso mediante el cual un gobernante busca ordenar las partes de una manera tal que sus ideas o intenciones se proyecten como formas, relaciones y significados de gobierno, por su equipo de gobierno y por los gobernados. Se trata de construcciones particulares a través de las cuales el gobernante ejerce el gobierno: formas que establecen referentes comunes de acción a los funcionarios y los ciudadanos sobre un tema o problema específico; relaciones que establecen los campos temáticos u operacionales de interacción de los individuos, y significados que definen códigos de comunicación y buscan llenar de contenido los móviles de la acción gubernativa” (Medellín Torres, Naciones Unidas, and Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2004, p. 27).

Por tal razón, el modo en que se construye la interacción gubernativa entre la sociedad y el Estado, el ordenamiento del ejercicio de gobierno y su consecuente estructuración de la política pública, dan como resultado una tipología de regímenes políticos dentro de las políticas públicas. De manera que el Modelo General reconoce que existe una “marcada diferencia en la estructuración de la política pública entre países con instituciones regidas por la formalidad y sólidas estructuras políticas, y entre países con estructuras frágiles e instituciones arbitradas por la informalidad” (Medellín Torres, Naciones Unidas, and Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2004, p.8). En ese sentido, a continuación, se presenta un esquema con la tipología de regímenes políticos y su caracterización.

Esquema 5. Tipología de Regímenes Políticos dentro de la Estructuración de la Política Pública.



Continúa en siguiente página.



Fuente: Elaboración propia con base en Medellín Torres, Pedro, Naciones Unidas, y Comisión Económica para América Latina y el Caribe. La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. Santiago de Chile: CEPAL, Unidad de Financiamiento para el Desarrollo, División de Comercio Internacional y Financiamiento para el Desarrollo, 2004.

Tabla 1. Valoración de la Tipología Regímenes Políticos dentro de la Estructuración de la Política Pública.

Tipología de regímenes políticos	Territorialidad	Institucionalización (Fragmentación)		Estabilidad				Unidad de poder político		Autonomía		
		Formal	Informal	Estatal		Gubernativa		Unidad de Poder Político Institucionalizado	Unidad de Acción Institucional	Alta	Media	Baja
				Estable	Inestable	Estable	Inestable					
Régimen político Tipo 1 Obediencias sólidas	Completa	Alta	Baja	Alta	Baja	Alta	Baja	Alta	Alta	X		
Régimen político Tipo 2 Obediencias porosas	Completa	Baja	Alta	Alta	Baja	Baja	Alta	Alta	Baja		X	
Régimen político Tipo 3 Obediencias endebles	Parcial	Baja	Baja	Baja	Baja	Baja	Baja	Nula	Nula			X

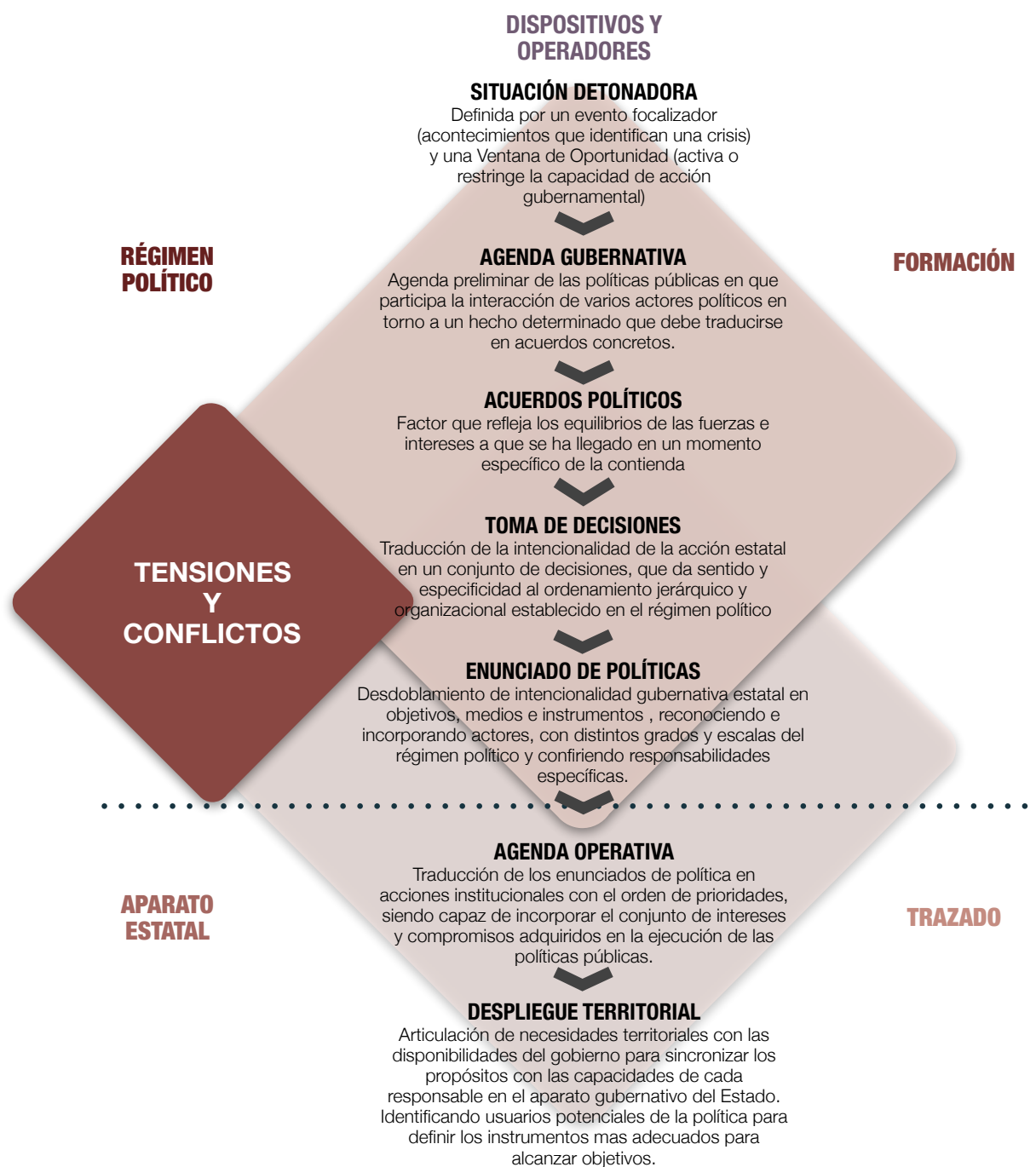
Fuente: Elaboración propia con base en Medellín Torres, Pedro, Naciones Unidas, y Comisión Económica para América Latina y el Caribe. La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. Santiago de Chile: CEPAL, Unidad de Financiamiento para el Desarrollo, División de Comercio Internacional y Financiamiento para el Desarrollo, 2004.

Por último, el Modelo General de Estructuración de Políticas Públicas establece el proceso mediante el cual la intencionalidad del Estado, que surge como una idea o reacción a ciertas tensiones y conflictos, se transforma en enunciados de política pública, y por tanto, requiere toda una serie de procedimientos, mecanismos y herramientas que materializan las ideas, consensos, intereses y objetivos que derivan de las relaciones entre los actores dentro del régimen político (ordenamiento y autonomía gubernativa) y la función gubernamental (forma de gobernar y modos de gobierno).

Para llevar a cabo este Modelo General se necesita la identificación de tres momentos esenciales, en primer lugar, las tensiones y conflictos que representan el cúmulo de intereses políticos, económicos y sociales en contraste con las “intervenciones gubernamentales a través de las políticas públicas y que determinan márgenes de maniobra de quienes gobiernan para convertir una apuesta política en hechos de gobierno”. Segundo, el conjunto de dispositivos y operadores de la política pública que “ordenan y movilizan los recursos técnicos, humanos y financieros que permiten atenuar las tensiones y conflictos, permitiendo márgenes de maniobra para imponer un proyecto político como un proyecto de todos”.

Estos dispositivos y operadores se traducen en una agenda gubernativa que a su vez se convierte en un acuerdo político cuando se equilibran los intereses, para luego convertirse una toma de decisiones y posteriormente en el enunciado de una política pública, que requerirá el despliegue territorial de las herramientas para articular las necesidades de los actores (intereses) con los propósitos de dicha política. Y tercero, los momentos de formación y trazado de la estructuración de la política pública, en que el régimen político se materializa en la acción del aparato estatal.

Esquema 6. Modelo General de Estructuración de Políticas Públicas.



Fuente: Elaboración propia con base en Medellín Torres, Pedro, Naciones Unidas, y Comisión Económica para América Latina y el Caribe. La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. Santiago de Chile: CEPAL, Unidad de Financiamiento para el Desarrollo, División de Comercio Internacional y Financiamiento para el Desarrollo, 2004.

Régimen político y función gubernamental como elementos centrales de la estructuración de las políticas públicas traducidos a la política de transporte público, mantienen las siguientes características:

A. El régimen político en la política de transporte público:

- Inicia con la identificación de los objetivos e intereses que puedan reconocerse en el Estado y en los actores privados⁹. En la práctica, los objetivos llegan a ser extremadamente opuestos entre unos y otros: mientras que para las autoridades de transporte el objetivo puede ser la modernización del servicio de transporte público, para las personas concesionarias dicha meta de modernización puede significar el cambio radical en la manera en que han estado operado desde bastante tiempo.
- El ordenamiento constitucional está contenido en las leyes y reglamentos en materia de transporte público, en los esquemas de concesionamiento o más propiamente en los instrumentos de relacionamiento público-privado que regula la prestación del servicio público de transporte. También en el desarrollo de normas técnicas realizadas con el fin de garantizar la calidad en la prestación del servicio.
- El ordenamiento institucional refiere al andamiaje disponible de las autoridades de transporte público y su capacidad técnica, organizacional y financiera para ejecutar las acciones encaminadas a lograr el objetivo. De igual manera, estos componentes se aplican a los actores privados: para las personas concesionarias y personas conductoras llega a significar todas aquellas formas de organización (cooperativas, agrupaciones, sindicatos) y esas formas jerarquizadas que se establecen en algunas figuras que operan como líderes de estos actores.
- El generador de orden está definido por el factor de cohesión que cada actor pueda acumular. Es decir, para las autoridades de transporte se refleja en la cohesión que llega a lograr con otras instituciones estatales al sumarse a su proyecto por medio de acuerdos interinstitucionales o una agenda conjunta. En las personas concesionarias, es la capacidad de organizarse para llevar a cabo una agenda de trabajo, que puede ser el desarrollo de mejoras en la prestación del servicio público de transporte o en ser una figura de oposición para las autoridades de transporte. El punto es, quien se posiciona como ente controlador de la política de transporte público, o si se logra unificar los intereses entre autoridades de transporte y actores privados en la construcción de una agenda de trabajo conjunta.
- La dotación de poder y autoridad formal es el reconocimiento de las instituciones estatales como autoridad de transporte público, al saberse que cuentan con la capacidad y la competencia para generar consensos y negociaciones al momento de desarrollar un proyecto de transporte público.
- La autonomía gubernativa es el grado de maniobra que tiene la autoridad de transporte para conciliar los intereses de los actores involucrados con los objetivos institucionales de la política de

⁹ En el Modelo General de Estructuración de Políticas Públicas de la CEPAL, los actores privados son aquellos que no son públicos, que no pertenecen al Estado ni su aparato de gobierno. En el caso de la política de transporte, los actores privados se refieren a las personas usuarias, las personas concesionarias, las personas operadoras de transporte público y otros actores identificados que intervienen directa e indirectamente en la prestación del servicio público de transporte. Asimismo, se menciona a las autoridades de transporte público, son aquellos organismos gubernamentales constituidos para la planificación, gestión, regulación y monitoreo del servicio público de transporte y sus servicios conexos (infraestructura, monitoreo, entre otros). Para el caso de esta investigación, se estará utilizando este término, para diferenciar de otras instituciones del Estado en su aparato de gobierno.

transporte, especialmente con aquellos actores que han permanecido durante mucho tiempo sin una regulación directa por parte del Estado.

B. La función gubernamental en la política de transporte público

- Tiene su expresión de forma de gobierno en el andamiaje y las herramientas que tiene a mano para conciliar un proyecto de transporte, junto con la capacidad para convocar, dialogar, negociar y mantener compromisos con los actores privados.
- El modo de gobernar, es la construcción de mecanismos de comunicación y de relaciones de la autoridad del transporte público con los actores privados, los medios por los cuales se establecen compromisos y qué tipo de compromisos. También aquellas estrategias que la autoridad de transporte público puede optar para lograr sus objetivos como por ejemplo el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana para el logro de consensos, mesas de negociación con actores privados, foros de consulta, entre otros. Por último, es la intensidad con que las autoridades de transporte público utilizan dichas estrategias gubernativas que pueden escalar desde la conciliación hasta la imposición, cuando no es compatible el grado de consenso con los propósitos definidos.

2.1.2. Diseño de sistemas integrados de transporte

En el mundo, existen distintas formas de gestionar y operar el transporte de personas y cosas. El más conocido en países latinoamericanos es el transporte de personas por medio de la prestación de un servicio público por parte del Estado a través de concesiones que asigna a personas particulares. En un estudio realizado por el Global Green Growth Institute (2018, p. 149) titulado “Análisis Comparativo de Modelos de Concesión de Transporte Público”, se realizó una revisión de los modelos de operación y concesionamiento del transporte público en las ciudades de Londres en Inglaterra, Estocolmo en Suecia, Bogotá y San Juan de Pasto en Colombia; Uberlandia en Brasil y Ciudad de México y León en México. En los modelos estudiados, la base principal es la relación del Estado con particulares, que de ahí desarrollando distintas formas de relacionamiento entre lo público y lo privado para definir el mecanismo y tipo de asignación del contrato de operación del servicio, los esquemas de remuneración para todas las partes involucradas y los criterios de sanción y evaluación de la calidad del servicio.

Para poder implementar sistemas integrados de transporte público estas ciudades transitaron a un esquema de mayor participación de operadores privados. Los gobiernos nacionales o locales realizan la planeación, la definición del esquema de remuneración y establece los criterios para la evaluación de la calidad del servicio de transporte público colectivo, incluyendo mecanismos de incentivos y sanción que influyen en el esquema de remuneración.

Por su parte, las personas operadoras del transporte son entes privados que se encargan de la operación del servicio de transporte, incluyendo: 1) la adquisición de la flota de vehículos para la prestación del servicio, 2) los patios de encierro y en algunos casos el desarrollo de la infraestructura de transporte, 3) proporcionar las personas conductoras de servicio y su capacitación, y 4) introducir la tecnología de recaudo de la tarifa y monitoreo de los vehículos.

De las acciones implementadas en estas ciudades, un gran número ya se han desarrollado en ciudades mexicanas: 1) la transición del modelo hombre-camión a un modelo empresarial con la consolidación de las personas operadoras de transporte que pasan de concesiones individuales a concesiones en contratos empresariales; 2) integración tarifaria de distintos sistemas de transporte; 3) cambio de vehículos antiguos para reducir la antigüedad de la flota, y 4) diseño de esquemas de remuneración que incluyan la creación de fondos de movilidad.

De las ciudades estudiadas solo Uberlandia y San Juan del Paso en América Latina pueden considerarse como ciudades medianas, puesto que su población es menor a un millón de habitantes. En ambas ciudades se han desarrollado proyectos de transformación del esquema de operación del transporte público colectivo para pasar del modelo hombre-camión a esquemas con características empresariales. Los aspectos más relevantes de ambas ciudades se mencionan a continuación.

Municipio de Uberlandia, Brasil.

El municipio de Uberlandia se considera como pionero en la organización del transporte público colectivo en ciudades pequeñas con un servicio regional de transporte que integra rutas BRT. Se menciona que el diseño del sistema integrado de transporte (SIT) se basa en un plan director que ordenó aspectos urbanos de la ciudad junto con el proyecto para crecer de acuerdo a las necesidades de la población. En el esquema de remuneración del sistema se destaca que el municipio no subsidia directamente la operación del sistema, si no que el riesgo de demanda se transmite completamente a personas operadoras del transporte colectivo. Sin embargo, una de las desventajas que se reconoce, es que ha aumentado la tarifa y por tanto, reducido el incentivo del uso del transporte público colectivo. Así también, las personas operadoras del servicio tienen incentivos para maximizar el uso de la capacidad y disminuir los indicadores de comodidad, ya que sus ingresos dependen del número de pasajeros a bordo (The Global Green Growth Institute, 2017).

La característica más relevantes del modelo es la creación de una autoridad de transporte, un plan maestro que sirve para orientar la planeación y el desarrollo del transporte público, una ley municipal que establece las generalidades del transporte y la implementación de un proyecto de sistema integrado de transporte que mueve 64 millones de viajes en rutas de autobús y un corredor tipo BRT. Existe una autoridad central encargada de establecer políticas de transporte y la política tarifaria, la planeación de las rutas y la dotación de la infraestructura para los servicios de transporte (terminales, estaciones, puntos de paradas). Los operadores privados del servicio de autobús son empresas privadas que dirigen la prestación del servicio, quienes se encargan de proporcionar el servicio, dotar de los patios de encierro y de los vehículos, cumpliendo con los requisitos que se establecen en el contrato. Adicionalmente, participan otros actores como una compañía de recolección del pasaje (Uberstrans) y un operador privado encargado de gestionar las terminales y garantizar su explotación comercial.

San José del Paso, Colombia

Fue la primera ciudad en Colombia en implementar el proyecto del gobierno nacional para formalizar el servicio de transporte público. El servicio de transporte público colectivo funcionaba bajo el modelo hombre-camión, siendo la principal razón de la antigüedad de la flota, con más de 10 años, situación que derivaba en una mala calidad del servicio y una sobre oferta de rutas en ciertos corredores. Además, se presentaba la figura de compañías afiliadas para quienes la autoridad había asignado autorizaciones para la prestación del servicio y las personas propietarias de vehículos debían inscribirse como asociados de la compañía afiliada para la prestación del servicio de transporte en una ruta determinada. A cambio, la empresa afiliada les cobraba a sus asociados por el uso de las rutas y la provisión de patios.

Por su parte, las personas propietarias de los vehículos y prestadoras del servicio debían encargarse de la contratación de las personas conductoras. Este esquema de compañías afiliadas tenía serios problemas en la operación, desde el diseño de las rutas al existir una sobreoferta de rutas en algunos corredores que aumentaban la congestión vial, un negocio no rentable por el mal servicio brindado basado en la remuneración por número de pasajeros, por lo que las personas conductoras competían y extendían las rutas para captar el mayor número de personas pasajeras; la flota era muy antigua, algunos vehículos con más de 18 años de trabajo y no existían mecanismos confiables para que se ejerciera un sanción. Como resultado, el sistema de transporte público colectivo tuvo una baja ocupación, trasladando la demanda a otros modos de transporte como motocicletas o a servicios no reconocidos por la autoridad como taxis compartidos y mototaxis.

Implementó el Sistema Estratégico de Transporte Público (SETP), estrategia desarrollada por el gobierno nacional para mejorar y formalizar el servicio de transporte público en ciudades chicas y medianas. Consistía en la creación de empresas privadas organizadas para la operación de buses y mantener a los propietarios actuales como proveedores de servicio, pues al ser un sector atomizado, representaba la fuente de ingresos para muchas familias, y tenía una relevancia importante para la ciudad como actividad económica y fuente de empleo. Entonces se produjo la reestructuración de rutas y organización de las personas operadores: 23 rutas fueron divididas en siete rutas estratégicas (cubren carreteras principales hacia el centro y su frecuencia es alta) y 16 rutas complementarias (servicio en zonas suburbanas al centro, frecuencia inferior).

Adicionalmente, las personas operadoras crearon una empresa conjunta temporal¹⁰ llamada UT Ciudad Sorpresa cuatro operadores del sistema tradicional a cargo de operar los autobuses en las rutas, encargado de la planeación y operación del sistema de rutas. Fue clave la participación del gobierno municipal creando un departamento especial llamado Avante que se encargó de las negociaciones con las personas operadoras desde el inicio del proceso de planeación y la realización de los estudios técnicos, para decidir en conjunto el esquema de operación y remuneración.

¹⁰ La empresa conjunta temporal se conoce como Unión Temporal de Empresas, que es un tipo de alianza que se usa en Colombia. De acuerdo con la Ley 80 de 1993, una empresa conjunta temporal es "cuando dos o más partes presentan conjuntamente una propuesta para la adjudicación y ejecución de un contrato con una entidad pública. Los beneficios, pérdidas, sanciones y riesgos derivados de la ejecución de la propuesta o del contrato se distribuirán de acuerdo con la participación accionaria de cada miembro dentro de la empresa conjunta temporal. Párrafo 1: Los licitantes definirán los términos y la extensión de su participación en la propuesta y su ejecución, los cuales no modificarán sin la autorización de la entidad contratante (entidad pública)". Por lo tanto, aunque la empresa es "temporal", la extensión de la asociación puede ser tan larga como decidan los accionistas. The Global Green Growth Institute. «Análisis Comparativo de Modelos de Concesión del Transporte Público». Mayo de 2017.

Como resultado se logró una cooperación transparente entre la autoridad (Avante) y los operadores de autobús, “que es una de las tareas más difíciles dentro de una transformación a gran escala”.

De parte de la autoridad se encontró una metodología que le mostró a los operadores los beneficios de un sistema organizado siguiendo el progreso del proyecto detenidamente y tomando en cuenta sus preocupaciones, en lugar de imponer las reglas. Por ende, Pasto logró avanzar más rápido que las otras ciudades de la iniciativa SETP. La implementación de las rutas reestructuradas y del sistema de semáforos, la construcción del Sistema de Gestión de Flota y las obras viales, muestran resultados importantes en cuanto a infraestructura y tecnología, ya que hoy en día Pasto cuenta con una de las infraestructuras más modernas de Colombia. El sistema ha logrado los objetivos previstos por el gobierno nacional siguiendo un plan de acción con pasos claros.

El caso de San José del Paso es relevante pues describe el funcionamiento del modelo hombre-camión y cómo tránsito hacia una organización de las personas operadoras del transporte que les permitió mejorar su modelo de negocio y al mismo tiempo, mejorar la calidad del servicio de transporte, captando de nuevo la demanda de transporte que se había trasladado a otros modos de transporte.

Tabla 2. Características y procesos de asignación de contratos y/o permisos en ciudades.

CATEGORÍA	DEFINICIÓN	INDICADOR	LONDRES	BOGOTÁ	CIUDAD DE MÉXICO	ESTOCOLMO	UBERLANDIA
Asignación de contratos	Definición de esquema de asignación: licitación, negociación o autorización para operar)	Mecanismo de asignación	Licitación competitiva	Licitación competitiva	Asignación del gobierno	Licitación competitiva	Licitación competitiva
	Determinación de asignación de contratos de concesión por ruta o por áreas	Tipo de asignación	Por ruta	Por área	Por corredor	Por área	Por área
	Establece si se utilizan contratos de costo bruto, costo neto, mixto o de costo bruto con incentivos de calidad.	Tipo de contratos	Costo bruto con incentivos de calidad	Costo bruto mixto y costo neto	Contrato bruto por kilómetro de autobús	Costo bruto con altos incentivos de calidad	Costo neto
Duración de las concesiones	La duración de cada contrato de concesión en servicios tipo BRT o servicios convencionales de transporte colectivo	Duración del Sistema BRT	-	15 años o 850,000 kms	10 años	-	10 años
		Duración del sistema organizado de autobús	5 años	24 años	10 años	8 - 10 años	10 años
Evaluación de la solidez de las cláusulas de calidad	Conjunto de categorías de las cláusulas de calidad. Para cada categoría, se evalúa el contrato para definir si estas cláusulas tienen una solidez alta, media o baja.	Con confiabilidad	Alta	Media	Alta	Media	Media
		Calidad del vehículo	Alta	Media	Media	Alta	Media
		Calidad del conductor	Alta	Baja	Media	Alta	Media
		Calidad de ingeniería	Alta	Media	Media	Alta	Media

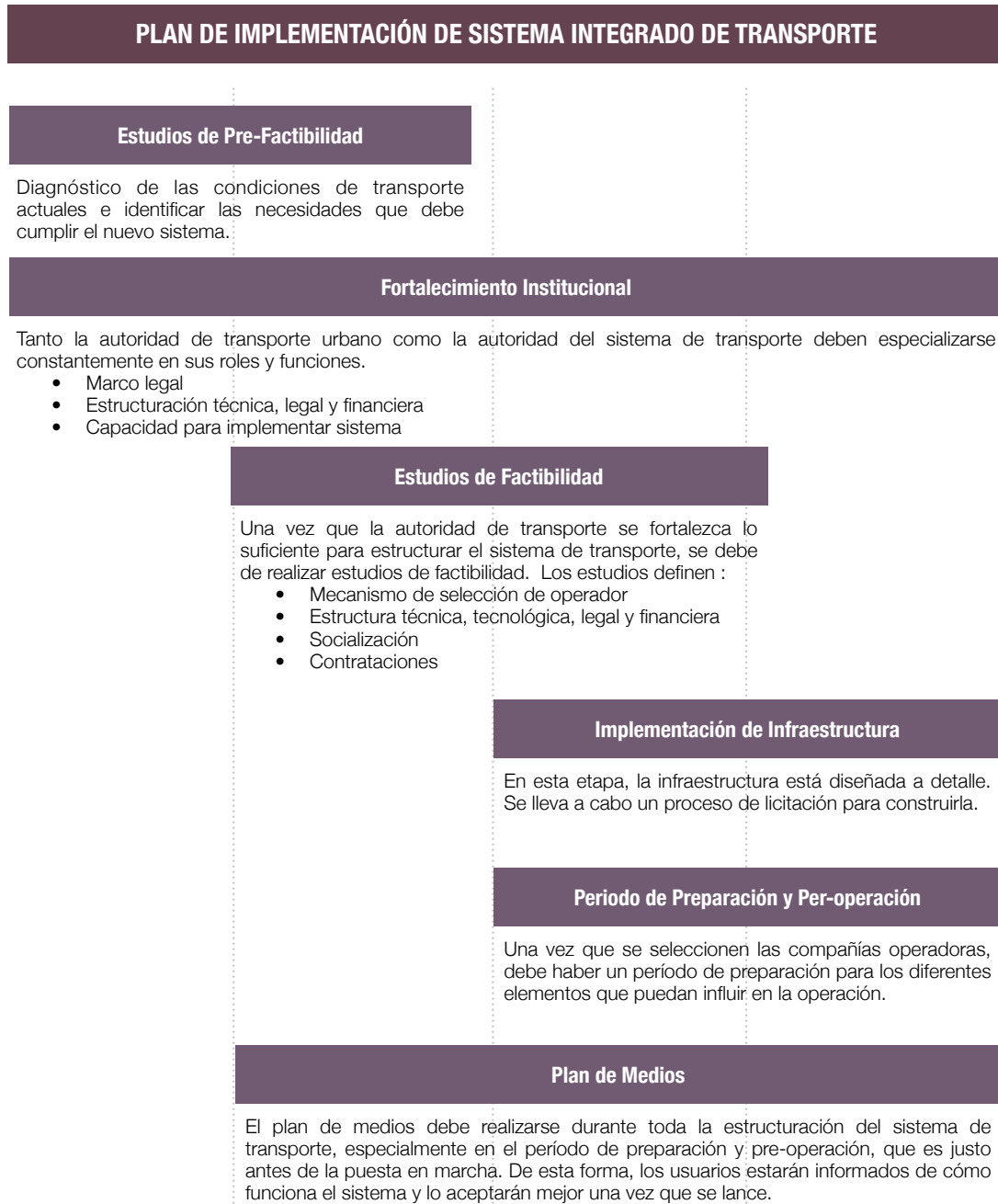
CATEGORÍA	DEFINICIÓN	INDICADOR	LONDRES	BOGOTÁ	CIUDAD DE MÉXICO	ESTOCOLMO	UBERLANDIA
	Este es un análisis cualitativo con base en los indicadores de calidad que se definen en los contratos de concesión de los cinco casos de estudio.	Satisfacción del Usuario	Alta	Baja	Media	Alta	Baja
		Seguridad	Alta	Media	Media	Alta	Media
		Medio ambiente	Media	Media	Media	Media	Media
Base de remuneración	Definición de la remuneración de cada ciudad, indicando si los pagos a las compañías privadas se calculan sobre la base de kilómetros registrados, pasajeros a bordo o una mezcla de ambos. El modelo de remuneración se documenta por separado para los corredores BRT y para el sistema organizado de autobús.	Sistema BRT	-	Fases I y II: kilómetros registrados, pasajeros a bordo (indirecto) Fase III: kilómetros registrados	Kilómetros registrados y demanda (para algunos contratos)	-	Kilómetros registrados y costos por kilómetro
		Sistema organizado de autobús	Fijo con descuentos por kilómetros no operados	Kilómetros registrados, pasajeros a bordo	Kilómetros registrados y demanda (para algunos contratos)	Kilómetros registrados, pasajeros a bordo	Kilómetros registrados
		¿Se ve afectado por los incentivos o sanciones a las cláusulas de calidad?	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Incentivos y sanciones	Fija el límite superior e inferior de los incentivos y de las sanciones sobre la base de remuneración al operador.	Incentivos	Hasta + 15% de la remuneración base	Hasta los fondos disponibles por sanciones en determinado mes	Tan alto como el resto de los ingresos del sistema	25% - 100% de la remuneración	-
		Sanciones	Tan bajo como -10% de la remuneración base	Tan bajo como -3% de la remuneración base	Sanciones fijas dependiendo de la gravedad y reincidencia	Información no disponible	Multa diaria hasta que se resuelva, sin límite
Evaluación de la Supervisión de la Autoridad	Dada la importancia de la aplicación de la cláusula contractual, se aborda un conjunto de temas para evaluar el poder de la autoridad. Las preguntas que se plantean en esta sección incluyen si la autoridad tiene un equipo técnico fuerte, si tiene las herramientas de TI disponibles para monitorear?	¿Hay un equipo técnico fuerte?	Sí	Sí	Sí	Sí	Información no disponible
		¿Existen herramientas de TI disponibles para monitorear?	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
		¿Hay información disponible para ejecutar los contratos?	Sí	Parcialmente - hay margen de mejora.	Sí	Sí	Información no disponible

Fuente: Elaboración con base en The Global Green Growth Institute. «Análisis Comparativo de Modelos de Concesión del Transporte Público». Mayo de 2017.

Resultado del análisis de los modelos de concesiones en las ciudades estudiadas, se identificaron aspectos generales a considerar en la selección del modelo de concesión o de asignación de los contratos para la prestación de los servicios de transporte público colectivo, siendo éstas las siguientes:

- a) El acuerdo debe considerar parámetros de calidad para la prestación de servicios.
- b) Los contratos no deben ser tan específicos, ya que pueden llegar a ser demasiado rígidos para las compañías operadoras y la autoridad, y se vuelve más difícil cumplirlos y ajustarlos con el tiempo. En cambio, el contrato debe buscar un resultado comercial justo, manteniendo los niveles de desempeño tanto de las compañías operadoras como de la autoridad de transporte.
- c) La definición de las condiciones del contrato debe basarse en la vida útil de los activos (especialmente de los vehículos), la estructura financiera de la concesión y los riesgos asignados a las compañías operadoras. La experiencia internacional ha demostrado que los términos contractuales que duran entre 10 y 12 años son razonables.
- d) Es importante definir al agente que estará a cargo de manejar cada tipo de riesgo con base en su capacidad para controlarlo y mitigarlo. La demanda, la evasión, la operación, la implementación, el reglamento y los riesgos de tipo de cambio son los principales riesgos relacionados con la operación del sistema de transporte.
- e) Es de suma importancia definir un esquema de compensación para las compañías operadoras, que incluya un pago base más un mecanismo de incentivos y sanciones. Generalmente se utilizan tres tipos de esquemas de compensación: por vehículos en operación, por kilómetros recorridos y por pasajeros. Cada una de estas opciones motiva a la compañía operadora de forma diferente y la hace desarrollar diferentes acciones administrativas en cuanto a las necesidades de demanda, la planeación, la programación y el control.
- f) El mecanismo de incentivos y sanciones en el contrato debe formar parte de una estrategia para motivar a las compañías operadoras a alcanzar ciertos niveles de servicio. Debe procurar una alta calidad de prestación de servicio, maximizar la eficiencia operativa y minimizar las externalidades negativas. El desarrollo de esta herramienta debe basarse en las necesidades del sistema y en los desafíos específicos. Además, las normas de incentivos y sanciones deben ser claras y medibles; deben de estar alineadas con la capacidad institucional de la autoridad, quien debe monitorear y controlar esta capacidad periódicamente.
- g) El acuerdo debe incluir cláusulas para gestionar los cambios contractuales, las acciones que se deban tomar en caso de que surjan malos resultados, y los mecanismos de mejora, entre otros.
- h) El proceso de licitación debe garantizar la transparencia y debe estar orientado a objetivos, mientras que el resultado debe estar alineado con los objetivos de las políticas públicas.

Esquema 7. Plan de Implementación para un Sistema Integrado de Transporte.



Fuente: Global Green Growth Institute (2018) Análisis Comparativo de Modelos de Concesión de Transporte Público. Síntesis de Reporte. Seúl, Corea, Pág. 100 - 784.

2.1.3. Diseño política de transporte desde el marco normativo para la regulación del transporte público en México

Ante la reforma constitucional de los artículos 4º y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en mayo de 2022 se publicó la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial, la cual tiene como objetivo “establecer las bases y principios para garantizar el derecho a la movilidad en condiciones de seguridad vial, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad, calidad, inclusión e igualdad” (LGMSV, 2022, p. 1). Previo a la promulgación de la ley general la legislación sobre transporte público en las entidades federativas quedaba libre dando lugar a una gran heterogeneidad en la regulación del mismo. Estados como Ciudad de México, Guanajuato, Colima, Aguascalientes y Quintana Roo (Arturo Ángel and Animal Político, 2019) fueron de los primeros en crear leyes especializadas sobre movilidad, transporte público y seguridad vial

Asimismo, el reconocimiento de la movilidad como un derecho constitucional estuvo acompañado de la obligación del Estado de establecer un sistema integral de movilidad en condiciones de seguridad vial en tanto que la Federación, entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, deben adecuar sus leyes locales para incluir el derecho a la movilidad bajo la guía de la Ley General en el fortalecimiento de sus normativas locales.

Aun así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha realizado distintos trabajos de análisis que ayudan en la construcción de instrumentos en el ámbito del transporte público. Para 2011, la SCJN publicó una Jurisprudencia Constitucional sobre la diferencia entre los conceptos de “tránsito” y “transporte” (Tribunal Pleno, 2011) derivada de la Controversia Constitucional 2/98, en donde se discutieron las diferencias conceptuales en la distribución de competencias entre la federación, las entidades federativas y los municipios en materia de tránsito y transporte. En los pronunciamientos de la interpretación realizada por la SCJN se estableció que, en México, únicamente le corresponde a la Federación y a las Entidades Federativas el concesionamiento de la prestación de los servicios públicos, así como su explotación, uso y aprovechamiento de bienes que son de dominio público.

Se estableció que el “transporte” es un servicio público¹¹ que consiste en llevar personas o cosas de un punto a otro, además de clasificarse a partir de la atención de las personas que son sus usuarias, es decir público y privado; debido a su objeto, en transporte de pasajeros, de carga o mixto; y, por último, atendiendo si cobertura puede clasificarse en urbano, suburbano, foráneo, nacional e internacional (Tribunal Pleno, 2011).

¹¹ En palabras de Gabino Fraga (2003), el Servicio Público se define como “toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la de la interdependencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental”. Continúa mencionando que es considerado como parte de la actividad estatal creada con el fin de “satisfacer una necesidad de interés general que de otro modo quedaría insatisfecha, mal satisfecha o insuficientemente satisfecha, y aunque la idea de interés público se encuentra en todas las actividades estatales y la satisfacción de los intereses generales no es monopolio del Estado, lo que distingue al servicio público es que la satisfacción del interés general constituye el fin exclusivo de su creación”. Un punto antes, Gabino Fraga explica que la actividad del Estado es el “conjunto de estos materiales jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de sus atribuciones que la legislación le otorga, siendo estas la de crear servicios públicos, intervenir mediante la gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país, reglamentar la actividad privada, o sustituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva” (Bonnard, Dr. Adm., págs. 16 y ss.)

En definitiva, definió el servicio público de transporte como:

“la actividad técnica, realizada directa o indirectamente por la administración pública con propósito de satisfacer la necesidad de carácter general, consistente en el traslado de las personas o de sus bienes muebles de un lugar a otro; cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes...” (Tribunal Pleno, 2011).

La intervención del Estado en la prestación del servicio público procede en que éste debe garantizar, regular y controlar el cumplimiento de una actividad que es considerada como indispensable como lo establece Gabino Fraga (Fraga, 2003). El mismo autor menciona que sin la intervención del Estado, la satisfacción de la necesidad que se cubre por medio del servicio público quedaría “insatisfecha, mal satisfecha o insuficientemente satisfecha”, puesto lo que distingue al servicio público “es la satisfacción del interés general como fin exclusivo de su creación” (Fraga, 2003).

Sin embargo, en la actualidad no es de extrañarse que el Estado traslade la responsabilidad de la prestación de un servicio público a una persona particular, puesto que, en la legislación mexicana, el Estado no tiene el monopolio de la satisfacción del interés público. Lo anterior lo explica Jorge Fernández Ruíz (Fernández Ruiz, Osorio Chong and Salazar, 2016), quien expone que es natural que la administración pública no cuente con una suficiencia financiera, técnica u organizacional para realizar la prestación de los servicios públicos por lo que puede recurrir a una descentralización administrativa que la categoriza como por colaboración, lo que significa que es posible transferir la facultad de la prestación del servicio público.

La transferencia de la facultad de la prestación de un servicio público a una persona particular puede realizarse a partir de la figura de la concesión, que el mismo Jorge Fernández Ruíz define como “el mecanismo jurídico mediante el cual, quien tiene la titularidad de determinadas atribuciones o facultades, o de ciertos bienes o derechos, delega su ejercicio o aprovechamiento a favor de un tercero” (Fernández Ruiz, Osorio Chong and Salazar, 2016).

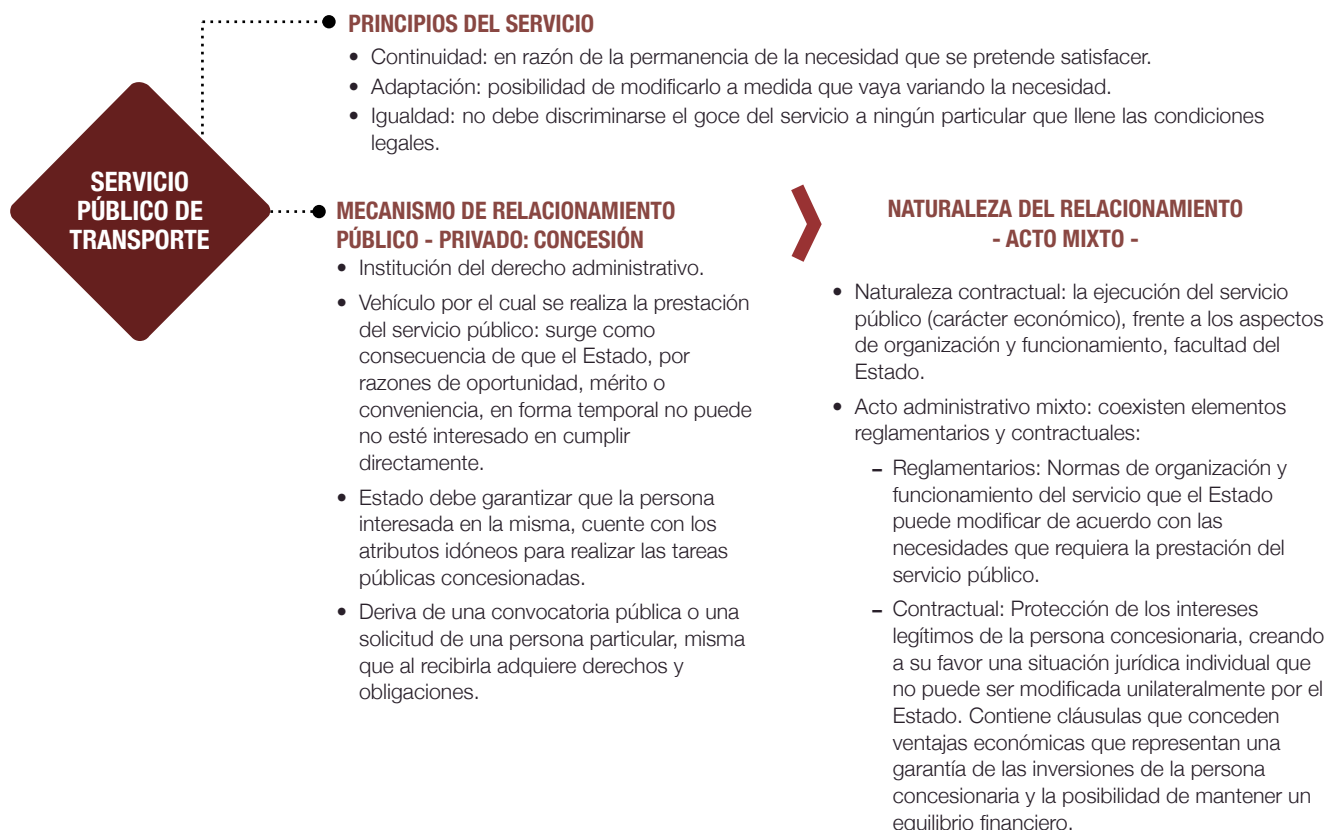
En México, la prestación del servicio de transporte público, por orden constitucional, le corresponde a la Federación y a las Entidades Federativas. Además, la gestión de la prestación de los servicios públicos en nuestro país se encuentra regulada por la Constitución Política de México en su Artículo 28, misma que señala lo siguiente:

“El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público” (Art. 38 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917).

De lo anterior, la SCJN estipula la jurisprudencia que los servicios públicos de transporte de pasajeros o carga, podrá concesionar su prestación o explotación, sujetándose a las leyes de la materia (Tribunal Pleno, 2011). Asimismo, la Constitución Política de México (1917; Art. 28) establece que los regímenes de servicio público deberán llevarse a cabo a través de una ley y que las concesiones de uso público o social son sin fines de lucro que se otorgan a través del mecanismo de asignación directa conforme a lo que establezca la ley y en condiciones que garanticen la transparencia del procedimiento.

Lo interesante en este punto son las contradicciones entre el derecho administrativo que faculta al Estado para regular la prestación del servicio público de transporte, y el derecho privado que protege las garantías de las personas particulares, centrándose las contradicciones precisamente en la concesión. La prestación de un servicio público por una persona particular debe de cumplirse con ciertos criterios y está sujeta a condiciones por la propia naturaleza contractual de la concesión; mismo que se explica a continuación.

Esquema 8. Condicionantes de la Prestación del Servicio Público de Transporte conforme al derecho mexicano.



