

El Transporte Público de Pasajeros: la Necesidad de Implantar Proyectos Innovadores en el Ámbito Metropolitano Hidalguense ante un Marco jurídico de Organización Tradicional y Selectiva.

Joaquín García Hernández

Joel Mendoza Ruiz¹

En el ámbito metropolitano, el transporte público de pasajeros es uno de los principales agentes estructuradores de las ciudades integradas, y en tal sentido, su papel es trascendental en la misión de vincular el desarrollo urbano al desarrollo económico y social. Como el principal ejemplo Latinoamericano, la ciudad de Curitiba (Paraná, Brasil) inició desde la década de los setentas en la construcción de cinco corredores urbanos dispuestos en forma radial. La sección de cada corredor está compuesta por tres vialidades paralelas, sobre la vialidad central opera en carriles confinados la red troncal del sistema de transporte masivo, asimismo, las vialidades laterales forman un par vial para la circulación vehicular general. Las manzanas ubicadas entre la vialidad central y las laterales son las que racionalmente permiten las mayores densidades y alturas de construcción en la urbe, evitando así que su ciudad se transforme en una aglomeración anárquica de baldíos y fraccionamientos aislados. Adicionalmente, cada corredor cumple con la función de comunicar la periferia de la ciudad principal, donde generalmente viven las clases trabajadoras, con el centro y con la periferia opuesta de la misma, donde se ubican los núcleos de trabajo y de comercio.

Entre las líneas de transporte que coinciden con los corredores urbanos, operan otras modalidades que integran funcionalmente las áreas adyacentes, tal es el caso de las rutas interbarrios, interhospitales, turísticas, etc. A su vez, en forma externa a la ciudad principal, operan rutas alimentadoras que confluyen en las estaciones terminales de la red troncal. La cualidad masiva del transporte

¹ Joaquín García Hernández y Joel Mendoza Ruiz son profesores investigadores de tiempo completo adscritos al Área de Ciencias Políticas y Administración Pública, Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades (ICSHu) de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH).

curitibano queda garantizada mediante el uso de autobuses biarticulados en los corredores principales, la eficiencia operativa se basa en el uso de estaciones elevadas para el abordaje a nivel de los autobuses. En tales estaciones, el prepago y la tarifa única son características que han simplificado simultáneamente la administración y la operación del sistema. Actualmente, la infraestructura del sistema, esto es, las estaciones, los carriles confinados y los encierros de los autobuses, son administrados por un organismo descentralizado de carácter municipal; mientras que el servicio de autobuses y el prepago son concesionados a dos empresas distintas. Las entidades públicas y privadas que concurren en la prestación del servicio se valen de un fideicomiso para distribuir los rendimientos financieros.

El modelo curitibano de transporte fue adaptado en México por el gobierno municipal de León Guanajuato, por lo que resulta conveniente seguir su secuencia. En 1994 se integró el Plan Integral de Transporte Urbano de León (PITUL), motivado, junto con la creación del Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN), por el interés del alcalde de reproducir modelos implementados en la ciudad de Curitiba (Paraná, Brasil), lo que a su vez se derivó de una visita a esa ciudad sudamericana. Para 1995 la SEDESOL instrumentó acciones de reestructuración de rutas, y el ayuntamiento firmó un convenio con el Gobierno del Estado con la finalidad de tener facultades para la vigilancia del servicio, ambos aspectos sirvieron para que la autoridad local iniciara su labor en el sector transporte. En ese año el servicio se caracterizaba por su mala calidad al estar vinculado con el caos vial, con los accidentes de tránsito, con el maltrato a los usuarios, con la contaminación, con altos costos por la ineficiencia en su manejo, y con una mala imagen por el deterioro de las unidades. La política municipal de transporte contempló que, en torno a los acuerdos tarifarios, se estableciera como contraparte una revisión de compromisos contraídos por los permisionarios cada seis meses, esta estrategia ha sido la base del éxito: *la negociación de metas progresivas en el mejoramiento del sistema de transporte*. De este modo, para iniciar se propició que la organización tradicional del gremio evolucionara para

constituir 13 empresas con choferes cuyas condiciones laborales consideraban capacitación, sueldo y horario².

