

17  
29

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

"LA ADMINISTRACION PUBLICA ANTE EL  
PROBLEMA DEL TRANSPORTE PUBLICO DE  
PASAJEROS EN EL DISTRITO FEDERAL.  
1982 - 1988"

**T E S I S**  
**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE**  
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS**  
**Y ADMINISTRACION PUBLICA**  
**(ESPECIALIDAD ADMINISTRACION**  
**PUBLICA)**

**P R E S E N T A N :**  
**JOSE ALFREDO GARCIA CONTRERAS**  
**EDUARDO GERARDO ROMAY OLMO**

Director de Tesis: Gabriel Campuzano Paniagua

**TESIS CON**  
**FALLA DE ORIGEN**



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## INDICE

INTRODUCCION.....	iv
<b>CAPITULO 1. BREVE HISTORIA DEL TRANSPORTE EN LA CIUDAD DE MEXICO.</b>	
1.1. <u>EPOCA PREHISPANICA</u> .....	1
1.1.1. La ciudad de Mexico-Tenochtitlan: Características Generales.....	1
1.1.2. El Transporte en la Ciudad de México-Tenochtitlan.....	4
1.2. <u>EPOCA COLONIAL (1521-1810)</u> .....	10
1.2.1. La Ciudad de México: Fundación y Desarrollo.....	10
1.2.2. El Transporte de Personas en la Ciudad de México.....	18
1.3. <u>MEXICO INDEPENDIENTE (1810-1811)</u> .....	22
1.3.1. La Ciudad de México durante la Época Independiente: Características Generales.....	22
1.3.2. El Transporte de Pasajeros en la Ciudad de México.....	30
1.4. <u>EPOCA POSREVOLUCIONARIA: MEXICO EN EL SIGLO XX (1911-1982)</u> .....	39
1.4.1. El Crecimiento Urbano de la Ciudad de México.....	39
1.4.2. El Transporte de Pasajeros en la Ciudad de México.....	47
 <b>CAPITULO 2. LA INTERVENCION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, A TRAVES DE LAS EMPRESAS PUBLICAS, EN LA PRESTACION DEL SERVICIO DE TRANSPORTE URBANO DE PASAJEROS EN EL DISTRITO FEDERAL.</b>	
2.1. <u>EL DISTRITO FEDERAL: CONSIDERACIONES ADMINISTRATIVAS</u> .....	58
2.1.1. Organización Interna de la Administración Pública del Distrito Federal.....	61
2.1.2. El Subsector Transporte.....	63
2.1.3. El Transporte de Pasajeros: un Servicio Público.....	65
2.1.4. El transporte Privado.....	68
2.2. <u>LAS EMPRESAS PUBLICAS DE TRANSPORTE EN EL DISTRITO FEDERAL: ORIGEN, DESARROLLO Y ORGANIZACION</u> .....	70
2.2.1. Servicio de Transportes Eléctricos del D.F. (STEDF).....	71
2.2.1.1. Origen del Organismo Descentralizado STEDF.....	71
2.2.1.2. Desarrollo de STEDF (1982-1988).....	73
2.2.2. Sistema de Transporte Colectivo.....	77
2.2.2.1. Origen del Organismo Descentralizado STC.....	78
2.2.2.2. Desarrollo de STC (1982-1988).....	80
2.2.3. Autotransportes Urbanos de Pasajeros Ruta 100.....	84
2.2.3.1. Origen del Organismo Descentralizado ATUPR-100.....	84
2.2.3.2. Desarrollo de ATUPR-100 (1982-1988).....	87
2.2.4. Evaluación de los Organismos Descentralizados de Transporte por sus Actividades Sustantivas.....	92
2.3. <u>LA COORDINACION GENERAL DE TRANSPORTE: INTEGRALOSA DEL SISTEMA DE TRANSPORTE DEL DISTRITO FEDERAL</u> .....	96
2.3.1. Origen de la Coordinación General de Transporte (CGT).....	96
2.3.2. Dirección General de Autotransporte Urbano (DGAU).....	99
2.3.2.1. Origen de la D.G.A.U.....	99

2.3.2.2. La D.G.A.U. y el Transporte Privado.....	100
---	-----

### CAPITULO 3. LA PLANEACION URBANA Y EL TRANSPORTE PUBLICO DE PASAJEROS EN EL DISTRITO FEDERAL.

3.1. <u>CONTEXTO GENERAL</u> .....	104
3.1.1. Marco de Planeación.....	106
3.2. <u>LA PLANEACION URBANA Y EL TRANSPORTE URBANO DE PASAJEROS</u> .....	109
3.2.1. Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (1982).....	117
3.2.2. Plan Rector de Vialidad y Transporte.....	124
3.2.3. Programa General de Desarrollo Urbano del D.F. (1987-1988).....	127
3.2.3.1. Estructura Urbana y Transporte Público.....	128
3.2.3.2. Diagnóstico y Proyección de la Vialidad y el Transporte Público de Pasajeros en el Programa General de Desarrollo Urbano del D.F. 1987-1988..	135

### CAPITULO 4. EL PROGRAMA INTEGRAL DE TRANSPORTE Y VIALIDAD: UNA DE LAS RESPUESTAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA ANTE EL PROBLEMA DEL TRANSPORTE DE PASAJEROS EN EL DISTRITO FEDERAL.

4.1. <u>LA COORDINACION GENERAL DE TRANSPORTE Y EL PROGRAMA INTEGRAL DE TRANSPORTE Y VIALIDAD</u> .....	141
4.1.1. Marco Jurídico del Programa Integral de Transporte y Vialidad (PITV).....	143
4.1.2. Vinculación con las Dependencias: Federales, estatales y locales.....	143
4.1.3. Objetivo General.....	144
4.1.3.1. Objetivos Específicos.....	145
4.1.3.2. Políticas y Estrategias.....	145
4.1.4. Formas de Financiamiento del Transporte Público.....	150
4.1.5. Regionalización sobre la Demanda de Viajes en el Distrito Federal y Area Metropolitana.....	152
4.1.6. Reparto Modal y Tendencial al año 2010.....	163
4.1.7. Propuesta de la Coordinación General de Transporte para el Reparto Modal.....	169

### CAPITULO 5. ELEMENTOS POLITICOS DEL PROBLEMA DE TRANSPORTE PUBLICO DE PASAJEROS EN EL DISTRITO FEDERAL.

5.1. <u>LA INCIDENCIA DE LOS GRUPOS DE PRESION EN LA POLITICA DE TRANSPORTE</u> .....	175
5.1.1. Los Grupos de Presión y la Dinámica Urbana de la Ciudad de México.....	175
5.1.2. La Política Gubernamental de Transporte.....	180
5.1.3. La Participación Ciudadana Institucional en la Conformación de la Política de Transporte.....	182
5.2. <u>EL UNIVERSO DE LOS GRUPOS DE PRESION EN EL SECTOR TRANSPORTE</u> .....	188

a) Los Transportistas Suburbanos (Camioneros).....	189
b) La Industria Automotriz.....	191
c) Ingenieros Civiles Asociados S. A.....	192
d) Organizaciones de Taxis de Ruta Fija (Paseros) y Ruta Libre.....	195
e) La Coordinación Nacional de Movimientos Urbano-Populares.....	197
f) El Movimiento Proletario Independiente (M.P.I.) y el Sindicato Unico de Trabajadores de Autotransportes Urbanos de Pasajeros Ruta 100 (SUTAU-100).....	201
5.3. <u>LAS LINEAS DE ACCION ANTE EL PROBLEMA DEL TRANSPORTE DE PASAJEROS EN EL DISTRITO FEDERAL: DOS PERSPECTIVAS.....</u>	205
5.3.1. La Participación del Grupo Gobernante en la Definición de la Política Real de Transporte.....	205
5.3.2. Principales Líneas del Proyecto Gubernamental de Transporte.....	207
5.3.3. Principales Líneas del Proyecto de Transporte del SUTAU-100.....	211
5.3.4. Consideraciones a los Proyectos de Transporte.....	215
I. CONCLUSIONES GENERALES.....	220
II. ALTERNATIVAS DE SOLUCION AL PROBLEMA DEL TRANSPORTE PUBLICO DE PASAJEROS EN EL DISTRITO FEDERAL.....	227
III. POST-SCRIPTUM.....	233
IV. ANEXO 1. EL CONSEJO METROPOLITANO DE TRANSPORTE.....	236
ANEXO 2. ESTRUCTURAS ORGANICAS DE LAS ORGANIZACIONES GUBERNAMENTALES RELACIONADAS CON EL TRANSPORTE DE PASAJEROS.....	243
ANEXO 3. CONVENIO FIRMADO ENTRE EL SUTAU-100 Y EL D.D.F. PARA TERMINAR CON EL CONFLICTO LABORAL.....	249
Indice de Abreviaturas.....	252
Bibliografía.....	253

## INTRODUCCION.

El concepto transporte urbano tiene diversas aceptaciones para los estudiosos del tema -arquitectos, ingenieros, urbanistas, economistas, sociólogos, etc.- ya que, dada la complejidad e importancia del estudio de los Sistemas de Transporte, estos son vistos con enfoques y puntos de vista muy disímiles, lo cual impide tener una concepción global del mismo. Para el Administrador Público esos puntos de vista fragmentados del problema, le deben permitir establecer las bases necesarias que coadyuven a diseñar los esquemas pertinentes, y que consideren entre otras cosas, las alternativas y el diseño de soluciones integrales al problema. Es así, que no basta hablar de déficit de transporte público de manera general, sino vincular su análisis al impacto que ocasiona, por ejemplo, en las prácticas laborales (desgaste obrero, reducción en el nivel de las tasas de ganancia etc.), en la planeación urbana (expansión de la mancha urbana, reordenación de las actividades de la ciudad etc.), y los aspectos políticos (necesidad de consenso y base social por parte del grupo gobernante y aparición de grupos urbanos populares reivindicando sus derechos por mejores servicios públicos y espacios urbanos), etc.

En este sentido, el transporte urbano puede definirse como un elemento que además de enlazar la convivencia social urbana de una ciudad, permite ser un factor de cambio en el desarrollo social, político y económico de la urbe.

El transporte público urbano de pasajeros, rubro de prioridades y de necesidades sociales, representa uno de los más graves desafíos urbanos que aquejan no sólo al Distrito Federal, sino a su área conurbada.

Puede decirse que es uno de los aspectos que de forma colateral y de manera determinante influyen en el desenvolvimiento del desarrollo económico y social de la ZMCM.

Asimismo, las pautas que se sigan al respecto también tendrán repercusiones políticas.

El problema del transporte urbano existe en todas las concentraciones urbanas del mundo. Es casi imposible prestar un servicio tan indispensable para la población, sin hacer grandes desembolsos en materia de infraestructura, equipo etc., empero en la Ciudad de México, el transporte de pasajeros se convierte en un problema mayor debido al tamaño de la metrópoli, a la anárquica distribución de sus actividades y al constante crecimiento poblacional y urbano. Existen además elementos políticos y económicos que inciden haciéndolo más grave.

Es conveniente señalar que el problema de transporte urbano en la metrópoli formada por la Ciudad de México y zona conurbada, es con mucho el más crítico y agudo del país, por lo cual, el análisis de su complejidad es un enfoque importante -desde el punto de vista de la Administración Pública- para evitar que en otras concentraciones urbanas llegue a ser tan difícil de

resolver.

Actualmente el área urbana de la Ciudad de México y municipios aledaños, cuentan con una población de más de 19 millones de habitantes. Este núcleo humano, en los últimos 30 años ha experimentado un acelerado proceso de crecimiento, con una influencia determinante a todo el país, lo cual representa un reto en cuanto a la dotación de servicios públicos que se requieren, encontrándose entre estos el del transporte urbano de pasajeros.

Por tal motivo, ésta tesis tiene como objeto de estudio el papel de la Administración Pública ante el problema de transporte público de pasajeros en el Distrito Federal durante los años 1982-1988; período en el cual se trata de poner en práctica una integración más racional de los diversos modos de transporte a través de una Coordinación General de Transporte.

Asimismo, en este tiempo, se va a registrar un crecimiento de las líneas del "Metro" y de los modos concesionados de transporte, no así el de los organismos descentralizados Ruta-100 y el Sistema de Transporte Eléctrico (STE).

En el presente trabajo se pretende analizar el fenómeno, resaltando las relaciones y mecanismos que establece la Administración Pública para atender el servicio de transporte de pasajeros. A partir de ese análisis, se proponen una serie de medidas que son susceptibles de aplicarse y que para nuestro



criterio harían menos grave el problema del transporte urbano de pasajeros.

La hipótesis central de este trabajo de investigación, radica en demostrar la importancia y la necesidad de la intervención estatal en la planeación y el control de este servicio público, para hacer frente a una demanda cada vez más creciente en la ZMCM.

Situación esta, que en la actualidad (1989) se presta a controversia debido a las presiones económicas y políticas por reprivatizar los diversos modos de transporte que son operados por el Estado.

Para poder circunscribir la problemática del transporte de pasajeros en el Distrito Federal, fué necesario investigar la relación que éste tiene con otros aspectos urbanos dentro del escenario de la ciudad, y que por su importancia revisten una incidencia real en las políticas instrumentadas para lograr un desarrollo urbano armónico.

El transporte es la respuesta a una necesidad y esta debe ser analizada para poder aportar una solución adecuada.

En este sentido, la posición del Administrador Público no debe ser fatalista, sino que debe situarse al lado de los más optimistas, so pena de ser calificado de ingenuo, por lo tanto, debe intentar dar respuesta a las interrogantes que no sólo plantea el transporte de pasajeros, sino el crecimiento urbano en

general de la Ciudad de México y área conurbada.

En lo que respecta al marco teórico y el uso de las categorías correspondientes, esta tesis no se circunscribe a alguno en especial, pues dada la falta de definición de estudio que sobre los aspectos urbanos -en especial el transporte urbano de pasajeros- tiene la Administración Pública, no fue posible abordarlo con un sólo esquema teórico, ya que para lograrlo, no basta recuperar la preocupación metodológica de los clásicos urbanos (Topalov, Castells, etc.), sino también, exigir una profunda revisión de los contenidos teóricos que se han venido manejando, y que sin duda, muchas veces no se adoptan a una realidad urbana como es la de la ZMCM. Un ejemplo palpable de esta situación, lo proporcionan los alcances y limitaciones que en la actualidad persisten en las teorías sociales urbanas para explicar de forma más concisa los problemas de organización urbana en las diversas ciudades del mundo, y que influyen en la pobreza conceptual que sobre los fenómenos urbanos se tiene.

En cuanto a las técnicas de investigación utilizadas en este trabajo, se recurre a información y a elementos de referencia provenientes de fuentes primarias y secundarias, lo que nos permitió enriquecer la visión vaga que se tenía del problema. Estableciendo en este sentido, las suposiciones indispensables para pronosticar con cierto grado de certeza lo que puede llegar a pasar con el servicio de transporte público urbano de pasajeros en la ZMCM. Asimismo, recomendar líneas generales de acción que

Permiten enfrentar el problema del transporte de pasajeros en una forma más lacónica y efectiva, tomando en cuenta los elementos urbanos que influyen la puesta operación de los planes y programas diseñados para éste propósito.

Sin embargo, esta investigación tiene también sus limitantes, ya que hay que hacer la acotación de que fueron muchos los obstáculos que tuvimos que pasar para continuar con el desarrollo de esta tesis, desde la falta de suficiente información oficial para hacer un análisis más preciso, hasta la negación de la misma en los organismos paraestatales encargados de prestar este servicio.

Por otra parte, es necesario dejar constancia de la falta de estudios desde el punto de vista de la Administración Pública sobre éste problema, lo que indica un campo fértil -no sólo el transporte, sino otros aspectos de la vida urbana- para poder ser explotado por parte de los Administradores Públicos. Esto sin duda, nos obliga a reflexionar sobre la necesidad de iniciar más investigaciones enfocadas a los rubros urbanos y a sugerir que dentro del la Carrera de Administración Pública se establezcan materias y seminarios que tengan como objeto de estudio los fenómenos urbanos.

El contenido de esta tesis es el siguiente:

En el capítulo I se describen los principales antecedentes del transporte de pasajeros en la época prehispánica, en la Colonia,

en el México Independiente y en el periodo posrevolucionario. Esta última etapa abarca hasta 1982, año en que se ubica el principio de esta investigación.

En este capítulo se hace hincapié en el transporte que existió en cada época y a su relación e interdependencia con la conformación urbana de la Ciudad de México y con los factores políticos, sociales y económicos existentes.

Dentro del capítulo II se hace presente la acción de la Administración Pública ante el problema del transporte mediante las dependencias y entidades paraestatales que se ocupan de tal fin.

En una primera instancia el D.D.F., después el STEDF, STC, ATUPR-100, la CGT Y LA DGAU. Asimismo, se explica el desarrollo que han tenido a lo largo del sexenio 1982-1988.

En el capítulo III se da una visión global de la relación que se establece entre el transporte público de pasajeros y la planeación urbana. Es importante señalar que dada la magnitud del problema, este no puede ser visto de manera fragmentada, sino inscrita en un contexto más general. En este sentido, se hará un análisis de los planes y programas de desarrollo urbano que contemplan al transporte urbano como un elemento clave que apoya a la reordenación del espacio urbano. Para tal efecto se recurre a documentos como el Plan General de Desarrollo Urbano 1982, el Plan Integral de Transporte y Vialidad y el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1986-1988.

Por su parte el capítulo IV se encamina a evaluar el problema del transporte urbano de pasajeros de forma más particular, de acuerdo a lo especificado en el Programa Integral de Transporte y Vialidad.

Dentro de este contexto se analizan los rasgos generales que tiene el Programa Integral de Transporte y Vialidad, como son: los objetivos, las políticas y perspectivas en cuanto a la organización del transporte público de pasajeros se refiere. Por otra parte, se fijan algunas consideraciones producto del análisis de dicho documento.

El capítulo V aborda un elemento muy importante que incide en el problema de transporte de pasajeros: el aspecto político, expresado a través de los principales grupos de presión (con intereses disímiles en el transporte urbano de pasajeros), y su influencia en la determinación de la política concreta de transporte de pasajeros: el oficial y el que presentan otro tipo de grupos de presión con fuerte influencia en la política gubernamental de transporte público de pasajeros.

En la última parte del trabajo se da cuenta de las conclusiones generales y de las alternativas de solución al problema de transporte urbano de pasajeros: proponiéndose la creación de un organismo que integre a los diversos elementos que determinan al transporte: El Consejo Metropolitano de Transporte.

Además en un post-scriptum se abordan los acontecimientos ocurridos durante la primera parte de 1989, cuando se terminaban algunos detalles de este trabajo.

Esta tesis resultado de numerosas horas empleadas en bibliotecas, instituciones gubernamentales, entrevistas, conferencias y trabajo de equipo, no hubiera sido posible sin la colaboración de las siguientes personas:

Ing. Rubén de la Barrera: Director de Estudios Prospectivos de la Coordinación General de Transporte.

Ing. Israel de León: Subdirector de Estudios y Proyectos de la Coordinación General de Transporte.

Lic. Ricardo Barco López: Asesor Jurídico del SUTAU-100.

A todos ellos nuestro agradecimiento y, a través de estos, el reconocimiento a maestros y amigos que nos ayudaron a conocer y comprender los problemas en los que vive inmerso el país, los cuales dada la situación del mismo, requiere de los enfoques novedosos y prácticos que solo el Administrador Público puede brindarles.

## CAPITULO I. BREVE HISTORIA DEL TRANSPORTE EN LA CIUDAD DE MEXICO.

### I.I. EPOCA PREHISPANICA.

#### 1.1.1. La Ciudad de México-Tenochtitlan: Características Generales.

El Valle de México, lugar donde hoy se asienta la ciudad de México, posee un enorme cúmulo de historia, que da testimonio de sus primeros pobladores. Desde los más primitivos (como el hombre de Tepexpan, cuya antigüedad se ha calculado en aproximadamente 12,000 años) hasta los más avanzados, como la civilización Azteca (Mexica).

A este valle dotado de los principales atributos para el desarrollo de una población numerosa, como son: el agua, abundancia de animales silvestres (para caza y pesca) y grandes extensiones de tierra para el cultivo (fuera de la zona lacustre). Llegaron los Mexicas en el siglo XII, después de una peregrinación de miles de kilómetros. Ese viaje se había iniciado en una región llamada Aztlán, según afirman los códices, en busca de una señal de su dios Huitzilopochtli. Por fin en el año de 1325 encontraron en un islote del lago de Texcoco, la señal tan buscada y que posteriormente se convirtió en el escudo nacional mexicano: una águila devorando una serpiente encima de un nopal.

Sobre ese islote fundaron la Ciudad de México-Tenochtitlan<sup>1</sup>, la cual se convirtió en una de las más complejas e importantes ciudades de Mesoamérica. Sin embargo, esto no fue tan fácil pues primero hubieron de vencer múltiples problemas, como la resistencia de los pueblos ya establecidos con anterioridad, en el valle: "... los tapanecas se establecieron en Azcapotzalco, los acolhuas en Texcoco, los xochimilcas en Xochimilco, los chalcas en Chalco, los tlahuicas en Cuauhnahuac

---

<sup>1</sup>/ EL NOMBRE DE MEXICO-TENOCHTITLAN SE FORMA CON LA UNION DE DOS VOCALES DE USO CORRIENTE EN LA CULTURA AZTECA: TENOCH, NOMBRE DE UN GRAN CAUDILLO Y SACERDOTE AZTECA; Y MEXITLI, OTRO TERMINO CON QUE SE CONCORDIA A HUITZILOPOCHTLI.

(Cuernavaca) y los tlaxcaltecas en Tlaxcala."<sup>1</sup>

Esos pueblos no fueron una limitante suficiente para la tribu Mexica, la cual después de vencerlos militarmente, se dedicó a ampliar sus dominios, convirtiéndose al paso del tiempo, en un imperio de gran extensión. Su ciudad capital, México-Tenochtitlan, creció a partir del pequeño islote de su fundación; los mexicas eran un pueblo laborioso, por eso mediante la técnica de las chinampas extendieron la tierra habitable, de modo que las pequeñas islas aumentaron rápidamente su extensión. Asimismo se construyeron: caminos de tierra que unían las islas con las orillas del lago, templos para el culto de los dioses, palacios y casa particulares, conformándose poco a poco la maravillosa ciudad que Hernán Cortés admiró a su llegada al valle: "El abastecimiento de agua potable, la expansión urbana sobre un terreno artificialmente creado; el control de las aguas saladas del lago de Texcoco, la baja del nivel del lago de México, la defensa de la ciudad, su abastecimiento, su organización social, económica, religiosa política llegó a tal punto que los conquistadores quedaron deslumbrados."<sup>2</sup>

La configuración de la ciudad de México-Tenochtitlan, esbozada de un modo general, era la siguiente: al centro se ubicaba el Gran Teocalli, templo dedicado a Huitzilopochtli; alrededor del templo existían palacios de gente principal. Del Coatepantli (recinto amurallado del Gran Teocalli), partían cuatro grandes calzadas hacia los puntos cardinales: la de Tacuba al poniente, la del Tepesyac al norte, la de Ixtapalapa al oriente y la de Coyoacán al sur.

Al dividir las calzadas a la ciudad en cuatro partes, éstas constituían cuatro barrios llamados: Cuexpopan, Atzacualco, Teopan

---

<sup>1</sup> LOPEZ, FRUCTUOSO. "EL TRANSPORTE EN LA CIUDAD DE MÉXICO". 1a. EDICIÓN. MÉXICO D.F. EDITORIAL CASTELLANOVA 1982 PP. 21-22.

<sup>2</sup> LOPEZ, FRUCTUOSO. OP. CIT. P. 31.



o Xoquipan y Moyotla; existía además, un quinto barrio: Tlatelolco, que fue conquistado por los aztecas y por tanto, estaba fuera del diseño original. En las zonas alejadas del centro de la ciudad se ubicaban las viviendas (para la gente del común), las cuales agrupadas formaban una retícula variada marcada por los canales, acequias y calles de tierra existentes.

Como ya lo señalamos antes, los aztecas hicieron crecer la superficie original del primitivo islote donde se fundó la ciudad, con las chinampas: "Estos jardines flotantes, como se les ha llamado, compuestos de raíces acuáticas y fijados en un sitio por medio de troncos de árboles, les fueron agrupados alrededor de los núcleos principales de Tenochtitlan y Tlatelolco y a lo largo de las calzadas principales; con el tiempo vinieron a desarrollar considerablemente la superficie de la isla. Su forma rectangular -refiriéndose a las chinampas-, por la misma forma de raíces entrelazadas, se prestó admirablemente a un sistema de canales, que las separaba entre sí y al mismo tiempo les daba una regularidad en el conjunto que dista de haber sido desordenada."<sup>3</sup>

Un importante lugar dentro del perfil y simbolismo de la ciudad ocupaban los templos, los cuales estaban ubicados en varios sitios de ésta: "Además de los templo mencionados, la gran Tenochtitlan poseía otros muchos, siendo los principales, el grande de Tlatelolco, barrio que hacía parte de la ciudad desde su reducción por Axayácatl, el teocalli de Tzontlamayocan (Santa Catarina Martir), el de Huitzanahuac (Plaza de San Pablo), el de Huitzilan (Jesús Nazareno), el de Atzacualco (San Sebastián) y el de Xacacualco (Santa Ana)."<sup>4</sup>

Respecto a la forma en que los aztecas se aprovisionaban de agua potable (hay que recordar que las aguas del lago de México

---

<sup>3</sup> LOPEZ, DIEGO. "HISTORIA Y DESARROLLO ECONOMICO DE MEXICO", TOMO COMUNICACIONES Y TRANSPORTES. RELACIONES DE TRABAJO, 1a. EDICION, MEXICO D.F. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS, IANM, 1969 PP. 11-12.

<sup>4</sup> YCAZAGA, CARLOS. (ED.). "LAS CIUDADES MEXICANAS A TRAVES DEL ARTE". 1a. EDICION, MEXICO D.F. EDITORIAL COSMOS 1977 P.13.

eran saladas), poseían dos acueductos que transportaban el agua de los manantiales de: Chapultepec y de las fuentes de Amilco, Churubusco, respectivamente. Incluso algunos autores afirman que para 1521 la ciudad de México-Tenochtitlán poseía un sistema subterráneo de drenaje y agua potable, que daba servicio a los palacios de guerreros y sacerdotes importantes.

Sin embargo, aún contando con ese adelanto, es posible anotar -siguiendo las ideas de Jacques Soustelle-: los aztecas se enfrentaban al problema del agua, bajo la forma de inundaciones periódicas que la ciudad sufría; constituyendo el más grave problema urbano al que se enfrentaban, pues estos fenómenos hidrológicos causaban fuertes daños, en personas y propiedades.<sup>9</sup>

La ciudad azteca era un centro de población ordenado, armónico; representaba la conjunción: entre el vivir cotidiano de un pueblo guerrero y la cosmogonía de su religión; en esa medida el desarrollo urbano de la ciudad de México-Tenochtitlán se ajustó a sus circunstancias y momento histórico, dando como resultado un lugar adecuado para la supervivencia y desarrollo de su civilización.

Este es el marco en el que se desenvuelven los diferentes medios de transporte con que contaban; a continuación nos ocuparemos de ellos.

#### 1.1.2. El transporte en la Ciudad de México-Tenochtitlán.

Después de haber hecho el esbozo general de la conformación urbana de la ciudad de México-Tenochtitlán, nos ocuparemos de los medios de transporte que existían en la época prehispánica. Sin embargo, antes de continuar es necesario dejar asentada la interdependencia e influencia recíproca que se establece entre la conformación urbana de una ciudad y sus medios de transporte: la

---

<sup>9</sup> VID, SOUSTELLE, JACQUES. "LA VIDA COTIDIANA DE LOS AZTECAS". 4a. REIMPRESION, MEXICO D.F. EDITORIAL FONDO DE CULTURA ECONOMICA 1980 PP. 45-49.

naturaleza del crecimiento de una ciudad condiciona la naturaleza de los medios de transporte a usarse en la misma; al mismo tiempo éstos también actúan, cambiando la conformación de la ciudad. Esta idea será ejemplificada a lo largo del capítulo.

En la ciudad de México-Tenochtitlan, ciudad ubicada en medio de un lago y por tanto en contacto permanente con el agua, la población aprovechaba esta condición y la relativa unión con tierra firme (por calles y calzadas), para desarrollar dos formas de transportarse: por medios náuticos y por medios terrestres. A este respecto, existían tres tipos de calles por las que se transitaba: "Informan los cronistas que además de las calzadas existían tres tipos de calles: las calles de tierra, las calles de agua y las calles mixtas."<sup>6</sup> Estas calles mixtas eran las llamadas acequías y consistían en una calle de tierra con un canal armedio. En cuanto a las calles de tierra, por lo general tenían cortaduras que permitían el paso del agua; para cruzar esas cortaduras se utilizaban puentes portátiles.

En primer lugar se analizará el transporte náutico. El transporte náutico se hacía en barcas, canoas o "acallis" y balsas (jangadas); las canoas abastecían la ciudad de mercancías y transportaban viajeros hasta la zona central, mediante el tránsito por canales y acequías.

Sin lugar a dudas, de acuerdo al limitado número de calles de tierra y el gran número de canoas registrado, podemos afirmar que poseían preeminencia el transporte náutico sobre el terrestre. Como asienta López Rosado:

"... millares de canoas hacían posible una verdadera comunicación entre las ciudades más importantes del Valle de México (...). En la parte norte de Tenochtitlan en un entrante que hacía el islote, que aún hoy se conoce con el nombre de la "Lagunilla", había un amarradero de canoas. Las estimaciones que

---

<sup>6</sup> LOPEZ, FRUCTUOSO. OP. CIT., P. 28.

se tienen acerca del número de embarcaciones que normalmente se usaban para el tránsito de personas y mercancías, las hacen llegar a más de 250,000 y la capacidad del embarcadero mencionado debió de ser cuando menos de una quinta parte de ese total."<sup>7</sup>

De vivir en una ciudad lacustre los aztecas obtenían múltiples ventajas, desarrollando actividades en las que el transporte náutico demostraba su utilidad. Obtenían del lago:

- Alimentación. A principios del siglo XVI se extraían del lago más de un millón de peces diarios para consumo de las ciudades del valle, amén de las aves acuáticas cazadas.<sup>8</sup>

- Una vía para extender y reforzar las conquistas guerreras. "De utilidad múltiple, la navegación fue, en el destino del pueblo azteca, motivo estelar de su existencia y piedra de toque para la expansión de su poderío; recuerdese que la conquista de los vecinos de la ciudad mexicana, tomó forma a través de la propia laguna".<sup>9</sup>

Las otras formas de transporte eran las que se hacían por tierra sobre las calles, calzadas o albarradones (diques que permitían el paso de peatones). El transporte terrestre implicaba el trabajo de personas especializadas: cargadores, sobre cuyos hombros viajaban otras personas (de alta jerarquía) o los productos necesarios para la vida de los habitantes de la ciudad. Estos cargadores recibían el nombre de "tememes", cuando eran libres y "topiles", cuando estaban privados de su libertad.<sup>10</sup>

Esta característica del transporte terrestre de realizarse a

<sup>7</sup> LOPEZ, DIEGO. "CLASO DE HISTORIA ECONOMICA DE MEXICO". 1a. REIMPRESION. MEXICO D.F. UNIVERSITARIO NACIONAL DE MEXICO 1981. P. 44.

<sup>8</sup> SIERRA, J. CARLOS. "HISTORIA DE LA NAVEGACION EN LA CIUDAD DE MEXICO". (COLECCION CIUDAD DE MEXICO 4). 1a. EDICION. MEXICO D.F. EDITORIAL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL 1973. P. 18.

<sup>9</sup> SIERRA, J. CARLOS. OP. CIT. P. 13.

<sup>10</sup> VID. RIVERO, GASPAR. "EL MITOTRANSPORTE FEDEBA EN MEXICO". TESIS DE LICENCIATURA EN ADMINISTRACION PUBLICA. MEXICO D.F. FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES. UNAM. 1965. P. 13.

pie o en los hombros de cargadores se clarifica por la siguiente circunstancia anotada por George Vaillant: en Tenochtitlan, "... ni una rueda giraba, ningún animal cargado relinchaba; el transporte se hacía sobre las espaldas de los hombres o en canoas".<sup>11</sup> Así pues, en Mesoamérica no existían animales de tiro (a excepción de las llamas del Perú) ni se aplicaba el principio de la rueda para el transporte (aunque si la conocían como demuestran algunos juguetes encontrados en diferentes ruinas).

Debido a esas limitaciones el transporte por tierra era primitivo y no es de extrañar que el transporte náutico lo sobrepasara en volumen de personas y mercancías transportadas, velocidad y funcionalidad.

En el marco en que actuaban los medios de transporte, la administración gubernamental azteca cumplía un papel muy importante. A saber y en una forma sencilla: había dos instancias que deliberaban y resolvían los problemas de la ciudad de México-Tenochtitlan: el Huey Calpixqui y el Consejo Supremo de la ciudad, el "Tlatocan".<sup>12</sup> Estas instancias, en el rubro de vialidad y transporte se ocupaban de:

- Reglamentar el oficio de tameme acerca de las distancias y peso máximo que podían cargar, de acuerdo a su constitución física.
- Supervisar, por mandato del emperador, la conservación y limpieza de las calles.

De acuerdo con lo anterior podemos resaltar el gran desarrollo de la función pública en la sociedad azteca, reafirmando lo que señala Alvaro Rodríguez, acerca de ella: "Verdadera integración sistémica donde confluyeron, como componentes esenciales, la inteligencia jurídica, el genio

<sup>11</sup> Cfr. LOPEZ, DIEGO, OP. CIT., P. 44.

<sup>12</sup> Vid. RODRIGUEZ, ALVARO, "ORGANIZACION EN SENTIDO DIALECTICO", 2a. EDICION, MEXICO D.F., EDITORES ASOCIADOS S.A. 1992, P. 83.

administrativo y austera responsabilidad de sus hombres para dar solución adecuada a los problemas de aquel tiempo y en aquellas circunstancias".<sup>13</sup>

En otro orden de ideas, mención segura aunque marginal, merece el tema del transporte foráneo en la civilización azteca, por el importante lugar que ocupó como destinataria la ciudad de México-Tenochtitlan. En el imperio azteca la profesión de comerciante foráneo era ejercida por los "pochtecas", grupo especial que atendía las funciones de: intercambiar mercancías, extraer el producto a los pueblos dominados por el imperio e incluso ser espías en los territorios no conquistados. Merced a los pochtecas los caminos, que iban de la región del golfo de México hasta Yucatán, y a la región del pacífico, hacia Oaxaca, Chiapas, Guatemala y América Central, se mantenían en buen estado. Los medios de transporte utilizados eran los cargadores y en algunos lugares donde se podían usar canoas o balsas.

La gran organización lograda por los pochtecas hacía que existieran mercados bien surtidos como los de Tlatelolco, Tenochtitlan, Azcapotzalco y Tacuba: "Fue notable la variedad de productos que se intercambiaban en los mercados; en los de México se vendía, entre otras muchas cosas: sandalias, cuerdas, pieles de jaguar, puma, zorro y venado; plumas de águila, gavián y halcón; alimentos como el maíz, frijol, cacao, chile y chíá; hierbas medicinales; carnes de pavo, conejo, liebre, venado, pato y perro cebados; ...papel de amate; pipas de carrizo ..." etc.<sup>14</sup>

Dentro del transporte foráneo, mención obligada merece el correo: realizado por personas que corrían con mensajes, de un punto a otro donde eran relevados. Los mensajeros eran un grupo bien organizado, y regido por normas especiales; debían poseer buena condición física y abundantes conocimientos para

<sup>13</sup> RODRIGUEZ, ALVARO. OP. CIT. P. 85.

<sup>14</sup> LOPEZ, DIEGO. OP. CIT. P. 48.

interpretar los mensajes que portaban. Estos mensajeros llamados "Paynani", tenían un doble carácter: económico y político-militar. Su rapidez en transportar mensajes o productos puede medirse si se atienden las crónicas que afirman la posibilidad del Rey Moctezuma, de comer pescado fresco de las costas de Veracruz.

Después de hacer el recuento del transporte utilizado en México-Tenochtitlan y en los viajes foráneos, podemos hacer una breve reflexión: atendiendo a las cifras de diversas fuentes, se señala que la ciudad pudo tener una población de por lo menos 300,000 habitantes, lo que nos da una población considerable atendiendo a los criterios del tamaño de las ciudades en Europa.<sup>10</sup> Sin embargo a pesar de la gran cantidad de habitantes, no hay noticias de problemas de aglomeración o falta de transporte (aunque puede deberse a la escasa información, con que se cuenta, sobre la civilización azteca), por lo que podemos concluir: El transporte en la ciudad de México-Tenochtitlan respondía a las condiciones materiales, urbanas y de tecnología de esa época; proporcionaba un servicio adecuado a la ciudad, pero tenía el importante rezago de no contar con la rueda o los animales de tiro, para su funcionamiento.

En el siguiente capítulo abordaremos el estudio del transporte en la época de la Colonia, un transporte definido por la combinación resultante del choque y asimilación de dos culturas: la española y la indígena.

---

<sup>10</sup> Cfr. MICAZINGA, CARLOS. *Op. Cit.* pp. 7-12. EN EL TEXTO DE DIEGO LÓPEZ ROSADO: "CURSO DE HISTORIA ECONOMICA DE MEXICO", PP. 11-12. SE ASIENTA QUE LA POBLACION DE TENOCHTITLAN ERA DE 500,000 A 1 MILLON DE HABITANTES.

## 1.2. EPOCA COLONIAL (1521-1810). <sup>17</sup>

### 1.2.1 La ciudad de México: Fundación y Desarrollo.

Hernán Cortés, al mando de un pequeño ejército de españoles, llegó al Valle de México el día 8 de noviembre de 1519: a partir de esta fecha el Imperio Azteca se enfrentó a la amenaza de la dominación. El espíritu del pueblo azteca galvanizado por siglos de tradición guerrera no iba a permanecer indiferente a los ataques hispanos, por lo cual se inició una contienda en la que resultaron victoriosos los españoles. Esa victoria fue lograda gracias a su alianza con los tlaxcaltecas y a la superioridad técnico-bélica, misma que les permitió disponer de pólvora, armas de metal resistente, caballos, etc., elementos desconocidos para los indígenas.

Así, después de un largo sitio en el cual se distinguieron los aztecas por su gran heroísmo, los españoles tomaron la ciudad de México-Tenochtitlan el 13 de agosto de 1521.

A consecuencia de esa larga y encarnizada lucha la ciudad quedó destruida en su mayor parte: "Tenochtitlan no murió de muerte natural, sino violentamente, por la espada, único finai digno de una ciudad guerrera ..."<sup>18</sup> De las ruinas de la antigua ciudad indígena surgió una ciudad de formas españolas a la que, dos años después de la toma de Tenochtitlan" ... (1522) el Rey Carlos V le concedió el título de muy notable, leal, insigne e imperial ciudad de México, capital de la Nueva España".<sup>17</sup>

<sup>17</sup> A MODO DE REFERENCIA Y ACLARACION PARA EL LECTOR, ANOTAREMOS LO SIGUIENTE: PARA OBJETO DE ESTE TRABAJO HEMOS DELIMITADO EL PERIODO DE TIEMPO DENOMINADO "COLONIA" O "COLONIAL", DESDE LA FUNDACION DE MEXICO-TENOCHTITLAN EN 1521 HASTA EL COMIENZO DE LA GUERRA DE INDEPENDENCIA EN 1810. ALGUNOS INVESTIGADORES USAN ESTE PERIODO HASTA 1821, CUANDO SE FIRMA EL ACTA DE INDEPENDENCIA, SIN EMBARGO NOSOTROS LO CIRCOSCRIBIMOS HASTA 1810, PORQUE DE ESA FECHA EN ADELANTE EL GOBIERNO VIRREINAL COMIENZA A DEJAR, CON LO QUE SE INICIA OTRA ETAPA EN LA HISTORIA DE MEXICO, Y POR TANTO DE NUESTRO TEMA.

<sup>18</sup> BENITEZ, FERNANDO. "LA CIUDA DE HERNAN CORTES". 4a. EDICION, MEXICO D.F., EDITORIAL FONDO DE CULTURA ECONOMICA 1974, P. 195.

<sup>17</sup> DOMINGO, BALTASAR. "LA MEXICANA MEXICANA". (PREMIO CIUDAD DE MEXICO 1956) 1a. EDICION, MEXICO D.F., DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL 1957, P. 24.



Después de la rendición de la ciudad de Tenochtitlan, los españoles se retiraron a Coyoacán. Ahí se vio la necesidad de edificar una nueva ciudad; en la controversia sobre el lugar adecuado para construirla triunfó Cortés: la nueva ciudad de México habría de construirse en el terreno donde estaba la antigua ciudad azteca.

En 1522 dieron comienzo las obras de construcción, al mando del alarife Alonso García Bravo.<sup>16</sup> Paralelamente, también se trasladaron las autoridades a la ciudad y comenzó el reparto de solares a los españoles que querían ser colonos (por cédula real de febrero de 1531, fueron repartidos así: un predio al español común y dos al conquistador).<sup>17</sup>

El reparto y construcción de la ciudad se basó en el plan o "traza" hecho por Alonso García; para el diseño de la nueva ciudad él tomó como base la conformación de la antigua ciudad. De modo que se conservaron las cuatro calzadas, prolongandolas para formar sólo dos y "crucificando" materialmente al templo mayor. También fueron conservados los cuatro "barrios" prehispánico, variando únicamente sus nombres: Atzacualco se convirtió en San Sebastián, Moquipan en San Pablo, Moyotla en San Juan y Cuapopan en Santa María la Redonda.

De los datos anteriores se infiere la importancia de la "traza", la cual en sentido estricto era: el diseño de la ciudad española, la planeación de sus límites y la delimitación de las propiedades: desafortunadamente no existen datos fidedignos acerca de la conformación de este plano.

Sin afán de exhaustividad, en cuanto a la "traza" de la ciudad (la cual no es objeto de este estudio), podemos enunciar sus posibles límites:

---

<sup>16</sup> VID. TOUSSAINT, PAMEL. "INFORMACIÓN DE MERITOS Y SERVICIOS DE ALONSO GARCIA BRAVO, ALARIFE DE LA TRAZA DE LA CIUDAD DE MEXICO". 1a. EDICION. MEXICO D.F. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO 1955.

<sup>17</sup> VARGAS, USALDO. "LA CIUDAD DE MEXICO (1525-1960)". 1a. EDICION. MEXICO D.F. DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL 1961.

Los límites se iniciaban con una línea al norte de la isleta donde había estado la antigua ciudad: "... (Esa línea) señalaba el límite hasta el cual deberían llegar las calles por ese rumbo, pasando por la actual calle de Colombia, y prolongándose formaba ángulo recto con otra línea oriental que cruzaba por las calles de Leona Vicario, hasta el jardín del Hospital Juárez; ahí formaba ángulo recto con otra que continuaba por las vías que se conocen actualmente por el nombre de José María Izazaga y San Juan de Letrán, finalmente cerraba el cuadro de la traza la línea occidental que corría por todo San Juan de Letrán y Aquiles Serdán.<sup>20</sup>

Por otro lado, el diseño de la ciudad era sencillo: la parte más importante se ubicaba en el centro (que había correspondido al Gran Teocalli y las principales edificaciones de la antigua ciudad mexicana) donde se encontraban, alrededor de la plaza, en su parte norte los edificios religiosos y años después la catedral; al poniente la casa vieja de Moctezuma, que Cortés se reservó; en el costado sur las casas de cabildo; hacia el oriente otro palacio de Cortés (casa nueva de Moctezuma, hoy palacio nacional). Para la formación de manzanas y calles tuvieron gran importancia los dos edificios supérstites de la época prehispánica: por ser propiedad de Cortés no se demolieron y a partir de sus áreas fueron trazados los conjuntos de manzanas: las del poniente en función del palacio viejo, las del oriente en relación al palacio nuevo.<sup>21</sup>

Un elemento prehispánico que persistió, en forma parcial, en la nueva ciudad fueron las acequias. La mayoría de las acequias desaparecieron, aunque las más importantes se conservaron todavía

---

<sup>20</sup> LOPEZ, FRUCTOSO. *OP. CIT.* P. 37.

<sup>21</sup> VID. MACAZAGA, CARLOS. *OP. CIT.* P. 22.

muchos años. Para 1772 en un plano de la ciudad se registran cuatro: la acequia de Chalco, la de la capilla de los gallos, la de la calle de apartado y la de San Juan de Letrán.

La mano de obra usada para la construcción de la ciudad estuvo formada por la población indígena. Los indígenas ayudaron a construir las casas de los conquistadores sin pago alguno; transportando los materiales: "A rastras, se sustituyendo a los animales, los indios traían cal, arena, ladrillos, madera y grandes moles de piedra, la cantera que sus manos ayudaron a tallar y que sería orgullo perdurable de la arquitectura mexicana".<sup>22</sup>

En los primeros años después de la conquista, los españoles vivían en clima de intranquilidad, ante la amenaza de las revueltas indígenas. De ahí que los edificios construidos presentaran un aspecto sobrio y adusto: "Los edificios eran en general de un piso, más bien bajos que altos, las paredes hechas de tezontli o de cal y canto, gruesas vigas para los techos y las azoteas planas o de terrados; pocas puertas y chicas para la calle, escasas ventanas al estilo morisco, y los balcones con antepechos de piedra; pequeñas aberturas en los lienzos bajos para disparar los arcabuces y las ballestas ..."<sup>23</sup>

Sin embargo al paso del tiempo la situación se hizo más segura, por lo cual y ante la creciente riqueza que existía en la Ciudad de México, pudieron atenderse las modas y gustos que imperaban en Europa. Debido a esto la ciudad transformó -a lo largo de los siglos- su figura, cambiando consecuentemente de imagen: en los solares donde al principio había fortalezas, después hubo palacios y lujosas casas.

La historia de la ciudad de México y sus condiciones de urbanización es una historia que falta por elaborar. los pocos

<sup>22</sup> MORMUNO, BALTASAR. OP. CIT., P. 25.

<sup>23</sup> OROZCO Y BERRA, MANUEL. "HISTORIA DE LA CIUDAD DE MEXICO". (COLECCION S.E.P. SETENTAS DIANA I 112). 2a. EDICION. MEXICO D.F. SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA 1980. P. 33.

estudios sobre el tema se refieren más a la crónica y a la descripción de edificios y calles, que al análisis de la repercusión de las características de la ciudad en la vida de sus habitantes. De ahí que sea difícil, tanto introducirse en ese ámbito, como sostener una opinión que no despierte controversia.

Respecto al punto anterior, es preciso señalar una división que existía en la ciudad de México. A excepción de unos cuantos indígenas, la mayoría vivía relegada fuera de la "traza" original hecha por los españoles.<sup>24</sup> Así pues: "... lo demás se dejó para los indios, quienes colocaron sus casas sin orden, todo al rededor, y cercaron la ciudad española, quedando ellos a cargo de un gobernador de su nación y divididos en cuatro barrios ..." <sup>25</sup> A las extensiones de tierra de los indígenas se les llamo "ejidos".

Con el tiempo, el aislamiento físico en que vivían indígenas y españoles fué disminuyendo, lo cual contribuyó a la mezcla de razas, origen de las castas de la colonia. Sin embargo, como un distintivo de la colonia quedó el estado de dominio, de pobreza y explotación que vivieron, primero los indígenas y después las castas. Respecto del mestizaje, escribe Fernando Benítez: "Un genio agazapado en las cocinas deforma y condimenta a su antojo los tradicionales manjares españoles; un color oscuro libra su batalla contra la blanca piel de los colonos, un elemento perturbador deforma el lenguaje y matiza de una nueva dignidad el trasplante llevado al corazón de nuestra altiplanicia".<sup>26</sup>

A finales del siglo XVI la ciudad no era la misma de 60 años antes. "Hacia 1637, narra Leon Waffer, que la ciudad de México tenía tres leguas de largo, tomándose desde Guadalupe hasta San Antonio, y casi otro tanto de ancho desde el Arsenal y el Hospital de San Lázaro, hasta Tacuba. Las calles eran muy rectas

<sup>24</sup> IRIGOR, P. 36.

<sup>25</sup> MACAZAGA, CARLOS. OP. CIT. P. 10.

<sup>26</sup> BENITEZ, FERNANDO. OP. CIT. P. 196.

y anchas, tanto, que seis coches podían pasar por ellas al mismo tiempo sin estorbarse".<sup>27</sup>

En esta época, de la combinación de los estilos múdejar, románico y gótico, que habían dominado después de la reedificación, nace el estilo plateresco, el cual sería el precursor de la arquitectura mexicana.