Fuente: Elaboración propia con base en Fraga, Gabino, Derecho administrativo, 40a. ed., México, Porrúa, 2003, p. 242-254; y Tesis PC.VI. A. J/16 A (10a) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 74, enero de 2020, Tomo II, Pág. 2021

Frente lo anterior, Suprema Corte de Justicia de la Nación ha analizado y relacionado varias aportaciones jurisprudenciales en las que marca la pauta para la resolución de la contradicción entre la voluntad unilateral y la voluntad particular, siendo que el deber ser de las concesiones administrativas es satisfacer el interés social, poniendo de manifiesto que el otorgamiento de la misma significa la prestación de un servicio público, no en beneficio de la persona concesionaria, si no en la garantía de preservar y favorecer el interés general, la utilización social y el interés público (Tribunal Pleno, 2004).

Desde la teoría jurídica, la concesión de un servicio público se define como el “acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado” (Fraga, 2003).

Pese a ello, la delegación de actividades del Estado a particulares no significa la renuncia o abandono de éste para con dichas tareas, puesto que las atribuciones como actividades de Estado no se cancelan, lo que impide a los particulares realizarlas sin una concesión y sin la regulación, control y vigilancia por parte del Estado.

Aún así, la concesión de un servicio público desde el derecho mexicano contiene una serie de componentes que le otorga la configuración actual, y de la cual se parte para que se construya la legislación local en las entidades federativas en México sobre el ámbito de la regulación del servicio público de transporte. Estos componentes son las responsabilidades y derechos del Estado y de la persona concesionaria, el esquema de colaboración, las características del régimen financiero y las tarifas, la compensación de cargas que derivan del mismo ejercicio de prestación del servicio público y la temporalidad la concesión. Lo anterior se resume en la siguiente tabla.

Tabla 3. Componentes de la concesión del servicio público de transporte.

Componente	Definición	Acciones del Estado	Acciones Persona Concesionaria
Atribuciones	Contiene verdaderas disposiciones legales con las cuales se regula la situación de la persona concesionaria, de los terceros personas usuarias, y bases de funcionamiento del servicio.	- Imposición de las disposiciones legales para la regulación de la prestación del servicio público de transporte. - Imponer condiciones de idoneidad moral y económicas exigidas por la seriedad e importancia del objeto de la concesión. - Estado puede concurrir en la aportación de elementos para la empresa vía subvenciones, garantizando determinado interés a los capitales invertidos o concediendo otra clase de ayuda.	- Obligación estricta de ejecutar personalmente las obligaciones impuestas por el acto. - Aportar todos los elementos pecuniarios indispensables para la ejecución de las obras y explotación del servicio.
Colaboración	La persona concesionaria viene a ser una colaboradora del Poder Político en la realización del servicio autorizado por la concesión.	- Los derechos de la persona concesionaria sobre los bienes afectados a la concesión pasan al Estado sin compensación alguna al término de la concesión (derecho de reversión). - Intervención para la vigilancia del buen estado de los bienes concesionados.	- Propietaria de bienes afectados a la explotación del servicio concesionado. - Obligación de mantener en buen estado los bienes durante el plazo de la concesión.
Régimen financiero	El régimen financiero del servicio concesionado es independiente del régimen financiero del Estado, de manera que la persona concesionaria debe obtener fondos indispensables para la instalación del propio servicio y mantener para éste un presupuesto fuera del centro de la Administración conducente.	- Controlar las cargas y los provechos de la misma al regular unilateralmente el funcionamiento del servicio y la aprobación de las tarifas que constituyen la remuneración de los gastos de organización y funcionamiento. - Determinar el régimen financiero de la concesión, a partir del carácter de las tarifas del servicio y de la forma de compensar la agravación de las cargas en la ejecución de la concesión.	- Soportar los riesgos de la empresa de prestación del servicio público de transporte. - Acatar la definición de la tarifa del servicio que establezca el Estado.
Tarifa	La regulación de la tarifa constituye uno de los elementos contractuales de la concesión.	Necesidad de mantener el equilibrio financiero de la concesión y, consecuentemente, por la necesidad de que el servicio subsista, y de que subsista en las mejores condiciones para beneficios del público.	Las tarifas no forman parte de las cláusulas contractuales de la concesión, porque ellas constituyen un elemento esencial de la reglamentación del servicio público concedido.

Componente	Definición	Acciones del Estado	Acciones Persona Concesionaria
Compensación de cargas	La compensación de la agravación de las cargas en la ejecución de la concesión.	Acontecimientos externos no dependen de ninguna manera de las partes, vengán a hacer más onerosa la situación del concesionario: economía de la concesión.	- Derecho a la compensación al tratarse una modificación de las condiciones bajo las cuales se estableció la concesión y han cambiado por la agravación de las cargas en la ejecución de la concesión. - Persona concesionaria tiene obligaciones jurídicas y con el público que aprovecha de las prestaciones de dicho servicio, por lo que establecen expresamente la obligación del concesionario de prestar el servicio a todo el que lo solicite.
Temporalidad	La concesión es, por su misma naturaleza, de un carácter temporal.	- Consideración de la relación entre la recuperación de los capitales invertidos y la duración de la concesión como elemento reglamentario que puede ser modificado en cualquier instante por un acto unilateral. - Las concesiones pueden concluir antes de la expiración del término que en ellos se estipula, cuando cesa el objeto para que fueron otorgadas, o cuando el concesionario deja de cumplir algunas de las obligaciones que impone la propia concesión. Por lo que la Autoridad tiene el poder de sanción y puede declarar la caducidad de la concesión.	Fijación de término para que durante su vigencia pueda la persona concesionaria pueda obtener una utilidad razonable sobre sus inversiones y recuperar el importe de éstas por medio de las cuotas que las personas usuarias paguen por el servicio.

Fuente: Elaboración propia con base en Jiménez Bautista, Flor. «Concesión del Transporte Público Individual». En Actualidad de los servicios públicos en México, editado por David Cienfuegos Salgado y Luis Gerardo Rodríguez Lozano, 1. ed. Vol. Actualidad de los servicios públicos en México. Serie Doctrina jurídica 493. México: UNAM 2009.

La concesión es el mecanismo por medio del cual el Estado puede ejercer una regulación del servicio público de transporte, la regulación es primordial para el ejercicio del Estado y su interacción con los actores privados, siendo ésta una de las dimensiones del Modelo Normativo del Transporte Público. De acuerdo con Mitnick (1989) la regulación se define como:

“la restricción intencional de la elección de actividades de un sujeto, y proviene de una entidad que no parte directa ni está involucrada en dicha actividad. La regulación es la vigilancia, de acuerdo con la regla, de la elección de actividades de un sujeto, y proviene de una entidad que no es parte directa ni está involucrada en dicha actividad” (Mitnick, 1989, p. 24).

Además, Mitnick (1989) menciona como elementos de la regulación: 1) el reconocimiento de las identidades del regulador y del regulado, 2) la naturaleza de la actividad regulada (social o económica), 3) los motivos (el interés público o privado, la eficiencia, la seguridad o la equidad), y 4) los medios de vigilancia utilizados para asegurar el cumplimiento de las reglas establecidas.

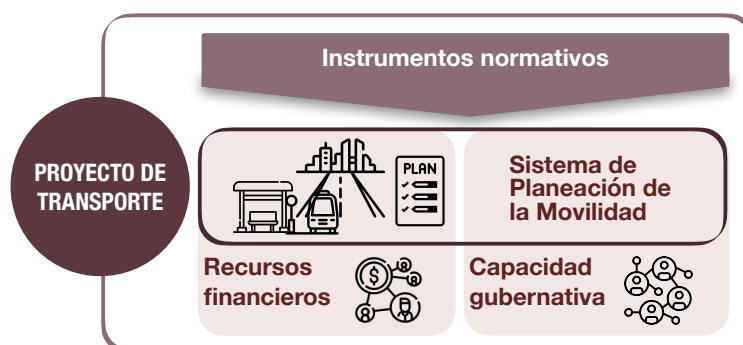
De los cuatro elementos de la regulación, tres se han comentado en líneas anteriores. El primer punto, el reconocimiento de identidades, se puede decir que el regulador es el Estado, su aparato gubernativo, y en temas de transporte, específicamente las autoridades de transporte público; y la identidad de regulado son los actores privados, es decir, las personas concesionarias.

El segundo punto, la naturaleza de la actividad regulada es social al tratarse de un servicio público con una particularidad económica, de acuerdo con el régimen financiero, tarifario y compensación de cargas que se consideran como elementos de la concesión. Y el tercero, los motivos, que son el interés público. Con respecto al cuarto punto, los medios de vigilancia, generalmente se encuentran especificados en el contrato de la concesión y en las leyes y reglamentos que lo regulan.

Actualmente se mantiene la heterogeneidad en las entidades federativas sobre la regulación del transporte público pues han desarrollado sus propias definiciones, características y reglas con respecto a las concesiones de transporte público¹², incluso en algunos casos se toma en cuenta otros instrumentos como la Ley de Procedimientos Administrativos de cada entidad federativa, para complementar y resolver vacíos normativos. De manera que los gobiernos en las ciudades mexicanas han buscado crear un andamiaje que les permita regular el servicio público de transporte, complementando aquellos vacíos en la normatividad local y la capacidad gubernativa. Sin embargo, lejos de sólo crear una serie de dependencias de gobierno o publicar leyes y reglamento, el reto se encuentra en la institucionalización de la política de transporte público, de manera que sea constante y permanente.

Al respecto, la institucionalización es la “producción y reproducción de mecanismos e instrumentos a través de los cuales el ejercicio del poder político se extiende y profundiza en una sociedad diferenciado sus formas de control e internalizando una identidad colectiva” (Oszlak, 1997, p. 20). Contempla dos dimensiones: 1) principios y valores que fundamentan las instituciones, siendo estos conocidos, aceptados y practicados regularmente; y 2) la adquisición de valor y estabilidad en sus estructuras, funciones y procedimientos en las instituciones (Medellín, 2004). La institucionalización de la política de transporte en ciudades mexicanas que han desarrollado proyectos emergentes de transporte público ha realizado una serie de pasos y lo conciben primero creando la capacidad gubernativa a través de la integración de un equipo técnico de trabajo, la asignación de recursos.

Esquema 9. Componentes para una Institucionalización de la Política de Transporte.



Fuente: Elaboración propia.

¹² La SEDATU publicó el Diagnóstico Normativo en Materia de Movilidad. Proceso Nacional de Armonización Normativa en materia de Movilidad con el objetivo de “armonizar el marco jurídico para la mejor implementación de las obligaciones jurídicas, nacionales e internacionales, del Estado mexicano en materia de movilidad y otras agendas transversales”. En el Diagnóstico se menciona que desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Asentamientos Humanos Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano se observó vacíos en la materia de transporte, que en algunos casos han sido llenados por leyes locales o por decisiones judiciales llevadas a cabo por la Suprema Corte de Justicia de la Nación “entorno a las competencias y alcance legal a la evolución constante del fenómeno de la movilidad”. En el Diagnóstico se concluyó que “cada congreso local tiene la atribución de regular sobre asuntos de transporte no previstos en otras disposiciones normativas jerárquicamente superiores”. SEDATU, y Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. Diagnóstico normativo en materia de movilidad. Proceso Nacional de Armonización Normativa en materia de Movilidad. México, 2020.

2.2. Marco de análisis de la política de transporte en ciudades medias

Revisadas las dimensiones política, operativa y normativa en el diseño de las políticas de transporte, lo que se procedió a realizar fueron matrices de análisis para la dimensión política, como marco de estudio para la contextualización de la política de transporte en una ciudad media, en este caso, en la Zona Metropolitana de Colima - Villa de Álvarez, misma que se revisará en el siguiente capítulo. Las dimensiones operativas y normativas apoyan en la definición del contexto en que se realizaron las acciones que llevan a la construcción de la política de transporte público y la interacción entre los actores clave. A continuación, se muestra la matriz de análisis y su descripción.

Dimensión política

Análisis del diseño de política pública desde la función gubernamental.

En esta dimensión se obtuvieron los componentes a tomar en cuenta del régimen político y la función gubernamental para la estructuración de la política pública. Al estar más enfocado al ordenamiento del Estado, se aplicaron los elementos para el ámbito del transporte público y para la función gubernamental de las Autoridades de Transporte¹³.

Los elementos que contiene el análisis de los puntos a revisar para cada uno de los elementos a valorar son los siguientes:

- **Componentes:** puntos que caracterizan el régimen político y la función gubernamental como elementos análisis de la estructuración de la política de transporte.
- **Variable de valoración:** Indica cuáles son los puntos que deben considerarse para la valoración del criterio.
- **Criterios para evaluar:** criterios que deben considerarse para valorar el régimen político y la función gubernamental para realizar el análisis de la estructuración de la política de transporte en Colima.
- **Situación óptima:** Describe la situación ideal en la estructuración de una política de transporte de acuerdo con el modelo.

Para la valoración en el caso de estudio en el estado de Colima, se definió una escala de valoración de acuerdo con lo siguiente:

- **Situación actual:** Describe la situación actual con base a la acción de la autoridad de transporte y su interacción con los actores de transporte.
- **Valoración:** Escala de valores de evaluación cualitativa de la información presentada para la valoración del régimen político y la función gubernamental sobre el proyecto de transporte de Colima Sistema Integrado de Transporte Regional y la relación entre la autoridad de transporte y los actores del transporte.

¹³ Se utilizará Autoridades de Transporte para referirse a las instituciones o dependencias encargadas del diseño, implementación y regulación de la política de transporte en ciudades mexicanas. Debido a que existe una diversidad de formas en que el Estado se organiza y crea dependencias, además de que los niveles son muy distintos entre secretarías, organismos autónomos o direcciones generales, se optó por generalizar bajo el concepto de autoridades de transporte en este punto para facilitar la lectura.

- **Fuente de consulta:** registro documental y hemerográfico relacionado con la acción de la autoridad de transporte y los actores de transporte.

La valoración a que hace referencia se realizará con base en lo siguiente escala:

Esquema 10. Escala de valoración del diseño de política pública desde la función gubernamental.

☆☆☆☆	No se contempló en el diseño de la política de transporte para Colima.
★☆☆☆	Se contempló en instrumentos normativos y de planeación, además de identificarse dentro de los objetivos y metas de la autoridad de transporte pero no puede implementarse.
★★☆☆	Se contempló en instrumentos, objetivos y metas, además de comenzar a construir un proceso institucional pero tiene dificultades para implementarse
★★★☆☆	Se contempló y se observan ajustes importantes para la permanencia y continuidad del cambio
★★★★★	Se observa una transformación significativa y se logró el objetivo de política

Fuente: Elaboración propia a partir de la metodología propuesta por Medellín Torres, Pedro, Naciones Unidas, y Comisión Económica para América Latina y el Caribe. La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. Santiago de Chile: CEPAL, Unidad de Financiamiento para el Desarrollo, División de Comercio Internacional y Financiamiento para el Desarrollo, 2004.

Tabla 4. Matriz de caracterización del Régimen Político dentro de la Estructuración de la Política de Transporte

Componentes	Descripción	Variable de valoración	Criterios a evaluar	Situación óptima
Territorialidad gubernamental	Campo relacional a través del cual la persona se convierte en ciudadana y el Estado se proyecta y constituye como una unidad de poder que regula la sociedad en una unidad geográfica definida	Escala de ciudad Consideración del sistema de ciudades que existe en el territorio	Proyecto considera la escala de ciudad para la cual se está proponiendo el SIT.	El proyecto SIT es congruente para la escala de ciudad en la que se pretende implementar.
Institucionalización	Producción y reproducción de los mecanismos e instrumentos a través de los cuales se ejerce el poder político. Dimensiones: • Reconocimiento de principios y valores • Adquisición de valor y estabilidad	Fragmentada formal o fragmentada informal	Mecanismos para el ejercicio del poder político: • Principios y valores sobre los cuales se basa el proyecto SITR	La autoridad de transporte cuenta con mecanismos para transmitir los principios y valores sobre los cuales ha determinado el proyecto SIT, así como dispositivos para la alineación de objetivos entre los distintos actores. Dichos principios y valores son similares o iguales a los que otros actores (personas operadoras, personas concesionarias) evocan para el proyecto SIT de manera que la acción gubernamental adquiere valor y estabilidad
			• Grado de consenso y magnitud de cambio (Van Meter et al., La implementación de las políticas.2014) que representa el proyecto SIT.	
			• Dispositivos utilizados en la conducción de objetivos.	

Componentes	Descripción	Variable de valoración	Criterios a evaluar	Situación óptima
Estabilidad	Manifestación de la relación entre territorialidad e institucionalización • Territorialidad: capacidad del Estado para mantenerse y reproducirse bajo un orden establecido. • Institucionalización: capacidad para mantener la dirección y control en el proceso de conducción de la sociedad y el Estado que se gobierna.	Estatal Problemas de territorialidad: capacidad del Estado para mantenerse y reproducirse bajo un orden establecido.	Construcción de relaciones entre la autoridad de transporte y otros actores (personas operadoras, personas conductoras): • Relaciones de exterioridad: forma en que la autoridad de transporte reacciona a las presiones externas e internas.	La autoridad de transporte tiene la capacidad para construir lazos de pertenencia que rigen las relaciones con otros actores del transporte (personas operadoras, personas conductoras).
			Construcción de relaciones entre la autoridad de transporte y otros actores (personas operadoras, personas conductoras): • Relaciones de trascendencia: capacidad que la institucionalidad le confiere a la autoridad de transporte para que otros actores (personas operadoras, personas conductoras) acaten sus decisiones y acciones y se mantengan con el tiempo.	
			Construcción de relaciones entre la autoridad de transporte y otros actores (personas operadoras, personas conductoras): • Relaciones de unicidad: mecanismos a partir de los cuales se establece el grado en que concentra o no el poder del estado y del gobierno. Arreglos bajo la forma de normas y reglamentos que predefinen las estructuras, funciones y procedimientos que deben regir la acción administrativa.	

Componentes	Descripción	Variable de valoración	Criterios a evaluar	Situación óptima
		Gubernativa Problemas de institucionalización: capacidad para mantener la dirección y control en el proceso de conducción de la sociedad y el Estado que se gobierna.	Construcción de mecanismos internos para la acción gubernativa: • Modo de conversación: dispositivos a través de los cuales se produce la comunicación entre la autoridad de transporte y otros actores de transporte (personas operadoras y personas conductoras) para realizar peticiones y establecer compromisos.	La autoridad de transporte tiene una cultura política e institucional que prevalece ante las presiones internas y externas, de manera que puede implementar un proyecto de transporte sin represiones o falta de consenso.
			Construcción de mecanismos internos para la acción gubernativa: • Modo de organización y uso de recursos: construcción del equipo de trabajo de la autoridad de transporte para el despliegue territorial de la acción gubernativa para alcanzar los objetivos institucionales.	
Unidad de poder político	La unidad que debe mantener en el ejercicio de poder político y en la acción de sus instituciones.	Poder político institucionalizado Característica o tributo que le permite al Estado imprimir principios de cohesión interna al conjunto de instituciones que lo componen.	Dotación de poder y autoridad formal a la autoridad de transporte para la toma de decisiones: • Asignación de competencias para comprometer, asignar y aplicar recursos públicos (humanos, técnicos y financieros)	La autoridad de transporte tiene amplio poder y autoridad formal reconocido por otros actores de transporte (personas operadoras y personas conductoras) para la toma de decisiones.
			Dotación de poder y autoridad formal a la autoridad de transporte para la toma de decisiones: • Establecimiento de controles, modalidades y márgenes de participación en decisiones de los actores de transporte (personas operadoras, personas conductoras).	

Componentes	Descripción	Variable de valoración	Criterios a evaluar	Situación óptima
		Unidad de acción institucional Capacidad para impedir a grupos sociales dominantes o dominados, sustituir al Estado o tomar como propios uno o varios ámbitos y funciones inherentes a la acción estatal	Generación de dispositivos de oposición al proyecto SIT por parte de otros actores (personas operadoras, personas conductoras): • Manifestaciones de oposición a las decisiones de la autoridad de transporte	La autoridad de transporte tiene una capacidad de respuesta ante la manifestación de oposición de otros actores del transporte (personas operadoras, personas conductoras), de manera que mantiene el poder de decisión y sus funciones ante las presiones externas.

Fuente: Elaboración propia con base en Medellín Torres, Pedro, Naciones Unidas, y Comisión Económica para América Latina y el Caribe. La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. Santiago de Chile: CEPAL, Unidad de Financiamiento para el Desarrollo, División de Comercio Internacional y Financiamiento para el Desarrollo, 2004.

Finalmente, del análisis realizado se valorará el nivel de autonomía que se refleja en las acciones de la autoridad de transporte, entendida como las diferencias que pueden existir en el grado de autonomía que tienen los gobernantes en la estructuración de las políticas públicas, de modo que pueda traducir sus intenciones de gobierno en hechos gubernamentales. Se retomará la valoración presentada por la CEPAL (2004) de Alta, media o baja autonomía gubernativa, tomando como criterios de evaluación, además de los componente antes descritos en la tabla, el margen de desplazamiento de la acción de la autoridad de transporte en el diseño e implementación del proyecto del Sistema Integrado de Transporte Regional como instrumento de la política de transporte en la Zona Metropolitana de Colima - Villa de Álvarez. Se tomará como situación óptima o esperada, que la autoridad de transporte tiene un elevado margen de maniobra que le permite orientar la acción gubernativa para desarrollar el proyecto SIT, asegurando su continuidad y consistencia.

Capítulo 3. Contraste entre diseño y aplicación de la política de transporte público urbano

La usanza es más estricta que la ley.

Anónimo.

De entre las ciudades medias y pequeñas que existen en México, el estado de Colima es un caso particular. En la historia de este Estado es posible identificar elementos de contraste de la política pública de transporte que son objeto de estudio de esta investigación. Además, Colima se encuentra en un punto de inflexión entre seguir con las prácticas tradicionales de los sistemas de transporte o transitar hacia alternativas de gestión del transporte que en ciudades más grandes ya llevan años funcionando. Es interesante observar en este particular territorio, la reacción de los actores que intervienen en la política de transporte ante la aproximación de problemáticas como la congestión vehicular, la contaminación ambiental, la expansión urbana o la fragmentación y segregación socioespacial, fenómenos propios de grandes ciudades.

Por la escala de ciudades pequeñas en el estado de Colima, es posible que fenómenos urbanos que impactan en la calidad de vida de las personas, se encuentren en un nivel de gestión en que sea factible la implementación de soluciones que no conlleven grandes transformaciones. No obstante, inclusive con una escala pequeña de ciudad, para los cambios que requiere Colima y las metas que las autoridades y distintos actores han proclamado alcanzar, es indispensable un cambio estructural en la manera de diseñar, implementar y regular la política de transporte y en general las políticas urbanas.

Por tanto, en este apartado se revisaron distintos elementos que a lo largo de la historia del transporte en Colima han configurado el diseño y aplicación de la política de transporte, para después pasar con el análisis del diseño de la política a partir de las dimensiones política, operativa y normativa como marco de análisis de la política de transporte en Colima. Se inició con la caracterización del contexto social, económico y urbano de manera general del territorio para después describir los sistemas de transporte público que funcionan en el Estado considerando las dimensiones: 1) operativa, con la descripción de elementos principales de diseño, operación y gestión del sistema de transporte público; 2) política, con la descripción de la capacidad instalada para el diseño de la política; y 3) normativa, con la descripción de la regulación del transporte a partir del otorgamiento de concesiones. Se incluyó un apartado con los actores del transporte y su participación en los sistemas desde la visión de las tres dimensiones, para finalizar con los resultados del marco de análisis del diseño de la política de transporte en Colima.

3.1. Colima como ejemplo de contraste

Colima con sus 5,625 km², ocupa el cuarto lugar entre los estados más pequeños del país, después de Tlaxcala, Morelos y la Ciudad de México (INAFED, Sin fecha), y representa el 3% de la superficie del país (INEGI. Marco Geoestadístico Nacional V05). A pesar de su pequeño territorio, Colima concentra una gran diversidad de ecosistemas facilitados por su ubicación geográfica en la Región Centro-Occidente. La creación de los centros urbanos en Colima se realizó en función del relieve terrestre, la cercanía a ríos y cuerpos de agua, las tierras agrícolas y los enlaces carreteros, de manera que se formaron localidades centrales que fueron incrementando su densidad población y mantienen una relación de interdependencia con otras localidades satélites. Al igual que gran parte de las ciudades mexicanas, y especialmente ciudades medias, las ciudades en Colima crecieron a partir del centro, de manera que la morfología urbana de las ciudades colimenses son semiconcéntricas con relación al centro histórico (Álvarez de la Torre, 2016).

A pesar de que en Colima se encuentra uno de los puertos marítimos más importantes en el país como lo es el Puerto de Manzanillo, una ventana a los países de la cuenca del pacífico y punto de parada entre los países de América Latina y América del Norte, la aportación al Producto Interno Bruto nacional apenas alcanza el 0.6% y ocupa el lugar 31 (Secretaría de Economía, 2016). Por su ubicación en el Pacífico Mexicano, sus sectores estratégicos se han concentrado en la logística, distribuyendo mercancías hacia la región centro y los estados del bajo como Jalisco, Michoacán, Guanajuato, Aguascalientes, San Luis Potosí y Zacatecas. También la agroindustria y la minería son sectores estratégicos en el Estado.

Actualmente, Colima mantiene una dinámica económica muy ligada al territorio. Las actividades económicas principales se concentran en tres ciudades centrales: Colima - Villa de Álvarez, Tecomán y Manzanillo. Estas ciudades están interconectadas por un eje carretero que a su vez conecta al Estado con el resto del país, y por el que transitan grandes volúmenes de la mercancía portuaria, así como también la producción agrícola e industrial. Para 2011, Colima ya contaba con 416 kilómetros de carreteras federales pavimentadas, 533 kilómetros de carreteras pavimentadas alimentadoras estatales con 69 kilómetros revestidos; de este sistema principal, se encuentra una red de caminos rurales con 1,116 kilómetros de longitud (INEGI, 2011) conformados a partir de la capital del Estado y hacia otros centros urbanos y cabeceras municipales, formando una red entre las localidades.

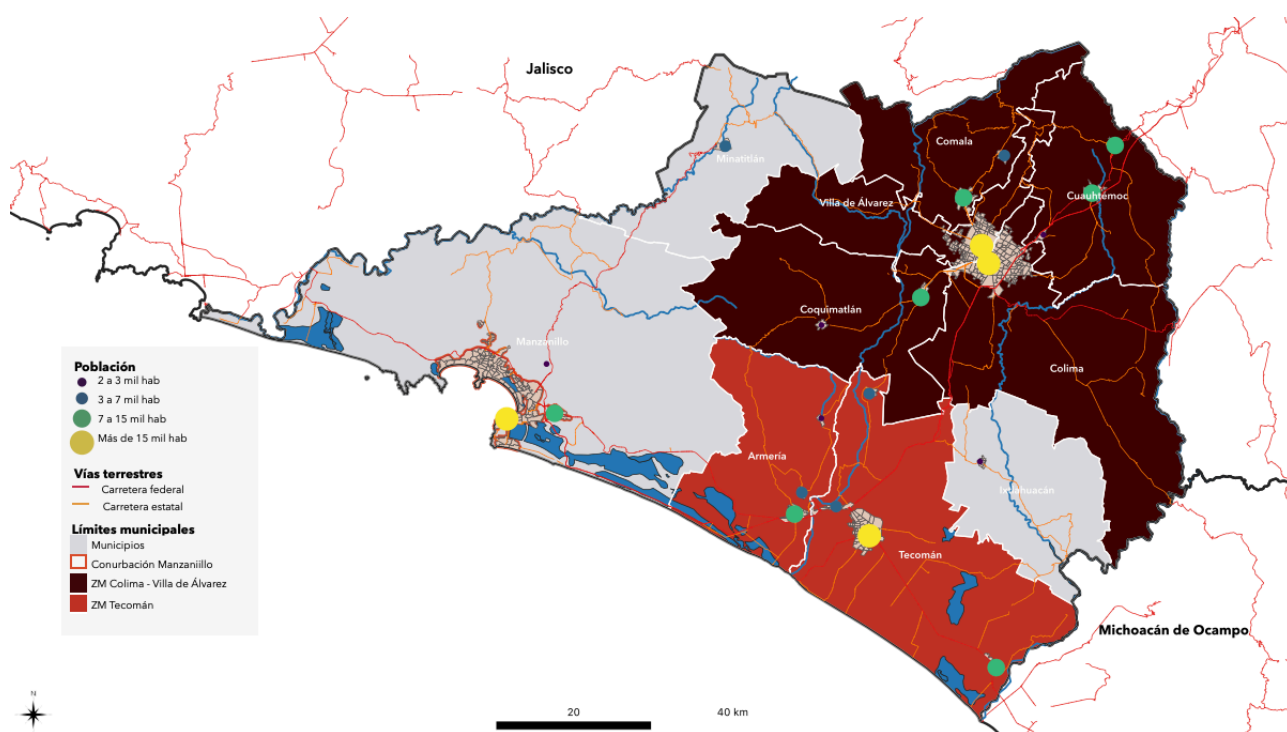
Esto propicia que las actividades económicas confluyan y se generen vocaciones regionales; por ejemplo, las ciudades de Colima - Villa de Álvarez concentran las actividades de comercio y servicios, mientras que los municipios costeros de Armería y Tecomán tienen vocaciones encaminadas al campo y las actividades agropecuarias. Manzanillo se orienta a las actividades turísticas, logísticas y portuarias. Aún así, en el Estado predominan las actividades terciarias, pues estas representan el 69% del PIB Estatal, seguido de las actividades secundarias el 24.3% y las actividades primarias con el 6.3% (INEGI, 2021).

3.1.1. Contexto urbano y social

De acuerdo con el Programa Sectorial de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de Colima (Gobierno del Estado de Colima, 2017b) el Sistema Estatal de Ciudades se conforma por la concentración de la población en un esquema jerarquizado compuesto por tres ciudades centrales y varias localidades satélites. Las ciudades centrales a las que refiere el Sistema Estatal coinciden con lo establecido en el Sistema Urbano Nacional (Consejo Nacional de Población, 2018) con algunas ligeras diferencias: el Sistema Estatal reconoce ciudades conurbadas centrales a: Colima - Villa de Álvarez, Manzanillo - El Colomo y Tecomán - Bayardo - Armería - Cofradía de Juárez, mismas que concentraban el 78 por ciento de la población total del Estado en 2010 (INEGI, 2010).

El Sistema Urbano Nacional reconoce estas mismas conurbaciones como ciudades centrales pero cambia la categoría de clasificación. Define como zonas metropolitanas, siendo la Zona Metropolitana de Colima – Villa de Álvarez, conformada por centros urbanos de cinco municipios (dos conurbados, Colima y Villa de Álvarez, y tres que mantienen una dependencia e integración funcional con los dos anteriores, Comala, Coquimatlán y Cuauhtémoc); y la Zona Metropolitana de Tecomán, conformada por centros urbanos de los municipios de Tecomán y Armería. Finalmente, clasifica a Manzanillo como una conurbación¹⁴.

Figura 5. Ciudades centrales y clasificación de zonas metropolitanas y conurbaciones en el Estado de Colima, 2020.



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Marco Geoestadístico Colima 2019, CONAPO. Sistema Urbano Nacional 2018.

¹⁴ El Sistema Urbano Nacional (SUN) en su versión actualizada a 2018 define a las zonas metropolitanas a partir de la delimitación realizada por SEDATU, CONAPO e INEGI, caracterizándolas por su tamaño e intensa integración funcional. Mientras las conurbaciones las define por la continuidad física entre dos o más localidades que constituyen un conglomerado, en tanto que los centros urbanos son localidades individuales.

El Sistema Urbano Nacional (Consejo Nacional de Población, 2018), además consideró para la determinación de las demarcaciones y su clasificación criterios como 1) las localidades geoestadísticas de al menos 15 mil habitantes a partir de proyecciones de población vigentes; 2) las agrupaciones de localidades geoestadísticas en las que exista continuidad física o amanzanamiento continuo de acuerdo al Marco Geoestadístico Nacional (MGN, 2017); y 3) el conjunto de localidades que superaran 15 mil habitantes de acuerdo a la continuidad física y que no fueran aún zonas metropolitanas. Además, consideró los estudios de Luis Unikel et al., (2016) sobre la construcción del índice de urbanismo que resultado de este fue posible observar que el crecimiento poblacional en localidades de 15 mil o más habitantes es resultado del nivel de equipamientos disponibles, diversidad de usos de suelo y la actividad económica de los sectores secundario y terciario.

En el caso de Colima, cinco localidades cuentan con más de 15 mil habitantes: ciudad de Armería, con casi 16 mil habitantes; Tecomán con más de 88 mil habitantes; Colima y Villa de Álvarez con casi 150 mil habitantes y Manzanillo con más de 159 mil habitantes, siendo ésta última con la mayor población en todo el Estado (INEGI, 2020). El índice de urbanización calculado para el Estado de Colima 2016 es de 18.7 por ciento, siendo el municipio de Villa de Álvarez que supera este índice con 24.51 por ciento (Gobierno del Estado de Colima, 2017b).

Desde el Programa Estatal de Ordenamiento Territorial se presentan indicadores sobre el ámbito urbano del sistema de ciudades, de manera que se puede describir el territorio del Estado de Colima con una tendencia hacia un nivel de urbanización del 70 por ciento, siendo el municipio de Villa de Álvarez el que mayor nivel de urbanización ha presentado desde los años 90; además, este municipio concentra en mayor medida la población en los centros urbanos considerados como urbanos y tiene un menor cantidad de localidades y poblaciones rurales.

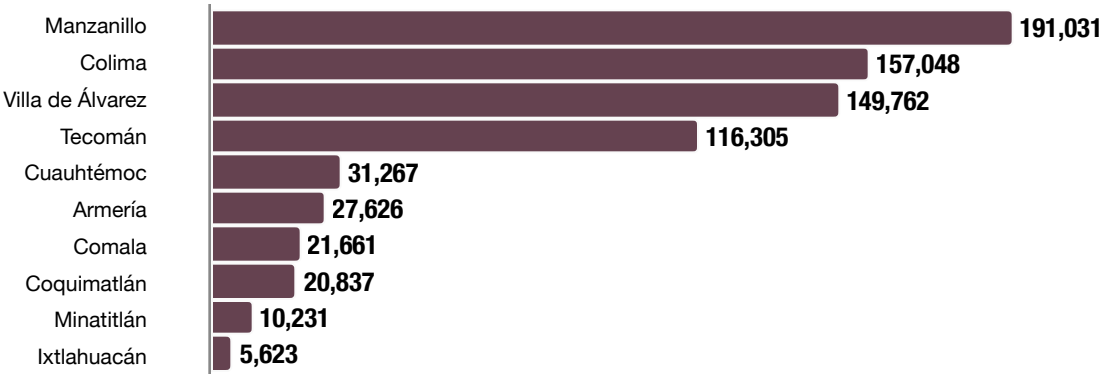
Tabla 5. Indicadores urbanos de los municipios del Estado de Colima, 1990-2010.

Municipio	Población total 2015	Índice de urbanización 2016	Niveles de urbanización			Índice de dispersión municipal			Distribución espacial municipal	
			1990	2000	2010	1990	2000	2010	2000	2010
Armería	29,599	13.9	65.0	66.3	66.3	16.1	18.6	20.4	0.5	0.5
Colima	150,673	23.4	91.8	93.5	93.5	10.2	13.8	11.9	0.4	1.1
Comala	21,544	0.0	22.4	22.6	22.6	43.6	56.8	52.6	0.5	0.5
Coquimatlán	20,198	0.0	30.4	34.5	34.5	30.8	25.0	20.8	0.3	0.3
Cuauhtémoc	30,198	0.0	30.0	31.8	31.8	16.4	24.3	23.0	0.3	0.3
Ixtlahuacán	5,527	0.0	0.0	0.0	0.0	47.0	48.0	46.0	0.7	0.7
Manzanillo	184,541	20.1	77.3	83.7	83.7	23.3	34.3	22.8	0.5	0.4
Minatitlán	8,985	0.0	0.0	0.0	0.0	36.0	48.0	40.0	0.5	0.5
Tecomán	123,191	19.0	73.7	81.9	81.9	74.2	58.0	45.8	0.6	0.5
Villa de Álvarez	136,779	24.5	94.8	98.0	98.0	2.9	3.6	1.7	0.4	0.5
Estatal	711,235	18.7	72.2	76.0	72.2	209.8	209.8	176.9	0.5	0.5

Fuente: Gobierno del Estado de Colima. Programa Sectorial de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial 2016-2021.

Para el año 2020, el Estado de Colima contaba con una población total de poco más de 731 mil habitantes (INEGI, 2020), y las proyecciones de población de CONAPO (2023) establecen que para el año 2040 se estima que alcance los 800 mil habitantes sin que llegue al millón de personas en los próximos 50 años. De los diez municipios que integran al Estado, ninguno alcanza más de 200 mil habitantes, siendo los municipios de mayor población Manzanillo al sur del estado y Colima, al norte, en donde se ubica la capital del estado.

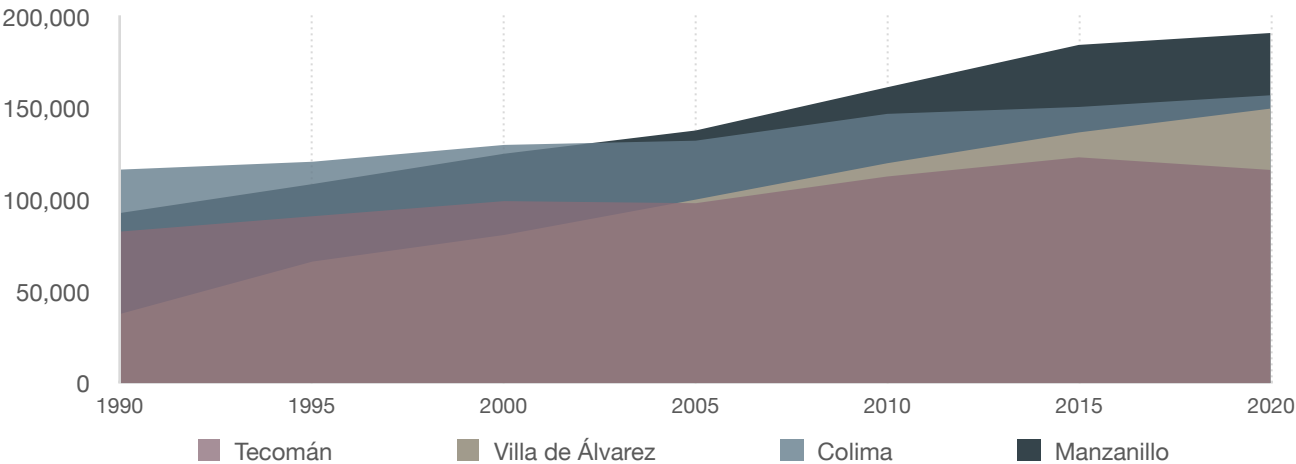
Gráfica 3. Distribución de la población por municipio en el estado de Colima, 2020.



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Censo de Población y Vivienda 2020.

A pesar de que el municipio de Manzanillo ha incrementado su población en casi el doble de habitantes en 25 años, es el municipio de Villa de Álvarez el que presenta mayores tasas de crecimiento poblacional, por arriba del tres por ciento, es decir, tres personas por cada 100 habitantes. El municipio de Colima, en el que se encuentra la capital del Estado, ha presentado las tasas de crecimiento poblacional más bajas de los municipios que forman zonas metropolitanas y conurbaciones, con tasas del uno por ciento en promedio aproximadamente.

Gráfica 4. Crecimiento poblacional de los municipios que conforman zonas metropolitanas y conurbaciones 1990-2020.



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Censos y Conteos. Encuesta Intercensal 2015.

En datos del registro de localidades geoestadísticas de las entidades federativas de INEGI (2020), en Colima se tienen registradas 2,884 localidades, de las cuales 384 localidades no disponen de datos sobre sus habitantes y 1,489 localidades se muestran sin población, dejando un total de 1,011 localidades entre urbanas y rurales. Si bien INEGI clasifica las localidades urbanas aquellas localidades que tengan más de 2,500 habitantes¹⁵. En ese sentido, para el 2020 existen 21 localidades urbanas con más de 2,500 habitantes en las que se concentra el 90 por ciento de la población estatal, mientras que se registran 989 localidades rurales con el 10 por ciento restante de la población total del Estado.

Tabla 6. Localidades del Estado de Colima, 2020.

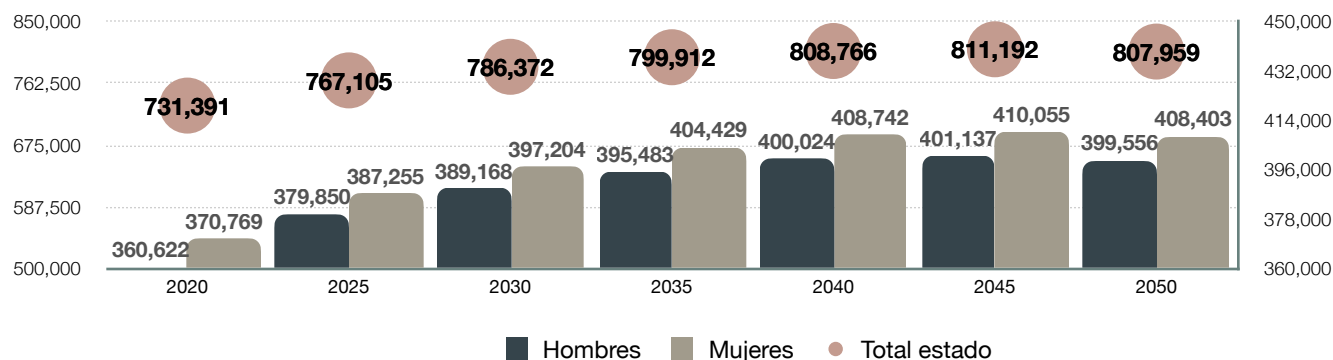
Rangos	Número de localidades	Total habitantes
Dato no disponible	384	-
Sin población	1,489	-
Menos de 100	865	6,870
100 a 300	61	11,131
301 a 900	48	25,253
901 a 1,200	5	4,946
1,201 a 1,500	3	4,149
1,501 a 1,800	5	8,426
1,801 a 2,100	2	3,734
2,101 a 2,500	3	7,002
2,501 a 3,000	3	8,324
3,001 a 7,000	5	24,719
7,001 a 15,000	6	57,866
Mas de 15,000	5	486,630
Totales	2,884	649,050

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Archivo histórico de localidades geoestadísticas. Actualización al 30 de septiembre de 2020.

El Consejo Nacional de Población (CONAPO) publicó las proyecciones la población de México 2020 a 2070 en que estima que para el año 2035 se acerque a los 800 mil habitantes y presente tasas de crecimiento natural menores a 1 por ciento. De igual manera, en las Zonas Metropolitanas de Colima-Villa de Álvarez y Tecmán, así como la conurbación de Manzanillo se estima que presenten el mismo comportamiento que en el estado.

¹⁵ De acuerdo con INEGI, una localidad es: "lugar ocupado con una o más viviendas habitadas, reconocido por un nombre dado por la ley o la costumbre. Por la cantidad de población, se dividen en urbanas (mayores de 2 500 habitantes) y rurales (menores de 2 500 habitantes)". INEGI. Glosario de términos. Consultado en <http://cuentame.inegi.org.mx/glosario/l.aspx?tema=G>.

Gráfica 5. Proyección de población del estado de Colima para el año 2050.



