

Bernardo NAVARRO
Sandra BACELIS

BERNARDO NAVARRO
Profesor-Investigador de la Universidad
Nacional Autónoma de México,
Coordinador del Grupo de Estudios sobre
Políticas de Transporte Metropolitano.

SANDRA LUZ BACELIS ROLDAN
Investigadora del Grupo de Estudios
sobre Políticas de Transporte Metropolitano
en la Universidad Autónoma Metropolitana
de Xochimilco.

ESTUDIO DE CASOS

NUEVAS FORMAS DE GESTIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO: PRIVATIZACIÓN Y SOCIALIZACIÓN. La experiencia de la ciudad de México

RESUMEN

Las políticas implantadas en países de América Latina durante los últimos años, han impactado diversas estructuras y servicios de sus ciudades. Éste es el caso de los servicios urbanos en los cuales se han dado paulatinamente adecuaciones institucionales que los han transformado sustancialmente. El texto expone las particularidades de estas transformaciones a lo largo de quince años en el servicio de transporte público de pasajeros en Ciudad de México.

En los años recientes, las ciudades latinoamericanas han sido escenario de transformaciones profundas en las modalidades de organización social y de gestión pública. Específicamente, ciertos servicios urbanos fueron objeto de políticas de readecuación institucional que buscaron, cuando menos en el discurso, responder a las exigencias neoliberales de modernización, productivismo y del retiro estatal de la prestación de los servicios urbanos básicos. Las presentes notas

van dirigidas a exponer reflexiones referidas a la experiencia mexicana enfatizando el análisis de algunos rasgos de las políticas gubernamentales que provocaron modificaciones en la gestión de uno de los servicios estratégicos en la capital nacional. Nos referimos al transporte de personas en Ciudad de México. Se trata de una reflexión crítica donde procuraremos cuestionar, en función de una experiencia concreta y que transcurre en la realidad actual, los resultados específicos de la aplicación de las políticas neoliberales en el servicio de transporte de personas.

LA CIUDAD DE MÉXICO Y SU TRANSPORTE

El área metropolitana de la ciudad de México (AMCM), se ubica dentro de una cuenca cerrada a una altitud promedio de 1.240 m sobre el nivel del mar, rodeada por montañas que impiden la constante salida de los vientos. Se encuentra constituida por dos entidades federativas

CUADRO 1

**SITUACIÓN DEL
TRANSPORTE EN
LOS PERÍODOS DE
GOBIERNOS RECIENTES
(Estructura porcentual)**

Capacidad del vehículo	Luis Echeverría 1970-1976	José López Portillo 1976-1982	Miguel De la Madrid 1982-1988	Carlos Salinas 1988-1994	Ernesto Zedillo 1994-2000
BAJA (Taxis, colectivos y particulares)	31.5	32.2	32.1	49.97	74.8
ALTA (metro, autobuses y tranvía)	66.6	65.5	67.2	51.06	24.9
OTROS	1.9	2.3	17		1.3

Fuente: Elaboración propia con base en documentos oficiales.

independientes que son el Distrito Federal, equivalente al núcleo central de la metrópoli y los municipios conurbados del Estado de México, constituyendo la periferia de la misma.

La población metropolitana actual se calcula en alrededor de 18 millones de habitantes que efectúan aproximadamente 30 millones de viajes/persona/día (VPD), en cerca de tres y medio millones de vehículos. Viajes que son posibilitados por los siguientes modos de transporte: 55.1 por ciento en taxis colectivos, transporte de propiedad privada en dos modalidades 1) "combis" son vehículos con capacidad para 9 pasajeros (aunque se les realizan adaptaciones para trasladar hasta 14 personas) y 2) "microbuses", chasis de carga adaptado para transporte de pasajeros con una capacidad promedio para 25

personas sentadas; los desplazamientos que se llevan a cabo en automóvil particular suman 16.7 por ciento, mientras que 6.7 por ciento se realizan en autobuses urbanos. El taxi particular absorbe 2.5 por ciento de los viajes, en tanto que al sistema de transporte colectivo metro corresponde 13.4 por ciento, los autobuses suburbanos realizan 3.5 por ciento, mientras que los trolebuses aportan apenas un 0.6 por ciento de estos traslados.