En siglo XVII la ciudad cambió: su población aumentó al disfrutar de una relativa paz social (rota ocasionalmente por algún disturbio, como el motín de 1624) y de la naciente prosperidad económica, lo cual dió lugar a la construcción de nuevas edificaciones.

Un elemento más importante para el crecimiento de la ciudad fué el desague de la laguna de México. Desde la época prehispánica, la ciudad enfrentaba el problema de las inundaciones periódicas en tiempos de lluvias, las cuales causaban enormes daños a personas y propiedades. De ahí que en el año de 1607 gobernando el Virrey Luis de Velasco, comenzara a realizarse una obra de desague: "Consistio esta ... en la construcción de un acueducto subterráneo para extraer el agua de la laguna. El diseño se encomendó a Enrico Martinez a principios del siglo XVII, y se conoció con el nombre de desague de Huehuetoca".<sup>28</sup>

Estas acciones no terminaron con el problema, sólo fueron un paliativo al hacer bajar el nivel de las aguas: sin embargo, si favorecieron a la construcción de nuevas calles, puentes, edificios y casas. El aumento en el tamaño de la ciudad creó la necesidad de más servicios, entre ellos el de aprovisionamiento de agua potable: así para 1620 se construyó una alquería para transportar el agua de Chapultepec, y en 1682 se entubó en cañerías de plomo la que venía de Santa Fe.

---

<sup>27</sup> LOPEZ, FRUCTOSO, OP. CIT., P. 39.

<sup>28</sup> IBIDEM, P. 40.

El nuevo tamaño de la ciudad de México también exigió más espacio, y debido a esto: "... no pudiéndose contener dentro de la "traza", la ciudad se desborda por todos lados, invade los barrios indios, borra los linderos y se avanza en la dirección del clima más benigno".<sup>27</sup>

A mediados del siglo XVII la ciudad tenía a lo largo de norte a sur 14 leguas: de ancho 7 y en su circunferencia 40.

Durante el siglo XVII el estilo arquitectónico dominante fue el barroco mexicano, claramente diferenciado del barroco español.

El siglo XVIII fue el siglo del máximo auge del Colonialismo en la Nueva España: esto se reflejó en la ciudad de México, la cual gozó de múltiples progresos. El segundo Conde de Revillagigedo, virrey a partir de 1789, realizó varias mejoras: limpió y remodeló la plaza mayor; estableció el alumbrado público, el servicio de "sarenos", los cuerpos de guardia o "Vivaques", etc. El aspecto de la ciudad mejoró notablemente, sus calles eran anchas, sin vueltas ni vericuetos y muchas de ellas estaban empedradas. En este siglo la "traza" de la ciudad y los límites por ella fijados habían desaparecido, pues: "parte de la población india está aposentada en la zona castellana, y en la zona indígena los solares están poblados de casas españolas".<sup>28</sup>

Sin embargo, no por eso las diferencias sociales y de calidad de vida se igualaban, al contrario se hacían más contrastantes, entre colonizadores y colonizados.

El siglo XVIII fue el siglo de oro de la arquitectura mexicana, dominaba el estilo churrigueresco o churriguera, que destaca por la profusión de adornos: "... ahora las cúpulas oscuras se cubren de azulejos que brillan como gamas. También las casas se adornan de azulejos coloridos y los chirimbolos de

---

<sup>27</sup> OROZCO Y BERRA, MAXEL. OP. CIT. P. 66.

<sup>28</sup> VARGAS, USALDO. OP. CIT. P. 68.

talavera proscriben las adustas almenas".<sup>21</sup> Muestra de esta arquitectura la constituyeron las residencias y los templos: estos últimos, numerosos en la ciudad, eran un ejemplo de la gran acumulación de capital en manos del clero.

Todos estos avances, lujos y detalles estéticos nada habrían sido sin la mano de obra indígena, la cual constituía la piedra de toque de la sociedad colonial: "... en el siglo XVIII principalmente hemos de destacar las duras condiciones sociales de los grupos indígenas, el sistema inquisitorial y la privación de derechos que desde la conquista mantuvo a los grupos autóctonos desposeídos e inermes: con ese material humano se levantó y fué posible la obra del prodigio arquitectónico de la Nueva España".<sup>22</sup>

La ciudad contaba con paseos y jardines, mercados, imprentas, teatro, colegios y las acequias que le daban una imagen acuática, no en balde era considerada "la Venecia de América". En cuanto a población, aunque aún no alcanzaba la cantidad que se cree existía en Tenochtitlan (300.000 hab.) ya poseía una suma considerable para 1792: 130,602 habitantes.<sup>23</sup>

Así pues, vemos en la ciudad de México del siglo XVIII una ciudad rica y hermosa: "La suntuosidad de los edificios de la segunda mitad del siglo XVIII revela el auge económico de la capital. La apertura del comercio libre, las nuevas orientaciones del gobierno progresista de Carlos III, la sabia actuación de los virreyes de esta época que fomentaron la paz, la seguridad y el desarrollo de las nacientes industrias, explican el auge económico de la Nueva España y en particular de la ciudad de México".<sup>24</sup> A esto hay que agregar el oro y la plata de las minas

<sup>21</sup> BENITEZ, FERNANDO. OP. CIT. P. 209.

<sup>22</sup> BROWADO, BALTASAR. OP. CIT. PP. 49-50.

<sup>23</sup> GONZALO Y BERRA, MANUEL. OP. CIT. P. 72.

<sup>24</sup> VARGAS, ISIDRO. OP. CIT. P. 47.

mexicanas.

A principios del siglo XIX la ciudad de México había aumentado su tamaño: "La población ascendía a 190.000 habitantes aproximadamente. Contaba con 304 calles, 140 callejones, 12 puentes, 64 plazas, 19 mesones, 2 posadas, 28 corrales, 2 barrios".<sup>20</sup>

En este marco de tres siglos se desarrollaron diferentes medios de transporte, evolucionando a la par de la sociedad. A continuación nos ocuparemos de ellos.

### 1.2.2. El transporte de personas en la ciudad de México.

Al igual que existieron cambios en la estructura de la ciudad de México después de la conquista, de la misma manera estos cambios también se dieron en materia de transporte. En los primeros años del dominio hispano era común ver a los "tamemes" cargando mercancías y personas en su espalda; en esa temprana época, las canoas todavía conservaban preeminencia sobre el transporte terrestre.

Los conquistadores habían traído caballos, pero su uso era personal y restringido a los españoles, por lo cual no tenían aplicación masiva al transporte. El uso de los animales de tiro sólo ocurrió cuando los españoles trajeron mulas y burros de las Antillas. Este elemento, aunado al uso de la rueda en las carretas (aplicación que realizó entre 1535 y 1536 el fraile Sebastián de Aparicio) revolucionó las formas de transporte, hasta entonces conocidas en México.

La irrupción de las carretas tiradas por caballos, mulas o burros implicó también un cambio en la estructuración e imagen de la ciudad de México (pues, como anotamos en el anterior subcapítulo, existe una relación dialéctica entre el transporte y el desarrollo urbano de las ciudades). En el caso de ciudad de México, los españoles, responsables de su reconstrucción después

---

<sup>20</sup> LOPEZ, FRUCTUOSO. Op. Cit. P. 47.



de la conquista, dieron preeminencia a las vías terrestres que la componían sobre las acuáticas; de modo que cegaron muchas acequias y canales, creando nuevas calles de tierra aptas para el transporte terrestre.

Después de la aparición de la primera carreta, su uso fué extendiéndose entre los españoles y "... más tarde fueron usadas por los frailes en los conventos hasta que Sebastián de Aparicio inventó un moderno sistema para tirar de ellas por medio de toros amansados, lo cual permitió transportar un sin número de mercancías de Veracruz a México".<sup>26</sup>

Con el tiempo, la incomodidad de las carretas para el transporte de personas cedió al lujo y refinamiento de los carruajes, los cuales se multiplicaron en una gran variedad de formas y tamaños, constituyendo un símbolo de distinción social para la sociedad de la colonia: "Gran número de coches y carruajes como el "bombé", la "estufa", la "litera" de mulas, la "calesa", los "simones", el "cupé", los "forlones", las "carrozas", las "diligencias". circulaban en la ciudad de México ..."<sup>27</sup>

Tanto proliferaron los coches y carruajes de gran comodidad y elegancia que el Rey Felipe II, por cédula real del 24 de noviembre de 1577, desautorizó su uso pues "mermaban" las capacidades bélicas de los hombres. Por esta prohibición ya no se pudieron importar de España. De ahí que en México se desarrollara con la construcción de esos vehículos, una de sus primeras industrias.

Así pues, para el transporte por vía terrestre en la ciudad de México, se utilizaban: carretas y coches tirados por mulas o caballos; las bestias sin equipo de arrastre. Sin embargo, estos medios de transporte no estaba al alcance de la generalidad de la

---

<sup>26</sup> LOPEZ, DIEGO. "CLASO DE HISTORIA ECONOMICA DE MEXICO". 1a. REIMPRESION. MEXICO D.F. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO 1981. P. 112.

<sup>27</sup> LOC. CIT.

población. Los españoles pobres y casi todos los indígenas tenían que transportarse a pie de un punto a otro de la ciudad, misma que aún no era muy extensa.

Para los viajes largos, fuera de la ciudad, los medios más usados eran las diligencias, carruajes lentos (por las condiciones del camino) pero fuertes, jalados por tiros de mulas; y el transporte a lomo de mula, llamado "arriería". La arriería fué muy importante en tiempos de la Colonia, porque tenía acceso, en el accidentado terreno de México, a los sitios más inexpugnables. Para tener una idea más cercana a su potencial, podemos anotar que sólo para el comercio con Veracruz se ocupaban cerca de 70,000 mulas en el año de 1550.<sup>20</sup>

En el siglo XVII la economía Novohispana se expandió; como resultado de esto los caminos se ampliaron y se abrieron otros nuevos. Esas vías conectaban a los productores de mercancías (materias primas, oro, plata) con los puertos.

Así pues, el transporte terrestre en la ciudad de México, durante los siglos XVII y XVIII, no sufrió grandes modificaciones, ni progresos. A no ser por las reglamentaciones sobre el tránsito de carreteras y coches, o las obras de recubrimiento de calles (lo que facilitaba la vialidad), no hay nada digno de comentario.

No es sino hasta finales del siglo XVIII que ocurrió un acontecimiento cuyo efecto daría origen (aunque de manera limitada) al transporte público en la ciudad. Manuel Antonio Valdez Murguía fué el actor principal del acontecimiento: "El coronel Manuel Valdez originario de esta ciudad propuso al Virrey Conde de Revillagigedo establecer una casa de coches que se alquilaran por horas y habiendo aceptado el mandatario la propuesta por decreto del 20 de julio de 1793, se concedió al

---

<sup>20</sup> VID. LOC. CIT.

susodicho el privilegio para introducir esta nueva mejora".<sup>39</sup> Estos coches llamados "coches de providencia" fueron ocho al inicio del servicio; el convenio concluyó en 1802.

En ese año (1802) se firmó un nuevo convenio, pero ahora con Carlos Franco y Antonio Banaelli por 10 años; el servicio comenzó con 30 unidades.

Más o menos en esa época: "... también existía un ómnibus amarillo con 16 asientos tirado por dos troncos de ligeros trotones".<sup>40</sup>

Por lo que respecta al transporte acuático (principalmente las canoas), los primeros años después de la conquista aún conservó la preeminencia sobre el transporte terrestre. Sin embargo poco a poco la canoa fué desplazada por el caballo y los animales de tiro, debido a la pérdida de movilidad que sufrió como consecuencia de la desaparición de algunos canales en la ciudad. Los canales eran cegados para evitar inundaciones, además los españoles tenían preferencia por el transporte terrestre.

Pero, aún enfrentándose a los augurios de su desaparición, las canoas desempeñaron un papel muy importante en el abasto de la ciudad y el transporte de personas. Para tener una idea del servicio que prestaban puede citarse el número de las que entraban a la ciudad: más de 1000 canoas diarias a fines del siglo XVI.<sup>41</sup>

Las canoas eran el medio más eficaz (cuando aún no existían caminos adecuados) para introducir productos de tierras lejanas a la ciudad de México. Por ejemplo, famoso era en ese tiempo el canal de Chalco, vía por la cual llegaban los productos de tierra caliente a la ciudad.

Durante muchos años las canoas constituyeron una forma usual

---

<sup>39</sup> SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES (SCT), "APUNTES PARA LA HISTORIA DEL AUTOTRANSPORTE FEDERAL", 2a. EDICIÓN, MÉXICO D.F., DIRECCIÓN GENERAL DEL AUTOTRANSPORTE FEDERAL S.C. 1983, P. 10.

<sup>40</sup> LOPEZ, FRUCTOSO, OP. CIT., P. 47.

<sup>41</sup> VID. SIERRA, CARLOS, OP. CIT., P. 29.

y eficiente de transportación; así a fines del siglo XVII se enviaban a la ciudad 5,000 fanegas de maíz semanalmente; para 1709 la cifra fue de 97,330 fanegas en 1,419 canoas; en 1710 fué de 115,120 en 3,463 canoas.<sup>42</sup>

Para el mejor uso de los canales surgieron abundantes proyectos en la Colonia, la mayoría de los cuales se deshecharon pues: "... la navegación en los proyectos y realizaciones coloniales siempre se sostuvo lateralmente, a pesar de que algunas proposiciones quisieron disciplinar y organizar la navegación en los 80 mil metros de superficie lacustre; nunca se le dió importancia habiendo sido el desague y desecación de los lagos la primordial preocupación virreinal, con lo que la red fluvial desaparecía prácticamente".<sup>43</sup>

De lo anterior se desprende que la navegación en la ciudad de México estaba condenada a desaparecer a largo plazo.

En general, estos son los medios de transporte que existieron en la Colonia, su uso, aplicación y predominio correspondieron a una sociedad en formación y constante cambio. Una sociedad que en su seno, de desigualdad y contraste, gestaba la lucha por su autodeterminación e independencia.

### I.3. MÉXICO INDEPENDIENTE (1811-1810).

1.3.1. La ciudad de México durante la época independiente: Características Generales.

El siglo XIX en la ciudad de México, y en general en todo el país, se inició en medio de un clima de tensión social, originado por las desigualdades existentes en la época.

El descontento llegó a tal extremo que la noche del 15 de septiembre de 1810, el cura Miguel Hidalgo se levantó en armas, en Guanajuato. Con esta revuelta comenzó una larga lucha

---

<sup>42</sup> IBIDEM, P. 30.

<sup>43</sup> LOC. CIT.

comandada por diferentes caudillos, los cuales obtuvieron victorias y derrotas. Por fin el 24 de agosto de 1821, el Virrey Juan O' donojú firmó el tratado de Córdoba, reconociendo la Independencia de México.

Sin embargo, la paz no fué automática a la obtención de la Independencia, al contrario la lucha por el poder se hizo más acendrada, las revueltas fueron constantes y los cambios de gobierno numerosos.

En este marco de lucha por la Independencia, durante la primera mitad del siglo XIX en la ciudad de México es importante resaltar algunos aspectos, tanto de la conformación urbana como de sus habitantes.

La ciudad de México presentaba, al inicio de l siglo XIX, un aspecto variado: en la parte central se encontraban edificios de un gran lujo (el estilo arquitectónico de moda era el Neoclásico); hermosos paseos donde transitaba la gente principal; templos y conventos ricos en adornos y de extensión; anchas calles y amplias avenidas. Paralelamente, en el centro y las afueras de la ciudad existían concentraciones de gente pobre viviendo en casas insalubres y en ambientes sucios y malsanos.

Guillermo Prieto lo expresa en sus escritos: "Ceñían aún a la ciudad grandes trechos del todo despoblados, cruzados por ciénegas y zanjas, embarazados por muladares. Al norte, desierto, aislandose Tepito, y haciendo de frontera el puente blanco. Al noroeste, vecinos de Santa Ana, como arboles viejos, circundados de raíces carcomidas, los templos de Santiago, los Angeles y Santa María".<sup>44</sup>

"Puede decirse que hasta en los centros más habitados de la ciudad [de México] existían estos embrollos de callejones; esta retacería de construcciones habitables: de vericuetos sin salida como la Alcacería de la que quedan en pie los callejones de la Olla, de la Cazuela, etc., lado a lado de las calles de 5 de mayo

---

<sup>44</sup> Cfr. AVILES, RENE. "LOS HOMBRES DE LA REFORMA Y LA CIUDAD DE MEXICO". (COLECCION POPULAR CIUDAD DE MEXICO 2 10). 1a. EDICION, MEXICO D.F. DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL 1974.

... "46

Esas pocilgas donde vivía la gente pobre, en la mayoría de los casos no eran de su propiedad: si nos remitimos a cifras encontramos que: "En la ciudad de México de principios de siglo XIX, la propiedad se encuentra concentrada al grado de que sólo el 1.6% de sus 120.000 habitantes es propietario de algún tipo de inmueble".<sup>46</sup> De las propiedades, la mayor parte correspondía a la Iglesia con el 47.02% del total: los particulares poseían 44.46% (de estos, sólo 4 poseían propiedades de valor); la propiedad del gobierno era de 7.76%: y la propiedad de las asociaciones civiles era de 0.56%: y la propiedad comunal y de los barrios, representaba sólo el 0.02% del valor total.<sup>47</sup> Con estas cifras nos damos cuenta que el mayor propietario en la primera mitad del siglo XIX era la iglesia, la cual había llegado a concentrar gran volumen de propiedades y riquezas, en contraste con la mayor parte de la población. Esta situación solo varió después de la aplicación de las leyes de reforma, las cuales cambiaron la estructura de la propiedad en la ciudad de México.

La vida de hacinamiento e insalubridad en que vivía gran parte de la población (principalmente la de escasos recursos) originó a lo largo del siglo XIX, pero esencialmente entre 1800 y 1860, el azote de múltiples epidemias: en 1804 y 1830 epidemias de viruela, en 1813 de fiebre, en 1825 de sarampión, en 1833 y 1850 dos epidemias de cólera morbus, en 1858 y 1860 se registran epidemias de fiebre amarilla y en 1854 otra vez el cólera morbus. Estas enfermedades limitaron en forma sensible el crecimiento de la población: las guerras y asonadas también dejaron muchas muertes, pero no a tal grado.

Durante la primera mitad del siglo XIX las epidemias

<sup>46</sup> Cfr. AVILES, RENE, OP. CIT. P. 19.

<sup>46</sup> VID. MORENO, ALEJANDRA, (COORD) ET. AL. "CIUDAD DE MEXICO: ENSAYO DE RECONSTRUCCION DE UNA HISTORIA". (COLECCION CIENTIFICA E HISTORICA, EDICION. MEXICO D.F. SEP-INAH. 1978 P. 69.

<sup>47</sup> MORENO, ALEJANDRA, OP. CIT. P. 69.

causaron estragos en la población de la ciudad de México. Buscando terminar con este problema, en la segunda mitad del siglo, fueron tomadas varias medidas de salubridad que afectaron el trazo urbano: "Se suprimieron los panteones de Santa Paula y San Pablo; se limpiaron los muladares del barrio de los ángeles; se destinaron lugares comunes para la quema de basura en las afueras de la ciudad; comenzaron a ser desplazadas las almidonerías, curtidurías y otros establecimientos para evitar malsanas emanaciones; la policía vigiló estrechamente el aseo de las vecindades".<sup>40</sup> Sin embargo, las epidemias continuaban. En 1871 se creó el Consejo Superior de Salubridad, órgano destinado a normar en materia de salud pública. En 1872 el Ejecutivo expidió un nuevo reglamento de salud pública, que concentraba todas las instancias y prerrogativas en el Consejo Superior de Salubridad; con las nuevas atribuciones conferidas, el consejo realizó acciones generales que prevenían las epidemias: consultas médicas gratuitas en algunos sectores de la ciudad, la formación de depósitos parciales para cadáveres cantaminados, etc; y también medidas que afectaban la distribución urbana: limpiar las acequias, limitando su número; terminar con los "lunares de hacinamientos que existían en la ciudad, etc.

Por otro lado en la primera mitad de siglo XIX, el 4 de octubre de 1824 se promulgó la 1era. Constitución Política del país. Dentro del paquete de leyes creadas se encontraba la del 8 de noviembre de 1824, que confirmó la fundación del Distrito Federal como capital de la República; territorio que con el paso del tiempo centraría las más importantes funciones políticas, económicas y administrativas del país.

La ciudad, al finalizar la primera mitad del siglo XIX se distinguía por las siguientes características:

---

<sup>40</sup> DOMÍNGO, BALZAR. *OP. CIT.* P. 58.

- Debido a la invasión norteamericana de 1846-1847 el erario municipal (por apoyar a la resistencia) estaba empobrecido; como resultado de ello, la ciudad presentaba un aspecto desolador; las calles tenían destruidos sus empedrados, las acequias estaban sucias, las atarjeas tapadas, los acueductos rotos.

- La expansión urbana durante esta época fué mínima, la ciudad se conservó con ligeras variantes: "Una comparación entre el plano de García Conde de 1790 y el de Juan Almonte realizado en 1853 muestra este estancamiento. Los límites de la ciudad son los mismos en ambos planos, lo cual indica que no se registró expansión alguna".<sup>47</sup> Las pocas variantes que se dan son: la

destrucción de Farián, mercado situado en el Zócalo, al que Santa Anna mandó quitar en 1843, para acabar con el grupo de poder de los comerciantes; además del crecimiento de la ciudad por el rumbo de la Calzada de Tacuba y la Colonia Francesa o barrio de Nuevo México (1848).

- Fueron cerradas varias acequias, desecando una parte del terreno de la laguna de México; estas tierras serían el fundamento de la formación de nuevas colonias en el último tercio del siglo XIX.

- La actividad industrial era casi nula, sólo existían pequeños talleres familiares y una que otra fábrica dedicada a la manufactura de productos sencillos. El clima de guerra continua que vivía la ciudad contribuyó a su letargo económico.

Después de la primera mitad del siglo XIX, comenzaron cambios muy importantes en la fisonomía de la ciudad de México. Estos cambios (en cuanto a la cuestión urbana) fueron regidos formalmente por la obra de Tadeo Ortiz (impresa en 1932): "México considerado como nación Independiente y libre". En ella, el autor hace una serie de planteamientos que son dignos de mencionarse:

- El ideal de belleza que se presenta es el de la regularidad, las leyes de la simetría y el orden general (esta idea se retoma

---

<sup>47</sup> MORENO, ALEJANDRO. OP. CIT. P. 190.



de la época de los borbones).

- El aspecto religioso que presentaba la ciudad, por la abundancia de Iglesias, es condenado.
- Se toma como piedra de toque del diseño urbano la separación de actividades urbanas, de acuerdo a su función: la industria en una parte, las casas-habitación en otra, etc.
- El pensamiento patriótico se expresa en estatuas y monumentos dedicados a los héroes nacionales.

De alguna forma este proyecto urbanístico daría pie a las futuras transformaciones de la ciudad hasta el fin del período porfirista.<sup>60</sup> Sin embargo, el establecimiento del proyecto debe tomarse con reservas, sin afirmar que existió una planeación urbana de la ciudad en el siglo XIX, ya que el crecimiento anárquico y desordenado de la urbe fuera de la "traza" o primer cuadro, lo desmiente. Esto se explica porque; dentro de la ciudad de México sí existió un orden y una vigilancia edilicia de construcciones y compraventa de lotes y edificios, pero fuera de ella (los límites estaban bien establecidos) los asentamientos obedecían a la satisfacción inmediata de necesidades individuales o colectivas, sin orden ni normatividad.<sup>61</sup>

De 1858 a 1910 el cambio que sufrió la ciudad fué explosivo, se amplió casi cinco veces, ocupando para 1910: 405 km<sup>2</sup>. Su población se incrementó de 200,000 a 471,000 habitantes.<sup>62</sup>

El detonador principal del cambio fueron las llamadas leyes de reforma, con las cuales se estableció la separación entre el Estado y la Iglesia. Las principales leyes fueron: la ley del 13 de julio de 1859 sobre "ocupación de bienes eclesiásticos"; la ley del 31 de julio del mismo año sobre "secularización de cementerios"; la ley del 4 de diciembre de 1860 sobre "libertad

<sup>60</sup> VID MORENO, ALEJANDRA, Op. Cit. pp. 169-189.

<sup>61</sup> VID SOTOMAYOR, ARTURO, "EXPANSIÓN DE MÉXICO". (ARCHIVO DEL FONDO 8 31), 1a. EDICIÓN, MÉXICO D.F., EDITORIAL FONDO DE CULTURA ECONÓMICA 1975.

<sup>62</sup> PARES TOMÁS DE LOPEZ, FRUCTUOSO, Op. Cit. p. 72.

de culto": la ley del 2 de febrero de 1861 sobre "secularización de hospitales y establecimientos de beneficencia".

El paquete de leyes incidió en la mayor propiedad de bienes raíces de la ciudad: la Iglesia, liberando al mercado grandes extensiones de tierra propiedad de la misma. Esto trajo como consecuencia para la ciudad, a corto plazo: un cambio en la estructura urbana: "... las grandes manzanas de los conventos, puntos clave en la ciudad colonial, se desintegraron y dieron lugar a la apertura de nuevas calles y avenidas y a la formación de numerosos lotes que requirieron el uso más intensivo del espacio y una mayor valuación del terreno".<sup>29</sup> Además de la formación de nuevas colonias en la periferia de la ciudad.

A largo plazo esto agudizó la acumulación de capital en manos de particulares, elemento indispensable para el desarrollo de la industria de finales del siglo XIX.

Después de la República restaurada (período que siguió a la monarquía de Maximiliano) la ciudad se transformó: en prácticamente dos decenios: muchos monasterios ya no existían, se crearon nuevas calles, desaparecieron muchos panteones, acueductos; ya no había canales ni zanjas al interior de la ciudad.

Entre 1858 y 1910 aparecieron nuevas colonias fuera de la ciudad; tan rápido fué su crecimiento que llegaron a absorber los pueblos de la periferia, uniéndolos al cuerpo de la ciudad. En este período, podemos distinguir tres etapas: la primera etapa va de 1858 a 1883, en esta se crean las colonias: Barroso, Santa María, Arquitectos, Guerrero y Violante; en general son dirigidas al norponiente de la ciudad.

La segunda etapa 1884-1900, en este período se crean 11 fraccionamientos; seis colonias se dirigen al noroeste, invadiendo el municipio de Guadalupe-Hidalgo, estas son: Morelos, La Bolsa, Díaz de León, Maza, Restro y Valle Gómez. Las otras

---

<sup>29</sup> NOGEO, ALEJANDRA. CE. CII, P. 72.

cinco son edificadas en el poniente: las colonias, San Rafael, Santa Julia, Limantour, Indianilla e Hidalgo. Además, se urbanizaron estos barrios: Campo Florida, San Salvador, Necaxtitlán, Niño Perdido y San Pablo.

De 1900 a 1910 el crecimiento se da en direcciones muy variadas: al surponiente las colonias: la Teja, Roma y Condesa; al noroeste la Tlaxpana, Santo Tomás, Chopot; al norte: Santa María, San Alvaro y el Imparcial; al noroeste las colonias Peralvillo y Vallejo; al sur y sureste los fraccionamientos el cuartelito y la viga; por el este los colonos Scheibe y Romero Rubio.

Las circunstancias en que fueron creadas estas colonias se diferenciaban: algunas eran para gente pudiente (lógicamente con todos los servicios), otras para la clase media y otras más para gente pobre. Generalmente las colonias para gente pobre y de clase media enfrentaban múltiples problemas de dotación de servicios. El ayuntamiento de la ciudad no tenía dinero para realizar estas obras, y como la mayoría de las colonias se formaban sin medir concesión oficial, debían esperar muchos años para mejorar sus condiciones de vida.

Dentro de la expansión urbana de la ciudad, importante papel desempeñaron los transportes, pues acortaban las distancias haciendo accesibles los lugares de la periferia en menos tiempo. Este punto se tratará con más detenimiento en la parte de transporte.

Mención obligada, dentro del análisis de la ciudad, merecen sus habitantes: la mayoría de ellos eran gente de escasos recursos: "... se puede decir que lo que mejor define a la ciudad de México en el siglo XIX, es el hecho de que 4/5 partes de su población se describe como "la más miserable plebe".<sup>74</sup> Esta gente formaba los ejércitos en tiempos de rebelión, en tiempos de paz vivían en las calles y en los lugares más insalubres de la urbe.

---

<sup>74</sup> TRIDEN, P. 17.

En general la llamada "sociedad" (poseedores de la riqueza) tenían un proyecto sobre la ciudad que no involucraba a la plebe, sino como factor secundario y aislado.

Entre 1877 y 1911, período conocido en la vida política del país como "Porfiriismo", la "plebe" hubo de sufrir aun más la marginación dentro de la ciudad. La ideología de la gente que apoyaba a Porfirio Díaz se sustentó en cuatro puntos para desarrollar al país: 1- Orden, pacificación. 2- El potencial de la riqueza natural del país. 3- La inmigración europea. 4- El capital extranjero. Así pues, en general no se quería mejorar la situación de los mexicanos, sino lograr el "progreso" del país a su costa.<sup>88</sup>

Durante la dictadura de Porfirio Díaz se consolidó la ciudad de México como el centro urbano más importante del país. A raíz de su divisa de mantener el orden a toda costa, Porfirio Díaz logró atraer capital extranjero, sanear la hacienda pública, construir vías de comunicación, etc. También fortaleció la ciudad con diferentes obras; entre las más importantes se encuentran las obras de desague del Valle de México. Inauguradas el 17 de marzo de 1900, constaban de tres partes: el gran canal, un túnel y el tajo de tequiquiac; con lo cual se logró dar salida a las aguas de la cuenca del Valle de México, terminando con el problema de las inundaciones.

Este fué, a grandes rasgos, el desarrollo de la ciudad durante el siglo XIX y el primer decenio del siglo XX; a continuación nos ocuparemos de los medios de transporte durante ese período.

### 1.3.2. El transporte de pasajeros en la ciudad de México.

En materia de transporte, durante el siglo XIX y primer decenio del siglo XX se distinguen dos etapas: la primera abarca de los inicios del siglo XIX hasta la primera mitad del mismo, en

---

<sup>88</sup> VID. GONZALEZ, LUIS. "HISTORIA GENERAL DE MEXICO". TOMO II. 3a. EDICION. MEXICO D.F. EDITORIAL EL COLEGIO DE MEXICO, 1981. PP. 897-1015.

esta etapa predominan los mismos transportes de la Colonia; la segunda etapa engloba desde el comienzo de la 2ª mitad del siglo XIX hasta el primer decenio del presente siglo, en esta etapa aparecen los transportes modernos: el ferrocarril de vapor, el tranvía eléctrico y el automóvil con motor de combustión interna. En seguida se dará relación de la primera etapa.

A principios del siglo XIX, como consecuencia de: la guerra de Independencia, de los disturbios que ocurrían en la ciudad y de las continuas rebeliones, los transportes y los caminos por los que circulaban fueron descuidados en gran medida: "Las comunicaciones y transportes fueron los que más resistieron los estragos del proceso liberatorio (...). Los precarios recursos del erario fueron el principal obstáculo al desarrollo de las comunicaciones y los transportes a lo largo de esta época".<sup>66</sup>

Los medios de transporte en la ciudad de México -en esa época- eran: "... las carrozas y los carruajes particulares, los carros de alquiler, el caballo, las canoas sobre los canales que aún quedaban en la ciudad".<sup>67</sup> Sin embargo, la existencia de estos transportes no garantizaba el acceso general a ellos; dependiendo de la capacidad económica se podía viajar a caballo, carruaje particular, o a pie (la mayoría lo hacía así, hay que recordar que 4/5 partes de la población de la ciudad eran personas muy pobres).

Dentro de la clase pudiente, gran éxito tenían los coches tirados por caballos, abundando en formas, estilos y tamaños; y tal era su número que: "los coches que en 1810 rodaban por las calles pasaban de 2,500 y a medida que el lujo iba en aumento, crecía el buen grupo en ellos. Eran muchos los carros que recorrían las calles incomodando con el ruido infernal de su tránsito, cimbrando los edificios con lo pesado de sus cargas,

---

<sup>66</sup> LOPEZ, DIEGO, "HISTORIA Y PENSAMIENTO ECONOMICO". OP. CIT. P. 25.

<sup>67</sup> RODRIGUEZ, MIGUEL, "LOS TRANVIARIOS Y EL ANARQUISMO EN MEXICO (1920-1975)". 1ª. EDICION, PUEBLA, PUEBLA, UNIVERSIDAD AUTONOMA DE PUEBLA, 1990, P. 59.

estropeando el empedrado y causando no poca alarma a los pacíficos habitantes de aquellos buenos años ..."<sup>88</sup>

Era tal la profusión de carruajes y la falta de precaución de quienes los guiaban, que se formaban verdaderos problemas de tránsito: "Era de verse, a los pobres peatones de toda laya en los días de fiesta, enredados por entre carruajes y caballos, correr a escape de los cocheros, que montados en sendas mulas, les sacaban todo el brío con látigos y espuelas ..."<sup>89</sup>

De ahí que en la década de 1830 surgiera el primer reglamento de tránsito; expedido por el gobierno de la capital, pretendía evitar problemas de vialidad tomando el control sobre la velocidad, las tarifas y el uso de los vehículos.

Por otra parte, digno de mención, son también los coches ómnibus, tirados por cuatro mulas que hacían viajes dentro de la ciudad y fuera de ella. También importante papel tenían los coches de providencia, divididos en distintas categorías.

El caballo era muy usado para los viajes individuales y, relativamente, estaba más al alcance de las personas de la ciudad.

Para la carga de mercancías generalmente se usaban las carretas tiradas por animales: mulas o burros guiados por arrieros, además de las insustituibles (mientras hubo por donde transitaran) canoas.

El transporte por canoas en la ciudad de México durante la primera mitad del siglo XIX, todavía fue muy importante en algunos aspectos. En esa época aún existían las antiguas acequias o canales, con los puentes que las atravesaban: "... estas acequias eran el legado de la ciudad azteca a la ciudad española, con aguas sucias y pestilentes feas a la vista y venenosas para la salud de los vecinos".<sup>90</sup>

<sup>88</sup> VARGAS, UVALDO. OP. CIT., P. 60.

<sup>89</sup> IBIDEM, P. 81.

<sup>90</sup> IBIDEM, P. 80.

Era, precisamente la anterior condición: la suciedad de las aguas de las acequias, además del peligro crónico de las inundaciones, lo que causaba controversia en la ciudad de México, sobre la conservación de las áreas lacustres o su desaparición.

Algunas personas, como Lucas Alamán, opinaban que no debían desecarse los lagos y acequias, pues: "El desagüe, convenientemente dispuesto, con las comunicaciones necesarias con las lagunas y acequias ya existentes, proporcionaría grandes ventajas por medio de la navegación interior que podría establecerse".<sup>61</sup>

De entre estas personas a favor de la navegación interior se encontraba Mariano Ayllón, ciudadano distinguido, quien el 21 de julio de 1850 botó un barquillo de vapor que dió servicio de la ciudad de México a Chalco; lógicamente después de obtener la concesión respectiva por parte del gobierno. Durante la mayor parte del siglo XIX abundaron las iniciativas para desazolver los canales y hacer más rápida la navegación; sin embargo estas iniciativas no prosperaron: "La desecación de los lagos; transformación urbana y crecimiento de la ciudad de acuerdo a las normas impuestas por el progreso y la técnica moderna obligaron a la desaparición de acequias, canales y vías utilizadas por canoas y vapores".<sup>62</sup>

La navegación estaba condenada a desaparecer en 1789, fecha en que se abrió el tajo de Nochistongo; para 1900 se realizaron obras entre las cuales se incluyó el tajo de Tequixquiac, que daría fin a la naturaleza lacustre del valle: los lagos del anáhuac viajaron al golfo de México.<sup>63</sup>

De esta forma terminamos con la breve relación de los transportes de la primera mitad del siglo XIX, en la ciudad de

<sup>61</sup> SIERRA, CARLOS. OP. CIT. P. 57.

<sup>62</sup> IBIDEM. P. 91.

<sup>63</sup> VID BENITEZ, FERNANDO. "VIAJE AL CENTRO DE MEXICO". (COLECCION POPULAR E 156). 1a. EDICION. MEXICO D.F. EDITORIAL FONDO DE CULTURA ECONOMICA 1975.

México; es posible ver la incidencia del estancamiento económico que impera en el país, para retrasar la aplicación de la tecnología moderna a los transportes de la ciudad; algo que la acumulación de capital y el nacimiento de la industria lograría en la segunda mitad del siglo XIX.

Durante la segunda mitad del siglo XIX, indiscutible preeminencia en el transporte de personas y mercancías, lograron el ferrocarril y el tranvía. El origen y evolución del ferrocarril se halla plagado de proyectos inconclusos, concesiones que cambian de manos y variación en las condiciones materiales de transporte, debido a la falta de capital y a los cambios políticos (menos numerosos que en la primera mitad del siglo, pero que también existieron).

Los antecedentes del servicio de transporte por ferrocarril pueden encontrarse en: 1825 (gobierno de Bustamante) se otorga una concesión a Francisco Arrillaga, en 1852 (gobierno de Mariano Arista) fue expedida otra concesión a nombre del conde de la Cortina; sin embargo ninguno de estos intentos se concretó: por diversas razones abandonaron la empresa.

No es sino hasta 1855, cuando se otorgó una concesión a Masso Hermanos (ellos no pudieron terminar las obras y vendieron la concesión a Antonio Escandón), que el ferrocarril tuvo vicios de dar servicio. Así para el 4 de julio de 1857 se inauguró el tramo México-Villa de Guadalupe, dentro de la vía México-Veracruz.

En este punto es necesario hacer dos consideraciones de suma importancia: 1- Las primeras concesiones otorgadas por el Ejecutivo adolecían de fallas respecto a la prestación de servicio, ya que no creaban obligaciones al concesionario, en cuanto a: recorridos, horarios, tarifas, normas de operación, etc.<sup>24</sup>

2- En un principio los ferrocarriles cumplían el servicio urbano

---

<sup>24</sup> VID RICALDE, JOSE LUIS. "EL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE ELÉCTRICO EN EL D.F.". TESIS DE LICENCIATURA EN DERECHO, MÉXICO D.F., FACULTAD DE DERECHO, UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, 1965.



y suburbano como parte de proyectos más amplios que pretendían unir la ciudad de México con otras ciudades de la república, por ejemplo con el puerto de Veracruz. Este elemento aunado a las características del tranvía, comunes a las del ferrocarril, hizo que estos dos modos de transporte se mantuvieron unidos en sus inicios, diferenciándose posteriormente, merced a los avances que experimentaron.\*\*

En 1856 el señor Jorge Hammeken obtuvo la concesión que poseía el Conde de la Cortina, en los mismos terminos y con la obligación de pagar al Conde de la Cortina el tramo que ya había tendido. Esta ruta comunicaba la Plaza de armas de Tacubaya y se inauguró el 2 de febrero de 1858.

Es importante asentar que los promotores del ferrocarril y el tranvía fueron: el Estado, que buscaba la comunicación entre los diferentes puntos de la ciudad y el país, en general; los particulares ricos, a los que significaba un buen negocio; los ideólogos de la época quienes sostenían la tesis de la modernización y el progreso, para mejoramiento del país.

Con la aparición del ferrocarril el transporte dentro de la ciudad y las zonas aledañas a ésta se realizaba de una manera más eficaz. Al mismo tiempo que prestaban el servicio, los constructores del ferrocarril tenían la facilidad (según los decretos de concesión Artículo 10., fracción 2a, inciso 3 y 4) de promover la colonización de los terrenos aledaños a la vía.\*\* De ahí que se formaran colonias por donde transitaban los trenes: el tren de la Villa estimuló la formación de las colonias Violante, Maza, Valle Gómez, Ampliación Guerrero y Peralvillo; el tren de Tacubaya a Indianilla, la colonia Hidalgo, la Roma, la Condesa y la Escandón, etc.

Así pues el transporte fue uno de los factores catalizadores de la expansión urbana de la ciudad de México; los otros factores

---

\*\* LÓPEZ, FRUCTOSO. OP. CIT. P. 55.

\*\* CFR MORENO, ALEJANDRA. OP. CIT. P. 203.

fueron: la consolidación del suelo urbano; la desamortización de los bienes de la Iglesia (principalmente bienes raíces) liberados al mercado; la recuperación de la primacía de la ciudad de México como centro político, económico y cultural del país; el aumento de población de la ciudad.

A partir de la expedición de las primeras concesiones, la construcción de vías por varios rumbos de la ciudad, se aceleró: en 1861 Benito Juárez concedió un permiso al señor Abreu para la construcción de la vía México-Chalco, la cual unió puntos intermedios como Mixcoac, Coyoacán y Tlalpan. Sin incluir la prohibición de 1865, durante el gobierno de Maximiliano, las líneas ferreas se extendieron, aunque ya no usadas por locomotoras de vapor pues el uso de estas fue decayendo.

Así, para 1875 los ferrocarriles de vapor habían sido desplazados por tranvías de mulas, que eran más ligeros y por lo tanto no dañaban las vías ni causaban accidentes. Los tranvías de mulas contaban con las categorías: servicio de primera y segunda clase. Sin embargo el funcionamiento de este transporte no era bueno, por lo que las quejas abundaban.

Debido al decaimiento del transporte colectivo la gente de recursos prefería el transporte particular; así coches y carruajes volvieron a pulular por la ciudad.

Durante esta época algunos poseedores de concesiones se vieron obligados a venderlas. Por ejemplo en 1864 los hermanos Escandón traspasaron sus derechos a una compañía Inglesa: la "Compañía Limitada de Ferrocarril Mexicano"; para 1873 Ramón Guzmán, un banquero veracruzano, asociado con Angel Lerdo de Tejada y F. D. del Castillo, fundó la "Compañía de Ferrocarriles y Tranvías del Distrito Federal", empresa que por un largo periodo controló casi todas las líneas del Distrito Federal.

Como dato curioso de este período puede mencionarse la introducción del "biciclo" antecesor de la bicicleta; apareció en México en 1888 sumando inmediatamente muchos adeptos. Por ejemplo para principios del siglo XX el número total de máquinas

registrado por el archivo del ayuntamiento fué de 3,797 bicicletas.<sup>67</sup>

Para finales del siglo XX casi la totalidad del transporte masivo no se realizaba en tren, sino en tranvía. En este periodo, en pleno gobierno porfirista los aires de progreso también tocaron al tranvía, por lo que gradualmente se modernizó. En 1884 se fijaron las reglas para el otorgamiento de concesiones de líneas ferreas en calles, plazas y calzadas.

En 1896 se autorizó el uso de tranvías eléctricos de cable aéreo. La aplicación de energía eléctrica al transporte proporcionó un toque de modernidad acorde a la época. Sin embargo esa mejora traía aparejada una fuerte dependencia del exterior: "... las vías se importaban de Inglaterra, los coches de la casa J. G. Brill de Filadelfia; los generadores de la "General Electric Co."<sup>68</sup> Por fin, después de múltiples controversias, el tranvía eléctrico se inauguró el 15 de enero de 1900.

Como es lógico suponer, con la aparición del tranvía eléctrico el tranvía de mulitas estaba destinado a desaparecer (El último que iba de México a Iztacalco dejó de dar servicio en 1932).

Como hemos visto, en el último tercio del siglo XIX se amplió de una manera firme la extensión vial del tranvía: en 1880 contaban con 112 km, para 1890 eran 176 km, en 1899 los tranvías podían correr sobre 241 km, en 1907 sobre 257 km y en 1910 sobre 290 km. Este crecimiento iba parejo al crecimiento de la población y de la ciudad "La ciudad de México, entre 1858 y 1910 pasó de una superficie de 8.5 km<sup>2</sup>, a 40.5 km<sup>2</sup>, y de una población de 200,000 a 471,000 habitantes".<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> VID LOPEZ, FRUCTUOSO. OP. CIT. P. 64.

<sup>68</sup> VID MORENO, ALEJANDRA. OP. CIT. P. 210.

<sup>69</sup> RODRIGUEZ, MIGUEL. OP. CIT. P. 59.

A finales del siglo XIX (casi como norma) los extranjeros intervinieron en los ramos más importantes de la economía. Así en 1896 Ramón Guzmán transfirió sus bienes en activo y pasivo a la canadiense "México Electric & Traction Limited", esta empresa extranjera se hizo cargo de otras compañías de tranvías (1907) y de compañías que generaban la electricidad para la capital, formando así una sola: "Mexico Tramways Company", consorcio británico-canadiense cuyo domicilio social se encontraba en Toronto, Canadá.<sup>70</sup> La nueva compañía formaba parte del gran capital internacional, el cual controlaba de ese modo importantes servicios públicos de la ciudad: "La Mexico Tramways Company", en los últimos años del porfiriato, dominaba a la "Mexicana Light and Power y todas sus afiliadas, con lo cual se forma un grupo poderosísimo capitaneado por S. Parsons & Sons, Ltd".<sup>71</sup>, obteniendo altas ganancias y constituyendo un poderoso grupo de presión.

Para principios del siglo XX la ciudad de México había sufrido abundantes cambios, su extensión, población y hasta paisaje habían variado. Al cambio de aspecto habían colaborado los nuevos medios de transporte: ahora se podían ver las instalaciones del tranvía eléctrico por las calles y uno que otro automóvil de combustión interna. El automóvil "amo" del transporte urbano había nacido.

En 1898 ingresó al país por El Paso Texas y procedente de Francia, el primer automóvil, el cual fué registrado a nombre de Andres Sierra. A partir de entonces comenzaron a aparecer otros automóviles más, aunque su uso no se generalizó debido al alto costo y difícil mantenimiento. Conforme pasó el tiempo los modelos se fueron haciendo más comerciales. Para 1906 no sólo se veían las marcas de lujosos automóviles: Mercedes, Thomas, Flyer, Reo-Tribune, Stevens, Oldsmobile, etc., sino otros cuyas

---

<sup>70</sup> VID. LOC. CIT.

<sup>71</sup> IBIDEM, P. 99.

condiciones permitían que su uso se extendiera: un ejemplo de esto fueron los modelos T de la Ford.

En consecuencia, todavía habría de pasar algún tiempo para que los vehículos con motor de gasolina pudiesen desempeñar un papel importante en la transportación masiva.

La primera década del siglo XX fué, en materia de transporte masivo, dominio del tranvía. El auge del tranvía se cuantifica con las siguientes cifras: en 1905 transportó 47.76 millones de pasajeros; para 1908 transportó 70.36 millones de pasajeros: es decir en un período de 3 años el aumento en el número de pasajeros fué casi de el 50%.<sup>72</sup>

Con el aumento de la población y de los medios de transporte, la ciudad de México pronto se vió asediada por problemas viales, los cuales no podían solucionarse por la falta de infraestructura adecuada, y de un reglamento de tránsito que normara el paso de transportes tan disímolos como el caballo y el automóvil, o las carretas y el tranvía.

Asimismo, en otro terreno -el político y el social- la ciudad de México enfrentaba al finalizar el primer decenio del siglo XX, los síntomas de descontento del pueblo: descontento originado en la desigualdad y la explotación de millones de campesinos, problema que daría pie a una de las primeras revoluciones sociales del siglo.

#### I.4. LA EPOCA POSREVOLUCIONARIA: MEXICO EN EL SIGLO XX (1911-1982).

##### 1.4.1. El crecimiento urbano de la ciudad de México.

En México el primer decenio del siglo XX finalizó en un clima de tensión política, debido a los múltiples levantamientos ocurridos en diferentes puntos del país (Puebla, Chihuahua, San Luis Potosí, Sonora) en contra de la dictadura de Porfirio Díaz.

---

<sup>72</sup> RICALDE, JOSE LUIS. OP. CIT. P. 61.

Después de una fuerte lucha, las tropas insurrectas encabezadas por Francisco I. Madero vencieron al dictador, el cual se vió obligado a renunciar a su cargo (26 de mayo de 1911) y a salir del país rumbo a Francia.

Posteriormente, la fórmula Madero-Pino Suarez resultó vencedora en las elecciones. El gobierno de Francisco I. Madero se caracterizó por la falta de decisión política; y por la acandrada lucha de los grupos políticos conservadores por recuperar el poder. La lucha fué tan enconada que, en el año de 1913 Victoriano Huerta traicionó al gobierno legítimo, aprehendiendo y asesinando a Madero y a Pino Suarez.

La reacción de los caudillos revolucionarios ante estos hechos no se hizo esperar: con el Plan de Guadalupe (1913) los revolucionarios se unieron en contra del usurpador Huerta. Tal fué la efectividad de esta unión que en 1914 retomaron el control del gobierno.

A partir de esa fecha se abre un período en la historia de México de luchas intestinas por el poder, al interior del grupo vencedor, y que habría de reflejarse en la constitución de 1917. La lucha continuó hasta lograrse el cambio periódico de gobierno, de una manera relativamente pacífica.