Fuente: Elaboración propia con datos de Inegi (2021) Censo de Población y Vivienda 2020, Tabulados del Cuestionario Básico y Principales Resultados por Localidad ITER. CONAPO (2023) Conciliación Demográfica de 1950 a 2019 y Proyecciones de la población 2020 a 2070.

Además, se proyecta una mayor proporción de población en edad adulta y adultos mayores, lo que a su vez significaría la existencia de un porcentaje considerable de personas en edad productiva, entre los 15 a 64 años de edad. CONAPO también prevé que se reduzcan los índices de mortalidad y se traduzca en una mayor esperanza de vida. Considerando la población en edad escolar y la población trabajadora como dos grandes ámbitos para el levantamiento de las encuestas origen – destino que determinan la necesidad de transporte público en el territorio, se observa que en el caso particular del municipio de Colima, se estima que para 2050 ascienda a poco más de 184 mil personas habitantes con un incremento de 17 por ciento, lo que representa 27 mil personas y una tasa de crecimiento media anual de 0.6 por ciento. Además, mantendrá una tasa de crecimiento más alta que el municipio de Villa de Álvarez, mismo que solo presenta una tasa de 0.3 por ciento.

La población en la Zona Metropolitana de Colima - Villa de Álvarez se estima sea cada vez más longeva, pues la población infantil (entre 0 a 14 años) presenta tasas de crecimiento media anuales negativas a partir de 2025 (Conapo, 2023) y pasará de representar el 27 por ciento de la población a menos de 11 por ciento en 2050. En contraste, la población en edad productiva mantendrá tasas de crecimiento positivas y se mantendrá en una participación de la población estatal por arriba del 60 por ciento.

3.1.2. Sistema de transporte público en Colima

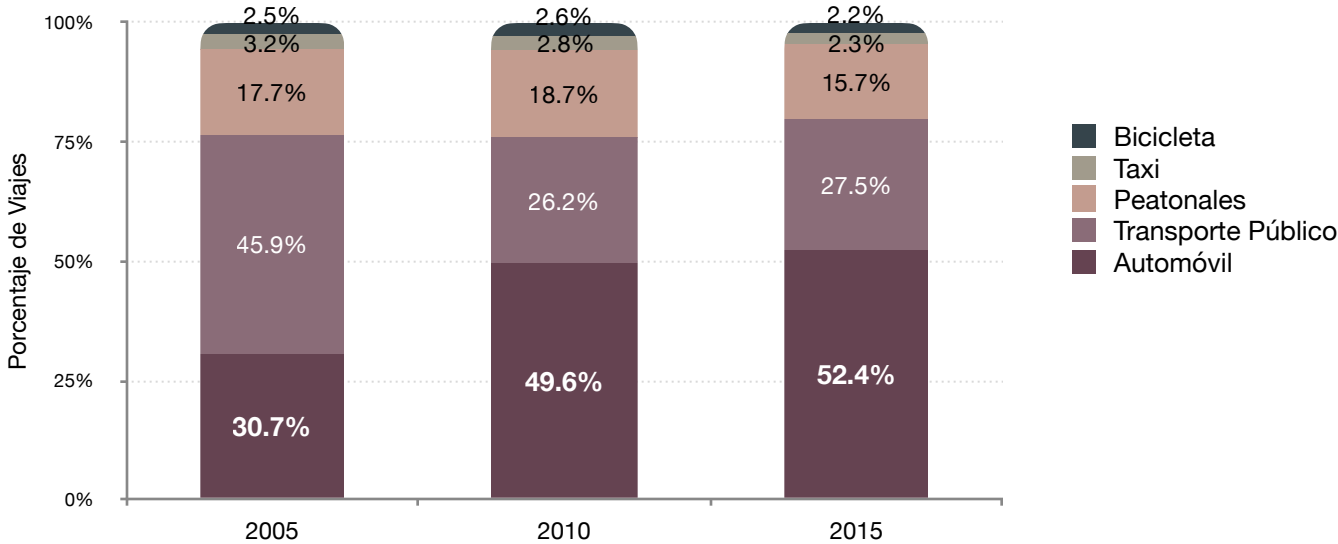
Movilidad en Colima

¿Cómo se mueven las personas en Colima?

Las personas en el Estado de Colima tienen limitadas opciones de movilidad y cada vez menos utilizan el servicio público de transporte. De acuerdo con el Programa Sectorial 2016-2021 de la Secretaría de Movilidad (2017), la tasa de motorización en el Estado de Colima para el año 2016 fue de 2.54 habitantes/vehículo, lo que representa 394 vehículos por cada 1 mil habitantes. El Programa menciona que se estima que en las Zonas Metropolitanas de Colima-Villa de Álvarez y Tecomán, así como la conurbación de Manzanillo se generan 1.3 millones de tramos de viaje concentrando Colima-Villa de Álvarez poco más del 50 por ciento.

La Secretaría de Movilidad de Colima (2017) para el Programa Sectorial estableció la distribución de tramos de viaje para cada modo de transporte y para cada una de las ciudades de Colima-Villa de Álvarez, Tecomán y Manzanillo, dando como resultado que el transporte público no supera el 20 por ciento de la distribución de tramos de viaje en las ciudades de Colima-Villa de Álvarez y Tecomán en los últimos registros presentados de 2015; mientras que en Manzanillo presentó un 27.5 por ciento de tramos de viaje en transporte público.

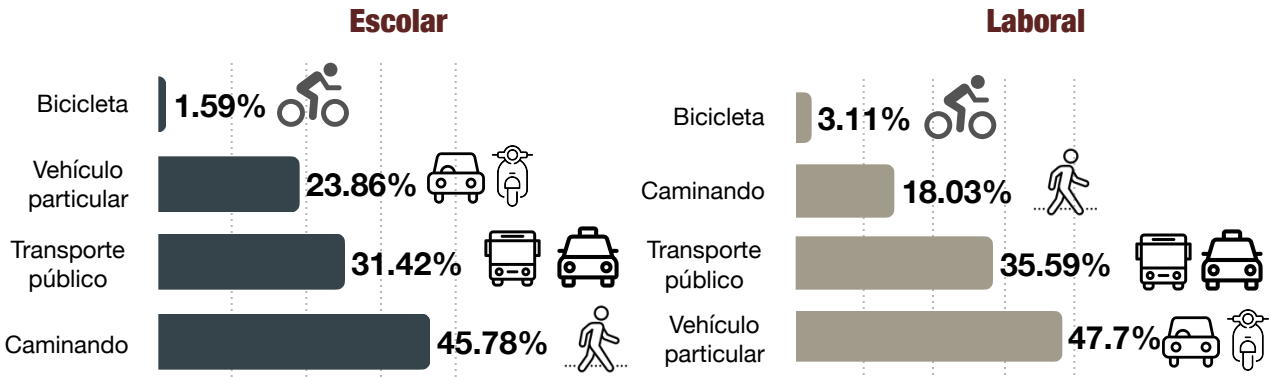
Gráfica 6. Estimación de la distribución de tramos de viaje en la ciudad de Manzanillo.



Fuente: Secretaría de Movilidad de Colima, 2017.

Sin embargo, para el año 2020 el reparto modal muestra un incremento en el uso del transporte público con porcentajes por arriba del 30 por ciento (INEGI, 2020) y se mantiene como la segunda opción de traslado tanto en viajes a la escuela como al trabajo.

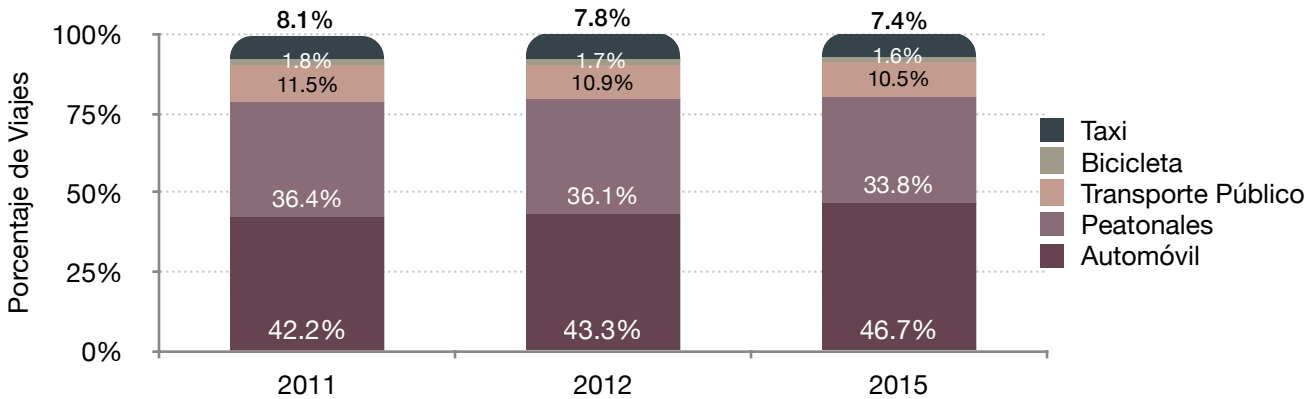
Gráfica 7. Reparto modal de la movilidad escolar y laboral en la ciudad de Manzanillo, 2020.



Nota: La suma de los porcentajes pueden ser mayor a 100% por aquella población que usa más de un medio para trasladarse.
Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI. Censo de Población y Vivienda 2020. Tabulados del Cuestionario Básico.

En las ciudades de Colima-Villa de Álvarez las personas se trasladan principalmente en vehículo particular, con una estimación de tramos de viaje de 46.7 por ciento en 2015. Por su parte, en Colima-Villa de Álvarez se utiliza en menor medida el transporte público dentro de las dos zonas metropolitanas y la ciudad de Manzanillo. De igual manera, las personas habitantes de Colima-Villa de Álvarez son quienes menos utilizan la bicicleta para sus traslados cotidianos.

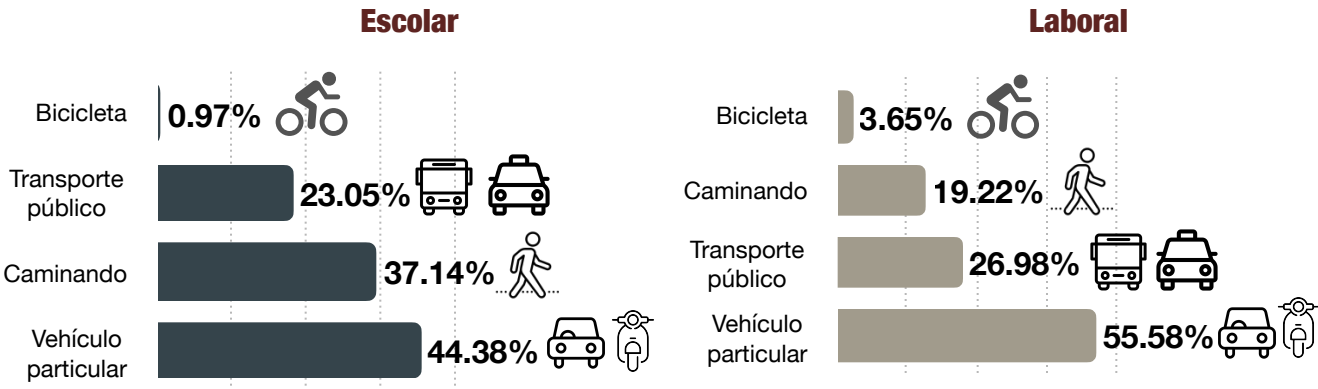
Gráfica 8. Estimación de la distribución de tramos de viaje en la Zona Metropolitana de Colima-Villa de Álvarez.



Fuente: Secretaría de Movilidad de Colima, 2017.

Con respecto al tipo de movilidad que se realiza en la Zona Metropolitana de Colima-Villa de Álvarez se observa que el principal modo de transporte es el vehículo particular. También, en segundo lugar dentro del reparto modal, las personas en su mayoría caminan a la escuela y van al trabajo en transporte público. Los viajes en transporte público (colectivo e individual, es decir en taxi) se presentan en 2020 en más del doble de las estimaciones registradas en 2015 por la Secretaría de Movilidad de Colima; lo mismo ocurre para el resto de los modos de transporte. Los porcentajes de uso de la bicicleta se mantienen bajos, con un incremento en la movilidad laboral.

Gráfica 9. Reparto modal de la movilidad escolar y laboral en la Zona Metropolitana de Colima-Villa de Álvarez, 2020.

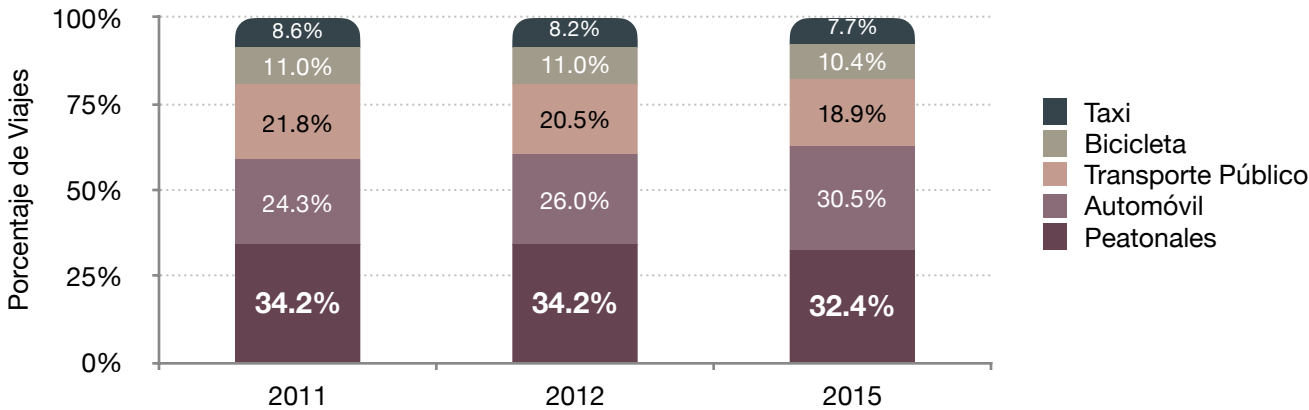


Nota: La suma de los porcentajes pueden ser mayor a 100% por aquella población que usa más de un medio para trasladarse. El dato de la Zona Metropolitana se obtuvo como estimación del promedio simple de los datos del municipio de Colima y de Villa de Álvarez.

Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI. Censo de Población y Vivienda 2020. Tabulados del Cuestionario Básico.

Finalmente, en las ciudades de Tecomán y Armería el principal modo de transporte estimado es caminando, con porcentajes por arriba del 32 por ciento de los tramos de viaje; le sigue el uso del automóvil con porcentajes apenas de 30 por ciento. El transporte público se encuentra en el tercer lugar de uso como modo de transporte para los viajes.

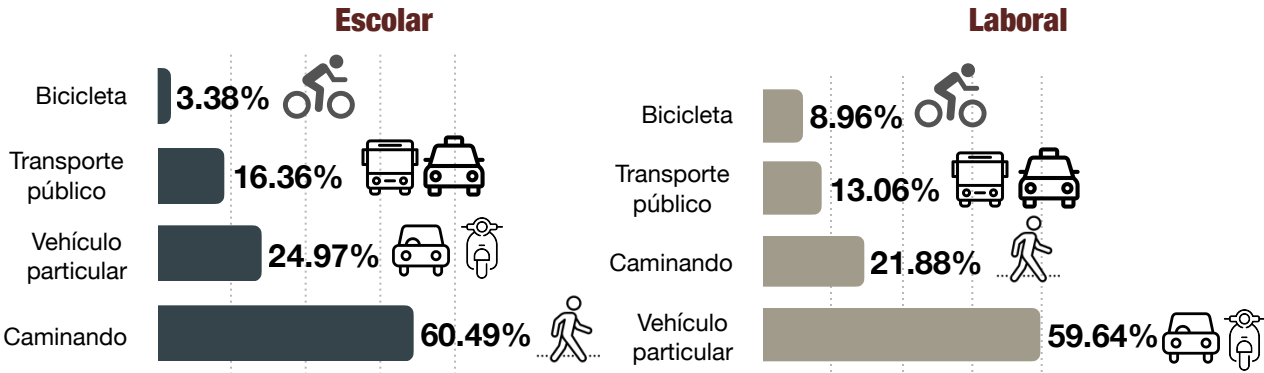
Gráfica 10. Estimación de la distribución de tramos de viaje en las ciudades de Tecomán-Armería.



Fuente: Secretaría de Movilidad de Colima, 2017.

Para 2020, la caminata se mantiene como el principal modo de traslado de las personas en Tecomán y Armería para ir a la escuela y para el trabajo es el vehículo particular (incluida la motocicleta). Resalta que en estas ciudades, el transporte público tiene porcentajes menores de uso en viajes escolares y principalmente en los viajes laborales.

Gráfica 11. Reparto modal de la movilidad escolar y laboral en las ciudades de Tecomán-Armería, 2020.



Nota: La suma de los porcentajes pueden ser mayor a 100% por aquella población que usa más de un medio para trasladarse. El dato de las ciudades se obtuvo de la estimación del reparto modal para los municipios de Tecomán y Armería para 2020.
Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI. Censo de Población y Vivienda 2020. Tabulados del Cuestionario Básico.

Operación del sistema de transporte público

Estructura de transporte público

De acuerdo con la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Colima (Gobierno del Estado de Colima, 2017a) los servicios de transporte público se clasifican en 1) transporte no motorizado, 2) transporte público y 3) transporte privado. Asimismo, define al servicio de transporte público como:

“Aquel que se lleva a cabo de manera continua, uniforme, regular y permanente en las vías públicas de comunicación terrestre del Estado y los municipios, para satisfacer la demanda de los usuarios, mediante la utilización de vehículos adecuados para cada tipo de servicio, y en el que los usuarios como contraprestación, realizan un pago en numerario, que puede ser en moneda de curso legal o tarjeta de prepago, de conformidad con las tarifas previamente aprobadas” (Gobierno del Estado de Colima, 2017a).

A su vez, el servicio de transporte público se clasifica de la siguiente forma:

- A. **Servicio colectivo:** destinado a transportar personas mediante el uso de vehículos que se consideren adecuados para el tipo de servicio definidos a través de los estudios correspondientes, por su capacidad y características para realizar este servicio dentro de la jurisdicción territorial, con apego a los itinerarios, rutas, horarios, frecuencias, tarifas y terminales, en atención a las modalidades autorizadas. Además satisface las necesidades de transporte de pasajeros a través de entidades, concesionarios o mediante permisos en los casos que establece la Ley y que se ofrece en forma continua, uniforme, regular, permanente e ininterrumpida a persona indeterminada o al público en general, mediante diversos medios; y se divide en las siguientes modalidades:
 - a. **Corredores Urbanos de Alto Nivel de Servicio:** Se presta en vialidades primarias o vías metropolitanas dentro de una zona conurbada o límite de la metropolitana con vehículos de mediana o alta capacidad, que conecta con las principales terminales;
 - b. **Urbanos Auxiliares:** Se presta en vías primarias, secundarias y locales dentro de una zona conurbada o metropolitana con vehículos de mediana capacidad;
 - c. **Suburbanos:** Se presta en las vialidades regionales, conectan los centros de población dentro de la zona metropolitana con vehículos de mediana capacidad;
 - d. **Auxiliares suburbanos:** Se presta en las vialidades regionales, conectan los centros de población dentro de una zona metropolitana con vehículos de baja capacidad;
 - e. **Regional:** Se presta en vialidades regionales, conecta los centros de población rural con las zonas metropolitanas o conurbadas;
 - f. **Convencional foráneo:** Se presta partiendo de un punto de origen de un centro de población urbano a localidades ubicadas entre dos o más municipios del Estado, y a los que se accede por los caminos y carreteras de la entidad o de jurisdicción federal o municipal, pero siempre dentro del marco territorial señalado en la concesión o permiso en coordinación con las autoridades correspondientes; con autobuses convencionales de mediana capacidad y con equipamiento mínimo, con operación regulada y supervisada; y

- g. **Colectivo baja capacidad:** Se presta partiendo de un punto de origen de un centro de población rural a localidades y lugares geográficos diversos, ubicados entre dos o más municipios del Estado, y a los que se accede por los caminos y carreteras de la entidad o de jurisdicción federal o municipal, pero siempre dentro del marco territorial señalado en la concesión o permiso en coordinación con las autoridades correspondientes; con autobuses convencionales de mediana capacidad y con equipamiento mínimo, con operación regulada y supervisada.
- B. **Servicio Individual Motorizado (taxi):** es el que se presta en automóviles o vehículos con capacidad de hasta siete personas, incluyendo al conductor, y se caracteriza por no estar sujeto a itinerarios, rutas, frecuencias, u horarios fijos, sino únicamente a las condiciones que señale la concesión respectiva y aquellos que por la naturaleza del servicio, se establezcan en la presente Ley y el Reglamento respectivo, y se divide en las siguientes modalidades:
- a. **Taxi:** Aquel que se presta con vehículos convencionales, con capacidad de cinco pasajeros incluidos el conductor, que se accede a él en la vía pública, por teléfono, radio comunicación, aplicación de gestión de la demanda o en sitio, que solo puede ser prestado mediante una concesión de servicios de transporte público individual motorizado. El pago es en efectivo;
- b. **Taxi mixto (personas y de carga):** Es el que se presta con vehículos tipo pick-up con cabina integrada y espacio dedicado al traslado de cinco pasajeros incluidos el conductor, dividido del área de carga, en la que se permite trasladar carga general no especializada, que hagan factible el transporte en óptimas condiciones de seguridad, con equipajes y/o mercancías de carga, que se accede a él en la vía pública, por teléfono, radiocomunicación, aplicación de gestión de la demanda o en sitio, que sólo puede ser prestado mediante una concesión de servicios de transporte público individual motorizado. El pago es en efectivo;
- c. **Taxi estándar:** Es el que se presta con vehículos con capacidad de cinco pasajeros incluido el conductor, con equipamiento de seguridad de fábrica (frenos antibloqueo tipo ABS, bolsas de aire frontales para el conductor y pasajero, testigos auditivos de seguridad además de los que determinen las normas oficiales mexicanas vigentes en cuanto a dispositivos de seguridad en vehículos nuevos), con facilidades para traslado de personas con discapacidad motriz. Se accede a él en la vía pública, por teléfono, radiocomunicación, en sitio, o por aplicación tecnológica que sólo puede ser prestado mediante una concesión de servicio de Transporte Público Individual Motorizado. Las características físicas de los vehículos no deben presentar dimensiones menores entre ejes a 2,360 mm, deben contar con un mínimo de 4 puertas, el maletero o portaequipaje deberá tener una capacidad mínima de 260 litros sin abatir asientos. Los aspectos requeridos deberán ser los de fábrica sin presentar modificaciones, a excepción de los adaptados a personas con discapacidad, los cuales se comprobarán por medio de las fichas técnicas oficiales del fabricante. El pago es en efectivo o con tarjeta de débito, de crédito en terminal portátil y con tarjeta de prepago del Sistema Integrado de Transporte Regional. Con facilidad de emisión de recibos fiscales;

- d. **Taxi ejecutivo público:** Es el que se presta con vehículos con capacidad de cinco a siete pasajeros incluido el conductor, con equipamiento de seguridad de fábrica (frenos antibloqueo tipo ABS, bolsas de aire frontales para el conductor y pasajero, testigos auditivos de seguridad, control de estabilidad electrónico "ESP" y los que determinen las normas oficiales mexicanas vigentes en cuanto a dispositivos de seguridad en vehículos nuevos), con facilidades para traslado de personas con discapacidad motriz. Las características físicas de los vehículos no deben presentar dimensiones menores entre ejes a 2,650 mm, deben contar con un mínimo de 4 puertas, el maletero o portaequipaje deberá tener una capacidad mínima de 260 litros sin abatir asientos. Adicionalmente, los vehículos deben contar con equipo de aire acondicionado y elevadores eléctricos en todas sus ventanillas. Los aspectos requeridos deberán ser los de fábrica sin presentar modificaciones, a excepción de los adaptados a personas con discapacidad, los cuales se comprobarán por medio de las fichas técnicas oficiales del fabricante. Se accede a él en la vía pública, por teléfono, radiocomunicación, en sitio, o por aplicación tecnológica y sólo puede ser prestado por particulares que cuenten con una concesión de servicio de Transporte Público Individual Motorizado. El pago es en efectivo, con tarjeta de débito, de crédito en terminal portátil, y con tarjeta de prepago del Sistema Integrado de Transporte Público Regional. Con facilidad de emisión de recibos fiscales; y
- e. **Taxi ecológico:** Es el que se presta con vehículos que cuenten con un sistema de propulsión originalmente de fábrica híbrida por motores de combustión en combinación con eléctricos o eléctricos solamente, con capacidad de cinco a siete pasajeros incluido el conductor, con equipamiento de seguridad de fábrica (frenos antibloqueo tipo ABS, bolsas de aire frontales para el conductor y pasajero, testigos auditivos de seguridad y los que determinen las normas oficiales mexicanas vigentes en cuanto a dispositivos de seguridad en vehículos nuevos). Las características físicas de los vehículos no deben presentar dimensiones menores entre ejes a 2,360 mm, deben contar con un mínimo de 4 puertas, el maletero o portaequipaje deberá tener una capacidad mínima de 260 litros sin abatir asientos. Los aspectos requeridos deberán ser los de fábrica sin presentar modificaciones, a excepción de los adaptados a personas con discapacidad, los cuales se comprobarán por medio de las fichas técnicas oficiales del fabricante. Se accede a él a través de llamada por teléfono, radiocomunicación, sitio, o por aplicación afiliada de telefonía móvil que solo puede ser prestado mediante una concesión de servicio de Transporte Público Individual Motorizado. El pago es en efectivo o con tarjeta de débito, de crédito en terminal portátil y con tarjeta de prepago del Sistema Integrado de Transporte Público Regional. Con facilidad de emisión de recibos fiscales.
- C. **Servicio Individual No Motorizado (bicicleta pública):** es el que opera con vehículo de propulsión humana a pedales que puede contar con motor eléctrico y se divide en las siguientes modalidades:
- a. **Bicicleta pública:** Se refiere al conjunto de elementos destinados a brindar un servicio de transporte público individual no motorizado o bicicletas públicas; incluye bicicletas, estaciones o módulos, equipo tecnológico, entre otros, diseñados para satisfacer la demanda de viajes cortos de manera eficiente; y

- b. **Bici taxi:** Es un servicio público de transporte individual que se presta con un vehículo que constituido por una estructura que cuenta con asientos para el conductor y pasajeros y que podrá contar con remolque se presta a través de permisos y por lo general sólo para su tránsito en las cabeceras municipales o en zonas peatonales declaradas "zonas 30".
- D. **Servicio especial:** se considera para aquellas unidades automotoras que han sido adaptadas o modificadas ya sea para transporte de pasajeros, carga y deportivos, siempre y cuando sean de origen nacional, en caso de ser de origen extranjero deberán cumplir con los requisitos del orden fiscal a que estén sujetas. Se dividen en las siguientes modalidades:
- a. **De personal:** Es el que se brinda en autobuses, microbuses o cualquier otro tipo de vehículo determinado por la Secretaría, que reúnan las características de seguridad y comodidad que determine el Reglamento respectivo, y se prestará a quienes trabajen, cuando se dirijan de sus domicilios a los centros de trabajo y viceversa o cuando su destino se relacione con la actividad laboral;
 - b. **Escolar:** Es el que se presta en los vehículos idóneos, determinados por la Secretaría, que reúnan las características de seguridad y comodidad que se determinan en las disposiciones reglamentarias correspondientes. El servicio solo podrá destinarse a quienes se encuentren cursando estudios, cuando se dirijan de sus domicilios a los centros escolares y viceversa, o cuando su destino se relacione con la actividad académica;
 - c. **Turístico:** Es el que se presta en los lugares que revisten trascendencia histórica, arqueológica, cultural, arquitectónica o recreativa situados en la entidad o fuera de ella, requiriéndose de vehículos que reúnan las características de seguridad y comodidad que determine la Secretaría, en las disposiciones reglamentarias correspondientes;
 - d. **Emergencias:** Es aquel que se presta en vehículos de protección civil y de ambulancias o vehículos adaptados, destinados a prestar servicio de asistencia social, así como de emergencias, plenamente identificables mismos que deberán llevar en la parte externa del capote la matrícula que corresponda a su placa de circulación, además de la colocación en ambos costados;
 - e. **Oficial:** Es aquel destinado a las actividades de procuración de justicia, patrullas de seguridad pública, transporte, tránsito y vialidad;
 - f. **Accesorio:** Es aquel que prestan en forma gratuita las organizaciones, establecimientos y comercios con la finalidad de transportar exclusivamente a sus clientes, visitantes, afiliados y miembros de manera complementaria a su actividad o giro principal; y
 - g. **Funerarios:** Es el dedicado al traslado de cadáveres y restos humanos para su cremación como desempeño de su función.
- E. **Servicio de carga:** es el que se presta al público mediante el pago de la contraprestación establecida en la tarifa, para el traslado de bienes o productos, en vehículos adaptados a cada caso, debiendo circunscribirse a lo establecido en la normatividad vigente y se divide en las siguientes modalidades:

- a. **Carga en general:** Es el servicio para el traslado de bienes o productos no peligrosos, en vehículos adaptados para cada caso;
- b. **Materialistas:** Es el servicio de acarreo a granel de materiales de construcción desde los centros de producción o distribución a los depósitos o lugares donde se esté llevando a cabo alguna obra, será en vehículos tipo volteo evitando derramamientos; y
- c. **Grúas de arrastre o salvamento:** Es el servicio que tiene como finalidad trasladar otros vehículos impedidos para su autodesplazamiento, ya sea en plataforma, por elevación o arrastre, sin sujetarse a itinerarios fijos ni horario, pero sujeto a las tarifas que determine el Ejecutivo del Estado.

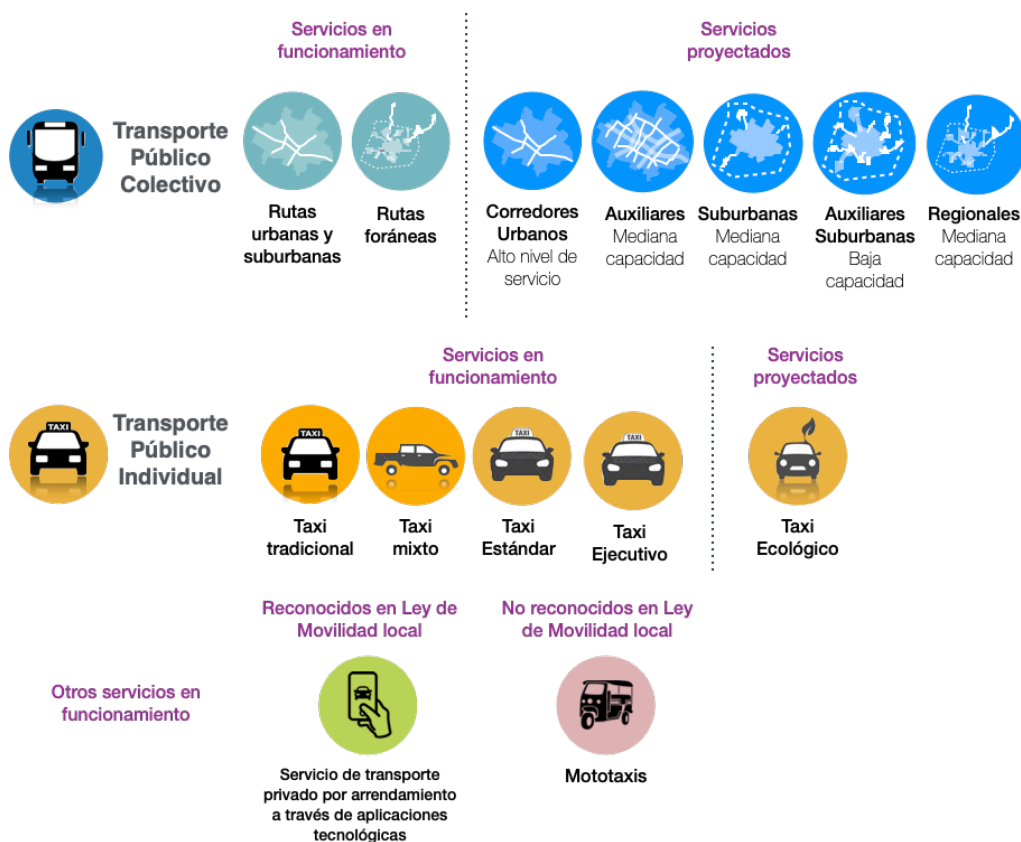
Al respecto, esta investigación se centrará en el sistema de transporte público colectivo y el servicio individual motorizado (taxi). Hasta 2020 en Colima operan el servicio de transporte colectivo convencional urbano, que presta el servicio de transporte en las Zonas Metropolitanas de Colima-Villa de Álvarez y Tecmán, así como en la Conurbación de Manzanillo. El servicio de transporte colectivo convencional suburbano, que opera en las localidades conurbadas de las zonas metropolitanas; y también opera el servicio foráneo en localidades satélite cercanas a ciudades centrales.

Del servicio de taxi, operan en Colima todas las modalidades con excepción del taxi ecológico que aún no se ha introducido. El Servicio Individual No Motorizado (bicicleta pública) todavía no opera en Colima. Existen otros servicios adicionales y que se encuentran fuera del sistema de transporte público. El primero es el servicio de transporte privado por arrendamiento a través de aplicaciones tecnológicas, el cual es:

“... aquel que se otorga por permiso del Ejecutivo del Estado y tiene como objeto trasladar a personas y sus cosas en vehículos de gama alta o premium, con o sin operador, que previamente se solicita mediante el uso exclusivo de aplicaciones o plataformas tecnológicas y sus dispositivos electrónicos, caracterizándose por no estar sujetos a itinerarios, rutas, frecuencias, ni horario fijo, con vigencia no mayor de un año pudiendo renovarse por un periodo igual, cuyas reglas y especificaciones se sujetan a lo establecido en el presente Título. La forma de pago se deberá realizar mediante un mecanismo propio” (Gobierno del Estado de Colima, 2017a).

Estos servicios son los llamados “tipo Uber” y se han introducido desde 2016 aproximadamente, tiempo en que las autoridades de transporte locales han realizado las adecuaciones normativas y administrativas para su formalización a partir del reconocimiento en la Ley de Movilidad local bajo estándares de operación previamente definidos. En segundo lugar están los mototaxis, servicio de transporte individual no reconocido en la Ley de Movilidad local pero que hasta 2020 operan en cinco de los 10 municipios del Estado y en todas las zonas metropolitanas y conurbaciones.

Esquema 11. Modalidades del servicio de transporte público colectivo y transporte público individual en el Estado de Colima.

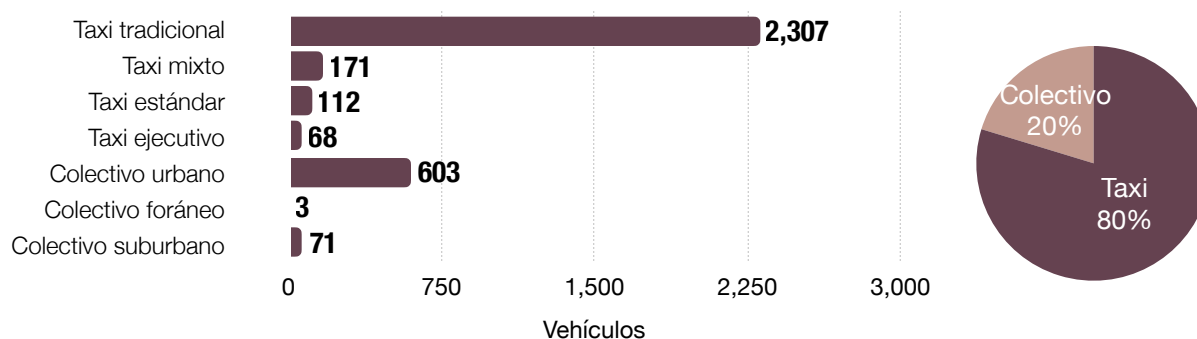


Fuente: Secretaría de Movilidad de Colima. Presentación de Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima 2017.

Para marzo de 2020, la Secretaría de Movilidad reportó en el Portal de Transparencia (Poder Ejecutivo del Estado de Colima, 2020) un total de 362,825 unidades vehiculares, de las cuales un 99 por ciento corresponde a flota privada (359,530 vehículos) y el uno por ciento a la flota del servicio público de transporte con 3,295 unidades vehiculares. De las 3,295 unidades vehiculares del servicio público de transporte, un 80 por ciento corresponde al servicio individual taxi, el 20 por ciento es de transporte público colectivo.

En los reportes que presenta la Secretaría de Movilidad en el Portal de Transparencia no fue posible identificar información actualizada sobre la cantidad de unidades vehiculares de otras modalidades de transporte público como el transporte colectivo suburbano y foráneo, o la cantidad de vehículos para las nuevas modalidades de taxi que se introdujeron en el año 2017. Tomando en cuenta la información disponible de las todas las modalidades que operan en el Estado de Colima se encontraron datos reportados en enero de 2018 (Poder Ejecutivo del Estado de Colima, 2020), información que ayuda a inferir la cantidad de vehículos para las modalidades faltantes, dando una idea de la distribución y volumen de cada una. Esto se observa en el siguiente gráfico.

Gráfica 12. Flota vehicular del servicio público de transporte para el Estado de Colima en el año 2018.



Fuente: Registros administrativos de la Secretaría de Movilidad del Estado de Colima. Poder Ejecutivo del Estado de Colima. «Estadísticas generadas de la Secretaría de Movilidad. Portal de Transparencia del Gobierno del Estado de Colima». Colima, México, 3 de diciembre de 2020.

Durante el año 2017, fueron introducidas dos nuevas modalidades de transporte público individual taxi: el taxi estándar y taxi ejecutivo. En 2016, en el Estado de Colima se tenían registradas 2,120 unidades de transporte público individual taxi que operaban en tres modalidades: taxi convencional o tradicional, taxi mixto (pasaje y carga) y taxi incluyente, destinado al traslado de personas con discapacidad (Poder Ejecutivo del Estado de Colima, 2020). La edad promedio de la flota vehicular era de cuatro años y cerca de 395 unidades se encontraban en una situación de incertidumbre, es decir, la Secretaría de Movilidad no contaba con información de que estas unidades se encontraran en servicio a pesar de que estaban registrados dichos vehículos como concesiones de transporte público taxi¹⁶.

Sumado a lo anterior, la Secretaría de Movilidad argumentó que el 92 por ciento de los taxis tradicionales eran vehículos tipo Tsuru (Semov, 2017), mismos que no cuentan con los estándares mínimos de seguridad que se establecen en la Norma Oficial Mexicana NOM-194-SCFI-2015, Dispositivos de seguridad esenciales en vehículos nuevos – Especificaciones de Seguridad (DOF, 2016) así como la valoración que realiza el “Programa de Evaluación de Vehículos Nuevos para América Latina y el Caribe” (Latin NCAP, Julio 2013), y lo que establece la propia Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima (Gobierno del Estado de Colima, 2017a). En ese sentido, a través de una convocatoria pública fueron otorgadas 180 concesiones de transporte individual taxi estándar y taxi ejecutivo distribuidos en las zonas conurbadas de Colima-Villa de Álvarez, Tecomán-Armería y en Manzanillo.

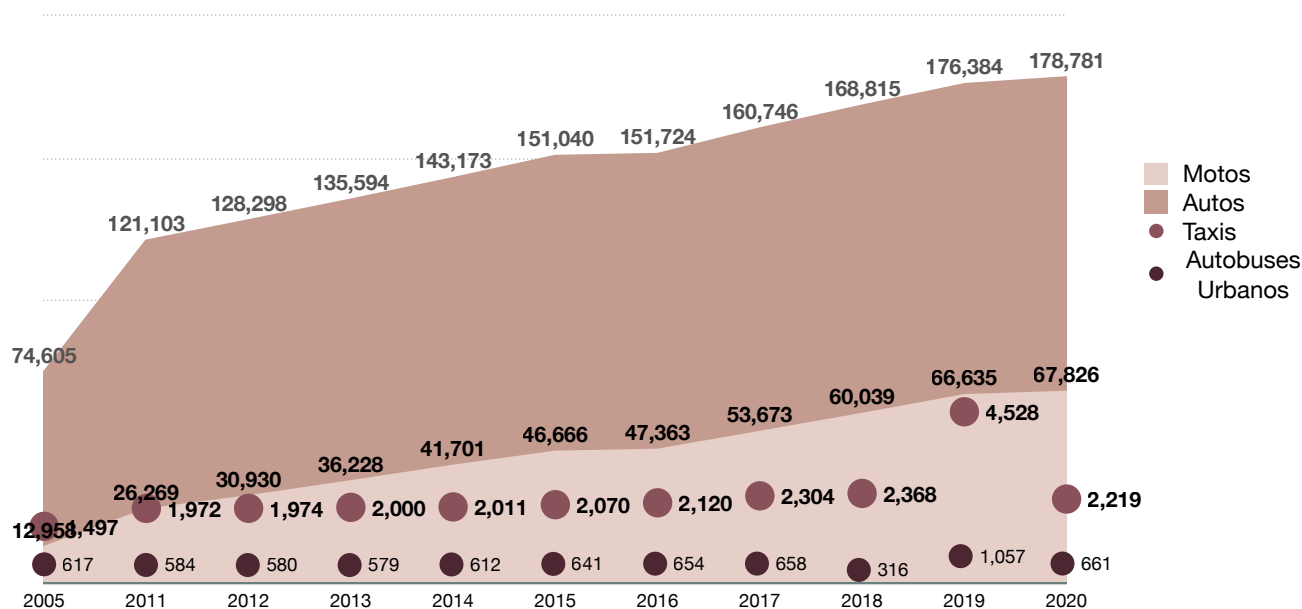
Al revisar las cifras históricas de la flota vehicular en el Estado de Colima para el periodo 2005 al primer trimestre de 2020, se observó que la flota vehicular de vehículos motorizados particulares se incrementó en aproximadamente un 60 por ciento entre el año 2005 y 2011, manteniendo un crecimiento constante de poco más del 6 por ciento anual, hasta el año 2019 en que el crecimiento se reduce a uno por ciento anual. El mismo comportamiento se presenta en motocicletas, pero con las tasas más altas de todas las modalidades de la flota vehicular del estado, por arriba del 10 por ciento anual.

¹⁶ En 2016 la Secretaría de Movilidad de Colima implementó el Programa de Actualización del Registro de Concesiones para Transporte Público del Estado Colima, con el objetivo de “*garantizar el cumplimiento de la ley de la materia, los reglamentos y demás disposiciones legales aplicables*”, al identificar que del registro de concesiones del servicio de transporte público un cinco por ciento no se encontraban activas y el 30 por ciento presentan adeudos o irregularidades en su registro y validación como la titularidad de la concesión. Fuente: Robles, Araceli, y Pasajero 7. «Verifican concesiones de transporte público de Colima», 11 de julio de 2016. <https://www.pasajero7.com/verifican-concesiones-de-transporte-publico-de-colima/>.