A continuación presentamos el cuadro 1, que contiene indicadores esquemáticos respecto a la composición y evolución de la oferta de transporte metropolitano desde el gobierno de Luis Echeverría hasta la actualidad.

La inferencia más relevante que puede derivarse de este cuadro nos indica que

durante los tres sexenios iniciales en él reportados, el uso de transporte público de baja capacidad y los automóviles presentaron un comportamiento constante cubriendo aproximadamente un tercio de la demanda. Desde un poco antes del inicio del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, las cifras entre éste y el de alta capacidad comienzan a invertirse indicando, con el predominio de los vehículos de baja capacidad, uno de los cambios estructurales más trascendentes ocurridos en las políticas y situación del transporte del último medio siglo. Sin embargo, el cambio había empezado desde años antes pero los datos no lo expresan debido a la manipulación de las cifras oficiales "preparadas" de tal manera que ocultaran el incremento sostenido del número de "combis" que desde

el período de Miguel de la Madrid crecían explosivamente.

Con las políticas de transporte implantadas desde el inicio de la construcción del metro de la ciudad de México, es cuando podemos hablar del germen de una política pública para el sector con la emergencia de una racionalidad técnica y de instrumentos incipientes de intervención eficiente —como lo significaba el propio Metro (González y Navarro, 1982). Diversos factores concurren para que esto fuera posible, entre los más destacados podemos mencionar los intereses del gran capital de la construcción (Ziccardi, 1991), el grado de desarrollo del proceso de metropolización, los requerimientos de reproducción de la fuerza de trabajo en ese contexto, el nivel de desarrollo alcanzado por la institucionalidad pública y administrativa “urbana” en el DF, las expectativas del “desarrollismo” en la perspectiva de los juegos olímpicos de 1968 y los intereses de penetración de los capitales y gobierno francés en el transporte masivo de las grandes ciudades de América Latina, entre otros factores explicativos (Navarro, 1993).

Paralelamente a lo anterior y a partir de la posrevolución mexicana se construye paulatinamente una institucionalidad pública que

permitió la evolución hacia un complejo equilibrio de intereses y actuaciones entre lo estatal, lo social y lo privado en el sector transporte,¹ equilibrio que comienza a romperse, junto con el denso entramado de relaciones existentes entre los actores ya señalados, durante la gestión de Miguel de la Madrid.

Así, paradójicamente, las políticas de choque neoliberales implantadas a partir de dicho período potenciaron en el sector del transporte metropolitano, contradictoriamente con su ideología modernizadora, una regresión y un bloqueo de las posibilidades de modernización futura del mismo, con la excepción, quizás del sistema de transporte colectivo-metro.

De hecho debemos recordar que dos de las principales inflexiones en algunas de las más relevantes líneas de la política y gestión del servicio se dieron durante este período, cuando se impulsan los primeros pasos para la desregulación y la privatización que ahora podemos calificar de retardataria de la actividad.

EL PRAGMATISMO GUBERNAMENTAL. NI PÚBLICO NI PRIVADO

Los terremotos acaecidos a mediados de la década de los años ochenta y la gravedad de sus consecuencias

frente a la postración de la ciudad, pusieron en evidencia generalizada el cuestionamiento de la mayoría de la población metropolitana al “modelo” adoptado para el crecimiento de la capital nacional. La urgencia indiscutible de la reconstrucción absorbió la atención y recursos públicos para atender la emergencia habitacional inmediata; sin embargo, al finalizar la década de referencia otros aspectos se adicionaban a la preocupación de los capitalinos por su metrópoli; el transporte de personas junto con la inseguridad constituyeron dos de sus principales inquietudes. ¿Qué se encontraba detrás de la preocupación de los capitalinos con respecto al transporte en particular?

En primer lugar, resaltaba la ineficiencia general del sistema de transporte metropolitano con largos y cada vez más costosos desplazamientos debido a que los medios de baja capacidad (autos particulares, taxis y colectivos) movilizaba ya para esas fechas prácticamente la mitad del total de viajes, dándose por tanto una presencia similar a la de los medios de elevada capacidad (metro, autobuses y tranvías). El transporte público realizaba 84.6 por ciento de los viajes metropolitanos y el resto eran cubiertos por autos particulares.