Mientras estos hechos sucedían, la ciudad de México sufría las repercusiones del movimiento armado: el abasto de productos era escaso; la intranquilidad y la anarquía reinaban en forma constante; la economía estaba hecha pedazos tanto por la falta de producción y destrucción de infraestructura, como por los fenómenos inflacionarios causados por el uso de diferentes monedas (cada facción imprimía su papel moneda).

Un elemento importante para nuestro estudio es el que se presenta en la constitución de 1917, en su artículo 44 reafirma la existencia del D.F. "El D.F. se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso

General".<sup>73</sup>

En cuanto al crecimiento urbano de la ciudad, de 1911 a 1930 se dió un período de crecimiento territorial lento: la economía se encontraba en mal estado, la estabilidad política aún no era un hecho. Hasta 1930 el escaso crecimiento de la ciudad se registraba hacia el sureste, "... siguiendo las márgenes de la calzada de Tacubaya, de la avenida de los Insurgentes y de la calzada de Tlalpan. Crecían las colonias de San Pedro de los Pinos y de la Condesa".<sup>74</sup> En este período se crearon pequeños fraccionamientos; aparece también la preocupación oficial aparente, por la construcción de viviendas y equipamiento urbano.

En la búsqueda de una política unificadora y un proyecto nacional para la nueva sociedad posrevolucionaria se incursionó también en campos como la arquitectura: dominando el Art-Déco el horizonte urbano.<sup>75</sup> Dentro de este contexto, para 1930 el D.F. poseía una población de 1,229,576 hab., casi el doble de la registrada en 1910: 720,753 habitantes; la mayoría de los cuales se asentaban en lo que hoy es el centro de la ciudad de México.<sup>76</sup>

La etapa que va de 1930 a 1970 puede caracterizarse por la creciente urbanización del Distrito Federal, misma que originó el desbordamiento de la mancha urbana en algunos puntos de su territorio. Durante el decenio de 1930 el gobierno cardenista fomentó la construcción de infraestructura y equipamiento urbano: pavimentación, drenaje, electrificación, etc. (como una forma de atraer capitales extranjeros), al mismo tiempo manejó una estrategia de concertación con los colonos de los nuevos

<sup>73</sup> SOTOMAYOR, ARTURO. OP. CIT. P. 83.

<sup>74</sup> VARGAS, UBALDO. OP. CIT. P. 154.

<sup>75</sup> VID GRUPO DE ESTUDIOS DE HABITAT. UNIVERSIDAD METROPOLITANA-AZCAPOTZALCO. "ESBOZO HISTÓRICO DE LA ARQUITECTURA CONTEMPORÁNEA DE MÉXICO". EN INFORMACIÓN CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA, VOLUMEN 8, No. 114. MÉXICO D.F. COMISIÓN NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA, MARZO DE 1986, PP. 24-26.

<sup>76</sup> VID. D.F. "AMBITO DE VITALIDAD Y TRANSPORTE 1992". 1a. EDICIÓN. MÉXICO D.F. SECRETARÍA DE OBRAS Y SERVICIOS. COMISIÓN DE VITALIDAD Y TRANSPORTE URBANO. 1983. P. 3.

fraccionamientos de la ciudad, con lo cual se produjo un mayor crecimiento de la zona urbana. Este decenio no estuvo exento de problemas, ante el continuo crecimiento urbano y la concentración de actividades en la capital, se creó un amplio déficit de viviendas y servicios públicos.

En los decenios de 1940 y 1950 la tendencia a la urbanización y el crecimiento poblacional se agudizó a consecuencia del despegue industrial que el país estaba teniendo y que repercutió en forma considerable en la capital de la república.

El decenio de 1940 mostraba la ciudad de México como una gran ciudad (incluso con los problemas y contradicciones que esto implica). En esta época la ciudad ya había llegado (por el crecimiento demográfico-espacial), a sus límites jurídicos, sólo "... le quedaba pocas zonas por fraccionar (las de Balbuena e intersección de las colonias del Valle-Narvarte-Portales)".<sup>77</sup>

Para enfrentar los problemas urbanos (fraccionamientos ilegales, migración rural) el gobierno hizo ordenamientos cada vez más estrictos; sin tomar en cuenta que estos problemas surgían como consecuencia de la estrategia de desarrollo y de la desigualdad imperante, no solo de la acción aislada de los individuos.

Dentro de este marco dieron inicio fenómenos muy importantes que marcarían el futuro de la ciudad de México. La zona central de la ciudad decreció en habitantes y en importancia, por el contrario las zonas periféricas se expandieron rápidamente, provocando el aumento de la población en las delegaciones adyacentes. Este fenómeno fué resultado de: la política del gobierno de incrementar las opciones viales a todo lo largo y ancho del perímetro de la ciudad; el establecimiento de personas pudientes en nuevos fraccionamientos fuera de la zona central; el acortamiento de las distancias mediante el uso del automóvil. A consecuencia de lo anterior la zona central de la ciudad inició

---

<sup>77</sup> MOSENO, ALEJANDRA, OP. CIT., P. 227.



su decaimiento económico; las antiguas casas señoriales fueron ocupadas como vecindades por personas de escasos recursos.

Para el decenio comprendido entre 1950-1960 el crecimiento urbano de la ciudad de México y zonas aledañas fue explosivo; de una manera acelerada creció la concentración territorial y poblacional. Un poco antes, en 1946, el gobierno de Miguel Alemán: "... inauguraba lo que se va a denominar el desarrollo estabilizador que favorece al capital financiero y bancario, a la inversión extranjera, manipula al movimiento obrero y campesino reprime toda posibilidad de disidencia".<sup>78</sup> Esta política, contraria a los intereses de las grandes mayorías rindió frutos en cuanto al crecimiento económico, principalmente del sector industrial: el cual tuvo un crecimiento increíble de 96% entre 1950 y 1960. Al mismo tiempo el campo se empobreció, originando la migración de millones de personas a las ciudades y dentro del grupo de las mayores, a la principal: la ciudad de México.

El crecimiento del área urbana dentro del D.F. implicó como ya se había mencionado: primero el despoblamiento del área central de la ciudad de México y el reforzamiento de las delegaciones centrales; posteriormente la baja en la densidad poblacional de estas delegaciones centrales y el poblamiento de las más alejadas del centro: Coyoacán, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Alvaro Obregón y Azcapotzalco.

Además en este decenio, de 1950 a 1960 con el amplio desarrollo industrial de la metrópoli (ubicado principalmente en el norte del Distrito Federal debido al bajo precio de la tierra y a la disponibilidad de mano de obra), comenzó el proceso de conurbación con el Estado de México. De tal modo que la mancha urbana invadió: "... los municipios conurbados de Naucalpan, Tlalnepantla y Ecatepec, junto con el vaso del ex-lago de Texcoco, (los cuales) absorbieron considerablemente contingentes

---

<sup>78</sup> CÁRDENA, GABRIEL, LOS SEPTENTA Y CINCO AÑOS DEL DESARROLLO, 1a. EDICIÓN, MÉXICO D.F., EDITORIAL OCEANO, 1969, P. 129.

de grupos familiares sobre todo de escasos recursos económicos".<sup>77</sup>

En el decenio de 1960 se continuó con la estrategia económica del desarrollo estabilizador, con la tradición de intolerancia política y desigualdad social, elementos que dieron origen a la grave crisis de principios de los años 70's misma que mostraba las contradicciones y limitaciones del sistema.

En este decenio (1960) se llevaron a cabo monumentales obras públicas que pretendían dar constancia del carácter moderno del país, el mismo tiempo que significaban un paliativo para las necesidades de la población del D.F. Ejemplo de estas obras son: la Ciudad Universitaria del pedregal (1946-1962); el Centro Médico Nacional (1962); el edificio de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas; el conjunto habitacional Nonoalco-Tlatelolco (1963) con sus 11,633 departamentos y cerca de 70,000 habitantes; verdaderas islas funcionalistas que propugnaban por la separación de las actividades según la idea urbanística-arquitectónica en boga.<sup>80</sup>

Para esta época la concentración urbana había crecido tanto que, después de pasar los límites del D.F., en algunos puntos se aventuraba al Estado de México; por lo cual y para tener un concepto más cercano al problema, se le designó como Área Metropolitana de la ciudad de México (ANCM). Así: "... para 1960, la ZMCM incluía, excepto las delegaciones de Milpa Alta y Tlahuac, casi todo el D.F. así como los municipios de Naucalpan, Tlalnepantla, Ecatepec y Chimalhuacán del Estado de México. Entre 1960-1970 es absorbida también la delegación de Tlahuac del D.F., lapso en que incorporan además de los antes señalados, los municipios de Coacalco, Cuautitlán, Cuautitlán-Izcalli,

---

<sup>77</sup> NAVARRO, BERNARDO. "EL METRO DE LA CIUDAD DE MEXICO". EN REVISTA MEXICANA DE SOCIOLOGIA. AÑO XLVI/VOL. XLVI. No. 4. MEXICO D.F. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES. U.N.A.M. OCTUBRE-DICIEMBRE DE 1984. P. 97.

<sup>80</sup> VID GRUPO DE ESTUDIOS DE HABITAT. U.A.M.-AZCAPOTZALCO. OP. CIT. P. 24-26.

Huixquilucan, Netzahualcóyotl, Tultitlán, Zaragoza y la Paz".<sup>11</sup>

Por los datos anteriores se puede tener una idea aproximada del tamaño de la metrópoli que ya reunía dos características muy propias: mantener viviendo fuera del D.F. a una gran cantidad de población dependiente (1'992,800 personas) y concentrar en sí la actividad económica, política y de gestión más importante del país.<sup>12</sup>

Por otro lado, aunque el gran tamaño de la metrópoli creaba facilidades y ganancias (a los industriales daba más ganancias por las economías de escala), para la mayoría traía problemas de: vivienda, transportación, equipamiento urbano, etc.

Después de analizar los dos períodos anteriores en que hemos dividido al siglo XX para su estudio, abordaremos el último período que comprende de 1970 a 1982.

Como hemos visto en las páginas anteriores la tendencia del crecimiento urbano en el D.F. y zonas conurbadas era continua; el decenio de 1970 no fue la excepción. En el terreno político gobernaba el país el licenciado Luis Echeverría (1970-1976), su gobierno enfrentaba el reto de los numerosos fraccionamientos que aparecían constantemente en zonas de muy difícil acceso y dotación de servicios, como: las minas y barracas del poniente y del norte o los fraccionamientos ilegales de Iztapalapa e Iztacalco, etc.

En esta época por primera vez el gobierno reconoció formalmente la existencia de la crisis urbana y dió la pauta para atacar el problema por medio de la planeación. Así surgió la Ley General de Asentamientos Humanos (1976), que trató de convertirse en un elemento ordenador de los centros de población y de la que se derivaría el Plan de Desarrollo Urbano 1978 y el Plan de Desarrollo Urbano del D.F. (PDUDF) 1980. También fué fundado el

---

<sup>11</sup> GONZALEZ, GLORIA. "EL D.F. SUS PROBLEMAS Y SU PLANEACIÓN", 1a. EDICIÓN. MEXICO D.F. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO, 1983. P. 36.

<sup>12</sup> VID NAVARRO, BERNARDO. OP. CIT. P. 87.

INFONAVIT, órgano encargado de buscar la solución al problema de la vivienda para las clases populares.

Sin embargo la problemática todavía era delicada, pues implicaba: altos índices de migración y de crecimiento de la población (el D.F. ya contaba con 6'874,165 habitantes en tanto que el área metropolitana tenía: 8'623,000 habitantes)<sup>83</sup>: la formación de asentamientos irregulares cuya localización no permitía dotarlos de servicios: déficit de vivienda: falta de transporte, etc.; además del desgaste de la estrategia de desarrollo. lo cual daba lugar a una crisis económica que escaseaba los recursos del Estado.

La atención del gobierno a esta situación no habría de surgir sino hasta el sexenio de José López Portillo (1976-1982) quien, mediante los recursos obtenidos por la explotación del petróleo, pretendió dar un carácter "moderno" a la ciudad de México: de ahí que desembolsara grandes cantidades de recursos para proyectos como el de la vialidad (ejes viales) o el metro, que constituyeron una forma de enfrentar la problemática urbana.

Sin embargo estos fueron sólo paliativos pues el problema no se atacó de raíz, por eso: "Para 1979 la ZMCM constituye una unidad espacial definida por el área territorial correspondiente a las 16 delegaciones del D.F. y a los 12 municipios conurbados del estado de México... [antes mencionados]. Misma que ocupa una extensión total de 2,396 km<sup>2</sup>, con un área urbana próxima a los 10,000 km<sup>2</sup> y con una densidad promedio de 5.615 habitantes por km<sup>2</sup>. Entendiendo por área urbana una superficie territorial en forma de usos urbanos y continuidad físico-espacial".<sup>84</sup>

Atendiendo a las anteriores cifras, es posible saber que la tendencia de crecimiento del área urbana no se detuvo, al contrario aumentó.

---

<sup>83</sup> D.D.F. "ANUARIO DE VIALIDAD Y TRANSPORTE 1992", OP. CIT., P. 3.

<sup>84</sup> GONZALEZ, GLORIA, OP. CIT., P. 36.

Antes de continuar es necesario hacer una reflexión sobre la estructura jurídico-política del D.F. y su aporte a la solución de la problemática urbana. El D.F. ha sufrido varias transformaciones a lo largo de su historia, desde su fundación en 1824 cuando estaba formado por municipios (suprimidos en 1928), hasta la Ley Orgánica de 1970 que identificó el término "Ciudad de México" con "D.F.", como términos sinónimos, debido al amplio crecimiento de la ciudad de México, que desbordó el "casco", asiento original de los poderes y ocupó gran parte del D.F.<sup>89</sup>

Este asunto es importante porque muestra la reforma y adecuación de la ley a la situación actual: "Según se especificó en dicha ley [ley orgánica del D.F. diciembre de 1970] la Ciudad de México capital de los Estados Unidos Mexicanos, coincide territorialmente con el D.F."<sup>90</sup>

Así pues, para inicios del decenio de 1980 la problemática urbana de la ciudad de México llegaba a puntos sumamente delicados. Para 1982 tenía la ciudad de México: 9'944,962 habitantes; el área metropolitana de la ciudad de México contaba con 15'379,000 habitantes. En comparación con el D.F. había aumentado su población en 568,276 personas; el ZMCM, aumentó su población en 934,000 habitantes. Con las cifras anteriores es observable el rápido aumento de la población, misma que exige empleo, equipamiento urbano, recreación, educación, etc.

Este ha sido a grosso modo el desarrollo urbano del D.F., desde 1911 hasta 1982. A continuación abordaremos un elemento específico de la problemática urbana del D.F.: el transporte de pasajeros.

#### 1.4.2. El transporte de pasajeros en la ciudad de México.

El siglo XX ha sido un período en que los avances tecnológicos cambiaron, de un modo sustancial, las formas de vida

<sup>89</sup> VID SOTOMAYOR, ARTURO. OP. CIT. P. 84.

<sup>90</sup> VID GONZALEZ, GLORIA. OP. CIT. P. 36.

y tradiciones de la sociedad. En México, en el sector de los transportes esto es un hecho; pues desde principios de siglo cuando aún se usaban los carruajes hasta la época actual cuando existen transportes tan modernos como el metro, el avance ha sido continuo e ininterrumpido. A continuación nos ocuparemos de la evolución de los transportes y el papel que han tenido en el funcionamiento de la ciudad de México.

Al finalizar la primera década del siglo la preeminencia en el transporte colectivo la tenían los tranvías eléctricos, los cuales transportaban gran cantidad de gente a los diversos rumbos de la ciudad. Aunque esta situación no duró mucho tiempo.

En 1916, a consecuencia de los constantes paros de labores de los tranviarios, aparecen los primeros "camioncitos" impulsados por motores de gasolina. Estos primitivos medios de transporte consistían en el chasis alargado de un automóvil con una carrocería de madera y bancas en el interior; las condiciones de seguridad y comodidad de estos vehículos dejaba mucho que desear: su capacidad era de 10 pasajeros sentados.

En estos años no existía orden en las rutas, paradas e incluso pasajes de los camioncitos. La autoridad competente no reglamentaba de una forma eficaz su funcionamiento, de modo que los choferes no tenían ruta fija (adoptando la que más les convenía), por lo cual las pugnas abundaban.

Tratando de solucionar estos problemas de organización, en 1917 el gobierno del D.F. concedió el permiso (con número limitado de miembros) para la primera ruta que fue la "Santa María Mixcalco y Anexas". Sin embargo el problema no se resolvió tan fácilmente, los choferes pedían un control más estricto por parte del ayuntamiento para lograr que las líneas funcionaran mejor; de ahí que el 27 de febrero de 1922 realizaran una manifestación frente a las oficinas del Ayuntamiento del D.F. La manifestación terminó en un motín sangriento.

Las principales demandas que sostenían los choferes eran: la limitación de la expedición de permisos dependiendo de la línea,

la unión de choferes en determinadas rutas; entre las demandas descollaba una por su importancia: negar el permiso a la compañía de tranvías para explotar con equipos de auto-ómnibus las distintas líneas de camiones por ser este un atentado que mataría el esfuerzo del pequeño propietario".<sup>87</sup>

A causa de la magnitud del problema intervino personalmente el General Alvaro Obregón, quien aprobó la mayor parte de las demandas; en especial la última.

Con esto se afianzaron los lazos entre los camioneros y el gobierno. Esta confluencia de intereses fué muy importante para las dos partes:

- 1) El 3 de febrero de 1924 los camioneros integraron una columna de 300 camiones, que utilizó el general Alvaro Obregón para combatir el movimiento de la huertista en la batalla de Ocotlán, Jalisco.
- 2) Alvaro Obregón estuvo de parte de los camioneros cuando existieron conflictos con los tranviarios.

En 1923 se fundó la Alianza de Camioneros de México A.C. en la que se integraron los permisionarios, choferes y cobradores para defenderse de los grupos trasnacionales y nacionales que querían quitarles el control de su actividad.

Mientras esta era la situación de los camioneros los tranviarios sufrían varios problemas. Durante 1923, 1924 y 1925 los tranvías alcanzaron su máximo desarrollo (en 1929 terminaron de construir los últimos apéndices que conectaron nuevas colonias con la ciudad), las compañías extranjeras no invirtieron más en infraestructura y redujeron el salario de sus trabajadores con el pretexto de la falta de ganancias. lo que trajo como consecuencia constantes conflictos laborales, en detrimento del servicio que prestaban.

Los problemas laborales de los tranviarios también se ubicaron a nivel gremial, la CROM de Luis N. Morones trataba de

---

<sup>87</sup> SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES. "APUNTES PARA LA HISTORIA DEL AUTOTRANSPORTE FEELESA". OP. CIT. P. 60.

obtener el control de los trabajadores adheridos a la C.G.T. (de tendencia anarquista). Por fin, después de varios conflictos, la CROM venció e incorporó a los trabajadores tranviarios al sindicalismo "oficial"»

Todos estos problemas aunados a la falta de funcionalidad y flexibilidad del travía (por los altos costos en infraestructura cuando se alargaba la red), que evitaban su adecuación a la continua expansión de la ciudad, hacían que este modo de transporte perdiera su importancia en favor de los camiones.

Así pues, los vehículos con motor de gasolina comenzaron a "apoderarse" de la ciudad; como ejemplo de esto pueden verse los siguientes acontecimientos: mientras que en 1918 los carruajes eran más numerosos que los automóviles, 10 años más tarde se prohibía el uso de coches de caballo en las calles para facilitar el tránsito; en 1925 se instalaba una armadora de la Ford Motor Company en el país; a principios de 1926 se planeaba un amplio programa de pavimentación y apertura de nuevas calles y calzadas.

En 1926 llegaron los primeros camiones de pasajeros, del extranjero; contruidos especialmente para tal fin, su capacidad era de 10 pasajeros. Estas unidades fueron antecedente de las que en el período 1942-1955, llegaron al país; más grandes, equipadas con velocidades y con carrocería integral, proporcionaban un servicio más eficaz; amén de que su cupo era mayor: de 20 a 30 personas.

En esta época los camiones se formaban en el Zócalo, punto de partida para las diferentes rutas. Las principales rutas eran: "... San Rafael-Aviación Civil, colonias del Vaso de Texcoco-San Lázaro, Roma-Piedad, Peralvillo-Cozumel, Indianilla-Sanatorio, Indianilla-Puerto Aéreo, Merced-Balbuena".»

Al mismo tiempo la Alianza de Camioneros progresaba al lograr más ventajas para sus afiliados: en 1926 se constituyó

---

» VID RODRIGUEZ, MIGUEL. OP. CIT.

» LOPEZ, FRUCTUOSO. OP. CIT., P. 89.



una cooperativa de combustibles y lubricantes; el 10 de mayo de 1927 inició sus operaciones el "Banco Nacional de Transportes"; en 1931 se iniciaron las actividades de una cooperativa de consumo de artefactos de hule; en 1931 se instaló la "Refaccionaria Automotriz", también dependiente de la Alianza y que surtía a los camioneros de: chasis, llantas, accesorios; en 1932 se establece el seguro camionero, un mecanismo de ayuda mutua, para casos de fallecimiento. Todo esto muestra el alto grado de organización alcanzado por los camioneros, los que en ese momento aún eran pequeños propietarios pero que con el tiempo concentrarían gran poder económico.

Para 1935 el D.F. contaba con las siguientes cantidades de vehículos: 22,686 automóviles, 1,616 autobuses y 4,502 camiones. Estas cifras en comparación con las de 10 años antes: 15,063 automóviles, 2,622 autobuses y 3,059 camiones, dan la pauta para señalar el gran aumento de vehículos, que corrió a la par del aumento de la población y del crecimiento urbano. Como señala Bernardo Navarro: "... el transporte ha tenido como función principal dar fluidez a la traslación de las emergentes clases sociales fundamentales en el ámbito de nuestra ciudad".<sup>70</sup>

Durante el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940) surgió la primera forma de organización administrativa de los camioneros bajo la designación de sociedades cooperativas de autotransporte, mismas que solo funcionaron bien un tiempo, pero después, desaparecieron.

Para 1940 los dueños de camiones contaban con una mayor cantidad de unidades: 2,502 vehículos, mientras que los tranvías no rebasaban las 500 unidades: estas cifras muestran que la preeminencia del autobús sobre otros medios de transporte era ya un hecho.<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> NAVARRO, BERNARDO. OP. CIT., P. 85.

<sup>71</sup> NAVARRO, BERNARDO. "EL TRASPASO MASIVO DE LA FLESA DE TRABAJO EN LA CIUDAD DE MEXICO", 1a. EDICION. MEXICO D.F. PLAZA Y VALDEZ EDITORES. 1988. P. 34.

Durante varios años la situación casi no sufrió variaciones; los medios de transporte más usados eran: el camión, el tranvía, los autos particulares y los taxis, en el orden anotado.

Sin embargo para 1945 se inició el más grave y definitivo conflicto laboral de los tranviarios; en ese año los tranviarios suspendieron varias veces sus labores buscando mejoras salariales pero los patrones no concedían ningún aumento; la situación era grave para los habitantes de la ciudad, por lo cual el gobierno intervino tomando posesión de los bienes de la empresa y prestando el servicio. El problema no tenía visos de solución, por eso el 31 de diciembre de 1945 el licenciado Manuel Avila Camacho expidió un decreto en el que se informó a la compañía que se había iniciado el proceso para revocar la concesión, posesionándose al mismo tiempo de los bienes de la misma. Para el 19 de abril de 1947 fue expedido el decreto de ley que creó el organismo descentralizado "Servicio de Transportes Eléctricos del D.F."

Sin embargo debido a recursos legales intercedidos por la empresa, la ley del 31 de diciembre de 1946 no tuvo aplicación completa, sino hasta el 30 de diciembre de 1955 (después de haber pagado \$35'974,711 a la empresa) fecha en que se expidió la ley que aún hoy rige al S.T.E.D.F.\*\*

Así pues, son los tranvías el primer modo de transporte que pasa al dominio del Estado, ante el imperativo de servir para la realización cabal de sus actividades. Al quedar bajo su administración el servicio, el Estado trató de mejorarlo; para ello en 1953 adquirió 273 tranvías tipo P.C.C. de gran capacidad, 255 trolebuses y 92 autobuses (los cuales sólo funcionaron temporalmente).

En los decenios de 1950 y 1960 comenzó a expandirse rápidamente el número de automóviles particulares en operación en el D.F., por lo que pronto se convirtió en la modalidad de

---

\*\* VID RICALDE, JOSE LUIS, OP. CIT. P. 25.

transporte dominante, no por el volumen de pasajeros transportados sino por el número de vehículos en circulación, pues de 1950 a 1970 pasaron de 55,014 a 589,615; un aumento del 1,000%.<sup>23</sup> El automóvil particular no respondió a los requerimientos de transporte del grueso de población, sino más bien a los anhelos de status social que su posesión conlleva y que buscaban las clases medias y altas, en creciente expansión. El aumento de vehículos trajo como consecuencia la saturación de las áreas viales disponibles; problema crónico de la ciudad que repercute hasta nuestros días.

En esos años el transporte en todas sus modalidades, amplió su cobertura y a su vez hizo que se ampliara la mancha urbana del D.F., en un proceso continuo al que estimuló la creciente formación de industrias en el Valle de México. El transporte de la fuerza de trabajo, la comunicación de los numerosos fraccionamientos con las áreas de trabajo, la migración de personas a la ciudad, todo esto forma parte de la dinámica de desarrollo implantada por los gobiernos de la época.

El 28 de diciembre de 1959 a instancias del poder ejecutivo los camioneros se unieron en la: "Unión de Permisarios de transporte de pasajeros en camiones y autobuses del D.F.", institución que creaba un frente único para la administración de su patrimonio y que además, al quedar bajo la égida del Estado, representaba una forma de control a quienes constituían el eje de la transportación en el D.F.

Durante estos años los cambios en la dinámica del transporte de pasajeros en el D.F. fueron muy pocos. No es sino hasta finales del decenio de 1960 cuando se presentó la opción de un revolucionario modo de transporte para la ciudad de México. Esta modalidad fue un tren eléctrico de recorrido subterráneo y superficial: el "metro".

Sin embargo, por su naturaleza el metro no fué fácil de construir. Primero debieron solucionarse varias dificultades:

- a) económicas y sociales. De donde obtener financiamiento? y Cómo conciliar los intereses de las personas a las que se afectaría?.
- b) técnicas. Habría de hacerse frente a la naturaleza acuosa y sísmica del suelo de la ciudad de México.

Estas limitantes fueron sobrepasadas con la ayuda y asesoría francesa: la tecnología de dos compañías de ingeniería francesa junto con la acción de Ingenieros Civiles Asociados (ICA), de México solucionaron los problemas técnicos; el gobierno y algunos bancos franceses aportaron capital para la ejecución de las obras (además del financiamiento proporcionado por las compañías constructoras mexicanas).

Así el: "... 19 de junio de 1967 dieron inicio las obras del metro, cincuenta días después de la publicación del decreto constitutivo y posteriormente al estudio de 30 alternativas propuestas. Solamente veintiséis meses después se inauguró el 75% de la línea 1 (Zaragoza-Chapultepec) el 5 de septiembre de 1969".<sup>74</sup> A finales de 1970 se puso en servicio la línea 2 en su tramo Pino Suarez-Taxqueña, con 9.5 km.

Más o menos en la misma fecha en que nació el metro. (Para ser más exactos en 1968 durante las olimpiadas) aparecieron los taxis de ruta fija o "peseros" como comunmente se les conoce. Este tipo de transporte sólo iba a ser temporal, mientras duraran las olimpiadas; sin embargo, en la actualidad aún continúa y cobra cada vez más importancia debido al apoyo gubernamental. En 1983 los "peseros" contaban con 103 rutas y 14,377 vehículos.

Por otra parte, en 1973 después de llegar a un acuerdo con las autoridades, los permisionarios cambiaron la naturaleza de la Alianza de Camioneros convirtiéndola en Sociedad Anónima: "Esto hizo desaparecer los 92 sindicatos (patronales) para integrarlos en 20 grupos, en los que se tuviera el mayor número de sindicatos

---

<sup>74</sup> NAVARRO, BERNARDO. "EL METRO DE LA CIUDAD DE MEXICO". OP. CIT. P. 90.

y de unidades para cada uno de ellos. De esta forma se transformó la representación sindical-patronal en representación gremial-empresarial.<sup>75</sup> Así la Alianza de Camioneros recibió un gran impulso, llegando a concentrar gran poder político y económico que condicionaba la prestación del servicio a criterios de rentabilidad económica. Por lo tanto, aumentaba el poder de la Alianza Camionera. Aún sobre la Unión de Permisarios: "... factor fundamental en la transformación de la unión de permisarios, fué el hecho de que el apoderado general de los camioneros urbanos ocupara posteriormente la jefatura del D.D.F. Indudablemente imbuido del espíritu camionero y de los criterios utilizados por el gremio en la prestación del servicio, la nueva autoridad permitió que la Alianza de Camioneros A.C., estableciera nuevas fronteras rebasando a la Unión de Permisarios e implantando los criterios de los grupos mayoritarios de camioneros sobre el interés general".<sup>76</sup>

Así pues, a principios del decenio de los 70's un grupo poderoso de camioneros obtuvo dominio sobre los demás en conjunción con altos funcionarios del gobierno, los que habrían de usar este servicio público para su beneficio.

Otra circunstancia se agna a este hecho, en el sexenio de Luis Echeverría (1970-1976) a pesar del constante crecimiento de la ciudad y de sus habitantes, el metro no aumentó su extensión. Las razones de no construir ni un kilómetro son varias: el enorme desembolso de recursos económicos hizo que la construcción fuera detenida; además las otras razones eran de tipo político: "... parecían estar vinculadas con la política global de transporte en la ciudad, los intereses de la industria automotriz, la presencia de signos recesivos en la economía y, sobre todo, los vínculos políticos de los principales permisarios con el gobierno en

---

<sup>75</sup> LOPEZ, FRUCTUOSO, OP. CIT. P. 93.

<sup>76</sup> IBIDEM, P. 94.

turno".<sup>77</sup>

Como consecuencia del rezago en la construcción del metro, y del mal servicio que prestaban los autobuses (consentidos por autoridades flexibles) la ciudadanía se enfrentaba a la saturación, los problemas viales y al desgaste físico sufrido al transportarse de un punto a otro de la ciudad. "Entre 1974 y 1976, el número de accidentes a usuarios, registrados por el S.C.T. aumentó en cerca del 200% mientras que la afluencia de pasajeros se incrementaba en poco menos del 23%."<sup>78</sup>

Al comenzar el sexenio 1976-1982, el presidente José López se encontró con grandes problemas de vialidad y transporte: el metro estaba saturado y con gran peligro de accidentes; los transportes eléctricos no satisfacían la demanda; los camiones en malas condiciones mecánicas (que causaban contaminación ambiental y sonora); la vialidad no era suficiente para el número de vehículos.

El gobierno pretendió solucionar estos problemas siguiendo una lógica de planificación, para ello estableció el Plan Rector de vialidad y transporte que incluía: el Plan Maestro del Metro, el cual pretendía aumentar la longitud de las líneas; el plan de transporte de superficie, cuyos objetivos contemplaban aumentar el parque vehicular y la calidad del servicio; y el plan de vialidad, cuyas metas eran: la conclusión de 34 ejes viales y los circuitos internos y periféricos; además de la construcción de 20,000 cajones de estacionamiento.

En 1977 el D.D.F. aumentó el número de trolebuses (puso en operación 118 trolebuses) y constituyó la empresa "Transportes Línea Ruta 100" con mil unidades. Para 1982, al finalizar su mandato José López había entregado 37.442 km. de nuevas ampliaciones al metro. En el renglón de vialidad, en 1979 se pusieron en funcionamiento 17 ejes viales; en 1980 se inauguraron

---

<sup>77</sup> NAVARRO, BERNARDO. *OP. CIT.* P. 92.

<sup>78</sup> *IBIDEM.* P. 92.

97.5 km más, que se sumaron a los 115 km. ya existentes.

Como pueda verse el mayor esfuerzo fué realizado en el renglón de vialidad, el cual por sí sólo no pudo resolver el problema de transporte. En cierto sentido la nueva vialidad era un paliativo a la circulación, obstaculizada por los automóviles particulares. De ahí que la medida no haya beneficiado a la mayoría que se transportaba (y que sigue haciéndolo) en el transporte colectivo, sino a una minoría que lo hace en auto particular.

Al finalizar el sexenio, el 25 de septiembre de 1981, el gobierno revocó las concesiones a los permisionarios del autotransporte urbano de pasajeros, con lo cual retomó este importante servicio público, creando para ello el organismo descentralizado: "Autotransportes Urbanos de Pasajeros Ruta-100". Como producto de un conflicto anterior la medida respondió a la resistencia de la Alianza de Camioneros, que pedía la elevación de las tarifas de transporte. El momento político-económico no se prestaba para hacerlo; debido a ello el gobierno se vió obligado a tomar en sus manos el servicio, subsidiándolo en gran proporción.

El Plan de Desarrollo Urbano de 1980 hizo un señalamiento de los principales problemas de transporte: para 1982 la situación no había cambiado sustancialmente, de modo que la problemática aún continuaba vigente; los principales problemas eran: el congestionamiento de la vialidad causada por los automóviles; la desarticulación de los modos de transporte (rutas, líneas), la sobreutilización en horas críticas de autobuses, trolebuses y metro.

Los problemas anteriores constituyen el marco en el cual la Administración Pública se desenvuelve, buscando el beneficio de la ciudadanía del D.F. En el próximo capítulo abordaremos el estudio de las empresas públicas que intervienen en la prestación del transporte en el D.F. y la estructura administrativa en que se ubican.

## CAPITULO 2.- LA INTERVENCION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA A TRAVES DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN LA PRESTACION DEL SERVICIO DE TRANSPORTE URBANO DE PASAJEROS EN EL DISTRITO FEDERAL.

En el capítulo anterior se hizo un esbozo histórico de la evolución de la ciudad de México y de los medios de transporte con los que ha contado. Era necesario estudiar unidos al desarrollo urbano y al transporte, ya que los dos están íntimamente relacionados, en la dinámica urbana de una comunidad como el Distrito Federal (D.F.).

En el presente capítulo será estudiada la respuesta que ha dado el Departamento del Distrito Federal (D.D.F.) al problema del transporte de pasajeros, al crear los tres organismos descentralizados que se ocupan de este servicio.

### 2.1. EL DISTRITO FEDERAL: CONSIDERACIONES ADMINISTRATIVAS.

El D.F. unidad político-administrativa creada mediante el decreto del 18 de noviembre de 1824 se asienta en la cuenca del Valle de México, compartiendo este territorio con otros estados: "El D.F. se encuentra asentado en el suroeste de la cuenca del Valle de México localizada en el extremo sur de la Mesa Central. Esta cuenca tiene una superficie de 9.600 km<sup>2</sup>. de los cuales 50% pertenecen al estado de México: 26% al de Hidalgo: 14% al D.F., 9% al estado de Tlaxcala y 1% al estado de Puebla".<sup>1</sup> La cercanía de otros estados, en relación directa con la porción de territorio que ocupan dentro del valle, contribuye a crear el fenómeno de la conurbación.

La evolución político-administrativa del gobierno del D.F. ha sido la siguiente hasta nuestros días:

- a) El 13 de abril de 1917, Venustiano Carranza por medio de la Ley de Organización del Distrito Federal y Territorios Federales, reafirmó al municipio libre como la base de la división

<sup>1</sup> GONZALEZ, SORIA, "EL D.F. SUS PROBLEMAS Y SU PLANTEAMIENTO". OP. CIT. P. 33.



territorial y política del D.F. De acuerdo con esta ley los ayuntamientos de cada municipio debían hacerse cargo de los servicios públicos a nivel local. El gobierno del D.F. (encabezado por un gobernador) se reservaba la función de supervisar dichos servicios.

b) El 31 de diciembre de 1928, cumpliendo con una reforma a la fracción VI del artículo 73, el congreso expidió la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, la cual constituyó un cambio radical en la organización del D.F. La reforma constitucional suprimió el régimen municipal, y la ley orgánica consiguiente dejó en las manos del presidente de la República el gobierno directo del D.F. Así se creó el D.D.F.: "... identificando a partir de entonces al gobierno administrativo del D.F. con una dependencia federal, específicamente un departamento administrativo de la Administración Pública, connotación que vendría a permanecer en la reglamentación posterior, acorde al crecimiento de la ciudad".<sup>2</sup> Con la existencia del D.D.F. se creó el puesto de Jefe del D.D.F. que podía ser nombrado y removido libremente por el Ejecutivo Federal. En lugar de los municipios el D.F. se organizó en un departamento central y 13 delegaciones, al frente de cada una de las cuales estaba un delegado, que se encargaba de la administración de los servicios públicos a nivel local.

c) La siguiente reforma fue hecha en base a la 2a. Ley Orgánica del D.D.F. promulgada el 31 de diciembre de 1941. Esta reglamentación jurídica introdujo cambios que se hacían necesarios ante el acelerado crecimiento del D.F. Los cambios que el D.F. sufrió, merced a esta ley fueron los siguientes:

- Dividió su territorio en: la ciudad de México y 11 delegaciones.
- El Jefe de D.D.F. fue facultado para nombrar y remover a sus colaboradores con aprobación del presidente de la República.

---

<sup>2</sup> OVILLA, MANUEL (COMP.) "LEY ORGÁNICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL". (COLECCION LEGISLACION), 1a. EDICION, MEXICO D.F. DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, 1994, P. 9.

- La estructura administrativa del D.D.F. se hizo más compleja ante las necesidades de una población en expansión.

d) El 29 de diciembre de 1970, se expide la 3a. Ley Orgánica del D.D.F.

Con este ordenamiento se creó una nueva división política. El D.F. quedó integrado por 16 delegaciones, las mismas que aún existen: Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuahutemoc, Iztacalco, Coyoacán, Alvaro Obregón, Magdalena Contreras, Cuajimalpa de Morelos, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta, Venustiano Carranza, Gustavo A. Madero y Tláhuac. En la ley se consigna otro cambio (abordado ya en capítulo I): "Según se especificó en dicha ley, la ciudad de México, capital de los Estados Unidos Mexicanos, coincide territorialmente con el D.F."<sup>2</sup>

En el año de 1972 se realizaron varias reformas y adiciones a la Ley Orgánica de 1970. Estas reformas daban un sentido más funcional a la estructura orgánica del D.D.F. Entre los nuevos órganos que aparecen con esta reforma se encuentra la Procuraduría de las colonias populares que representa tácitamente el reconocimiento de gran cantidad de asentamientos irregulares carentes de los más elementales servicios públicos.

e) El 29 de diciembre de 1978, fué expedida una Ley Orgánica del D.D.F. Poco después, el 6 de febrero de 1979 se publicó el 1er. reglamento interior. La Ley Orgánica de 1978 reorganizó la estructura administrativa del D.D.F. En la cúspide se encontraba el jefe del D.D.F., después en orden de jerarquía tres secretarías generales, una oficialía mayor, una contraloría, una tesorería y 17 direcciones generales; también se incorporaron al esquema los organismos desconcentrados, 21 en total, incluyendo a las 16 delegaciones.

f) En 1983 la Ley Orgánica del D.D.F. sufrió nuevas modificaciones a instancia del Congreso de la Unión; sin embargo estas modificaciones sólo fueron vigentes al momento de la

---

<sup>2</sup> GONZALEZ, GLORIA. OP. CIT. P. 34.

expedición de un nuevo reglamento interior, el cual se publicó el 17 de enero de 1984. Las modificaciones a la Ley Orgánica se centraron en la estructura administrativa del D.D.F.: crearon órganos administrativos cuyo fin es la atención de problemas graves del D.F.: la Coordinación General Jurídica, la Coordinación de Abasto y Distribución, y la Coordinación General de Transporte.

g) El 20 de agosto de 1985 fué publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el nuevo reglamento interior del D.D.F. Este documento imponía cambios a la estructura orgánica de la institución, al reordenar las funciones de las unidades administrativas para tratar de servir mejor a la comunidad. El reglamento interior de 1985 (aun vigente en 1988) señala la existencia de los siguientes órganos administrativos: la Jefatura del D.D.F.; cuatro Secretarías generales; un número flexible (de acuerdo a las necesidades) de secretarías adjuntas; una oficialía Mayor; una Contraloría General; una Tesorería; tres Coordinaciones Generales.\* (ver organigrama 1, en el anexo 2).

La estructura del D.D.F. ha sufrido modificaciones a lo largo de su gestión; estas fueron, en parte, producto de las necesidades del crecimiento demográfico-espacial del D.F., el cual trajo aparejados -por su naturaleza anómala- distintos problemas, fuertes obstáculos para el desempeño de las actividades cotidianas de los habitantes de esta área. Para mejorar la calidad de la vida de los habitantes del D.F. (demanda constante de la población), el D.D.F. configuró la organización administrativa que a continuación se detallará.

### 2.1.1. Organización interna de la Administración Pública del Distrito Federal.

La Administración Pública, disciplina y aparato administrativo, pretende en su sentido más esencial enfrentarse a

---

\* "LEY ORGANICA DEL D.D.F." EN DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, MEXICO D.F., PODER EJECUTIVO FEDERAL, 15/III/1983 P. 81.

los problemas de la comunidad, resolverlos atendiendo su opinión, y usando racionalmente los recursos disponibles. El concepto de Administración Pública que se usara en este trabajo es el siguiente: la Administración Pública es el conjunto de las instituciones que administran los recursos públicos de una comunidad para cumplir con los objetivos comunes y satisfacer los requerimientos generales de la misma. Atendiendo a nuestra definición podemos identificar al D.D.F. sus órganos desconcentrados, organismos descentralizados (y otras instituciones de la Administración paraestatal) como la Administración Pública del D.F.

Antes de seguir adelante, es necesario consignar la importancia del término "comunidad" usado en la definición anterior. Se usa esta palabra porque es importante resaltar el nivel "sui-generis" de la administración del D.F. en relación a los estados de la Federación. Si al D.F. fuera un estado más de la Federación el D.D.F. correspondería al nivel de gobierno de la entidad federativa: nivel estatal; sin embargo por las características especiales del D.F., el D.D.F. se halla en una relación de subordinación política y administrativa para con el Ejecutivo. Debido a ello en el D.F. sólo existen dos niveles de gobierno: el Federal y el Local, que es delegación del primero. El argumento esgrimido con más fuerza para justificar esta situación es la siguiente: "El propósito de señalar un lugar exclusivo para el D.F. fue evitar los conflictos que surgen por la coexistencia en una misma circunscripción territorial de autoridades federales y autoridades de los estados".<sup>2</sup> Actualmente se reconoce la debilidad de este argumento y de la organización que respalda, pues evita la participación ciudadana en la vigilancia de la prestación de los servicios públicos (asunto del que nos ocuparemos en otro capítulo). De ahí nuestra preocupación por conceptualizar a la población del D.F. como una comunidad.

---

<sup>2</sup> FRAGA, GABINO, "EFECTIVO ADMINISTRATIVO", 2da. EDICION, MEXICO D.F. EDITORIAL PORRUA, 1965 P. 190.

termino que tiene más referencia a la vida social de un conjunto de personas con objetivos y necesidades comunes (como el transporte) cuya satisfacción debe ser garantizada mediante los servicios públicos.

La Administración Pública del Distrito Federal a similitud de la Administración Pública Federal atiende la división entre dependencias y entidades, por lo tanto se divide en:

- Administración Pública Centralizada. De acuerdo con el Artículo 16 de la Ley Orgánica del D.D.F. vigente, esta compuesta por: "La Jefatura del Departamento, las Secretarías generales adjuntas, las Secretarías generales, la Oficialía Mayor, la Tesorería, la Contraloría General, las Delegaciones, las Coordinaciones generales, la Procuraduría Fiscal, las Direcciones generales, las direcciones y demás unidades administrativas centrales, y organos desconcentrados...".\*

- Administración Pública descentralizada o paraestatal. Este sector no se menciona en la Ley Orgánica, pero otros ordenamientos si hacen referencia a él: en 1988 el sector paraestatal estaba compuesto por Servicios Metropolitanos S.A.; Fideicomiso de vivienda del D.F.; Caja de previsión de la policía del D.F.; Caja de previsión de los trabajadores a lista de Raya del D.F.; Corporación Mexicana de Imprudencia S.A.; Sistema de Transporte Colectivo; Servicio de Transporte Eléctrico del D.F.; Autotransportes Urbanos de Pasajeros Ruta-100; Industrial de Abastos. En una entidad federativa estos organismos dependerían en última instancia del Poder Ejecutivo Estatal, en el D.D.F. dependen del Ejecutivo Federal.

### 2.1.2. El subsector Transporte.

El sector paraestatal del D.D.F., compuesto por organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos, conforman un sector heterogéneo cuyas acciones son

---

\* OVILLA, MANUEL DE CUI, P. 45.

coordinadas por el D.D.F. Esta atribución se fundamenta en el artículo 17 de la Ley Orgánica del D.D.F. vigente:

"Artículo 17. Al D.D.F. corresponde el despacho de los siguientes asuntos en materia de gobierno: (...) fracción XVI. Dirigir y controlar la política del D.D.F. fijada por el titular del Ejecutivo Federal, así como coordinar y avaluar, en los términos de la legislación aplicable la del sector correspondiente".<sup>7</sup>

En el reglamento interior esa atribución se delega al Jefe del Departamento" Art. 5. "El jefe del Departamento tendrá las siguientes atribuciones no delegables: I-Fijar, dirigir y controlar la política administrativa del D.D.F., así como coordinar, en los términos de las leyes y demás normas aplicables, la del sector correspondiente. A tal efecto planeará, coordinará y evaluará la operación de las entidades de dicho sector de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo, así como las metas y políticas nacionales que determine el presidente de los Estados Unidos Mexicanos".<sup>8</sup>

De acuerdo con estas atribuciones el Jefe del Departamento del D.F. estableció una organización más específica en la que cada grupo afín de entidades paraestatales son coordinados por un órgano adscrito directamente a él. Esta organización se basa en el acuerdo del día 17 de febrero de 1984 (D.D.F. 27-II-1984) el cual en su apartado único asienta: "las unidades administrativas centrales del D.D.F. a que se refiere el presente acuerdo coadyuvarán con el jefe del propio departamento en la promoción, coordinación, conducción, vigilancia y evaluación del desarrollo de las entidades paraestatales agrupadas en su sector como a continuación se detalla "(...) IV- Se agruparan en el subsector que coordinará la Coordinación General de Transporte: Sistema de Transporte Colectivo, Servicio de Transportes Eléctricos del D.F.

<sup>7</sup> IBIDEM, P. 47.

<sup>8</sup> "REGLAMENTO INTERIOR DEL D.D.F." EN DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION MEXICO D.F. PODER EJECUTIVO FEDERAL. 26/VIII/1985. P. 83.

y Autotransportes Urbanos de Pasajeros Ruta-100".<sup>7</sup>

En este sentido las empresas públicas de transporte en el D.F. quedarán agrupadas en el llamado "subsector transporte", a cargo de la Coordinación General de Transporte (CGT), creada para tal fin.

Desde este punto de vista la importancia de la C.G.T. resalta inmediatamente, porque comprende un organismo cuya tarea es (entre otras): la unificación de las acciones e integración general del subsector que controla. Por eso no es de extrañar la declaración que apareció un día después de su creación: "con el fin de lograr una adecuada integración de los medios de transporte, prestar un servicio más eficiente y reducir los costos unitarios, se creó la C.G.T. a cuyo cargo está el Ingeniero Francisco Noreña Casado".<sup>10</sup>

La anterior es la organización y composición del subsector transporte: un subsector con el cual la mayor parte de los habitantes del D.F. ha tenido contacto al abordar el metro, alguna unidad de Ruta-100, el trolebús o el tren ligero, para transportarse.

### 2.1.3. El transporte de pasajeros: un servicio público.

Porqué el transporte es considerado servicio público?. Esta pregunta nos remite a las necesidades de la comunidad. Puede afirmarse que, cuando un requerimiento individual pasa a ser una necesidad de toda o la mayoría de una comunidad, se convierte en una necesidad general, misma que debe ser resuelta mediante un servicio con determinadas características. La Ley Orgánica del D.D.F. en su artículo 23. señala estas características; el susodicho artículo nos dice que un servicio público es "... la

<sup>7</sup> OVILLA, MARCEL. OP. CIT. P. 186.