En lo que respecta a la flota vehicular de los servicios de transporte público individual y colectivo, se observó que los taxis han mostrado una tasa de crecimiento anual variable: en el periodo de 2005 a 2011 la flota vehicular de taxis se incrementó cerca de 32 por ciento, posterior a ello, entre 2012 a 2015 el crecimiento anual osciló entre el uno y tres por ciento, pasando en 2016 a más del ocho por ciento de crecimiento anual y volviendo al crecimiento anual de un tres por ciento a partir del año 2017¹⁷. Los picos de incremento de flota de taxis coinciden con los procesos de otorgamiento de concesiones que se realizaron en los años 2009, 2015 y 2017, que a su vez, coinciden con los cambios de administración del gobierno estatal como se desarrollará en capítulos siguientes.

Sobre la flota vehicular de transporte colectivo urbano se observó una tendencia de decrecimiento de unidades vehiculares en general durante el periodo analizado (2005 – 2020). En tan solo cinco años, de 2005 a 2011 la flota vehicular de autobuses urbanos disminuyó un cinco por ciento, manteniendo una tendencia de decrecimiento durante los dos años siguientes, hasta 2014 en que la tasa de crecimiento anual fue de 6 por ciento, hasta mantenerse entre el dos y uno por ciento de crecimiento anual en los años siguientes.

Gráfica 13. Crecimiento de la flota vehicular en el Estado de Colima (sin vehículos de carga).



Nota: Para el año 2020 se consideraron las cifras del primer trimestre del año.

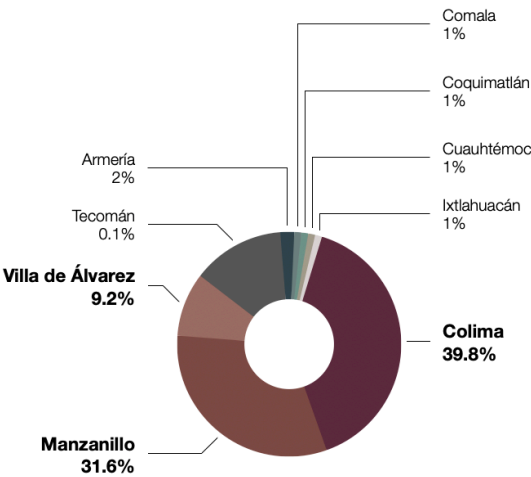
Fuente: Registros administrativos de la Secretaría de Movilidad del Estado de Colima. Poder Ejecutivo del Estado de Colima. «Estadísticas generadas de la Secretaría de Movilidad. Portal de Transparencia del Gobierno del Estado de Colima». Colima, México, 3 de diciembre de 2020.

¹⁷ En los registros administrativos sobre la flota vehicular del servicio público de transporte para el año 2019 se observó una irregularidad en las cifras de las unidades vehiculares de taxis, puesto que se registra que la flota de taxis pasó de 2,368 a 4,528 entre 2018 y 2019, lo que representa un incremento de más del 50 por ciento. El registro de vehículos taxi para el primer trimestre de 2020 se presenta por 2,219 unidades, que, comparado con la cifra de 2018, representa un decremento del seis por ciento. También se observó las cifras de los vehículos de transporte público (taxis y colectivo urbano) son las mismas de vehículos registrados como flota mercantil (autos, camiones y motos), de manera que puede pensarse que existe una inexactitud en los registros presentados por la Secretaría de Movilidad para el año 2019. Aún con esta observación se decidió incluir la información en el análisis, con su respectiva acotación, al ser la información actualizada oficial que se encontró disponible.

Tanto el servicio colectivo como el individual taxi en todas sus modalidades en operación se concentran en mayor cantidad en los centros urbanos de Colima, Villa de Álvarez, Tecomán y Manzanillo.

Esquema 12. Flota vehicular del servicio público de transporte individual taxi y colectivo urbano por municipio en porcentajes. Primer trimestre 2020.

Municipio	Taxi	Colectivo urbano	Total
Armería	56	10	66
Colima	843	304	1,147
Comala	18	7	25
Coquimatlán	36	3	39
Cuauhtémoc	41	1	42
Ixtlahuacán	36	0	36
Manzanillo	652	261	913
Minatitlán	10	1	11
Tecomán	298	73	371
Villa de Álvarez	255	1	256
Totales	2,245	661	2,906

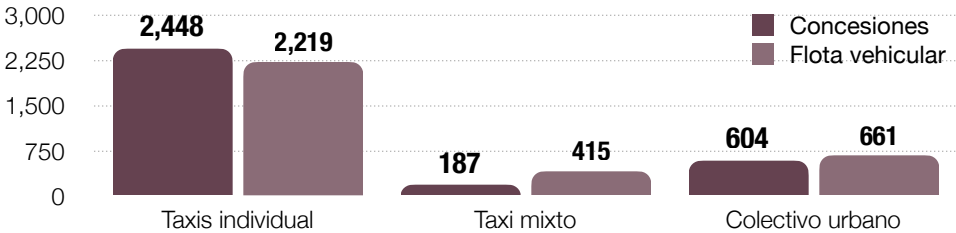


Nota: Flota de servicio de transporte público sin considerar transporte mixto y transporte de carga.
 Fuente: Registros administrativos de la Secretaría de Movilidad del Estado de Colima. Poder Ejecutivo del Estado de Colima. «Estadísticas generadas de la Secretaría de Movilidad. Portal de Transparencia del Gobierno del Estado de Colima». Colima, México, 3 de diciembre de 2020.

Otro punto para considerar es que se observó que la cantidad de concesiones de servicio de transporte público tanto individual como colectivo no coincide con la flota vehicular registrada en el mismo periodo. Tomando en cuenta el primer trimestre del año 2020, existen más concesiones de taxi que vehículos que se reportan circulando en el Estado. Y por el contrario, hay más vehículos de taxi mixto y autobuses de transporte colectivo urbano circulando que de concesiones registradas para estas modalidades.

Gráfica 14. Comparación entre concesiones de servicio de transporte público y su flota vehicular.

Primer trimestre 2020.



Fuente: Registros administrativos de la Secretaría de Movilidad del Estado de Colima. Poder Ejecutivo del Estado de Colima. «Estadísticas generadas de la Secretaría de Movilidad. Portal de Transparencia del Gobierno del Estado de Colima». Colima, México, 3 de diciembre de 2020.

Cobertura del servicio de transporte público colectivo urbano

La cobertura del servicio de transporte público colectivo en su modalidad urbano en las ciudades de Colima y Villa de Álvarez, se realiza a partir de la operación de 26 rutas de transporte que en su mayoría funcionan en un esquema de circuito.

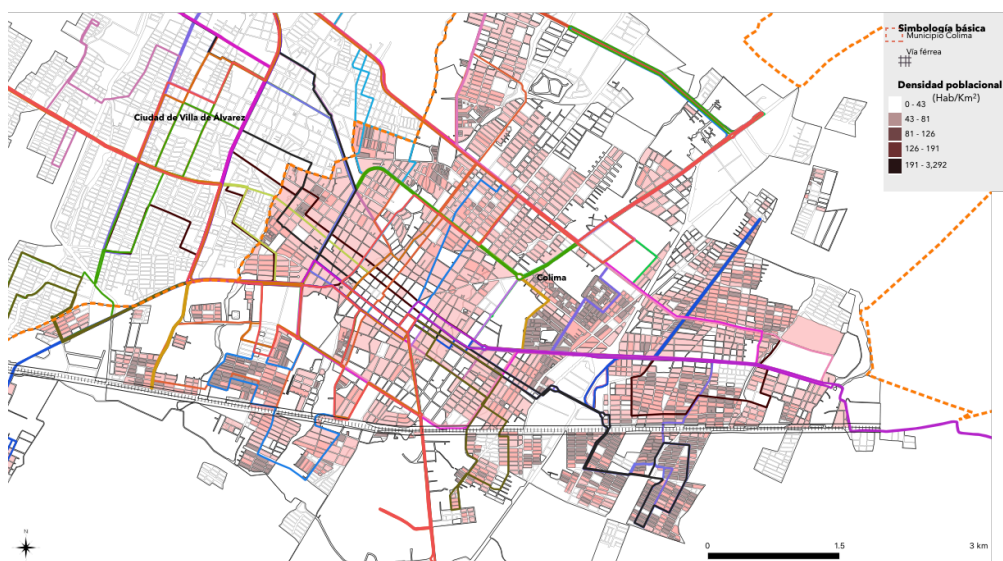
Figura 6. Rutas de transporte público colectivo en modalidad urbano para las ciudades de Colima y Villa de Álvarez, 2017.



Fuente: Elaboración propia con base en la Secretaría de Movilidad Colima. Datos Abiertos. Rutas de transporte público, 2017.

En el caso de Manzanillo, existen un total de 17 rutas de transporte en la modalidad de transporte colectivo urbano que cubren la ciudad y puerto de Manzanillo, junto con otras localidades más pequeñas de menos de 2,500 habitantes.

Figura 7. Rutas de transporte público y densidad poblacional en la ciudad de Colima.



Fuente: Elaboración propia con base en la Secretaría de Movilidad Colima. Datos Abiertos. Rutas de transporte público, 2017, datos del Instituto de Planeación para el Municipio de Colima, IPCO, 2020.

Regulación del servicio de transporte público

De acuerdo con el Informe Anual de Actividades 2017 de la Secretaría de Movilidad Colima (Secretaría de Movilidad Colima, 2018), en 2016 se realizó una auditoría a los registros de concesiones y flota vehicular con el objetivo de “emprender acciones de regulación del estado actual de los instrumentos de relacionamiento público-privado para la prestación del servicio de transporte público”. Resultado de la auditoría al padrón de concesiones para el periodo 2009-2015 fueron detectadas irregularidades tales como concesiones registradas pero sin vehículos operando¹⁸ que derivaron en acciones correctivas y preventivas para la totalidad de las concesiones registradas en los sistemas de la Secretaría de Movilidad, con lo que se inició el Programa de Actualización del Registro de Concesiones para Transporte Público del Estado Colima. Dicho Programa consistió en la revisión documental de todas las concesiones de transporte público para la acreditación de que la concesión en cuestión cumplía con los requisitos que establecía la Ley de Movilidad.

Parte de la problemática identificada sobre el registro de concesiones de transporte y de la flota vehicular de servicio público es que las autoridades de transporte tienen dificultad para el registro e integración de un padrón de concesiones actualizado.

En el caso de Colima esta situación se observa por la falta de información pública sobre el número de concesiones de transporte público que existen en el Estado. Hasta antes de 2016, no ha sido posible identificar la totalidad de registros de concesiones de transporte público, mucho menos un desglose por tipo de servicio (colectivo o individual) y sus modalidades.

Los registros publicados del Listado de Concesiones de Servicio de Transporte Público del Estado de Colima presentados por la Secretaría de Movilidad desde 2016 presentan varias inconsistencias por lo que no logra definirse una certeza jurídica sobre la operación y prestación del servicio de las concesiones de transporte público, razón de ser de las mismas. Luego de revisar las bases de datos del listado de concesiones publicados por la Secretaría de Movilidad¹⁹, se identificaron las siguientes situaciones:

Incongruencias en los registros por tipo de servicio y modalidad

Si bien desde la anterior Ley de Transporte y la Ley de Movilidad vigente se establece con claridad los tipos de servicio (colectivo o individual) y sus modalidades (urbano, suburbano, taxi mixto, entre otros), en los listados se pudo observar que existen discrepancias en el registro de la concesión y su uso, esto especialmente en el servicio de taxi.

¹⁸ El Economista. «Colima revoca 44 concesiones por irregularidades», 21 de junio de 2017. <https://www.eleconomista.com.mx/estados/Colima-revoca-44-concesiones-por-irregularidades-20170621-0102.html>.

¹⁹ Fueron revisadas las bases de datos de los registros administrativos de la Secretaría de Movilidad que publica en el Portal de Transparencia del Gobierno del Estado de Colima, sobre los Listado de Concesiones de Servicio de Transporte Público del Estado de Colima, siendo las publicaciones: Listado 1980-2016, Listado 2020 Trimestres 1, 2 y 3. Poder Ejecutivo del Estado de Colima. «Estadísticas generadas de la Secretaría de Movilidad. Portal de Transparencia del Gobierno del Estado de Colima». Colima, México, 3 de diciembre de 2020. <https://www.col.gob.mx/transparencia/index.php/master/portal/MzgyNQ==>.

No se registran concesiones, se registran vehículos

Cuando se realiza el otorgamiento de una concesión, lo que se registra en el listado es la unidad de vehicular a partir del registro de la placa vehicular asignada. De manera que cada cambio que se realice sobre la placa vehicular derivará en un nuevo registro en el listado de concesiones, por lo que a primera vista puede interpretarse que se ha asignado una nueva concesión, cuando sólo se ha realizado un cambio en la placa vehicular.

Esto sucede cada que existe un cambio en la unidad vehicular como por ejemplo un cambio de unidad por un vehículo nuevo, una reposición de la placa por haberse perdido o cambio de la placa por el canje de placas cuando la autoridad decide que todas las unidades vehiculares en el Estado cambien el modelo de la placa.

En el Listado de Concesiones publicado por la Secretaría de Movilidad aparece una columna denominada “Submovimiento” que refiere todos los movimientos que ha tenido un vehículo vinculado a la concesión, con categorías que van vinculadas al vehículo como puede ser el alta del vehículo nuevo, cambio de domicilio, cambio de propietario, reposición de placas, cambio de unidad con vehículo usado. Así como categorías que refieren a movimientos en las concesiones de transporte como son el alta de servicio público, expedición de concesión con vehículo nuevo o usado, transmisión de los derechos de la concesión o enajenaciones (venta) de las concesiones.

Se identificó que cualquier cambio o movimiento respecto al registro de la placa del vehículo afectará y distorsionará el padrón de concesiones. Esta incongruencia en el registro de las concesiones y que se encuentre ligado a los movimientos de las placas vehiculares propicia la condición de que no exista certeza de la cantidad de concesiones de transporte público que existen en el Estado o la situación jurídica que guardan las mismas. Se presume que el registro de las concesiones ligadas a la placa vehicular viene de la visión de modelo Hombre-Camión, pues se considera que la concesión es el vehículo.

Tabla 7. Registro de movimientos en el Listado de Concesiones de Servicio de Transporte Público del Estado de Colima. Primer trimestre 2020.

Submovimiento	Tipo de movimiento	Registros
Alta de servicio particular	Vehicular	2
Alta de servicio publico	Concesionamiento	39
Alta de vehículo nuevo	Vehicular	4
Cambio de domicilio	Vehicular	12
Cambio de propietario	Vehicular	4
Cambio de unidad con vehículo nuevo	Vehicular	1,268
Cambio de unidad con vehículo usado	Vehicular	764
Canje de placas	Vehicular	556
Expedición de concesión con vehículo nuevo	Concesionamiento	241
Expedición de concesión con vehículo usado	Concesionamiento	115
Reposición de placas	Vehicular	55
Transmisión por cesión de derechos con mismo vehículo	Concesionamiento	137
Transmisión por cesión de derechos con vehículo nuevo	Concesionamiento	31
Transmisión por cesión de derechos con vehículo usado	Concesionamiento	2

Submovimiento	Tipo de movimiento	Registros
Transmisión por enajenación de derechos con mismo vehículo	Concesionamiento	137
Transmisión por enajenación de derechos con vehículo nuevo	Concesionamiento	109
Transmisión por enajenación de derechos con vehículo usado	Concesionamiento	22
Transmisión por enajenación por fallecimiento con mismo vehículo	Concesionamiento	25
Transmisión por enajenación por fallecimiento con vehículo nuevo	Concesionamiento	16
Transmisión por enajenación por fallecimiento con vehículo usado	Concesionamiento	9
Total general		3,548

Fuente: Registros administrativos de la Secretaría de Movilidad del Estado de Colima. Poder Ejecutivo del Estado de Colima. «Estadísticas generadas de la Secretaría de Movilidad. Portal de Transparencia del Gobierno del Estado de Colima». Colima, México, 3 de diciembre de 2020.

Como respuesta a esta situación, la Secretaría de Movilidad implementó en 2017 la Clave Única de Registro de Concesiones (CURC) como mecanismo para el registro y acreditación de la identidad de una concesión de transporte público en el Estado de Colima, con carácter obligatorio, única e irrepetible (Secretaría de Movilidad Colima, 2018). La concesión ya no está ligada a las placas vehiculares y permite vincular todos los movimientos en la historia de una concesión de servicio de transporte público a un registro único, facilitando la homologación de la estructura del contenido del registro de concesiones y su vinculación con otros registros, por ejemplo, el registro de personas operadoras de vehículos de transporte público.

Este mecanismo viene desde la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima, al establecer en su título tercero Sistema de Movilidad y sus actores, la obligatoriedad de existir un sistema de registro de los instrumentos de relacionamiento público-privado para la prestación del Servicio de Transporte Público (Gobierno del Estado de Colima, 2017a). Colima fue pionero en la introducción de este mecanismo, pues anterior a su presentación no se había presentado en algún otro estado una estrategia de este tipo.

Posterior a su implementación en Colima, se ha replicado la propuesta en el Estado de Oaxaca con la presentación del programa Registro Estatal de Transporte de Oaxaca (RETO) en diciembre de 2018 con el objetivo de “actualizar y digitalizar el padrón de las 45,184 concesiones del estado, además de brindar certeza jurídica y seguridad a los usuarios” (Gobierno del Estado de Oaxaca, 2018). Con este programa se introdujo el “número único” con las mismas características de la Clave CURC de Colima.

Aunque la Secretaría de Movilidad reportó desde 2017 la implementación de la Clave CURC y en comparecencia ante el H. Congreso del Estado de Colima se informó que hasta noviembre de 2018 se habían asignado 518 Claves CURC (Arévalos and El Comentario Universidad de Colima, 2018), los listados de concesiones del servicio de transporte público que viene reportando la Secretaría desde 2016 no han presentado la introducción de ésta en los registros y se desconoce si continúa en funcionamiento.

Esquema 13. Elementos que integran la Clave Única de Registro de Concesiones (CURC).



Fuente: Secretaría de Movilidad Colima. «Informe Anual de Actividades 2017. Secretaría de Movilidad», febrero de 2018. http://admiweb.col.gob.mx/archivos_prensa/banco_img/file_5a8701f995f28_Informe_SEMOV_2017.pdf.

La existencia de una concesión no garantiza la prestación de servicio de transporte público.

El 22% de las concesiones registradas no tienen movimientos desde hace más de 20 años, lo que significa que se desconoce el estatus de 770 concesiones, si siguen operando o si la prestación del servicio de transporte público lo realizan con la misma unidad vehicular con la que se dio de alta la concesión cuando fue otorgada.

Tabla 8. Año de último movimiento registrado en el padrón de concesiones de transporte público del Estado de Colima. Reporte al Primer Trimestre 2020.

Año	Carga en general	Colectivo foráneo	Colectivo suburbano	Colectivo urbano	Taxi individual	Taxi Mixto	Total general
1992	2			2			4
1993				2			2
1994							0
1995	1			1			2
1997							0
1999							0
2000	1			3	14		18
2001	5			2	1		8
2002	1						1
2003	2						2
2005	7			6			13
2006	1				1		2
2007							0
2009			1				1
2011	13		12	258	154	18	455
2012	3		12	9	65	8	97
2013	1	1	12	36	101	6	157
2014	3	1	5	64	134	4	211
2015	1		9	90	236	25	361

Año	Carga en general	Colectivo foráneo	Colectivo suburbano	Colectivo urbano	Taxi individual	Taxi Mixto	Total general
2016			6	34	270	13	323
2017	1	1	5	31	404	11	453
2018	3	1	5	52	420	50	531
2019		1	2	14	530	47	594
2020			1		118	5	124
Total general	45	5	70	604	2448	187	3359

Nota: No se consideró en la tabla los registros de los servicios de transporte de materiales de construcción, servicios de grúas o remolques y turismo.

Fuente: Registros administrativos de la Secretaría de Movilidad del Estado de Colima. Poder Ejecutivo del Estado de Colima. «Estadísticas generadas de la Secretaría de Movilidad. Portal de Transparencia del Gobierno del Estado de Colima». Colima, México, 3 de diciembre de 2020.

Competencia por la demanda de transporte público

Se encontró poca información con respecto a la regulación de los servicios de transporte por arrendamiento (tipo Uber). Aún así, pudo constatar en fuentes no institucionales la existencia de siete empresas que prestan este servicio: Chofer Pro, Andar, Movil Beep, Uber, Choferes Exclusivos, Transportes Selectos y Ave Colima. Sin embargo, no se encontró información sobre la cantidad de vehículos que operan en cada empresa. Este servicio está presente únicamente en las ciudades de Colima, Villa de Álvarez y Manzanillo. En lo que respecta a las mototaxis, hasta 2019 se tenían registro que operaban más de 130 unidades (Solano and Meganoticias, 2019), en los municipios de Tecomán, Manzanillo, Armería, Villa de Álvarez, Coquimatlán y Cuauhtémoc.

Capacidad instalada para el diseño de la política de transporte

Gestión del transporte público

Anterior al año 2015, es difícil identificar una política de transporte, pues si bien existía un área del aparato gubernamental de la administración estatal encargada de la supervisión del transporte público así como una ley de transporte que determinaban la regulación de la prestación del servicio concesionado, las acciones en la materia eran limitadas: no existían objetivos dentro de los planes estatales de desarrollo, la legislación en materia era pobre y de orden operativo; se carecía de un aparato institucional que diseñara e impulsara la movilidad y el transporte. Además, no se había colocado el tema dentro de la agenda política del Ejecutivo Estatal.

Con la creación de la Secretaría de Movilidad (SEMOV) en diciembre de 2015 y la aprobación de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Colima en 2017 (Ley de Movilidad), se establecieron las bases para la formulación e implementación de una política de movilidad y transporte. El primer reto para enfrentar en con respecto al diseño e implementación de una política de transporte ha sido la formación del capital social y político que requiere la Secretaría de Movilidad para lograr los objetivos de la política. En ese sentido, la creación de un aparato institucional y una nueva legislación en materia de transporte, marcan un punto de inflexión con la introducción de nuevos actores y liderazgos en un sector que ha mantenido las mismas prácticas por años sin apertura al cambio.

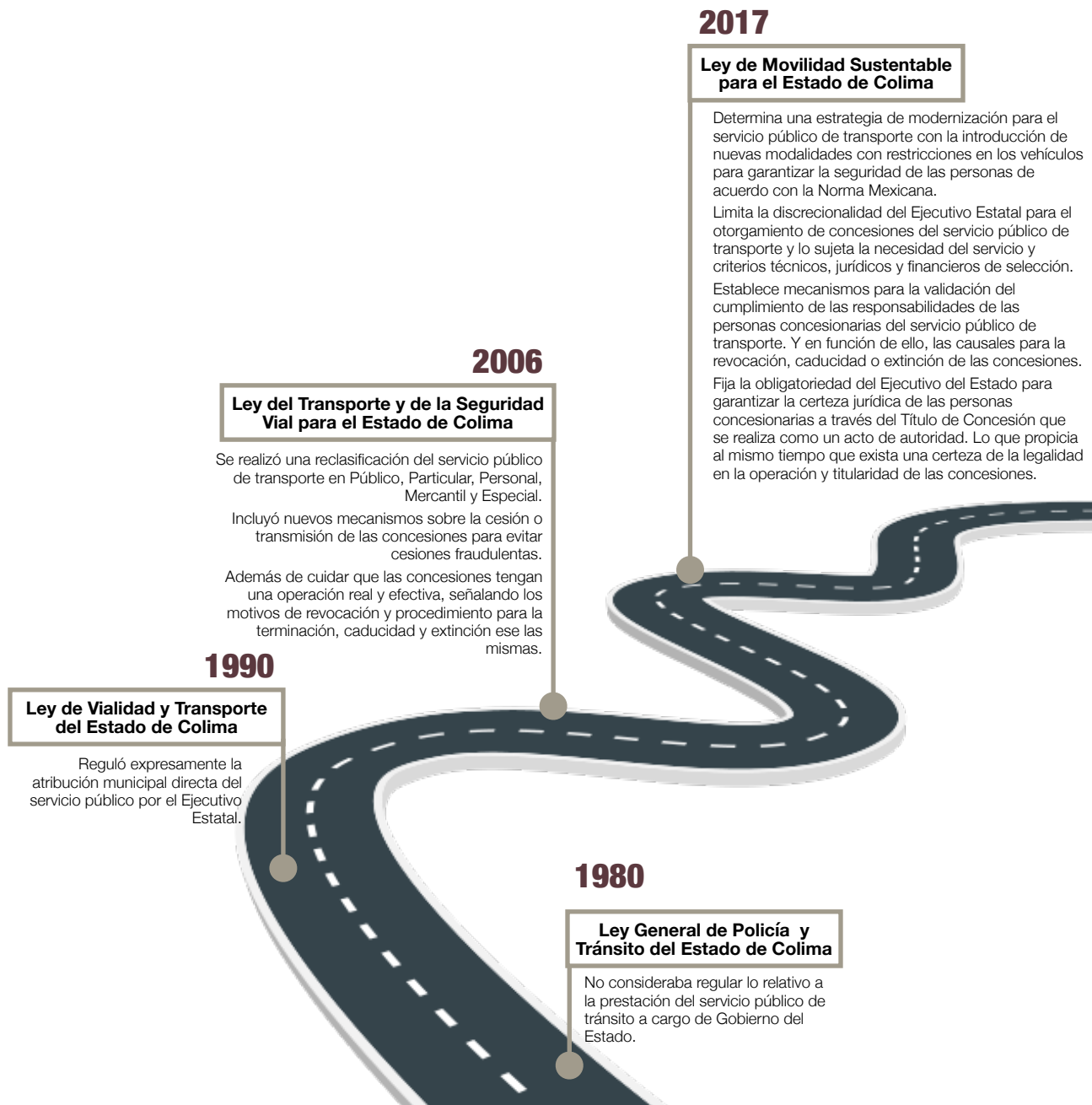
Entonces, resulta relevante reflexionar respecto a las acciones que se están desarrollando para modernizar el sistema de transporte público en el Estado de Colima y este sea una opción de movilidad para sus habitantes.

Previo a la creación de la Secretaría de Movilidad, es difícil identificar acciones encaminadas a un diseño e implementación de una política de transporte en el estado de Colima. Hay dos excepciones: la Agenda Estratégica de Movilidad y Transporte de la Zona Metropolitana de Colima (IPCO, 2010), instrumento técnico para la creación de una visión integrada hacia una movilidad urbana sustentable, resultado de un proceso de planeación participativa y que incluye los Términos de Referencia del Plan de Movilidad Metropolitana de Colima, y del Estudio de Movilidad y Transporte para la Zona Metropolitana de Colima - Villa de Álvarez y el Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable (PIMUS) elaborados en 2012., cuyas acciones se concentraban en la operatividad del transporte colectivo y del transporte individual taxi, el otorgamiento de placas vehiculares y de licencias de conducir, y el otorgamiento de concesiones de servicio público de transporte.

El aparato institucional era limitado al no contar con áreas especializadas en transporte y la legislación dejaba fuera a distintos actores, a pesar de que eran los principales receptores de las acciones u omisiones por parte de la Autoridad. Tal era el caso de las personas usuarias del transporte y las personas ciclistas. Tampoco existía un sistema de planeación de la movilidad, al no considerarse la movilidad y el transporte como ejes del desarrollo dentro del sistema de planeación democrática en el Estado de Colima. En ese sentido, a continuación, se describirán las principales diferencias en el antes y después en la actualización del marco jurídico, el diseño de un sistema de planeación de la política de movilidad y de la adecuación del aparato institucional al objetivo de formación de una política de movilidad.

Una de las primeras acciones para la construcción de las bases de la política de movilidad por parte de la SEMOV fue la elaboración y aprobación de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Colima (Gobierno del Estado de Colima, 2017a) que abrogó a la Ley de Transporte y la Seguridad Vial. En el Estado de Colima, la rotación de actualización de la legislación en materia de transporte y movilidad ha sido reducida. Prácticamente cada diez años se actualizaron los instrumentos normativos y se ampliaron sus alcances en función de las necesidades de la población. A continuación se enlistan las leyes en materia de transporte y movilidad publicadas en el Estado de Colima, con sus principales aportaciones.

Esquema 14. Leyes en materia de transporte y movilidad en el Estado de Colima 1980-2017.



Fuente: Elaboración propia con información del H. Congreso del Estado de Colima (2015) Ley de Transporte y de la Seguridad Vial para el Estado de Colima. Estado de Colima: Gobierno del Estado de Colima y Gobierno del Estado de Colima (2002) Reglamento de Vialidad y Transporte del Estado de Colima. Estado de Colima: Gobierno del Estado de Colima.

La elaboración de la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima se realizó a partir de un proceso participativo que inició con la realización del “Foro de Movilidad Urbana Sustentable en donde participaron más de 200 personas en 11 reuniones; siguió la “Mesa de Pacto por la Movilidad”, en que participaron los representantes de los sectores que participan en la movilidad del Estado de Colima en un diálogo y consenso del contenido del proyecto de ley (Gobierno del Estado de Colima, 2017a).

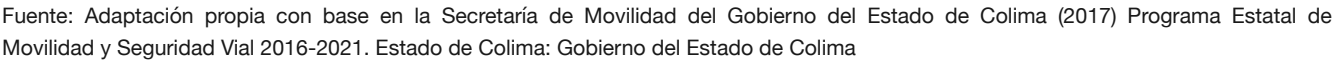
Una de las innovaciones de la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima fue que estableció el Sistema Estatal de Planeación de la Movilidad, que define la obligatoriedad de fijar los objetivos, metas, estrategias y prioridades para la política. Además, define los instrumentos de planeación, su contenido técnico, así como la congruencia y vinculación con los instrumentos de planeación nacionales y estatales. Por último, establece las líneas generales para su elaboración y colaboración de distintos actores.

El Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021 de Colima es el primer instrumento de planeación que considera la movilidad como una política de gobierno. Asimismo, la planeación para la movilidad en el Estado de Colima se formuló en el marco de la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima (LMSEC, Capítulo II), en función del Sistema Estatal de Planeación Democrática que integra los sectores social y privado por conducto del Consejo de Participación del Estado de Colima y del Comité de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima. Del Comité de Planeación se instalaron subcomités sectoriales, incluido el Subcomité de Movilidad integrado por Transportistas, Cámaras Empresariales, Colegios de Profesionistas, Colectivos Ciclistas, Académicos y Organismos Descentralizados estatales y municipales, además de las Dependencias del Gobierno Estatal y de los Municipios.

Asimismo, el Programa Estatal de Movilidad y Seguridad Vial 2016-2021 fue producto del “Foro de Movilidad Urbana Sustentable” (SEMOV, 2017: 6) realizado por la SEMOV en tres sesiones de trabajo en que se construyó una visión, se identificaron problemáticas y se definieron objetivos. Resultado de ello, se definieron cuatro grandes líneas estratégicas o subprogramas que articulan el Sistema Estatal de Planeación de la Movilidad dentro del mismo Programa Estatal, el Programa Institucional que define la estrategia de los objetivos y metas, y los Programas Operativos Anuales, instrumentos internos operativos. Los subprogramas son los siguientes (Secretaría de Movilidad Colima, 2017):

- **Movilidad Integrada** tiene como objetivo “avanzar en el equilibrio del reparto modal de las ciudades, privilegiando la movilidad peatonal, ciclista y de transporte público, con criterios de accesibilidad universal, seguridad y eficiencia energética”. La meta de este subprograma es incrementar el número de viajes que se realizan en transporte público y en bicicleta para el 2021 en los siguientes porcentajes:
 - a) Manzanillo: Transporte público: 30.0 por ciento, Bicicleta: 3.7 por ciento.
 - b) Zona Metropolitana de Colima-Villa de Álvarez: Transporte público: 13.5 por ciento, Bicicleta: 3.0 por ciento.
 - c) Zona Metropolitana de Tecomán-Armería: Transporte público: 21.0 por ciento, Bicicleta: 12.0 por ciento.
- **Movilidad Segura** establece el objetivo de reducir el número de muertes y lesiones causadas por incidentes viales, teniendo como meta disminuir el 20 por ciento de las muertes por incidentes viales registradas en 2015, para llegar a una tasa de mortalidad de 14.6 x 100 mil habitantes.

- Esquema 15. Marco Jurídico y de Planeación en materia de transporte y movilidad del Estado de Colima.**



Concesiones en el sistema de transporte público

Desde la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima (Gobierno del Estado de Colima, 2017a) se establecen los tipos de concesiones y demás instrumentos a los que llama instrumentos de relacionamiento público-privado por medio de los cuales la autoridad de transporte, en este caso el Ejecutivo Estatal por medio de la Secretaría de Movilidad, autoriza la explotación de un servicio de transporte público. Esencialmente se describen en la Ley de Movilidad tres instrumentos: la concesión, el contrato de operación y el permiso. Dichos instrumentos se autorizan y otorgan de acuerdo con especificaciones que se establecen para cada uno de los tipos de servicio de transporte público, definiendo las condiciones de operación, características de las unidades vehiculares, obligaciones y derechos para quien tenga la asignación de la explotación del servicio de transporte.

En ese sentido, los instrumentos de relacionamiento público-privado para la prestación del servicio de transporte público en el Estado de Colima descritos en la Ley de Movilidad son los siguientes:

- I. **Concesión:** Es el acto administrativo por medio del cual el Estado transfiere la responsabilidad del facilitar el servicio de transporte público a una tercera persona. La concesión a su vez, puede subdividirse en distintas modalidades, en función de quien opere el servicio de transporte público:
 - a) **Concesión empresarial:** Es el acto administrativo por medio del cual el Ejecutivo del Estado faculta y confiere a una persona moral la condición o poder jurídico para administrar, explotar en forma regular y continua por un tiempo determinado, bienes de dominio público o servicios públicos, en vista de satisfacer un interés colectivo, dentro de los límites y condiciones que señala la presente Ley;
 - b) **Concesión individual:** Es el acto administrativo por medio del cual el Ejecutivo del Estado, llamado concedente, faculta y confiere a una persona física o moral, la condición o poder jurídico para administrar, explotar en forma regular y continua, por un tiempo indefinido un servicio público, en vista de satisfacer un interés colectivo, dentro de los límites y condiciones que señala la presente Ley; y
 - c) **Concesión o permiso de explotación de infraestructura:** Es el acto administrativo por medio del cual el Ejecutivo del Estado, faculta y confiere a una persona moral la condición o poder jurídico para administrar, explotar en forma regular y continua, por un tiempo determinado, bienes de dominio público para operar servicios auxiliares de transporte, en vista de satisfacer un interés colectivo, mediante un contrato formulado entre las partes, dentro de los límites y condiciones que señala la Ley. Se otorga una concesión cuando existe una inversión privada o una asociación público-privada para la construcción de la infraestructura, que garantice el retorno de inversión al ente privado. Cuando la inversión de la infraestructura es pública en su totalidad, la explotación de la misma se hará a través de un permiso.
- II. **Contrato de operación:** Es un acuerdo administrativo para la prestación de un servicio conforme a las condiciones de operación y estándares de servicio así como los derechos y obligaciones acordados entre las partes. Los contratos no constituyen concesiones o actos de

concesionamiento, tampoco se derivan derechos que se pretendan hacer valer posteriormente para reclamar la concesión del servicio;

III. **Permiso:** Es un acto administrativo que da autorización temporal a un tercero para ejercer acciones reguladas relacionadas a la prestación de servicio de transporte público de pasajeros o bienes. A su vez, se subdivide en dos modalidades:

- a) **Permiso de operación:** Su vigencia depende de las condiciones de operación del servicio y su prórroga está sujeta a evaluaciones de la prestación en las condiciones pactadas. Dichos permisos no generan derechos que el permisionario pretenda hacer valer posteriormente para reclamar la concesión del servicio; y
- b) **Permiso emergente:** Su vigencia es de tres meses improrrogables, sin que de ellos deriven derechos que el permisionario pretenda hacer valer posteriormente para reclamar la concesión del servicio.

Anterior a la Ley de Movilidad de Colima, la Ley de Transporte y de la Seguridad Vial para el Estado de Colima (Gobierno del Estado de Colima, 2015) reconocía solo dos instrumentos: la concesión asignada a personas físicas y morales, y los permisos emergentes o extraordinarios con una vigencia limitada. En la revisión de los listados de concesiones de transporte público que informa la Secretaría de Movilidad en el Portal de Transparencia no es posible identificar la cantidad de concesiones que pertenecen a los tipos que determina la Ley de Movilidad de Colima, de manera que se presupone que las concesiones que se muestran en el listado corresponden a concesiones individuales de personas físicas y morales. Además, no fue posible encontrar información sobre el otorgamiento de concesiones empresariales o contratos de concesión, tampoco existen registros públicos del otorgamiento de permisos de operación o permisos emergentes.

Aún así, en la revisión del Listado de Concesiones de Servicio de Transporte Público del Estado de Colima, periodo 1980-2016 publicado por la Secretaría de Movilidad en 2016 se realizó el ejercicio de identificación de las concesiones de transporte público que pertenecen a personas morales, para asumir el supuesto de que estas concesiones corresponderían a agrupaciones de personas concesionarias o empresas de transporte. El resultado del análisis se observa que para 2016 existían 2,243 concesiones de personas físicas (el 79 por ciento) y 565 concesiones de personas morales (20 por ciento). En el caso del servicio de transporte público colectivo urbano fueron identificadas 669 concesiones, de las cuales 25 por ciento corresponde a concesiones de personas físicas (164 concesiones) y 74 por ciento a concesiones de personas morales (493 concesiones). En ese sentido, se puede decir que para 2016 existían 164 concesiones en el modelo de Hombre-Camión, mientras que el 74 por ciento restante se encontraban en un esquema de organización o conformación de empresa.

Para el transporte individual taxi, existen 2,079 concesiones de personas físicas (96 por ciento) y 72 concesiones de personas morales (3 por ciento). A diferencia del transporte colectivo, los taxis funcionan de manera individual, prestando el servicio la persona concesionaria y existen muy pocas agrupaciones de taxis. De igual manera, el 3 por ciento de las concesiones de personas morales está distribuido entre 20 agrupaciones de taxi. Aún así, existen casos de agrupaciones de taxi que están constituidas como asociaciones civiles pero que solo tienen registradas una sola concesión de transporte público.

Tabla 9. Identificación de concesiones de transporte público de personas físicas y morales en el Listado de Concesiones de Servicio de Transporte Público del Estado de Colima, periodo 1980-2016. (Número de concesiones).

Tipo de servicio y modalidad	Persona física	Persona moral	Sin dato	Total general
Servicio colectivo				
Foráneo	2	1		3
Suburbano	29	39		68
Urbano	133	453	12	598
Servicio individual taxi				
Tradicional	1,980	33	3	2,016
Mixto	99	39	1	139
Total general	2,243	565	16	2,824

Fuente: Registros administrativos de la Secretaría de Movilidad del Estado de Colima. Poder Ejecutivo del Estado de Colima. «Estadísticas generadas de la Secretaría de Movilidad. Portal de Transparencia del Gobierno del Estado de Colima». Colima, México, 3 de diciembre de 2020.

Ahora bien, se identificaron 32 agrupaciones de transporte público, es decir, aquellas personas morales constituidas como sociedades, cooperativas, alianzas o federaciones, que prestaban el servicio público de transporte colectivo en sus modalidades urbano, suburbano y foráneo. Algo extraño que se detectó, fue que **existen agrupaciones de transporte público colectivo con sólo una concesión asignada**, encontrándose siete casos de agrupaciones en esta situación. Tres agrupaciones son las que concentran el mayor número de concesiones: Transportes Unidos de Manzanillo (TUMSA) en la conurbación de Manzanillo, y en la Zona Conurbada de Colima-Villa de Álvarez se encuentran Sistema Integral de Transporte de Colima (SINTRA) y Sociedad Cooperativa de Autotransporte de Colima – Villa de Álvarez (SOCACOVA).

Tabla 10. Agrupaciones de transporte público colectivo y sus concesiones en el Estado de Colima 2016.

No.	Nombre de agrupación de transporte	Número de concesiones registradas
1	ALIANZA DE PERM Y CHOF DEL SERV DE TRANSP URBANO Y SUBURBANO DE MANZANILLO	5
2	ALIANZA DE PERM DEL SERV URB DE MANZ COL SC	1
3	ALIANZA DE PERMISIONARIOS DE TRANSPORTE URBANO MANZANILLO, C.T.M. S C	38
4	ALIANZA DE PERMISIONARIOS Y CHOF DEL SERV DE TRANSPORTE URB DEL PTO DE MANZ COL	11
5	AUTOTRANSPORTES COLIMENSES SA DE CV	12
6	AUTOTRANSPORTES GALEANA SA DE CV	4
7	AUTOTRANSPORTES MADRID SA DE CV	18
8	AUTOTRANSPORTES TEPAMENSES SA DE CV	2
9	CAR TOURS SA DE CV	20

No.	Nombre de agrupación de transporte	Número de concesiones registradas
10	FEDERACION DE TRABAJADORES DEL ESTADO DE COLIMA CTM	5
11	FTC CTM Y/O POLANCO	1
12	SERVICIO DE TRANSPORTE URBANO DEL VALLE DE TECOMAN SA DE CV	24
13	SERVICIO ESPECIALIZADO DE TRANSPORTE URBANO Y TURISMO SA DE CV	14
14	SERVICIOS COORDINADOS DE TRANSPORTE DE COLIMA SC DE RL DE CV	9
15	SINDICATO DE AZUCAREROS SECCION 82	1
16	SISTEMA INTEGRAL DE TRANSPORTE DE COLIMA SA DE CV	78
17	SISTEMA UNICO DE SERVICIO DE TRANSPORTE URBANO Y SUBURBANO UNIDOS POR TECOMAN	3
18	SOC COOP DEL CENTRO TURISTICO PICACHOS	1
19	SOCIEDAD COOPERATIVA DE AUTOTRANSPORTE COLIMA PUEBLO JUAREZ SCL	3
20	SOCIEDAD COOPERATIVA COLIMA COQUIMATLAN PUEBLO JUAREZ SCL	5
21	SOCIEDAD COOPERATIVA DE AUTO TRANSPORTES COLIMA COMALA HACIENDA SAN ANTONIO	21
22	SOCIEDAD COOPERATIVA DE AUTOTRANSPORTE COLIMA PUEBLO JUAREZ SCL	3
23	SOCIEDAD COOPERATIVA DE AUTOTRANSPORTE COLIMA VILLA DE ALVAREZ SCL	57
24	SOCIEDAD COOPERATIVA DE AUTOTRANSPORTE EL COLOMO SCL	14
25	SUSTUS	1
26	TLALOC TOURS SA DE CV	4
27	TRANSPORTES AMADA JIMENEZ SUCESTORES,S.A.DE C.V.	1
28	TRANSPORTES ROJOS SUBURBANOS EL COLOMO MANZANILLO SA DE CV	5
29	TRANSPORTES SUBURBANOS MANZANILLO LA FLOREÑA SA DE CV	5
30	TRANSPORTES UNIDOS DE MANZANILLO SA DE CV	123
31	TRANSPORTISTAS MANZANILLO CAMPOS SA DE CV	3
32	UNIDAD AGRICOLA INDUSTRIAL PARA LA MUJER COMUNIDAD DE PISCILA	1

Fuente: Registros administrativos de la Secretaría de Movilidad del Estado de Colima. Poder Ejecutivo del Estado de Colima. «Estadísticas generadas de la Secretaría de Movilidad. Portal de Transparencia del Gobierno del Estado de Colima». Colima, México, 3 de diciembre de 2020.