En tanto desde la perspectiva de las formas de organización y propiedad, el transporte colectivo de propiedad privada movilizaba el 35 por ciento de los viajes, mientras que el de propiedad pública sumaba un poco más de la mitad. El resto constituían traslados en autos particulares.

El metro contaba con 141 km de longitud (STC-METRO, 1989), sin embargo, absorbía únicamente el 16.3 por ciento de los viajes/persona/día (VPD) realizados en el AMCM, proporción cercana a la cubierta por los autos particulares, 14.94 por ciento; y los autobuses urbanos, 14.26 por ciento; en tanto que la cobertura de los taxis colectivos doblaba ya casi a la del metro, 30.56 por ciento; al mismo tiempo, apenas un 1.82 por ciento correspondía a los VPD realizados en trolebús y tranvía (Navarro, 1993). Es decir, los capitalinos y, por ende, la comunidad metropolitana enfrentaban un servicio de transporte tensionado por los desequilibrios en la oferta y las políticas erráticas que no se decidían a la consolidación y avance institucional de la actividad y mucho menos a su mejoramiento alternativo.

Aunado con lo anterior, en el período de gobierno de Carlos Salinas de Gortari, con Manuel Camacho al frente del DDF, además de expresarse un afán por revitalizar la base económica de la

urbe severamente cuestionada aun en su reproducción inercial, las autoridades de la ciudad ponen en marcha “toda una batería de políticas públicas de elevado impacto económico-territorial y de fuerte intención modernizadora, frente a las cuales las políticas de transporte se implantaban dando preferencia a la obtención de beneficios inmediatos sobre otras alternativas más importantes y racionales” (Navarro, 1996), lo cual representó en sus resultados finales un retroceso en muchos de los logros hasta entonces alcanzados en materia de transporte.

IMPLICACIONES DEL AJUSTE ECONÓMICO EN EL TRANSPORTE METROPOLITANO

Probablemente un hecho de gran impacto en los transportes capitalinos durante la gestión camachista, en cuanto a lo que aquí nos importa, lo constituyó la conflictiva huelga estallada, simbólicamente, el 1º de mayo por el Sindicato Independiente de Trabajadores de la Ruta 100.² Movimiento reivindicativo salarial, amplió sus alcances como intento por liderar el descontento social aún exacerbado por las cicatrices físicas y sociales de los terremotos. Después de sostener una larga huelga, el gobierno opta por la requisa y por incorporar soldados para prestar el servicio, incluso con vehículos

militares en las principales rutas de autobuses de la ciudad. Como hemos visto, en este período se opta por una política pragmática y un supuesto impulso al transporte público; de esta manera, encontrándose el sindicato en “la lona”, inexplicablemente las autoridades negocian posponiendo por seis años el desenlace final del conflicto: la desaparición de R-100 con lo cual se provocó el debilitamiento del transporte de alta capacidad y el fortalecimiento de los taxis colectivos.

Paralelamente al paulatino debilitamiento de la ruta 100, el gobierno dicta diversas medidas de promoción pública que fomentaban al transporte colectivo automotor de baja capacidad. Estas medidas se dirigieron al ya mencionado recambio de vehículos “combis” por minibuses; política esta de elevado sentido común y lógica interna, se vio rápidamente desvirtuada por el crecimiento desmedido de los colectivos en un número aún mayor que los vehículos sustituidos mientras que las “combis” desplazadas, tan sólo lo hacen a la periferia de la propia metrópoli y hacia otras ciudades del interior del país.

EL GOBIERNO ACTUAL: CRÓNICA DE UNA PRIVATIZACIÓN ANUNCIADA

La fotografía de la situación del transporte en Ciudad de México

y su área conurbada en el momento actual queda condensada en los siguientes datos: del transporte colectivo, tres cuartas partes de la demanda la cubren medios de propiedad privada, mayoritariamente de baja capacidad, atomizados en su operación y propiedad y esencialmente artesanales en sus formas de organización. En tanto, del total de los traslados, prácticamente cuatro quintas partes se efectúan en modos de locomoción privada, predominantemente de baja capacidad. Dificilmente podríamos encontrar una mejor síntesis de la deteriorada y contradictoria situación prevaleciente en el transporte metropolitano.