<sup>10</sup> PEREZ, NATILDE. "REORGANIZACION TOTAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, DE ACUERDO CON LA NUEVA LEY ORGANICA". EN EL SUPLEMENTO DIARIO: METROPOLI EN EL PERIODICO EL DIA, MEXICO D.F. 18 DE ENERO DE 1984. P. 3.

actividad organizada que se realice conforme a las leyes o reglamentos vigentes en el D.F., con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente (El subrayado es nuestro), necesidades de carácter colectivo. La prestación de estos servicios es de interés público".<sup>11</sup>

Originalmente, la prestación de los servicios públicos corresponde al D.D.F.: esta atribución (consignada en la Ley Orgánica del D.D.F. en el artículo 22) da la pauta para la concesión de algunos servicios a los particulares: "La prestación de los servicios en el D.F. corresponde al D.D.F., sin perjuicio de encomendarlos por disposición del Presidente ... mediante concesión limitada y temporal ..."<sup>12</sup> De ahí que en 1988, a pesar de considerarse al transporte como servicio público aún existe el transporte público de pasajeros de propiedad privada, como los taxis de ruta fija y ruta libre.

Sin embargo, la autoridad del D.D.F. sobre las concesiones que establece está presente en todo momento como una limitación al uso y abuso de los particulares, defendiendo formalmente el interés público: "La declaración oficial de que determinada actividad constituye un servicio público, implica que la prestación de dicho servicio es de utilidad pública. El Ejecutivo Federal podrá decretar la expropiación, limitación de dominio, servidumbre u ocupación temporal de los bienes que requieren para la prestación del servicio".<sup>13</sup>

Por lo tanto, los servicios públicos pueden concesionarse a un particular, pero cuando el interés público se a hecho de lado y el concesionario no cumpla las disposiciones legales (a criterio del Ejecutivo) a que se halla sujeto, puede revocarse la concesión, conservándola el D.D.F. o concediéndola a un particular diferente.

<sup>11</sup> OVILLA, SAMUEL. OP. CIT. P. 57.

<sup>12</sup> LOC. CIT.

<sup>13</sup> LOC. CIT.



Esta capacidad del D.D.F. respaldada por el Ejecutivo Federal, de poder revocar "unilateralmente y anticipadamente" las concesiones de servicio público (con la limitación del pago de una indemnización) consagrada en la fracción IX del artículo 27 de la Ley Orgánica, creó la base para que pudiera mantener una importante participación en la prestación del transporte en el D.F.; gracias a la cual al principiar el gobierno del presidente Miguel de la Madrid, el D.D.F. controlaba los principales medios de transporte de pasajeros, que en conjunto transportaban el 65.5% de los viajes/persona/día en la ZMCM.<sup>14</sup>

Para la atención de el servicio público de transporte de pasajeros en el D.F., fueron creadas 3 empresas públicas locales (como las designa Andres Serra), bajo la forma de organismos descentralizados. El proceso que les dio origen no fué el mismo. En el caso de S.T.E.D.F. y A.T.U.P.R-100 se realizó un acto de revocación de concesiones y expropiación. La expropiación consistió en: "... la determinación de los bienes necesarios, en la práctica del avalúo de los mismos, en el depósito o afianzamiento previo al monto de la indemnización y en la declaración de la autoridad concedente acerca de la procedencia de la expropiación".<sup>15</sup>

Después de este proceso (que muchos llaman de municipalización aunque incorrectamente, porque en el D.F. no existen municipios, ni gobierno estatal sino un Departamento Administrativo), se procedió a crear el Organismo descentralizado S.T.E.D.F.: "El procedimiento de creación (de las Empresas Públicas locales) reviste las formas siguientes: a) por medio de una ley del Congreso de la Unión, de la legislatura local, o un decreto administrativo ... preferentemente organizada bajo la

---

<sup>14</sup> NAVARRO, BERNARDO. "EL METRO DE LA CIUDAD DE MEXICO". OP. CIT. P. 95.

<sup>15</sup> FRAGA, GABINO. OP. CIT. P. 248.

forma de un organismo descentralizado local".<sup>16</sup> Las dos empresas públicas de transporte: S.T.C. y A.T.U.P.R-100 fueron creadas mediante decretos administrativos del Ejecutivo. S.T.E.D.F. fué originado por una ley del Congreso de la Unión.

Es de destacarse que el S.T.C. (metro) desde su origen constituyó un monopolio estatal; la planeación, organización, construcción, operación y mantenimiento ha estado a cargo del D.D.F., a veces auxiliado por la iniciativa privada mexicana y algunos organismos extranjeros, pero siempre bajo su responsabilidad. A.T.U.P.R-100 y S.T.E.D.F. nacieron sobre las bases realizadas por la iniciativa privada, con parque vehicular y personal ya establecido.

Como se ha visto, el transporte constituye un servicio público; es tan importante que una gran parte del potencial administrativo del D.D.F. se concentra en este renglón (esta aseveración será más expedita al analizar cada empresa). De la atención de esta demanda de la comunidad del D.F. y algunas zonas conurbadas, el gobierno del D.F. y por ende también el Gobierno de la República obtienen consenso y legitimidad. Así pues, el beneficio a la comunidad por la creación de los organismos del subsector transporte es también beneficio para el Estado.

Desde el punto de vista del servicio público, puede anotarse que: "La creación de estas empresas tiene como finalidad lograr una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos y cumplir objetivos económicos encaminados a promover el mejoramiento en la calidad de la vida en la comunidad".<sup>17</sup>

#### 2.1.4. El transporte privado.

A pesar de que al D.D.F. proporciona servicio a un gran porcentaje del total de pasajeros transportados, otra cantidad

<sup>16</sup> SERBA, ANDRÉS. "DERECHO ADMINISTRATIVO". TOMO I. 13a. EDICIÓN. MEXICO D.F. EDITORIAL PORRUA. 1985. P. 695.

<sup>17</sup> PICHARDO, ISMAEL. "INTRODUCCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MEXICO". TOMO II. 1a. EDICIÓN. MEXICO D.F. EDITORIAL INAP-CONACYT. I. II. P. 305.

considerable de gente es atendida por vehículos particulares.

Lo anterior tiene su explicación en la existencia de vehículos que podrían agruparse en dos rubros:

- a) el automóvil particular.
- b) el taxi de ruta fija "pesero" y el taxi de ruta libre.

Este género de transporte que designaremos como transporte privado<sup>10</sup> se forma por el automóvil particular y por los vehículos que, a pesar de prestar un servicio público (transporte) son propiedad de particulares (taxis en general).

La importancia del transporte privado se evidencia en las siguientes cifras: en 1980 participaba con 35.5% del total de viajes de la ZMCM; para 1987 el porcentaje de participación se elevó a 37.34%, lo que representó un aumento considerable: de modo que en 1987 transportarón casi el 40% del total de pasajeros.<sup>10</sup>

Atendiendo a lo que representan estos números y tomando en cuenta el contexto político-económico, se puede evidenciar el incremento de la participación del transporte privado. Debido a lo anterior, abordamos el estudio de la Dirección General de Autotransporte Urbano (D.G.A.U.) al final del capítulo, pues aunque no es nuestro tema, de manera referencial si afecta el contexto en que se desenvuelve la Administración Pública como prestadora del servicio de transporte de pasajeros en el D.F.

A continuación se analizará caso por caso el origen y desarrollo de los organismos descentralizados de transporte, haciendo principal énfasis en el período sexenal de Miguel de la Madrid.

---

<sup>10</sup> SE USARA EL TERMINO "TRANSPORTE PRIVADO" AUNQUE EN SENTIDO ESTRICTO A LOS TAXIS SE LES CONSIDERE TRANSPORTE PUBLICO DE PROPIEDAD PRIVADA.

<sup>10</sup> "PROGRAMA INTEGRAL DE TRANSPORTE" (INIMEO). MEXICO D.F. 1988. COORDINACION GENERAL DE TRANSPORTE.

## 2.2. LAS EMPRESAS PUBLICAS DE TRANSPORTE EN EL DISTRITO FEDERAL: ORIGEN, DESARROLLO Y ORGANIZACION.

La Empresa Pública (Tomando este termino como genero que incluye a los organismos descentralizados) sencillamente conceptualizada, se entiende como: la empresa propiedad del Estado que, mediante la producción de bienes y/o servicios, satisface las necesidades de la sociedad coadyuvando a alcanzar los objetivos generales de la misma.

De acuerdo con este concepto los organismos descentralizados de transporte del D.F. benefician a la sociedad a través de las siguientes vías, no excluyentes y muy ligadas entre sí:

1- Directamente satisfacen los requerimientos de transporte en el D.F. y algunas zonas conurbadas (en el caso de Ruta-100). Mediante esta acción intervienen también en la modernización de la economía y el desarrollo productivo, al transportar la mano de obra que labora.

2- Al manejar un amplio conjunto de recursos se convierten en un instrumento de política económica: así junto con los demás factores de la política económica forman la estrategia de desarrollo del gobierno en turno, que formalmente incide en la economía "... a fin de promover la más expedita consecución de los objetivos nacionales".<sup>17</sup>

3- Los organismos descentralizados cuyo objetivo es el transporte de pasajeros en el D.F. (en el periodo 1962-1988), se ocuparon de operar un mecanismo de transferencia social de recursos sin atender los criterios empresariales (rentabilidad económica) que el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid exigía a la mayoría de las empresas paraestatales. En ese sentido las misiones de los organismos descentralizados de transporte fueron: "proveer empleo ... el desarrollo regional y el suministro de servicios y satisfactores básicos (subsidiados) a sectores

---

<sup>17</sup> RUIZ, JORGE. "SISTEMA ECONOMICO, PLANIFICACION Y EMPRESA PUBLICA EN MEXICO" (ENSAYOS I 8)

populares marginados".<sup>20</sup> El renglón más evidente de esa acción de transferencia social de recursos se ejemplifica en el costo del viaje, subsidiado a lo largo del sexenio en un monto considerable. La mayor parte del subsidio era cubierto mediante transferencias del gobierno federal; el cual aceptaba esta carga debido a que políticamente era redituable, pues ganaba consenso ante personas descontentas por los bajos salarios.

Así pues con lo anterior se hace evidente la importancia de los organismos descentralizados de transporte, en los renglones económico, político y social. En este subcapítulo abordaremos su estudio haciendo especial hincapié en los objetivos que persiguen. Al final haremos la evaluación de los tres principales medios de transporte, operados por los mencionados organismos.

#### 2.2.1. Servicio de transportes eléctricos del distrito federal. (STEDF).

##### 2.2.1.1. Origen del organismo descentralizado S.T.E.D.F.

Este organismo descentralizado tiene su antecedente en un conflicto laboral. Las compañías: de ferrocarriles del D.F., limitada de travías S.A., y Tranvías de México S.A. opusieron el argumento de la no rentabilidad de la actividad a la solicitud de aumento salarial de sus trabajadores. En respuesta el 3 de febrero de 1945 los trabajadores iniciaron la primera de una serie de huelgas que afectarían el servicio. Ante esta situación el D.D.F. tomó posesión de los bienes de las empresas.

Después de múltiples negociaciones entre empresa y trabajadores no pudo llegarse a ningún arreglo. Debido a ello el Presidente Manuel Avila Camacho expidió un decreto publicado el 2 de enero de 1946 con el cual se iniciaba la revocación del decreto de concesión de la prestación del servicio de transporte eléctrico.

Las empresas reaccionaron interponiendo dos amparos,

---

<sup>20</sup> BARENSTEIN, JORGE. "LA GESTIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN MÉXICO", la REIMPRESIÓN. MÉXICO D.F. CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y COECCIA ECONÓMICAS. 1983. P. 57.

retrasando la revocación hasta obtener un acuerdo mediante el cual se les indemnizó con \$35'974.711.00 =<sup>1</sup>

La ley de enero de 1946 no tuvo aplicación; por lo cual se creó una dependencia oficial subordinada al D.D.F. para atender el transporte eléctrico: la Dirección de Servicios de Transporte Eléctrico del D.F. Poco después el Congreso de la Unión decretó la nueva ley con fecha del 30 de diciembre de 1955 (D.O.F. 4 de enero de 1956), la que hoy, aún vigente, hace operar al STEDF.

Esta ley, expedida por el Congreso de la Unión, creó un organismo que surgió en una coyuntura específica por la necesidad que la población del D.F. tenía de este servicio. Fue una empresa pública no planeada en sentido estricto, y de ello dan prueba los obstáculos a que se vió sometido el organismo para operar, los cuales sólo fueron sobrepasados 10 años después (1946-1956) de su primer intento de creación.

En la "Ley de la institución descentralizada de servicio público 'Servicio de Transportes Electricos del D.F.'", promulgada por el Presidente Adolfo Ruiz Cortines, se establece en el artículo 1o. que STEDF es un "organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio". Posteriormente en el capítulo 2o. se da relación de la razón de ser del organismo, nos permitimos transcribirlo: "STEDF tendrá los siguientes objetos:

- a) la administración y operación de los sistemas de transporte eléctricos que fueron adquiridos por el D.D.F.
- b) la operación de otros sistemas, ya sean de gasolina o diesel, siempre que se establezcan como auxiliares de los sistemas eléctricos; y
- c) el estudio, proyección, construcción y en su caso operación de nuevas líneas de transporte en el D.F." =<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> RICALDE, JOSE LUIS. OP. CIT. P. 25.

<sup>2</sup> "LEY DE LA INSTITUCION DESCENTRALIZADA DE SERVICIO PUBLICO STEDF". EN DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, MEXICO D.F. 4 DE ENERO DE 1956. PODER EJECUTIVO FEDERAL. P. 12.

Atendiendo a lo anterior STEDF es el encargado de los transportes eléctricos en el D.F. Estos transportes son: el trolebús y el tran ligero. Aunque el metro es un transporte que usa electricidad para moverse no entra en el control de STEDF pues existe un organismo descentralizado especial para ello (STC).

En la ley de creación se hace mención de que STEDF puede usar calles y avenidas (una parte importante de su infraestructura vial) para su operación, sujetandose a las normas correspondientes. También se mencionan las atribuciones de sus órganos de gobierno: el Consejo de Administración y la Dirección General.

En el artículo 14 de la mencionada ley se concede a STEDF el criterio de exclusividad del transporte que opera; STEDF: "disfrutará de preferencia para el otorgamiento de concesiones para nuevas líneas de transporte eléctrico y sistemas auxiliares, sobre particulares o empresas".<sup>29</sup> Con lo cual se dió la pauta para que el D.D.F. controlara este servicio, que en los últimos años ha vuelto a cobrar importancia dentro del sistema de transporte de pasajeros en el D.F.

#### 2.2.1.2. Desarrollo de S.T.E.D.F.

Cuando el D.D.F. revocó la concesión de los transportes eléctricos estos se encontraban en proceso de decadencia. La competencia que desarrollaba el tranvía en contra de autobuses y automóviles con motor de gasolina era desigual. El transporte eléctrico no era funcional para una ciudad en acelerada expansión, pues por su naturaleza necesita infraestructura adicional a las calles y avenidas; además al ampliar las rutas se desembolsaban grandes cantidades en vías y líneas de abastecimiento de electricidad; debido a esto fué tornandose incosteable.

---

<sup>29</sup> IBIDEM, p. 14.

En la década de los 70's (1978, específicamente) con la implantación del plan vial del D.F. se realizaron importantes cambios de vialidad, muchas de las rutas de tranvías se vieron afectadas disminuyendo considerablemente sus recorridos. En cambio las rutas de trolebuses un poco más flexibles fueron reubicadas.

En 1974 STEDF disponía de 177 tranvías y 348 trolebuses: los tranvías cubrían 13 rutas con una extensión de 167 km. Los trolebuses servían 23 rutas con un desarrollo de 220 km. De 13 millones/pasajero/día. 610 mil viajaban a bordo de tranvías y trolebuses, es decir un 4%.

Para 1982 el panorama era el siguiente: existían 2 líneas de tranvías y 14 de trolebuses, cuyas longitudes eran de 15.5 km. y 300.3 km. respectivamente; el parque vehicular en operación constaba de 30 tranvías y 306 trolebuses (de estos 106 estaban en malas condiciones); se transportaban un promedio de 628,000 pasajeros al día.<sup>24</sup>

En 1983 el trolebús realizaba 280,614 viajes/persona/día, participando en el total de viajes con 1.25%. El tranvía hacía 59,035 viajes/persona/día, representando esto el 0.26% del total.<sup>25</sup>

A finales de 1986 se inauguró el tran ligero en su primera etapa de Taxqueña a Huipulco, "... con una extensión de 5.5 km. que permite transportar diariamente a 40 mil pasajeros con 10 unidades en operación."<sup>26</sup> Actualmente se trabaja en la segunda etapa hasta Mochimilco con una longitud de 7 km. El tran ligero fue fabricado con los antiguos tranvías que operaban en la citada ruta, por lo cual el servicio de tranvías ha desaparecido; y en

---

<sup>24</sup> DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. "TRANSPORTE: MOTOR DE LA GRAN CIUDAD.", 1a. EDICION, MEXICO D.F. DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL 1988. P. 18.

<sup>25</sup> COORDINACION GENERAL DE TRANSPORTE. "ANUARIO DE VIALIDAD Y TRANSPORTE 1983", 1a. EDICION, MEXICO D.F. COORDINACION GENERAL DE TRANSPORTE 1984. P. 22.

<sup>26</sup> DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. "TRANSPORTE: MOTOR DE LA GRAN CIUDAD", OP. CIT. P. 28.



su lugar, actualmente, STEDF sólo opera trolebuses y tren ligero.

Puede anotarse que al inicio de 1982 la extensión total de la red era de 300.3 km; para finales de 1988 se tiene proyectado alcanzar los 510 km, ampliándose notablemente la capacidad de servicio.

Según los últimos datos, en 1987 STEDF contaba con una red de 448.3 km de longitud, usada por 376 trolebuses y 10 unidades de tren ligero (unidades promedio en operación); transportando 738 y 44 mil pasajeros el trolebús y tren ligero respectivamente, en día laborable, ver cuadro 1.

En base a los datos anteriores, se puede configurar el gran desarrollo que S.T.E.D.F. ha tenido de 1982 a 1987, en cuanto a longitud de la red (que se multiplico en aproximadamente el 43%). El número de pasajeros transportados aumentó en 24% aproximadamente.

La diferencia en la proporción de aumento entre longitud de la red y el número de pasajeros transportados puede explicar el aumento en el parque vehicular, mismo que fué de 22% aproximadamente (tomando en cuenta que tres antiguos tranvías equivalen a una unidad de tren ligero). De acuerdo con lo anterior y observando las cifras del parque vehicular, susceptible de ser operado (que casi es del 56% en operación) podemos anotar que el servicio prestado por el S.T.E.D.F. se ve limitado por el número de unidades en servicio: número que descendió al faltar recursos para poner en servicio unidades averiadas.

CUADRO 1. CARACTERISTICAS DEL S.T.E.D.F. EN 1987.

1.- Numero de rutas servicio			
1a. Trolebús			21
1b. Tren ligero			1
2.- Longitud total de la red (km) <sup>1/</sup>			
2a. Trolebús (kms.)			448.3
2b. Tren ligero (kms.)			11.6
3.- Parque vehicular			
3a. Susceptible de ser operado			
. Trolebús			675
. Tren ligero			17
3b. En operación			
. Trolebús			376
. Tren ligero			10
4.- Pasajeros transportados en día laborable (miles)			
- Trolebús			728
- Tren ligero			44
5.- Personal del organismo			
	trolebús	tren ligero	total
Sa. Operación	1,306	23	1,329
Sb. Mantenimiento	1,274	230	1,504
Sc. Administración	990	25	1,015
Total	3,570	278	3,848
6.- Trolebuses en operación/Trolebuses susceptibles de ser operados			
			0.56
7.- Personal de operación/Trolebús en operación			
			3.47
8.- Pasajeros transportados/Trolebús en operación			
			1,963
9.- Pasajeros/km. en servicio			
			1,697
10.- Trolebuses en operación/1a. en servicio			
			0.66

<sup>1/</sup> Incluye la línea elevada de patios, depósitos y accesos.

En trolebuses es de 13.5 km y en tren ligero de 1km.

Fuente: Coordinación General de Transporte. Programa Integral de Transporte y Vialidad. p. 31.

Comparando la participación de STEDF en el total de los transportes, encontramos lo siguiente: en 1974 participaba con 4% del total; en 1983 lo hacía con 1.15%; para 1987 participaba con 3.13%; estas cifras permiten ver que en el lapso de 1974 a 1983 la participación de STEDF bajo considerablemente. De 1983 a 1987

se revertió la tendencia, el organismo aumentó su participación dentro del contexto de los modos de transporte, aunque sin llegar a los grados de participación que tuvo antes (1974).

Las cifras anteriores llevan a considerar que en el período 1982-1987 STEDF ha aumentado la cobertura de sus servicios beneficiando al público usuario; aunque ese aumento no ha ido a la par de otros transportes como el metro o el transporte privado (paseros). Esto nos permite considerar los avances del organismo y también las limitaciones a las que se enfrenta para crecer y satisfacer la demanda de transporte de los habitantes del D.F. Por lo tanto se acepta el crecimiento que el organismo ha tenido, pero sin caer en el triunfalismo oficial que peca de optimista.

Organización administrativa del organismo descentralizado S.T.E.D.F. 1988.

El organismo descentralizado STEDF por tener el potencial de servicios y de recursos más pequeño (a pesar de ser el más antiguo) del subsector transporte, posee también la organización administrativa más sencilla, compuesta por: una Dirección General, 2 Direcciones, 10 Subdirecciones, una Contraloría interna y 35 unidades departamentales. (ver organograma 2, en el anexo 2).

Esa es a grandes rasgos la organización administrativa interna del STEDF.<sup>27</sup>

A continuación nos ocuparemos del organismo descentralizado perteneciente al subsector transporte del D.F., que es creado para satisfacer los requerimientos de transporte público en la ciudad de México: el Sistema de Transporte Colectivo (STC; "metro").

#### 2.2.2. Sistema de transporte colectivo (S.T.C.) "metro".

---

<sup>27</sup> VID SERVICIO DE TRANSPORTES ELECTRICOS DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, "MANUAL DE ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL" (MITEO), MEXICO D.F. 1988.

### 2.2.2.1. Origen del organismo descentralizado S.T.C.

El STC antes de ser creado oficialmente (D.O.F. 29-IV-1967), ya existía en proyectos que fundamentaban la necesidad de un medio de transporte moderno para la ciudad de México. Sin embargo ante la conjunción de obstáculos de índole político, económico y técnico (de los cuales ya se hizo relación en los antecedentes) la creación del organismo descentralizado que prestaría el servicio, se postergó hasta 1967.

En 1967 después de asegurar la solución de los principales obstáculos el Presidente Gustavo Díaz expidió el decreto que creó el organismo público descentralizado "Sistema de Transporte Colectivo". Con esta acción Gustavo Díaz originó el transporte cuya característica principal es haber sido planeado desde antes de su creación oficial y a través de su desarrollo. Así pues a diferencia de los tranvías, trolebuses y autobuses, el Metro fué controlado desde el primer momento por el D.D.F. con lo cual su desarrollo fué y es más apegado a los lineamientos del servicio público.

El decreto de creación del STC reúne varios puntos de importancia para conocer el origen de este organismo: en él se señala la necesidad de la población del D.F. de un transporte seguro, rápido y cómodo; tomando en cuenta esta necesidad y en base a los estudios técnicos hechos y al uso de las atribuciones conferidas al D.D.F. se: "Instituye un Organismo Público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, que se denominará 'STC' y cuyo objeto será la construcción, operación y explotación de un tren rápido con recorrido subterráneo y superficial para el transporte colectivo en D.F., principalmente en la ciudad de México" (Art. 1o.)<sup>20</sup>

En el mencionado decreto también se norma sobre el patrimonio del organismo constituido por los inmuebles, numerario, muebles y demás bienes que le entregue el D.D.F. y

<sup>20</sup> "DECRETO POR EL QUE CREA EL ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO" EN DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, MÉXICO D.F. PODER EJECUTIVO FEDERAL, 29/IV/1967, P. 23.

adquiera en el futuro. Además se le concede el derecho de usar las vías públicas e inmuebles cuyo uso le proporcione el D.D.F.; acatando las disposiciones reglamentarias. Por último se establecen las facultades de los órganos de gobierno del STC: El Consejo de Administración y la Dirección General.

Así, armado con las facultades de este decreto el STC hubo de comenzar a realizar las obras de construcción para la operación del servicio; este esfuerzo llevaría aunadas acciones muy complejas para la instalación y operación de la infraestructura y el equipo: expropiación de predios para instalaciones y andenes, reubicación de instalaciones de servicios, creación de técnicas revolucionarias de construcción, fabricación de trenes, capacitación de personal, etc.

Todas esas acciones dieron fruto el día 5 de septiembre de 1969 en cual se inauguró el 75% de la línea uno (Zaragoza-Chapultepec); iniciándose el desarrollo de las líneas del metro, las mismas que aún en 1988 se encuentran en constante crecimiento.

Por otra parte el 4 de enero de 1968 en el P.O.F. apareció un decreto que adiciona al decreto de creación original. En este nuevo decreto se da la pauta para que se complemente la acción del metro con otros medios de transporte, creando con esto una facultad que podía usar para competir con el transporte privado. El decreto establece la consideración de que: "... se hace necesario complementar el funcionamiento del tren rápido ... con otros medios de transporte con los cuales ha de formar un todo orgánico, por lo que se estima conveniente ampliar las finalidades del organismo..."

"Art. 10. (...) tendrá también dicho organismo por objeto la operación y explotación del servicio público de transporte colectivo de personas mediante vehículos que circulen en la superficie y cuyo recorrido complemente el del subterráneo".<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> "DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA EL ARTICULO 10. DEL DE 19 DE ABRIL DE 1967 EN DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, MEXICO D.F. PODER EJECUTIVO FEDERAL. 4/1/1968 P. 6.

Como se puede ver con este decreto la idea de un sistema integral de transporte ya existía desde la década de 1960.

### 2.2.2.2: Desarrollo del S.T.C. (1982-1988).

De 1967 a 1972 el metro tuvo un desarrollo continuo que le permitió extender la red a una longitud de 40.810 km. Sin embargo de 1972 a 1978 la red de las líneas no aumentó ni con un kilómetro; las causas parecen ser varias, entre ellas: la canalización de recursos a otras áreas y la liga de intereses entre políticos y permisionarios de autobuses del D.F.<sup>20</sup>

Esta situación sólo fue cambiada después del gobierno del Presidente Luis Echeverría. El 25 de agosto de 1978 el presidente José López inauguró la ampliación de la línea 3 de Tlatelolco a la Raza, reiniciándose la construcción de este medio de transporte. Durante el gobierno de José López las líneas del metro aumentaron en 37.442 km. su longitud, llegando a un total de 78.252 km.<sup>21</sup>

En el sexenio del Presidente Miguel de la Madrid, el STC tuvo un crecimiento asombroso, la longitud de la red creció en 62.75 km. (incluyendo la ampliación de la línea 9), hasta tener un total de 141 km.; lo que implicó un crecimiento del 80% aproximadamente, en comparación con lo construido en el sexenio de José López Portillo.

Ese aumento en la red vial también hizo que aumentara el número de pasajeros transportado. En 1982 el STC transportó un total de 1.037.482 millones de pasajeros, para 1987 esta cifra se había elevado a 1.414.117 millones de pasajeros por lo que en 5 años aumento el número de pasajeros aproximadamente en 36%<sup>22</sup> Esta cifra no creció en la misma magnitud que la red vial pero no

<sup>20</sup> VID NAVARRO, BERNARDO, OP. CIT., P. 85-102.

<sup>21</sup> COORDINACIÓN GENERAL DE TRANSPORTE, "ANUARIO DE VÍAS URBANAS Y TRANSPORTE 1983", OP. CIT. P. 7.

<sup>22</sup> ARELLANO, JORGE, (COORD.), "INECSE ANUAL 1987, SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO", 1a. EDICIÓN, MEXICO D.F. SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO, 1988, P. 29.

permite ver el gran crecimiento que en rango de servicio ha tenido el STC. (ver cuadro 2).

En cuanto a la participación del metro en el conjunto de los medios de transporte, en 1981 el metro intervenía con un porcentaje de 11.1%, en 1987 el porcentaje fué de 17.75%<sup>23</sup>

Estos datos demuestran claramente la tendencia del metro a participar en forma creciente dentro de la distribución del total de pasajeros transportados.

El STC es un organismo moderno que incluye una tecnología avanzada tanto en sus instalaciones como en su equipo, gran parte del cual es electrónico; un ejemplo de esto es el sistema de simulación operativa BI-NOI ó el sistema de pilotaje automático (SESAM). La incorporación de estas innovaciones técnicas tiene su explicación en el gran apoyo que recibió del D.D.F., al considerar al organismo como un programa prioritario: "El apoyo al sistema se manifestó al ser aprobadas desde abril de 1987 ... diversas ampliaciones presupuestales por un total global de 74,489 millones de pesos ... El presupuesto total de 1987 ascendió a 217,182 millones de pesos".<sup>24</sup> De ahí que, como se consigna en el cuadro 3 tengan un alto porcentaje de parque vehicular en operación, a diferencia de STEDF o ATUP R-100.

Para cubrir el servicio de transporte que demanda la población del D.F., principalmente las zonas populares, en 1987 se inició la construcción del metro ligero de pantitlán a Sta. Marta Acatitla con una longitud de 13 kilómetros, en los que se ubican 8 estaciones. Desafortunadamente a principios de 1988 se suspendieron los trabajos debido a recortes presupuestales, que se llevaron a cabo en el marco del pacto de solidaridad económica.

<sup>23</sup> "PROGRAMA INTEGRAL DE TRANSPORTE Y VIAS INIAI", OP. CIT. P. 24.

<sup>24</sup> ARELLANO, JOSÉ. OP. CIT. P. 61-62.

CUADRO 2. AFILIENCIA ANUAL DE PASAJEROS POR LINEA (MILLONES).

AÑOS	LINEA 1	LINEA 2	LINEA 3	LINEA 4	LINEA 5	LINEA 6	LINEA 7	LINEA 9	TOTAL
1969	27.661								27.661
1970	97.782	41.631	2.197						141.610
1971	144.269	155.842	29.791						328.902
1972	169.409	184.136	36.609						389.154
1973	192.665	201.787	42.571						437.223
1974	222.540	219.572	50.244						492.356
1975	250.620	245.543	55.186						551.349
1976	276.384	266.135	62.271						604.790
1977	294.689	297.596	67.524						659.809
1978	325.505	331.380	79.378						736.863
1979	369.261	365.092	104.146						837.499
1980	383.152	385.692	140.763						909.607
1981	326.344	397.710	195.342	7.237	0.299				927.432
1982	375.546	393.442	216.558	29.579	22.257				1037.482
1983	376.755	409.395	237.679	35.997	56.644	0.239			1116.739
1984	404.225	424.827	293.022	39.767	70.123	10.253	0.232		1242.249
1985	409.076	470.074	317.854	40.438	81.235	13.552	12.214		1324.443
1986	410.595	411.240	321.065	49.382	92.582	28.103	48.166		1361.934
1987	418.174	429.766	314.451	47.295	89.924	48.007	50.114	16.387	1414.118
TOTAL	5533.783	5610.550	2566.951	249.695	413.064	100.254	110.726	16.387	14601.420

FUENTE: JOSÉ ARELLANO, "INFOVE ANUAL 1987", S.T.C. P. 29.



CUADRO 3  
 CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO METRO EN 1987.

1.	Numero de líneas en servicio	8
2.	Longitud total de la red (kms) <sub>1/</sub>	131.1
3.	Parque vehicular	
	3a. Susceptibles de ser operados	2206 carros
	3b. En operación en día laborable	1521 carros
4.	Pasajeros transportados en día laborable (mill.)	4.43
5.	Personal del organismo	
	5a. Operación	4108
	5b. Mantenimiento	3740
	5c. Administración <sub>2/</sub>	1441
	Total	9289
6.	Carros en operación/carros susceptibles de ser operados	0.69
7.	Personal de operación/carro en operación	2.70
8.	Pasajeros transportados/ carro en operación	2912
9.	Pasajeros/km. en servicio	38723
10.	Carros en operación/km. en servicio	13.29

<sub>1/</sub> La longitud de servicio es de 114.4 kms.

<sub>2/</sub> Incluye 160 elementos de dirección.

Fuente: C.G.T. Programa Integral de T. y V. p. 24.

Aunque esos mismos recortes no impidieron la inauguración el 29 de agosto de 1988, de 3 estaciones: Chilpancingo, Patriotismo y Tacubaya que de esta forma ampliaron la línea 9 del metro.

El D.D.F. ha prestado gran apoyo al SCT lo que le permitió crecer (en el sexenio 1982-1988) a un ritmo nunca antes visto, venciendo los problemas financieros y el crecimiento de la demanda; convirtiéndose así en la vanguardia del transporte en el D.F. tanto por lo moderno de su infraestructura, como por la calidad de su servicio.

Organización administrativa del organismo descentralizado Sistema de Transporte Colectivo (metro).

El STC posee una estructura administrativa de gran tamaño,

como corresponde a un organismo dedicado a prestar un servicio que implica cuestiones tan complejas como: el mantenimiento de las instalaciones fijas (andenes, paraderos, corredores) y material rodante (vagones), las obras de ampliación, la coordinación del servicio, etc.

Conocer la estructura orgánica del STC y los objetivos de las áreas más importantes permitirá una aproximación a la forma en que este organismo se ocupa de operar el servicio. (ver organograma 3).

El STC esta organizado de la siguiente forma: Los organos de dirección son el Consejo Administrativo y la Dirección General, de los cuales se desprenden 4 subdirecciones y una Contraloría General. A su vez, las Subdirecciones están formadas por 10 Gerencias, 20 Subgerencias y 59 Unidades Departamentales. Así, la estructura orgánica del Metro confirma el monto de recursos humanos, materiales y financieros que maneja esta empresa pública. (ver organograma 3, en el anexo 2).

Esta es a grandes rasgos la organización administrativa interna del STC:<sup>28</sup>

El STC ha alcanzado un papel preponderante entre los organismos descentralizados de transporte del D.F.; se ha convertido además, en una herramienta al servicio de la comunidad.

A continuación nos ocuparemos de la más reciente empresa pública de transporte en el D.F.: Autotransportes Urbanos de Pasajeros Ruta-100.

### 2.2.3. Autotransportes Urbanos de Pasajeros Ruta-100.

#### 2.2.3.1. Origen del organismo descentralizado A.T.U.P. R-100.

ATUPR-100 es una empresa pública de transporte de creación más reciente. El origen de este organismo se puede ubicar en una

---

<sup>28</sup> VID SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO. "MANUAL DE ORGANIZACION INSTITUCIONAL". (MINED), MEXICO D.F. 1990.

situación problemática en que el Ejecutivo, en un acto de autoridad puso fin a la resistencia de los permisionarios, misma que amenazaba con dejar sin transporte al D.F.

Desde el gobierno del Presidente Alvaro Obregón los permisionarios (dueños de los camiones y concesionarios del servicio) consolidaron y reforzaron el poder de sus organizaciones: algunas veces ayudados por alianzas con políticos y funcionarios públicos. Este proceso llegó a su climax en el gobierno del Presidente Luis Echeverría (como ya se mencionó en el capítulo 1) cuando la Alianza de Camioneros, que agrupaba a los grandes propietarios de camiones, avasalló a la Unión de permisionarios de transporte, concentrando gran poder, merced a que su apoderado general desempeñó el puesto de Jefe del D.D.F.

Este estado de cosas se agudizó, la Alianza de Camioneros de la que dependía la mayor parte del transporte del D.F. aprovechó su cuasi-monopolio, negociando con el D.D.F. desde una posición de fuerza. En diciembre de 1980 el Jefe del D.D.F. Carlos Hank, impuso un ultimátum (aceptado por los camioneros) para que corrigieran el servicio que había llegado a condiciones deplorables.

A pesar de la advertencia del D.D.F. a los camioneros para que mejoraran el servicio, la situación no sufrió grandes cambios a lo largo de 1981; de ahí que el 18 de agosto de 1981 apareciera en el D.O.F. el "Decreto por el que se crea el organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios ... A.T.U.P. R-100"<sup>96</sup> En el mencionado decreto se hace referencia a las causas que dieron origen a ATUPR-100:

- De acuerdo con el Plan Global de Desarrollo y el Plan de Desarrollo Urbano del D.F. debía proporcionarse el acceso de la población a mejores servicios públicos.
- A la necesidad de un organismo que coadyuvara a resolver

---

<sup>96</sup> "DECRETO POR EL QUE SE CREA UN ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIOS QUE SE DENOMINARA: AUTOTRANSPORTES URBANOS DE PASAJEROS RUTA CIEN", EN DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, MÉXICO D.F. PODER EJECUTIVO FEDERAL, 19/VIII/1981, PP. 37-38.

adecuada y eficazmente el problema de transporte.

A.T.U.P.R.-100 se crea en un primer momento para administrar la ruta de autobuses que el D.D.F. tenía intervenida; además servía para presionar a los camioneros y en caso dado usar las medidas que más adelante tendría que aplicar.

En septiembre de 1981 los permisionarios comenzaron a presionar al D.D.F. para obligarlo a autorizar nuevas tarifas, pretextando su incapacidad financiera para mejorar el servicio con las tarifas oficiales. Por fin el 25 de septiembre de 1981 después de un paro camionero que afectó al sur de la ciudad,<sup>27</sup> y de múltiples presiones por parte de los grupos de izquierda, el Ejecutivo mediante una resolución revocó todas las concesiones otorgadas para la prestación del servicio público de autotransporte de pasajeros del D.F. (D.O.F. 30-sep-1981).

Después de esta medida el D.D.F. tomó posesión de los bienes de las empresas expropiadas, al mismo tiempo los valuó para pagar las indemnizaciones correspondientes.

En una primera etapa de la formación del organismo, el D.D.F. se hizo cargo directamente de la prestación del servicio, hasta sentar las bases de organización de ATUPR-100, proceso que concluyó meses después.

A finales de 1981 y principios de 1982, algunos problemas gremiales afectaron la operación del organismo: un sindicato afiliado a la CTM (S.U.T.A.U.S. y C.) peleó la titularidad del contrato colectivo de trabajo. Sin embargo un sindicato independiente U.O.M.S. y C. probó con varios paros de labores que era el verdadero representante de los trabajadores (posteriormente adoptaría el nombre de "Sindicato Unico de Trabajadores de A.T.U.P.R.100", SUTAU-100).<sup>28</sup> Este conflicto desembocó en la incorporación del personal de base de ATUPR-100

<sup>27</sup> VID REYES, JORGE. "FUE ILEGAL EL PARO CAMIONERO". EN UNO MAS UNO, MEXICO D.F. 25/IX/1981. PP. 1, 25.

<sup>28</sup> VARGAS, CECILIA. "LA CIUDAD, A PIE POR CONFLICTOS INTERGREMIALES". EN BOZONES, No 54, MEXICO D.F. ENERO-FEBRERO 1982, P. 53.

al apartado "B" del art. 123 constitucional, con lo cual entraron al régimen del ISSSTE.

Con la creación de ATUPR-100, el D.D.F. obtuvo una mayor participación y control del servicio público de transporte. La razón de ser de R-100 expresa el beneficio que dió y da a la comunidad del D.F.: "cuyo objeto sera (de la empresa) la prestación del servicio de transporte de pasajeros en el D.F. y zonas conurbadas".<sup>27</sup>

En razón de ser de ATUPR-100 se da un tácito reconocimiento a la expansión espacial del D.F. que conforma las zonas conurbadas principalmente con el estado de México. Así Ruta 100 a diferencia del STEDF y del STC tiene más posibilidades de extender sus servicios a las zonas conurbadas del D.F.

#### 2.2.3.2. Desarrollo de A.T.U.P. R-100 (1982-1988).

El desarrollo que ATUPR-100 ha tenido desde su creación casi se ha circunscrito a los 6 años del mandato de Miguel de la Madrid. El organismo fue creado por José López en las postrimerías de su período sexenal: ese tiempo se usó para poner a funcionar la empresa. De tal manera que, cuando Miguel de la Madrid tomó posesión Ruta-100 ya había asumido completamente la prestación del transporte.

Miguel de la Madrid inició su mandato presidencial adoptando la planeación como una de sus principales tesis de gobierno. Dentro de la estructura de planeación urbana del D.F. el transporte es un elemento muy importante: al controlar el D.D.F., por primera vez, la mayor parte del transporte colectivo podía iniciar medidas correctivas que buscarán la solución a este problema. Para ello trató de apoyar a los transportes estatales (principalmente al metro) en una forma constante. Sin embargo los problemas financieros del D.D.F., aunados a factores de tipo político (el sindicato de R-100 es un elemento de continua

<sup>27</sup> "DECRETO POR EL QUE SE CREA UN ORGANISMO PUBLICO ... ATUPR-100", OP. CIT. P. 37.

presión para el D.D.F. al actuar como gestor del servicio de transporte que benefició a zonas populares) hicieron del grado de desarrollo de R-100 al más bajo del subsector transporte. Las cifras que a continuación anotamos lo comprueban.

En 1978 la Alianza de camioneros servía al 42% de los usuarios de transporte en el D.F. Para 1987 Ruta-100 solo sirvió el 26.84%, de lo cual se deduce que la participación del organismo descendió drásticamente en favor de el metro, los taxis (principalmente peseros) y en menor medida el trolebús.

Observando otros indicadores encontramos lo siguiente: en 1981 al intervenir en el transporte por autobús, el D.D.F. obtuvo de los permisionarios 6,327 unidades, de las cuales 1,751 eran prácticamente chatarra y 1,277 estaban en vías de serlo. De modo que el parque vehicular en operación era de sólo 3,299 unidades.<sup>40</sup>

Para 1982 el número de unidades en operación a 4,456 autobuses; la longitud de las rutas alcanzó 5,900 km.

En 1983 se consigna un dato de 5,200 unidades en operación.<sup>41</sup> Para 1984 existían 5,646 autobuses-promedio en operación.<sup>42</sup> En 1985 el 4o. inventario (de julio) proporciona las siguientes cifras: de 10,766 unidades con que contaba el organismo, 6,631 como promedio, prestaban servicio a los usuarios.<sup>43</sup>

El panorama que marcan estas cifras se desvanece cuando conocemos, según los datos de la Coordinación General de Transporte el número promedio del parque vehicular en operación en rutas durante 1987: 4,340 unidades. Esto nos permite pensar en

<sup>40</sup> D.D.F. "TRANSPORTE: MOTOR DE LA GRAN CIUDAD", OP. CIT. P. 19.

<sup>41</sup> C.G.T. "ANUARIO DE VIALIDAD Y TRANSPORTE 1983", OP. CIT. P. 43.

<sup>42</sup> AUTOTRANSPORTES URBANOS DE PASAJEROS RUTA CIEN. "LOGROS '85", MEXICO D.F. DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. 1986. P. 2. 12.

<sup>43</sup> C.G.T. "ANUARIO DE VIALIDAD Y TRANSPORTE 1984." 1a. EDICION. MEXICO D.F. COORDINACION GENERAL DE TRANSPORTE. 1985. P. 39.

dos posibilidades que no son excluyentes:

1) Los datos manejados a nivel público-usuario toman en cuenta los datos de un año anterior, sumándole las nuevas adquisiciones sin considerar que algunas unidades al descomponerse, no son rehabilitadas por la falta de refacciones, lo que hace que el número de unidades en operación sea bajo, aunque adquieran algunas nuevas.\*\*

2) En 1987 hubo un descenso brusco en el número de unidades en operación debido a recortes presupuestales que no permitieron la compra de refacciones o unidades nuevas.

Por lo que respecta al número de pasajeros transportados el siguiente cuadro #4 nos da cuenta de la tendencia histórica:

CUADRO 4. NUMERO DE PASAJEROS TRANSPORTADOS POR A.T.U.P.R-100.\*\*

AÑO	PASAJEROS TRANSPORTADOS (MILLONES)	AÑO	PASAJEROS TRANSPORTADOS (MILLONES)
1982	1,534.0	1985	1,974.7
1983	1,697.9	1986	2,074.6
1984	1,902.4	1987	2,191.2

Este cuadro nos señala que el aumento en el número de pasajeros transportados fué constante; de 1982 a 1987 aumentó en un 42% aproximadamente, lo no cual quiere decir (automáticamente) que los viajes se hicieran en condiciones mínimas de comodidad. Obteniendo el índice de: pasajeros transportados en día laborable/autobús en operación, se puede ver que la cifra aumentó de 942 en 1982 a 1,544 personas en 1987, transportadas en día laborable por autobús, lo que comprueba la hipótesis de la saturación de este servicio (conllevando un aumento en el

\*\* SEGUN LA "MEMORIA DE GESTION 1982-1988" DE ATUPR-100, (MIMED), MEXICO D.F. 1988. P. 15., MANEJADA COMO INFORMACION INTERNA, LOS DATOS DEL PARQUE VEHICULAR PROMEDIO EN OPEACION DEL ORGANISMO, FUERON LOS SIGUIENTES: 1982-3200; 1983-3750; 1984-4306; 1985-4451; 1986-4348; 1987-4343; 1988-4290 (SEP.). AUTOBUSES. DATOS QUE REFUERZAN LA PRIMERA POSIBILIDAD.

\*\* D.D.F. "TRANSPORTE: MOTOR DE LA GRAN CIUDAD" OP. CIT. P. 19.

desgaste de las unidades)<sup>46</sup>

De acuerdo con el cuadro 5 en 1987 se logró la integración de 226 rutas en las que se transportaron como promedio 6.7 millones de pasajeros en día laborable, con un millón de kilómetros recorridos, lo que equivale a 2.6 viajes diarios de la tierra a la luna desde el punto de vista de la longitud.<sup>47</sup>

CUADRO 5 CARACTERISTICAS DEL SERVICIO DE TRANSPORTE URBANO DE PASAJEROS R-100 1987.

1. Número de rutas en servicio	226
2. Longitud total de la red (kms.)	6,990
3. Parque vehicular	
3a. Susceptible de ser operado	6,858
3b. En operación en rutas	4,340
4. Pasajeros transportados en día laborable (mill.)	6.7
5. Personal del organismo	
5a. Operación	12,135
5b. Mantenimiento	5,622
5c. Administración	6,151
Total	23,908
6. Autobuses en operación/Autobuses susceptibles de ser operados	0.63
7. Personal de operación	2.8
8. Pasajeros transportados/Autobuses en operación	1,544
9. Pasajeros/km. en servicio	358
10. Vehículos en operación/km. en servicio	0.62

Fuente: C.G.T. "PROGRAMA INTEGRAL DE V. Y T." P. 44.

En cuanto al parque vehicular de ATUJR-100 durante 1987, una cifra llama la atención: de los 6,858 vehículos susceptibles de ser operados sólo el 63% o sea 4,340 prestaban servicio, esto se debe entre otras causas a la falta de recursos para reparar las unidades averiadas.

En lo que respecta al personal del organismo, en 1987 el

<sup>46</sup> EL INDICE DE 1982 FUE SACADO DE LAS CIFRAS DEL TEXTO: "TRANSPORTE: MOTOR..." LAS CIFRAS SON LAS SIGUIENTES: 1,534.0 mill. DE PASAJEROS TRANSPORTADOS 4,456 AUTOBUSES EN SERVICIO.

<sup>47</sup> LOC. CIT.



total de empleados era de 23,908 un alto número en comparación con el STC o el STEDF. El mayor porcentaje del total lo representaba el personal de operación que sobrepasaba el 50%; al tomar en cuenta los autobuses en operación y relacionarlos con el personal, el índice indica un resultado de 2.8 lo cual significa que por cada autobús existen casi 3 choferes. Ese número se debe a la considerable cantidad de autobuses en reparación.

De todo lo anterior es necesario reafirmar la evolución de ATUJR-100 durante el sexenio de Miguel de la Madrid:

- En cuanto al No. de unidades en operación sólo de 1982 a 1984 aumentó, porque de 1985 a 1988 tuvo una disminución de casi 200 autobuses, aunque puede decirse que el número se mantuvo constante por encima de 4,000.

- Con un crecimiento acelerado de la demanda lo anterior trajo como consecuencia el deterioro en la calidad y la cantidad del servicio.

- Aunque puede ser resultado de la crisis económico-financiera por la que atraviesa el gobierno, esto no disculpa la existencia del problema.

A continuación abordaremos el análisis de la organización administrativa.

#### Organización administrativa de A.T.U.P.R-100 1988.

La organización administrativa de A.T.U.P.R-100 engloba una estructura muy amplia, con funciones complejas y variadas. Los órganos de dirección, del organismo descentralizado como tal, están compuestos por el consejo de Administración y la Dirección General; de la dirección general dependen: una contraloría interna, una unidad jurídica, una unidad de comunicación social y relaciones públicas, 4 direcciones, 6 coordinaciones divisionales, 22 gerencias, 56 unidades departamentales y 41 gerencias modulares<sup>40</sup> (ver organograma 4, en el anexo 2).