En el caso del transporte público individual taxi, se identificaron los tipos organización en la operación en sus modalidades de tradicional, estándar y ejecutivo; así como el servicio de transporte público colectivo en sus modalidades urbano y suburbano, considerando también el uso de las concesiones. A cuatro años de la entrada en vigor de la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima (2017), se observó que aún dista mucho de alcanzar los objetivos de modernización del servicio de transporte público y que persiste la participación de las agrupaciones sindicales en las decisiones del sector, desde la operación, las acciones de mejora y la calidad en el servicio de cara a las personas usuarias.

En los taxis sucede una mayor polarización de los esquemas de uso de las concesiones, precisamente en las modalidades de taxi tradicional y taxi mixto (carga y pasaje), al identificarse usos de las concesiones distintos a los que la Ley de Transporte vigente en el año 2016 y la actual Ley establecen. Lo anterior hace referencia al arrendamiento de las concesiones, por terceras personas o la participación de las personas conductoras del vehículo taxi como si fueran las concesionarias directas.

Estos esquemas de operación del servicio de transporte público, en la mayoría de los casos, se dificulta la regulación y control del servicio, situación que impacta en la calidad del mismo al tratarse de la participación de personas que no pasaron por el proceso de acreditación y selección para ser personas concesionarias.

Por otro lado, al no estar estas situaciones reflejadas en la normatividad local, es difícil conocer la cantidad o proporción de las concesiones de transporte público tanto individual como colectivo que se encuentren en esta situación. La descripción de los usos de las concesiones autorizados y no autorizados por la normatividad local aplicable se describe en la siguiente tabla.

Tabla 11. Descripción de los tipos de organización en la operación del servicio de transporte público en su modalidad de taxi (tradicional, estándar y ejecutivo) y colectivo (urbano y suburbano) en el estado de Colima.

Esquemas de operación en la prestación del servicio de transporte público	Características de los vehículos	Modalidades del servicio	Principales problemáticas detectadas
TRANSPORTE COLECTIVO			
1. Concesionario hombre-camión: titular de la concesión de transporte otorgada por el Estado, propietario de un vehículo vinculado a la concesión (la existencia del vehículo condiciona la existencia de la concesión), que opera sin estar adscrito a una organización u empresa. Se adhiere al Rol de Transporte, prestando el servicio de transporte en una ruta fija pero sin que la ruta necesariamente este concesionada al mismo. La ruta del servicio de transporte no se concesiona. La Ley permite concesión individual.	Vehículos convencionales de mediana capacidad. • 196 km recorridos promedio diario • 13 km sin productividad en vacío) • 368 usuarios por día (13% paga tarifa preferencial). • 344 demanda equivalente • Índice de Pasajeros por Kilómetro (IPK) 1.88 (por debajo del 2.0, concesionarios asumen directamente pérdidas)	Transporte público colectivo: urbano y suburbano.	• Los concesionarios saben cuánto ganan pero no cuánto cuesta la operación del transporte. • La autoridad no tiene acceso al control del monitoreo de los autobuses urbanos. • Transformación del esquema de remuneración. Concesionarios no reciben dinero en efectivo diario por autobús. • Empresas actuales funcionan como afiladoras y operadoras bajo el modelo "hombre-camión".
2. Concesionario hombre-camión en agrupación: titular de la concesión de transporte otorgada por el Estado, propietario de vehículo vinculado a la concesión (la existencia del vehículo condiciona la existencia de la concesión), que opera adscrito a una organización u empresa. La agrupación es quién define la participación en el Rol de Transporte, misma que se rota entre los integrantes concesionarios hombre-camión. La ruta del servicio de transporte no se concesiona. La Ley permite concesión individual.			
3. Empresa de transporte: empresa constituida con figura jurídica diversa (sociedad anónima de capital variable, responsabilidad limitada, entre otros), propietario de varios vehículos no vinculados con la concesión (la cantidad de vehículos es mayor al número de concesiones otorgadas). Se adhiere al Rol de Transporte, prestando el servicio de transporte en una ruta fija. La ruta del servicio de transporte no se concesiona. La Ley permite concesión empresarial.			

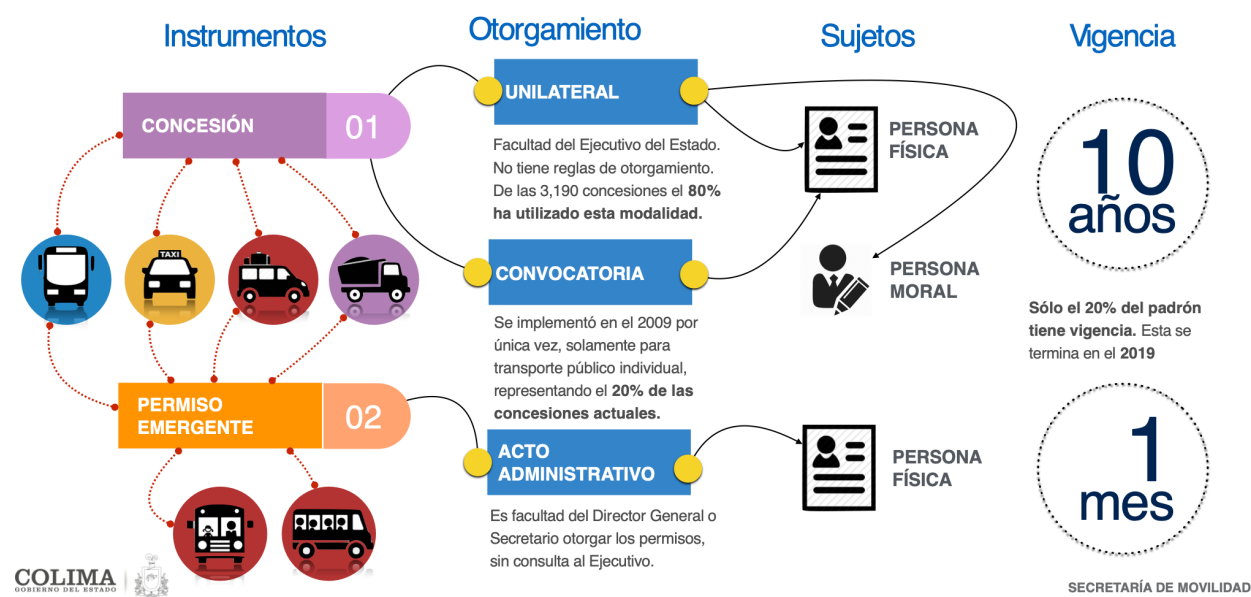
Esquemas de operación en la prestación del servicio de transporte público	Características de los vehículos	Modalidades del servicio	Principales problemáticas detectadas
TRANSPORTE INDIVIDUAL TAXI			
4. Concesionario individual: titular de la concesión de transporte otorgada por el Estado, propietario de un vehículo vinculado a la concesión (la existencia del vehículo condiciona la existencia de la concesión), que opera sin estar adscrito a una organización u empresa. Opera el vehículo sin una ruta fija ni un Rol de Transporte establecido. La Ley permite concesión individual.	Equipamiento de seguridad de fábrica (frenos antibloqueo, tipo ABS, bolsas de aire frontales para el conductor y pasajero, testigos auditivos de seguridad además de los que determinen las normas oficiales mexicanas vigentes en cuanto a dispositivos de seguridad en vehículos nuevos) con discapacidad motriz.	Transporte público individual: taxi estándar y taxi ejecutivo.	- Algunos líderes de taxistas han manifestado inconformidad por ser monitoreados. - Existen posiciones contrapuestas sobre la necesidad y/o aceptación del monitoreo continuo de la flota de taxis, entre los líderes (no), los concesionarios (sí), los choferes (no), para mantener la privacidad de los movimientos y/o tener más control sobre los choferes - Las cooperativas funcionan como agrupaciones “hombre-camión” y deben transformarse a empresas para poder participar de una concesión empresarial. - Al existir esquemas de operación del servicio de transporte de taxi en donde el titular de la concesión no interviene, no existe responsabilidad respecto a la prestación del servicio.
5. Concesionario individual en organización (CNOP/CTM): titular de la concesión de transporte otorgada por el Estado, propietario de vehículo vinculado a la concesión (la existencia del vehículo condiciona la existencia de la concesión), que opera adscrito a una organización u empresa. La Ley permite concesión individual.	Aquel que se presta con vehículos convencionales, con capacidad de cinco pasajeros incluidos el conductor, que se accede a él en la vía pública, por teléfono, radio comunicación, aplicación de gestión de la demanda o en sitio, que solo puede ser prestado mediante una concesión de servicios de transporte público individual motorizado. El pago es en efectivo.	Transporte público individual: taxi tradicional y taxi mixto.	
6. Empresa de transporte-taxi: empresa constituida con figura jurídica diversa (sociedad anónima de capital variable, responsabilidad limitada, entre otros), propietario de varios vehículos no vinculados con la concesión (la cantidad de vehículos es mayor al número de concesiones otorgadas). La Ley permite concesión empresarial.			
7. Arrendatarios: no es titular de la concesión otorgada por el Estado, es propietario del vehículo (compró el vehículo y cubrió los derechos de la concesión, así como un monto al titular de la concesión). Opera el vehículo sin una ruta fija ni un Rol de Transporte establecido. Paga una renta al titular de la concesión. La Ley permite concesión individual.			
8. Chofer operador de la concesión: no es titular de la concesión otorgada por el Estado, no es propietario del vehículo (opera el vehículo y se responsabiliza de la operación de la concesión). Opera el vehículo sin una ruta fija ni un Rol de Transporte establecido. Paga una renta al titular de la concesión. La Ley no lo permite.			

Fuente: Elaboración propia con base en Registros administrativos de la Secretaría de Movilidad del Estado de Colima. Poder Ejecutivo del Estado de Colima. «Estadísticas generadas de la Secretaría de Movilidad. Portal de Transparencia del Gobierno del Estado de Colima». Colima, México, 3 de diciembre de 2020.

Con el paso del tiempo emergieron cambios en los criterios de asignación y regulación de las concesiones de transporte público, precisamente por la existencia de usos de las concesiones no autorizados en la normatividad local aplicable. Con la aprobación y publicación de la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima se introdujeron esquemas de relacionamiento público-privado con el objetivo de ordenar la prestación del servicio público de transporte de acuerdo con las necesidades de las personas usuarias y a la demanda futura. Además de propiciar una adecuada regulación de las concesiones y de las obligaciones de las personas concesionarias. Como se mencionó en líneas anteriores, la Ley de Movilidad introdujo nuevos instrumentos para la regulación de la explotación del servicio público de transporte como las concesiones empresariales y los contratos de operación. La introducción de estos nuevos instrumentos supuso el cambio del proceso de otorgamiento de las concesiones, los requisitos, los sujetos de concesionamiento y las vigencias.

Esquema 16. Instrumentos de concesionamiento del servicio de transporte público para el Estado de Colima.

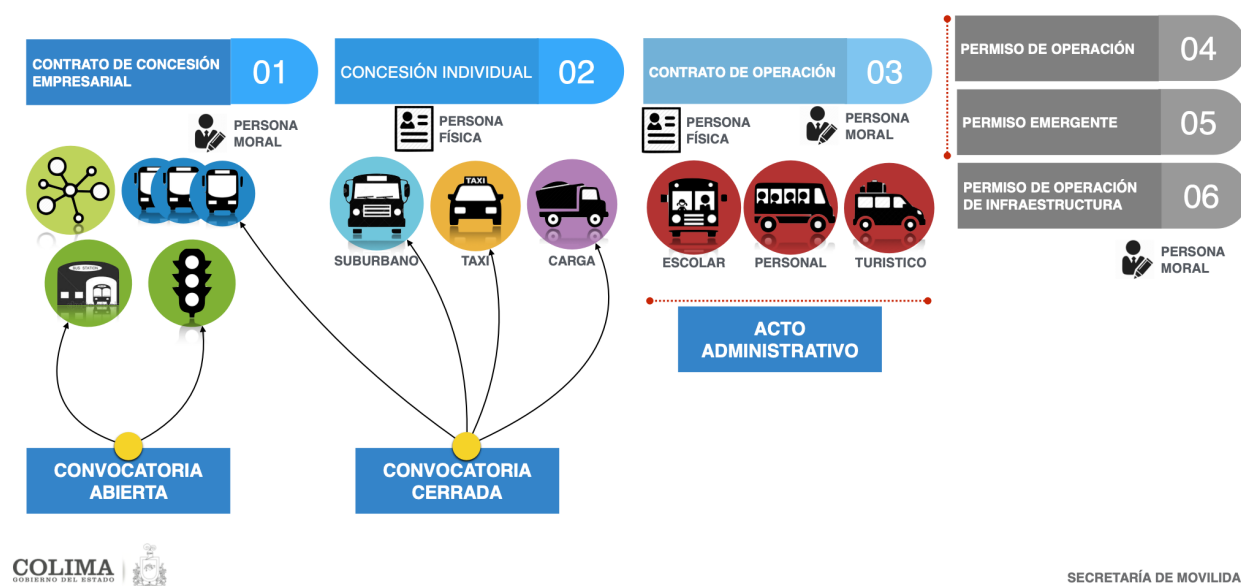
Instrumentos que funcionaban hasta antes de la aprobación de la Ley de Movilidad de Colima en 2017.



Fuente: Presentación de contenido de la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima. Gobierno del Estado de Colima. Diciembre 2016. Página Oficial de la Secretaría de Movilidad de Colima. <http://semov.col.gob.mx>

Hasta 2016, la forma habitual de otorgamiento de las concesiones del servicio de transporte público era por medio de otorgamiento unilateral por parte del Ejecutivo Estatal y para 2016, el 80 por ciento de las concesiones registradas se había realizado bajo este esquema. Entre los cambios fundamentales que se observaron en los esquemas de otorgamiento de concesiones con la aprobación de la Ley de Movilidad fue que se estableció un mecanismo de otorgamiento para cada tipo de servicio de transporte, se limitó la participación del Ejecutivo Estatal mediante el otorgamiento unilateral de concesiones solo para casos específicos que establece la Ley; y se fortaleció la figura de la convocatoria como mecanismo principal para la asignación de concesiones, ligada a la elaboración de estudios técnicos que establezcan y justifiquen la necesidad de nuevas concesiones.

Esquema 17. Instrumentos de concesionamiento del servicio de transporte público para el Estado de Colima introducidos con la aprobación de la Ley de Movilidad de Colima en 2017.



Fuente: Presentación de contenido de la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima. Gobierno del Estado de Colima. Diciembre 2016. Página Oficial de la Secretaría de Movilidad de Colima. <http://semov.col.gob.mx>

La Secretaría de Movilidad puso en marcha el esquema de convocatoria cerrada como mecanismo de asignación de concesiones en mayo de 2017. Como parte de las acciones contenidas en el Programa de Modernización del Sistema de Transporte Público Individual Taxi elaboró el Informe Técnico del Análisis de Oferta del Transporte Público Individual Taxi en el Estado de Colima (SEMOV, 2017) en cumplimiento con las metas de Sistema Estatal de Planeación de la Movilidad y a lo establecido en la Ley de Movilidad. En dicho documento se realizó la proyección de la oferta de taxi para el año 2021 en sintonía con los objetivos del reparto modal establecido en los Instrumentos de Planeación para la Movilidad del Estado de Colima, la cual identificó una necesidad de incremento de la flota por 174 vehículos más un 15 por ciento que respondiera a la demanda de la población flotante derivada del turismo en el Estado de Colima. Este Informe Técnico definió una metodología que ha sido un precedente en el procedimiento de otorgamiento de concesiones de transporte público en Colima y podría decirse que en el país; al modelar las necesidades de transporte de las personas y traducirlas en acciones de política pública.

De acuerdo con la Ley de Movilidad, una vez que se determina que existe una necesidad de la demanda de servicios de transporte público, el Ejecutivo Estatal a través de la Secretaría de Movilidad debe emitir una Declaratoria de Necesidad Pública de Transporte que sustentará técnicamente el otorgamiento de concesiones para incrementar el número de unidades que prestan el servicio de transporte público, a través de una Convocatoria Pública (LMSEC, Art. 288).

En ese sentido, el 06 de mayo de 2017 se publicó en el Periódico Oficial “El Estado de Colima” el Acuerdo de Declaratoria de Necesidad para la Prestación del Servicio Público de Transporte de Pasajeros Individual Motorizado (Taxi) que prestarán en los Municipios del Estado de Colima, determinado que en el Estado era necesario el aumento del parque vehicular de 200 vehículos.

De las 200 concesiones nuevas por asignar, 180 se entregarían por Convocatoria Pública y 20 por otorgamiento unilateral, es decir, por el Ejecutivo Estatal en asignación directa para personas que cumplieran los supuestos de fallecimiento o discapacidad a consecuencia de la prestación del servicio de transporte público (LMSEC, Art. 287). Posteriormente, el 17 de mayo de 2017 se publicó la Convocatoria Pública para participar en el Proceso de Otorgamiento de Concesiones para la Explotación del Servicio de Transporte Público Individual Motorizado (Taxi) en la Modalidad Estándar que prestarán servicio en los Municipios del Estado de Colima. El proceso de la Convocatoria Pública para la asignación de las 180 concesiones tuvo una duración de ocho meses, desde su publicación en mayo hasta diciembre del mismo año en que se entregaron los títulos de concesión a las personas que cumplieron con los requisitos correspondientes. Participaron 596 personas conductoras de transporte público.

Tabla 12. Distribución de Flota Asignada de la Declaratoria de Necesidad Pública del Servicio Público de Transporte Individual Motorizado Taxi, 2017.

Modalidad	Mecanismo	Colima - Villa de Álvarez	Manzanillo	Tecomán -Armería	Total
Taxi Estándar	Convocatoria	58	33	21	112
Taxi Estándar	Unilateral	10	8	2	20
Taxi Ejecutivo	Convocatoria	27	41	-	68
TOTALES		95	82	23	200

Fuente: Gobierno del Estado de Colima (2017) Acuerdo de Declaratoria de Necesidad para la Prestación del Servicio Público de Transporte de Pasajeros Individual Motorizado (Taxi) que prestarán en los Municipios del Estado de Colima, publicada en El Periódico Oficial “El Estado de Colima”, Tomo 102, Colima, Col., sábado 06 de mayo del año 2017; Núm. 29 pág. 1076.

En contraste, el procedimiento de otorgamiento de concesiones realizado en 2009 en el marco de la abrogada Ley de Transporte y de la Seguridad Vial para el Estado de Colima, es posible realizar algunas observaciones²⁰:

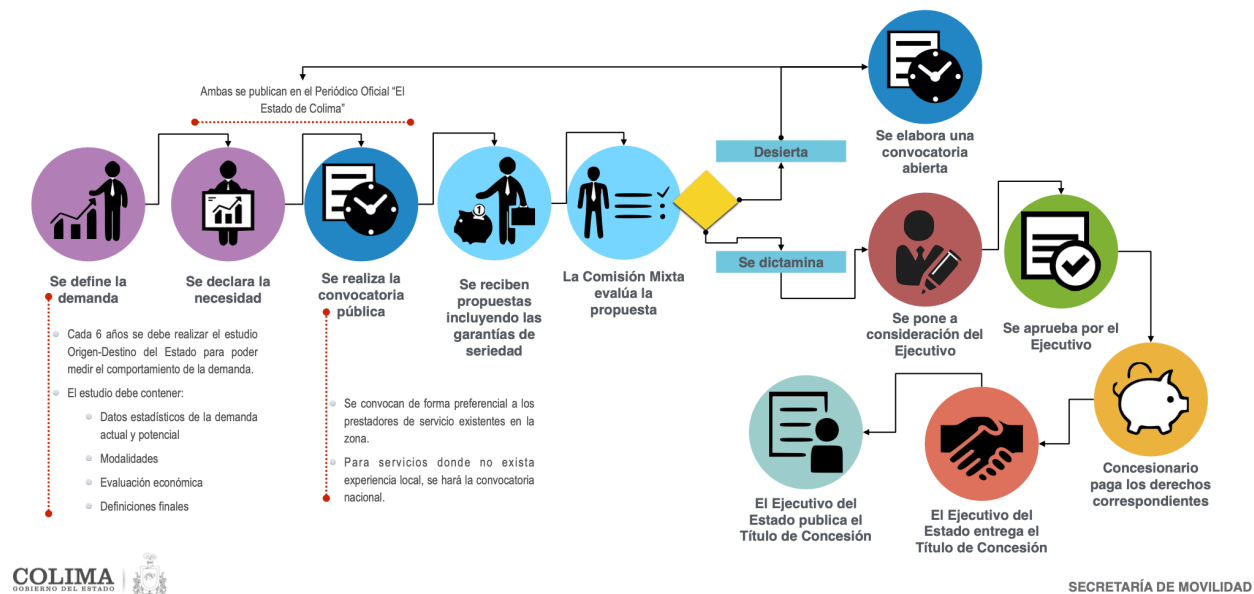
- Con respecto a los actos de autoridad:
 - Se publicó un Acuerdo de Declaratoria de Necesidad del Servicio del Transporte Pública Individual de Pasajeros en su Modalidad de Taxi de Sitio el 10 de octubre de 2009 que consideró una necesidad de incremento del número de concesiones de taxi hasta de 450 de derechos por concurso de convocatoria pública.
 - El otorgamiento se realizó por 588 concesiones, 462 a través de convocatoria pública y 96 mediante asignación directa. Es decir, 108 concesiones más sin justificación técnica.
- Omisiones detectadas:
 - Falta de definición de la metodología utilizada y de los datos base para el cálculo de la demanda de transporte en el Estado.

²⁰ Análisis realizado a partir de datos de Gobierno del Estado de Colima, Acuerdos del Proceso de Otorgamiento de Concesiones del Servicio del Transporte Pública Individual de Pasajeros en su Modalidad de Taxi de Sitio publicados en el Periódico Oficial “El Estado de Colima”, con fechas del 10, 11 y 26 de octubre de 2009, disponibles en <http://www.periodicooficial.col.gob.mx>

- Nunca se presentaron o publicaron los estudios técnicos que justificaran la declaratoria de necesidad de transporte que marcaban en su momento la Ley de Transporte y de la Seguridad Vial para el Estado de Colima.
- Argumentos principales fueron el gran número de solicitudes de concesiones por parte de las personas conductoras de transporte para ser beneficiarias de una concesión de taxi, el crecimiento poblacional y la creación de nuevas viviendas.
- Poco tiempo para recepción de solicitudes: Para los 3,990 expedientes de solicitudes de concesión que tenía registradas la DGTySV, sólo se dieron cinco días para la entrega de documentación requerida, situación que generó descontento entre las personas conductoras al no contar con la información precisa.
- La Convocatoria no definió los criterios de selección, ni el mecanismo de dictaminación del cumplimiento de las condiciones definidas por ley.
- Dictaminación de solicitudes en "fast track": en tan sólo 15 días se revisaron, dictaminaron y asignaron las concesiones autorizadas, lo que pone en duda la transparencia y legalidad del proceso.

A diferencia de otorgamientos de concesiones por convocatoria anteriores a la publicación de la Ley de Movilidad en Colima, el procedimiento de la Convocatoria de 2017 fue claro, siguiendo los pasos que se establecieron desde el inicio en la Ley de Movilidad. El procedimiento se describe en el siguiente esquema.

Esquema 18. Flujo de otorgamiento de concesiones de servicio público de transporte establecido en la Ley de Movilidad de Colima y utilizado en la Convocatoria de concesiones realizada en 2017.



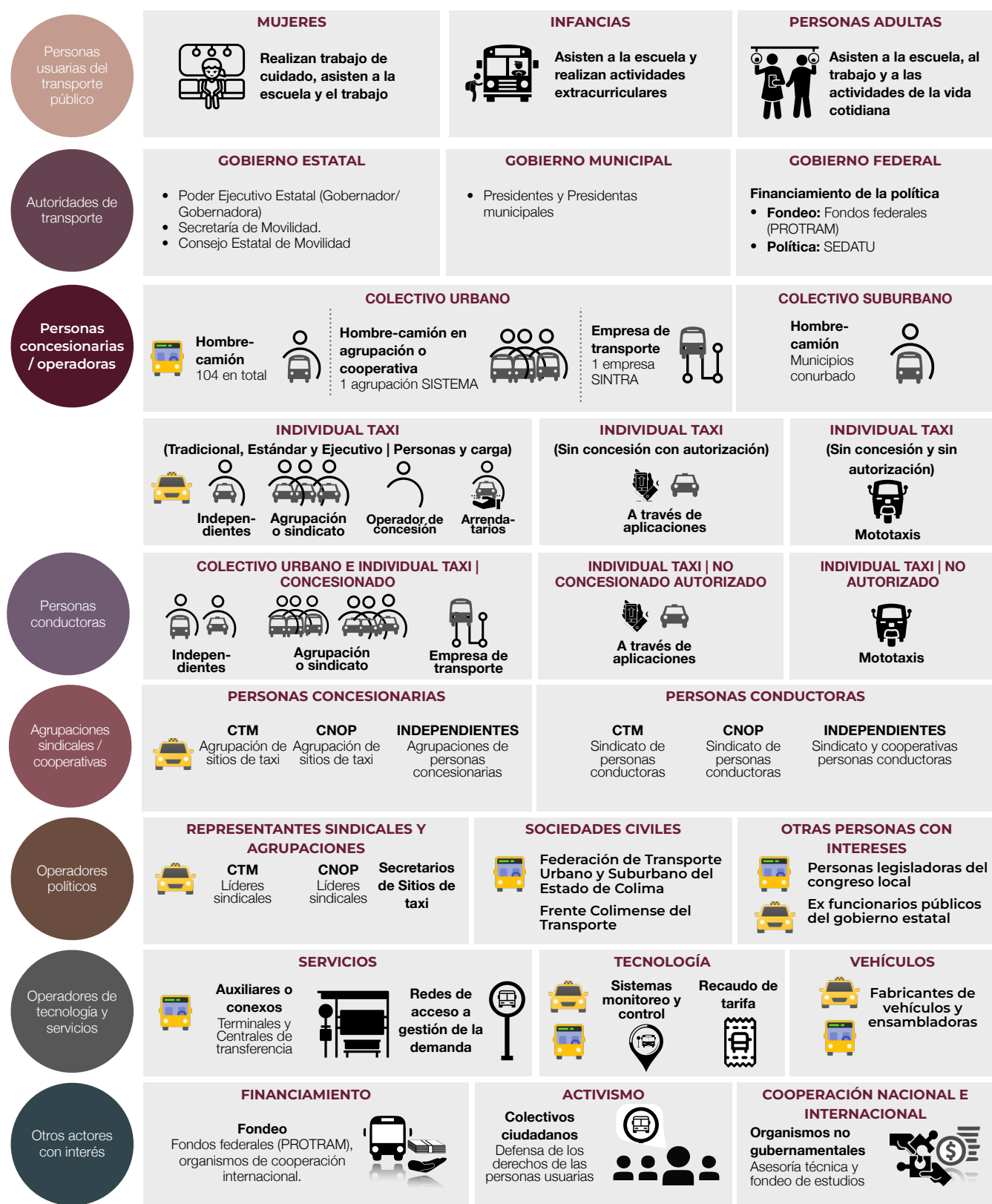
Fuente: Presentación de contenido de la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima. Gobierno del Estado de Colima. Diciembre 2016. Página Oficial de la Secretaría de Movilidad de Colima. <http://semov.col.gob.mx>

3.2. Actores del transporte público

Para la identificación de los actores del transporte público se tomó a consideración lo siguiente:

- Reconocimiento de actores en la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima: que son aquellas personas que están reconocidas con derechos y obligaciones en la prestación del servicio de transporte. En este sentido se refiere a las personas usuarias del transporte público, personas concesionarias y personas conductoras de transporte público.
- Actores que participan en la operación del transporte público desde la facilitación de servicios y tecnologías, que están mencionados en la Ley de Movilidad, pero no son reconocidos como sujetos de derechos o responsabilidades directas. Estos son: los servicios conexos (operadores de terminales, estaciones), facilitadores de tecnologías de recaudo de tarifa y de monitoreo, armadoras de vehículos.
- Autoridades de transporte: son las instituciones del gobierno estatal y municipal reconocidas por la Ley de Movilidad, la cual les asigna atribuciones. Principalmente son el Ejecutivo Estatal y la SEMOV.
- Personas operadoras políticas: son aquellas personas que no participan directamente en la prestación del servicio de transporte público, no cuentan con concesiones de transporte público ni ostentan la representación oficial de las organizaciones de personas concesionarias del transporte en todas sus modalidades, ni tampoco tienen la representación de los gremios de personas concesionarias, ni de las personas conductoras de transporte público; sin embargo, realizan acciones de gestoría para los mismos gremios ante la autoridad de transporte y mantiene un rol de liderazgo sobre los gremios.
- Personas representantes de agrupaciones sindicales y gremios: son quienes tienen la representación de las agrupaciones sindicales de CTM y CNOP que aglomeran a personas conductoras y personas concesionarias, además de también participar en los gremios de estas últimas personas.
- Personas legisladoras locales: son diputados y diputadas del Congreso local que participan en la creación y modificación de leyes y demás instrumentos normativos del ámbito del transporte.

Esquema 19. Actores en el sistema de transporte público en la Zona Metropolitana de Colima-Villa de Álvarez.



Fuente: Elaboración propia.

3.3. Aplicación del marco de análisis de la política de transporte en Colima

Luego de haber revisado el sistema de transporte público existente en la Zona Metropolitana de Colima-Villa de Álvarez, así como el contexto en el que se desarrolla desde las dimensiones de análisis para la estructuración y caracterización del diseño de la política pública de transporte público, así como la identificación de los principales actores que participan e interactúan en su construcción e implementación, se retomó la pregunta de investigación, **¿Cómo se estructuran las políticas de transporte público en ciudades medias y hasta que punto se implementan?** Para dar una respuesta fueron utilizadas las matrices de análisis para cada una de las dimensiones política, operativa y normativa en el diseño de las políticas de transporte que fueron propuestas en el Capítulo 2, enfocadas particularmente al proyecto de Sistema Integrado de Transporte Regional en el Estado de Colima a como instrumento de la política de transporte en la Zona Metropolitana de Colima-Villa de Álvarez.

3.3.1. Diseño de política pública desde la función gubernamental

En la dimensión política se caracteriza en el análisis del régimen político, es decir a la estructura de las instancias y actores que realizan el ejercicio de gobierno y desde el cual se construyen las políticas públicas, que para el caso de la política de transporte público contempla los intereses y objetivos en materia de transporte público, quiénes intervienen en la toma de decisiones al respecto, cuáles son los acuerdos que se establecen y cómo se establecen para que trasciendan en el tiempo.

Por otro lado, se incluye también el análisis de la función gubernamental, es decir, la forma de gobierno traducida en la cultura política y el proyecto de gobierno de las Autoridades de Transporte²¹, sus herramientas para convocar, dialogar, negociar y mantener compromisos con otros actores, como por ejemplo el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana para el logro de consensos, mesas de negociación con actores privados, foros de consulta, entre otros.

Del análisis del régimen político y la función gubernamental es posible caracterizar cómo se diseñó la política de transporte público en una ciudad media, en este caso en la Zona Metropolitana de Colima - Villa de Álvarez, desde la función gubernamental utilizando los componentes del Modelo General de Estructuración de Políticas Públicas desarrollado la CEPAL (2004), mismos que se describen a continuación.

²¹ Se utilizará Autoridades de Transporte para referirse a las instituciones o dependencias encargadas del diseño, implementación y regulación de la política de transporte en ciudades mexicanas. Debido a que existe una diversidad de formas en que el Estado se organiza y crea dependencias, además de que los niveles son muy distintos entre secretarías, organismos autónomos o direcciones generales, se optó por generalizar bajo el concepto de autoridades de transporte en este punto para facilitar la lectura.

Tabla 13. Matriz de caracterización del Régimen Político dentro de la Estructuración de la Política de Transporte

Componentes	Variable de valoración
Territorialidad gubernamental	Escala de ciudad Consideración del sistema de ciudades que existe en el territorio
Institucionalización	Fragmentada formal o fragmentada informal Principios y valores Grado de consenso y magnitud de cambio Dispositivos utilizados
Estabilidad	Estatal Problemas de territorialidad: capacidad del Estado para mantenerse y reproducirse bajo un orden establecido.
	Gubernativa Problemas de institucionalización: capacidad para mantener la dirección y control en el proceso de conducción de la sociedad y el Estado que se gobierna.
Unidad de poder político	Poder político institucionalizado Característica o tributo que le permite al Estado imprimir principios de cohesión interna al conjunto de instituciones que lo componen
	Unidad de acción institucional Capacidad para impedir a grupos sociales dominantes o dominados, sustituir al Estado o tomar como propios uno o varios ámbitos y funciones inherentes a la acción estatal
Autonomía	Alta, media o baja autonomía gubernativa Margen de traducción de las intenciones de la autoridad de transporte en hechos gubernativos

Fuente: Elaboración propia con base en Medellín Torres, Pedro, Naciones Unidas, y Comisión Económica para América Latina y el Caribe. La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. Santiago de Chile: CEPAL, Unidad de Financiamiento para el Desarrollo, División de Comercio Internacional y Financiamiento para el Desarrollo, 2004.

En las siguientes líneas se describen los resultados del análisis del régimen político sobre las acciones que fueron ejecutadas por las autoridades de transporte para el diseño e implementación de la política de transporte público. Cada variable para valorar se contrastó con la situación óptima definida desde la extrapolación de los componentes del Modelo General de Estructuración de Políticas Públicas desarrollado la CEPAL (2004), con respecto a la descripción de la situación actual, para finalmente asignar un criterio de valoración previamente establecido.

Territorialidad gubernamental ²²

La territorialidad gubernamental se refiere al espacio intangible en el que se instrumenta una política pública, y también operan acuerdos entre la ciudadanía y el Estado, contenidos en una unidad geográfica o un límite administrativo previamente establecido. En términos de la política pública se esperaría que el proyecto que será el vehículo por medio del cual se materializará la política se adecue a la escala de ciudad o el sistema de ciudades que exista en el territorio.

Asimismo, el régimen urbano contempla el espacio en donde “las políticas urbanas se construyen de acuerdo con el desarrollo político en interacción entre actores gubernamentales y no gubernamentales, y en su especificidad territorial respecto a ámbitos sociales, económicos y culturales” (Bassols, 2006). Por ello, es importante caracterizar la escala de ciudad y del régimen urbano en el que se realizan las relaciones políticas que construyen en sí la misma ciudad en que se habita.

Particularmente en el transporte público, aunque las necesidades y problemáticas pueden ser las mismas entre distintas escalas de ciudades (crecimiento acelerado de automóviles, inversión en vehículos particulares motorizados, transporte público caro, entre otros), la forma de solucionarlos es completamente diferente. No necesariamente la solución de traslado en ciudades de más de 1 millón de habitantes podrá aplicarse en ciudades pequeñas de menos de 500 mil habitantes, debido a que intervienen factores desde el diseño de la oferta de transporte como la capacidad de personas que se necesitan mover y la estructura urbana de la ciudad (no es lo mismo implementar corredores confinados de buses como en la ciudad de México que introducirlos en las angostas calles de Morelia), por mencionar un ejemplo. En dicho contexto, la valoración de la territorialidad gubernamental en el diseño de la política de transporte en Colima tiene las siguientes características.

Tabla 14. Caracterización de la territorialización gubernamental para la estructuración de la Política de Transporte

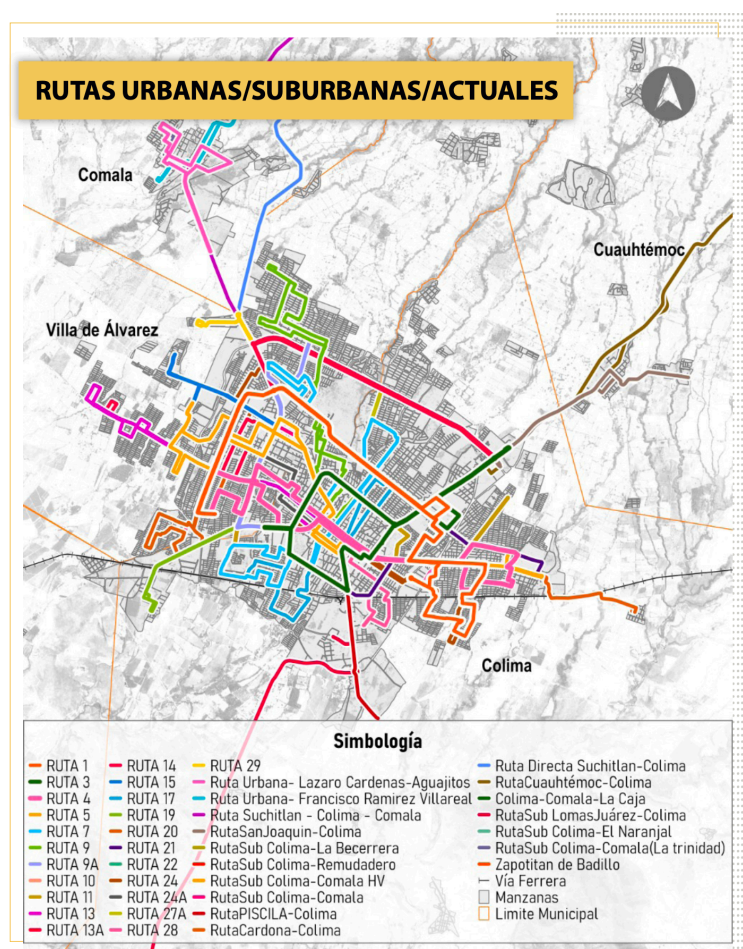
Componentes	Variable de valoración
Variable para valorar	Escala de ciudad ¿La política considera la escala de ciudad? Criterio: Proyecto de política considera la escala de y sistema de ciudades que existe en el territorio
Situación óptima	Congruencia con la escala de ciudad. El proyecto SIT como mecanismo de la política de transporte es congruente con la escala de ciudad en la que se pretende implementar.
Situación actual	Se contempló la congruencia del proyecto con la escala de ciudad. El Proyecto del Sistema Integrado de Transporte Regional (SITR) como proyecto estratégico está basado en el sistema de ciudades del Estado.
Valoración	★★★★☆ Territorialidad gubernamental considerada
Fuentes de consulta	- Programa Sectorial de Movilidad 2016-2021. Secretaría de Movilidad del Estado de Colima. - Plan Integral de Movilidad Sustentable Urbana de la Zona Metropolitana de Colima - Villa de Álvarez (PIMUS) - Fondo Nacional de Infraestructura. Programa de Apoyo Federal al Transporte Urbano Masivo.

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de documentos oficiales de la Secretaría de Movilidad del Gobierno del Estado de Colima y la metodología Modelo General de Estructuración de Políticas Públicas desarrollado la CEPAL (2004).

²² La Territorialidad hace referencia al “campo relacional a través del cual la persona se convierte en ciudadana y el Estado se proyecta y constituye como una unidad de poder que regula la sociedad en una unidad geográfica definida”, que determina Pedro Medellín en el texto elaborado para Naciones Unidas, y Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad* 2004.

De acuerdo con el Plan Integral de Movilidad Sustentable Urbana de la Zona Metropolitana de Colima - Villa de Álvarez (PIMUS), publicado por el Gobierno del Estado de Colima en 2020²³, para dicho año se tenía una cobertura de 23 rutas de transporte que proporcionaban el servicio de transporte principalmente en la zona conurbada de Colima - Villa de Álvarez; con respecto a las localidades de los municipios de Comala, Cuauhtémoc y Coquimatlán, a pesar de ser parte de la zona metropolitana, el PIMUS solo registra “rutas suburbanas deficientes que no establecen una integración entre los sistemas de transporte de las zonas municipales con la mayoría de la población y con otros municipios suburbanos pertenecientes a la ZMCVA”.

Figura 8. Cobertura de rutas urbanas y suburbanas de la Zona Metropolitana de Colima-Villa de Álvarez, 2020.



Fuente: Plan Integral de Movilidad Sustentable Urbana de la Zona Metropolitana de Colima - Villa de Álvarez (PIMUS), Resumen Ejecutivo. Gobierno del Estado de Colima, 2020.

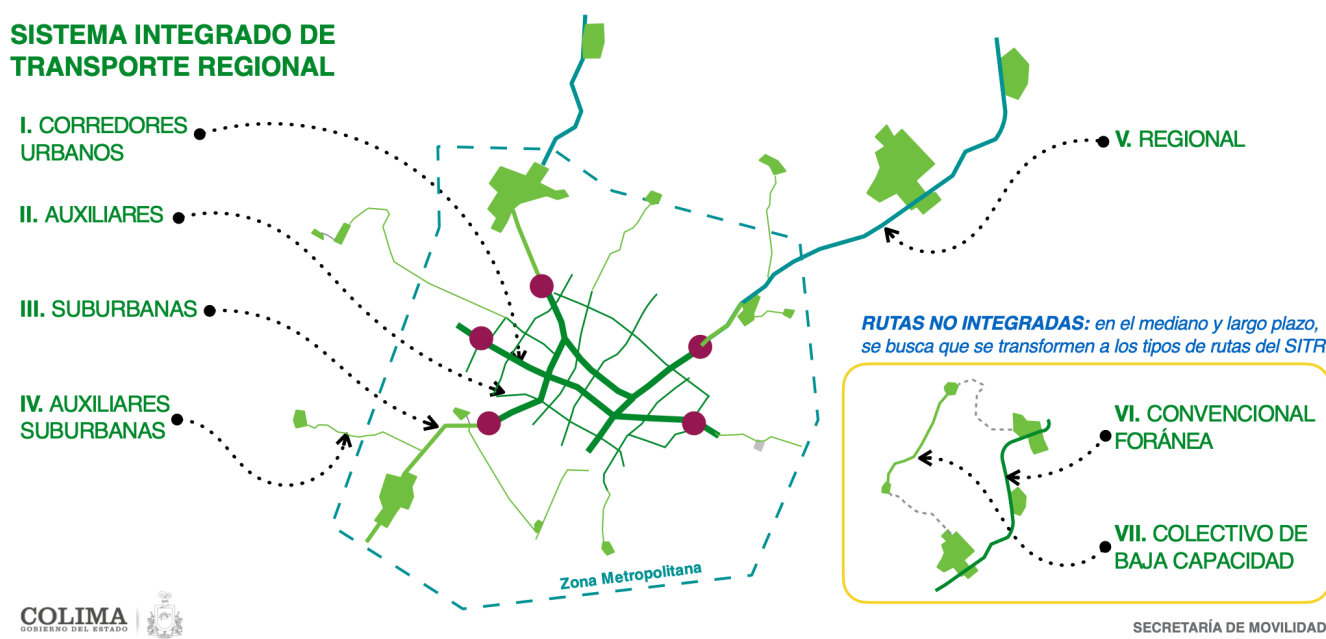
La Secretaría de Movilidad como autoridad de transporte elaboró, años antes, en 2016 el Programa Sectorial de Movilidad 2016-2021 como instrumento de planeación de la política de transporte para el estado. En dicho documento se presentó la propuesta del Sistema Integrado de Transporte Regional (SITR) como proyecto estratégico basado en el sistema de ciudades del Estado.