A pesar que faltan unos pocos meses para la terminación de la gestión de Espinosa Villarreal, podemos aventurar algunas ideas de evaluación respecto a lo que aquí nos interesa.

En contraste con las gestiones antecedentes, la del último "regente" se caracteriza por la escasa propuesta y realizaciones de su administración. En los hechos, los avances más significativos, como veremos adelante, corresponden a propuestas previamente existentes y otras de obligada continuidad, como las actualizaciones de los diversos planes y programas sectoriales durante la presente gestión.

Entre las políticas de transporte que más resaltan del actual período de gobierno y que sirven de ejemplo de lo enunciado con anterioridad, podemos mencionar la actualización del Programa Integral de Transporte y Vialidad (PITV), donde la explícita intencionalidad política de la versión anterior contrasta con las fuertes incoherencias del programa actual. Sirva para ejemplificar estas incoherencias la política en materia de vialidad y transporte. Ésta pretende desincentivar el uso del automóvil particular y, en general, el uso de los autotransportes; sin embargo, la estrategia propuesta y llevada a cabo por el PITV, se ha dirigido contradictoriamente a privilegiarlo. Se pretende consolidar el tercer y cuarto anillos viales, vías rápidas de cuota, proyectos de nuevas avenidas, cinco ejes viales, 27 pasos a desnivel (tan sólo en el período 1996-1997), así como obras de adaptaciones geométricas, licitación de concesiones de estacionamientos con un total de 11 mil cajones e instalación de parquímetros.³

Sin embargo, lo que sí ha constituido una verdadera novedad e inflexión histórica ha sido la política de contracción y retiro de los subsidios que históricamente se habían aplicado a la transportación popular; a través del aumento en las tarifas de los

diversos medios de transporte, que en el caso del metro ha sido acompañada por un reajuste cualitativo y cuantitativo en políticas del abono multimodal así como por el incremento en 150 por ciento de la tarifa de los "despojos" del servicio de la R-100; la resultante ha sido por la creciente tendencia a la desaparición de subsidio a organismos descentralizados de transporte en este período. 69.22 por ciento en 1995 y 59.63 por ciento en el 96. Llama la atención que los recursos "liberados" por estas vías se canalicen a renglones como el pago de la deuda, la seguridad y la infraestructura vial, contraviniendo, a través de esta promoción de las vialidades, los objetivos mismos de la planeación del transporte.

Lo anterior es sumamente llamativo ya que ni siquiera en los momentos más graves de la crisis de inicios de los años ochenta, el gobierno se atrevió a afectar dichas subvenciones. Esta inédita inflexión, aún en proceso e incluso ya legislada, todavía no es posible de evaluarse cabalmente en sus múltiples impactos sociales.

Probablemente el hecho más significativo fue el desenlace, anunciado, como ya lo hemos mencionado previamente, que desembocó en la desaparición del organismo público Autotransporte Urbano de Pasajeros Ruta-100, a través

del peculiar y llamativo expediente de la "quiebra". Igualmente sobresale la posterior licitación de las diversas concesiones que deja el "hueco" de la desaparecida R-100. Privatización al más claro estilo neoliberal llama la atención por sus limitados resultados ya que la mayoría de las concesiones, al final del período de Espinosa, aún permanecen pendientes.

EVALUACIÓN FINAL

El diseño de las políticas de transporte aplicadas en la ciudad de México, como en otras grandes ciudades de América Latina, ha sido expresión del despliegue de los intereses económicos y políticos de los agentes vinculados a la producción del servicio, privilegiadamente de aquellos capitales dedicados al ensamblaje y producción de equipo automotriz, así como del gran capital de la construcción. Paralelamente, a partir de la experiencia mexicana se nos muestra que desde los distintos ámbitos del sector público involucrados con el transporte, se han desplegado las concepciones y acciones, no siempre coordinadas y muchas veces encontradas, de los distintos niveles de gobierno. Igualmente, dentro del sector gubernamental se han formado importantes grupos vinculados a la actividad y quienes en no pocas ocasiones han ligado sus intereses a los de los agentes transportistas privados.