Los años posteriores a 1995 sirvieron para diseñar un nuevo marco jurídico mediante la adecuación de leyes y reglamentos municipales, proyectando desde entonces un servicio de transporte moderno y municipalizado. Se creó un fideicomiso para la modernización del transporte, los permisionarios iniciaron aportando \$ 30.00 (treinta pesos) por día, hoy en día la cuota es de \$ 43.00 (cuarenta y tres pesos) a \$ 45.00 (cuarenta y cinco pesos) diarios. Al inicio, el municipio aportó recursos al fideicomiso, hoy en día solo representa un aval moral. El fin del fideicomiso fue precisamente contar con recursos para la capacitación y para realizar estudios. En 2001, dados los resultados de la gestión municipal en León, se logró la municipalización del transporte público de autobuses urbanos en el estado de Guanajuato. Con la creación del fideicomiso Pagobus las autoridades locales propiciaron ahora la evolución administrativa del sector: la retribución pasó a ser por kilómetro en lugar de hacerlo por pasajero, reteniendo a la vez cuotas por mantenimiento y reinversión³.

En 2003 se creó el Sistema Integral de Transporte Optibus (SIT Optibus), cuya red troncal es operada por 4 empresas constituidas por los mismos empresarios de las 13 empresas formadas inicialmente, por lo que el sistema municipal de transporte pasó a ser prestado por 17 empresas constituidas entre los mismos empresarios. Las 4 empresas del sistema troncal sumaron 52 autobuses articulados: 9 de Red Integral Optibus, 17 de Red Optibus Norte, 4 de Red Optibus Sur, y 22 de Red Optibus Oriente. Las trece empresas restantes fueron reacomodadas en rutas auxiliares y rutas alimentadoras, las primeras se definen como aquellas que se localizan en vialidades que en el futuro se integraran como parte de la red troncal, y las segundas cubren trayectos de la periferia a las terminales de la red troncal. Existen además 54 rutas que no están integradas al sistema general⁴. En etapas futuras se prevé aplicar el sistema de

² Información proporcionada en entrevista con el Coordinador de Planeación del Sistema de Transporte de la Dirección General de Transporte Municipal, 24 de noviembre del año 2008.

³ *Ibidem.*

⁴ *Ibidem.*

cobro prorrateado en las rutas auxiliares y en las alimentadoras para evitar la *guerra del centavo*⁵. Por lo expuesto, debido a una reorganización empresarial y financiera del sistema que no ha desplazado a los actores originales, la directiva del sector asegura que el sistema seguirá evolucionando sin graves conflictos.

Los ingresos derivados de la regulación del transporte ascendieron a \$ 11 050 874.01 (once millones cincuenta mil ochocientos setenta y cuatro pesos 01/100) en el año 2008; de los cuales \$ 1 785 769.00 (un millón setecientos ochenta y cinco mil setecientos sesenta y nueve pesos) se derivaron de derechos, refrendos y movimientos en las concesiones; \$ 6 580 000.00 (seis millones quinientos ochenta mil pesos) correspondieron a multas; \$ 2 534 000.00 (dos millones quinientos treinta y cuatro mil pesos) se derivaron del uso de instalaciones de transferencia; el resto fueron conceptos misceláneos. Por su parte, el gasto corriente de Dirección General de Transporte Municipal es de aproximadamente \$ 3 000 000.00 (tres millones de pesos), para integrar el gasto total del sector administrativo debe considerarse el mantenimiento de infraestructura que varía año con año, sin embargo, algunas evaluaciones sobre la comparativa de ingresos y egresos de la dirección aludida han permitido a los directivos concluir que la dependencia puede ser autofinanciable, más aún, llega a lograr ciertos excedentes de recursos⁶.

Por todo lo expuesto, más allá de la elaboración de un proyecto donde sólo se resuelven los aspectos técnico y económico, se puede concluir que el éxito en las adaptaciones mexicanas del modelo curitibano de transporte, denominado técnicamente *Bus Rapid Transit*, o simplemente *BRT* por sus siglas en inglés, es factible si se consideran los siguientes elementos:

1. estimular la evolución organizativa de los concesionarios, permisionarios y choferes que componen el gremio transportista; de tal modo que los nuevos modelos de transporte no los desplacen sino que sólo modifiquen las

⁵ Así llaman en Bogotá (Colombia) a la competencia entre operadores vehiculares que se traduce en subir la velocidad de sus unidades para ganarse entre ellos el pasaje.