---

<sup>40</sup> AUTOTRANSPORTES URBANOS DE PASAJEROS RUTA CIEN. "MANUAL DE ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL" (IMMED), MEXICO D.F. 1988.

2.2.4. Evaluación de los organismos descentralizados de transporte por sus actividades sustantivas.

En la ciudad de México se generó una demanda de viajes, diariamente, de magnitudes extraordinarias: cuantificada es de 18.5 millones de viajes-persona-día con origen y destino final. De los cuales, el 69% se producen en el D.F. y el resto se realiza entre los municipios conurbados del estado de México.

Los 18.5 millones de viajes-persona-día con origen y destino final se tradujeron en 24.96 millones de pasajeros que fueron atendidos de la siguiente forma: (ver cuadro 6; datos de 1987).

CUADRO 6 DISTRIBUCION MODAL 1987. FUENTE: DIRECCION GENERAL DE AUTOTRANSPORTE URBANO. 1/

MODAL DE TRANSPORTE	MILL. DE PASAJEROS	%
Metro	4.43	17.75
Trolebus y tren ligero	0.78	3.13
Autobus A-100	6.70	26.84
Autobus suburbano 2/	3.73	14.94
Taxi y colectivo	4.98	19.63
Automovil y otros	4.42	17.71
	24.96	100.00

1/ NO INCLUYE LOS VIAJES DE LAS PERSONAS NO RESIDENTES EN LA ZMCM Y QUE LLEGAN A ELLA EN AUTOMIVEL PARTICULAR, AUTOBUS FORANEOS, POR AVION O F.F.C.C.

2/ INCLUYE AUTOBUSES DEL S.T.T.E.M. QUE TRANSPORTAN 300,000 PASAJEROS/DIA.

De acuerdo con el cuadro 6 la participación mas amplia en el transporte del D.F. y áreas conurbadas lo tiene: R-100 con 26.84%, enseguida el metro con 17.75%, y al final el trolebús y el tren ligero con 3.13% del total de pasajeros. La participación de cada medio de transporte, amplia o restringida según el caso, es determinada por múltiples factores, entre ellos: las características propias de cada medio de transporte; la situación económica; los factores políticos; las necesidades de la población, etc.

Esta disparidad en la participación de los medios de

transporte estatales no siempre son producto de medidas racionales (con arreglo a los objetivos de la sociedad), sino medidas adaptativas ante conflictos con grupos cuyos intereses son afectados. De tal manera, algunas veces hay desviaciones en la búsqueda de los objetivos formales de las empresas paraestatales de transporte, lo que da una apariencia de desorden o incluso competencia entre ellas: "... la realidad -sobre todo de las empresas públicas- muestra un proceso complejo y continuo; que de acuerdo al concepto de estrategia visto (los objetivos) no son fijados internamente en forma voluntarista y aislada sino en relación con el contexto ... En suma, no sólo se establecen objetivos univocos sino que estos constituyen un conjunto en el interior del cual son más frecuentes los conflictos que la coherencia".<sup>47</sup>

Partiendo de lo anterior y ubicando las características propias de cada medio de transporte, de acuerdo a 5 criterios (ver cuadro 7) podemos evaluar los resultados de la búsqueda formal de un sistema integral de transporte.

CUADRO 7. EVALUACION DE LOS MEDIOS ESTATALES DE TRANSPORTE.

CRITERIO DE EVALUACION	METRO	TROLEBUS	AUTOBUS
Velocidad	alta	baja	media
Comodidad	-	-	-
Frecuencia de paso	alta	media	baja
Flexibilidad vial	nula	nula	alta
Nivel de contaminación	nula	nula	alta

El cuadro 7, usando criterios medidos por la calificación alto, medio, bajo y nulo, sin afán de ser exhaustivos, muestra las facultades y las limitaciones de los modos de transporte. Ese cuadro no puede interpretarse correctamente sin una explicación

<sup>47</sup> BARENSTEIN, JORGE, OP. CIT., P. 72.

adjunta pues no es posible evaluar con una medida estricta, cuestiones que conllevan múltiples elementos, como el transporte. Ningún transporte es perfecto, poseen cualidades y defectos, de acuerdo a las necesidades del usuario, a la situación económica, a la comodidad, a la capacidad, etc.

El metro es el medio que puede desarrollar la velocidad más alta, por transitar en una vialidad exclusiva y hacer un número limitado de paradas. La frecuencia de paso en el metro es regular, y crece o disminuye dependiendo de la línea; por ejemplo en la línea 9 es de 3 minutos y medio como mínimo. Al necesitar de una infraestructura vial especial, el metro sólo pueda servir las rutas planeadas; el costo de expansión de las líneas es muy alto, por lo tanto su flexibilidad vial es nula. En cuanto a nivel de contaminación, directamente no produce ninguna sustancia que afecte el equilibrio ecológico del medio.

El trolebús, desarrolla una velocidad baja debido a que se halla sujeto a las líneas de alimentación de electricidad, al ajetreo del tráfico (principalmente de los automóviles), a la limitante de no poder rebasar a la unidad que va adelante, y al número de paradas que hace. La frecuencia de paso de las unidades es media, las limitadas rutas que existen están relativamente controladas. En cuanto a su flexibilidad vial, el trolebús debe estar sujeto a las rutas donde haya líneas de alimentación de electricidad, por lo cual es prácticamente nula. Al igual que el metro funciona con electricidad por lo que directamente no contamina.

El autobús de B-100, desarrolla una velocidad media debido a: el problemático tránsito en la ciudad (cuya principal causa es el gran número de automóviles y su indiscriminado uso), la cantidad de paradas en las rutas y las condiciones mecánicas de las unidades que no siempre son las óptimas. Aunque, desde 1987 vienen incrementándose los servicios "expreso", que desarrollan más velocidad, debido al reducido número de paradas que hacen y a las modernas unidades utilizadas, la tendencia se presenta en el

sentido del deterioro del servicio. La frecuencia de paso de los autobuses a veces es de intervalos de tiempo muy largos debido a deficiencias en los métodos de operación y a la falta de unidades para cubrir todas las rutas satisfactoriamente (hay que recordar que el ZMCM se encuentra en constante crecimiento). La flexibilidad vial del autobús es muy alta: el autobús puede llegar a lugares tan inaccesibles como las faldas de la sierra de Sta. Catarina o el Ajusco, transitando (con unidades especiales) por caminos de terracería; de ahí que comunique algunas zonas conurbadas con la ciudad de México. Respecto a la contaminación, de los tres modos de transporte es el único que la produce; la falta de recursos para instalar equipo anticontaminante es una traba que no permite terminar con este problema.

En cuanto a la comodidad, los tres medios de transporte por lo general, la mayor parte del día laborable están saturados lo que hace muy incómodo viajar en ellos. Esta situación se agrava en los trolebuses y el autobús de Ruta-100, debido a la falta de unidades; en el metro, dependiendo de la línea, también se producen incomodidades en las horas-punta.

Brevemente se han tratado los rasgos característicos de cada medio de transporte para resaltar la importancia que cada uno de ellos tiene en la búsqueda de un sistema integral de transporte. Es importante recalcar que un sistema se logra con la equilibrada interacción de sus componentes, si alguno de ellos falla la disfunción que provoca afecta al sistema en su totalidad.

En 1984, en la tesis "Diagnóstico del transporte en la Cd. de México"<sup>90</sup>, se señalaba que los avances en la integración de los medios de transporte no eran muy significativos. Actualmente en infraestructura de integración (paraderos), coordinación de rutas y algunos programas específicos (como el abono de transporte) se han logrado avances. Sin embargo, en general aún siguen existiendo grandes vacíos que afectan la coordinación tan

---

<sup>90</sup> CARBONELL, ANA MARIA. "DIAGNÓSTICO DEL TRANSPORTE EN LA CIUDAD DE MÉXICO". TESIS DE LICENCIATURA EN SOCIOLOGÍA, MÉXICO D.F., FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS, UNAM, 1985.

deseada. Por ejemplo: la oferta de transporte no crece de acuerdo al nivel de la demanda, originándose situaciones como: la falta de servicios alimentadores del metro (principalmente autobuses de R-100), la diferencia en los horarios de operación, la canalización de los recursos a una sola instancia sin tomar en cuenta al conjunto, etc. Todo esto repercute en la ineficaz prestación del servicio, y en la mayor participación del transporte privado, anárquico y conflictivo por naturaleza.

### 2.3. LA COORDINACION GENERAL DE TRANSPORTE: INTEGRADORA DEL SISTEMA DE TRANSPORTE DEL D.D.F.

#### 2.3.1. Origen de la Coordinación General de Transporte (C.G.T.).

La C.G.T. es creada en un afán de agrupar las funciones que en materia de transporte se encontraban dispersas en diferentes áreas del D.D.F. En el momento de su creación era necesario organizar el subsector transporte del D.D.F., el cual había aumentado con la creación de ATUPR-100; y reorganizar en general, el transporte de la metrópoli.

Así pues, en diciembre de 1983 se crea el proyecto que dio origen a la C.G.T. En el reglamento interno del D.D.F. publicado en el D.O.F. el 17 de enero de 1984 (reformado el 26 de agosto de 1985) aparecen también las atribuciones de la C.G.T.

A partir de esa fecha la C.G.T. inicio el desarrollo de una estructura orgánica que le permitiera atender de la mejor manera sus funciones. En 1985, año en que se le adscribe la Dirección General de Autotransporte Urbano, sufrió cambios en su estructura orgánico-administrativa; logrando con eso una mejor organización que le permitió ampliar sus funciones y ocuparse, aún más del transporte en general: tanto público como privado (aunque sólo con ingerencia normativa en este último), de pasajeros y de carga, foráneo y local.

A grandes rasgos las atribuciones de la C.G.T. son las siguientes:

- Elaborar y mantener actualizado el Programa Integral de Transporte y Vialidad del D.F.
- Realizar los estudios económicos, sociales y técnicos para la planeación del sistema de transporte urbano y la vialidad en el D.F.
- Realizar estudios sobre el tránsito de vehículos para lograr la mejor utilización de las vías y los medios de transporte; de modo que se realice una transportación: cómoda, rápida y segura.
- Realizar los estudios y determinar los medios técnicos y operacionales de todos los medios de transporte para lograr una integración armónica entre sí y con la infraestructura vial.
- Estudiar junto con la Secretaría General de Protección y Vialidad las tarifas de todos los medios de transporte del D.F. y proponer las modificaciones que correspondan.
- Establecer las rutas de penetración de autobús foráneos y suburbanos, además de los vehículos de carga.
- Coordinar los proyectos de las obras de ampliación del S.T.C.
- Proponer las medidas conducentes respecto a las concesiones y permisos en materia de transporte, así como de las instalaciones requeridas para prestar ese servicio (terminales, sitios, etc).

Dentro del conjunto de atribuciones, las referentes específicamente al subsector transporte del D.D.F. son las siguientes:

- Realizar estudios sobre la forma de optimizar el equipo de transporte colectivo del subsector, dictar y supervisar el cumplimiento de las normas para su mejor aprovechamiento.
- Dictaminar la mejor alternativa en la selección del equipo utilizado por el subsector.
- "Apoyar al jefe del D.D.F. en la promoción, conducción, coordinación, vigilancia y evaluación del desarrollo de las entidades agrupadas en el subsector correspondiente en congruencia con el P.N.D., el programa sectorial y los demás

programas pertinentes".<sup>81</sup>

- Proponer al jefe del D.D.F. las normas, políticas y medidas, para apoyar las entidades paraestatales cuya coordinación le sea encomendada.
- Participar en la elaboración de los programas institucionales de las entidades paraestatales del subsector, dictaminar y promover las reformas requeridas.

Estas atribuciones nos permiten conocer el contexto en que se desenvuelve la C.G.T.

#### Organización administrativa de la C.G.T. 1988.

Como ya se había asentado, en 1985 se adscribió la Dirección General de Autotransporte Urbano a la C.G.T. Sin embargo hasta septiembre de 1988, la incorporación aún no era completa. De ahí que la C.G.T. funcione con una organización administrativa interna en la que no aparece la D.G.A.U., y de que cuando más adelante se estudie a la D.G.A.U., las unidades internas de la C.G.T. no tengan mención alguna.

De la Coordinación General dependen dos unidades, compuestas por 6 Direcciones, 11 Subdirecciones y 26 Unidades Departamentales (ver organigrama 5, en el anexo 2).

A través de la descripción de áreas y los objetivos de las mismas se puede resaltar la importancia que la C.G.T. ha tenido desde su creación para el transporte del D.F. En forma concreta algunos puntos con que la C.G.T. pretende solucionar la problemática del transporte son los siguientes:

- Hace uso de la negociación y la concertación en la búsqueda de soluciones comunes para la problemática del transporte en la zona conurbadas.
- Incide en la planeación mediante el diseño de acciones inmediatas para el sector público y (relativamente) para el sector privado, que se ajusten a los objetivos definidos en los

<sup>81</sup> "DECRETO INTERIOR DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL", OP. CIT. PP. 88-89.



diferentes ciclos de la misma.

- Crea normas y lineamientos a los que se debe sujetar la operación del transporte público y privado; así como la construcción y operación de estacionamientos, paraderos, sitios, etc.

- Realiza los planes y programas para el desarrollo de la vialidad; mejorando así el transporte vehicular.

- Mediante la unificación, coordinación, seguimiento y evaluación de las acciones de los órganos descentralizados: ATUPR-100, STC, STEDF a través de planes, programas y presupuestos anuales.

- Por medio de la recaudación común de ingresos provenientes del Abono de Transporte de los organismos descentralizados: al mismo tiempo que planear y cumplir su distribución.

### 2.3.2. Dirección General de Autotransporte Urbano (D.G.A.U.).

La Dirección General de Autotransporte Urbano es "un órgano normador del contexto vehicular del D.F." cuya responsabilidad es controlar jurisdiccionalmente las normas que rigen la propiedad y circulación de los vehículos de transporte en el D.F.

#### 2.3.2.1. Origen de la D.G.A.U.

El antecedente inmediato de la D.G.A.U. se puede ubicar en la Dirección General de Servicios de Autotransporte público, adscrita a la antigua Secretaría General de Protección y Vialidad. La organización administrativa fué cambiada en 1985, mediante el acuerdo 0032 la D.G.A.U. (antes D. Gral. de S.A.) quedó adscrita a la C.G.T. en el mes de octubre de 1985

Hasta septiembre de 1988, como ya se había referido, el proceso de integración de la C.G.T. y la D.G.A.U. continúa, pero aún no se ha realizado completamente: de ahí que en muchos aspectos funcionen en forma separada.

Organización Administrativa de la D.G.A.U.

De la Dirección General dependen 4 direcciones; a su vez de éstas dependen 9 Subdirecciones y 23 Unidades Departamentales.

También cuenta con 16 Unidades Departamentales desconcentradas (una por cada delegación política), las cuales sirven al público en cada delegación del D.F. (ver organograma 6, en el anexo 2).

### 2.3.2.2. La D.G.A.U. y el transporte privado.

A partir de los objetivos de los órganos que conforman a la D.G.A.U. se confirma su acción normativa para que se respeten los reglamentos relacionados con el autotransporte urbano; reglamentos que se ocupan desde las especificaciones del vehículo y el motor, las facultades de quien lo va a manejar, hasta las tarifas en el caso del autotransporte de alquiler.

Esta acción normativa de la Administración Pública ha estado presente en nuestra ciudad desde el tiempo de los aztecas (ver cap. 1) cuando se reglamentaba la acción de los cargadores, pasando por los "coches de providencia", sujetos también a las exigencias del ayuntamiento a finales del siglo XVIII, hasta nuestros días en que en el D.F. circulan: autobuses suburbanos, autobuses particulares, automóviles particulares, taxis, "peseros", etc.

Así pues a través de licencias, certificados, permisos, etc., la D.G.A.U. comprueba que se cumplan los requisitos establecidos en leyes y reglamentos para circular en un vehículo de motor en el D.F. A través de esta acción la Administración Pública puede controlar relativamente al transporte privado que por su misma "libertad" produce anarquía en el tránsito, obstaculizando la circulación o violando las tarifas oficiales.

Atendiendo al cuadro 8 la participación del automóvil particular y el taxi (de ruta fija y ruta libre) aumentó considerablemente, de 1980 a 1987. De acuerdo a esas cifras podemos hacer las siguientes consideraciones:

- Del total de pasajeros transportados, el automóvil particular disminuyó su participación en números relativos, pero en números

absolutos creció, al crecer también el monto de los pasajeros transportados.

Por el contrario el rubro de taxi de ruta fija y taxi de ruta libre creció tanto en números relativos como en números absolutos, aumentando su participación en casi 50% de la que tenía en 1980.

CUADRO 8. PARTICIPACION DEL TRANSPORTE PRIVADO EN EL TOTAL DE PASAJEROS TRANSPORTADOS.

TIPO TRANSPORTE	1980		1987	
	MILL.PERS.	%	MILL.PERS.	%
A. Particular	3,960	22.9	4,420	17.71
Taxi de ruta fija y taxi de ruta libre	2,200	12.6	4,900	19.63
Total de viajes y porcentaje respec- tivo del T. privado	6,180	35.5	9,320	37.34
Totales	17,400	100.0	24,960	100.00

FUENTE: DIRECCION GENERAL DE AUTOTRANSPORTE URBANO.

En conjunto, como ya se había mencionado, el autotransporte particular y el taxi sirven casi al 40% del total de pasajeros transportados.

Todo lo anterior hace pensar en la necesidad de normar más estrictamente al transporte privado:

- A los automóviles particulares porque su abuso (adoptado del modelo norteamericano de un automóvil por familia)<sup>22</sup> en el D.F. origina desperdicio de recursos en combustibles, estacionamiento, vialidad, contaminación, etc., "... los automóviles son vehículos

<sup>22</sup> VID CURRIE, LAUCHLIN "URBANIZACION Y DESARROLLO", (BIBLIOTECA DE CIENCIAS POLITICAS 24), 1a. EDICION EN ESPAÑOL, MEXICO D.F. EDITORIAL GERNIKA, 1979, P. 104.

obviamente primitivos y peligrosamente ineficaces, que tragan nuestro oxígeno y matan a nuestros hijos en las carreteras."<sup>84</sup> En

relación al transporte estatal, el automóvil particular obstaculiza la circulación y la hace lenta y desgastante.

- Los taxis de ruta fija y ruta libre. A pesar de que son transportes públicos la capacidad de transportación tampoco aumenta mucho por cada unidad, los "peseros" que más capacidad tienen transportan menos gente y crean más problemas que un trolebús o un camión de Ruta 100 (aun en el caso de los "minibuses" la capacidad máxima permitida es de 20 plazas). Además, el explosivo aumento de los taxis (principalmente peseros que en 1988 tienen 47,000 unidades en 105 rutas) los cuales sin un ordenamiento rígido aumentan sin orden ni concierto.<sup>85</sup>

En este sentido es deseable, desde al punto de vista del beneficio a la sociedad, la creación y aplicación de ordenamientos más estrictos que controlen el aumento de vehículos en circulación. Amén de que, en el caso de los peseros, el control se centre en: las tarifas, las rutas, un señalamiento de paradas específicas, la legalidad de las unidades en operación, etc., lo que redundaría (en estos tiempos de crisis) en la existencia ordenada de este sector para beneficio de la comunidad del D.F. y áreas conurbadas.

En el siguiente capítulo será abordada la acción de la administración pública ante el problema del transporte, mediante la vía de la planeación.

---

<sup>84</sup> CROSBY, THEO. "10 NORMAS PARA LOS PLANIFICADORES" EN EL CRECIMIENTO DE LAS CIUDADES, (SERIE ARCHITECT'S YEAR BOOK XII) 2a. EDICION. BARCELONA, ESPAÑA, EDITORIAL GUSTAVO GILI. 1974. P. 68.

<sup>85</sup> VID MARTIN, CRISTINA. "UNOS CUANTOS LIDERES CONTROLAN A 47,000 PESEROS". EN LA JORNADA, AÑO 4, No. 1416. MEXICO D.F. 23 DE AGOSTO DE 1988. P. 26.

### CAPITULO 3. PLANEACION URBANA Y TRANSPORTE PUBLICO DE PASAJEROS EN EL DISTRITO FEDERAL.

En el capítulo anterior, se hizo un análisis detallado de una de las formas que tiene la administración pública -vía Empresas Públicas- para hacer frente al problema del transporte de pasajeros en el Distrito Federal. En este capítulo 3, se hará una descripción de la relación que tiene el transporte con la planeación urbana.

Es necesario señalar, que por la importancia que tiene un problema urbano como lo es el traslado diario de millones de personas en la gran urbe por los diversos medios de transporte, éste no puede ser visto en forma fragmentada sino de manera global. A este respecto, Bernardo Navarro nos dice que "los problemas de transporte requieren de análisis complejos y soluciones integrales. No es conveniente abordarlos con visiones parciales de técnicos especialistas, simplemente se requiere de enfoques globales que conciben al transporte colectivo como elemento esencial de enlace para las relaciones sociales dentro de la metrópoli y no solamente como un problema de traslado de personas sino que contemplen (...) los importantes impactos así como los nexos de todos ellos con la convivencia ciudadana".<sup>1</sup>

A fortiori la planeación que se haga del espacio urbano de la ZMCM debe tomarlo muy en cuenta, ya que esto le va a permitir enfrentar otro tipo de problemas urbanos como el que se refiere a la contaminación ambiental.

En éste capítulo no se hace referencia al Programa Integral de Transporte y Vialidad, ya que como es un documento que trata el problema de forma más particular, se consideró que lo mejor era desarrollarlo en otro capítulo.

---

<sup>1</sup> NAVARRO, BERNARDO. "EL TRANSPORTE URBANO. RENDON DEL GASTO SUBSERVICIAL". EN TRANSPORTE Y VIALIDAD (DIALOGOS PARA EL CONSENSO), IEPES-CEPES. VOL. I, MEXICO, DICIEMBRE 1987, P. 25.

### 3.1. CONTEXTO GENERAL.

El proceso de desarrollo urbano que experimenta la ciudad de México, representa un verdadero reto, ya que frente a la presión demográfica, de la alteración del medio ambiente, la falta de fuentes de empleo, de vivienda, de dotación de bienes y servicios públicos y de la acentuación de las diferencias socioeconómicas, las posibles salidas parecen cerrarse. Sin embargo, se puede señalar, que frente a estas situaciones la planeación puede representar el instrumento racional (de la administración pública) que permita fijar y limitar el carácter caótico de este crecimiento. "La crisis urbana tiende así a reclamar cada vez más, la intervención del Estado. Las políticas estatales pasan a convertirse en el centro de gravedad del desarrollo y estructura del sistema urbano y de la organización del territorio".<sup>2</sup> Sin embargo, la planeación no es tampoco la panacea que de manera milagrosa contribuya a la solución de los problemas urbanos, ya que dichos desajustes son producto de un modelo de desarrollo en el cual está inserto México -capitalismo dependiente-, donde la reproducción mundial del capitalismo se refleja al interior del país, al observarse grandes contradicciones entre el campo y la ciudad de México y el resto del país.<sup>3</sup>

Hoy por hoy, el incremento y la agudización de problemas derivados de la concentración de actividades y población, en unos cuantos centros urbanos en México, representa una de las más grandes preocupaciones, ya que la crisis en la que vive el modelo mexicano de desarrollo, se ha agudizado, todo ello en un contexto

---

<sup>2</sup> CASTELL'S, MANUEL. "APUNTES PARA UN ANALISIS DE CLASE DE POLITICA URBANA DE ESTADO MEXICANO", EN REVISTA MEXICANA DE SOCIOLOGIA, AÑO XLII/VOL. XLII, NUM. 1, UNAM, MEXICO 1977. P. 103.

<sup>3</sup> "LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA DEL DISTRITO FEDERAL OCUPA UN LUGAR PREDOMINANTE DENTRO DE LA ECONOMIA NACIONAL, PUESTO QUE PARTICIPA CON EL 27.4% DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB) Y EL 16.20% DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA (PEA). LA CIUDAD DE MEXICO SE HA CONVERTIDO EN UN COMPLEJO URBANO DONDE SE LOCALIZAN LAS ACTIVIDADES ECONOMICAS DE LA MAS ALTA PRODUCTIVIDAD, EN COMPARACION CON EL RESTO DEL PAIS. ASOCIADOS A ESTA UBICACION SE ENCUENTRAN LOS FENOMENOS DE CONCENTRACION DEL MERCADO, DEL EMPLEO, DEL CONSUMO Y DE LA FORMACION DE CADENAS PRODUCTIVAS". PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO URBANO 1987-1988, MEXICO, DISTRUPE, DDF, 1987-1988, PP. 29-30.

metropolitano en el que los problemas de vivienda, suelo, agua, abasto, transporte y deterioro ambiental han rebasado los niveles y han asumido situaciones críticas, donde además: el desempleo y subempleo han llegado a situaciones no tolerables.\*

Como ya se vió en el primer capítulo, el crecimiento del área metropolitana de la ciudad de México, es un obstáculo que limita el desarrollo integral del país, ya que "la inversión por habitante en esta zona metropolitana sobrepasa más de diez veces la aplicada para los gobiernos de las entidades más atrasadas (...). Sus crecientes necesidades, asimismo, absorben grandes porciones de la inversión pública que en otras condiciones podrían aplicarse para un mayor desarrollo intraurbano y regional".<sup>2</sup>

Un ejemplo palpable de este hecho, son los recursos destinados en 1987, al organismo paraestatal Sistema de Transporte Colectivo "metro" y a la construcción y ampliación de éste, los cuales fueron del orden de "404,546 millones de pesos, lo que superó las participaciones presupuestales federales conjuntas de los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Durango, Morelos, Nayarit, Quintana Roo, Tlaxcala, Zacatecas, Campeche y Colima ...".\*

En suma, frenar y limitar el crecimiento de la zona metropolitana de la ciudad de México, constituye en estos momentos una cuestión que de no llevarse a la práctica, repercutiría en el agravamiento de problemas como el transporte público de pasajeros o la contaminación.

\* EL DESEMPEÑO ABIERTO ASCIENDE A 8 MILLONES DE PERSONAS, SOBRE LO ANTERIOR SE AGREGA EL NUMERO DE SUBEMPLEADOS Y SENTE CON EMPLEO DISFRAZADO QUE VENDRIA SIENDO DEL ORDEN DE LOS 19 MILLONES DE PERSONAS, TREVIZO B. ALBERTO, "EL SUBEMPLEO ASCIENDE A 19 MILLONES DE PERSONAS", REVISTA DIARIA, SUPLEMENTO FINANCIERO DE UNO MAS UNO, MEXICO D.F. 13 DE MARZO DE 1989, PP. 1,6.

<sup>2</sup> GONZALEZ SALAZAR, GLORIA, OP. CIT., P. 209.

<sup>3</sup> NAVARRO, BERNARDO, "EL TRASLADO MASIVO DE LA FUERZA DE TRABAJO EN LA CD. DE MEXICO", OP. CIT., P.

Frente a esta situación, la planeación debe tener como propósito fundamental el de racionalizar el proceso de expansión económica y mejorar el nivel de vida de la población. Asimismo, debe ser la forma que permita conducir el desarrollo de una manera ordenada y previsor, constituyéndose en elemento de cambio que vincule recursos con necesidades.

Empero hasta qué punto es posible lograr esto?; aquí el problema no implica solamente medidas administrativas, sino decisiones de orden político, ya que es necesario asentar que mientras no haya cambios en las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil en país y sobre todo en el Distrito Federal, "que abarca por una parte el desarrollo de nuevas formas de participación social (...) y por la otra, nuevos métodos de administración de servicios que descentralicen decisiones, las acerquen a la población involucrada y aseguren niveles adecuados de eficiencia y honestidad en la acción política pública",<sup>7</sup> todas estas medidas por muy bien intencionadas que sean, tenderán a ser soluciones parciales y por ende con pocos resultados.

Sin la pretensión de ser exhaustivos, a continuación se dará el marco que sustenta la planeación en México.

### 3.1.1. Marco de planeación.

Durante la administración del Lic. Miguel de la Madrid (1982-1988) se instaura el Sistema Nacional de Planeación Democrática, se aprueba la Ley de Planeación (5 de enero de 1983) y se llevan a cabo reformas constitucionales de los artículos 25 y 26.

Así tenemos que los artículos 25 y 26 constitucionales señalan: "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático ..."

---

<sup>7</sup> CAMACHO SOLÍS, MANUEL. "PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO REGIONAL DE MÉXICO CON ESPECIAL REFERENCIA A LA REGIÓN CENTRO Y ZACATECAS", CONCLUSIONES SOBRE EL COLOQUIO "CIUDAD DE MÉXICO, VISIÓN 2000", DICIEMBRE 7, 1983, MÉXICO 1983, P. 3.



"El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación".

De esta forma se traza lo que debe ser la participación del Estado en la planeación y sobre todo la rectoría que debe asumir para lograr un desarrollo urbano armónico.

Por tanto la planeación se concibe bajo el mandato y responsabilidad del Estado, pero apoyada en distintos mecanismos de: obligación, coordinación, inducción y concertación.

Así, se tiene que al Sistema Nacional de Planeación Democrática constituye un "conjunto articulado de relaciones funcionales, que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones sociales y con las autoridades federales, a fin de aplicar acciones de común acuerdo".\*

Por otra parte, el Sistema Nacional de Planeación Democrática presupone la necesidad de jerarquizar los documentos de planeación y asegurar la congruencia de los distintos componentes del Sistema. La Ley de Planeación, por otro lado, establece que la categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo.

El Plan Nacional es el documento que orienta las acciones de planeación al fijar objetivos nacionales y prioritarios esenciales en el plano sectorial e institucional, así como la planeación que realizan los Estados y municipios.

En su formulación intervienen (de acuerdo a la Ley de Planeación) las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los grupos sociales interesados.

En suma, el Plan Nacional de Desarrollo establece que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se

---

\* S.P. "SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA", P. 31.

obligan a sujetar sus acciones a los objetivos, estrategia y lineamientos que establezca el Plan. Con los Estados de la República se precisan mecanismos de coordinación para que sus respectivos planes se inserten a los propósitos nacionales y recojan las prioridades estatales, y con los sectores social y privado se induce y concertan acciones que apoyen el logro de los objetivos establecidos en el Plan.

La planeación se convierte entonces en una herramienta esencial del Estado, ya que ésta le permite fijar objetivos y metas de acuerdo a las necesidades y recursos con que se cuenta.

La planeación es definida por la ley de planeación como: "la ordenación racional y sistemática de acciones, que en base al ejercicio de las atribuciones del ejecutivo federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen".<sup>7</sup>

El Plan Nacional de Desarrollo en materia de planeación urbana, señala que es necesario que en una forma racional se utilice la infraestructura existente ya que "El ordenamiento urbano implica consolidar un sistema urbano nacional que contribuya a controlar el crecimiento de las grandes ciudades (...) y distribuir territorialmente los servicios y satisfactores vinculados al desarrollo urbano en forma más equitativa".<sup>10</sup>

En lo que se refiere a la EMCM, especifica que: "Se reordenará la urbanización (...) para albergar en forma más adecuada el futuro crecimiento demográfico (...) Asimismo, la provisión de bienes y servicios básicos abedecerán estrictamente a las políticas de uso y destino que se le asignen al suelo urbano (...) las políticas de transporte, suelo y localización industrial, se consideran en forma conjunta para lograr la

<sup>7</sup> IBRUM P. 109.

<sup>10</sup> OPP, "PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, P. 253.

reestructuración del espacio metropolitano".<sup>11</sup>

De esta forma, el Plan Nacional de Desarrollo, establece las líneas que deben normar la ordenación de los espacios urbanos tanto de las ciudades del interior como de la ZMCM, asignando la importancia a los diferentes componentes de la estructura urbana.

Por lo que respecta al transporte colectivo, señala que se dará prioridad a éste, desalentando la utilización del vehículo individual, integrando un "sistema de transporte colectivo metropolitano que, con base en criterios técnicos, sociales y financieros, combine adecuadamente los diferentes modos, tanto intraurbanos, como suburbanos y foráneos".<sup>12</sup>

En este aspecto hay que destacar que la transportación urbana no debe ser un mero apoyo para fomentar el desarrollo expansionista, sino que debe ser prioridad social que permita una mejor distribución del ingreso. Por tanto, las políticas dirigidas al transporte deben buscar no sólo un equilibrio entre las necesidades de producción, sino que deben tomar muy en cuenta las necesidades sociales.

El Plan Nacional de Desarrollo conforma entonces, el marco que vincula objetivos, metas y prioridades nacionales y que son esenciales para el desarrollo. De esta forma, la planeación - dentro de este sexenio 1982-1988- representa uno de los instrumentos del gobierno para afrontar los problemas del país. Sin embargo, frente a los hechos los resultados han sido parciales, lo que demuestra una falta de vinculación entre los planes y programas con la realidad política, económica y social del país.

### 3.2. LA PLANEACION URBANA Y EL TRANSPORTE URBANO.

El crecimiento demográfico y urbano que registró la ciudad de México por su función central como sede del poder político y

---

<sup>11</sup> IBIDEM, pp. 408-409.

<sup>12</sup> IBIDEM.

de las actividades económicas y culturales, se vió impulsado vigorosamente por la industrialización que experimentó el país, a partir de la década de los 40's que generó por un lado desequilibrios entre el campo y la ciudad y por el otro lado, concentración de población en la ciudad de México y municipios conurbados. (ver cuadro 9)

CUADRO 9. POBLACION DEL DISTRITO FEDERAL Y MUNICIPIOS CONURBADOS DEL ESTADO DE MEXICO (MILLONES).

AÑO	D.F.	EDO. DE MEXICO
1950	3,050	---
1960	4,871	9,487
1970	6,871	1,947
1980	8,831	5,054
1986	10,987	7,679
2000	12,700	14,600

Fuente: Programa General de Desarrollo urbano del D.F. 1997-1998, p. 23.

En 1943 se elabora el primer plano regulador de la ciudad, cuyos principales objetivos fueron: la construcción de un mejor sistema de vialidad y una ampliación de los sistemas de transporte; asimismo, se lleva a cabo la previsión de nuevas áreas de urbanización.

"Puede decirse que, hasta 1940, el Distrito Federal dispuso de un servicio de transporte relativamente satisfactorio.

Hasta entonces el transporte colectivo estaba integrado por tranvías y autobuses (...) Otra parte de los viajes se realizaba además de algunos vehículos menores, en automóviles privados".<sup>13</sup>

Para 1950, la ciudad empieza a crecer para su periferia y a consolidar su carácter metropolitano. Pronto la vivienda se

<sup>13</sup> GONZALEZ SALAZAR, BLORIA, OP. CIT. P. 93.

separa cada vez más de las fuentes de trabajo, de los centros educativos y unidades comerciales. Aparecen colonias que antes no existían y el crecimiento hacia el estado de México empieza a germinar. Así, "para 1960, la ZMCM incluía, excepto las delegaciones de Milpa Alta y Tláhuac, casi todo el D.F. así como los municipios de Naucalpan, Tlanepantla, Ecatepec y Chimalhuacán del Estado de México".<sup>14</sup> (fig. 2).

En ese entonces, la ciudad "contaba ya con 3.5 millones de habitantes y ocupaba una extensión de 240 kilómetros cuadrados".<sup>15</sup> Así mismo, para estos años "el área metropolitana (...) concentra(ba) el 48% de la producción bruta total industrial del país, el 47.4% del personal ocupado (...) y el 29.9% de los establecimientos (...)".<sup>16</sup>

En este sentido, la demanda de nuevos espacios será la que se imponga, dando lugar al crecimiento de asentamientos urbanos y a una política vial sin conexión con la estructura misma de la ciudad.

Todo esto a su vez era producto de un complejo de factores como: "La migración campo-ciudad -con sus conocidas causas económicas-, la movilidad interna en la ciudad por la valorización del suelo y a una dinámica que combina el negocio de la tierra no urbanizada con el consenso político".<sup>17</sup>

La suma de todos estos aspectos, más la ausencia de verdaderos planes concatenados entre sí, -y que tomaron en cuenta a todos los elementos de la estructura urbana- dió como resultado una total desarticulación de los problemas de la ciudad.

Para esos años -de acuerdo a un análisis de la industria de la construcción Ingenieros Civiles Asociados S. A. "ICA"- la

<sup>14</sup> GONZALEZ SALAZAR, GLORIA. OP. CIT. P. 36.

<sup>15</sup> LOPEZRANGEL, RAFAEL. "CIUDAD DE MEXICO. 50 AÑOS DE PLANEACION ?", EN INDUSTRIACION CIENTIFICA Y TECNOLOGICA, VOL. 8., NUM. 114, MEXICO D.F. CONACYT, MARZO DE 1996, P. 34.

<sup>16</sup> NAVARRO, BERNARDO. OP. CIT. P. 36.

<sup>17</sup> LOPEZ RANGEL, RAFAEL. OP. CIT. P. 34.

situación del transporte era la siguiente:

- 1) Una demanda excesiva, consecuencia de la falta de zonificación;
- 2) La operación de numerosas líneas de autobuses y transportes eléctricos sin ninguna coordinación;
- 3) La escasa planeación que, provocaba que más del 75% de las líneas llegaran al primer cuadro de la ciudad, ocasionando serios congestionamientos;
- 4) La falta de terminales adecuadas para los servicios de transporte urbano, suburbano y foráneo;
- 5) Los equipos existentes anticuados o excesivamente usados, de operación lenta, deficiente e incomoda;
- 6) La ausencia de continuidad en algunas avenidas y calles importantes;
- 7) La velocidad de los autobuses y trolebuses en el centro de la ciudad era menor incluso a la de una persona caminando;
- 8) La "inversión" de cuatro millones de horas/hombre por día en transporte y
- 9) La ubicación de gran número de terminales de autobuses en el centro de la ciudad".<sup>10</sup>

Durante la década de los 70's, el Estado reconoce la existencia de la crisis urbana, creando para tal efecto, la Ley de Asentamientos Humanos (1976).

Dicha ley en su discurso plantea "fijar las normas básicas que regulen la función pública relativa a la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población ...".<sup>11</sup>

Otros de los aspectos que señala esta ley, es la distribución en forma equitativa de los recursos, los centros de

<sup>10</sup> NAVARRO, BERNARDO. OP. CIT. P. 40.

<sup>11</sup> SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA, "LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS". REUNIÓN NACIONAL SOBRE ASENTAMIENTOS HUMANOS, MEXICO 1976. P. 273.

MAPA DE AREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO:

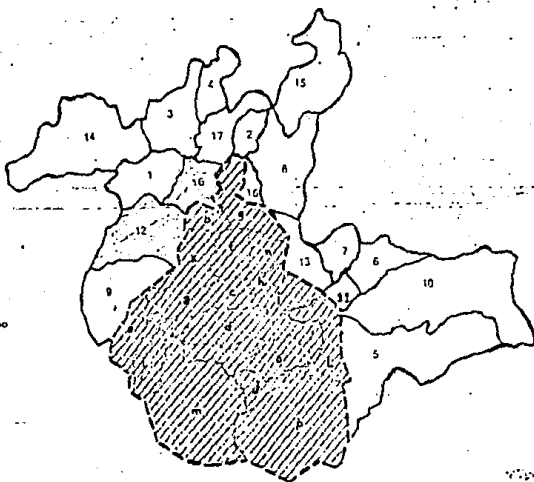
AREA METROPOLITANA DE LA  
CIUDAD DE MEXICO

DELEGACIONES DEL  
DISTRITO FEDERAL

- a. Álvaro Obregón
- b. Anáhuac
- c. Benito Juárez
- d. Coyoacán
- e. Cuajimalpa
- f. Cuauhtémoc
- g. Gustavo A. Madero
- h. Iztacalco
- i. Iztapalapa
- j. Magdalena Contreras
- k. Miguel Alemán
- l. Tlalhuac
- m. Tlalpan
- n. Venustiano Carranza
- o. Xochimilco
- p. Xipéhuitl

ESTADO DE MEXICO

- 1. Ajacapan de Zaragoza
- 2. Cuicuilco
- 3. Cuautitlán
- 4. Cuautitlán de Romero Fúhr
- 5. Chico
- 6. Chimalpan
- 7. Chimalhuacán
- 8. Ecatepec
- 9. Huitzilaco
- 10. Ixtapalapa
- 11. Las Vigas La Paz
- 12. Naucalpan
- 13. Neotomocoyotl
- 14. Neotoma Romero
- 15. Texcoco
- 16. Toluca
- 17. Toluca



FUENTE: D.F. DGRUPE, Gobierno del Estado de México.

población en el territorio, los beneficios al desarrollo, así como el fomento de las ciudades medias.

En lo que respecta al transporte de pasajeros, no hay una consideración importante para este rubro, dentro de dicha ley.

Cabe señalar que salvo excepciones insignificantes, la vialidad para el transporte colectivo no fué considerado en cuanto a la adopción de medidas prioritarias, ya que "su circulación estaba prohibida, o muy restringida sobre varias de las arterias construidas para lograr mayor velocidad"<sup>20</sup>, siendo éste un "problema que se halla profundamente interrelacionado a la ordenación territorial y funcional de la urbe en la que está presenta la competencia de los distintos sectores por el suelo urbano, las acciones del Estado y muchos otros problemas socio-económicos y aun culturales propios del crecimiento de la ciudad".<sup>21</sup>

La importancia del transporte (como se ha manejado a lo largo de este trabajo de investigación) es tal, que además de representar hasta un tercio de las necesidades y problemas de una urbe, es un factor que puede condicionar su desarrollo tanto en lo económico y social como en lo político (consenso y base social).

Por tanto la planeación debe tomar muy en cuenta el desarrollo de la vialidad y transporte en la ciudad, para garantizar un buen funcionamiento de estos tres elementos.

En noviembre de 1976 se aprueba el primer Plan General de Desarrollo Urbano, el que a su vez serviría de base para la formulación del Plan Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal (1976) y cuya principal aportación fué la zonificación pormenorizada de la ciudad. En este sentido, esta se dividía en Ambito Urbano y Ambito no Urbano. Comprendía además,

---

<sup>20</sup> GONZALEZ SALAZAR, GLORIA. OP. CIT. P. 93.

<sup>21</sup> IBIDEM P. 82.



el desarrollo de tres centros urbanos y como complemento de dichos centros un sistema de vialidad y transporte.

Sin embargo, a pesar de todo los esfuerzos por ordenar el crecimiento de la ciudad y cabar con los problemas que tenía, estos persistieron. Siendo el transporte colectivo urbano uno de ellos; lo que se reflejaba en un mal servicio y en su insuficiencia.

Ante esta situación, las autoridades de la ciudad, pretendieron seguir una lógica de planeación y establecieron para ello el Plan Rector de Vialidad y Transporte, que incluye: Un Plan Maestro del Metro, que pretende aumentar la longitud de las líneas; Un Plan de Transporte de Superficie, cuyos objetivos contemplan aumentar el parque vehicular y la calidad del servicio; Un Plan de Vialidad, que contemplaba la construcción de arterias y de 34 ejes viales; y un Plan de Estacionamientos, que prevé la construcción de 20,000 cajones de estacionamiento.<sup>1\*</sup>

Con la estatización del transporte público de pasajeros, el 25 de septiembre de 1981, se da un gran paso adelante, ya que el control que ejerce el gobierno de la ciudad, le permite (desde el punto de vista de la planeación) buscar un sistema integral de transporte. Es importante señalar, que la propiedad pública de los principales medios de transporte, le ha permitido al gobierno llevar a la práctica una política de planeación y control del transporte en la ciudad en su conjunto.<sup>1\*\*</sup> Un ejemplo lo encontramos en las relaciones de complementariedad que se ha establecido entre las líneas del Metro, Ruta-100, Trolébuses y Autobuses suburbanos.

En 1982, el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal se actualiza, y en esta nueva versión, además de que se

<sup>1\*</sup> ESTE PUNTO SE DESARROLLARA CON MAYOR AMPLITUD MAS ADELANTE.

<sup>1\*\*</sup> EN 1988, LA REPRIVATIZACION AMENAZA A ALGUNOS ORGANISMOS PUBLICOS QUE PRESTAN EL SERVICIO DEL TRANSPORTE. UN EJEMPLO LO ENCONTRAMOS EN LOS AUTOBUSES DE RUTA-100, A LOS CUALES SE LES HA IDO REDUCIENDO EL PRESUPUESTO.

incorporan a la zonificación primaria un área de desarrollo urbano y otra de conservación ecológica, se reafirman los elementos que establecen al transporte colectivo como una parte integrante de los problemas urbanos de esta ciudad. Se señalan por un lado, todos los aspectos relativos a la racionalización de la estructura del transporte urbano, su organización, eficiencia y complementariedad, y por el otro su relación con los cambios en la estructura urbana de esta ciudad, en el sentido de que ambos deben apoyarse y reforzarse recíprocamente.

Empero lo más significativo de estos años, es que las obras y medidas para enfrentar el problema, se dan como una parte del inicio de una nueva etapa de planeación urbana, que sin defecto de recoger experiencias anteriores, ofrece bases para el examen interrelacionado de los distintos fenómenos de crecimiento de la ciudad y pugna por soluciones que contemplen los distintos factores actuantes.

Durante la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988) se llevó a cabo una elaboración de programas para la ZMCM y la región centro: así tenemos: Un Programa de Desarrollo Urbano y Vivienda; Un Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana y la Región Centro y un Esquema Rector de Usos del Suelo para el Área Metropolitana de la Ciudad de México.

En materia de transporte colectivo, el Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y la Región Centro, señala que la alternativa para atender el problema del transporte y la vialidad, es mejorando la administración de los servicios existentes. Todo esto, a través de una mejor organización de los recursos con que se cuentan, en un marco de eficiencia y productividad. A su vez, enmarca la necesidad de diseñar un sólo esquema rector de transporte para esta zona, impidiendo la improvisación y la anarquía reinantes.

De tal manera establece que se deberá:

- "- Modificar el esquema de asignación de inversiones, para apoyar la reestructuración del espacio metropolitano bajo un enfoque integral que favorezca al transporte colectivo.
- Modificar la actual organización y distribución del servicio de transporte entre sus diferentes medios, para lograr la integración de un sistema metropolitano que cubra las demandas de la población con eficiencia, oportunidad y seguridad".<sup>22</sup>

Una de las últimas estrategias planificadoras antes del sismo de 1985 fué el Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Distrito Federal (agosto 1985) y que establece "asegurar el desenvolvimiento armónico y continuo del Distrito Federal y mejorar la calidad de vida de sus habitantes, a través de la reordenación de su crecimiento urbano, físico y espacial, la recuperación del equilibrio ecológico y la regularización del desarrollo existente".<sup>23</sup> Este programa por otra parte, reafirma lo ya establecido en el Plan General de Desarrollo Urbano del D.F., al contemplar al transporte colectivo como un analizador de los centros, subcentros y corredores urbanos a lo largo de la ciudad.

En los siguientes apartados de este capítulo, se señalarán en una forma más específica la relación del transporte con la estructura urbana. Para tal efecto se abordará en primera instancia el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1982 y el Plan Rector de Vialidad y Transporte de ese mismo año. Posteriormente y como algo más actualizado el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1986-1988.

### 3.2.1. Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1982.

<sup>22</sup> SPP, PROGRAMA DE DESARROLLO DE LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO Y REGION CENTRO" EN PLANIFICACION DEMOCRATICA, AÑO 2, No. 21, DICIEMBRE 1984. EDICION ESPECIAL: LOS PLANES Y PROGRAMAS DEL SEXENIO: RESUMEN. SPP, P. 34.

<sup>23</sup> LOPEZ RANGEL, RAFAEL. OP. CIT. P. 35.

El Plan de Desarrollo Urbano del Distrito federal representa una de las acciones desarrolladas en el sexenio de 1976-1982, cuyo objetivo principal era lograr de manera más ordenada, la distribución de la población, las actividades económicas y el crecimiento y desarrollo urbano de esta metrópoli.

En este Plan, el transporte y la vialidad adquirieron un papel relevante, ya que su incidencia para llevar a cabo la reordenación urbana es fundamental.

El Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal se fundamenta en "un conjunto de disposiciones legislativas y reglamentarias que se inician con las reformas y adiciones a los artículos 27, 73 y 115 constitucionales, la expedición de la Ley de Asentamientos Humanos, el decreto presidencial que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y la expedición de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal".<sup>24</sup>

Entre los objetivos y políticas más significativas se encuentran las siguientes:

#### Objetivos

- "- Ordenar y regular el crecimiento y desarrollo del área urbana del Distrito Federal para lograr una distribución equilibrada de las actividades económicas y de la población.
- Promover el desarrollo urbano integral y equilibrado del Distrito Federal para lograr una mejor distribución y funcionamiento de los componentes de la estructura urbana.
- Propiciar las condiciones favorables para que la población del Distrito Federal tenga acceso a los beneficios del desarrollo urbano en materia de suelo urbano, vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios públicos.
- Conservar, mejorar y aprovechar las áreas naturales del Distrito Federal, para contribuir al mejoramiento de la calidad

---

<sup>24</sup> PLAN DE DESARROLLO URBANO DEL D.F., MEXICO, DGRUPE, DDF, 1982 P. 5.

de vida de la población".\*\*

Las políticas que orientaran al desarrollo urbano, de acuerdo a los objetivos a alcanzar, se van a clasificar como siguen:

- a) Políticas para orientar el crecimiento.
- b) Políticas de conservación.
- c) Políticas de mejoramiento.
- d) Criterios de control.