El transporte urbano, como pocos de los servicios ciudadanos, expresa a través de su desarrollo los proyectos políticos, de ciudad y, por este medio, de nación de los grupos económicos y de poder.

Así, el transporte urbano además de constituir un producto de su evolución histórica, cada vez más lo es también de las inflexiones del proyecto de desarrollo hegemónico político y económico prevaleciente que los grupos dominantes logran imponer al conjunto de la sociedad, como contundentemente lo demuestra la evolución reciente del transporte de la capital mexicana.

Sin embargo, el correcto enfoque de la experiencia evaluada nos evita caer en un análisis mecanista, permitiéndonos observar mediante su evaluación compleja que la privatización del transporte colectivo de la metrópoli capitalina se dio a la "mexicana". Es decir, durante la época "delamadrista" (1982-1988), se verificó por la "puerta trasera" en forma vergonzosa y hasta solapada. En tanto en el gobierno salinista (1988-1994), ocurrió como política de fomento colateral a los sectores transportistas más atrasados y "atomizados", como acción gubernamental de promoción del autoempleo en el contexto del ajuste estructural neoliberal generador de desempleo y también arrojándole

una inmediata elevada rentabilidad política. Finalmente, durante la gestión en curso, se han impulsado, como hemos visto, las políticas más explícitamente neoliberales al desmembrar los organismos públicos del transporte y licitar las rutas disponibles. Sin embargo, contradictoriamente, éstas han sido las acciones de más magros resultados en cuanto a sus explícitos fines privatizadores y de incremento de la eficiencia y productividad así como del eventual mejoramiento del transporte colectivo capitalino.

En suma, en el mediano plazo observamos en la experiencia aquí analizada, el desmembramiento de la intervención gubernamental directa en la prestación del servicio de autotransporte colectivo y el impulso a veces solapado, vergonzoso y finalmente explícito a otras formas de propiedad en el servicio, que han tenido como resultado el fomento de las modalidades más atrasadas, atomizadas y artesanales hasta el grado de convertirlas en las predominantes en la actualidad.

Las consecuencias para la comunidad capitalina y metropolitana han sido el incremento de la congestión vehicular, la profundización de la desintegración del transporte colectivo metropolitano, el incremento de la tensión social, el

atraso en el servicio, el fomento de la corporativización del sector y el incremento de los impactos ambientales y diversos costos sociales.

En contraparte, el gobierno probablemente logró evitar los desembolsos presupuestarios inmediatos que hubiera exigido el mantenimiento de la presencia pública directa, pero solamente los derivó hacia el futuro y los beneficios de los ahorros son, sin duda, mucho menores que los enormes costos sociales, ambientales e impactos directos en la actividad y la organización misma de la metrópoli. Privatización ineficiente, globalización neoliberal y desarticulación de la actividad que significó, en concreto, el desmantelamiento de los principales instrumentos de gestión pública del transporte metropolitano en tan sólo tres lustros, que ha significado una traslación, como hemos visto, de los costos sociales generados por la transportación hacia la comunidad metropolitana, en tanto "la racionalización y efficientización" de las intervenciones gubernamentales no se han traducido en avances significativos que repotenciaran sus capacidades interventoras en el sector (ni siquiera en términos presupuestarios).

NOTAS

1/ Al respecto pueden consultarse Jesús Rodríguez. "Transporte obrero" en Seminario de Estudios Urbanos (mimeo), UNAM, México, 1982 y Navarro, Bernardo y Cadena Lidia. "Planeación del transporte y conflicto social" en *Revista Mexicana de Sociología*, N° 3, julio-septiembre de 1990.

2/ Este sindicato pertenecía al organismo descentralizado Autotransportes Urbanos de Pasajeros RUTA-100, empresa para estatal que trabajaba con subsidio gubernamental y prestaba servicio de transporte público en Distrito Federal y algunos municipios conurbanos del estado de México.