²³ Consultado en Subsecretaría de Movilidad. Estudios e informes. https://admiweb.col.gob.mx/archivos_prensa/banco_img/file_613a5ae64bb3d_VIIIInformeEjecutivoColimaF.pdf

En dicho documento de política recuperaba el sistema de ciudades del estado de Colima se integra por las ciudades de Colima, Villa Álvarez, Manzanillo y Tecomán, que fungen como nodos urbanos que concentran el 80 por ciento de la población estatal y regiones que concentran los servicios y satisfacción de las necesidades del resto de las localidades dispersas que existen en el territorio.

Considerando este sistema de ciudades, el proyecto de política de transporte público realizó una diferenciación de la capacidad del servicio de transporte colectivo (corredores urbanos, servicios auxiliares o servicios suburbanos) para cada ciudad-región, en función de las necesidades de traslado de las personas y el tamaño de la población y demanda entre corredores existentes al interior de la Zona Metropolitana de Colima - Villa de Álvarez. Otro factor importante considerado fue la dependencia de localidades satélite cercanas a la zona metropolitana de los municipios y cabeceras municipales que la integran.

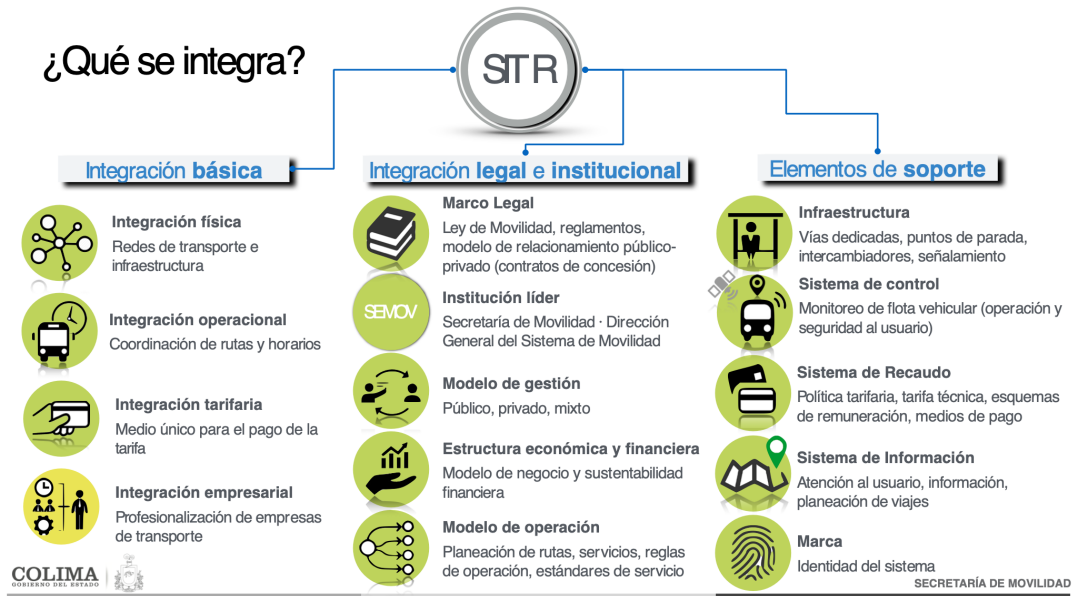
Esquema 20. Cobertura del Sistema Integrado de Transporte Regional en el Estado de Colima.



Fuente: Presentación de contenido de la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima. Gobierno del Estado de Colima. Diciembre 2016. Página Oficial de la Secretaría de Movilidad de Colima. <http://semov.col.gob.mx>

El proyecto contempló una serie de componentes que desde la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima se definen con la finalidad de garantizar los principios y derechos a la movilidad.

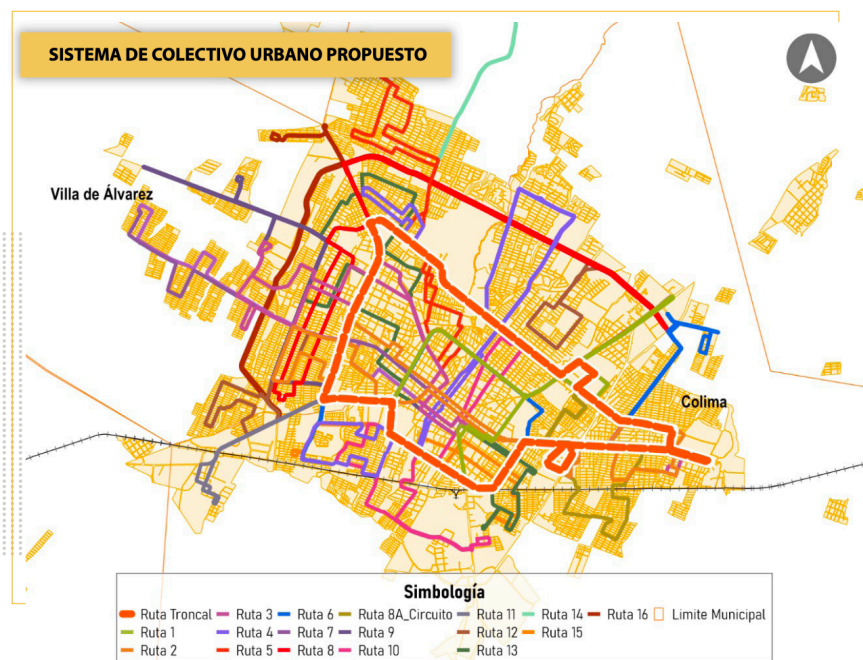
Esquema 21. Componentes del Sistema Integrado de Transporte Regional en el Estado de Colima.



Fuente: Presentación de contenido de la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima. Gobierno del Estado de Colima. Diciembre 2016. Página Oficial de la Secretaría de Movilidad de Colima. <http://semov.col.gob.mx>

Por otro lado, el Plan Integral de Movilidad Sustentable Urbana de la Zona Metropolitana de Colima - Villa de Álvarez (PIMUS), estableció en su estrategia la incorporación rutas troncales, urbanas y suburbanas que transitarán en la Zona Metropolitana Colima – Villa de Álvarez.

Figura 9. Propuesta de Sistema Integrado de Transporte para la Zona Metropolitana de Colima - Villa de Álvarez.



Fuente: Plan Integral de Movilidad Sustentable Urbana de la Zona Metropolitana de Colima - Villa de Álvarez (PIMUS), Resumen Ejecutivo. Gobierno del Estado de Colima, 2020.

La propuesta del SITR presentado en el Programa Sectorial de Movilidad 2016-2021 (Secretaría de Movilidad Colima, 2017), en conjunto con la estrategia de modernización del transporte público colectivo construyeron una propuesta de proyecto en congruencia con la escala de ciudad. Un aspecto importante para resaltar es que el Fondo Nacional de Infraestructura tiene la finalidad de financiar proyectos de modernización del transporte público colectivo en ciudades grandes a través del Programa de Apoyo Federal al Transporte Urbano Masivo (PROTRAM).

Dado que el estado de Colima no cumplía con las características de ciudades con más de 500 mil personas habitantes para el financiamiento²⁴, se optó por presentar el proyecto de Sistema Integrado de Transporte Regional en el Estado de Colima, incluyendo las Zonas Metropolitanas de Colima - Villa de Álvarez, Tecomán - Armería y Manzanillo para el acceso a financiamiento, de manera que el total de población y demanda de transporte de estas cuatro ciudades-regiones alcance la magnitud para implementar proyectos con características de transporte masivo que se establece como requisito del programa federal de financiamiento de proyecto de transporte. En el año 2017, PROTRAM autorizó 12 millones de pesos para la realización del estudio Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable Regional de Colima, mismo del que se desprendieron programas integrales para las zonas metropolitanas y la ciudad de Manzanillo (Fonadin, 2022)

Institucionalización

La institucionalización refiere a la producción y reproducción de los mecanismos e instrumentos a través de los cuales se ejerce el poder político. Se presenta en dos dimensiones: 1) Reconocimiento de principios y valores, y 2) Adquisición de valor y estabilidad. En este punto se espera que la autoridad de transporte cuenta con mecanismos para transmitir los principios y valores sobre los cuales ha determinado el proyecto SITR, así como dispositivos para la alineación de objetivos entre los distintos actores. Dichos principios y valores son similares o iguales a los que otros actores (personas operadoras, personas concesionarias) evocan para el proyecto SITR de manera que la acción gubernamental adquiere valor y estabilidad.

Tabla 15. Caracterización de la institucionalización para la estructuración de la Política de Transporte.

Componentes	Variable de valoración
Variable para valorar	Fragmentación formal o fragmentación informal • Principios y valores sobre los cuales se establece la política de transporte. • Dispositivos utilizados en la conducción de objetivos. • Grado de consenso y magnitud de cambio (Van Meter et al., La implementación de las políticas.2014) que representa el proyecto SIT.
Situación óptima	Autoridad cuenta con los mecanismos para el ejercicio del poder político La autoridad transmite los principios y valores sobre los cuales ha determinado el proyecto SIT, así como dispositivos para la alineación de objetivos entre los distintos actores. Dichos principios y valores son similares o iguales a los que otros actores (personas operadoras, personas concesionarias) evocan para el proyecto SIT de manera que la acción gubernamental adquiere valor y estabilidad.

²⁴ En el Anexo A. Desglose de apoyos autorizados para estudios, asesorías y proyectos de FONADIN para el sector de transporte público urbano se muestra el listado de ciudades a las que el Gobierno Federal a través del Programa de Apoyo Federal al Transporte Urbano Masivo realizó inversión.

Componentes	Variable de valoración
Situación actual	• La autoridad de transporte no logró ejercer el poder político para defender el proyecto SITR. • Creación de dispositivos para la construcción de comunicación entre autoridad de transporte y otros actores para la socialización del proyecto de política pública (SITR). • Bajo grado de consenso y una alta magnitud de cambio.
Valoración	★☆☆☆ Fragmentada informal
Fuentes de consulta	• Programa Sectorial de Movilidad 2016-2021. Secretaría de Movilidad del Estado de Colima • Mesa del Pacto por la Movilidad. Proceso de elaboración de la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima. Secretaría de Movilidad del Estado de Colima • Notas periodísticas locales

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de documentos oficiales de la Secretaría de Movilidad del Gobierno del Estado de Colima y la metodología Modelo General de Estructuración de Políticas Públicas desarrollado la CEPAL (2004).

Retomando la tipología de regímenes políticos dentro de la estructuración de política presentado por CEPAL (2004) en el capítulo 2, fue posible identificar características del Régimen Político de Tipo III Obediencia Endeble y Baja Autonomía Gubernativa, en la que existe “una diseminación de poderes y micropoderes”, además de una “baja institucionalización de los procesos administrativos, volatilidad política e institucional de los niveles superiores en las organizaciones públicas que no aseguran la continuidad ni la consistencia de las políticas públicas”.

La institucionalización de los procesos administrativos fue el gran reto que enfrentaron las autoridades de movilidad, debido a la existencia de una “institucionalidad paralela a la existente en las leyes”, es decir, la presencia de actores locales que se posicionaron a lo largo de los años ante la falta de instituciones y actores de gobierno que definieran acciones específicas para la mejora de la movilidad y el transporte público en las ciudades del estado de Colima.

En octubre de 2015 se publicó la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima, misma que abrogó la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima publicada en el Periódico Oficial “El Estado de Colima” el día 16 de noviembre del año 1985. Con esta Ley se creó una nueva figura dentro de la administración pública estatal, la Secretaría de Movilidad, con el objetivo del desarrollo integral del transporte y garantizar el derecho a la movilidad de las personas. Así la Dirección General del Transporte y de la Seguridad Vial (DGTySV) subordinada a la Secretaría General de Gobierno, se transformó en la Secretaría de Movilidad, transfiriendo todas sus funciones y recursos a esta última.

La creación de la Secretaría de Movilidad marcó una pauta en el estado de Colima al considerar dentro de los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo acciones para el diseño de una política de movilidad para el estado, misma que sería construida y ejecutada por dicha secretaría. En la siguiente tabla se muestran los alcances de objetivos de política que en materia de movilidad y transporte se fueron plasmando en los programas estatales de desarrollo en el estado.

Tabla 16. Comparativo de los objetivos de transporte público en los Planes Estatales de Desarrollo de Colima 1998 – 2021.

Plan Estatal de Desarrollo	Principal problemática identificada	Objetivo establecido	Incorporación de propuesta en materia de transporte	Creación de instrumento de planeación sectorial	Propuesta de Proyecto estratégico de transporte o acciones concretas	Estado en cuestión sobre propuesta de proyecto
PED 1998-2003	Dotación de infraestructura carretera, ferroviaria y aeroportuaria	Garantizar infraestructura carretera	No considerado	No considerado	No considerado	No considerado
PED 2004-2009	Estado físico de la infraestructura para vehículos motorizados	Ampliar la infraestructura carretera y vialidades urbanas	No considerado	No considerado	No considerado	No considerado
PED 2009-2015	Congestionamiento y contaminación por uso excesivo del automóvil	Impulsar algunos medios de transporte alternativos	Equipamiento urbano de servicios en corredores urbanos que concentren el transporte público	No considerado	Planes y estudios	Realización de estudios
PED 2016-2021	Movilidad urbana, principal.	Ubicar a Colima entre los primeros cinco lugares del país por su modelo de movilidad	Contar con un Sistema de Movilidad Urbana sustentable, seguro, confiable y conectado.	Plan Sectorial de Movilidad 2016-2021	Modernización a través del Sistema Integrado de Transporte Regional	Modificación de la Ley Realización del Plan Integral de Movilidad de Colima Renovación de Flota

Nota: Consultar el análisis comparativo completo en el Anexo B.

Fuente: Elaboración propia con base en Planes Estatales de Desarrollo 1998-2021. Periódico Oficial “El Estado de Colima”

La transformación de las áreas directivas de la Dirección General de Transporte y Seguridad Vial (DGTySV) consistió en ampliar su capacidad, adquiriendo funciones que estaban delegadas incluso en otras dependencias como la Secretaría de Planeación y Finanzas, la Secretaría de Administración y la Gestión Pública y la propia Secretaría General de Gobierno. Para este proceso de transformación fue sustancial la definición del Sistema Estatal de Planeación de la Movilidad, al establecer los objetivos de la política y una visión a mediano y largo plazo.

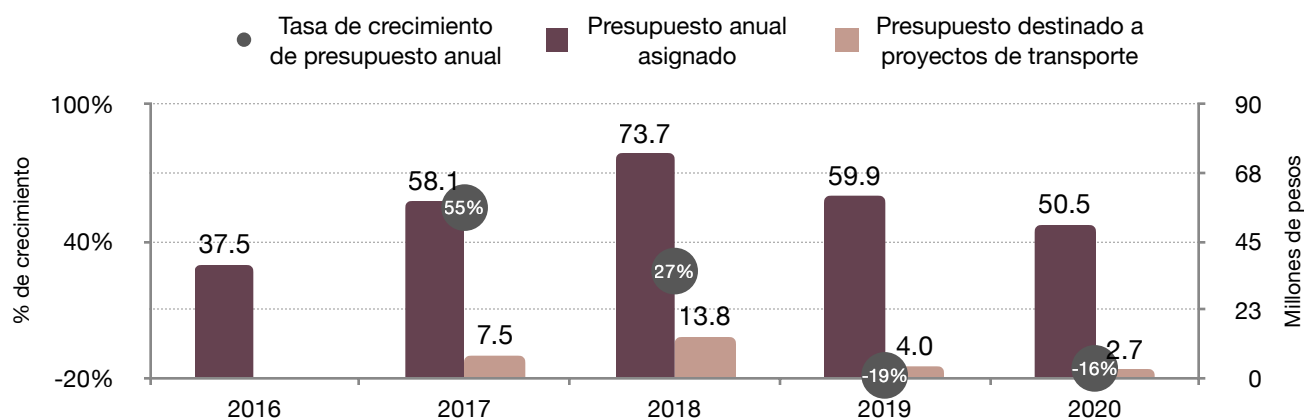
De ahí, se definieron las áreas que deberían crearse de acuerdo con la necesidad de la política de transporte. Por otro lado, el reto que ha enfrentado la SEMOV al respecto, ha sido asegurar una asignación presupuestal que garantice la operatividad de una dependencia que amplía su cobertura y que debió crear desde cero nuevas áreas técnicas que cumplan con los objetivos establecidos tanto en la Ley de Movilidad como en el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021 (PED 2016-2021) de la administración estatal.

En la revisión del presupuesto asignado para temas de transporte público no fue posible identificar gasto público etiquetado para proyectos o acciones específicas en la materia. El gasto previsto para la Secretaría General de Gobierno, dependencia de la cual en su momento dependía la Dirección General de Transporte y Seguridad Vial, no desglosa los montos de presupuesto asignado a la Dirección General²⁵.

Por otro lado, la Secretaría de Movilidad tuvo una asignación presupuestal en el primer año de ejercicio de 37.5 millones de pesos, un año después en 2017, su presupuesto anual se incrementó en 55%, del cual, 7.4 millones de pesos fueron destinados para estudios y proyectos del Sistema Integrado de Transporte Regional. Aun así, el presupuesto asignado representó 13% del total del gasto anual de la secretaría, por debajo del asignado para gasto administrativo dedicado al desempeño de funciones (29%) y del presupuesto para los trámites vehiculares y de licencias (32%).

Fue en el año 2018 en que se registró el presupuesto anual más alto, superando los 73 millones de pesos y con un incremento de 55% con respecto al año anterior. En el caso gasto asignado a la política de transporte, representando 18% del total de gasto anual. Posterior a ello, tanto el presupuesto asignado a la secretaría como el destinado al proyecto del SITR disminuyó considerablemente.

Gráfica 15. Histórico de presupuesto de egresos de la Secretaría de Movilidad 2016-2020.



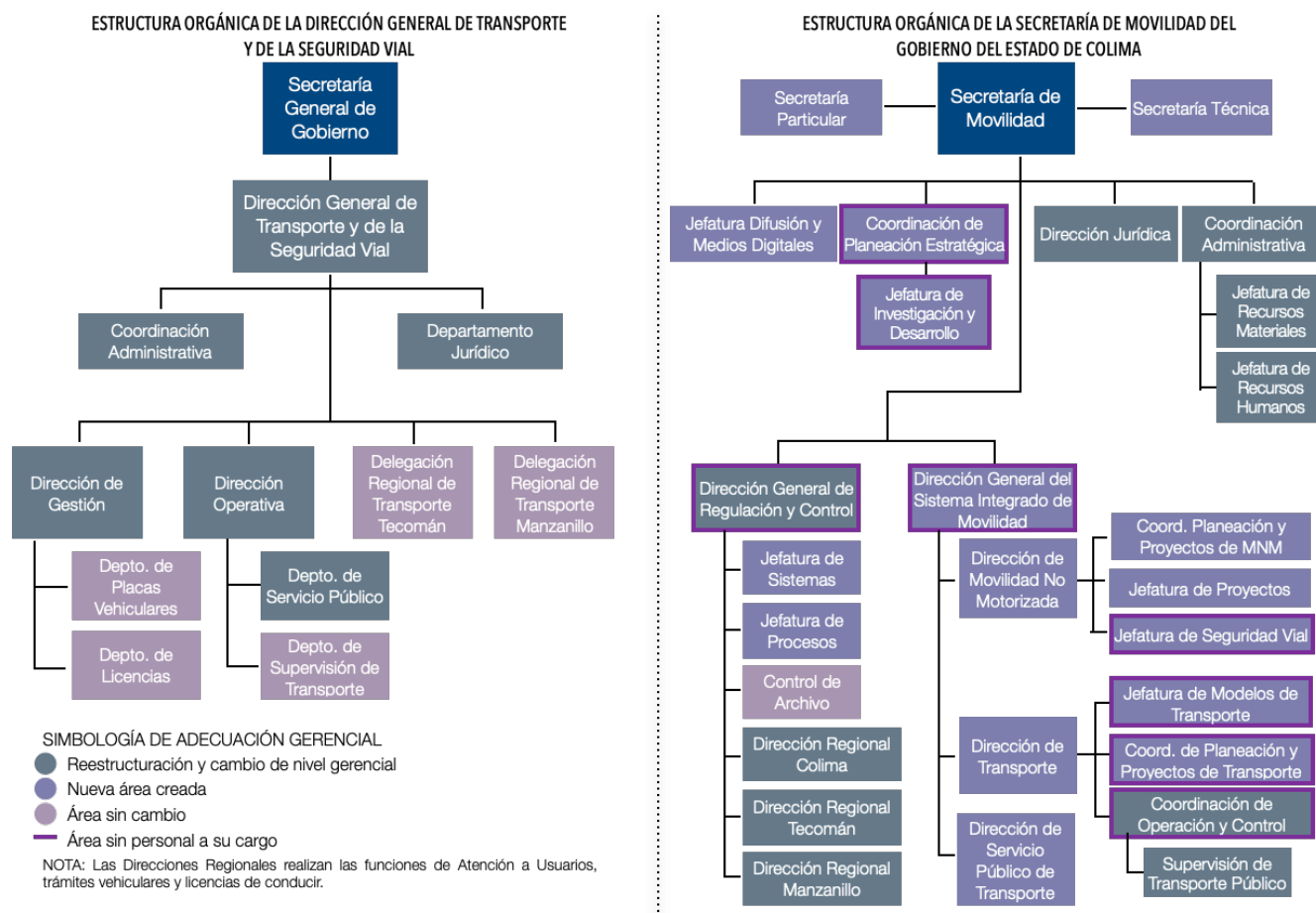
Fuente: Elaboración propia con base en los Presupuestos de Egresos del Estado de Colima para los ejercicios fiscales 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020, consultados en el Periódico Oficial “El Estado de Colima” <https://periodicooficial.col.gob.mx/>.

Un reto más fue encontrar a las personas con los perfiles profesionales que cubrieran las necesidades de dirección técnica para áreas con actividades muy específicas. Ello se suma a la localización de perfiles técnicos en el contexto local y regional que cubran las necesidades de las atribuciones adquiridas por la secretaría de nueva creación. En el proceso de adecuación del aparato institucional algunas de las áreas existentes en la Dirección General del Transporte y de la Seguridad Vial se mantuvieron como fueron las Direcciones Regionales que concentran los servicios vehiculares y trámites de licencias.

²⁵ Consulta del Decreto No. 447 Por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos de Estado de Colima para el ejercicio fiscal 2015, publicado en el Periódico Oficial “El Estado de Colima” Tomo XCIC, Núm. 55, 29 de Noviembre de 2014, consultado en <https://periodicooficial.col.gob.mx/>

Cambiaron su denominación de nivel gerencial para ampliar la capacidad de atención a las personas. Sin embargo, la Dirección General de Transporte sufrió un cambio radical cómo se observa en el siguiente esquema.

Esquema 22. Evolución de la Estructura Orgánica del Aparato Institucional Transporte y Movilidad en el Estado de Colima.



Fuente: Elaboración propia con base en la Secretaría de Movilidad (2018) Programa Institucional 2017-2021 y Gobierno del Estado de Colima, Directorio Integral de Funcionarios y Dependencias, consultado en <http://directoriointegral.col.gob.mx/v3/index.php>.

Casos como la Dirección de Movilidad No Motorizada, el área de Seguridad Vial, de Planeación Estratégica e Investigación y Desarrollo, y la Dirección de Transporte son áreas técnicas con funciones especializadas que requieren de cierto perfil técnico, por lo que fue necesario generar la capacidad técnica al interior de la institución.

Particularmente, en el tema de cultura de la movilidad no logró consolidarse debido a la falta de esta capacidad técnica local. Otro rasgo más de este cambio a nivel institucional se centra en la colaboración entre estas nuevas áreas y las áreas que venían desarrollando los mismos proceso y prácticas durante años, sin conocer nada acerca de la movilidad con nuevos actores involucrados. La real colaboración entre viejas y nuevas prácticas resulta fundamental para evitar que existan “distintos proyectos y visiones” al interior de una misma institución.

Principios y valores sobre los cuales se establece la política de transporte.

Por otro lado, una de las innovaciones que introdujo la Secretaría de Movilidad fue la promulgación de la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima (LMSEC), en la que por primera vez en el estado se estableció el derecho a la movilidad, publicada en 2017, siendo de las primeras entidades federativas en establecer un proyecto de modernización del transporte público con acciones integrales, definición de actores y mecanismos de financiamiento de la política.

Figura 10. Entidades federativas que cuentan con Ley Estatal de Movilidad, 2023.



Fuente: Sedatu, Acuerdo por el que se expide la Estrategia Nacional de Movilidad y Seguridad Vial 2023-2042, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de octubre de 2023.

Con la Ley de Movilidad se establecieron los principios rectores para “planear, diseñar, implementar, autorizar y ejecutar las políticas, programas y acciones públicas, que involucren la materia de movilidad de personas y bienes” (Art. 3, LMSEC, 2017). Particularmente, la Ley de Movilidad en Colima pasó por todo un proceso de socialización y búsqueda de consensos hasta su publicación.

En los considerandos de la misma Ley detalla las acciones que fueron realizadas para su publicación, que textualmente las define como las siguientes²⁶:

- a) En el marco de los trabajos para la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021 se desarrollaron dos foros de Movilidad Urbana Sustentable, el 29 de junio del 2016 en el Archivo Histórico de la Universidad de Colima y el 7 de julio del 2016 en las Instalaciones del Instituto para el Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable del Estado de Colima (IMADES), con la participación de más de 220 personas en los dos eventos.
- b) Durante los trabajos de los foros se discutió y propusieron acciones sobre 5 grandes temas: 1) opciones seguras y eficientes de viajes, 2) visión cero muertes por incidentes viales, 3) mejorar la calidad del aire y reducir nuestro impacto al cambio climático, 4) mejorar la experiencia de nuestros viajes, y 5) fortalecer las instituciones y la inversión para la movilidad, teniendo como resultado 250 propuestas, que buscan transitar hacia un Sistema de Movilidad Sustentable, existiendo una coincidencia y acción primordial la creación de la Ley de Movilidad para el Estado de Colima.
- c) En el marco de la elaboración de la presente iniciativa de ley, se desarrollaron nueve reuniones de trabajo con los diferentes actores de la movilidad para la presentación del proyecto y obtención de comentarios, participando de estas reuniones las empresas de transporte urbano y suburbano del Estado, concesionarios de taxis adheridos a las organizaciones gremiales
- d) Una vez concluido el anteproyecto de iniciativa de la nueva Ley de Movilidad Sustentable, se desarrolló un proceso participativo con los grupos de actores de la movilidad en el Estado para la revisión de la llamada “Propuesta de Ley” y construir consensos, se estableció la “Mesa del Pacto por la Movilidad”, desarrollado del 19 a 24 de septiembre del 2016 en las Instalaciones del IMADES, durante la cual se revisó el documento, vertiendo comentarios y opiniones, mismas que se tradujeron en acuerdos y consensos que fortalecen la iniciativa.

Una de las innovaciones de introdujo la Ley de Movilidad con respecto a la asignación de las concesiones de servicio público de transporte fue ampliar a los actores que decidían el otorgamiento de concesiones, y no solo concentrarse en el Ejecutivo Estatal y los líderes de las agrupaciones y sindicatos de transportistas. Se conformó una Comisión Mixta Especial como un órgano técnico que evaluaría las solicitudes de las personas participantes en la Convocatoria Pública y emitiría un dictamen desde su ámbito de experiencia y con base en criterios técnicos, jurídicos, materiales y financieros definidos para el proceso²⁷.

La Comisión Mixta Especial se deriva del Consejo Estatal de Movilidad Urbana Sustentable, órgano consultivo y de concertación que reúne a los sectores público, privado y social para diagnóstica la problemática en materia de movilidad y transporte en el Estado de Colima.

²⁶ Decreto no. 240. Por el que se aprueba la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima, publicada en el Periódico Oficial “El Estado de Colima” Tomo 102, Colima, Col., Lunes 30 de Enero del año 2017; Núm. 07, pág. 286, <https://periodicooficial.col.gob.mx/p/30012017/p7013001.pdf>

²⁷ La Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Colima establece en su Artículo 277 los requisitos para ser concesionario, permisionario o arrendatario del servicio público de transporte, acreditando contar con capacidades jurídica, técnica personal, técnica material y financiera. La Convocatoria Pública de Concesiones de Taxi 2017 definió las condiciones a partir de las cuales se acreditaban tales capacidades. La Comisión Mixta Especial evaluó a partir de las condiciones la acreditación o no de las capacidades definidas por Ley.

Este Consejo como instrumento de gobernanza de la movilidad tiene entre sus funciones la promoción de mecanismos de consulta que den voz a todos los sectores, especialmente al sector social, para presentar propuestas y recomendaciones a las políticas, planeas y acciones que realice la SEMOV y el Ejecutivo Estatal.

Tabla 17. Identificación de Actores antes y después de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Colima para el Otorgamiento de Concesiones de Transporte Público.

Ley de Transporte y de la Seguridad Vial	Ley de Movilidad Sustentable
• Ejecutivo del Estado. • Secretaría General de Gobierno. • Dirección General de Transporte y de la Seguridad Vial. • Agrupaciones y sindicatos de transportistas.	• Ejecutivo del Estado. • Secretaría de Movilidad. • Comisión Mixta Especial: – H. Congreso del Estado (a través de la comisión correspondiente) – Secretaría General de Gobierno – Consejería Jurídica – Instituto Colimense de la Mujer – Representante de personas concesionarias agremiados a la CTM y CNOP – Representante de personas conductoras agremiadas a la CTM y CNOP – Representante de personas conductoras independientes.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Transporte y de la Seguridad Vial para el Estado de Colima, Última actualización 15 de agosto de 2015, abrogada en 2017. Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima, aprobada en 30 enero de 2017. Poder Ejecutivo del Estado de Colima. Periódico Oficial “El Estado de Colima”. Disponibles en <http://www.periodicooficial.col.gob.mx>

Una de las demandas de parte del sector de personas conductoras de transporte público identificadas durante los procesos de consulta de la Ley de Movilidad y del Sistema Estatal de Planeación de la Movilidad fue la nula inclusión de dicho sector en los procesos de otorgamiento de concesiones. Si bien, la Ley de Transporte derogada establecía un mínimo de antigüedad de desempeño en la conducción en el servicio público como requisito para ser persona beneficiaria de una concesión, la Autoridad no había definido un mecanismo confiable que llevara el registro de la antigüedad ni que validara la capacidad de la persona para garantizar la prestación del servicio de transporte, lo cual, a la larga, impactaba en la experiencia de viaje y la calidad del servicio. En la práctica convencional, eran las agrupaciones y sindicatos de transportistas quienes entregaban a la Autoridad las propuestas de las personas candidatas al otorgamiento de una concesión.

Justamente, la creación de la Comisión Mixta Especial como figura jurídica dentro de la Ley de Movilidad vino a dar voz al sector de personas conductoras de transporte y a entablar un mecanismo de comunicación entre las Autoridades sin intermediarios. Esto garantizó dos cosas: la primera, que la SEMOV adquiriera un capital social frente al sector transportista y frente a las personas conductoras de transporte público²⁸ al modificar la práctica convencional de otorgamiento de concesiones, dividiendo la toma de decisiones como medio para garantizar la transparencia y evitar la corrupción.

²⁸ Tan sólo para 2017 se tenía un registro de más de 16 mil personas conductoras de transporte los registros de la SEMOV, de los cuales cerca de 5 mil personas se encontraban activas en la prestación del servicio público de transporte en todo el Estado (SEMOV, 2018).

Este capital social se materializó en el alza de la voz de las personas conductoras de transporte público que no se encontraban afiliadas a un sindicato de transportistas y que se sumaron al proceso de la Convocatoria Pública, no sólo con su participación, sino también con la aportación de recomendaciones durante el proceso de selección y validación que la SEMOV tomó a consideración y realizó los ajustes durante la Convocatoria Pública.

Lo segundo fue que permitió la apropiación de la Ley de Movilidad por parte del sector transportista y de las personas conductoras del transporte. Cambiaron una práctica convencional en el otorgamiento de concesiones a una decisión consensuada de mejores condiciones con una visión equitativa. De mantenerse esto, y que sean las personas conductoras del transporte público quienes exijan a la Autoridad el cumplimiento de las condiciones de la Ley de Movilidad para el otorgamiento de concesiones de transporte, podría romperse la tradición del poder político que encierran las concesiones de transporte tan sólo para algunos actores.

Relaciones intergubernamentales

Para identificar las relaciones intergubernamentales en el proceso de la Convocatoria Pública de Concesiones de Taxi 2017 es necesario distinguir los mecanismos de apertura del proceso y de transparencia que facilitó o no la SEMOV. Adicional a la Comisión Mixta Especial como mecanismo de área de negociación y colaboración interinstitucional. Los mecanismos de apertura del proceso y de colaboración identificados en los informes de labores de la SEMOV y la difusión del proceso de la Convocatoria Pública de Concesiones de Taxi 2017 se describen en la siguiente tabla.

Tabla 18. Identificación de mecanismos de relaciones intergubernamentales creados por la SEMOV durante el proceso de Convocatoria Pública de Concesiones de Taxi 2017.

MECANISMO	BENEFICIOS
INTERNOS	
Al interior de la SEMOV y con otras dependencias.	
Reuniones semanales con el Equipo Directivo para revisión de avances y retroalimentación.	• Adecuación del proceso • Comunicación constante • Identificación de conflictos y aplicación de estrategia de contención
Reuniones con funcionarios y funcionarias de otras dependencias involucradas en el proceso	• Validación y complementariedad de información proporcionada por personas participantes en la Convocatoria Pública. • Formación de lazos institucionales de una nueva dependencia hacia otras que habían participado en procesos anteriores. • Inclusión de nueva dependencias y creación de nuevas relaciones.
EXTERNOS	
Participación ciudadana y del sector de personas conductoras de transporte.	
Micrositio en la página institucional de la SEMOV con la información completa del proceso de Convocatoria para consulta pública	• Conocimiento con antelación del procedimiento y requisitos a solicitar. • Facilidad de seguimiento y monitoreo de los resultados en cada etapa del proceso.
Transmisión en vivo del ejercicio selección de personas candidatas y beneficiarias de la asignación de concesión.	• Información constante para la ciudadanía. • Transparencia y legitimidad del proceso.

MECANISMO	BENEFICIOS
Audiencias personales con personas solicitantes y ciudadanía en general.	• Retroalimentación con el sector de personas conductoras. • Transmisión de información sobre el proceso e intercambio de experiencias en procesos anteriores.

Fuente: Elaboración propia con base en la información pública de la página institucional de la Secretaría de Movilidad del Gobierno del Estado de Colima.

En general, los mecanismos de apertura del proceso se basaron en la transmisión de información como contrapeso a la desinformación que prevalecía ante una nueva forma de otorgar concesiones de servicio público.

Control Gerencial y cumplimiento de objetivos

El objetivo principal dentro de la Convocatoria Pública de Concesiones de Taxi 2017, no sólo fue lograr un equilibrio entre la oferta y la demanda del servicio público de transporte individual taxi, si no el de “fortalecer la toma de decisiones con base a estudios técnicos” (SEMOV, 2016). Y eso significaba que quienes se encontraban a cargo del diseño y ejecución de la Convocatoria Pública mantuvieran una visión técnica y la transmitieran al proceso.

La naturaleza de las decisiones se basó en el involucramiento del sector transportista (concesionarios y conductores) y en la colaboración entre instituciones. Todo ello en un marco de transparencia, que contrastaba la clara opacidad de los procesos anteriores para el otorgamiento de concesiones, siendo pues la Comisión Mixta Especial, la mesa en la que la representación de los actores involucrados eran partícipes en la toma de decisiones.

Para lograr mínimos de transparencia y legalidad en un proceso que históricamente se consideraba como discrecional y sin fundamento técnico, fue fundamental el acercamiento con las personas concesionarias, las personas conductoras de transporte y la ciudadanía en general, para tener en claro la problemática a enfrentar a través de la aplicación de acciones correctivas estructurales al interior de la institución y que en gran parte se reflejaban en la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Colima.

En la siguiente tabla, se describen las problemáticas identificadas desde el proceso de formulación de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Colima, así como las acciones que llevó a cabo la SEMOV para garantizar el cumplimiento de los objetivos de la Convocatoria Pública de Concesiones de Taxi 2017, es decir, la introducción de nuevas modalidades de taxi que cubrieran las necesidades de transporte de la ciudadanía colimense.

Tabla 19. Identificación de controles internos y externos durante la Convocatoria Pública de Concesiones de Taxi 2017.

PROBLEMA IDENTIFICADO	PROPUESTA DE SOLUCIÓN		CONTROL DE LA SEMOV	
	LEY DE TRANSPORTE	LEY DE MOVILIDAD	INTERNO	EXTERNO
- Expectativa de concesión por años de prestación del servicio, como jubilación por el servicio. - Certificar los años de servicio dependen del empleador (concesionario - arrendatario) y de los sitios. - Demanda constante sobre el otorgamiento de concesiones a personas que no son operadores del servicio.	Art. 99. Antigüedad mínima de siete años en la conducción del servicio público de transporte.	- Art.275. Antigüedad mínima de quince años para hombres y diez años para mujeres de antigüedad en la prestación del servicio continuo como trabajo principal. - Art. 277. Requisitos para ser concesionario, permisionario o arrendatario. - Art. 278. Sujetos impedidos para el otorgamiento de concesiones. - Art. 279. Limitaciones para el otorgamiento de concesiones. - Art. 290. Declaratoria de necesidad del servicio público de transporte.	- No existente. Se tuvo que crear un registro nuevo a partir de varios mecanismos de verificación por parte de distintas áreas de la SEMOV: - Historial de licencia de conducir. - Historial de gafete de conducción de transporte. - Historial de infracciones. - No antecedentes penales ni órdenes de protección o medidas tutelares vigentes en su contra por casos de violencia de género.	- Validación del sector. Se solicitó a las personas conductoras que se reconocieran entre ellas mismas a través de dos mecanismos: - Publicación de los listados de las personas solicitantes. - Comparecencias, en donde la persona solicitante manifestaba su historial de trabajo ante los Secretarios de los Sitios de Taxi y sus propios compañeros.
No hay certeza sobre las condiciones de acceso a los procesos de otorgamiento de concesiones.	Art. 98. Contenido mínimo de convocatoria pública de concesiones.	- Art. 288. Procedimiento de otorgamiento por convocatoria: proceso de la Comisión Mixta Especial. - Art. 291. Condiciones de los solicitantes de concesión que participen en una convocatoria.	Participación de toda la SEMOV. Al ser uno de los primeros proyectos de implementación de la política de movilidad por parte de la SEMOV, se involucró a todo el equipo de trabajo, desde directivos hasta operativos, para contrarrestar la discrecionalidad con la que se manejaba el otorgamiento de concesiones.	- Participación ciudadana. Para garantizar un proceso transparente la SEMOV abrió el proceso a la ciudadanía a partir de: - Publicación de los resultados en cada etapa del proceso. - Transmisión en vivo en redes sociales del proceso de dictaminación de las solicitudes por parte de la Comisión Mixta Especial. - Colaboración interinstitucional. Con la creación de la Comisión Mixta Especial se facilitó una plataforma de colaboración entre las dependencias integrantes que ayudó en la validación de los dictámenes y fortaleció los mecanismos internos de control establecidos para el proceso.

Fuente: Elaboración propia con base en H. Congreso del Estado de Colima (2015) Ley de Transporte y de la Seguridad Vial para el Estado de Colima. Estado de Colima: Gobierno del Estado de Colima y H. Congreso del Estado de Colima (2017) Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Colima y Presentación de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Colima, consultado en <http://semov.col.gob.mx/index.php/detalle/contenido/MTE0NjM>

Sin embargo, a pesar de los aciertos logrados, una de las deficiencias identificadas en el proceso de la Convocatoria Pública fue su posterior evaluación para cerrar el ciclo de la política pública. Hace falta que se evalúen los efectos reales de su implementación hacia la ciudadanía, la reconfiguración del problema y la retroalimentación interna sobre el ejercicio del equipo directivo a cargo del proyecto. La Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Colima establece la realización anual de un estudio técnico respecto a la necesidad de unidades del servicio público de transporte, y es ahí en donde se debería realizar la evaluación sobre los resultados obtenidos a partir del proyecto implementado.



Manifestación de taxistas y concesionarios en las instalaciones de la Secretaría de Movilidad de Colima, por oposición al proceso de la Convocatoria Pública de Concesiones de Taxi 2017.

Cambio y consenso en la Política de Movilidad

Si bien existieron mecanismos para garantizar un consenso en la aplicación de un nuevo proceso para el otorgamiento de concesiones totalmente diferente a lo que estaba acostumbrado el sector transportista, a través de la Comisión Mixta Especial y los canales de comunicación y de difusión del proceso en un afán de transparencia y de legalidad, la magnitud del cambio y el impacto a intereses de algunos actores fueron mayores y pesaron en el capital social de la SEMOV al verse como un nuevo liderazgo que cambiaría muchas cosas.

Lo anterior se reflejó en acciones de bloqueo por parte de algunos actores, entre ellas la toma de instalaciones durante el proceso de la Convocatoria Pública de Concesiones 2017 con objetivo de cancelación del proyecto. Paradójicamente, parte del sector transportista, de las personas conductoras de transporte y de la ciudadanía pudo constatar una forma muy diferente a la norma convencional de hacer las cosas, en donde se puso a las personas al centro de la política de movilidad.

Tabla 20. Identificación de Magnitud de Cambios y Grado de Consenso durante el proceso de la Convocatoria Pública de Concesiones de Taxi 2017.

RESISTENCIA	PROPUESTA EN LEY DE MOVILIDAD	DIFERENCIAS	ESTRATEGIA DE SEMOV PARA CONSENSO	MAGNITUD DEL CAMBIO	GRADO DE CONSENSO
Modelo de otorgamiento de concesiones visto como herramienta para asegurar el liderazgo de las agrupaciones y sindicatos de transportistas	- Definición de personas que pueden ser concesionarios, permisionarios o arrendatarios de concesiones. - Restricciones para quienes no pueden ser concesionarios. - Restricción del Ejecutivo Estatal para asignación directa de concesiones, sujeto a la dictaminación que realice la Comisión Mixta Especial. - Definición de tipos de convocatoria y de otorgamiento de concesiones para cada modalidad del transporte público.	Cambio radical en el modelo de otorgamiento de concesiones de transporte de uno unilateral y discrecional a otro con bases técnicas e imparciales.	- Presentación de beneficios para el sector transportista (personas concesionarias y conductoras) por medio de argumentos técnicos. - Evidencia documental y empírica de los actos de corrupción, opacidad y discrecionalidad en los procesos de otorgamiento de concesiones como manifestación de un factor de inconformidad de la ciudadanía frente al sector.	Alta	Baja
Gran número de personas solicitantes no cuenta con la capacidad técnica, jurídica y financiera que establece la ley para garantizar la prestación del servicio público de transporte	- Definición de capacidades requeridas para la asignación de una concesión. - Introducción de sistema de registro de las personas conductoras de transporte público para validación de la antigüedad laboral y de la calidad en la prestación del servicio.	Cambio radical: se introdujeron nuevas restricciones con el fin de garantizar la prestación del servicio de transporte. Así también garantizar con la demanda de las personas conductoras y lo establecido en la Ley de Movilidad de que quienes tuvieran una asignación de concesión fueran personas conductoras.	- Reuniones con personas concesionarias y conductoras de transporte público para escuchar sus demandas. - Reconocimiento colectivo como persona conductora: la persona participante de la Convocatoria debía presentar un reconocimiento de parte del sector de taxistas notariado donde se manifestara que había laborado de forma ininterrumpida en el servicio de transporte público.	Alta	Medio
Otorgamiento de derechos a las personas conductoras pues obliga a personas concesionarias a adquirir responsabilidades patronales y reducir el ingreso de éstos.	- Reconocimiento de actores y sus derechos de las personas conductoras de transporte público. - Obligación para las personas concesionarias de transporte del cumplimiento de las responsabilidades laborales descritas en la Ley Federal del Trabajo.	Cambio radical, la anterior Ley de Transporte no consideraba a las personas conductoras como sujetos de derechos ni la responsabilidad para las personas concesionarias que establece la Ley Federal del Trabajo.	- Reuniones con personas concesionarias y conductoras de transporte público para escuchar sus demandas. - Convenio de colaboración con la Secretaría del Trabajo del Estado de Colima para generar estrategias que faciliten la transición hacia un esquema de formalidad en el sector transportista (seguridad social e sueldo fijo)	Alta	Alta

Fuente: Elaboración propia con base en SEMOV (2016) Presentación de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Colima, consultado en <http://semov.col.gob.mx/index.php/detalle/contenido/MTE0NjM>

Después de revisar el Proyecto de la Convocatoria Pública de Concesiones de Taxi 2017 y explorar en el proceso de la transformación de la toma de decisiones en un servicio público para la ciudadanía, es posible encontrar algunos puntos clave en el éxito de la implementación de una política pública. Primero, elementos como la existencia de objetivos claramente definidos hacia dónde se quiere llevar la política de movilidad, en el marco de una visión colectivamente construida, sumado a la adecuación de la legislación con la realidad imperante, que cuenta con un aparato institucional en sintonía y con la capacidad técnica para desarrollar dichos objetivos, son básicos para lograr una efectiva implementación de la política pública.