Dichas políticas tienden a buscar una mayor racionalización de los componentes de la estructura urbana, destacando la ordenación del espacio urbano del Distrito Federal a través de un sistema de centros urbanos que sirvan como un conjunto de unidades socioeconómicas y que sean en alto grado autosuficientes.

Cabe señalar que estos centros urbanos a su vez estarán apoyados por subcentros urbanos y corredores urbanos, y en donde el sistema de vialidad y transporte va a ocupar un lugar primordial, ya que de acuerdo al Plan será fundamental para el armazón que originará la nueva organización del desarrollo urbano del Distrito Federal.

El Plan de Desarrollo Urbano del D.F. señala tres etapas, las cuales se van a dividir en corto, mediano y largo plazo.

La etapa de corto plazo la constituyen las acciones prioritarias que apuntan el sentido de los programas y subprogramas correspondientes al período 1982-1984.

Entre sus objetivos se encontraban los siguientes:

- Consolidar y fortalecer cuatro centros urbanos: Coapa, la Villa, Tacubaya y Zaragoza.
- Consolidar los subcentros Urbanos aledaños a los cuatro centros.
- Radicar en los centros urbanos las inversiones directas del sector público para que induzcan y fomenten las inversiones de los sectores social y privado ..."

---

\*\* IBIDEM P. 76.

Respecto a la vialidad sugería:

- Continuar la construcción del circuito interior y del anillo periférico.
- Prolongar las vías preferenciales fuera del circuito interior.
- Mejorar el sistema vial al sur, oriente y poniente del circuito interior.
- Terminar los circuitos viales.

Referente al transporte público señalaba lo siguiente:

- Prolongar la línea 2 del Metro de Tacuba a Cuatro Caminos.
- Enlazar la línea 2 del Metro con el Centro Urbano de Coapa, mediante un sistema de transporte público de superficie.
- Prolongar la línea 3 del Metro hasta Cd. Universitaria.
- Prolongar la línea 4 del Metro Camarones a Sta. Anita.
- Concluir la construcción de la línea 5 en su dirección oriente-poniente, de Pantitlán al Instituto del Petróleo.
- Intercomunicar las líneas 1 y 5 del extremo oriente.
- Concluir la construcción de la línea 6 del Metro en dirección oriente-poniente, del Instituto del Petróleo a el Rosario.
- Concluir la construcción de la línea 7 del Metro de Tacuba a Barranca del Muerto.
- Incrementar el transporte público de superficie en la red vial prevista para ese fin.
- Establecer recorridos alternos entre zonas externas de la ciudad a través de la red ortogonal, particularmente entre el oriente y el norponiente".<sup>20</sup>

En lo que se refiere a las acciones a realizar a mediano plazo (1989), a grandes rasgos se proponía lo siguiente: Consolidar los Centros Urbanos, disminuir el transporte contaminante, ampliar selectivamente la cobertura del Metro, terminar la red de vías preferenciales, ampliar los transportes

de superficie, etc.

En el largo plazo -año 2000- deberán (según el Plan) alcanzarse las proposiciones del Plan; teniendo entre las siguientes metas:

- "- Consolidar los 8 Centros Urbanos. complementarios del Centro Metropolitano.
- Desarrollar los corredores urbanos que complementen la estructura.

#### Vialidad

- Complementar las redes viales primarias y secundarias.

#### Transporte

- Ampliar la cobertura del Metro.
- Ampliar la cobertura de los circuitos del transporte público de superficie".<sup>27</sup>

Hay que hacer la aclaración que para efectos de esta investigación, sólo contemplamos lo que se refiere a los Centros Urbanos. la Vialidad y el transporte, pues son los Únicos aspectos que nos interesan para el propósito del presente trabajo.

El Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal divide el territorio del D.F. en dos grandes superficies: El área de conservación ecológica y el área de desarrollo urbano. (ver figura 2.).

La primera está formada por el suelo que se considera indispensable proteger de todo uso urbano para garantizar el equilibrio vital entre la naturaleza y los habitantes. y la segunda consta del suelo susceptible de ser ocupado y transformado.

Esta última área se va a dividir en tres zonas:

---

<sup>27</sup> IBIMEX.

- a) Zona Urbana.
- b) Zona de Reserva.
- c) Zona de Amortiguamiento.

De estas tres zonas solamente analizaremos la primera.

La zona urbana es una "superficie aproximada de 542 km<sup>2</sup>, donde vive la gran mayoría de los 9.3 millones de habitantes del Distrito Federal".\*\*

Según el Plan, dicha zona además de contener a los centros y los corredores urbanos se apoyará en los sistemas de transporte para facilitar la adecuada comunicación entre ellos y así evitar el mal funcionamiento urbano.

"La combinación de las funciones de ambos componentes centros urbanos y corredores urbanos promoverá la necesaria redistribución de los sitios de vivienda y los sitios de trabajo, evitará los desplazamientos masivos que causa la polarización actual entre los lugares donde se desarrollan las actividades cotidianas ...".\*\*

Como complemento a estos dos componentes básicos, las principales funciones del sistema de transporte colectivo será: El favorecer la comunicación en beneficio de todas las actividades urbanas, además de apoyar la consolidación de los centros urbanos, racionalizando de esta manera el uso del suelo.

Cabe señalar que los centros urbanos serán nueve, entre los que destaca un centro metropolitano, los ocho restantes tendrán como función ser centros de apoyo. Dichos centros se ubicarían en: Azcapotzalco, La Villa, Zaragoza, Iztapalapa, Coapa, San Angel, Tacubaya y Tacuba. Con una capacidad para alojar de 1.5 a 2.5 millones de habitantes. La principal función de los centros urbanos será: el de concentrar las principales actividades administrativas, cívicas, culturales y recreativas, con el objeto de evitar hacer largos desplazamientos por la ciudad.


---


\*\* IBIDEM, p. 87.


\*\* IBIDEM, p. 90.

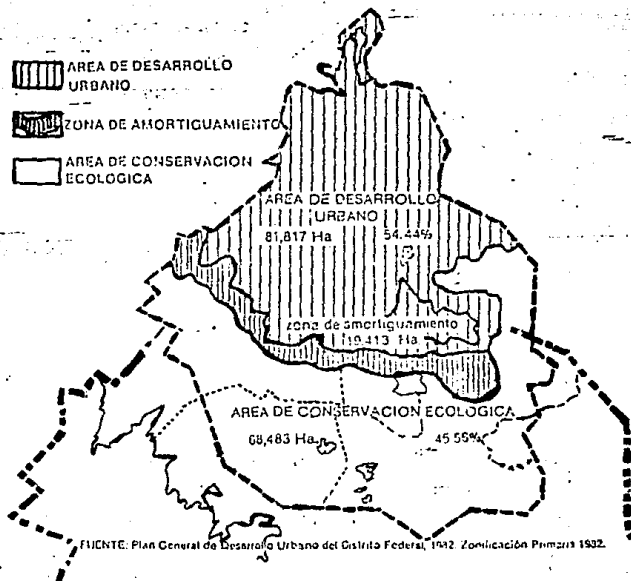


## ZONIFICACION PRIMARIA 1982

 AREA DE DESARROLLO URBANO

 ZONA DE AMORTIGUAMIENTO

 AREA DE CONSERVACION ECOLOGICA



FUENTE: Plan General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 1982. Zonificación Primaria 1982.

zonificación primaria 1982.

Por lo que respecta a los corredores urbanos, su importancia radicaría en ser parte del armazón de la ciudad, ya que su forma lineal además de alojar las más altas densidades de población, de establecimientos comerciales, de servicios y fuentes de trabajo, se apoyaría en el sistema de transporte colectivo "Metro" y en los autobuses de Ruta-100.

En otras palabras, la ampliación de la red del Metro y de los circuitos de transporte de superficie complementarios, tendería a consolidar la estructura futura de la ciudad.

"El sistema de transporte público seguiría una traza reticular de vías preferenciales constituida por los ejes y los pares viales que facilitará el acceso y fortalecerá el desarrollo de los centros urbanos, y ofrecerá mejores alternativas para el desplazamiento dentro del área urbana, con un mínimo de transferencias".<sup>20</sup>

En suma, se trata de que se establezca una adecuada relación entre los transportistas públicos de superficie y el Metro con los centros urbanos, subcentros, corredores urbanos y centros de barrio.

Por lo que respecta a estacionamientos, el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal prevé la construcción y ampliación de éstos: buscando articular al transporte particular con el colectivo, a través de la construcción de estacionamientos de transbordo en las estaciones del Metro y de esta manera desalentar el uso del primero.

Hay que hacer la mención que el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, es el marco que integra a los planes particulares, entre el que se encuentra el Plan Rector de Vialidad y Transporte, que ha continuación se desarrollará.

### 3.2.2. Plan Rector de Vialidad y Transporte.

---

<sup>20</sup> IBIDEM, P. 103.

El Plan Rector de Vialidad y Transporte es un documento diseñado por las autoridades del D.D.F. a través de la Dirección y Coordinación de la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano (COVITUR). Se conforma por los planes de transporte de superficie, del Metro, de vialidad y de estacionamiento, con el objeto de llevar a cabo las acciones pertinentes para satisfacer las necesidades de movilidad urbana.

Uno de los propósitos del Plan Rector de Vialidad y Transporte, es el de estructurar un transporte público, que sea eficiente y suficiente, y de esta forma hacer frente a la demanda del servicio en el D.F. Asimismo, se buscará implementar un sistema integral y coordinado de transportación, donde como columna vertebral se ubique el Sistema de Transporte Colectivo "Metro".

Así se tiene que, entre las acciones del transporte de superficie, se señalaba la necesidad de implementar una estructura de transportación colectiva de una gran regularidad, comodidad y capacidad, apoyada por una red ortogonal de calles principales. De tal manera, se integrarían 76 rutas distantes con recorridos por la ciudad, de norte a sur y de oriente a poniente, apoyadas además por 47 rutas periféricas del Sistema Alimentador de la Red Ortogonal (SARO).

Una de las metas a corto plazo -dentro del Plan- era el de transportar 10 millones de personas a través de 9.300 autobuses, lo cual hasta la fecha no se ha cumplido (vid. supra., Cap. 2)

Hay que hacer notar que con la estatización del transporte de pasajeros -hasta entonces propiedad de la Alianza de Camioneros- la participación estatal en el transporte masivo paso "del 24.2% en 1979 al 100% en 1981"<sup>21</sup>, lo que definió nuevas relaciones con los usuarios en la prestación del servicio público.

---

<sup>21</sup> "PLAN RECTOR DE VIALIDAD Y TRANSPORTE", MEXICO, COVITUR, DDF, 1982, P. 33.

Por lo que respecta al Plan de Vialidad, pretendía establecer una estructura jerarquizada de arterias continuas y regulares, que satisficiera las necesidades de movilidad de la población y que fueran congruentes con las expectativas de desarrollo urbano.

"Por este motivo la vialidad primaria estará conformada, en primer término, por una red de arterias de acceso controlado que consta de dos anillos concentrados denominados Anillo Periférico y Circuito Interior y radiales de penetración (...) y que se integren a los viaductos existentes: Miguel Alemán y Tlalpan".<sup>22</sup>

Por otra parte, considera la construcción de una red ortogonal sobre vías preferenciales y que sirva de enlace a los centros urbanos provistos en el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

En lo que se refiere al Plan del Metro / el Plan de Estacionamientos, señala para el primero, que para el año 2000 deberá contar con una red de 444.09 kilómetros y con 882 trenes estando en posibilidad de transportar 26.33 millones de usuarios para ese año.

Por su parte el Plan de Estacionamientos, además de establecer la importancia de estos, señala que "la ciudad requiere habilitar 60 mil cajones de estacionamiento como mínimo, para apoyar el adecuado funcionamiento del transporte colectivo"<sup>23</sup> antes del año 2000.

En síntesis lo que el Plan Rector de Vialidad y Transporte propone es lo siguiente:

- Establecer un sistema de transporte público suficiente, eficiente y seguro, eliminando los problemas de contaminación y de desperdicio de energéticos.
- Instituir un sistema de estacionamientos para coordinar los

---

<sup>22</sup> IBIMEX, p. 28.

<sup>23</sup> IBIMEX, p. 36.

distintos medios de transporte.

- Desarrollar una estructura vial jerarquizada y por este hecho completar la red vial principal y las obras inconclusas.
- Crear las condiciones orientadas a dar preferencia al transporte público sobre el particular.
- Implementar, programas permanentes de educación vial y campañas de concientización para la población.

### 3.2.3. Programa General de Desarrollo Urbano del D.F. (PGDUDF) 1986-1988.

El Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (PGDUDF) viene a constituir la cuarta versión del Plan de Desarrollo Urbano de 1976 y forma parte junto con los 16 programas parciales de las delegaciones, del Programa Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Su finalidad -como todos los planes urbanos anteriores- es mejorar el bienestar de sus habitantes, a través del ordenamiento del crecimiento físico-espacial y de una dotación de servicios y bienes públicos. Asimismo, prevé el mejoramiento del medio ambiente.

El PGDUDF, se fundamenta al igual que el Plan de Desarrollo Urbano, en la Ley General de Asentamientos Humanos.

De igual forma, la Ley de Planeación de Desarrollo Urbano es la que asigna al PGDUDF su cometido específico en lo que a planeación físico-espacial corresponde y a uso del suelo a través de la zonificación respectiva. Dentro de la versión de 1986-1988, se elimina la zona de amortiguamiento que establecía el Plan de Desarrollo Urbano del D.F., detallando de manera más significativa el área de conservación ecológica (figura 3).

Este programa se ubica dentro del contexto que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) ha establecido en lo que reordenación nacional de las actividades urbanas se refiere.

Así tenemos que entre algunas de las políticas del PGDUDF se encuentran las siguientes:

- Privilegiar el transporte colectivo de pasajeros sobre el vehículo particular, utilizándolo para vincular a los centros urbanos y a éstos con el centro histórico y asimismo, enlazar a la ciudad con la región centro del país a través de los ferrocarriles regionales a construirse.
- Mejorar las condiciones ecológicas, mediante el establecimiento de actividades no contaminantes, disminución de los recorridos vehiculares, ampliación de la superficie urbana permeable y salvaguarda de las áreas boscosas y verdes.
- Establecer una relación funcional más armoniosa entre las actividades urbanas, a fin de lograr una mayor vinculación de las áreas productivas, con los servicios y viviendas, y lograr una mayor identificación de la población con su ciudad.
- Reforzar los vínculos de planeación con las autoridades del Estado de México incluyendo aquellos correspondientes a los municipios conurbados.
- Incluir costos reales para el funcionamiento de los servicios de la ciudad, marcando cargas específicas a cada actividad.

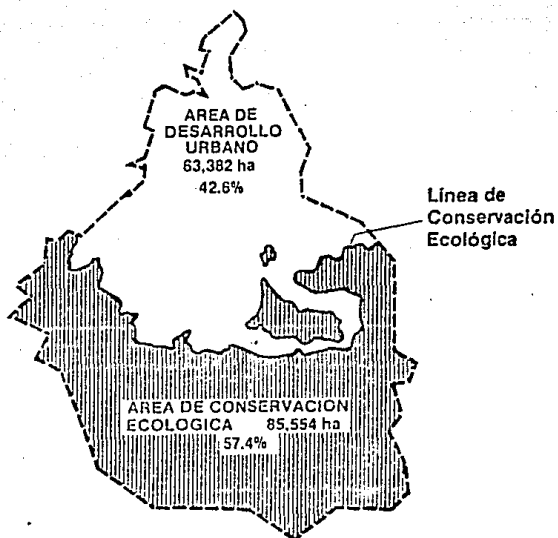
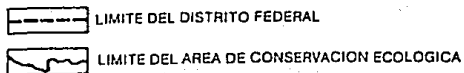
El PGUDF, por su parte y ante la nueva situación que vive la ciudad de México, además de consolidar centros, subcentros, corredores urbanos y zonas especiales de desarrollo, apoya el centro histórico de la ciudad al diseñar una serie de acciones tendientes a rescatarlo.

#### 3.2.3.1. Estructura Urbana y Transporte Público.

La ZMCM, además de comprender al Distrito Federal, abarca a 17 municipios del Estado de México; su población se estima actualmente en casi 18 mill. de habitantes. Aplicando la tasa de crecimiento más alta del 1.5 para el D.F. y de 4.77% para el Estado de México, se estima que para el año 2000 se cuente con una población del orden de los 27.3 mill. de habitantes, de los cuales 12.7 mill. correspondiera al D.F. y 14.6 al Estado de México.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> CIFRAS OBTENIDAS DEL PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL 1987-1988, P.

**ZONIFICACION PRIMARIA 1987-1988**

zonificación primaria 1987-1988

figura 3

Tanto los acontecimientos de San Juan Ixhuatepec en noviembre de 1984, como los de septiembre en 1985 en la ciudad de México, refuerzan la necesidad de contener el crecimiento físico-espacial de la ciudad de México y área metropolitana.

Las dificultades para el suministro de bienes y servicios públicos y la congestión y deterioro ambiental, obligan a seguir políticas que si bien no se cumplen cabalmente, pueden ser salidas parciales a estos problemas urbanos.

Uno de estos ejemplos lo constituye el PGDUDF, el cual formulándose para el área metropolitana, busca la reestructuración espacial de la ciudad a través de sectores territoriales que tendrían un centro urbano de administración con los espacios de recreación, empleo y vivienda; todo esto con el objeto de evitar desplazamientos a lo largo de la ciudad. (ver figura 4.)

En función del Esquema Rector de Usos del Suelo y de la Ordenación de la Zona Metropolitana, se privilegia al transporte colectivo sobre el vehículo privado, este a su vez servirá de enlace (al igual que el Plan de Desarrollo Urbano del D.F.) entre los centros urbanos y centro metropolitano. Por otra parte se va a establecer un proyecto de un sistema de trenes regionales que comuniquen a la ciudad de México con la región centro.

Esta nueva estructura urbana, se apoyará de manera determinante en el transporte colectivo de pasajeros.

El PGDUDF hace una división del territorio del Distrito Federal en dos. Así se tiene una área de desarrollo urbano y una de conservación ecológica. (ver figura 4.).

Dentro del área de desarrollo urbano, la estructura que se propone se va a dividir en cinco partes:

- I.- Centros Urbanos.
- II.- Subcentros.
- III.- Corredores Urbanos.
- IV.- Zonas Especiales de Desarrollo Controlado.
- V.- Centro Histórico.



## CENTROS URBANOS Y REGIONALES EN EL AMCM

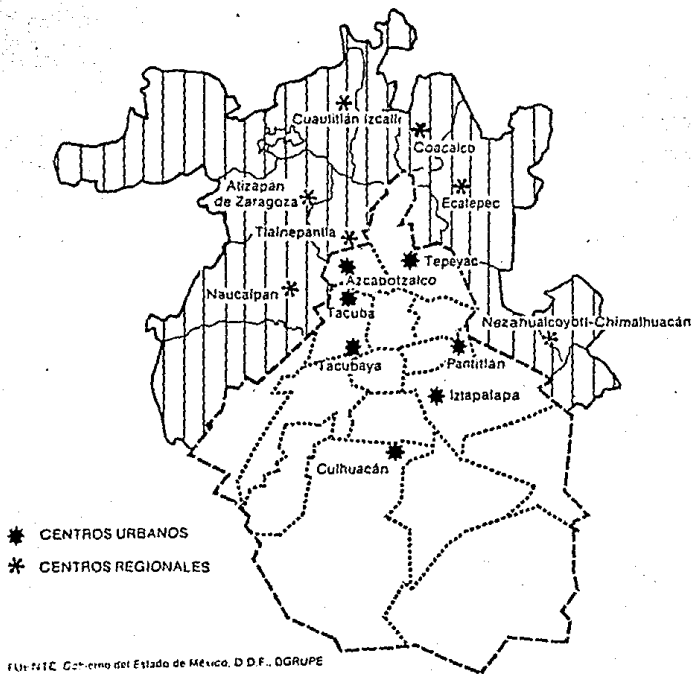


FIGURA 4

Esta estructura -de acuerdo al PGDUDF- propiciará un aprovechamiento óptimo de los recursos territoriales y beneficiará a la población con el acceso a los bienes y servicios públicos necesarios.

Los centros urbanos además de constituir unidades de planeación, permitirán la reorganización de la estructura urbana a través de un equilibrio en la dotación de infraestructura y equipamiento necesario, tomando en cuenta a la población que tenga cada uno de ellos y a las actividades económicas que se desarrollan al interior de estas.

Los centros urbanos propuestos corresponden a: Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Tizapán, Culhuacán, Iztapalapa, Pantitlán y Tepepan. (ver figura 5 y cuadro 10.)

Cada centro urbano tendría la capacidad para atender las necesidades aproximadas de un millón y medio de habitantes, contando con una superficie que varíe entre 72 y 169 hectáreas.

En lo que respecta al transporte público, estas áreas se reforzarán con las líneas del transporte colectivo (Metro, Ruta-100 y trolébus), fungiendo además como punto de intercambio para el transporte suburbano.

Por lo que se refiere a los subcentros urbanos, estos son áreas complementarias a los centros urbanos, donde se ofrecerán a la población servicios de nivel intermedio (comerciales, educativos, culturales y recreativos) que se utilizan con mayor frecuencia.

El PGDUDF 1987-1988 plantea el desarrollo de 28 subcentros y 13 con acciones de mejoramiento: Perisur, San Antonio Culhuacán, Coyoacán, San Jerónimo, Campestre Aragón, Santa Teresa, Cuatro Caminos, Galerías, San Pedro Tláhuac, Bosque de las Lomas, Jamaica, Aeropuerto y Xochimilco. Los restantes subcentros a consolidar son: Xola, Mixcoac, Santa Fe, El Rosario, Camarones, Los Venados, La Salud, Santa Ursula, Tlalpan, Canal de Garay, Huaymilpas, Bosques de Cedros, Arbolillo y Ejército

## Constitucionalista.

## CUADRO 10. ESTRUCTURA URBANA.

DELEGACION	CENTROS URBANOS	SUBCENTROS URBANOS ACCIONES DE MEJORAMIENTO	A CONSOLIDAR	CORREDORES URBANOS (CANTIDAD)
Alvaro Obregón		*San Jerónimo	*Santa Fe	
Azacapatzalco	*Azacapatzalco Sup. 114 ha.		*El Rosario *Caerones	2
Benito Juárez			*Los Venados *Xola *Mixcoac	5
Coyoacán	*Culhuacán (secc. norte) Sup. 7.6 ha.	*Coyoacán *Perisur	*La Salud *Santa Ursula *Huayamilpas	6
Cuajimalpa			*Bosque de Cedros *El yaqui-Navidad	1
Cuauhtémoc	*Centro Metropolitano Sup. 1,125 ha.			9
Gustavo A. Madero	*Tepeyac Sup. 169.2 ha.	*Campestre Aragón	*Arbolillo	9
Iztacalco	*Pantitlán Sup. 182.7 ha.			3
Iztapalapa	*Iztapalapa Sup. 94 ha.	*San Antonio Culhuacán	*Ejército Constituyentes *Canal de Garay	4
Magdalena Contreras		*Santa Teresa		1
Miguel Hidalgo	*Tacuba Sup. 72.1 *Tacubaya Sup. 73.4 ha.	*Cuatro Caminos Galerías *Mosque de las Lomas		7
Miapa Alta		*San Pedro Tlahuac		
Tlahuac				
Tlalpan	*Culhuacán (secc. sur.) Sup. 74.5 ha.		*Tlalpan	1
Venustiano Carranza		*Jamaica *Marquepo		8
Xochimilco		*Xochimilco		3
TOTAL	7	13	15	59



Por su parte, los corredores Urbanos, además de estar apoyados por el Sistema de Transporte Colectivo (metro), Ruta-100, Sistema de Transporte Eléctricos y de Rutas de Colectivos (peseros), serían fajas concentradoras de servicios y usos habitacionales de todo tipo. En ellos se desarrollarían un nivel de servicio de menor escala que el de los centros y subcentros, y se ubicarían de tal manera que se evitaran largos desplazamientos peatonales y el uso del automóvil -servicios comerciales de todo tipo y privados, como clínicas y despachos en general-.

En suma, hay que señalar que el transporte colectivo, guarda una estrecha relación con la estructura urbana, además de condicionar el desarrollo de la ciudad en lo económico y en lo social, permite apoyarla en la restructuración del espacio urbano.

3.2.3.2. Diagnóstico y Proyección de la Vialidad y el Transporte Público de Pasajeros de acuerdo al Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1987-1988.

La vialidad del D.F., está integrada por arterias de diferentes niveles y capacidades: Las redes primarias y secundarias (ver figura 6.). Dentro de las redes primarias se encuentran: El Periférico de la ciudad y el Viaducto. El primero está proyectado para tener 86 km., contando actualmente con el 40% de lo que se propone; por su parte el Viaducto con sus 124 km funciona en la parte centro-sur y atraviesa la ciudad de oriente a poniente.

Otro importante grupo de vías primarias son las que se refieren a las antiguas arterias y los denominados ejes viales, así tenemos las siguientes: Av. de los Insurgentes, Calzada de Guadalupe, Av. Instituto Politécnico Nacional, Av. Revolución, Paseo de la Reforma, Av. Universidad, Calzada de Tlalpan, Av. Patriotismo y Av. de los 100 metros; la suma de todas ellas

tendrá una longitud de 405.03 km.<sup>26</sup>

Ahora bien, los desplazamientos que a diario se originan al interior de la urbe y su área metropolitana, provocan graves problemas sociales y económicas que en "horas pico" se incrementan todavía más.

El PGDUDF señala que los problemas se pueden agrupar bajo tres rubros generales: "Por su origen y destino, por la vialidad y por los diferentes modos de transporte".<sup>26</sup>

Uno de los principales problemas se ubican en la parte oriente de la ciudad, donde el desplazamiento de personas es mayor al dirigirse éstas hacia la parte norte y poniente donde se encuentra la zona industrial. Dicho caos se origina en horas pico, de ida y de regreso del trabajo.

Hay también una considerable demanda hacia el centro de la ciudad, lugar en el que se encuentran las principales actividades comerciales, administrativas y políticas.

Entre las áreas que tienen problemas de acceso por su geografía, se encuentran las barrancas situadas en las delegaciones Alvaro Obregón y Magdalena Contreras.

El PGDUDF, plantea la necesidad de llevar a cabo la racionalización y reorganización de las vías existentes, "completando el servicio en la parte oriente de la ciudad. Asimismo se incrementarán las áreas peatonales en los principales centros de servicio, atendiendo en forma prioritaria en centro histórico".<sup>27</sup>

<sup>26</sup> PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO URBANO DEL D.F., MÉXICO, DGRUPE, DDF, 1988, P. 16.

<sup>26</sup> IBDEM.

<sup>27</sup> IBDEM. P. 97.



### Transporte Público

El transporte de personas en la ciudad de México es del orden de los 22,3 millones viajes/personas/día (v/p/d). Siendo cubiertos en un 40% por autobuses urbanos y suburbanos; un 29% a través del Sistema de Transporte Colectivo (metro); un 19% por autos particulares; un 3% en taxis de varios tipos; un 2% por el Sistema de Transporte Eléctricos y por último un 1% por otros medios.

El vehículo particular ocupa un lugar preponderante dentro de la ciudad ya que está conformado por 2.3 millones de autos. Sin embargo es tan sólo apenas el 19% en los v/p/d, mientras que el transporte público moviliza cerca del 80%.

La incidencia del transporte privado es tal, ya que ocupa en un 50% la capacidad vial de la ciudad y contribuye a la contaminación ambiental en un 83%".<sup>22</sup>

Los anteriores datos reflejan una gran contradicción respecto a las necesidades y modos de transporte, lo cual es producto de una falta de audacia para apoyar los cambios con medidas de control y regulación, que garanticen, entre otras cosas una rápida sustitución del automóvil particular por vehículos de transporte masivo, el ordenamiento del crecimiento periférico en unidades relativamente autosuficientes, y la reorganización de algunas funciones urbanas que implican un intenso movimiento de personas y mercancías.

Por lo que respecta a la transportación que lleva a cabo el Sistema de Transporte Público este se puede clasificar como sigue: De acuerdo al PGDUDF, para 1987 la red del Sistema de Transporte Colectivo (metro) contaba aproximadamente con 120 km., de longitud, en la que se otorgaba un servicio diario a 4.5 millones de usuarios, a través de sus 7 líneas en servicio. Por su parte el Sistema de Autobuses Urbanos de la ZMCM estaba

---

<sup>22</sup> IBIDEM, P. 43.



formado por "7000 unidades de Ruta-100, con un total de 202 rutas en 8294 km; más 431 unidades del Sistema de Transporte Troncal del Estado de México que, conjuntamente, efectúa, 5.8 millones de v/p/d/, el 26% del total de viajes (...)"'. Por su parte el servicio de trolebús se ofrecía en "395 km en 19 líneas, transportando a un total de 568 mil pasajeros por día en 426 unidades".<sup>37</sup> (Cfr. capítulo 2.).

Hay que resaltar que entre las acciones que se proponen de acuerdo al PGDUDF- para agilizar la transportación de personas, es la construcción del Metro Ligero Pantitlán-Sta. Martha Acatitla en la parte oriente de la ciudad y sobre la calzada Zaragoza. Asimismo, terminar la Línea del Tren Ligero que va de Huipulco a Taxqueña.<sup>38</sup>

Por lo que se refiere al Sistema de Transporte Colectivo (metro), el PGDUDF señala que "a mediano plazo se tiene proyectado contar con 285 trenes, de los cuales 212 circularían en horas pico, con lo que se espera movilizar a 1,643 millones de personas en 1988, es decir, un promedio de cinco millones de usuarios/día, con una longitud de 142.5 kilómetros de red en servicio".<sup>39</sup>

Además, dentro de la cuarta etapa del Sistema de Transporte Colectivo se van a incorporar los siguientes tramos: línea 6 oriente que va del Instituto del Petróleo a Martín Carrera; línea 7 norte, de Tacuba a el Rosario y la línea 9, de Pantitlán a Observatorio.

En lo que se refiere a Ruta-100, tiene entre sus planes de expansión contar con 6000 unidades para 1986; 9000 para 1988 y 15000 para el año 2000 (Cfr. capítulo 2.).

Por lo que respecta al Sistema de Transporte Eléctrico se

---

<sup>37</sup> IBISEN, p. 43.

<sup>38</sup> ACTUALMENTE LA OBRA DEL METRO LIGERO PANTITLÁN-STA. MARTHA ACATITLA, SE ENCUENTRA SUSPENDIDA POR RAZONES DE PRESUPUESTO (1989), MIENTRAS LA QUE VA DE HUIPULCO-TAXQUEÑA SE PUDE CONCLUIR EN EL AÑO DE 1988.

<sup>39</sup> IBISEN, p. 99.

tiene previsto -dentro del PGDUDF- poner en operación 800 unidades en corto plazo: 1100 para 1988 y 2000 a largo plazo.

Uno de los proyectos que contempla el PGDUDF es la construcción de tranes regionales, los cuales comunicarían a la región centro del país con el Distrito Federal.

Así se llevaría a cabo la construcción de las siguientes rutas:

- + Toluca-Aeropuerto "José María Morelos-Cuatro Caminos.
- + Puebla-Aeropuerto de Huejotzingo-Ejército Constitucionalista-Centro Urbano Pantitlán-Aeropuerto "Benito Juárez" de la ciudad de México.
- + Pachuca-Aeropuerto Militar de Sta. Lucía-Martín Carrera, con la posibilidad de entronque a la Central de carga del Norte.
- + Cuautla-Cuernavaca-Tepepan.<sup>1\*</sup>

---

<sup>1\*</sup> CABE HACER LA ACLARACION QUE LOS DATOS MENCIONADOS EN ESTE APARTADO DEL CAPITULO 3, ESTAN CONTENIDOS EN EL PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO URBANO DEL D.F. 1986-1990. POR TANTO PRESENTAN DIFERENCIAS CON LOS DEL SEGUNDO CAPITULO, PONIENDO EN EVIDENCIA ALGUNAS CONTRADICCIONES EN CUANTO OBJETIVOS Y METAS QUE SE ESTABLECEN EN LAS ENTIDADES Y DEPENDENCIAS ENCARGADAS DE SU ELABORACION.

#### CAPITULO 4. EL PROGRAMA INTEGRAL DE TRANSPORTE Y VIALIDAD: UNA DE LAS RESPUESTAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA AL PROBLEMA DE TRANSPORTE PUBLICO DE PASAJEROS EN EL D.F.

En virtud de la importancia que reviste este programa para la solución de uno de los principales problemas urbanos que aquejan no sólo al Distrito Federal, sino a los municipios conurbados, se ha decidido desarrollarlo por separado del capítulo anterior.

Si en el capítulo 3 se le dió un énfasis más general sobre la vinculación que existe entre el reordenamiento de la ciudad y el transporte urbano -por tanto, importante dentro de la planeación urbana-, éste se encaminara a evaluar el problema del transporte de manera más particular, de acuerdo a lo especificado en el Programa Integral de Transporte y Vialidad.

Lo que si es necesario señalar, es que en este capítulo, se presenta otro punto de vista, cuyas observaciones no necesariamente coinciden en muchos aspectos por lo ya señalado con el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1987-1988; lo que demuestra la divergencia de opinión que sobre éste fenómeno tiene el gobierno de la ciudad.

Dentro de este contexto se analizará los rasgos generales que tiene el Programa Integral de Transporte y Vialidad, como son: los objetivos, políticas y perspectivas en cuanto a la organización del transporte público de pasajeros se refiere. Por otra parte, se irán fijando algunas consideraciones producto del análisis de dicho documento.

##### 4.1. LA COORDINACION GENERAL DE TRANSPORTE Y EL PROGRAMA DE TRANSPORTE Y VIALIDAD.

Como ya se señaló en el capítulo 2, la Coordinación General de Transporte, es un órgano perteneciente al Departamento del Distrito Federal, creado el 17 de enero de 1984; sus acciones

están dirigidas a mejorar la estructura normativa, técnica-operativa y organizacional existente en materia de transporte; todo esto para lograr un adecuado control e integración de los elementos que intervienen en la prestación de este servicio.

De esta manera, se busca que todos los medios de transporte cuenten con una estructura coherente, que permita satisfacer en forma adecuada la demanda que de estos tiene la población del Distrito Federal y área metropolitana.

Uno de los objetivos de la Coordinación General de Transporte es el diseño y actualización del Programa Integral de Transporte y Vialidad, que considere acciones globales para la ciudad de México y zona inmediata, y que incluya subprogramas específicos de acción para las modalidades de transporte público y privado, infraestructura, política tarifaria e integración. Buscando cumplir estos objetivos, en el año de 1988 se elabora el primer Programa de Transporte y Vialidad.

Dicho programa fue objeto de algunas modificaciones en 1988, las cuales introdujeron cambios pero no alteraron la esencia del mismo.

Por ejemplo: si el primer programa de transporte y vialidad tenía un horizonte de planeación hasta el año 2000, el segundo sufrió algunas variantes en este sentido y se amplió hasta el año 2010.

El Programa Integral de Transporte y Vialidad -como se señala en su contenido-, es un documento que se deriva del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, de donde se desprenden los lineamientos de política sectorial, que contemplan y enfatizan la integración del sistema de transporte como un instrumento de carácter estratégico para el desarrollo social, económico y cultural tanto nacional como local. En el caso del programa su aplicación espacial es la ciudad de México.

El Programa Integral de Transporte y Vialidad por otra parte tiene una observancia de carácter obligatorio para las dependencias y entidades del DDF, involucradas en el

trascendental problema del transporte y vialidad.

#### 4.1.1. Marco Jurídico del PITV.

Las disposiciones jurídicas en las cuales se fundamenta el Programa, son esencialmente la Ley de Asentamientos Humanos en los artículos XVI, XVII y el artículo III "de las Conurbaciones"; la Ley Orgánica del Distrito Federal en su capítulo III que se refiere a la "prestación de servicios públicos" y el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, en donde se señalan las unidades administrativas que integran al gobierno del Distrito Federal, sus funciones, facultades, objetivos y fines.

Dentro del artículo II de éste reglamento, se establece que: la Coordinación General de Transporte será el organismo que se encargue de la actualización del Programa Integral de Transporte y Vialidad.

Otras de las funciones asignadas a la Coordinación General de Transporte (artículo II, fracciones III, VI, VII, VIII, XII, XIV, XV, XVI, XVII y XVIII) establecen que las empresas paraestatales que tienen como función la prestación del servicio público de transporte de pasajeros, dependen de ella.<sup>17</sup>

#### 4.1.2. Vinculación con las dependencias.

El Programa Integral de Transporte y Vialidad, contempla una interacción con diferentes dependencias federales, estatales y locales involucradas con esta problemática.

De esta forma participan a nivel federal, las siguientes Secretarías:

- Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE): en la planeación y elaboración de normas de desarrollo urbano y control de la contaminación atmosférica.
- Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP): Dicta las políticas de energéticos; de las normas técnicas que deben

---

<sup>17</sup> VID SUPRA, CAP. 2.

cumplir las empresas paraestatales que fabrican los vehículos de transporte y de calidad que deben guardar los insumos necesarios para la construcción de la red e infraestructura viales.

- Comercio y Fomento Industrial (SECOFI): dicta las políticas de la industria automotriz, de transferencia de tecnología y de comercio exterior.

- Comunicaciones y Transporte (SCT): Otorga permisos de transporte, en los casos en que se cumplan los requisitos pertinentes.

- Programación y Presupuesto (SPP): en la planeación, programación, presupuestación y control del ejercicio presupuestal del subsector transporte del Distrito Federal.

#### A Nivel Estatal

La Comisión de Transporte del Estado de México (COTREM) y el Departamento del Distrito Federal, este último a través de la:

- Secretaría General de Obras integrada por: la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano (COVITUR), la Dirección General de Obras y la Dirección General de Servicios Urbanos.

- Secretaría General de Gobierno.

- Dirección General de Programación y Presupuesto.

- Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica (DGRUPE).

- Comisión Mixta Consultiva de Transporte del Distrito Federal (COMICOT).

#### A Nivel Local

La Coordinación General de Transporte y los organismos y empresas que prestan el servicio de transporte público y aquellos que se encargan de la construcción y conservación de la infraestructura necesaria en la prestación de este servicio.

#### 4.1.3. Objetivo General.

Por lo que respecta al objetivo general que plantea el Programa Integral de Transporte y Vialidad, éste tiene como propósito fundamental: "Desarrollar un Sistema Integral de Transporte y Vialidad para el Distrito Federal que considere los impactos de la zona metropolitana de la ciudad de México en su conjunto y en este marco llevar a cabo su planeación y operación".<sup>1</sup>

#### 4.1.3.1. Objetivos Específicos.

En lo que se refiere a los objetivos específicos estos presentan los siguientes aspectos:

- Atender la demanda de transporte de la población mediante un sistema integral que además de proporcionar un servicio con una amplia cobertura y capacidad, sea rápido, seguro y económico.
- Fomentar el desarrollo armónico del sistema de transporte entre los elementos que lo conforman, así como los organismos vinculados en su planeación, diseño, construcción, operación y control.
- Lograr la autosuficiencia económica del sistema de transporte y racionalizar los recursos al máximo.
- Contribuir al ordenamiento Urbano y al desarrollo económico y social de la ciudad.
- Implantar acciones que permitan reducir la contaminación producida por el sistema de transporte.
- Propiciar la participación de los sectores social y privado para la búsqueda de soluciones en materia de transporte.

#### 4.1.3.2. Políticas y Estrategias.

En lo que respecta a las políticas y estrategias estas se orientan hacia:

- a) El fortalecimiento financiero y la racionalización de recursos.
- b) El desarrollo, la operación y la administración del transporte

---

<sup>1</sup> "PROGRAMA INTEGRAL DE TRANSPORTE Y VIALIDAD" (MIMEO), MEXICO, COORDINACION GENERAL DE TRANSPORTE, DDF, 1988, P. 91.

público.

- c) La integración metropolitana.
- d) El desarrollo, la operación y la administración de la vialidad.
- e) La integración del transporte y el reparto modal (diversos medios de transporte).
- f) La aplicación de nuevos tipos de servicio y nuevas tecnologías.
- g) La protección ecológica y el apoyo en la reordenación urbana.
- h) La seguridad y la educación vial a niños y jóvenes en edad escolar.

En este sentido, se puede observar que tanto los objetivos como las políticas y las estrategias presentadas por el Programa Integral de Transporte y Vialidad, tienen un fin expreso, que es: hacer frente a una demanda cada vez mayor, ocasionada por el anárquico desarrollo urbano del Distrito Federal y zona conurbada; por otra parte se espera además, que la población para el año 2000 se ubique entre los 27 y 30 millones de habitantes, lo que a su vez repercutirá en problemas urbanos (ejemplos: especulación de la tierra y demanda de nuevos espacios urbanos, contaminación ambiental, tensiones sociales, inseguridad pública, etc.) y necesidades mayores de servicios públicos, entre ellos el transporte público.

El Programa Integral de Transporte y Vialidad señala que el crecimiento y expansión del sistema de transporte y vialidad, tendrá que darse necesariamente en un nivel distinto al tenido en el pasado ya que "hoy más que nunca deberá obtenerse el máximo aprovechamiento de la infraestructura, instalaciones, equipo, recursos humanos y funciones de que dispone con el objeto de alcanzar las metas propuestas".<sup>2</sup>

Hay sin embargo varios aspectos que no son considerados en forma más amplia dentro de los objetivos, políticas y

---

<sup>2</sup> DATOS PRELIMINARES DEL PROGRAMA INTEGRAL DE TRANSPORTE Y VIALIDAD 1992.



estrategias. como son:

I.- Los aspectos económicos: falta de apoyo económico al servicio de transporte público; disminución del poder adquisitivo de las clases populares y por ende una pauperización mayor de estas.

a) Falta de apoyo económico al servicio de transporte público. De acuerdo a los últimos datos de 1989, al transporte público urbano sólo se le asignó el 23% del total de la partida de 5 billones de pesos. Dicho presupuesto no permitirá la realización de obras prioritarias para la ampliación y expansión del servicio de transporte público.<sup>3</sup>

De esta manera se tiene previsto que al no haber "partida presupuestal para el Sistema de Transporte Colectivo, no se prevén aumentos en los tramos del Metro y en cambio se va propiciando el virtual desmantelamiento de los autobuses de Ruta-100, el acaparamiento de los transportistas privados y el camino hacia la reprivatización".<sup>4</sup> Así, existe un aumento en la necesidad, pero un decremento en el presupuesto. En 1988, a consecuencia de la reducción del presupuesto -por el llamado "Pacto de Solidaridad Económica"- se tuvo que suspender programas prioritarios como el del Sistema de Transporte Eléctrico, donde se tenía previsto originalmente construir 50 kilómetros de líneas de trolebuses, de los cuales sólo se hicieron 16 kilómetros. Por otra parte, la construcción de la línea Pantitlán-Santa Martha del Metro ligero, tuvo que quedar pendiente, lo que sin duda pasa a afectar a numerosa población que vive al oriente de la ciudad. En lo que respecta al organismo descentralizado Ruta-100, fué sin

---

<sup>3</sup> SI EN 1982 EL PRESUPUESTO ASIGNADO AL TRANSPORTE FUE "DE 85 MIL 921 MILLONES DE PESOS. PARA 1988 ES DE 1 BILLON 666 MIL 925 MILLONES DE PESOS Y PARA 1989 BAJA 1 BILLON 263 MILLONES DE PESOS". PERO "SI SE TOMA EN CUENTA LA INFLACION Y LA BASE DEL BANCO DE MEXICO (AÑO 1978) EN PESOS REALES DE ESE AÑO CORRESPONDERIA A 1982 28 MIL 300 MILLONES DE PESOS; 1983 12 MIL 626 MILLONES DE PESOS Y A 1989, 7 MIL 003 MILLONES DE PESOS, LO QUE SIGNIFICA UN DECREMENTO DEL 44%, CON RESPECTO AL AÑO ANTERIOR".

BUCHAHU, SONIA, "SIN PELOSOS, EL TRANSPORTE DEL D.F. CAMINA A LA PRIVATIZACION", EN QUINTO, MEXICO D.F. 2 DE ENERO DE 1989, P. 14.

<sup>4</sup> IBIDEM.

duda el más golpeado de los tres organismos públicos que prestan el servicio de transporte; actualmente (1988) sólo 3600 unidades del parque vehicular de Ruta-100 se encuentra en servicio, otros 3200 están en los talleres de reparación y el resto se encuentra fuera de operación.

b) Disminución del poder adquisitivo de las clases populares.

Lo anterior obliga a que el Estado siga manteniendo el subsidio de transporte, ya que dada la situación económica prevaliente no puede haber un aumento substancial en el costo del transporte público, pues esto afectaría de manera directa a las clases populares más necesitadas. Por ejemplo (en el D.F.) "si un trabajador de salario mínimo sólo utilizara medios públicos gastaría en transporte el 2%; sin embargo, si ha de recurrir a los peseros, su gasto se aproximaría al 20% de sus percepciones".<sup>9</sup>

Respecto al poder de compra de los obreros -que son los más demandan el servicio público- se situaba en marzo de 1989 en un 70% menor al que se tenía en 1988, y se estima que para julio, fecha en que termina el "Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico" (PECE), disminuirá hasta el 62.2 por ciento".<sup>9</sup>

Lo anterior demuestra una cuestión que no se pone a controversia, si los usuarios tuvieran el suficiente poder adquisitivo, no usarían sólo el servicio que prestan los organismos públicos encargados de éste, sino con mayor frecuencia al concesionario (peseros y microbuses). Por tanto y tomando en cuenta la situación en un futuro inmediato, el crecimiento económico va a ser bajo y en este sentido los salarios también lo serán. A fortiori el gobierno tiene que seguir a futuro

<sup>9</sup> NINKOV, BERNARDO. "OPCIONES PARA MEJORAR EL FINANCIAMIENTO AL TRANSPORTE EN LA CD. DE MEXICO" EN TRANSPORTE Y VIALIDAD (DIALOGOS PARA EL CONSENSO), IEPES-CEPES, VOL. II, MEXICO, 1987, P. 17.

<sup>9</sup> ESTUDIO DEL CONACYT Y DE LA FACULTAD DE ECONOMIA DE LA UNAM, "EL PODER DE COMPRA DE LOS OBREROS: 30% MENOR RESPECTO AL DE ENERO DE 1988" EN UNO MAS UNO, MEXICO D.F. 13 DE MARZO DE 1989, P. 3.

interviniendo en el transporte público y aumentando su apoyo a éste.

II.- Los aspectos políticos: falta de una mayor participación de la sociedad en la planeación y solución de los problemas de la ciudad: presiones de grupos económicos fuertes que buscan de nuevo la concesión y privatización de los medios estatales de transporte: presión de los movimientos sociales independientes (CONAMUP, MPI, etc.) en su lucha por obtener un mejor y eficiente servicio en las colonias populares.<sup>17</sup>

Todos estos elementos si bien son importantes para el éxito de un programa de esta naturaleza -y de cualquier otro-, sólo se ratoman parcialmente, lo que demuestra una falta de voluntad política para comprender en forma abierta los problemas urbanos en que vive inmersa la ciudad de México y municipios conurbados.

De esta manera se pueden desprender algunas consideraciones: 1) Todo lo que se ha vertido hasta el momento tiene un carácter de "buena voluntad" orientada básicamente a la solución técnico-administrativa, pero sin llegar a una solución de fondo. Cabe señalar que los problemas de transporte no es conveniente abordarlos con una visión de técnico especialista en la materia, es decir que se vea el problema como un simple traslado de millones de usuarios diariamente, sino como una situación que involucra el sistema de vida de los habitantes del D.F. y área conurbada. En este sentido es necesario asentar, que se requieren de enfoques globales que ubiquen al problema dentro de un contexto bajo el cual se desenvuelve: si se usan las visiones parciales de ciertos sectores de la sociedad, sin duda se limita substancialmente la puesta en práctica de los planes y programas diseñados para éste fin.

2) Uno de los males de nuestra planeación de todos los niveles, es que no toman en cuenta la realidad política, económica y social en que se desenvuelve el país y en forma muy especial el

---

<sup>17</sup> SE ABRIGARA CON MAYOR AMPLITUD EN EL CAPITULO 5.