3/ Según el Programa Integral de Transporte 1995-2000.

REFERENCIAS

BACELIS/NAVARRO/ORDÓÑEZ (1996) "Documento interno del Grupo de Estudios sobre Políticas de Transporte Urbano". UAM-X. Ciudad de México.

CHIAS, Luis, comp. (1995) "El transporte metropolitano hoy". Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad. UNAM. Ciudad de México.

DDF (1992) "Planeación, concentración y coordinación del desarrollo metropolitano". DDF. Programas, Proyectos, Acuerdos y Convenios. Ciudad de México.

DDF (1996) "Programa General de Desarrollo Urbano del DF 1996-2000". DDF, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Ciudad de México.

DDF (1995) "Programa Integral de Transporte 1995-2000". Ciudad de México,

GONZÁLEZ, Ovidio y NAVARRO, Bernardo (1982) Evaluación del impacto de las técnicas de metro "pesado" en la estructura urbana y el sector transporte de las metrópolis del Tercer Mundo". Editado por los ministerios de la industria y la Cooperación. París, Francia.

MÉXICO. SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y VIALIDAD (1989) "El transporte urbano en el área metropolitana de Ciudad de México". Ciudad de México.

MONJE, Raúl (1996) Contingencia ambiental: la capital recoge la sucia cosecha de 48 años de incapacidad, improvisación y contradicciones. En *Revista Proceso*, N° 1004. Ciudad de México.

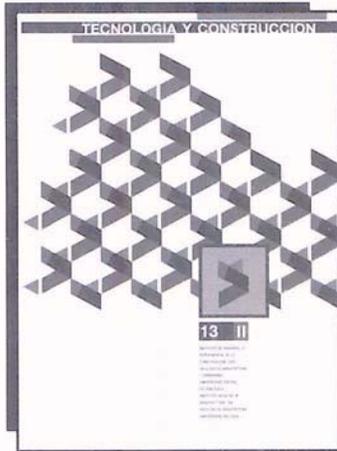
NAVARRO, Bernardo (1993) "El Metro y sus usuarios". DDF/UAM/UAM. Ciudad de México.

NAVARRO, Bernardo (1996) "Notas sobre política pública y reforma de gobierno en el Distrito Federal". En revista *Política y Cultura*. UAM-X, N° 7. Ciudad de México.

RODRÍGUEZ, Jesús (1982) Transporte obrero. En *Seminario de Estudios Urbanos* (mimeo), UNAM. Ciudad de México.

STC-Metro (1989) "Informe anual". STC.DDF. Ciudad de México.

ZICCARDI, Alicia (1991) *Las obras públicas de la Ciudad de México*. UNAM. Ciudad de México.



Tecnología y Construcción es una publicación que recoge textos dentro del campo de la Investigación y Desarrollo Tecnológico de la Construcción

En este número:

- * Diseño y construcción de estructuras compuestas
- * Novas tecnologías e relações de trabalho na construção civil
- * Metodología de digitalización de planos por computador para la administración de infraestructura corporativa
- * Estudio da microestrutura de materiais compósitos: um caminho para otimizar seu desempenho
- * Ahorro de energía en viviendas con sistemas de enfriamiento pasivo; estudio experimental y numérico



Para envío de artículos, correspondencia, canje, suscripciones y compras comunicarse al IDEC/UCV
Tlfs.: (58-2) 605.2046/ 2048/ 2030/ 2031/ 662.9995/ 5684 Fax (58-2) 605.2046/ 2048
e-mail: tyc@villanueva.arq.ucv.ve
Apartado Postal 47.169 Caracas 1041-A Venezuela



El esfuerzo conjunto hace la diferencia

La energía de más de seis mil trabajadores de **La Electricidad de Caracas** mantiene encendidas las posibilidades de crecimiento y desarrollo para la causa común de todos los que aquí vivimos: **Venezuela**. Que no se apague la esperanza de un país cada vez mejor.



La Electricidad de Caracas
y sus empresas filiales

<http://www.edc-ven.com>