Este entramado de creación de instrumentos de planeación, actualización de marco normativo y adecuación del aparato institucional facilitaron cambiar el modelo de otorgamiento de concesiones de transporte de uno unilateral y discrecional a otro con bases técnicas e imparciales. Mismo que se pudo reflejar en haber concluido un proceso sumamente complejo y extenso, que se materializó en nuevas modalidades de taxi con vehículos más seguros, y con personas concesionarias que cuentan con un título de concesión que les garantiza una certeza técnica y jurídica de la asignación que recibieron. También, se reforzaron los actos de autoridad en un sector que venía prestando un servicio público sin reglas claras, casi en el límite de la informalidad.

Al explorar las acciones que ha desarrollado la Secretaría de Movilidad en el proceso de la formulación e implementación de los objetivos de la política de movilidad y transporte, a través del consenso de la política y la formación de un capital social a partir de uno de los proyectos institucionales de dicha institución, la Convocatoria Pública de Concesiones de Taxi 2017, a continuación se mencionan algunos elementos que se identificaron en el contexto de la implementación de la política de movilidad y la magnitud de cambio que introdujo la creación de la SEMOV y la publicación de la Ley de Movilidad.

1. **Con relación al control gerencial**, entendido como el proceso de aseguramiento de la obtención de recursos y su uso para el cumplimiento de los objetivos, la SEMOV requirió generar sus propios recursos, tanto materiales, técnicos, humanos y sociales para la implementación de las acciones contenidas en el Sistema Estatal de Planeación para la Movilidad y en la propia Ley de Movilidad. Estos recursos fueron los siguientes:
 - La creación de instrumentos jurídicos y de planeación.
 - El Fortalecimiento institucional a través de mecanismos claros y transparentes.
 - Mover la balanza de la discusión del “discurso político” a la argumentación técnica.

Estos recursos también facilitaron la creación de mecanismos de control gerencial, pues establecieron reglas claras y objetivos conjuntos al interior de la institución.

2. **Las relaciones intergubernamentales** se garantizaron a partir de la Comisión Mixta Especial como área de negociación y espacio de colaboración entre dependencias con el objetivo de garantizar la transparencia del proceso. Asimismo, el proceso participativo para la construcción de la Ley de Movilidad y del Sistema Estatal de Planeación de la Movilidad facilitó que la ciudadanía, el sector transportista y todos los actores involucrados conocieran el nuevo mecanismo para el otorgamiento de concesiones mucho antes de su implementación.

Asimismo, la Comisión Mixta Especial facilitó la retroalimentación y ajustes al proceso de elementos que no hubieran sido posible identificar desde el diseño del proyecto y que fue posible gracias a la participación del sector transportista.

3. Respecto los **resultados de la política pública**, ¿Cómo hacer para tener éxito en la implementación de una política que implica un cambio radical y un alto consenso? Esto puede responderse con las buenas prácticas detectadas durante el proceso:

- La definición de intereses y valores similares del Equipo Gerencial de Trabajo.
- La apertura del mecanismo de toma de decisiones y transparencia en los procesos.
- La apropiación de los objetivos de la política, por parte del sector de personas conductoras de transporte público.

En definitiva, es posible encontrar mejoras concretas para la ciudadanía a partir de:

- La introducción de nuevas modalidades de taxi con vehículos más seguros, cómodos y eficientes para diferentes personas usuarias y una mejora en la calidad del servicio y experiencia de viaje.
- El uso de una nueva cromática que garantiza un mecanismo de control en la supervisión del servicio de transporte.

Y para las personas conductoras de transporte:

- Por primera vez en el Estado de Colima, en el otorgamiento de las concesiones se defienden los derechos de los trabajadores del volante, reconociendo los años de esfuerzo y dedicación al servicio de transporte público para la sociedad colimense.
- La entrega de los títulos de concesión materializa el compromiso del Gobierno del Estado de Colima de generar procesos claros y transparentes, garantizando una certeza jurídica para los nuevos concesionarios y la modernización del sistema de transporte público.
- Establecimiento de criterios técnicos y jurídicos en el otorgamiento de concesiones, de conformidad con la Ley de Movilidad, dejando de lado la decisión discrecional de la asignación de la operación de las concesiones, marcando un precedente para administraciones siguientes y futuros otorgamientos.

Sin embargo, a pesar de los grandes avances en la creación de un aparato institucional capaz de ejecutar la política de movilidad, estos no fueron suficientes. No se ha garantizado la asignación presupuestal para fortalecer la capacidad institucional pues actualmente en la SEMOV, un tercio de los puestos directivos se encuentran vacantes, principalmente concentrados justamente en las áreas encargadas de ejecutar el cumplimiento de los objetivos del PED 2016-2021. En estas áreas la diferencia entre la remuneración y las responsabilidades es amplia, más aún con las realidades de otros estados. Esta situación debilita la consolidación del aparato institucional al no producirse capacidad técnica local.

En el cambio y consenso para la estructuración de la política de transporte público se identificaron los siguientes puntos:

1. **Mecanismos para el ejercicio del poder político:** Principios y valores sobre los cuales se basa el proyecto SITR. La autoridad de transporte no logró ejercer el poder político para defender el proyecto SITR. Desde la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima se planteó el Sistema Integrado de Transporte Público Regional (SITR) con el objetivo de optimizar los niveles de servicio para los viajes realizados en transporte público estableciendo como principio poner al centro de la política de transporte a las personas.

Sin embargo, la visión de las personas operadoras del transporte es muy distinta, pues se centra en las mejoras a su modelo de operación como apoyos financieros y financiamiento, apertura de negociaciones para incremento tarifario, renovación de la flota vehicular y derechos de las personas trabajadoras del transporte público (Archivo Digital Colima, «Aprueban transportistas Ley de Movilidad»). De manera que no se logró que una visión que integrara los intereses de la autoridad y de las personas operadoras del transporte.

La discusión del proyecto de movilidad se centró en otros temas que preocupaban a las personas operadoras como fueron las concesiones de servicio público y la regulación del servicio privado por aplicaciones, dejando al proyecto SITR fuera de la mesa de discusiones.

2. **Grado de consenso y magnitud de cambio²⁹ que representa el proyecto SIT. Bajo grado de consenso y una alta magnitud de cambio.** Si bien en el proceso de presentación de la propuesta de política de transporte para el estado de Colima durante la realización de foros para la construcción del Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021 y la Mesa del Pacto por la Movilidad durante el proceso de elaboración del proyecto de ley de movilidad, las personas operadoras de transporte así como las personas conductoras manifestaron estar de acuerdo con la propuesta que desde la SEMOV presentó como autoridad de transporte, en la práctica, el consenso y apoyo manifestado no prevaleció.

La presentación del SITR como proyecto estratégico para la modernización del transporte público representó un bajo grado de consenso al ser un proyecto totalmente diferente a las propuestas que administraciones estatales anteriores habían presentado. De hecho, ni en las versiones de ley que antecederon a la Ley de Movilidad ni en los planes estatales de desarrollo o instrumentos similares se puede ubicar un proyecto propuesta de modernización del transporte público para Colima. Esto significaba un cambio drástico sobre lo que personas operadoras y personas conductoras de transporte público esperaban de la autoridad de transporte (Mesa de Pacto por la Movilidad, 2016).

El proyecto de SITR plantea transitar del modelo Hombre-Camión a un esquema empresarial caracterizado por la estructuración de una red jerarquizada de transporte, la modernización de la flota vehicular y la modificación del modelo de organización de las personas operadoras de transporte. Condiciones que requerían que las personas operadoras realizaran cambios muy profundos en su modo de operar y de organizarse. Y más aún, requería que ajustaran sus prioridades.

²⁹ Van Meter, Donald S, Luis F Aguilar Villanueva, Carl E Van Horn, Francine F Rabinovitz, Richard Elmore, Donald S Van Meter, Martin Rein, et al. *La implementación de las políticas*. México: M.A. Porrúa, 2014.

También representó una alta magnitud de cambio, puesto que para la puesta en marcha e implementación del proyecto SITR, exigía que la autoridad de transporte contar con un equipo de trabajo y estructura institucional sólida, situación que era difícil pues la SEMOV era una institución de reciente creación. Este proyecto exigía cambios profundos en las relaciones entre los actores del transporte.

3. **Dispositivos utilizados en la conducción de objetivos.** Para la conducción de sus objetivos y comunicación con actores clave, la autoridad de transporte implementó como dispositivos los siguientes:

- **Mesa de Pacto por la Movilidad:** la SEMOV organizó una serie de reuniones con distintos actores, incluidas las personas operadoras de transporte público y representantes de personas conductoras del transporte público, con el objetivo de dar a conocer el proyecto de ley de movilidad que adecuaría la ley actual a las nuevas disposiciones y alcances que desde el Ejecutivo Estatal (gobernador), había planteado al inicio de su administración. Con esta acción se reconoció la participación de otros actores que anteriormente no habían participado de las actividades que una autoridad realizaba en el ámbito del transporte, como fueron a las personas conductoras del transporte y personas de colectivos de ciclistas.
- **Mesa de diálogo con legisladores:** se realizó la presentación de la propuesta de ley a diputados locales quienes serían los encargados de aprobar el proyecto de ley que el Ejecutivo Estatal y la SEMOV presentaban, de manera que al momento de llegar a su discusión en el Congreso local, los legisladores estuvieran familiarizados con el componente técnico de la propuesta.
- **Estrategia de difusión del proyecto de ley de movilidad:** la SEMOV realizó una serie de videos, entrevistas, participaciones en radio para la difusión del proyecto de ley, dirigida a las personas en general del estado.
- **Política institucional de total transparencia:** la Dirección General de Transporte, institución que precedió a la SEMOV, se había caracterizado por la opacidad en el manejo de trámites y servicios relacionados con el transporte. De manera que la SEMOV, propició canales de comunicación con actores que generalmente no eran reconocidos (como colectivos de transporte, además de que se diseñó un equipo técnico al interior de la estructura orgánica de la SEMOV para la atención sobre movilidad no motorizada), y también abrió canales de comunicación directa con las personas conductoras de transporte público, sin necesidad de intermediarios.

Estabilidad

La Estabilidad hace referencia a la manifestación de la relación entre territorialidad gubernamental y la institucionalización. De igual manera puede encontrarse en dos dimensiones:

1. **Estabilidad desde la territorialidad gubernamental:** capacidad del Estado para mantenerse y reproducirse bajo un orden establecido.
2. **Estabilidad desde la institucionalización:** capacidad para mantener la dirección y control en el proceso de conducción de la sociedad y el Estado que se gobierna.

Tabla 21. Caracterización de la Estabilidad para la estructuración de la Política de Transporte.

Componentes	Variable de valoración
Variable para valorar	a) Estatal. Construcción de relaciones entre la autoridad de transporte y otros actores • Relaciones de exterioridad: forma en que la autoridad de transporte reacciona a las presiones externas e internas. • Relaciones de trascendencia: capacidad que la institucionalidad le confiere a la autoridad de transporte para que otros actores (personas operadoras, personas conductoras) acaten sus decisiones y acciones y se mantengan con el tiempo. • Relaciones de unicidad: mecanismos a partir de los cuales se establece el grado en que concentra o no el poder del estado y del gobierno. Arreglos bajo la forma de normas y reglamentos que predefinen las estructuras, funciones y procedimientos que deben regir la acción administrativa. b) Gubernativa. Problemas de institucionalización: capacidad para mantener la dirección y control en el proceso de conducción de la sociedad y el Estado que se gobierna. • Modo de conversación: dispositivos a través de los cuales se produce la comunicación entre la autoridad de transporte y otros actores de transporte (personas operadoras y personas conductoras) para realizar peticiones y establecer compromisos. • Modo de organización y uso de recursos: construcción del equipo de trabajo de la autoridad de transporte para del despliegue territorial de la acción gubernativa para alcanzar los objetivos institucionales.
Situación óptima	Autoridad tiene la capacidad de mantener un orden y garantizar que se mantenga en el tiempo. La autoridad de transporte tiene la capacidad para construir lazos de pertenencia que rigen las relaciones con otros actores del transporte (personas operadoras, personas conductoras).
Situación actual	• La autoridad de transporte reacciona de forma reactiva no estratégica. • La autoridad de transporte construyó una capacidad de trascendencia parcial. • Construcción de canales de comunicación entre autoridad de transporte y los actores de transporte tanto institucionales como no institucionales.
Valoración	★★☆☆ Mediana institucionalidad de los principios y valores
Fuentes de consulta	• Programa Sectorial de Movilidad 2016-2021. Secretaría de Movilidad del Estado de Colima • Mesa del Pacto por la Movilidad. Proceso de elaboración de la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima. Secretaría de Movilidad del Estado de Colima • Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima • Notas periodísticas locales

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de documentos oficiales de la Secretaría de Movilidad del Gobierno del Estado de Colima y la metodología Modelo General de Estructuración de Políticas Públicas desarrollado la CEPAL (2004).

Estabilidad estatal

En este caso, la situación se inicia analizando desde el **ámbito estatal**, las problemáticas de territorialidad con la capacidad del Estado para mantenerse y reproducirse bajo un orden establecido. Significa que la autoridad de transporte tiene la capacidad para construir lazos de pertenencia que rigen las relaciones con otros actores del transporte (personas operadoras, personas conductoras). En dicho contexto, del análisis de la construcción de relaciones entre la autoridad de transporte y otros actores (personas operadoras, personas conductoras) se obtuvieron las siguientes reflexiones:

1. **Las relaciones de exterioridad con los actores fueron reactivas.** La forma en que la autoridad de transporte reacciona a las presiones externas e internas. Por lo que respecta al caso del SITR en Colima, la autoridad de transporte reacciona de forma reactiva no estratégica. Desde la creación de la Secretaría de Movilidad como nueva autoridad de transporte, se ha mantenido como una de las dependencias de más polémica en la administración pública. Frente las confrontaciones y las peticiones de actores de transporte, principalmente personas operadoras y personas conductoras ha mantenido una postura reactiva, sin anticipación sobre los temas conflictivos que puedan surgir. Con excepción del proceso de construcción y aprobación de la Ley de Movilidad, las ocasiones en que se buscó la conciliación han sido reducidas.
2. **La Secretaría de Movilidad pudo establecer relaciones de transcendencia parcialmente.** Las relaciones de transcendencia, entendida como la capacidad que la institucionalidad le confiere a la autoridad de transporte para que otros actores (personas operadoras, personas conductoras) acaten sus decisiones y acciones y se mantengan con el tiempo. La autoridad de transporte construyó una capacidad de transcendencia parcial. La SEMOV como autoridad de transporte describió en los instrumentos normativos y de planeación las bases de la política de transporte, marcando un plan de trabajo y los objetivos. Desde la Ley de Movilidad se establecieron mecanismos institucionales de participación y órganos auxiliares para la ejecución y vigilancia de la política como el Consejo Estatal de Movilidad Urbana Sustentable, el Comité Asesor del Sistema Integrado de Transporte Público del Estado de Colima y el Observatorio para la Movilidad Urbana y Seguridad Vial del Estado de Colima; éstos dos últimos nunca se han constituido ni sesionado.

También se reconocieron los derechos de los actores de la movilidad (personas peatonas, ciclistas, personas usuarias del transporte público, personas conductoras del transporte público, personas operadoras y agentes relacionadas a la prestación del transporte público, personas conductoras de transporte privado), estableciendo como lineamiento de la política de movilidad urbana “mejorar las capacidades de gobernanza para la mayor cooperación y coordinación entre las instituciones competentes en movilidad, para la formulación conjunta de políticas públicas en esta materia”, “contar con instrumentos e instituciones ciudadanas que garanticen continuidad a lo largo del tiempo”, e “institucionalizar el seguimiento y medición de los resultados con una participación activa y pro-activa de la ciudadanía”. Estos lineamientos no se contemplaban en leyes de transporte que antecedieron a la actual, por lo que marca un precedente importante desde la perspectiva de los actores del transporte y su derecho a participar en las decisiones de la política de transporte público.

Sin embargo, es difícil identificar que la autoridad de transporte haya logrado la trascendencia en el sentido que ciertos actores del transporte como las personas operadoras, acaten sus decisiones y acciones, manteniéndose en el tiempo. A pesar de los esfuerzos realizados por las autoridades de transporte en generar un diálogo mutuo que construya la política de transporte público a través de los dispositivos utilizados en la conducción de objetivos tales como mesas de diálogo, socialización de las acciones, construcción de consensos, persiste una resistencia y manifestación de inconformidad con las acciones propuestas dentro del Sistema Integrado de Transporte Regional como política de transporte en el estado de Colima.

Lo anterior sucede en un entorno en que las propuestas de acciones para la construcción de una política de transporte, aun cuando existe un respaldo jurídico al encontrarse definidas en la Ley de Movilidad, encuentran resistencia por parte de actores del transporte, principalmente de las personas concesionarias, quienes manifiestan su inconformidad con la amenaza de parar el servicio de transporte o incluso solicitar la destitución de quien esté como titular de la SEMOV.

3. **La Secretaría de movilidad definió mecanismos para establecer relaciones de unicidad.**

Dichos mecanismos se refieren a la creación de arreglos institucionales que definen pautas, siendo en el caso de la política de transporte, de cómo garantizar la prestación del servicio de transporte público de manera segura y constante. Estos arreglos institucionales se presentan bajo la forma de normas y reglamentos que predefinen las estructuras, funciones y procedimientos que deben regir la acción administrativa. En dicho sentido, la Secretaría de Movilidad realizó un esfuerzo considerable por crear reglamentos correspondientes, siendo ejemplo de ello el Reglamento de Seguridad Vial, Tránsito y Movilidad del Estado de Colima publicado el 16 de noviembre de 2019 o el Reglamento de Servicio de Transporte Público a través de Aplicaciones publicado en diciembre de 2020 (Semov, 2022).

Estabilidad gubernativa

Desde el **ámbito gubernativo**, el análisis del diseño de la política de transporte se realizó a partir de la reflexión con respecto a las problemáticas en la institucionalización, lo que significa la capacidad para mantener la dirección y control en el proceso de conducción de la sociedad y el Estado que se gobierna. La situación óptima en el diseño de la política pública es que la autoridad de transporte cuente con una cultura política e institucional que prevalezca ante las presiones internas y externas, de manera que pueda implementar un proyecto de transporte sin represiones o falta de consenso.

Esto es posible observarse desde la construcción de mecanismos internos para la acción gubernativa que se presentan en dos perspectivas. La primera es desde el **Modo de conversación**, es decir, aquellos dispositivos a través de los cuales se produce la comunicación entre la autoridad de transporte y otros actores de transporte (personas operadoras y personas conductoras) para realizar peticiones y establecer compromisos.

Al respecto, se identificó que la autoridad de transporte a través de la Secretaría de Movilidad se dio a la tarea de realizar la construcción de canales de comunicación entre autoridad de transporte y los actores de transporte. Entre los mecanismos que utilizó la autoridad de transporte para la comunicación con los actores del transporte, pudieron identificarse de dos tipos, institucionales y no institucionales, mismos que se mencionan a continuación:

a) **Institucionales.** Son aquellos canales de comunicación que desde la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima fueron definidos, tales como:

- **Órganos auxiliares,** espacios de diálogo para la toma de decisiones sobre la política pública: Consejo Estatal de Movilidad Urbana Sustentable, el Comité Asesor del Sistema Integrado de Transporte Público del Estado de Colima y el Observatorio para la Movilidad Urbana y Seguridad Vial del Estado de Colima, Comisión Mixta de Tarifas y Comisión Mixta Especial (concesiones).
- **Participación en la elaboración de instrumentos de planeación de la movilidad:** como son Planes Integrales de Movilidad Urbana Sustentable y Programas Especiales de Movilidad Urbana Sustentable.
- **Participación de personas usuarias en la evaluación del Sistema:** mecanismos necesarios para facilitar a las personas usuarias, las denuncias de cualquier irregularidad en la prestación del servicio de transporte público.

b) **No Institucionales.** Aquellos canales de comunicación que no están escritos en ninguna ley pero que son los más utilizados:

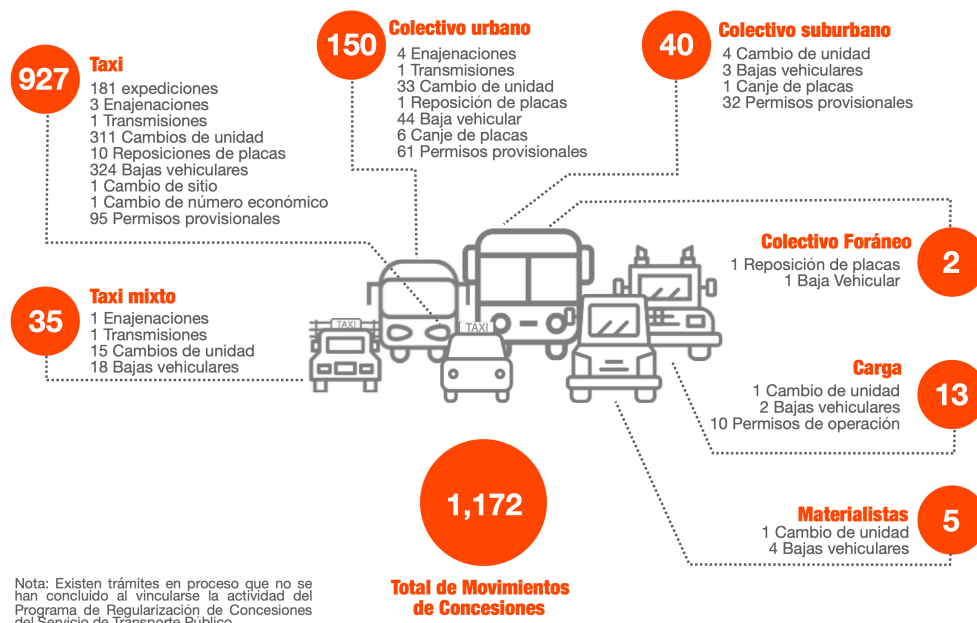
- **Reuniones de trabajo,** representantes de transportistas, personas conductoras y otros actores de transporte se reúnen con la autoridad de transporte para tratar solicitudes.
- **Conferencias de prensa:** la autoridad de transporte optó por realizar conferencias de prensa para dar a conocer sus actividades y aclarar puntos.

La segunda perspectiva de construcción de mecanismos internos para la acción gubernativa es el **Modo de organización y uso de recursos, el cual se refiere a la** construcción del equipo de trabajo de la autoridad de transporte para el despliegue territorial de la acción gubernativa para alcanzar los objetivos institucionales. Esto se observó con la ampliación del personal dedicado a temas exclusivos de transporte y de movilidad, más allá de los trámites y servicios de vehículos particulares que con anterioridad, se especializaba la Dirección General de Transporte, instancia predecesora de la Secretaría de Movilidad.

Del contexto anterior, fue posible que se lograran avances considerables en la construcción de una política de transporte, que se resumen en lo siguiente:

- 1) **Certeza de las personas que realizan la prestación del servicio de transporte público y garantizar el mismo.** La creación de los mecanismos que establecieron relaciones entre la autoridad de transporte y los actores de transporte, particularmente con la identificación precisamente de quiénes eran dichos actores de transporte, quienes intervenían directamente en garantizar que las personas accedieran a un traslado seguro y constante. Para ello, la Secretaría de Movilidad diseñó y estableció, como parte de la política de transporte, el Programa de Actualización del Registro de Concesiones para el Transporte Público, por medio del cual se identifica a las personas que son concesionarias y que tienen la responsabilidad de garantizar la prestación del servicio de transporte público y que hasta la fecha sigue funcionando con la asignación de la Clave Única de Registro de Concesiones (Clave CURC), innovación y única en el país, que permite una fiscalización sobre la identidad y acreditación de la persona concesionaria que realiza el servicio de transporte.

Esquema 23. Registros de concesiones de servicio de transporte público durante 2017.



Fuente. Secretaría de Movilidad del Gobierno del Estado de Colima, 2017. Informe Anual de Actividades 2017, consultado en http://admiweb.col.gob.mx/archivos_prensa/banco_img/file_5a8701f995f28_Informe_SEMOV_2017.pdf

- 2) **Establecer criterios técnicos sobre los criterios personales en la toma de decisiones sobre la política de transporte.** Desde la Ley de Movilidad se generaron mecanismos para que las decisiones en temas que afectan directamente a las personas y su derecho al traslado y a la movilidad, sean tomadas a partir de criterios técnicos que consideren aspectos sociales, económicos, ambientales y territoriales por encima de decisiones unilaterales. Tales son los casos de los acuerdos tarifarios y las normas técnicas para la modernización del servicio de transporte público.

- **Los acuerdos tarifarios³⁰** son una figura que deriva de la Ley de Movilidad en la que se definen las condiciones sobre las cuales se definen las tarifas de los servicios de transporte público, a través de la Comisión Mixta de Tarifa, órgano que se contempla en dicha Ley de Movilidad y que la faculta para establecer los tipos, parámetros y metodologías para la fijación de tarifas de los servicios de transporte. A partir de ahí, se establecen acuerdos tarifarios como compromisos claros entre la autoridad de transporte y las personas concesionarias.

³⁰Consultado en Secretaría de Movilidad del Gobierno del Estado de Colima, 2017. Informe Anual de Actividades 2017, consultado en http://admiweb.col.gob.mx/archivos_prensa/banco_img/file_5a8701f995f28_Informe_SEMOV_2017.pdf

Entre los **compromisos adquiridos por las personas concesionarias** se establecieron:

- a. Certeza en el manejo de los recursos de las empresas;
- b. Mejorar el cumplimiento de los servicios a través del monitoreo de la operación con tecnología;
- c. Transparencia en el manejo de los recursos tarifarios preferenciales a través de un fideicomiso;
- d. Consolidar el prepago para usuarios preferentes, con el objetivo de avanzar con más certeza para que todos los usuarios puedan acceder al sistema de prepago;
- e. Operar el sistema solamente con vehículos regularizados;
- f. Avanzar a la formalización de contratos de las personas operadoras de vehículos de transporte público
- g. Fortalecer y consolidar la operación como verdaderas empresas de transporte.

Por su parte, **la autoridad de transporte estableció los siguientes compromisos**

- a. Mejorar el diseño de las rutas (trayecto, frecuencia y horarios) para cumplir con las necesidades de los usuarios;
- b. Trabajar en conjunto para el monitoreo y supervisión del servicio;
- c. Supervisar el correcto funcionamiento del fideicomiso privado;
- d. Apoyar en la formalización, fortalecimiento y consolidación empresarial;
- e. Brindar capacitación especializada a las personas operadoras de vehículos de transporte público;
- f. Lograr esquemas de financiamiento de infraestructura e instalaciones de apoyo al transporte (patios de encierro, talleres, oficinas entre otros);
- g. Instalar paraderos oficiales para los usuarios del sistema; y
- h. Acompañar en la contratación de los servicios para asegurar la elección de la mejor opción al mejor precio.

- **Las normas y estudios técnicos** Se posicionaron como herramientas de la autoridad de transporte en la toma de decisiones que impactan directamente en beneficio de las personas usuarias, como lo es la seguridad vial en los traslados. Para el servicio de transporte público individual, desde la Ley de Movilidad se introdujeron nuevas modalidades del servicio de taxi.

Para 2017 se estimaba que existían 80 mil viajes diarios en taxi en el estado de Colima (Semov, 2017), por tal motivo las nuevas modalidades de transporte público tuvieron la finalidad de “brindar un mejor servicio a este bloque de población que busca la modernización del transporte público tipo taxi, los nuevos modelos de unidades brindan mayor confort y seguridad a los usuarios, mejorando su experiencia de viaje” (Semov, 2017).

Se estableció la norma técnica considerando vehículos cumplieran las condiciones de seguridad establecidas en la norma mexicana NOM-194-SCFI 2015. También se definió una norma de cromática y medios de identificación, con la finalidad de “homologar la imagen y permitir que los usuarios identifiquen las modalidades de los servicios existentes así como los datos de los vehículos de forma fácil y directa” (Semov, 2017). Asimismo, se establecieron controles para la regulación de las unidades de transporte público.

- 3) **Profesionalización de la operación del servicio de transporte público.** Desde la Ley de Movilidad también se establecieron criterios y mecanismos para la ejecución de acciones que llevaran a la profesionalización del servicio de transporte público en el marco del Sistema Integrado de Transporte Público Regional, que busca “es mejorar calidad de vida de los ciudadanos, optimizando los niveles de servicio para los viajes que se realizan dentro del territorio del Estado” (Art. 221 LMSEC, 2017). Uno de los puntos clave que se consideran al respecto, es la capacitación a las personas conductoras del servicio de transporte público. Aunque la capacitación ya se contemplaba en la Ley de Transporte abrogada en 2017 y se llevaba a cabo, no fue posible identificar las acciones concretas o si se garantizaba la obligatoriedad y responsabilidad de parte de las personas conductoras por acreditar y de la autoridad de transporte en supervisar que se implementara.

Desde 2017 se observó que la Secretaría de Movilidad estableció un mecanismo de socialización y transparencia de esta acción a partir de la implementación del Sistema de Quejas de Transporte Público en el Estado de Colima, en el que se designó personal exclusivo para la atención de las quejas a través del equipo de supervisores de la Secretaría de Movilidad. Desde el Sistema de Quejas se identificaron las áreas para fortalecer y mejorar la calidad en el servicio desde las demandas de la ciudadanía. Por primera vez se incluyó la perspectiva de género y violencias hacia las mujeres en el transporte público, como uno de las temáticas de la capacitación, cumpliendo además con la atención de la Alerta de Género que fue determinada para cinco municipios del estado de Colima, “fin de sensibilizar al sector en materia y en las siguientes fases profundizar en las violencias de género y su prevención”³¹.



Sistema de atención a usuarios de transporte público
-Quejas recibidas de enero a julio del 2017-



Quejas recibidas

312

Quejas resueltas

169



255

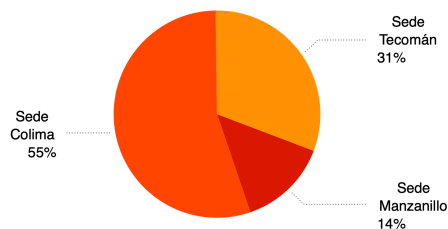
142



57

27

Gráfico 4. Porcentaje de Personas Operadoras de Vehículos de Transporte Público que realizaron el curso de refrendo por Dirección Regional. Fuente: SEMOV, 2017



2,500
Sede Colima
1,375
Sede Manzanillo
644
Sede Tecmán

4,519

Personas operadoras de vehículos de transporte público que realizaron el curso para el refrendo 2017

Capacitación de personas conductoras realizada por la Secretaría de Movilidad en 2017.

Fuente: Secretaría de Movilidad del Gobierno del Estado de Colima. Informe Anual de Actividades 2017

³¹ Consultado en Secretaría de Movilidad del Gobierno del Estado de Colima, 2017. Informe Anual de Actividades 2017, consultado en http://admiweb.col.gob.mx/archivos_prensa/banco_img/file_5a8701f995f28_Informe_SEMOV_2017.pdf

Unidad de poder político

La unidad de poder político es la unidad que debe mantener en el ejercicio de poder político y en la acción de sus instituciones.

Tabla 22. Caracterización de la Unidad de poder político para la estructuración de la Política de Transporte.

Componentes	Variable de valoración
Variable para valorar	a) Poder político institucionalizado. Característica o tributo que le permite al Estado imprimir principios de cohesión interna al conjunto de instituciones que lo componen. • Dotación de poder y autoridad formal: asignación de competencias para comprometer, asignar y aplicar recursos públicos (humanos, técnicos y financieros) a la autoridad de transporte para la toma de decisiones. b) Unidad de acción institucional. Capacidad para impedir a grupos sociales dominantes o dominados, sustituir al Estado o tomar como propios uno o varios ámbitos y funciones inherentes a la acción estatal • Generación de dispositivos de oposición: oposición al proyecto SIT por parte de otros actores (personas operadoras, personas conductoras. Manifestaciones de oposición a las decisiones de la autoridad de transporte
Situación óptima	Autoridad cuenta con poder político La autoridad de transporte tiene amplio poder y autoridad formal reconocido por otros actores de transporte (personas operadoras y personas conductoras) para la toma de decisiones.
Situación actual	• Marco normativo amplio para el ejercicio de la autoridad • Cambio radical en la política de transporte que generó reacción similar por las personas operadoras y conductoras.
Valoración	★★☆☆ Unidad de poder político dependiente de la coyuntura de intereses, tensiones y conflictos en la sociedad.
Fuentes de consulta	• Notas periodísticas locales y nacionales. • Entrevistas con actores clave.

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de documentos oficiales de la Secretaría de Movilidad del Gobierno del Estado de Colima y la metodología Modelo General de Estructuración de Políticas Públicas desarrollado la CEPAL (2004).

Poder político institucionalizado

El **Poder político institucionalizado** es la característica o tributo que le permite al Estado imprimir principios de cohesión interna al conjunto de instituciones que lo componen. Se espera que para que el diseño de una política pública sea efectivo, la autoridad de transporte tenga amplio poder y autoridad formal reconocido por otros actores de transporte (personas operadoras y personas conductoras) para la toma de decisiones. El poder político institucionalizado se observa desde la dotación de poder y autoridad formal a la autoridad de transporte para la toma de decisiones, por medio de la asignación de competencias para comprometer, asignar y aplicar recursos públicos (humanos, técnicos y financieros).

En el caso de Colima, se observó un Marco normativo amplio para el ejercicio de la autoridad. En 2016, con la entrada de la Administración Pública 2016-2021, se realizaron cambios en la estructuración de las dependencias que la integrarían. Un cambio importante en la transformación de la Dirección General de Transporte (adscrita a la Secretaría General de Gobierno) en la Secretaría de Movilidad en 2015, con el objetivo “del desarrollo integral del transporte, control del autotransporte urbano, así como la planeación y operación de las vialidades en la capital del Estado”.

Este cambio requirió una ampliación de recursos humanos, materiales y financieros para transformar la capacidad instalada de una dirección general en una secretaría. Luego con la publicación de la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima y el Reglamento Interior de la Secretaría, se establecieron las responsabilidades, funciones y atribuciones de esta y su interacción normativa y reguladora con los actores de la movilidad.

Lo que se observa en la práctica es que las atribuciones y responsabilidades que le otorga el marco normativo a la Secretaría de Movilidad es mucho más amplio que la capacidad de gestión, administración y respuesta de la dependencia, pues a la fecha el equipo técnico encargado de diseñar, instrumentar e implementar la política de transporte está incompleto, al estar vacantes las posiciones de directores generales y equipo técnico en la dependencia estatal. Asimismo, es primordial identificar mecanismos que establezcan controles, modalidades y márgenes de participación en decisiones de los actores de transporte (personas operadoras, personas conductoras).

Unidad de acción institucional

La unidad de poder político también se construye desde la **unidad de acción institucional**, la cual se define como la capacidad para impedir a grupos sociales dominantes o dominados, sustituir al Estado o tomar como propios uno o varios ámbitos y funciones inherentes a la acción estatal. Se espera que la autoridad de transporte tenga una capacidad de respuesta ante la manifestación de oposición de otros actores del transporte (personas operadoras, personas conductoras), de manera que mantiene el poder de decisión y sus funciones ante las presiones externas.

La generación de dispositivos de oposición al proyecto SIT por parte de otros actores (personas operadoras, personas conductoras) como las manifestaciones de oposición a las decisiones de la autoridad de transporte, son amenazas a la unidad de acción institucional. Por lo que el cambio radical en la política de transporte generó reacción similar por las personas operadoras y conductoras. Si bien al inicio de la Administración Estatal 2016-2021 las personas operadoras del transporte y personas conductoras expresaron su conformidad sobre la propuesta del proyecto de ley de movilidad y mantuvieron una agenda de trabajo con la Secretaría de Movilidad para la atención de las necesidades del sector, no fue posible mantener la relación de colaboración entre la autoridad y otros actores de transporte debido a la enorme magnitud de cambio que presentaba la propuesta de política pública.

Ni la autoridad ni los otros actores de transporte dimensionaron la magnitud de cambio, por tanto, el cambio radical de política de transporte, de la acción gubernativa y de la relación entre autoridad y transportistas, desató una reacción con la misma intensidad con la que se manifestaban los cambios en el ámbito del transporte público en el estado. Las personas operadoras y personas conductoras han venido ejerciendo presión desde distintas formas frente a los actos de autoridad de la Semov y ante la aparición de otros actores como los servicios de arrendamiento privado por aplicaciones (Chofer Pro, Uber) y los mototaxis.

Las manifestaciones de oposición han sido las siguientes:

- **Paro de labores:** Este ha sido una constante por parte de las personas operadoras y personas conductoras de transporte público. Aunque durante la Administración Estatal 2016-2021 (la de más conflicto entre la autoridad y el sector transportista) no se ha llevado a cabo, es la primera respuesta de estos actores.

- **Cierre de vialidades:** Generalmente se realiza en tres puntos de la capital del Estado: 1) Calzada Galván, frente al Congreso del Estado, cuando se aprobó la Ley de Movilidad y cuando han existido modificaciones en la misma promovida por los diputados locales; 2) Calzada Galván, frente a Casa de Gobierno - Oficinas del Gobernador, cuando se han promovido cambios como en la tarifa; 3) Centro Histórico - Palacio de Gobierno, para solicitar la destitución de la titular de la Secretaría de Movilidad.
- **Toma de instalaciones:** Tanto personas operadoras como personas conductoras de transporte han tomado las instalaciones de la Secretaría de Movilidad en varias ocasiones, la primera se realizó durante el proceso de otorgamiento de concesiones de taxi.
- **Solicitud de destitución de titular de la autoridad:** Las personas operadoras de transporte público al frente de organizaciones que agrupan a transportistas y otros operadores sociales solicitaron el Ejecutivo Estatal la destitución de la primera titular de la Secretaría de Movilidad por medio de ruedas de prensa y la realización de un foro en el que participaron una fracción de las personas operadoras y personas conductoras que se oponían al proyecto de SITR.



Se manifiestan transportistas afuera del Congreso.

Fuente: Colima Noticias, 2019.

<https://www.colimanoticias.com/se-manifiestan-transportistas-afuera-del-congreso/>

Transportistas exigen la renuncia de la Secretaria de Movilidad. De no tener respuesta de las autoridades estatales emprenderán acciones legales y de movilización.

Fuente: Colima Noticias, 2016.

<https://www.colimanoticias.com/transportistas-exigen-la-renuncia-de-gisela-mendez/>



Taxistas y transportistas, adheridos a la CNOP se manifiestan esta mañana afuera de las oficinas de la Secretaría de Movilidad y colocaron lonas de clausura en las diferentes entradas de la dependencia.

Fuente: Diario de Colima, 2017.

<https://diariodecolima.com/noticias/detalle/2017-06-29-taxistas-y-transportistas-clausuran-las-oficinas-de-la-secretaria-de-movilidad>



Capítulo 4. Conclusiones

Existen diferencias en el grado de autonomía que tienen los gobernantes en la estructuración de las políticas públicas, de modo que pueda traducir sus intenciones de gobierno en hechos gubernamentales, y que en última instancia representen un beneficio directo en las personas habitantes de un territorio. El margen entre la traducción de las intenciones de la autoridad de transporte en hechos de gobierno que configuran la política, define los distintos niveles de autonomía gubernativa que van desde la más alta autonomía, donde el Estado orienta las políticas sin la resistencia que comprometa la continuidad de sus acciones; una media autonomía, en que el Estado debe establecer ciertas condiciones o reglas que le permitan establecer acuerdos con otros actores que manifiestan una resistencia; y finalmente, una baja autonomía, en que las decisiones del Estado están “subordinadas al cúmulo de intereses, tensiones y conflictos presentes en las instituciones y la sociedad” (CEPAL, 2004).

En ese contexto, la estructuración de las políticas de transporte público, por ser un servicio público y un derecho constitucional de las personas a la movilidad y el traslado de sus bienes y servicios, las autoridades de transporte, y el Estado en particular, tendrían que garantizar una alta autonomía gubernativa en la que se defina al centro de la política pública las necesidades de las personas sobre los intereses, tensiones y conflictos que puedan presentar otros actores que intervienen en la estructuración de la política de transporte público. Invariablemente, es un reto conciliar los distintos intereses económicos, sociales, ambientales y territoriales, es por ello que la estructuración de una política pública parte de construir los componentes que le proporcionen al Estado la institucionalidad para implantar los principios y valores; la estabilidad para que pueda mantenerse la visión de ciudad que se pretende construir y de objetivos que se esperan alcanzar a través de la política pública; y por último, la unidad de poder político para conciliar los intereses en un objetivo común.

En el caso de Colima, al analizarse el nivel de autonomía gubernativa de las autoridades de transporte a través del ejercicio de la Secretaría de Movilidad por medio de la revisión de sus componentes de institucionalización, estabilidad y unidad de poder político se llegó a la conclusión que el Estado se caracterizó por una **Baja Autonomía Gubernativa**. El margen de maniobra de la autoridad de transporte estuvo subordinado al cúmulo de intereses, tensiones y conflictos presentes en las instituciones y la sociedad, mismos que se reconocen como compromisos adquiridos por parte del Ejecutivo Estatal. La autoridad de transporte ha estado bajo presiones por exigencias de actores del transporte (personas operadoras, personas conductoras, operadores políticos), derivado de una larga ausencia del Estado en la intervención de la regulación y control del servicio público de transporte, y que ante la repentina recuperación del transporte público como tema dentro de la agenda política de gobierno, genera resistencias que se observaron en la gran cantidad de reacciones contrarias a los objetivos de la autoridad.