Distrito Federal, sino que fabrican escenarios que difícilmente podrán ser puestos en operación. Ejemplos concretos son los planes y programas de desarrollo urbano para el Distrito Federal elaborados hasta la fecha (1988).

#### 4.1.4. Forma de Financiamiento del Transporte Público.

El Programa Integral de Transporte y Vialidad propone captar de diversas fuentes, recursos financieros para el desarrollo y la operación del sistema de transporte y vialidad.

En este sentido dicho programa señala que: "La racionalización de recursos es esencial: las inversiones se destinarán hacia proyectos que no requieran fuertes erogaciones hacia la infraestructura y equipo".<sup>7</sup>

Como se sabe, el financiamiento del subsector transporte, depende en su mayoría, exclusivamente, de los recursos que provienen de aportaciones del gobierno federal y del presupuesto del Distrito Federal y cuya designación se realiza mediante la autorización del presupuesto que se solicita anualmente.

Dichos recursos resultan insuficientes y más aún en la situación crítica -en el aspecto económico- por la que atraviesa el país, lo cual viene a limitar de manera sustancial la operación de éste programa, en su aplicación para la solución del problema del transporte público en el Distrito Federal.

Hay empero, algunas buenas ideas que propone este Programa Integral de Transporte y Vialidad para captar recursos, como son:

- a) Un manejo nuevo de los impuestos, así como de los derechos, especialmente en cuanto a la gasolina, estacionamientos y sanciones. Los ingresos que se obtengan por tales conceptos, permitirán instituir un "fondo de transporte y vialidad.
- b) Buscar la igualación entre las tarifas que se cobran en el Estado de México y las del Distrito Federal. Hay que hacer la observación de que para que esto se lleve a cabo verdaderamente.

---

<sup>7</sup> IBID., p. 34.

se tendrá que hacer modificaciones substanciales en la calidad del servicio que presta el transporte público del Estado de México a los usuarios que viven dentro de esta zona, situación que por su parte deja mucho que desear.

Además esta medida debe tomarse con mucho tacto político, para no afectar los intereses de quienes saldrían perjudicados: como podrían ser los concesionarios del transporte y transtocar la autonomía del Estado de México.

Sin embargo cuando se aborda la política de subsidio -dentro del programa- que se ha seguido hasta estos años en el Distrito Federal, esta se presenta como la que ha propiciado el deterioro del sistema de transporte y vialidad, lo que a su vez, reduce la posibilidad de desarrollo del mismo y por tanto (según el programa) debe de haber un menor subsidio.

Lo que quizás no se considere en este punto de vista, son los beneficios políticos, sociales y económicos, que implica contar con un servicio eficiente y barato, que además de apoyar la movilización de millones de usuarios por día, asegure una reproducción adecuada del capital dentro de esta urbe. Por otra parte, la autoridad evitarían presiones de los grupos u organizaciones populares independientes que reclaman para sí un adecuado y mejor transporte público.

Empero, esto se puede ver desde varios puntos de vista, hay quien piense que quizás es mejor una eficiencia y un saneamiento financiero de los organismos prestadores de este servicio. Sin embargo esa no es la solución, es mejor manejar una adecuada política de subsidios que beneficie a las verdaderas clases populares, vía bienes y servicios públicos prestados por el Estado.

Dentro de esta idea, el Programa Integral de Transporte y Vialidad señala, que se buscará que paguen menos quienes menos tienen y que paguen más quienes más tienen. Esto a simple vista resulta justo. Sin embargo, tal propósito podría tener igual fin que los tortibonos y la leche subsidiada que distribuye CONASUPO,

la cual no llega a donde debería llegar: a las clases populares. De esta forma, el abono de transporte se podría convertir al igual que los artículos señalados, en un medio de control partidista y por ende de un gran perjuicio a vastos sectores de la población de la ciudad ajenas a la política de control que fomenta el Estado a través de sus organizaciones oficiales, CNOP en este caso.

#### 4.1.5. Regionalización sobre la demanda de viajes en la ZMCM.

El Programa Integral de Transporte y Vialidad divide en 6 regiones de demanda el área metropolitana, de las cuales cuatro corresponden al Distrito Federal y dos a los municipios conurbados del Estado de México.

La jerarquización que se hizo de estas regiones, se estableció en función de los desplazamientos diarios originados al interior de estas. En ese sentido para el Distrito Federal las regiones más importantes son la uno y la dos, mientras que para el Estado de México es la uno. (ver figura 7 y 8).

#### Región 1.

Está constituida por la delegación Cuauhtémoc que cuenta con una población de 855 mil habitantes, es decir, un 5% del total de población de la zona metropolitana. A pesar de que no es una delegación muy poblada comparada con las otras 5 regiones, la población flotante que se desplaza a su interior, genera un total de viajes por día (v/p/d) de 2 millones 596 mil trasladados, lo que viene a representar el 12% del total de la ZMCM.<sup>1\*</sup>

Respecto a los viajes que se originan en horas de máxima demanda, estos se pueden especificar como sigue:

- Escuela 186 mil viajes 2% del total de la ZMCM.
- Trabajo 765 mil viajes 12% del total de la ZMCM.

---

\* AQUÍ SE ENCUENTRAN LOS PRINCIPALES CENTROS COMERCIALES, ADMINISTRATIVOS Y DE SERVICIO.

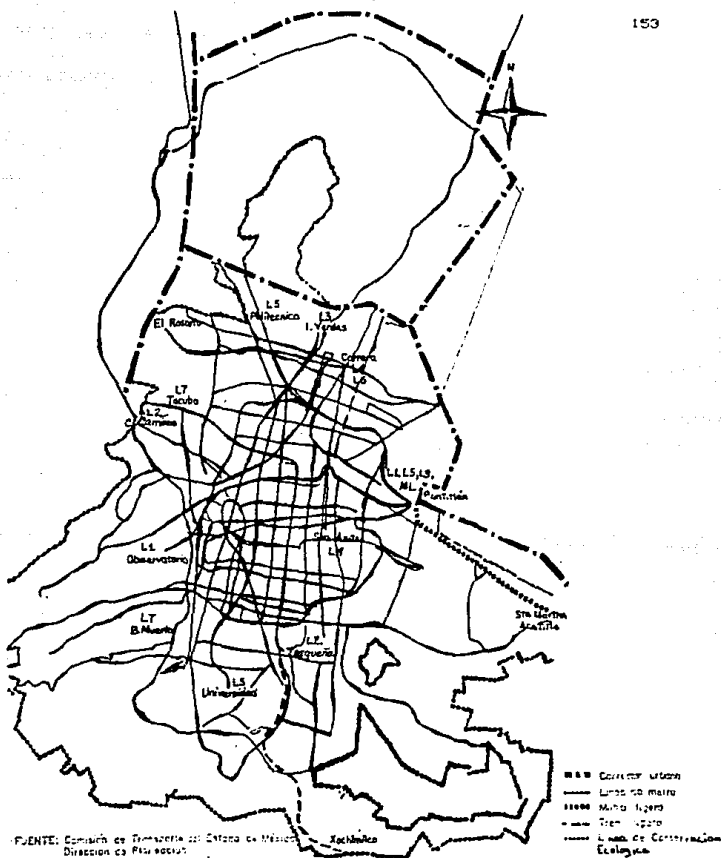


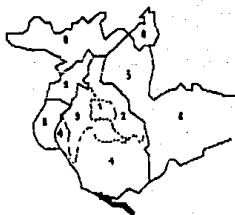
Figura 8.

## REGIONALIZACION SOBRE LA DEMANDA DE VIAJES EN LA ZMCM.

## Region Delegacion o Municipio

## Distrito Federal

- 1 : Cuauhtemoc  
 2 : Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Venustiano Carranza.  
 3 : Alvaro Obregon, Azcapotzalco, Benito Juarez, Coyoacan, Miguel Hidalgo.  
 4 : Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Tlalpac, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta.



## Municipios Conurbados

- 5 : Ecatepec, Naucalpan, Mezahualcoyotl y Tlalnepantla.  
 6 : Atizapan de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlan Izcalli, Cuautitlan de Romero Rubio, Chalco, Chicoloas, Chimalhuacan, Huixquilucan, Iztapalaca, Los Reyes la Paz, Nicolas Romero, Tecoac y Tultitlan.

REGION/ENTIDAD	POBLACION FEDERAL (miles de hab.)	TOTAL DE VPD	DISTRIBUCION POR VIALIDAD			VIAJES EN HORA DE MAXIMA DEMANDA		
			Automovil	Transporte	Otros			
1	855 5	837 5	2596 12	13	21	9	196 8	365 18
2	4606 25	4140 26	5321 25	17	30	30	558 23	1929 24
3	3429 19	3943 19	5407 26	37	25	16	699 29	1193 28
4	1428 8	1254 8	1297 6	7	4	7	187 8	220 5
D.F.	10317 57	9274 58	14621 69	74	80	52	1630 67	3207 74
5	5460 30	4859 30	4942 23	19	13	35	572 23	819 19
6	2423 13	1857 12	1720 8	7	7	13	233 10	297 7
M.C.	7883 43	6716 42	6662 31	26	20	48	805 33	1116 26
Z. METROPOLIT.	18200 100	15990 100	21283 100	100	105	100	2435 100	4323 100

FUENTE: Secretaria de Programacion y Presupuesto. Censo General de Poblacion y Vivienda 1980.  
 Estimaciones en base a Estudios de Origen-Destino, COVITUR.



En lo que se refiere a la distribución modal esta se puede clasificar de la siguiente manera:

- Automóvil particular 13%.
- Transporte público 21%.
- Otros medios 9%.

Los datos arriba señalados, muestran una preeminencia del transporte público sobre los otros medios, lo que indica que esta región es de las mejor comunicadas dentro de la ZMCM. Esta zona además de originar el 12% del total de los v/p/c/ en el área metropolitana, tiene una enorme saturación vial, ocasionada por los automóviles particulares y taxis de itinerario fijo (peseros), que impiden la adecuada circulación dentro de la misma, dando lugar a graves caos viales en horas de intenso movimiento.

#### Región 2.

Comprende las siguientes delegaciones:

- a) Gustavo A. Madero
- b) Iztacalco
- c) Iztapalapa
- d) Venustiano Carranza

El monto de la población de estas cuatro delegaciones político-administrativas es del orden de los 4 millones 606 mil habitantes, un 25% del total del Distrito Federal, lo que además de ser de las más pobladas, requiere de una atención particular para desplazar a los millones de usuarios que viven dentro de esta región.

La cantidad de viajes originados en la zona es de 5 millones 325 mil v/p/d/, es decir, el 25% del total de v/p/d/ del Distrito Federal.

En lo que se refiere a los viajes realizados en horas de máxima demanda, la clasificación es como sigue:

- Escuela 558 mil viajes 8% del total de la ZMCM.

- Trabajo 1 millón 29 mil viajes 24% del total de la ZMCM.

Cabe señalar que muchos de los desplazamientos realizados son hacia el exterior de estas delegaciones, lo que muestra que no son autosuficientes en trabajo, educación, comercio, etc. Todo esto da lugar a que la gente salga a buscar esos satisfactores a otras partes de la ciudad, generando una gran demanda de transporte y a la pérdida de horas/hombre, durante el traslado de los usuarios del lugar donde viven hacia los centros de trabajo, comerciales y educativos.

Por lo que respecta a la distribución por modalidad, en lo que se refiere a la forma de trasladarse, esta se puede especificar de la siguiente manera:

- Automóvil privado 17%
- Transporte público 30%
- Otros medios 9%

A simple vista se percibe, que esta región comprende las delegaciones más pobres del Distrito Federal, en las cuales hay una mayor demanda de transporte público. En esta región existen dos delegaciones como Iztapalapa y Gustavo A. Madero, las que además de contar con los más grandes problemas de la ciudad (inseguridad en la tenencia de la tierra, delincuencia, falta de vivienda, especulación de la tierra, etc.), son impotentes para cubrir gran parte de la demanda que se origina en la misma.

### Región 3.

Comprende las siguientes delegaciones:

- a) Alvaro Obregón
- b) Azcapotzalco
- c) Benito Juárez
- d) Coahuacán
- e) Miguel Hidalgo

Esta región cuenta con una población de 3 millones 428 mil habitantes, un 19% del total de la población de la ZMCM. De las

cinco delegaciones que conforman esta región, cuatro (Alvaro Obregón, Benito Juárez, Coyoacán y Miguel Hidalgo) son en su mayoría suficientes en lo respecta a centros educativos, comerciales y de trabajo. Azcapotzalco por su parte, tiene desplazamientos al exterior por cuestiones de trabajo, educación y de comercio; sus viajes por motivos laborales son regulares; ya que al encontrarse en su interior grandes centros fabriles evita el traslado de la gente fuera de esta.

Por lo que respecta a los desplazamientos en horas de máxima demanda, se pueden ubicar como sigue:

- Escuelas 699 mil viajes 29% del total de la ZMCM.
- Trabajo 1 millón 193 mil viajes 28% del total de la ZMCM.

Hay que resaltar que además de los viajes internos y externos, que se generan en esta región, la delegación Coyoacán que atrae un mayor número de viajes por motivos educativos, ya que en ella se encuentran centros educativos de importancia como lo es: la Universidad Nacional Autónoma de México.

En lo que se refiere a la distribución del reparto modal, es la siguiente:

- Automóvil particular 37%
- Transporte público 25%
- Otros medios 16%

De esta forma se percibe, que esta región contiene cuatro de las delegaciones del Distrito Federal (Alvaro Obregón, Benito Juárez, Coyoacán y Miguel Hidalgo) cuyo ingreso per-capita es de los más altos y donde la necesidad de transporte es menor, lo que no indica que no lo necesitan. Como se observa, la mayoría de su traslado la realizan diariamente a través del automóvil particular, que origina enormes embotellamientos en hora "pico" en las vialidades que se encuentran enclavadas en esas delegaciones.

Está conformada por las siguientes delegaciones:

- a) Cuajimalpa
- b) Magdalena Contreras
- c) Tlalpán
- d) Tláhuac
- e) Xochimilco
- f) Milpa Alta

Cuenta con una población de 1 millón 429 mil habitantes, el 9% del total, lo que indica que son delegaciones con baja densidad demográfica (excepción hecha de Tlalpán). Una característica que hay que resaltar es que la mayoría de estas partes del Distrito Federal, son preeminentemente rurales y con bajo flujo de viajeros al exterior.

Los viajes que se producen en horas de máxima demanda son los siguientes:

- Escuela 187 mil viajes 8% del total de la ZMCM.
- Trabajo 220 mil viajes 5% del total de la ZMCM.

En lo que se refiere a la distribución modal esta es como sigue:

- Automóvil particular 7%
- Transporte público 4%
- Otros modos 7%

Lo anterior señala la escasez de transporte público, el cual debe ser apoyado para cubrir la demanda interna que se genera en estas delegaciones: donde, a pesar de ser mínima en algunas áreas, eso no quiere decir que no lo requieran, ya que si se observa el desplazamiento generado por otros modos (bicicletas, motocicletas, caballos, etc.), encontramos que ocupan una proporción igual a la del automóvil particular (7%).

#### Región 5.

Comprende los municipios conurbados de:

- a) Ecatepec
- b) Naucalpan

c) Nezahualcoyotl

d) Tlanepantla

La suma de todos estos municipios conurbados es de 5 millones 460 mil habitantes. de donde se desprenden y originan un total de 4 millones 942 mil v/p/d. es decir, el 23% del total del área metropolitana, lo que viene a representar una importante cifra.

Hay que recalcar que por la cercanía de estos municipios conurbados al Distrito Federal, muchos de los viajes principales tienen como destino final la parte norte y norponiente de la ciudad de México.

Dentro de este grupo hay un municipio que es conocido como "municipio dormitorio", nos referimos a Nezahualcoyotl, donde miles de personas se tienen que trasladar diariamente hacia los centros fabriles y escolares localizados fuera de su municipio.

Respecto a los viajes realizados en horas de máxima demanda, estos se especifican como siguen:

- Escuela 572 mil viajes 23% del total de la ZMCM.
- Trabajo 829 mil viajes 19% del total de la ZMCM.

Existen además una gran interrelación entre los municipios de Nezahualcoyotl, Naucalpan, Tlanepantla y Ecatepec.

En lo que se refiera a la forma de transportarse su distribución es como sigue:

- Automóvil particular 19%
- Transporte público 13%
- Otros modos 37%

Esta región comprende a municipios con grandes necesidades de transporte público, donde la falta de apoyo es muy notoria. En este sentido es necesario señalar que la escasez de recursos en el Estado de México y la falta de voluntad política de sus autoridades, para hacer frente al problema, le impide seguir una política similar a la llevada a cabo en el Distrito Federal, que le permita entre otras cosas la organización y coordinación de

los diversos medios que prestan este servicio; es en verdad alarmante, como el traslado de los ciudadanos se realiza en un 37% por otros modos diferentes al transporte público masivo, lo que indica que es necesario que las autoridades del Estado de México y Distrito Federal diseñen una estrategia que haga frente a los problemas que envuelve esta región de la ZMCM.

#### Región 6.

Está conformada por los siguientes municipios:

- a) Atizapan de Zaragoza
- b) Coacalco
- c) Cuautitlán de Izcalli
- d) Cuautitlán de Romero Rubio
- e) Chalco
- f) Chicoloapan
- g) Chimalhuacán
- h) Huixquilucan
- i) Iztapalapa
- j) Los Reyes La Paz
- k) Nicolás Romero
- l) Tecamac
- m) Tultitlán

La cantidad total de población en la región 6 es del orden de los 2 millones 423 mil habitantes, 13% del total de la ZMCM.

El promedio de viajes que se realiza por día es de 1 millón 720 mil v/p/d.

Por lo que respecta a la relación establecida entre las diferentes regiones y la región 6, se presentan de diferentes formas, por un lado, están los municipios que se encuentran en el norte de la ciudad y que son:

## CIUDAD DE MEXICO Y ZONA CONURBADA.

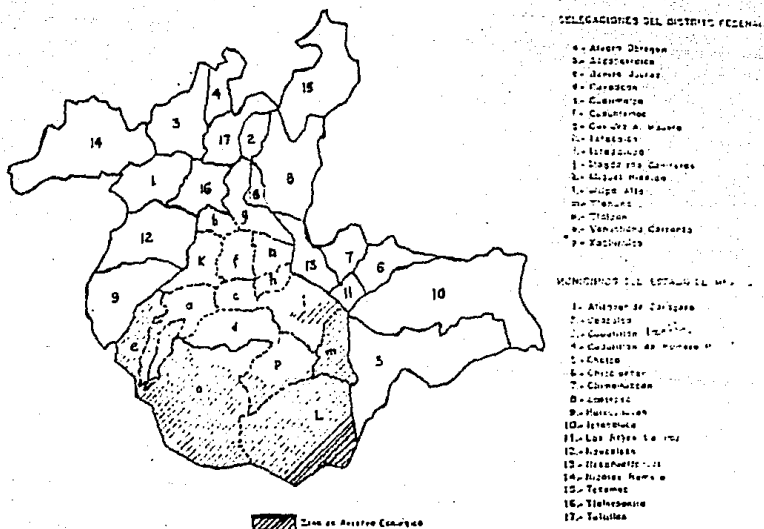


FIG 9

Coacalco, Cuatitlán Izcalli, Tultitlán, Cuatitlán de Romero Rubio, etc., los cuales además de que generan viajes internos, también tienen una gran comunicación con otros como Tlanepantla y Naucalpan, municipios donde se encuentran centros de trabajo y escuelas para muchos habitantes que viven en los municipios arriba mencionados.

Por otra parte, existe un importante desplazamiento hacia el Distrito Federal por las razones anotadas.

En lo que se refiere a los municipios ubicados al oriente de la ciudad como: Los Reyes, La Paz, Chimalhuacán, Iztapalapa, Chalco, etc., muchos de los viajes que se realizan diariamente hacia el Distrito Federal son debido a la falta de fuentes de trabajo y de escuelas de nivel medio y superior, lo que da lugar a que se conviertan al igual que Nezahualcoyotl en "municipios dormitorio".

El total de viajes que se realiza en horas de máxima demanda son los siguientes:

- Escuelas 223 mil viajes 10% del total de la ZMCM.
- Trabajo 237 mil viajes 7% del total de la ZMCM.

Dentro de la forma de transportarse, esta se divide como ya se ha manejado a lo largo del capítulo:

- Automóvil particular 7%
- Transporte público 7%
- Otros Medios 13%

Al igual que la región 5, en este presentan problemas en lo que se refiere a transporte público, lo cual ha ocasionado que en municipios ubicados al oriente de la ciudad, las presiones de colonos sean cada vez más visibles por lograr que organismos descentralizados como Ruta-100 cubran gran parte de sus necesidades del servicio.

En lo que respecta a los ubicados en la parte norte del área metropolitana, presentan una situación igual a los demás municipios de la zona norte de la región 5, donde existe un



transporte público de mala calidad, poco eficiente y muy caro, lo que afecta considerablemente los recursos económicos de los usuarios, quienes se ven obligados por necesidad a hacer uso de estos medios de transporte, ante la falta de una opción más económica".<sup>9</sup>

#### 4.1.6. Reparto Modal y Tendencial al año 2010.

El Programa Integral de Transporte y Vialidad, presenta una serie de datos que muestran las tendencias del reparto modal de transporte. Si no hay la suficiente voluntad política para cambiar estas, se podría llegar a un futuro como el siguiente (ver cuadro 11):

##### Sistema de Transporte Colectivo (Metro)

Si para 1987, la participación del Sistema de Transporte Colectivo era del orden de los 4.6 millones de viajes por día, se espera que este tenga un incremento en 1990, 2000 y 2010, al pasar de 4.6 millones v/p/d/ a 5.6 y 6.10 millones v/p/d/ respectivamente.

Su importancia se basa en el crecimiento experimentado por este medio de transporte, el cual posee grandes ventajas en tiempo y eficiencia, demostradas en la movilización diaria de millones de usuarios que hacen uso de este servicio.

Sin embargo la reducción (a precios constantes) del presupuesto y los elevados costos de construcción de esta tecnología, le impedirán seguir creciendo, aunque -como ya se señaló- su captación de usuarios lograría un incremento para el año 2000 y esta se mantendría constante hasta el año 2010.

##### Trolébus y Tren ligero (Sistema de Transporte Eléctrico).

Debido a la importancia secundaria que se ha dado a este modo de transporte, su participación seguiría teniendo una

<sup>9</sup> PROGRAMA INTEGRAL DE TRANSPORTE Y VIALIDAD, P. 14.

constante fija, es decir, si en 1987 trasladaba 800 mil pasajeros v/p/d/, esta se mantendría igual en 1990 y el año 2000; para el año 2000 tendría una disminución a 700 mil v/p/d/. Esto muestra el poco apoyo recibido por parte del gobierno para este medio de transporte.

CUADRO 11. REPARTO MODAL, AÑO 2010 TENDENCIAL

MODO DE TRANSPORTE	1987		1990		2000		2010	
	V.P.D.		V.P.D.		V.P.D.		V.P.D.	
	D.F.	E.de M.	D.F.	E.de M.	D.F.	E.de M.	D.F.	E.de M.
METRO	4.4		5.6		6.1		6.1	
TROLEBUS/ T. LIGERO	0.9		0.9		0.9		0.7	
AUTOBUS URBANO	6.7		2.73					
AUTOBUS SUBURBANO	5.5		1.63	9.68	2.99	14.70	4.64	24.39
TAXI CON ITINERARIO FIJO	6.0	1.0	10.56	1.50	19.22	2.71	24.00	5.71
TAXI SIN ITINERARIO FIJO	1.0	0.25	2.23	0.27	4.08	0.46	5.36	0.82
TOTAL ENTIDAD	19.10	6.75	22.95	10.55	33.19	17.87	50.80	31.12
PUBLICO	26.85		33.50		51.60		81.92	
AUTOMOVIL Y OTROS	4.73		5.5		5.6		5.8	
TOTAL	30.55		39.00		56.66		87.72	

## Autobús Urbano y Suburbano.

## Autobús Urbano

Sin en 1987 trasladaba 6.7 millones de v/p/d/, se espera que para 1990 tenga una reducción extrema al pasar de los 6.7 millones de v/p/d. a los 2.73 millones de v/p/d/, siendo nula su participación para el año 2000 y 2010.

## Autobús Suburbano

Por su parte el autobús suburbano, si en 1987 únicamente trasladaba usuarios (5.5 millones v/p/d) del Estado México, en 1990, 2000 y 2010 no solamente se encargara de transportar usuarios del área conurbada del Distrito Federal, sino que tendrá una participación mayor dentro de esta.

A continuación se muestra esta tendencia:

## Autobús Suburbano

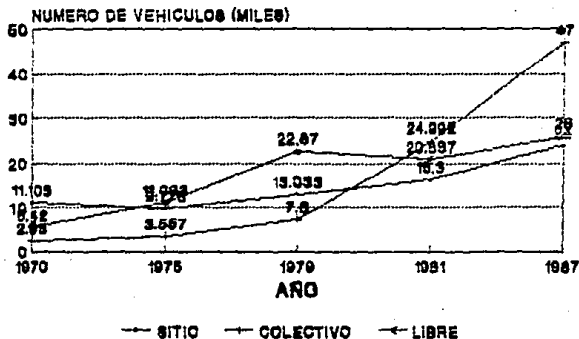
	D.F.	Edo. de México
	(millones de v/p/d)	
1987		5.5
1990	1.6	8.68
2000	2.94	14.70
2010	4.64	24.59

Lo que si es claro, es que los modos concesionados crecerán para cubrir los viajes que dejará de atender el resto de transporte público, presentandose un panorama en el que los modos de transporte suburbano competirán con los del Distrito Federal al rebasar paulatinamente los límites de su actual penetración. Asimismo, abundarán los casos de servicios prestados por el transporte no autorizado.

## Taxi con Itinerario Fijo (Peseros)

Dado el crecimiento que tiene este modo de transporte, su participación sería cada vez mayor (ver figura 10).

## CRECIMIENTO DE TAXIS COLECTIVO-LIBRE-SITIO



Fuente: Coordinación General de Transportes  
Estudio del Servicio de Taxis Colectivos de Ruta Fija.

Figura 10.

A continuación se muestra la tendencia que seguiría de no reglamentar en forma más enérgica su crecimiento.

Taxi con Itinerario Fijo "Paseros" (millones v/p/d/)

	D.F.	EDO. de MEX.
1987	6.00	1.00
1990	10.50	1.60
2000	19.22	2.71

2010      34.00      5.71

Las características que definen a este medio de transporte público concesionado son las siguientes:

- Los ramales tienen una longitud promedio de 12.5 km; la velocidad promedio de operación de los colectivos es de 25 km/hr y las frecuencias varían desde cuatro vehículos por minuto hasta seis unidades por hora.
- Los viajes que se dan en los colectivos representan un sólo tramo de los viajes origen-destino final de los usuarios, que les permite enlazarse con otros modos de transporte, normalmente el Sistema de Transporte Colectivo (Metro).

En las estaciones del metro generan problemas para el intercambio de pasajeros, debido a la falta de espacio para realizar el ascenso-descenso.

- Como contraste a sus tarifas, este tipo de servicio en algunas zonas de bajos ingresos, se presenta como única opción de transporte, debido a que no se dispone de una adecuada vialidad para el servicio de transporte público que presta el Departamento del Distrito Federal.

Un ejemplo es la zona Oriente de la ciudad, donde se ubican muchas colonias que son atendidas por este medio de transporte.

- El control en cuanto horarios, frecuencias, unidades en servicio dista de ser el más adecuado, lo que va a propiciar que este se preste en forma anárquica, con el número de vehículos disponibles y a la voluntad del operador por lo que no siempre se da un buen servicio.

#### Taxis sin Itinerario Fijo.

La participación de este modo de transporte va a sufrir las siguientes variantes:

	D.F.	EDO. de MEX.
1987	1.00	0.25
1990	2.23	0.27
2000	4.08	0.46

2010 5.36 0.82

Lo que indica que para el Distrito Federal habrá un crecimiento substancial, mientras que para el Estado de México será mínimo.

#### Consideraciones a las tendencias.

Las tendencias implican la continuación de una realidad presente en el futuro, y estas son obscuras tanto para el transporte público como para el usuario. Son tendencias negativas que deben cambiarse de la siguiente manera:

- Metro.- Ampliarlo con racionalidad, haciéndolo crecer para donde haga más falta: Estado de México y zonas conurbadas, no siguiendo los dictados de los grupos de presión que busca sólo su beneficio, sino las necesidades de la sociedad en general.

- Autobús (Ruta-100).- Ampliar su capacidad de servicio mediante una mayor canalización de recursos y una mejor administración de los mismos. Este es el transporte de las clases populares, la mayoría de las cuales vive en zonas conurbadas o de difícil acceso tanto para el trolebús como para el Metro.

- Trolebús.- Debe ampliarse el servicio, tomando en cuenta sus limitaciones técnicas: en rutas cortas, rectas (sin necesidad de grandes maniobras). En lugares con demanda intermedia entre la que cubre R-100 y el Metro.

- Peseros.- Debe detenerse ese crecimiento explosivo. Si esto no es posible, este se detendrá automáticamente en el momento en que se den otras opciones al usuario por parte del sector público. Urge una mayor reglamentación.

- Camiones Suburbanos.- El gobierno no debe prestarles apoyo si ellos no mejoran el servicio. Como opción a futuro es impensable, que aumenten su participación en el total de viajes del Distrito Federal, pues ello acarrearía problemas tan graves que causarían, incluso, disturbios políticos de protesta.

4.1.7. Propuesta de la Coordinación General de Transporte para el reparto modal.

El Programa Integral de Transporte y Vialidad hace un planteamiento sobre como debe estar conformado el reparto modal en un futuro, con el propósito de hacer frente a una demanda creciente que se manifiesta año con año. Su horizonte de planeación irá del año de 1987 al 2010, teniendo como intermedios los años de 1994 y 2000. (cuadro 12).

De esta forma se presenta una propuesta como la siguiente:  
Sistema de Transporte Colectivo (Metro y Metro Ligero).

Si para 1987 tenía una participación en la movilización de 4.6 millones v/p/d, entre 1994, 2000 y 2010 su incremento sería el siguiente: en 1994 transportaría 6.5 millones v/p/d/, en 2000 8.85 millones v/p/d/ y en el 2010 a 12.2 millones v/p/d/. Todo lo anterior lo reafirmaría como el modo de transporte que mayor movilización de usuarios hace.

Hacia un futuro, esta participación podría seguir siendo operada por el Sistema de Transporte Colectivo, sin embargo se deja abierta la posibilidad de que este medio opere por concesión otorgada por el Departamento del Distrito Federal.

Lo que demuestra que la propuesta de la Coordinación General de Transporte no es más que el reflejo de una política gubernamental instrumentada en este sexenio (1982-1988) que se espere continúe en la actual administración (1988-1994).

Trolabús y Tren Ligero.

El sistema de transporte eléctrico en contraposición a la tendencia que se espera tenga en un futuro, y de acuerdo a la propuesta de la Coordinación General de Transporte, se espera que tenga una participación mayor en el traslado de usuarios dentro de la ciudad.

Si en 1987 transportaba 800 mil pasajeros v/p/d/, para 1994, 2000 y 2010, se espera un incremento de 1.6 millones de v/p/d/.

2.4 millones de v/p/d/ y 2.7 millones de viajes respectivamente. Lo que demuestra un apoyo más firme a este medio de transporte, debido a su costo y poca incidencia en la contaminación.

CUADRO 12. REPARTO MODAL 1997-2010 (PROPUESTA)

MODO	1997		1994		2000		2010					
	D.F.	EDO. MEX. X	D.F.	EDO. MEX. X	D.F.	EDO. MEX. X	D.F.	EDO. MEX. X				
Metro ligero/ Metro	4.6	15.95	6.85	19.03	9.85	21.59	12.2	21.4				
Trolebús/ Tren ligero	0.9	2.61	1.6	4.45	2.4	5.85	2.7	5.4				
Autobús Urbano	6.7	21.93	9.05	25.14	9.9	24.14	11.0	22.0				
Autobús Suburbano	5.5	19.90	7.0	19.45	8.65	21.18	13.0	25.0				
Taxi con Itinerario Fijo	6.0	1.0	22.91	4.2	1.3	15.29	3.5	1.5	12.20	3.0	1.5	9.0
Taxi sin Itinerario Fijo	1.0	0.25	4.09	0.8	9.2	2.7	0.8	3.2	2.44	0.3	0.2	2.0
Transporte Público	25.85	84.61	31.00	86.12	25.80	97.32	44.40	88.8				
Autocavil y Otros	4.70	15.39	5.0	13.88	5.2	12.63	5.6	11.2				
Total	39.55	100.00	36.00	100.00	41.00	100.00	50.0	100.0				

Al igual que el Metro, se deja abierta la posibilidad de que en un futuro también sea operada por concesión otorgada por el Departamento del Distrito Federal.



#### Autobús Urbano (Ruta-100).

En 1987 comprende las rutas operadas por Ruta-100, transportando en ese año 6.7 millones v/p/d/. Este medio de transporte público de pasajeros, para 1994, 2000 y 2010 sufrirá un aumento substancial al movilizar 9.05, 9.9 y 11 millones v/p/d/ respectivamente.

De esta forma se percibe que habrá un incremento importante del transporte de pasajeros de mayor capacidad sobre los que trasladan menor número de usuarios.

Hacia futuro no sólo se refiere a la participación que tenga Ruta-100, sino a la concesión que otorgue el Departamento del Distrito Federal para cubrir este servicio.

Por otra parte comprenderá a rutas de autobuses metropolitanos en servicio expreso.

#### Autobús Suburbano.

Si en 1987 trasladaba 5.5 millones v/p/d, en 1994, 2000 y 2010 movilizará 7.0, 8.65 y 13 millones de v/p/d respectivamente, lo que señala un incremento importante en el desplazamiento de los usuarios de los municipios conurbados al Distrito Federal.

Su crecimiento permitirá hacer frente a:

- a) La demanda originada por el crecimiento demográfico de la zona.
- b) Los desplazamientos intermunicipales que se generen por cuestiones de trabajo, comercio y educación.
- c) Los movimientos de usuarios del Distrito Federal al Estado de México y viceversa.

Si en 1987 comprende las rutas de autobuses suburbanos concesionados y las del Sistema de Transporte Troncal, hacia futuro esta participación se referirá a líneas de autobuses, trolebuses, tren suburbano u otros modos que necesariamente serán organizados y operados por organismos públicos que se formen en el Estado de México para enfrentar la demanda, o por concesión otorgada por esta entidad a la iniciativa privada.

### Taxi con Itinerario Fijo (Peseros).

En vista del crecimiento anárquico que ha demostrado este modo de transporte, su participación en la movilización de usuarios, será regulada y restringida; teniendo una reducción substancial en los próximos años.

A continuación se muestra la propuesta formulada por la Coordinación General de Transporte.

#### Participación del Taxi con Itinerario Fijo (millones v/p/d).

	D.F.	EDO.MEX.
1987	6.0	1.0
1994	4.2	1.2
2000	3.5	1.5
2010	3.0	1.3

A simple vista se percibe que se favorecerá al transporte público de mayor capacidad sobre el de menor. Pero en la realidad lo único que se está dando es un cambio de peseros a camiones de mediana capacidad como los Minibuses. Lo que indica que verdaderamente no se controla al "Pulpo Verde".

De lo anterior se pueden desprender algunas consideraciones:

a) Se da a entender, que el transporte público de pasajeros que prestan los organismos públicos descentralizados, pueden ser concesionados a la iniciativa privada. De esta manera no sólo se busca la privatización de entidades como Ruta-100, sino que se pretende volver a los viejos tiempos del "pulpo" camionero, con sus respectivos abusos e ineficiencias.

b) La existencia del transporte público concesionado es buena y legítima, porque permite dar una mayor oferta a quien pueda pagarla. Pero este debe servir como complemento y no como sustituto de los servicios que presta el Estado en este rubro. Empero, y tomando en cuenta la situación económica en un futuro inmediato, el gobierno tiene que seguir:

- Interviniendo en el transporte público y prestando el servicio a precios bajos (subsidio).
- Aumentar el apoyo al transporte público.

Sin embargo en la realidad, ha habido un aumento de la demanda, un decremento en el presupuesto, lo que obviamente se refleja en un mal servicio: cualquiera que haya utilizado el servicio público de transporte habrá padecido enormes colas y aglomeraciones e insuficiencia en el número de autobuses y trolebuses, que junto con el "Metro" deben de transportar millones de usuarios diariamente.

c) Esta cuestión, por tanto, no se presta a controversia: si los usuarios tuvieran el suficiente poder adquisitivo, no usarían el servicio que dan los organismos públicos, sino el concesionado y privado. Si el transporte público tuviera mayor cobertura de servicio, regularidad en el mismo, rapidez, horarios más largos y comodidad, el servicio público concesionado no sería requerido tanto. Un ejemplo concreto es el servicio "expreso", el cual aumentó el número de personas que dejaron de usar el "pesero" en algunos lugares.

## CAPITULO 5. ELEMENTOS POLITICOS DEL PROBLEMA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN EL DISTRITO FEDERAL.

Dentro del conjunto de determinantes que condicionan el problema de transporte en el D.F., estan aquellas de claro matiz politico, que incluyen cuestiones de poder, las cuales se materializan en: las presiones de algunos grupos al gobierno en la busqueda de sus intereses, el dominio de un punto de vista sobre otro, la negociacion de los grupos y al gobierno, etc. Todos estos elementos forman el contexto en el cual se desenvuelve el servicio de transporte.

En el capitulo 1 del presente trabajo pueden encontrarse varios ejemplos de la significacion de los elementos politicos del transporte. Uno de ellos es el siguiente: la competencia entre tranviarios y camioneros (en el primer tercio del siglo XX) por controlar el mercado de transporte fué decidida por la intervencion de Alvaro Obregon, quien mantenía estrecha vinculacion con los camioneros. Otro ejemplo: durante el sexenio del Lic. Luis Echeverría los camioneros fueron apoyados por el gobierno, debido a que sus intereses se identificaban: además, formaban parte del gobierno altos directivos de las organizaciones de permisionarios.<sup>1\*</sup>

Por eso cuando se analiza la accion de la Administracion Pública ante el problema de transporte de pasajeros no es posible dejar de destacar los elementos politicos que intervienen en el proceso. En ese sentido se puede señalar que: "La Administracion Pública es, por excelencia, el instrumento de la accion politica del Estado, pues los organismos que la integran tienen a su cargo la ejecucion concreta de los fines de la sociedad.

"Por tanto la Administracion Pública debe estudiarse como un instrumento de la politica que, como tal, esta condicionado por

---

\* CONSULTAR EL CAPITULO I.

el ambiente político.<sup>1</sup>

Así, el objetivo de este capítulo es analizar el papel que desempeñan esos "elementos políticos" en el problema de transporte: la actuación del gobierno ante la presión de grupos organizados; el proceso de definición de la política de transporte; y las perspectivas de solución a nivel político.

## 5.1. LA INCIDENCIA DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN EN LA POLÍTICA DE TRANSPORTE.

### 5.1.1. Los grupos de presión y la dinámica urbana de la ciudad de México.

Como se ha mencionado en otra parte de este trabajo la dinámica urbana de la ciudad de México muestra rasgos anómalos, cuyas repercusiones determinan cambios negativos en la calidad de vida de sus habitantes. Sin embargo, esa dinámica urbana no es un fenómeno inamovible, ajeno a la actuación de las personas que integran la comunidad del D.F.: al contrario es producto de la sociedad que reside en ese territorio, pues en mayor o menor medida la comunidad "fabrica" el medio ambiente en que vive.

En el proceso interviene una variada gama de organizaciones que buscan satisfacer los intereses de sus miembros: en cuestiones tales como la dotación de servicios públicos a una colonia, la elevación de las tarifas de transporte, la política económica, el crecimiento de la ciudad, etc., es común observar la confrontación de dos o más opiniones diferentes.

Los conflictos de intereses que protagonizan esos grupos devienen en:

- La negociación entre los grupos, misma que desemboca en concertación de alianzas o continuación del conflicto.
- La presión de los grupos al gobierno, para que proceda conforme a sus particulares intereses.

Así es como esas agrupaciones: sindicatos, grupos

---

<sup>1</sup> BREWER-CARIAS, ALLAN. "POLÍTICA, ESTADO Y ADMINISTRACIÓN EN EL D.F.", 1a. EDICIÓN, CARACAS, VENEZUELA, EDICIONES CONJUNTAS, 1979, P. 87.

patronales, grupos urbano-populares, colegios de profesionistas, constructoras, dueños de camiones, etc., al aplicar medidas de presión al gobierno, para que proceda en su favor, se convierten en lo que se conoce como "grupos de presión".<sup>2</sup>

Los grupos de presión representan una fuerza muy importante, cuya acción puede determinar cambios en la dinámica urbana; pero generalmente, esos cambios son en el sentido dictado por el interés particular que persiguen. Empero, ellos tratan de ganar la aprobación de la opinión pública mostrándose como defensores del interés general, y en esa medida, presionan al gobierno en un determinado sentido: "La acción de los grupos de presión sobre la opinión pública es condición indispensable para el éxito de la influencia que se pretende ejercer sobre el gobierno: tratase de presentar como normal y conforme al interés general la campaña que se realiza en favor de los intereses que defienden".<sup>3</sup>

Al ser el D.F. una comunidad muy compleja tanto por el número de personas que la habitan, como por la multiplicidad de intereses, los grupos de presión que existen también tienen diferencias, tanto en el aspecto organizativo como en el de su estrategia de acción. Existen grupos que hacen uso de marchas, mitines, plantones, para dar a conocer sus puntos de vista y presionar al gobierno; otros utilizan la amenaza, el soborno, el sabotaje, la salida de capitales del país, el bloqueo de carreteras; en cambio algunos más usan la violencia.

De acuerdo con la potencialidad de sus formas de presión, los grupos detentan una determinada cuota de poder. Otros elementos, que también coadyuvan a darle poder a esas organizaciones son los siguientes: el número de sus miembros y la

---

<sup>2</sup> EL CONCEPTO "GRUPO DE PRESION" (PRESSURE GROUP) ES DE USO COMÚN EN LA CIENCIA POLITICA. VED. B. DE CELIS JAQUILINE, "LOS GRUPOS DE PRESION EN LAS DEMOCRACIAS CONTEMPORANEAS", 1a. EDICION, MADRID, ESPAÑA, EDITORIAL TECNOS, 1963.

<sup>3</sup> OROZCO, JOSÉ DE JESÚS ET AL. "EL PODER DE LOS GRUPOS DE PRESION", EN EL LIBRO "CONSTITUCION Y GRUPOS DE PRESION EN AMÉRICA LATINA", 1a. EDICION, MÉXICO D.F., INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM, 1977, P. 11.

calidad de los mismos; la capacidad financiera de la organización; el consenso que despierta en la sociedad; la reputación del grupo; la organización interna, etc.

En la actualidad, los grupos de presión han llegado a desempeñar una posición importante en el proceso de gobierno (lo cual menoscaba el poder del Estado) pues coartan las decisiones que los pudieran afectar. Y sin embargo, aunque condicionan al gobierno no son responsables de lo que sus presiones produzcan; por eso se les considera "agentes políticos irresponsables", con todas las consecuencias negativas que esa característica reporta a la sociedad".<sup>4</sup>

Las consecuencias negativas de la existencia de los grupos de presión se hacen aún más graves cuando: mantienen algún miembro imbricado en la estructura del gobierno o la Administración Pública; o comparten intereses comunes con el gobierno; todo lo cual permite que alcancen sus metas con más facilidad: "Estos grupos y gremios organizados, difícilmente dejan de obtener las decisiones por las que presionan, estando la Administración, prácticamente inerte frente a su acción. En gran número de casos, los grupos de presión participaban activamente en comisiones de estudio o de formulación de políticas, a través de personas que en muchos casos están mejor preparadas e informadas que los propios funcionarios públicos, logrando, en esa forma, una presión desde dentro de la estructura administrativa, que provoca decisiones administrativas no siempre acordes con el interés colectivo".<sup>5</sup>

En este marco, los grupos de presión dan determinadas características a la dinámica urbana, buscando sus intereses en los diferentes aspectos que la componen: en los servicios públicos, la tenencia de la tierra, el crecimiento de la ciudad, el estado del medio ambiente, los servicios de transporte, la

<sup>4</sup> VÍD EL PRÓLOGO DE MANUEL JIVÉNEZ A LA OBRA DE JACQUELINE B. DE LIS, CITADA CON ANTERIORIDAD.

<sup>5</sup> BREWER-CARIAS, ALLAN, OP. CIT., P. 104.

valorización del suelo urbano, etc.; presionan por obtener un servicio, por ganar más dinero, por alcanzar una mayor cuota del poder.

El gobierno, mientras tanto pretende hacer valer su visión de los problemas por sobre los grupos; empero, ante la presión de algunos y la necesidad de conservar el apoyo de otros, debe dar concesiones en determinadas áreas.

Por otra parte, los grupos de presión del D.F. al ser clasificados por sus características, pueden enmarcarse en tres grandes conjuntos:

1.- La élite económica. Esta formada por grupos de amplio poder económico, los cuales buscan aumentar su índice de ganancia y escalar mejores posiciones políticas: "La empresa privada mexicana y extranjera es así una extraordinaria fuerza en las decisiones económicas. Organizada en confederaciones, cámaras, asociaciones, clubes, constituye el más novecoso y vigoroso conjunto de grupos de presión, al que el gobierno debe tomar en cuenta en sus decisiones económicas y políticas".<sup>6</sup> Estos grupos (dentro del D.F.) se pueden identificar en las cámaras de comercio e Industriales de la entidad, las inmobiliarias, los dueños de constructoras, los grandes "flotilleros" de taxis, los arrendadores de inmuebles, etc.

Concretamente, algunos de esos grupos se beneficiaron con las características del crecimiento urbano de la ciudad de México: los industriales obtenían altas ganancias con las economías de escala; la industria automotriz se benefició por el esquema de transporte que da preeminencia al automóvil particular sobre el transporte colectivo; los fraccionadores ganaron dinero al vender predios sin regularizar; los dueños de peseros aumentaron sus ganancias al no existir un eficaz servicio de transporte estatal, etc.

2.- Grupos de presión "Oficiales".

---

<sup>6</sup> OSORIO, JOSE DE JESUS. OP. CIT. P. 127.



El sector está compuesto por los grupos encuadrados en la rígida estructura corporativa del Partido Oficial: el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Esos grupos, a pesar de tener gran potencialidad no hacen demostración de fuerza: la cúpula dirigente maneja a las bases y puede negociar pacíficamente con el gobierno a través del instrumento de vinculación que representa el partido oficial.

Ejemplo de los grupos de presión oficiales son los siguientes: la Confederación de Trabajadores de México (CTM), la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

Así pues, al sufrir el férreo control que aplica la cúpula dirigente a las bases, estos grupos se convierten en sostén, más que en críticos de las decisiones del gobierno. Sin embargo, desde los últimos meses de 1968 surgieron síntomas que mostraban la necesidad de replantear las características de este sector: las bases cuestionaron (con su voto) la estructura rígida y antidemocrática del PRI y sus organizaciones: por tanto en el futuro se pueden esperar cambios significativos en este sector.

En general, los grupos del sector "oficial" no defienden los intereses de sus miembros (las bases) sino de la élite dirigente. En ese sentido, no procuran por incidir en la dinámica urbana y mejorar la calidad de vida de sus miembros: las reducidas acciones que llevan a cabo son resultado de la necesidad de consenso. Así, en general, el poder que detentan sólo sirve a los líderes en la conquista de mejores posiciones políticas.

### 3.- Grupos de presión independientes.

Los grupos de presión que componen este sector no tienen nexos con el PRI: de ahí el calificativo: "independientes". Aglutinan gente de extracción popular, la cual directamente busca incidir en el crecimiento urbano de la ciudad. En ese sentido, pretenden mejorar el nivel de vida de sus miembros, logrando un

mejor equipamiento de los lugares donde se asientan. Ejemplo de los grupos de este sector son: la Asamblea de Barrios y Organizaciones Vecinales (ABOV), La Coordinadora Nacional de Movimientos Urbano Populares (CONAMUP), etc.

Las tres categorías de grupos de presión determinan, en gran medida, la dinámica urbana de la ciudad de México. Tomando en cuenta su existencia y acción se explica la falta de efectividad de la política gubernamental en materia urbana. Coadyuvando al proceso, la debilidad política y económica del gobierno encabezado por el Lic. Miguel de la Madrid hacía más vulnerable la política urbana a las presiones de los grupos organizados. Así, en vez de lograr un desarrollo urbano ordenado y armónico, como estaba expresado en los documentos de la planeación, el crecimiento urbano continuó en forma anárquica; llegando a extremos como el de ocupar, construyendo casas-habitación, en las faldas de la Sierra de Santa Catarina de la delegación Iztapalapa; o produciendo, al término del sexenio, anomalías como la siguiente: "Las ciudades perdidas donde se asientan los migrantes no podemos seguir llamándolas de ese modo porque cubren, en la actualidad, 60% del área metropolitana".<sup>7</sup>

En este sentido, durante el sexenio 1962-1968 algunos problemas urbanos se agudizaron, causando graves retrocesos en la calidad de vida de la población.