⁶ Información proporcionada en entrevista con el Coordinador de Planeación del Sistema de Transporte de la Dirección General de Transporte Municipal, 24 de noviembre del año 2008.

cláusulas de las concesiones, los permisos y los contratos laborales que ellos consideran su derecho y patrimonio.

2. En forma retrospectiva, apoyar la evolución organizativa con la adecuación constante del marco jurídico que incide en la administración estatal del transporte urbano de pasajeros.

Con respecto al inciso 1, la opción es conformar una red de actores⁷ que, mediante un plan de negocios transparente, integre actores públicos y privados para que juntos generen la evolución organizativa expuesta, utilizando como ejemplo el caso de León Guanajuato. Para ello, se considera que los profesores universitarios podemos colaborar como asesores o mediadores en tan trascendental misión. En relación al inciso 2, es sumamente necesario modificar las tendencias que hasta la fecha han registrado los procesos legislativos de la materia del transporte en el estado. En 1942, con la publicación del *Reglamento de Tránsito en el Estado de Hidalgo*, se inició con la obligación de registrar los vehículos del transporte público de pasajeros en el Departamento Central de Tránsito como requerimiento indispensable para circular, estableciendo además como requisitos para tal registro una normatividad inicial para las características de los camiones y para la conducta de los choferes. En 1964, con la promulgación de la *Ley de Comunicación y Tránsito para el Estado de Hidalgo*, fue sustituido el registro de vehículos por los instrumentos jurídicos de permiso y concesión, limitando éstos a un máximo de cinco por persona e impulsando la organización gremial por ruta. En 1970, con la promulgación de la *Ley de Vías de Comunicación y Tránsito para el Estado de Hidalgo*, fueron delimitados los derechos del estado, de los pasajeros y del gremio transportista. A éste último le fueron definidas las condiciones para la expedición, cesión, traspaso o cancelación de sus concesiones o permisos. Recientemente, en el año 2001, con la promulgación de

⁷ Siguiendo a Börzel, una red es *un conjunto relativamente estable de relaciones de naturaleza no jerárquica e interdependiente que vinculan a una diversidad de actores, que comparten un interés común sobre una política y que intercambian recursos para conseguir este interés compartido a sabiendas de que la cooperación es la mejor forma de conseguir los objetivos perseguidos*. Börzel, (1998): *Organizing Babylon — on the different conceptions of policy networks*, *Public Administration*, n.º 76, Summer, p. 254.

la *Ley del Sistema de Transporte para el Estado de Hidalgo*, se modernizó la estructura administrativa sectorial mediante la fundación del Instituto Estatal de Transporte, el cual, sin alterar la organización gremial impulsada desde 1964, ha pretendido renovar constantemente el parque vehicular de los concesionarios y permisionarios existentes.

En comparativa con la legislación del transporte de otras entidades federativas, los preceptos del reglamento hidalguense de 1942 corresponden a los del Distrito Federal de 1918 y a los del Estado de México de 1929, las pautas de las Leyes hidalguenses de 1964 y de 1970 se dieron en el Estado de México en la década de los cuarentas, y la legislación hidalguense actual es similar a la que existió en el Estado de México en 1970. En suma, la legislación del estado presenta un retraso promedio superior a los veinte años, lo que implica que aún no llegue a los textos legislativos hidalguenses la concesión de vías primarias por treinta años para conformar sistemas *BRT*, cosa que si se contempla en el Libro Séptimo del Código Administrativo del Estado de México. Tampoco se incluye la posible participación de los municipios o de instancias metropolitanas en la gestión del transporte urbano de pasajeros, cuya primera vertiente señalada existe en el Estado de Guanajuato desde la municipalización del transporte en 1995. Para finalizar, se insiste en la necesidad de una adecuación constante del marco jurídico hidalguense del transporte urbano de pasajeros, sin embargo, esta debe seguir las metas progresivas que alcance una integración funcional de actores en red.