Hacia la construcción de la autonomía

Con la transición y creación de una instancia dedicada al diseño y ejecución de la política de transporte marcó una pauta para que el Estado retomara su responsabilidad de garantizar la movilidad y el traslado de personas. Con la creación de la Secretaría de Movilidad, se crearon y construyeron condiciones para que existiera una territorialidad gubernativa y la institucionalización, mecanismos y herramientas a través de los cuales ejercer el poder político y establecer una agenda de trabajo y un instrumento de política de transporte público como lo fue el Sistema Integrado de Transporte Regional. Una herramienta para el ejercicio del poder político fue la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima, en la que no solo facultó y retomó la responsabilidad del Estado con respecto al transporte público, también incluyó las expectativas de un proyecto de modernización que desde las mesas de negociación se realizaron para la integración del proyecto de ley.

Pudo observarse en el análisis de las actividades realizadas por la Secretaría de Movilidad a través de sus informes de gobierno y de la revisión de los programas estatales de desarrollo antes y después de su creación así como del contraste entre la Ley de Transporte y la Ley de Movilidad, que se realizaron acciones para la construcción de una “cultura política e institucional que prevaleciera en la sociedad así como de un proyecto político” (Medellín, 2004). Se incluyeron nuevas formas de conversación, y de otros actores, a través de mesas de diálogo, de foros, y del acercamiento con quienes realizaban directamente la prestación del servicio de transporte público, tales como las personas concesionarias y las personas conductoras; y no solo con los liderazgos de las organizaciones sindicales o ciertos actores que se presentaban como representantes del sector transportista. También se abrió la comunicación con otros actores no considerados como lo fueron los colectivos ciclistas, colectivos de derechos de las mujeres, los colegios de profesionistas, la academia, y en general, principalmente las personas usuarias del servicio de transporte público.

La ampliación del aparato gubernamental con la incorporación de nuevos perfiles de personas y el incremento de personas dedicadas a la atención de las necesidades de movilidad y traslado de las personas en el territorio cambió el modo de organización del Estado y le propició un mayor alcance y cobertura, no solo territorial. Un ejemplo de ello es que se crearon por primera vez, departamentos con equipos de trabajo exclusivos para la movilidad no motorizada, la seguridad vial, la cultura de la movilidad, y la movilidad de las mujeres en el transporte público.

Sin embargo, un componente que limitó el modo de gobernar fue el uso de los recursos. El financiamiento y asignación de presupuesto para la política de transporte limitó la capacidad de poder ejecutar las acciones de gobierno. Como se observó en apartados anteriores, el presupuesto público dedicado a la modernización del transporte público, la seguridad vial o la movilidad no motorizada fue disminuyendo considerablemente. Además, no se garantizó el financiamiento de las propuestas de acciones y objetivos contenidos en el Programa Sectorial de Movilidad, y esta fue una de las principales debilidades institucionales a las que se enfrentó la Secretaría de Movilidad al no contar con los recursos suficientes para ejecutar la política de transporte público que había diseñado.

Estado generador de orden que se enfrenta a la informalidad de las relaciones institucionales

Con respecto del proyecto de transporte SITR, una de las primeras acciones que generó un quiebre entre la autoridad de transporte y las personas operadoras de transporte fue la presentación de vehículos de prueba para considerarse dentro del SITR, tanto en la Zona Metropolitana de Colima - Villa de Álvarez, como para el resto de las ciudades Tecomán y Manzanillo. Luego de esto, las personas concesionarias exigieron la destitución de la autoridad y se desvincularon del proyecto, aún cuando desde las mesas de negociación para la construcción de la Ley de Movilidad se tenía contemplado el proyecto y se observó en los registros de notas periodísticas que existió una socialización y medios de participación para la construcción del proyecto de modernización del transporte público en el estado de Colima.

A partir de este punto, la Secretaría de Movilidad tuvo varios cambios en la titularidad de la dependencia. Durante la administración 2016 - 2021, tuvo un total de cuatro personas funcionarias que han permanecido en el puesto en cada ocasión un máximo de 2 años. En lo que va de la de la administración 2022 - 2027, se han tenido dos personas titulares de la Secretaría, ahora nombrada Subsecretaría de Movilidad, misma que depende de la Secretaría de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Movilidad³². Está alta rotación de personas titulares al frente de la institución genera una alta volatilidad en la función gubernamental, es decir, en la forma y modo de gobernar. De manera tal que se observa también una desvinculación de la agenda política del Ejecutivo del Estado con el proyecto del SITR que se contempla en la Ley de Movilidad, pues no se ha dado seguimiento a dicho proyecto desde el año 2018 en que se presentaron las primeras acciones: la presentación de un esquema financiero para la modernización de la flota de vehículos de transporte.

La solicitud de destitución de la persona titular al frente de la Secretaría de Movilidad en su momento, se posicionó como un mecanismo de presión y evidenció una baja institucionalización y de unidad de poder político, en ambos casos supeditado a los intereses y tensiones, pues ante cualquier coyuntura, no fue posible asegurar la continuidad ni la consistencia de la política de transporte público que se había definido. La resistencia al cambio de parte de actores privados se estableció como el poder político que ante un cambio de la forma de gobernar buscaron a través de las tensiones y el conflicto, establecer su propio acuerdo político, por encima de los mandatos constitucionales como el derecho a la movilidad de las personas. Frente a ello, el Estado no tuvo o no quiso desarrollar los dispositivos y operadores de la política pública para “ordenan y movilizan los recursos técnicos, humanos y financieros que permiten atenuar las tensiones y conflictos, permitiendo márgenes de maniobra para imponer un proyecto político como un proyecto de todos” (Medellín, 2004, p. 9).

Por otro lado, la actual administración del gobierno estatal 2021-2027 retomó el proyecto de modernización del transporte público colectivo como estrategia en su Plan Estatal de Desarrollo. Se ha dado continuidad a algunas de las acciones que estableció la Secretaría de Movilidad en 2016 como la capacitación a personas conductoras, la reactivación o ampliación de la cobertura del servicio de transporte en algunas zonas de Colima, Villa de Álvarez y en Manzanillo, y la revisión vehicular de unidades en operación (Gobierno de Colima, 2023).

³² Decreto No. 501. Por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública del Estado de Colima, publicada en el Periódico Oficial “El Estado de Colima”, Tomo CVI, Suplemento num. 2 publicado el sábado 09 de octubre de 2021, consultado en <https://periodicooficial.col.gob.mx/p/09102021/sup02/221100901.pdf>

Sin embargo, los canales de comunicación con la ciudadanía se han visto disminuidos y la conversación se ha centrado directamente con las personas concesionarias. Las autoridades de transporte mantienen reuniones constantes con las personas concesionarias para resolver la principal problemática que expresan para garantizar y mejorar el servicio de transporte público: el incremento de tarifa para cambiar la flota vehicular de transporte. Ante ello, se privilegió el interés de los actores privados de establecer un margen de utilidad por encima del beneficio colectivo del servicio público de transporte asequible para las personas habitantes³³.

El sector transportista continúa con las mismas manifestaciones de oposición y mecanismos de presión ante las decisiones de las autoridades de transporte para gestionar, regular o mejorar el servicio de transporte público, tal como lo establece la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima. Dos claros ejemplos se han dado en tan solo tres años de administración: primero, las decisiones de planeación de la cobertura y operación del servicio queda en manos de las personas concesionarias sin mecanismos de supervisión y control por parte de las autoridades de transporte. Segundo, el cambio de persona titular al frente de la ahora Subsecretaría de Movilidad.

A principios de febrero de 2023 las personas transportistas realizaron una protesta ante la decisión de la autoridad de transporte por realizar ajustes en el esquema de operación del servicio de transporte público en la Zona Conurbada de Colima - Villa de Álvarez. 40 unidades de transporte colectivo bloquearon el acceso al campus central de la Universidad de Colima dejando a estudiantes de bachilleratos, facultades y personas trabajadoras sin transporte en toda la ciudad, bajo el argumento que la autoridad tomó de manera unilateral la decisión de cambio en la operación” (AF Medios, 2023). A principios de 2024 se sustituyó a la persona titular y se designó una persona encargada de despacho. Hasta la fecha de publicación de esta investigación la Subsecretaría de Movilidad sigue sin la asignación de una persona titular.

Finalmente, la resistencia al cambio de los actores privados y la fragilidad institucional se ven reflejadas en un paulatino abandono de la gestión, operación y uso del transporte público. Menos de un tercio de las personas en Colima y Villa de Álvarez utilizan el transporte colectivo para sus actividades cotidianas (INEGI, 2020). Las personas concesionarias siguen sin atender sus responsabilidades en la operación y calidad del servicio. Las autoridades de transporte no presentan con claridad una propuesta de política, lo que dificulta el diseño o ejecución de acciones congruentes con garantizar el derecho a la movilidad en el estado.

Las ciudades en el estado de Colima mantienen el reto de gestionar los servicios de transporte, no solo el público, con el crecimiento de sus centros urbanos, los cuales se mantienen desconectados, discontinuos y distantes. La política de desarrollo urbano y la vocación del suelo no establece una oferta de movilidad y transporte público. Ciudades pequeñas y medias de menos de 200 mil habitantes comienzan a presentar problemáticas con magnitudes de grandes ciudades como el congestionamiento, contaminación y disminución de la calidad de vida con un transporte público que más que un medio es una barrera para tener una vida digna.

³³ El 12 de junio de 2024 se publicó en el Periódico Oficial “El Estado de Colima” la decisión de incremento tarifario en 40 por ciento en las dos zonas metropolitanas del estado y en la ciudad de Manzanillo. El incremento estuvo acompañado de 17 compromisos que remiten a responsabilidades ya definidas para las personas concesionarias establecidos en la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima. Hasta la finalización de esta investigación no se ha cumplido alguno de los compromisos.

El siguiente paso para esta investigación es profundizar en las limitaciones del Estado y en las ciudades para gestionar el servicio de transporte público con la finalidad de atender las necesidades de traslado de las personas que las habitan. Entre los elementos específicos a analizar destaca el modelo financiero y esquema operativo que atiendan las necesidades específicas de traslado de las personas para generar una estrategia de planificación del servicio de transporte público acorde a la escala de ciudad. Otro elemento a profundizar es la alineación de la política de desarrollo urbano con el derecho a la movilidad y el derecho a la ciudad, así como el establecimiento de mecanismos de gobernanza urbana para gestión de las mismas.

Desde la estructuración de políticas públicas, la pregunta que queda es ¿Qué cambio debe existir para lograr un régimen político con alta autonomía gubernativa que permita transitar hacia un sistema de transporte público digno para las personas? Es decir, cuáles son las herramientas y estrategia por implementar para constituir una red de instituciones coordinadas y vinculadas bajo un objetivo definido y que se ve reflejado en relaciones fortalecidas frente a tensiones, conflictos e intereses de cualquier actor involucrado, sin comprometer la continuidad y consistencia de la política de transporte.

En México contamos con las herramientas, el talento y las ideas para crear, estructurar y llevar a cabo políticas públicas, entonces ¿por qué es tan difícil implementarlas? Henri Lefebvre respondió a esta pregunta en 1968 al expresar que “las relaciones de poder condicionan las políticas públicas”. Más de medio siglo después sigue vigente. Esta investigación es un esfuerzo por contribuir a la propuesta de David Harvey de reflexionar sobre cómo se organizan las ciudades y realizar un registro de las prácticas políticas, en este caso sobre transporte público, para aprender de los retos y saber identificar las oportunidades. Ante la frase “La usanza es más estricta que la ley” no queda más que confrontarla con la construcción de un Estado legítimo, capaz de establecer un diálogo sin privilegiar los intereses particulares ni ser indolente ante las dificultades que miles de personas enfrentan cada día en nuestras ciudades.

Bibliografía

- Álvarez de la Torre, G. B. (2016) 'Morfología y estructura urbana en las ciudades medias mexicanas', *región y sociedad*, 29(68), pp. 153–191. doi: 10.22198/rys.2017.68.a872.
- AF Medios Noticias (2023) Transportistas protestan contra Movilidad por cambios de roles de rutas. Nota periodística publicada el 1 de febrero de 2023. <https://www.afmedios.com/transportistas-protestan-contramovilidad-porcambio-de-roles-en-rutas/>
- Arévalos, C. and El Comentario Universidad de Colima (2018) 'Colima, referente nacional en materia de movilidad', 16 November. Available at: <https://elcomentario.ucol.mx/colima-referente-nacional-en-materia-de-movilidad/>.
- Arturo Angel and Animal Político (2019) 'México reconoce como derecho constitucional la movilidad segura en las calles; ahora falta la ley', *Animal Político*, 13 December. Available at: <https://www.animalpolitico.com/2019/12/movilidad-senado-derecho-calles-seguras/>.
- Audelo Cruz, J. M. (2005) 'Sobre el concepto de corporativismo: una revisión en el contexto político mexicano actual', in Fernández Ruiz, J., Cienfuegos Salgado, D., and López Olvera, M. A. (eds) *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz*. 1. ed. México: Universidad Nacional Autónoma de México (Serie Doctrina jurídica, num. 213-217).
- Congreso de la Unión (2019) 'Avalan establecer en la CPEUM el derecho a toda persona a la movilidad y seguridad vial', *Canal del Congreso*, 13 December. Available at: https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/12754/Avalan_establecer_en_la_CPEUM_el_derecho_a_toda_persona_a_la_movilidad_y_seguridad_vial.
- Consejo Nacional de Población (2018) *Sistema Urbano Nacional 2018*. CONAPO. Available at: <https://www.gob.mx/conapo/documentos/sistema-urbano-nacional-2018>.
- Consejo Nacional de Población (2019) *Cuadernillos estatales de las Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, 2016-2050*. CONAPO. Available at: <https://www.gob.mx/conapo/documentos/cuadernillos-estatales-de-las-proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050-208243>.
- Consejo Nacional de Población (2023) *Bases de datos de la Conciliación Demográfica 1950 a 2019 y Proyecciones de la población de México 2020 a 2070*. <https://www.gob.mx/conapo/documentos/bases-de-datos-de-la-conciliacion-demografica-1950-a-2019-y-proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-2020-a-2070?idiom=es>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917) 'Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos'. Available at: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf.
- Diario Oficial de la Federación. 2022. *Ley General de Movilidad y Seguridad Vial*. Última reforma 29 de diciembre de 2023. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMSV.pdf>.
- El Poder del Consumidor (2017) 'El sistema de transporte articulado de León, Guanajuato, se convierte en referencia nacional e internacional', *Prensa*, 10 August. Available at: <https://>

elpoderdelconsumidor.org/2017/08/sistema-transporte-articulado-leon-guanajuato-se-convierte-referencia-nivel-nacional-e-internacional/.

- El Comentario (2024) Designa Indira a Armando González como nuevo subsecretario de Movilidad. Redacción, Universidad de Colima, 15 de enero de 2014. <https://elcomentario.ucol.mx/?p=52130>
- Expansión (2011) 'Programa de 100 ciudades', 20 September. Available at: <https://expansion.mx/expansion/2011/09/14/programa-de-100-ciudades-que-muera-el-centralismo>.
- Fernández Ruiz, J., Osorio Chong, M. A. and Salazar, P. (2016) Derecho administrativo. Primera edición. Ciudad de México: Secretaría de Gobernación: Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas (Biblioteca constitucional. Serie grandes temas constitucionales). Available at: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4455/16.pdf>.
- Fraga, G. (2003) Derecho administrativo. 40th edn. México: Porrúa.
- Gobierno del Estado de Colima (2017a) Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima. Available at: <http://www.periodicooficial.col.gob.mx/p/30012017/p7013001.pdf>.
- Gobierno del Estado de Colima (2017b) 'Programa Sectorial de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial 2016-2021'. Available at: <http://www.periodicooficial.col.gob.mx/p/22042017/sup13/d7042201.pdf> (Accessed: 6 July 2020).
- Gobierno del Estado de Colima. Movilidad y Cruz Roja presentan resultados de la capacitación en el transporte público: Refrendo 2024. Comunicado publicado el 29 Noviembre 2024. https://www.col.gob.mx/Portal/detalle_noticia/NjA2MDc=
- Gobierno del Estado de Colima. Movilidad Colima activa nuevas rutas de transporte colectivo, desde el 2 de octubre. Comunicado publicado el 25 de septiembre de 2023. https://www.col.gob.mx/Portal/detalle_noticia/NTY5NDA=
- Gobierno del Estado de Colima (2024) Tercer Informe de Gobierno 2024. https://admiweb.col.gob.mx/archivos_prensa/banco_img/file_674a0bc622213_GdCTercerInformeIVS.pdf
- Gobierno del Estado de Oaxaca (2018) 'Arranca programa de Registro Estatal del Transporte de Oaxaca', 19 December.
- Grupo Interinstitucional conformado por CONAPO, INEGI y SEDATU (2023) Las Metrópolis de México 2020. Consultado en <https://www.gob.mx/conapo/documentos/las-metropolis-de-mexico-2020>.
- Hernández Vicencio, T. (1992) Tendencias de cambio en las relaciones corporativas. Un estudio de las organizaciones de taxistas de la CTM en Tijuana, B.C. Tesis maestría. El Colegio de la Frontera Norte.
- IMCO and Sin Tráfico (2019) 'El costo de la congestión: vida y recursos perdidos.' Available at: <https://imco.org.mx/costo-la-congestion-vida-recursos-perdidos/>.

- INEGI (2015) Encuesta Intercensal 2015, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Available at: <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/default.html#Tabulados> (Accessed: 27 September 2019).
- INEGI (2020) Censo de Población y Vivienda 2020 Tabulados definidos y cuestionario ampliado. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#tabulados>.
- Iracheta Cenecorta, A. (2011) 'La necesidad de una política pública para el desarrollo de sistemas integrados de transporte en grandes ciudades mexicanas', *Revista INVI*, 26(71), pp. 133–142. doi: 10.4067/S0718-83582011000100006.
- Lehoucq, F. et al. (2011) 'Formulación de políticas en México: de la hegemonía partidista al gobierno dividido.', in *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*. Banco Interamericano de Desarrollo. Bogotá; Washington: Mayol ediciones: Banco Interamericano de Desarrollo. Available at: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/14230/el-juego-politico-en-america-latina-como-se-deciden-las-politicas-publicas>.
- Martínez Trejo, C. C. (2015) *Subjetividad y proceso de trabajo: la construcción de la identidad laboral en el caso de los transportistas de la Ciudad de México*. Tesis doctoral. FLACSO México.
- Medellín Torres, P., Naciones Unidas, and Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2004) *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Santiago de Chile: CEPAL, Unidad de Financiamiento para el Desarrollo, División de Comercio Internacional y Financiamiento para el Desarrollo.
- Medina Ramírez, S. I. and Veloz Rosas ITDP, J. I. (2012) *Planes integrales de movilidad: lineamientos para una movilidad urbana sustentable*.
- Mertins, G. (2000) 'Ciudades medianas en América Latina: criterios, indicadores y el intento de un modelo de su diferenciación socio-espacial y funcional', *Espacio y Desarrollo*, pp. 11–23.
- Mitnick, B. M. (1989) *La economía política de la regulación*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Navarro Benitez, B. (2008) 'Microbuses: la organización social del trabajo', *La Jornada*, 4 December. Available at: <https://www.jornada.com.mx/2008/12/04/index.php?section=opinion&article=042a1cap>.
- OECD (2015) *OECD urban policy reviews: transforming urban policy and housing finance*. Mexico, 2015. Paris: OECD Publishing (OECD Urban Policy Reviews).
- Oszlak, O. (1997) 'Estado y Sociedad: ¿Nuevas Reglas de Juego?', *Revista Reforma y Democracia*, CLAD, Núm. 9.
- Pacheco-Vega Raúl (2015) 'Agua embotellada en México: de la privatización del suministro a la mercantilización de los recursos hídricos', *Espiral. Estudios sobre estado y sociedad*, XXII(No. 63 Mayo / Agosto 2015), pp. 221–263.
- Person, W. and Acevedo Aguilar, A. (2007) *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México, D.F.: FLACSO.

- Poder Ejecutivo del Estado de Colima (2020) Estadísticas generadas de la Secretaría de Movilidad. Portal de Transparencia del Gobierno del Estado de Colima. Colima, México. Available at: <https://www.col.gob.mx/transparencia/index.php/master/portal/MzgyNQ==>.
- Posos, Manuel (2023) Transportistas bloquean avenida para presionar cambio de rol de rutas. Meganoticias. <https://www.meganoticias.mx/colima/noticia/transportistas-bloquean-avenida-para-presionar-cambio-de-rol-de-rutas/395980>
- Quiroz López, V. I. (2000) Tres décadas de política y gestión fragmentadas para el transporte de pasajeros en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 1970-2000. Tesis maestría. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Rodríguez Vignoli, J. (2002) Distribución territorial de la población de América Latina y el Caribe: tendencias, interpretaciones y desafíos para las políticas públicas. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL (Serie población y desarrollo, 32). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/769854f2-f803-4540-8101-c705f112ecd3/content>
- Secretaría de Economía (2016) 'Información económica y estatal. Colima.' Gobierno de México. Available at: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/175898/colima_2016_1116.pdf.
- Secretaría de Movilidad Colima (2017) 'Programa Sectorial de Movilidad 2016-2021'. Periódico Oficial 'El Estado de Colima'. Available at: <http://www.periodicooficial.col.gob.mx/p/22042017/sup19/j7042201.pdf>.
- Secretaría de Movilidad Colima (2018) 'Informe Anual de Actividades 2017. Secretaría de Movilidad'. Available at: http://admiweb.col.gob.mx/archivos_prensa/banco_img/file_5a8701f995f28_Informe_SEMOV_2017.pdf.
- SEDATU (2018) Anatomía de la Movilidad en México. Gisela Méndez. Edited by G. I. Méndez. México: Tinta Roja Editoras. Available at: <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/anatomia-de-la-movilidad-en-mexico-hacia-donde-vamos?idiom=es> (Accessed: 16 October 2019).
- SEDATU (2018) Política Nacional de Transporte Público Colectivo Urbano. Gobierno de México, 2024. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/934565/Poli_tica_Nacional_de_Transporte_Pu_blico_Colectivo_Urbano.pdf
- Solano, K. and Meganoticias (2019) 'Operan más de 130 mototaxis en Colima', 4 July. Available at: <https://www.meganoticias.mx/colima/noticia/operan-mas-de-130-mototaxis-en-colima/83906>.
- The Global Green Growth Institute (2017) Análisis Comparativo de Modelos de Concesión del Transporte Público. Global Green Growth Institute, p. 213. Available at: <https://gggi.org/site/assets/uploads/2019/04/Reporte-concesiones-TP-Español.pdf>.
- The World Bank (2020) The World Bank. World Development Indicators: Population dynamics, World Development Indicators, The World Bank. Available at: <http://wdi.worldbank.org/table/2.1#>.
- Tribunal Pleno (2004) 'Tesis', Tesis P. XXXIV/2004 Concesiones. Se rigen por las leyes vinculadas con su objeto, August. Available at: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=180926&Clase=DetalleTesisBL>.

- Tribunal Pleno (2011) 'Tesis', Tesis P./J. 46/2011 (9a.) Tránsito y transporte. Diferencia entre esos conceptos entendidos como materias competenciales., 8 September. Available at: https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e100000000000&Apendice=10000000000000&Expresion=46%2F2011&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=4&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=160727&Hit=2&IDs=2000229,160727,161754,162632&tipoTesis=&Semana=0&tabla=&Referencia=&Tema=.
- UN-Habitat (2016) Urbanization and development: emerging futures. Nairobi, Kenya: UN-Habitat (World cities report, 2016). Available at: <http://www.gbv.de/dms/zbw/875175260.pdf>.
- WRI México and Banobras (2018) Panorama de los sistemas de transporte público, Observatorio Mexicano de Transporte Público. Available at: <http://omtp.mx/stp/panorama>.

Anexos

A. Clasificación y análisis de las zonas metropolitanas en México.

Cuadro 1. Clasificación de las metrópolis por tamaño de población y descripción de población total 1990 - 2020.

Clasificación		No. Metrópolis	Población total por año				Municipios que lo integran 2020	Distribución de participación en la población total de cada clase			
			1990	2000	2010	2020		1990	2000	2010	2020
Total nacional		1	81,249,645	97,483,412	112,336,538	126,014,024	2,475				
Total Zonas Metropolitanas		92	48,566,552	60,867,804	71,995,310	82,512,215	421	60%	62%	64%	65%
Clase A	Más de 5 millones	3	15,337,125	18,096,772	19,769,713	31,869,645	86	32%	30%	27%	39%
Clase B	De 4.9 a 1 millón	14	8,366,514	15,441,117	22,002,546	21,450,566	91	17%	25%	31%	26%
Clase C	De 999 a 500 mil	19	10,567,407	13,696,514	15,996,696	14,794,600	101	22%	23%	22%	18%
Clase D	Menos de 500 mil	56	14,295,506	13,633,401	14,226,355	14,397,404	143	29%	22%	20%	17%

Fuente: Elaboración propia con base en Grupo Interinstitucional conformado por CONAPO, INEGI y SEDATU (2023) Las Metrópolis de México 2020. Consultado en <https://www.gob.mx/conapo/documentos/las-metropolis-de-mexico-2020>.

Cuadro 2. Total de metrópolis según su clasificación por tamaño de población total 1990 - 2020.

Clasificación		2000	2005	2010	2015	2018	2020
Total Zonas Metropolitanas		55	56	59	74	399	92
Clase A	Más de 5 millones	1	1	1	1	2	3
Clase B	De 4.9 a 1 millón	8	8	10	12	13	14
Clase C	De 999 a 500 mil	14	18	19	23	22	19
Clase D	Menos de 500 mil	32	28	29	38	65	50
	Menos de 100 mil	0	1	0	0	297	6

Fuente: Elaboración propia con base en Grupo Interinstitucional conformado por CONAPO, INEGI y SEDATU (2023) Las Metrópolis de México 2020. CONAPO (2023). Datos Abiertos Delimitación de las Zonas Metropolitanas 2000-2018. Consultado en <https://www.gob.mx/conapo/documentos/las-metropolis-de-mexico-2020>.

Cuadro 3. Aportación al PIB Nacional y población ocupada por clase de metrópoli, 2020.

Clasificación		No. Metrópolis	Municipios que lo integran 2020	Producto Interno Bruto ¹		Población ocupada	
				Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
Total Zonas Metropolitanas		55	421	15,285,058.76		21,807,917.00	
Clase A	Más de 5 millones	1	86	8,144,340.86	53%	769,374.00	4%
Clase B	De 4.9 a 1 millón	8	91	3,168,553.21	21%	10,854,995.00	50%
Clase C	De 999 a 500 mil	14	101	2,112,908.43	14%	2,494,528.00	11%
Clase D	Menos de 500 mil	32	143	1,859,256.26	12%	7,689,020.00	35%

¹ Expresado en millones de pesos a precios constantes de 2013

Fuente: Elaboración propia con base en Grupo Interinstitucional conformado por CONAPO, INEGI y SEDATU (2023) Las Metrópolis de México 2020. Consultado en <https://www.gob.mx/conapo/documentos/las-metropolis-de-mexico-2020>.

B. Desglose de apoyos autorizados para estudios, asesorías y proyectos de FONADIN para el sector de transporte público urbano

La información de inversión estimada para estudios, asesorías y proyectos de transporte público no considera aquella inversión derivada de otros fondos y apoyos a entidades federativas o municipios en temas de transporte público y movilidad como pueden ser el financiamiento a infraestructura vial, de espacio público, redes peatonales y redes ciclistas.

Se tomó a consideración el Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) al ser un mecanismo dedicado a realizar aportaciones para fortalecer la estructura financiera de los proyectos de infraestructura en las entidades federativas, a partir de estudios y asesorías, ejecución de proyectos de infraestructura y programas sectoriales específicos para sectores de transporte masivo, agua y manejo de residuos sólidos.

Los datos mostrados los gráficos en el Capítulo 1 corresponden al desglose de apoyos autorizados para estudios, asesorías y proyectos de FONADIN para el sector de transporte urbano. En total se reportan aportaciones en 24 ciudades en el país, en las cuales 25 son proyectos de transporte urbano, y 15 son estudios y asesorías.

Cuadro 4. Cartera de proyectos de transporte público con asignación de presupuesto de FONADIN.

No.	Proyecto	Promotor	Tipo	Estado	Ciudad / Zona Metropolitana	Población de Ciudad /Zona Metropolitana (Hab)	Año de Autorización de inversión estimada	Inversión total global estimada al momento de su autorización (Mdp)
1	Sistema Integrado de Transporte Público de Tuxtla Gutiérrez	Gobierno del Estado de Chiapas	Estudios y asesorías	Chiapas	Tuxtla Gutiérrez	814,436	2017	21.80
2	Corredor de Transporte Línea 2 Ciudad Juárez	Gobierno del Estado de Chihuahua	Proyecto	Chihuahua	Juárez	1,391,180	2019	1,946.70
3	Corredor de Transporte Chihuahua 1 Norte-Sur	Gobierno del Estado de Chihuahua	Proyecto	Chihuahua	Chihuahua	918,339	2010	893.00
4	Sistema Integrado de Transporte Público "Vivebús" de Chihuahua, Corredores 2 y 3	Gobierno del Estado de Chihuahua	Estudios y asesorías	Chihuahua	Chihuahua	918,339	2014	15.90
5	Ampliación de la Línea 9 del Metro de la Ciudad de México	Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).	Estudios y asesorías	Ciudad de México, Estado de México	Valle de México	20,892,724	2017	185.00
6	Ferrocarril Suburbano 1 del Valle de México	Secretaría de Comunicaciones y Transportes Concesionario: Ferrocarriles Suburbanos SAPI (CAF, Omnitren y FONADIN)	Proyecto	Ciudad de México, Estado de México	Valle de México	20,892,724	2005	10,747.60
7	Corredor de Transporte Indios Verdes-Ecatepec (Mexibús 4)	Gobierno del Estado de México	Proyecto	Ciudad de México, Estado de México	Valle de México	20,892,724	2013	1,740.00
8	Plan Integral Movilidad Urbana Sustentable Z.M. de la Laguna		Estudios y asesorías	Coahuila, Durango	La Laguna	1,342,195	2013	0.00
9	Corredor de Transporte de la Zona Metropolitana de La Laguna	Gobiernos de los Estados de Coahuila y Durango.	Proyecto	Coahuila, Durango	La Laguna	1,342,195	2014	1,649.00
10	Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable Regional de Colima	Gobierno del Estado de Colima	Estudios y asesorías	Colima	Colima-Villa de Álvarez	359,392	2017	12.00

No.	Proyecto	Promotor	Tipo	Estado	Ciudad / Zona Metropolitana	Población de Ciudad /Zona Metropolitana (Hab)	Año de Autorización de inversión estimada	Inversión total global estimada al momento de su autorización (Mdp)
11	Corredor de Transporte Línea 5 Metrobús Ciudad de México Etapa 2	Gobierno de la Ciudad de México	Proyecto	Estado de México	Valle de México	20,892,724	2016	3,007.00
12	Corredor de Transporte Chimalhuacán Pantitlán (Mexibús II)	Gobierno del Estado de México	Proyecto	Estado de México	Valle de México	20,892,724	2012	1,929.80
13	Corredor de Transporte Cd. Azteca-Tecámac (Mexibús I)	Banca Mifel, S. A. Banca Multiva, S.A.	Proyecto	Estado de México	Valle de México	20,892,724	2009	1,127.20
14	Conectividad del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México (NAICM)	Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).	Estudios y asesorías	Ciudad de México, Estado de México	Valle de México	20,892,724	2016	120.10
15	Sistema Integrado de Transporte Optibús León 3a y 4a etapa	Municipio de León, Guanajuato	Proyecto	Guanajuato	León	1,768,193	2014	1,236.00
16	Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable y Factibilidad de Proyectos de León	Municipio de León, Guanajuato	Estudios y asesorías	Guanajuato	León	1,768,193	2017	24.20
17	Sistema Integrado de Transporte Acapulco-Ciudad Renacimiento	Gobierno del Estado de Guerrero	Proyecto	Guerrero	Acapulco	886,975	2011	2,218.00
18	Corredor de Transporte Pachuca Centro-Télez	Gobierno del Estado de Hidalgo	Proyecto	Hidalgo	Pachuca	557,093	2013	857.00
19	Corredor de Transporte Peribús, Guadalajara, Etapa 1	Gobierno del Estado de Jalisco	Proyecto	Jalisco	Guadalajara	4,887,383	2019	3,714.00
20	Metro Línea 3 Guadalajara	Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).	Proyecto	Jalisco	Guadalajara	4,887,383	2019	31,142.00
21	Metro ampliación L-1 Guadalajara	Gobierno Estado de Jalisco / SITEUR.	Proyecto	Jalisco	Guadalajara	4,887,383	2012	1,353.00
22	Modernización del transporte público de la Zona Metropolitana de Morelia	Gobierno del Estado de Michoacán	Estudios y asesorías	Michoacán	Morelia	911,960	2016	25.00
23	Sistema Integrado de Transporte de la zona metropolitana de Cuernavaca	Gobierno del Estado de Morelos	Estudios y asesorías	Morelos	Cuernavaca	983,365	2014	20.60
24	Asesoría para actualización de los Lineamientos del PROTRAM (RAS)	Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).	Estudios y asesorías	NA	Nacional	119,938,473	2018	30.71
25	Metro Línea 3 Monterrey	Gobierno de Nuevo León vía Metrorey.	Proyecto	Nuevo León	Monterrey	4,689,601	2013	9,240.00
26	Corredor de Transporte Monterrey Ecovia 1	Gobierno del Estado de Nuevo León	Proyecto	Nuevo León	Monterrey	4,689,601	2011	1,890.00
27	Corredor de Transporte del Sistema Integrado de Transporte de Oaxaca 1a Etapa	Gobierno del Estado de Oaxaca	Proyecto	Oaxaca	Oaxaca	671,447	2015	1,269.60
28	Corredor de Transporte Puebla 3 Valsequillo*	Gobierno del Estado de Puebla	Proyecto	Puebla	Puebla	1,576,259	2017	1,189.00
29	Corredor de Transporte Puebla 2 Cuenca Norte-Sur*	Gobierno del Estado de Puebla.	Proyecto	Puebla	Puebla	1,576,259	2013	1,388.00
30	Corredor de Transporte Puebla 1 Chachapa-Tlaxcalancingo*	Gobierno del Estado de Puebla	Proyecto	Puebla	Puebla	1,576,259	2011	1,464.00
31	Corredor de Transporte San Luis Potosí	Gobierno del Estado de San Luis Potosí	Proyecto	San Luis Potosí	San Luis Potosí	1,159,807	2015	555.60
32	Sistema Integrado de Transporte Público de Hermosillo	Gobierno de Estado de Sonora.	Estudios y asesorías	Sonora	Hermosillo	884,273	2016	20.00
33	Modernización del Transporte Público de Reynosa-Río Bravo	Gobierno del Estado de Tamaulipas	Estudios y asesorías	Tamaulipas	Reynosa	773,089	2017	16.60
34	Modernización del Transporte Público en Tampico-Madero-Altamira	Gobierno del Estado de Tamaulipas	Estudios y asesorías	Tamaulipas	Tampico	916,854	2017	16.60

No.	Proyecto	Promotor	Tipo	Estado	Ciudad / Zona Metropolitana	Población de Ciudad /Zona Metropolitana (Hab)	Año de Autorización de inversión estimada	Inversión total global estimada al momento de su autorización (Mdp)
35	Sistema Integrado de Transporte Regional de Tlaxcala	Gobierno del Estado de Tlaxcala	Estudios y asesorías	Tlaxcala	Puebla-Tlaxcala	2,941,988	2017	12.00
36	Garantía de crédito para construir y operar la infraestructura y el equipamiento del Mexibús I del Estado de México	Banca Mifel, S. A. Banca Multiva, S.A.		Estado de México				1,127.20
37	Sistema Integrado de Transporte de Aguascalientes	Gobierno del Estado de Aguascalientes	Proyecto	Aguascalientes	Aguascalientes	1,044,049	2019	2,037.00
38	Sistema Integrado de transporte urbano en la Zona Metropolitana de Aguascalientes	Gobierno del Estado de Aguascalientes	Estudios y asesorías	Aguascalientes	Aguascalientes	1,044,049	2012	25.00
39	Corredor de Transporte Tijuana	Gobierno del Estado de BC y Municipio de Tijuana.	Proyecto	Baja California	Tijuana	1,840,710	2012	2,474.00
40	Corredor de Transporte Mexicali Línea Express 1	Gobierno Municipal de Mexicali	Proyecto	Baja California	Mexicali	988,417	2010	686.00

Fuente: Elaboración propia con base en el Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN). Apoyos Autorizados: proyectos, estudios y asesorías. <https://www.fonadin.gob.mx/fni2/apoyos-autorizados/#toggle-id-3>.

C. Cuadro comparativo de los objetivos de transporte público en los Planes Estatales de Desarrollo de Colima 1998 – 2021

Plan Estatal de Desarrollo	Principal problemática identificada	Prioridad en los objetivos de política	Incorporación de propuesta en materia de transporte	Creación de instrumento de planeación sectorial	Propuesta de Proyecto estratégico de transporte o acciones concretas	Estado en cuestión sobre propuesta de proyecto
PED 1998-2003	Situación de la red de infraestructura de caminos, ferroviaria y aeropuertos	Garantizar infraestructura carretera, modernizar transporte ferroviario.	No considerado el transporte urbano	No	No considerado	Ninguna
PED 2004-2009	Estado físico de carreteras federales, caminos rurales, carreteras alimentadoras, vialidades urbanas y puentes	Construcción y ampliación de infraestructura carretera, vialidades urbanas y caminos rurales	No considerado el transporte urbano	No	No considerado	Ninguna

Plan Estatal de Desarrollo	Principal problemática identificada	Prioridad en los objetivos de política	Incorporación de propuesta en materia de transporte	Creación de instrumento de planeación sectorial	Propuesta de Proyecto estratégico de transporte o acciones concretas	Estado en cuestión sobre propuesta de proyecto
PED 2009-2015	Congestionamiento y contaminación por uso excesivo del automóvil. Falta de infraestructura necesaria para llevar a cabo el impulso a medios de transporte alternativos o no contaminantes (bicicleta). Falta de infraestructura peatonal, ciclista, para personas con discapacidad.	Impulsar algunos medios de transporte alternativos o no contaminantes, como la bicicleta, pero no se cuenta con la infraestructura necesaria para poder llevar a cabo estos programas;	• Establecer, en coordinación con el Organismo Metropolitano de la ZMC, los mecanismos de coordinación interinstitucional de las áreas tránsito y vialidad, obras públicas y desarrollo urbano, y planeación para la implementación de proyectos de movilidad sustentable, en planeación, gestión y seguimiento, entre los municipios de la ZMC. • Incorporar, en coordinación con el Organismo Metropolitano de la ZMC, el concepto de intermodalidad en las políticas públicas de transporte en la ZMC.	No	• Plan de Movilidad y Transporte de la Zona Metropolitana de Colima • Estudio de movilidad para Zona Metropolitana de Colima.	• Realización de estudios: • Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable (PIMUS) Colima - Villa de Álvarez • Estudio de Movilidad y Transporte Urbano de la Zona Metropolitana de Tecomal
PED 2009-2015			• Destina, en coordinación con el Organismo Metropolitano de la ZMC, espacios para equipamiento urbano de servicios en corredores urbanos que concentren el transporte público para facilitar la accesibilidad y desplazamientos Metropolitanos en la ZMC. - Estudio de movilidad para Zona Metropolitana de Colima. - Elaboración de organismo metropolitano de la Zona Metropolitana de Colima de diagnóstico y estudio de factibilidad de la red de estacionamientos en concordancia con el Plan de Movilidad y Transporte de la ZMC. - Elaborar, en coordinación con el Organismo Metropolitano de la ZMC, el Plan Maestro de ciclovías para la ZMC.	No	• Plan de Movilidad y Transporte de la Zona Metropolitana de Colima • Estudio de movilidad para Zona Metropolitana de Colima.	• Realización de estudios: • Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable (PIMUS) Colima - Villa de Álvarez • Estudio de Movilidad y Transporte Urbano de la Zona Metropolitana de Tecomal

Plan Estatal de Desarrollo	Principal problemática identificada	Prioridad en los objetivos de política	Incorporación de propuesta en materia de transporte	Creación de instrumento de planeación sectorial	Propuesta de Proyecto estratégico de transporte o acciones concretas	Estado en cuestión sobre propuesta de proyecto
PED 2016-2021	La movilidad se ha convertido en uno de los principales retos para los gobiernos. Mejorar la movilidad representa una oportunidad de incrementar la calidad de vida de sus habitantes, aumentar su productividad, mejorar la calidad de su ambiente y la salud pública.	Ubicar a Colima entre los primeros cinco lugares del país por su modelo de movilidad, a través de la línea de Política 5: Contar con un Sistema de Movilidad Urbana sustentable, seguro, confiable y conectado.	Estrategia VI.5.1.1. Equilibrar el reparto modal de las ciudades, privilegiando la movilidad peatonal, ciclista y de transporte urbano con criterios de accesibilidad universal, seguridad y eficiencia energética. - VI.5.1.1.1 Diseñar e implementar la primeras fases del Sistema Integrado de Transporte Regional, iniciando por las zonas urbanas y metropolitanas más importantes del Estado. - VI.5.1.1.3 Avanzar en la modernización del sistema de transporte público individual (taxi), mejorando las condiciones laborales de los conductores de servicio, facilitando el acceso a nuevas tipologías de servicio acorde a las necesidades de la población. - VI.5.1.2.2 Definir la normatividad para vehículos seguros, particularmente para los usados en la prestación de los servicios de transporte - Estrategia VI.5.1.3 Reducir la emisión de contaminantes del sector de transporte.	Plan Sectorial de Movilidad 2016-2021 - Objetivo: Lograr que los habitantes y visitantes de Colima se muevan libremente de forma segura, incluyente, accesible y ágil en diferentes modos de transporte, a través de un Sistema Integrado de Movilidad innovador, transparente y asequible, que haga que las personas tengan una mejor experiencia de viaje. - Subprogramas de movilidad - Movilidad Integrada - Movilidad Limpia - Movilidad Segura - Movilidad Eficiente y Abierta	Sistema Integrado de Transporte Regional	Acciones realizadas - Modificación de la Ley de Transporte y de la Seguridad Vial por una Ley de Movilidad para el Estado de Colima. - Realización del Plan Integral de Movilidad de Colima con apoyo del Programa Apoyo al Transporte Masivo de BANOBRAS - Análisis Técnico de Necesidad de Cobertura de Taxis en la Zona Metropolitana de Colima-Villa de Álvarez (ZMCVA) y la Ciudad de Manzanillo - Aplicación de Encuestas a Operadores del Transporte Público Individual, para Conocer la Operatividad del Servicio - Renovación de Flota de Transporte Público Individual y Colectivo - Campaña Anticorrupción: Movízate, Seamos Derechos, la Corrupción es de Dos.
			- Estrategia VI.5.1.4 Fortalecer el marco legal, institucional, regulatorio y financiero para sustentar el Nuevo Modelo de Movilidad Urbana Sustenta - VI.5.1.4.1 Modificar la Ley de Transporte y de la Seguridad Vial por una Ley de Movilidad para el Estado de Colima.			

Fuente: Elaboración propia con base en Planes Estatales de Desarrollo 1998-2021. Periódico Oficial "El Estado de Colima".