#### 5.1.2. La política Gubernamental de Transporte.

Después de analizar la influencia de los grupos de presión en la definición de las características del crecimiento urbano de la metrópoli, es necesario realizar una serie de consideraciones respecto al transporte de pasajeros.

Como elemento de la dinámica urbana, el transporte también se vio afectado por grupos de presión en busca de sus intereses. De tal modo fué significativa la presión de esos grupos, que

---

<sup>7</sup> ARANDA, JAVIER. "CIUDADES PERDIDAS, 60% DEL ÁREA METROPOLITANA" EN LA IDENIDAD. MEXICO D.F.

cambiaron en muchos aspectos la política formal de transporte explicitada en el Plan y los programas.

De acuerdo con lo anterior, es necesario hacer una diferencia que explica los aspectos formal y real de la política gubernamental de transporte. Los conceptos involucrados son los siguientes:

- La política formal de transporte. Abarca el conjunto de objetivos previstos en el sector transporte de pasajeros, los cuales aparecen en los documentos de planeación: Plan y programas de gobierno.

- La política real de transporte. Es la que se integra de las medidas concretas que lleva a cabo el gobierno en el sector transporte. En algunos aspectos hay coincidencia con lo asentado en los documentos de planeación, en otros aspectos difiere notablemente, gracias a la acción de los grupos de presión.

Mediante esta diferencia podemos explicar algunas medidas tomadas por la Administración Pública y que, a simple vista, parecen incoherencias; las cuales, sin embargo, responden a la lógica del interés particular de un grupo buscando imponerse sobre los demás. El proceso involucra, por tanto, elementos de política, cuando incluye la lucha de un grupo por imponerse a otros.

Aunque, también incluye elementos económicos y sociales: de los primeros se pueda señalar la condicionante de la crisis económica-financiera, que afectó al Estado a lo largo del sexenio 1982-1988, y se caracterizó por la escasez de sus recursos. El fenómeno repercutió en el sector transporte, bajo la forma de una disminución de los recursos canalizados para esa actividad. La situación fué aprovechada por algunos grupos de particulares para obtener mayor participación en el sector transporte, y alcanzar beneficios más altos.<sup>1\*</sup>

Así pues, los grupos de presión resultan un elemento

---

<sup>1\*</sup> ADELANTE NOS OULPAMOS DE LOS PRINCIPALES GRUPOS DE PRESIÓN DEL SECTOR TRANSPORTE, ESPECIFICANDO SUS INTERESES Y LOS RESULTADOS DE SU ACCIÓN, FRENTE AL GOBIERNO.

importante en la formación de la política de transporte. Pero, al contrario de lo que comúnmente podría pensarse, su existencia no representa un factor de democracia sino un obstáculo para el gobierno y la Administración Pública, los cuales deben variar algunas acciones debido a la presión de esos grupos. Para la sociedad también son dañinos, pues llegan a concentrar tal cantidad de poder que destruyen la idea de igualdad, en que se sustenta su organización.

A este respecto, en el siguiente punto abordaremos el análisis de las instituciones cuya función final es fomentar y canalizar la participación de los ciudadanos en la política gubernamental (incluido el transporte). La participación ciudadana podría evitar la mayoría de los problemas causados por los grupos de presión.

### 5.1.3. La Participación Ciudadana Institucional en la Conformación de la Política Gubernamental de Transporte.

La población del D.F. enfrenta limitantes de tipo histórico-político, para expresar sus demandas y conformar la política de transporte de la entidad. Ante esa situación, algunos grupos organizados no ven otra posibilidad de expresarse más que la presión al gobierno, lo que origina: distorsión en la captación que la Administración Pública hace, de las demandas de la población, pérdida de credibilidad de la comunidad en su gobierno y en algunos casos, corrupción.

Desde 1929, año de supresión del régimen municipal en el D.F., existe una separación entre el gobierno y la sociedad, misma que se ha conservado hasta nuestros días. En el D.F. el gobierno estableció diversos mecanismos de participación, pero ninguno ha logrado restablecer el juego político comunitario que conllevan los municipios.

En la actualidad existen tres instituciones oficiales de participación ciudadana. Estas son:

1) Los órganos de Colaboración vecinal y ciudadana. En 1978 se implantó esta organización, formada en un intento de ser representación directa de los habitantes de la ciudad, en los niveles de Manzana, Colonia, Delegación y Distrito Federal. Entre sus facultades están: proponer, informar, opinar y cooperar con la delegación correspondiente o la Jefatura del D.D.F., en lo concerniente a los servicios públicos y a la planeación urbana.<sup>6</sup>

A pesar de ser un mecanismo de gran potencialidad, los órganos de colaboración vecinal y ciudadana no han sido una vía preferente para que la ciudadanía participe en el proceso de administración y gobierno de su comunidad. Las causas de ese problema son las siguientes:

- Las facultades de estos órganos son consultivas, no tienen el peso político que las permitiría incidir en las acciones del gobierno. Es más, dentro de sus facultades no se incluye la gestión de los intereses de la comunidad ante el gobierno, factor que hubiera podido ser de gran utilidad para la población.
- La falta de resultados concretos de estos órganos genera escasa participación de la comunidad. En cierta medida, ese fenómeno se refuerza por la oposición de una parte del gobierno, a organizar a la gente; pues consideran que la organización es peligrosa para mantener su dominio político sobre la comunidad.

2) El Sistema Nacional de Planeación Democrática. En el capítulo 3 y 4 se abordó al análisis de la planeación como respuesta al problema de transporte; ahí se explicó que una traba de la planeación era la escasa participación social, en este punto ahondaremos más en el tema.

El SNPD es creado por las reformas constitucionales de 1983; es concretamente el artículo 26 constitucional quien reconoce su existencia y proporciona los lineamientos para su funcionamiento.

Esta organización "... constituye un conjunto articulado de relaciones funcionales, que establecen las dependencias y

---

<sup>6</sup> "LEY ORGÁNICA DEL D.D.F." EN REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. (TOMO: DEPARTAMENTO DEL D.F.) LA EDICIÓN, MÉXICO D.F. No. 61/62, ENERO-JUNIO, 1965, P. 412.

entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas, a fin de efectuar acciones de común acuerdo".\*

El SNPD es el mecanismo, formalmente, más adecuado para la participación de la comunidad en la fijación de la política de transporte. Para ello existen tres vías que corresponden a tres fases del proceso de planeación:

- a) En la formulación del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo, a través de los foros de consulta popular.
- b) En la ejecución. Mediante convenios, contratos (concertación), los grupos sociales participan con recursos o trabajo.
- c) En la vigilancia de las acciones de planeación.

En el SNPD participan grupos sociales, supuestamente representativos de la comunidad. Aunque quienes lo hacen, de preferencia son organizaciones "oficiales", pertenecientes al PRI.

Así pues, las características del SNPD hacen que sea rebasado y no se canalice, por él, la participación social:

- En los foros de consulta popular para la formulación de planes y programas se abordan sólo cuestiones secundarias:<sup>10</sup> además la facultad de discriminar entre las opiniones ahí vertidas, queda a cargo del gobierno, quien lo hace de acuerdo a sus intereses.
- En la ejecución de la planeación, generalmente participan grupos "oficiales" encuadrados en la férrea estructura corporativa del PRI. Por lo tanto la participación no es por voluntad del ciudadano, pues ¿cómo participar voluntariamente en cuestiones que esa persona no decidió?
- La vigilancia de las acciones de la planeación, tampoco las

\* "SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA", OP. CIT. P. 31.

<sup>10</sup> MIERNER, DANIEL ET. AL. "PLANIFICACION Y GESTION: EL CASO DE LA CIUDAD DE MEXICO, EN EL LIBRO "DINAMICA Y MOVIMIENTOS SOCIALES EN LA CIUDAD DE MEXICO", 1a. EDICION, MEXICO D.F. PLAZA Y VALDES EDITORES, 1992. PP. 74-75.

realiza la comunidad, debido a la poca relevancia que su opinión tiene ante el gobierno. Así, quien goza o sufre los resultados de la planeación se ve excluido de expresarse. Por ley quien ejerce la vigilancia de la planeación es la cámara de diputados: a partir de 1988, con una composición más plural de la cámara de diputados se puede esperar una vigilancia más estricta.

En el caso del transporte de pasajeros, el papel de la participación social es indispensable para obtener una mejora del servicio, debido a que los usuarios están en contacto con el problema y pueden aportar: supervisión del servicio; mejoras en los métodos de operación; nuevas rutas y paradas; mayor educación de los usuarios en la utilización de las unidades, etc. "Participar en la planeación y gestión de la ciudad implica disponer de información, participar activamente en los planes y proyectos, crear alternativas y comprometerse con las soluciones adoptadas. Por lo pronto, debe descartarse la idea de promover la participación popular consiste en fabricar un auditorio silencioso que escucha y convalida decisiones ya tomadas; menos aún debe creerse que es una forma de conseguir mano de obra gratuita para la urbanización".<sup>11</sup>

### 3.- La Asamblea de Representantes del D.F. (ARDF).

Este novísimo órgano tiene su base jurídica en la reforma al artículo 73 fracción VI de la Constitución General de la República, realizada a instancia del Presidente Miguel de la Madrid.

La ARDF está integrada por 40 representantes electos por el principio de mayoría relativa y 26 representantes electos por el principio de representación proporcional. El período durante el cual ejercen sus funciones es de tres años.

Las principales facultades de esta organización son las siguientes:

- Reglamentar en materia de educación, salud, vialidad y

---

<sup>11</sup> GONS. ESTERAN. "LA HIPERURBANIZACIÓN EN EL VALLE DE MÉXICO", (SERIE ENSAYOS 418) TOMO I. Ia. EDICIÓN, MÉXICO D.F. UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA, 1986. P. 86.

tránsito; transporte urbano; turismo; etc.

- Vigilar el avance en la prestación de servicios públicos.
- Gestionar ante las autoridades respectivas la solución de problemas de la comunidad.
- Iniciar leyes o decretos en materias relativas al D.F. ante el Congreso de la Unión.

Esas facultades muestran la disposición del gobierno federal de mantener sin contratiempos la coexistencia los poderes federales con un órgano de representación directa de los hábitos del D.F.

Así pues, de esas facultades está alejado cualquier indicio de acción política por parte de la ARDF, la cual no está capacitada para decidir -por sí misma- las principales cuestiones (aunque sean administrativas) del D.F., debido a que sus resoluciones deben pasar al congreso de la Unión para que sean aprobadas.

En el marco del dominio político de la oposición de izquierda en el D.F. (según los resultados de las elecciones de 1983), la aparición de la ARDF se considera un paliativo a los grupos que demandan sea convertido el D.F. en un estado más de la Federación (estado de Anáhuac). Esa demanda incluso, se presentó en la segunda sesión formal de esta institución, demostrando con esto que la ARDF no posee un amplio consenso de la comunidad.<sup>12</sup>

De esta manera, el gobierno prefirió coartar la libertad del D.F., de tener un Congreso Local y un gobernador, y no correr el riesgo de perder la plaza política más importante del país.

En fin, la ARDF puede convertirse, en el peor de los casos, en una tribuna donde los partidos políticos expresen su opinión sobre todos los asuntos del D.F. Sin embargo, si no logra trascender al reducido espacio en que se mueve, corre el peligro de desaparecer al término de su primera legislatura.

Después de estudiar los canales de expresión por los cuales

---

<sup>12</sup> MARTÍN, CRISTINA, "REDUZCAN LA IDEA DE TRANSFORMAR LA CAPITAL DEL PAÍS EN EL ESTADO 132" EN LA SEMANA, MÉXICO D.F., 22/XI/1989, P. 14.



la comunidad del D.F. puede -formalmente- incidir en la política gubernamental de transporte, y observando la coyuntura política de finales del sexenio del Lic. Miguel de la Madrid (en la cual la oposición ganó gran cantidad de seguidores), donde abundaron los reclamos masivos de democracia y participación de parte de la ciudadanía, se hace visible la necesidad de nuevos canales a través de los cuales se expresa la sociedad; esos canales podrían ser:

1.- En una primera aproximación, la creación de un órgano de la Administración Pública; específicamente. Ese órgano, aparte de otras funciones, tendría la capacidad de recoger demandas y alternativas de solución de cualquier ciudadano o grupo que quisiera participar.

2.- A más largo plazo y si las condiciones políticas, económicas y sociales no varían hacia un mejor estado, se hace indiscutible la necesidad de cambiar el Status-político del D.F. y dar la anuencia para la creación del Estado de Anáhuac; cuyos límites, incluso, podrían abarcar la ZMCM, acabando con el problema de la división política de la mancha urbana.<sup>19</sup>

Aunque esta segunda medida es más complicada e implica un cúmulo de argumentos por aportar y discutir -algo fuera del objeto de esta investigación-, es una opción que debe considerarse como factible. En ese sentido el gobierno, a pesar de que convertir al D.F. en un estado más de la Federación represente un peligro al dominio político del partido oficial, tendrá que aprender a convivir con la oposición, como hacen algunos partidos de países europeos.

Concluyendo, la apertura de nuevos canales de participación de la comunidad haría que esta fuera corresponsable -con el gobierno- de las decisiones político-administrativas, involucrándola en el proceso de administración y gobierno. De ese modo, algunos grupos que ahora se expresan fuera de las

<sup>19</sup> VID NIERNAX, DANIEL. CE. CII, P. 73.

instituciones, tendrían que hacerlo dentro de las mismas: en esa medida el proceso de captación y satisfacción de las demandas sería más claro, sin vicios ni desviaciones del interés general.

## 5.2. EL UNIVERSO DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN DEL SECTOR TRANSPORTE.

En lo que va de este capítulo se ha hecho relación de las generalidades de los grupos de presión y de las dificultades que crea su forma de expresarse: también analizamos la deficiencia de los canales institucionales para llevar a buen término las demandas y opinión de la ciudadanía.

En esta parte del capítulo se analizarán los actos de los grupos de presión y su repercusión en el transporte de pasajeros.

En general, la existencia de grupos de presión causa problemas al gobierno y a la Administración Pública porque determina cambios imprevistos en las políticas del quehacer gubernamental; esta situación se hace más patente cuando: existe un gobierno débil, un gobierno sin la decisión política de cumplir la voluntad general, ó cuando hay una confluencia de intereses del gobierno con determinados grupos de presión.

En el sexenio del Presidente Miguel de la Madrid, los tres puntos anteriores se conjugaron para, en vez de hacer menos importante el problema de transporte cuando existió la oportunidad (hay que recordar el aumento significativo de las líneas del metro) dejar que se agravara: ejemplo de ello es la situación del transporte de superficie: autobuses y trolebuses.

De ahí, la importancia de analizar el papel desempeñado por los principales grupos de presión, los cuales hicieron variar las acciones del gobierno, al buscar la satisfacción de sus intereses o necesidades.

El universo de los grupos de presión en el sector transporte es amplio: se vuelven actores del proceso de definición de la política real de transporte, al intervenir en una de las fases del mismo, como usuarios, prestadores del servicio, fabricantes de automóviles, constructores de infraestructura, etc.

Azi pues, entre esos grupos de presión, los principales son los que de manera directa tienen intereses en el sector transporte. Esos grupos de presión son los siguientes:

a) Los transportistas suburbanos (camioneros).

Los dueños de camiones suburbanos o transportistas suburbanos son los que constituyen este grupo, al cual proporciona el servicio a gran número de personas: de acuerdo a la relación entre el D.F. y las zonas conurbadas, un gran porcentaje de personas que habita en esos lugares tiene que transportarse a la ciudad de México para satisfacer sus necesidades. La importancia que este grupo tiene en el grueso del sector transporte se prueba con las siguientes cifras: en 1983 "Los autobuses suburbanos resultaron ser un medio de gran importancia para el transporte en el área metropolitana. En total fueron registrados 3'147,929 viajes/persona/día".<sup>14</sup>

Un ejemplo del poder del grupo camionero ocurrió al final del sexenio de José López, cuando elevaron considerablemente las tarifas sin autorización oficial. Los camioneros sólo reconsideraron su actuación después de que los usuarios quemaron varias unidades: "En septiembre de 1981, la situación se agravó cuando algunos sectores de la población se negaron a pagar los aumentos que los camioneros exigían, lo cual acabó con la quema de 23 autobuses en las fiestas patrias de Ciudad Netzahualcoyotl".<sup>15</sup>

Debido a la cuota de poder que poseen los transportistas suburbanos, el gobierno ha empleado el tacto y la negociación con ellos. Por ejemplo: en mayo de 1986, después de múltiples negociaciones (que se tradujeron en concesiones para los camioneros) al fin pudo lograrse que los camioneros suburbanos no invadieran la ciudad y sólo llegaran a los paraderos periféricos:

<sup>14</sup> C.G.T. "ANUARIO DE VIALIDAD Y TRANSPORTE 1983". OP. CIT. P. 16.

<sup>15</sup> CARDOZO, MIRIAM. "EL PROBLEMA DEL TRANSPORTE EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO". (SERIE ADMINISTRACION PUBLICA 47). 1a. EMICION. MEXICO D.F. CENTRO DE INVESTIGACIONES Y DOCENCIA ECONOMICAS. AC. 1982. P. 40.

"... el D.D.F. suscribió un convenio con permisionarios de autobuses suburbanos mediante el cual el 90% de los viajes que realizan ... tendrán como destino final ... las 8 estaciones periféricas del metro ... Pantitlán, Zaragoza, Cuatro Caminos, El Rosario, Indios Verdes, Potrero, Observatorio y Santa Anita".<sup>16</sup>

El servicio que han prestado los camioneros suburbanos deja mucho que desear, pues se caracteriza por:

- Tener una tarifa oficial alta, misma que en muchos casos no se respeta.
- Utilizar unidades en malas condiciones mecánicas.
- Mantener rutas cortas, y modificarlas a su conveniencia.
- Contaminar gravemente el aire, debido al escaso mantenimiento de las unidades.

Merced a esos defectos algunos grupos de colonos, habitantes de las áreas conurbadas, han pedido que se extienda el servicio de transporte del D.F. a esas zonas. Esa demanda produjo constantes conflictos, generalmente de los trabajadores de ATUPR-100 (la empresa que por la flexibilidad vial del autobús puede atender esa demanda) con los transportistas suburbanos o con los "peseros" del Estado de México: sin que mediara una intervención decidida del gobierno para terminar con el problema.

Lo cual es explicable porque, en el sexenio del Presidente Miguel de la Madrid, el grupo de los transportistas suburbanos presionó al gobierno en el sentido que convenía a sus intereses:

- Se opuso a la extensión del servicio del servicio de Ruta-100, metro o trolebús al Estado de México: defendiendo en cambio el derecho de los autobuses suburbanos a entrar al D.F.
- En contra de las demandas de los usuarios, los transportistas no están de acuerdo con el establecimiento de un Servicio Metropolitano de Transporte, bajo dominio del Estado y la nivelación de las tarifas de la zona conurbada con las del D.F.

<sup>16</sup> AVARRO, SERRANO, "EL TRABAJO NEGRO DE LA CIUDADELA DE MEXICO EN VEINTIUN AÑOS", OP. CIT. P. 61.

- Mantuvo a raya la intervención del gobierno del Estado de México en la prestación del transporte de pasajeros. Hay que recordar que, a diferencia de la intervención directa del D.D.F., el gobierno del Estado de México ha competido con los transportistas suburbanos mediante el organismo público descentralizado "Sistema de Transporte Troncal del Estado de México", operado por COTREM (Comisión de Transporte del Estado de México).

Es posible observar, al hacer recuento de los intereses de los camioneros, la oposición que el gobierno y la Administración Pública tendrían que enfrentar si quieren mejorar el servicio de transporte en la ZMCM.

#### b) Industria Automotriz.

La industria automotriz es uno de los grupos más beneficiados con el actual esquema de transporte, en el cual los automóviles (y en general los automotores) ocupan un lugar predominante: en 1980 existían 1 millón 600 mil automóviles en la ciudad de México, para 1988 se maneja la cifra de 2 millones y medio de automóviles.<sup>17</sup>

Esa gran masa de propietarios de automóviles representan un mercado potencial, tanto de unidades como de refacciones; lo que a su vez muestra el potencial económico en juego y la variada gama de intereses alrededor de las actividades de la industria automotriz.

La industria automotriz en México, se encuentra bajo el dominio del capital extranjero (el gobierno se retiró de esa actividad, en 1988 sólo posee al grupo Daimler Nacional (DINA) sobre todo estadounidense. En tan grande el potencial de recursos manejado por esas empresas, que el gobierno ve menoscabadas sus intenciones de influir en las características y monto de su producción; lo que le impide controlar el excesivo aumento de

---

<sup>17</sup> FERRANDO, GERARDO. "EL TRANSPORTE URBANO EN EL DISTRITO FEDERAL", EN TRANSPORTE Y VÍA URBANA, (DIALOGOS PARA EL COAGENSO III), VOL. I, MEXICO D.F., IEPES-CEPES DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, JUNIO 1983, P. 18.

unidades, que cada año se ponen en circulación, obstaculizando el tránsito y contaminando gravemente el ambiente.

Concretamente en el sexenio 1982-1988 la Volkswagen tuvo un papel de suma importancia en el renglón de transporte de la ciudad de México. Esa empresa surtió de unidades y asesoró a la Coordinación de Agrupaciones de Taxistas (C.A.T.), una poderosa organización de "peseros" y taxistas. Con el cambio de "combis" a Microbuses que a últimas fechas se ha realizado otras empresas como la Chevrolet o la Ford comienzan a ganar terreno en ese mercado, antes reservado a la Volkswagen.

En general los intereses que este grupo defiende son meramente económicos y particulares: pretenden impulsar el uso del automóvil particular y los medios necesarios para su circulación (infraestructura, gasolinas especiales, etc.), porque de ese modo obtienen importantes ganancias económicas. Al mismo tiempo utilizan el potencial económico que posean, para presionar al gobierno. En ese sentido cualquier medida del gobierno que los afectara se enfrentaría serios obstáculos, entre ellos: despido masivo de trabajadores de la industria automotriz, fuga de capitales, presiones externas, etc.

Así pues la existencia de un servicio estatal de transporte cómodo, rápido, barato y suficiente, amenazaría la finalidad de las empresas automotrices, pues una cantidad importante de personas dejaría de usar el automóvil particular para transportarse.

De acuerdo con lo anterior, las empresas automotrices son un importante factor de poder, digno de tomar en cuenta al aplicar cualquier medida en el sector transporte.

#### c) Ingenieros Civiles Asociados S.A. (ICA).

El grupo de empresas más grande de la industria de la construcción y por tanto más poderoso en el país es Ingenieros Civiles Asociados (ICA). ICA es un grupo con 2,500 socios, y actividades tanto nacionales como internacionales (Centro y Sudamérica, E.U.A.). Pero no sólo es una empresa constructora.

también maneja 139 industrias, cuyas actividades se incluyen en la exportación de autopartes y cemento.

En el sistema de transporte ICA tiene un papel sobresaliente: se encarga de construir la mayor parte de la infraestructura necesaria para el transporte: carreteras, talleres de mantenimiento, líneas de metro, etc.

Particularmente esa última actividad le concede gran importancia, en lo que a transporte del D.F. se refiere. En 1958 ICA realizó estudios sobre la transportación masiva de pasajeros, los cuales desembocaron en el "Estudio de vías rápidas para la Ciudad de México", trabajo que incluía la experiencia de 33 países en la materia.

Con esos antecedentes, ICA fué uno de los factores que influyó en la construcción del Metro de la ciudad de México; a cambio obtuvo fuertes ganancias económicas y el cuasimonopolio de la construcción de infraestructura vial del STC: "Los intereses principales que estuvieron en juego (en la construcción del STC) son varios. De forma directa el grupo de ICA garantizó un contrato multimillonario y la continuidad en ser la constructora del metro, dadas sus características de capacidad técnica-financiera".<sup>18</sup>

Así pues, ICA se constituyó a través del tiempo, en una pieza clave de la planeación y construcción de infraestructura del transporte en general, y del STC en particular. Un ejemplo de la acción de ICA, está en el sexenio del Presidente Miguel de la Madrid, cuando el metro tuvo un rápido crecimiento, hasta alcanzar en total 141 km., con 8 líneas en operación.

Sin embargo, no todas esas líneas cumplieron satisfactoriamente su objetivo, debido a que su ubicación no es la más adecuada a la demanda, originando: "... como aquí se ha dicho, 3 [líneas del metro] absorben la mitad de todo el servicio

<sup>18</sup> NAVARRO, EDUARDO. OP. CIT. P. 4.

y el resto están subutilizadas".<sup>17</sup> Esa declaración del Licenciado Carlos Salinas da la pauta para hacer una serie de preguntas: Porqué fueron construidas esas líneas ahí y no donde más falta hacen?, Porqué no se sacrificó alguna de esas líneas "subutilizadas" y se invirtió el dinero en más autobuses y más trolebuses que reforzaran el sistema de transporte?, Quién se benefició con la ubicación y construcción de esas líneas?

La respuesta a esas acciones del gobierno y la Administración Pública que a veces parecen irracionales se encuentra en la acción de grupos de presión como ICA. Indudablemente al construir líneas de metro se beneficia a quien construya; así, cuando se escoge entre las alternativas de transporte la más cara y esta no desquita la inversión que se hizo, puede afirmarse la existencia de un interés particular en el asunto. Empero la cuestión no es tan clara, pues el metro en esta ciudad tan necesitada de transporte, es beneficio para la comunidad casi en cualquier lugar en que se encuentre.

En el futuro ICA pretende continuar desempeñando un papel de primera importancia en la construcción de infraestructura de transporte, pues según un alto directivo: "Las inversiones para la infraestructura de transporte en todas las ciudades del mundo son cuantiosas, nuestra ciudad no es ajena a ellas. En el corto plazo tendrá que seguir realizándolas para dar respuesta a las demandas sociales en función de la disponibilidad de recursos y teniendo en cuenta el alto costo de no hacer las cosas en sus oportunidades".<sup>18</sup>

Incluso, ICA se apresta a invadir terrenos antes reservados a la Administración Pública: las obras públicas y la prestación de servicios, tales como la construcción de termoeléctricas, construcción de carreteras, dotación de agua potable, recolección

<sup>17</sup> SALINAS, CARLOS. "TRANSPORTE Y VIALIDAD" EN TRANSPORTE Y VIALIDAD, VOLUMEN I. OP. CIT. P. 13.

<sup>18</sup> FORJA, SILBERTO. "INFRAESTRUCTURA PARA EL TRANSPORTE EN LA CIUDAD DE MEXICO". EN TRANSPORTE Y VIALIDAD, (DIALOGOS PARA EL CONSENSO #7) VOLUMEN III, MEXICO D.F. IEFES-CEPES DEL PFI, JUNIO 1988. PP. 13-14.



de basura, e incluso prestación del servicio de transporte de pasajeros.

Así pues, el futuro para ICA es halagueño en la medida en que incrementa su participación e incrementa también sus ganancias. Sin embargo, para beneficio de la comunidad, cualquier acción que esa empresa lleve a cabo debe estar ceñida a los límites del interés general, no del interés particular. En esa medida sería saludable que las acciones de ICA y sus relaciones con el gobierno fueran del dominio público y, por tanto, no se desviaran del interés general.

d) Organizaciones de taxis de ruta fija (peseros) y ruta libre.

Ante la falta de un transporte estatal: suficiente, cómodo y rápido, las organizaciones de taxis y "peseros" (principalmente los últimos) han visto crecer su poder económico y político en la ciudad de México. Ese proceso tuvo el siguiente desarrollo: a finales de la década de los setentas comenzó el aumento desmedido de las tarifas: en 1981 se permitió la introducción de combis (de diez plazas), que rápidamente sustituyeron a los automóviles (de 5 plazas). En 1985 se introdujo el servicio de "minibus" con capacidad de 20 plazas. En 1986, el proceso de expansión de los "peseros" aún continuaba, con amuencia del gobierno: "El pulpo verde, creado a raíz de la municipalidad (sic) del transporte urbano, va a pasar del predominio de las combis a los microbuses en un lapso de tres años. Y a partir de 1990, aparecerán autobuses de estas agrupaciones que harán surgir un nuevo pulco camionero. Para ello, Bancoras ya otorgó un crédito por 7,500 millones de pesos, que se utilizarán en la compra de minibuses".<sup>21</sup>

Esas aseveraciones son muy alarmantes pero reales, pues si se observan las siguientes cifras puede reconocerse el apoyo gubernamental a este grupo: "Al finalizar 1984 existían en el D.F. 44 mil 231 unidades de taxis colectivos, tanto autorizados

<sup>21</sup> RIOS, HUMBERTO. "RUTA 100 EN DELIRIO PROPICIA UN NUEVO PULPO DEL TRANSPORTE". EN LOS VES UNO, MEXICO D.F. 22/III/1988. AÑO XI, No. 2850, P. 18.

como tolerados y se estima en 46 mil unidades el parque de este servicio ... en 1986".<sup>22</sup> En 1988 se tenía noticia de que el número de peseros ascendía a 47.000.

Ese explosivo aumento se puede explicar por 4 causas:

- 1) Muchos de los permisionarios invirtieron en las líneas de peseros, gracias a las facilidades que les otorgaba el gobierno y a la alta cuota de rentabilidad de este negocio, equiparable a la de los camiones en su época de mayor auge.
- 2) Durante la década de 1970 se utilizaron los permisos para cooptar a líderes del Movimiento Urbano Popular.
- 3) La falta de apoyo al transporte de superficie (autobús) hizo que la gente requiera este servicio a los particulares, los cuales aumentaron el número de unidades, con la anuencia del gobierno.

Por lo tanto los dueños de "peseros" y taxis, agrupados en asociaciones civiles, sindicatos y cooperativas ejercen una gran cuota de poder, suficiente para hacer variar las decisiones del gobierno. Dentro de ese grupo los "peseros" han desplazado a un segundo sitio a los taxis de itinerario libre y taxis de sitio.

En esa dinámica, la vinculación: agrupaciones de peseros- PRI-gobierno, radunda en acciones de apoyo mutuo, de las cuales las tres instituciones salen beneficiadas. En el caso de los peseros, la vinculación con el poder se concreta en la existencia de permisionarios que ocupan puestos políticos (diputaciones): "La mayoría de las agrupaciones de permisionarios del transporte urbano -taxis, combis, microbuses- pertenecen a la CNOP, otras a la CTM, y las más autónomas, no directamente vinculadas al PRI, se mantienen afiliadas al Congreso del Trabajo".<sup>23</sup> (ver organograma 1).

Así, usando el poder que detentan, los permisionarios de "peseros" han presionado al gobierno para dejar de aplicar la

<sup>22</sup> NAVARRO, BERNARDO, OP. CIT. P. 61.

<sup>23</sup> RIOS, HUMBERTO, OP. CIT.

política formal de transporte, que afectaba sus intereses. Por lo tanto, a pesar de estar consignado en planes y programas, el apoyo al transporte de superficie estatal no ha existido, desequilibrando con esto al Sistema de Transporte del D.F.; y mismo tiempo creando y fomentando los problemas por los que se había terminado con el transporte concesionado de autobuses: violación de tarifas; congestionamientos de tránsito por la anarquía en las paradas; ineficiencia, debido al inadecuado tipo de unidades que se usan; alto grado de contaminación; concentración de gran número de unidades en unos cuantos permisionarios; resistencia a la autoridad; y, una virtual impunidad en la violación de reglamentos y leyes.

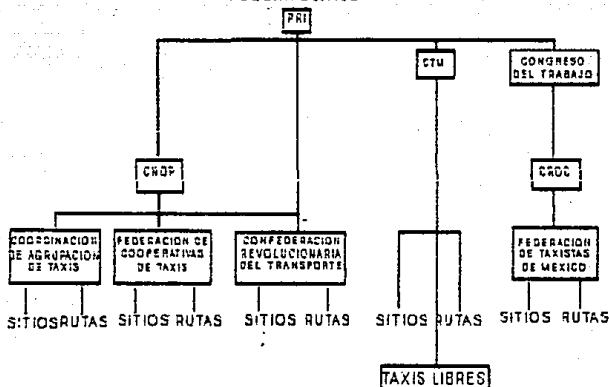
Del panorama descrito se puede obtener la conclusión de que los permisionarios de peseros representan un obstáculo para la aplicación de medidas de solución al problema del transporte de pasajeros. Ese obstáculo dejará de serlo cuando exista voluntad política, por parte del gobierno, para dar preeminencia al interés general de la sociedad sobre el interés particular de un grupo; debe replantearse la vinculación entre el poder político y los permisionarios de peseros, proporcionándole un cause benéfico para la comunidad que habita el D.F. y zonas conurbadas.

e) La Coordinación Nacional de Movimientos Urbano-Populares (CONAMUP).

Al analizar al grupo de presión designado: Coordinadora Nacional de Movimientos Urbano-Popular (CONAMUP), se habrá de tomar en cuenta la acción organizada de una parte de los usuarios del transporte: sus demandas, intereses, alternativas de solución, etc.

En el período de 1975 a 1983, en las zonas urbanas del país, se consolidaron movimientos de colonos, los cuales pretendían mejorar sus condiciones de vida desde una perspectiva de independencia del poder político y sus organizaciones corporativas. Así la función de gestión de las demandas de los grupos populares, tradicionalmente desempeñada por la

## ORGANOGRAMA 7.

VINCULACION DE LOS PERMISIONARIOS DE  
COLECTIVOS CON LA ESTRUCTURA DEL  
PODER POLITICO

Fuente: Humberto Rios. OP. CIT.

Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) adheridas al PRI, fué ganada por promotores de las organizaciones urbano-populares; la ideología que sustentan, generalmente es de izquierda.<sup>24</sup>

De esa manera, en lo que va del decenio de 1980 la CONAMUP y

<sup>24</sup> VID PERLO, MANUEL ET AL. "MOVIMIENTOS SOCIALES URBANOS EN MEXICO". EN REVISTA MEXICANA DE SOCIOLOGIA, MEXICO D.F. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES, UNAM, AÑO XLVI/VOL. XLVI/NUM. 4 OCT-DIC. 1994. PP. 105-126.

otras organizaciones afines han aumentado su poder de movilización por los siguientes factores:

- El Partido Revolucionario Institucional y el gobierno, perdieron credibilidad y consenso por no poder frenar la crisis, aún usando métodos que afectaban el ingreso de la mayor parte de la sociedad.
- Los problemas urbanos de la ciudad de México, originados por su anárquico crecimiento, se han agudizado.
- El sismo de septiembre de 1985 mostró el potencial de la organización civil ciudadana y la virtual incompetencia del gobierno para dar solución a los problemas que originó ese fenómeno.
- La falta de canales institucionales para expresión de las demandas de los grupos sociales, provocó la creación de canales alternos extrainstitucionales.

Además, en el sexenio de Miguel de la Madrid ocurrieron cambios muy significativos en las acciones y los grupos urbano-populares. Al comienzo del sexenio las demandas de estos grupos se ubicaban en el nivel de la dotación de servicios públicos: "... [son] las acciones colectivas de la población en tanto usuaria de la ciudad. ...: acciones destinadas a evitar la degradación de sus condiciones de vida, a obtener la adecuación de estas a las nuevas necesidades o a perseguir un mayor nivel de equipamiento".<sup>25</sup> Sin embargo, a finales del sexenio 1982-1988 los grupos urbano populares se coordinaron para (además de exigir servicios públicos), presentar un frente unificado con demandas de tipo más general: en ejemplo de ello fué la "Convención del Anáhuac" y su demanda de cambiar el D.F. a Estado de Anáhuac.<sup>26</sup>

La CONAMUP no fué ajena a este proceso; actuó en los dos niveles: en el equipamiento urbano y en el nivel político.

<sup>25</sup> PERLO, MANUEL. TRIPLEX, p. 166.

<sup>26</sup> VID RASCON, MARCOS. "CONVOCATORIA A LA CONVENCION DEL ANAHUAC" EN LA VESPERA MEXICO D.F. 1/11/1988. P. 22.

Respecto a su papel de gestión de las demandas de los colonos, la CONAMUP ha puesto énfasis en la regularización de la tenencia de la tierra, ubicándola como piedra de toque de sus esfuerzos; después de este elemento, la mayor importancia la tienen los servicios públicos, entre los cuales se destaca el transporte; hay que recordar que la mayoría de los miembros de esta organización son personas de escasos recursos, que viven en colonias de reciente formación, alejadas de los centros de trabajo, diversión, salud, educación, etc., de ahí que sufran, en gran medida, los inconvenientes del transporte del D.F.

En un pliego de demandas presentado al jefe del D.D.F. durante el sexenio 1982-1988, la CONAMUP hizo los siguientes requerimientos en relación al transporte:

- a) Introducción del transporte en las colonias.
- b) Servicio nocturno.
- c) Aumento de unidades.
- d) No fallar alza de [los] precios [del pasaje] (autobuses, metro).
- e) Control de tarifas de peseros<sup>27</sup>.

Estas demandas concretan las aspiraciones -en materia de transporte- de un sector importante de la sociedad. En su ausencia esta presente la búsqueda de un servicio básico que comunique las zonas "alejadas" (periféricas) con los lugares de trabajo, educación, abasto, etc; que sea suficiente con un horario adecuado a las largas distancias que los usuarios deben recorrer; además de barato, pues no debe repercutir en el de por sí menguado salario de las mayoría; y por último que se controlen las tarifas de los taxis colectivos (peseros). Es casi innecesario señalar el consenso que todas esas demandas tendrían en una consulta a la población del D.F.

Durante el sexenio 1982-1988, la CONAMUP llevó a cabo actos de presión al gobierno, entre los que destacan varias marchas al

---

<sup>27</sup> SAMUEL JUAN VARELA, "CUADRO CONCENTRADOR DE LOS ACUERDOS DE LA CONAMUP EN LOS ENCUENTROS NACIONALES", EN SEMINARIO DE HISTORIA, VEDICO D.F., NUEVA EPOCA, VOL. 4-5, NUMEROS 4-1, OCTUBRE DE 1985-MARZO DE 1986, P. 129.

Zócalo de la ciudad o a distintas delegaciones (entre ellas Iztapalapa), exigiendo: un mejor servicio de transporte, que se alargue una ruta o la prestación del servicio a colonias de reciente formación.

En la acción de este grupo resalta su separación de la estructura del poder. Esa separación sitúa a la CONAMUP en desventaja frente a otros grupos, originando con esto que la coordinadora haga uso de medidas de abierta confrontación con el gobierno. Así, sus actos se caracterizan por ser reivindicativos y críticos, en vez de propositivos.

A este respecto, la CONAMUP utilizó como forma de presión: la movilización de sus miembros tratando de ganarse a la opinión pública. Como es posible ver las marchas, mítines, plantones, huelgas de hambre son menos eficaces que las de tipo económico, usadas por otros grupos.

Sin embargo el número de miembros de la CONAMUP, y la coordinación que mantiene con otros grupos afines, la convierten en una fuerza real, con demandas concretas para el gobierno y la Administración Pública. Demandas que, algunas veces son retomadas por el gobierno para lograr el apoyo de la comunidad. Un ejemplo de ello son las escasas variaciones que la tarifa del transporte estatal, tuvo en el sexenio 1982-1988.

Así pues, la CONAMUP representa un grupo de presión que debe ser tomado en cuenta por la Administración Pública; algunas de sus demandas son tan representativas de la sociedad que pueden considerarse como muestra del interés general.

f) El movimiento Proletario Independiente (M.P.I.) y el Sindicato Único de Trabajadores de Autotransportes Urbanos de Pasajeros Ruta-100 (SUTAUR-100).

El MPI y el SUTAUR-100 son dos grupos de presión, dentro del sector transporte, que han establecido una relación "simbiótica" muy estrecha y de la cual las dos organizaciones resultan beneficiadas.

El grupo más antiguo es el SUTAU-100. El Sindicato fué creado después de que ATUPR-100 se hizo cargo del autotransporte de pasajeros en el D.F. Para lograr la titularidad del contrato colectivo de trabajo, hubo de enfrentarse al sindicato "oficial" perteneciente a la DTM y vencerlos; de ahí que se le considere como un sindicato independiente, sin relación con el sindicalismo oficial.<sup>20</sup>

A partir de esa característica de ser un sindicato de izquierda, bien organizado y con fuerte cohesión interna, en el sexenio 1982-1988 se constituyó en un grupo de presión que algunas veces hizo variar las decisiones del gobierno: desde el punto de vista laboral, consiguió mejoras salariales para sus agrémiados, aún rompiendo el "tope"-salarial oficial; presionó en diferentes ocasiones (aunque con resultados parciales) al D.D.F. para que destinara más recursos a R-100; logró que el servicio de autobús se extendiera a zonas conurbadas o colonias del D.F., de reciente formación.

Sin embargo, otro grupo de presión más poderoso empujaban al gobierno a actuar en sentido contrario de lo que el SUTAU-100 pretendía; en ese sentido, querían reprivatizar ATUPR-100 para dominar el transporte de superficie, acabando al mismo tiempo, con el sindicato. Ante esta situación el SUTAU-100 se organizó con grupos de colonos para formar el MPI; y de esta manera tener una base de apoyo a la cual recurrir en caso de verse afectado.

El MPI comenzó a manifestarse públicamente en 1985. A partir de ese año el MPI ha apoyado al SUTAU-100 en sus negociaciones laborales, y en otras demandas que enarbola el sindicato: reglamentación estricta de los "besarros"; mayor presupuesto a ATUPR-100 y al transporte estatal; ampliación del servicio de ATUPR-100 a zonas conurbadas; evitar la reprivatización del transporte estatal, etc. También sostenían críticas a la política económica del régimen; exigían medidas concretas; aumento del

---

<sup>20</sup> VÉASE: VID LOYAN, ARTURO. "EL ESTADO COMO ASESINO Y PATRON: EL CASO DE SUTA 100", 1ª. EDICIÓN. MEXICO D.F., UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA, 1999.



poder adquisitivo de los salarios, dejar de pagar la deuda exterior, etc.

La organización así formada, el Movimiento Proletario Independiente (MPI) es un movimiento de carácter regional que se circscribe al D.F. y áreas conurbadas. Esta compuesto por organizaciones independientes, entre las que se cuentan: vecinos de colonias de reciente formación, asociaciones de colonos, organizaciones de desempleados, sindicatos independientes, etc.

Como ya se había mencionado, la organización más importante del MPI es del SUTAU-100. De esa relación ambas organizaciones obtienen ventajas: al SUTAU-100 recibe apoyo para preservar (y en caso dado aumentar) la fuente de trabajo y el número de sus agremiados; al mismo tiempo se encarga de gestionar el transporte para los colonos que forman el MPI. Por otro lado, las organizaciones del MPI apoyan al SUTAU-100, por que el transporte que les proporcionan es más barato que el de los peseros y lo necesitan, al vivir en zonas de reciente urbanización o zonas conurbadas.

Debe aclararse que el MPI y el SUTAU-100 no pertenecen al movimiento encabezado por la CONAMUP y otras organizaciones (entre ellas partidos de izquierda, como el PRD, pues al inmiscuirse en asuntos electorales serian blanco de los ataques de grupos ligados al PRI. En ese sentido tampoco estan con el partido oficial.

A finales del sexenio del Presidente Miguel de la Madrid, la relación entre el SUTAU-100 y el MPI se había reforzado aún más: mediante mítines, marchas, plantones e incluso bloqueo de avenidas han dado a conocer sus demandas en materia de transporte, o de política económica.

Sin embargo, el futuro de SUTAU-100 y del MPI no es muy halagueño: al contrario distintos grupos de presión se han unido para criticar las actividades de ATUPR-100 (organizaciones de peseros, magnates del autotransporte, una parte del grupo gobernante, etc.), calificandola de ineficiente e ineficaz. Pero

esa crítica carece de validez, porque no toma en cuenta las limitaciones financieras a que han sometido a la empresa, y lo más importante, el beneficio que produce a la comunidad.

El MPI y el SUTAU-100 como grupos de presión defienden sus intereses particulares, los cuales sin embargo representan las demandas de un número considerable de gente, quienes viven en iguales condiciones que los miembros de esas organizaciones. En ese sentido las demandas del MPI y el SUTAU-100 son dignas de toda la atención de la Administración Pública.

Después de analizar la actuación de algunos de los principales grupos de presión del sector transporte, podemos hacer las siguientes reflexiones.

Los grupos de presión analizados persiguen el interés particular de sus acrecidos, sin embargo en algunos casos ese interés no es tan diferente del interés general; en la medida que haya una confluencia del interés particular con el interés general deben recibir el apoyo de la sociedad para llevar a la práctica sus ideas.

Algunos ejemplos de la confluencia de intereses (grupo-sociedad) se encuentran en:

- El caso de ICA. La constructora ICA satisface su interés particular (la ganancia), pero al mismo tiempo construye lo que se ha señalado (merced a una gran campaña publicitaria) como la mejor opción de transporte para el D.F.: el metro. Así, a la vista de la sociedad lo que se construye es de beneficio para todos; por tanto, la constructora ICA ha sabido conciliar, relativamente, su interés particular con el interés general de la sociedad.

- Los grupos populares. Tanto la CONAMUP, como el MPI y el SUTAU-100 defienden el interés de sus miembros, pero al mismo tiempo lo trascienden al sustentar demandas de carácter general, dadas las condiciones de vida de la mayoría de los habitantes del D.F. Debido a ello algunas demandas son apoyadas por gran parte de la comunidad.

Por otro lado, en el caso de la industria automotriz, de los dueños de camiones suburbanos y de las organizaciones de taxis de ruta fija y ruta libre, sus intereses particulares no trascienden el cerrado círculo del grupo. En ese sentido, la sociedad ha formado una opinión negativa de ellos, debido principalmente a sus abusos en la búsqueda de la ganancia.

Así pues, en la medida en que el interés particular de un grupo lo trascienda y confluya con el interés general, la sociedad lo aceptará sin grandes contratiempos. Por eso el gobierno debe apoyar a los grupos de cuya acción pueda obtener beneficio la comunidad. Con los grupos de presión que sólo buscan satisfacer su interés particular el gobierno debe mantener una relación abierta y pública, que impida el dominio de objetivos diferentes al beneficio general de la sociedad.

A continuación se estudiarán dos perspectivas sobre el problema del transporte de pasajeros en el D.F.

### 5.3. LAS LINEAS DE ACCION ANTE EL PROBLEMA DEL TRANSPORTE DE PASAJEROS EN EL D.F.: DOS PERSPECTIVAS.

5.3.1. La participación del grupo gobernante en la definición de la política real de transporte.

Como ya se asentó en los puntos anteriores, los diferentes grupos sociales del D.F. buscan la satisfacción de sus intereses particulares, y el predominio de su proyecto de ciudad sobre el de otros grupos. Para lograrlo recurren a: presiones de todo tipo que incidan en el gobierno; además del establecimiento de alianzas con otros sectores o grupos, de aspiraciones afines.

En esa medida, la política gubernamental de transporte como parte importante del proyecto de ciudad está sujeta a continuas variaciones que le imponen, en la práctica, los grupos de presión.

Sin embargo, no sólo son los grupos de presión quienes crean o imponen determinada política de transporte, sino también el grupo gobernante: pues al tener la última palabra, puede hacer

uso de su poder para resistir y nulificar cualquier forma de presión. Así, la visión del grupo gobernante sobre el problema (que no siempre es explícita) y la voluntad política con que se apliquen las medidas de solución, son esenciales para lograr importantes avances en este terreno. Desde ese punto de vista, al Licenciado Miguel de la Madrid le faltó voluntad política, imaginación administrativa y creatividad: las cuales le hubiesen permitido hacer frente al problema de transporte y si no solucionarlo, cuando menos hacerlo menos grave.

Así pues, resumiendo: de la orientación ideológica, de los intereses del grupo gobernante, de la vinculación que él mismo tenga con algunos grupos de presión y de las concesiones mínimas que haga a otros grupos sociales (para conservar el consenso) se originan la serie de acciones aplicadas al sector transporte; esas acciones a veces no coinciden con lo formal, asentado en planes y programas.<sup>17</sup>

Este proceso tan complejo y rico en matices conlleva la necesidad de un estudio más amplio, algo fuera de los alcances de este trabajo. Debido a esa limitación, en esta parte del capítulo sólo abordaremos sucintamente las grandes líneas de acción que conformaban hasta finales de 1983 el proyecto gubernamental y el proyecto sustentado por el SUTATUR-100, para el transporte de pasajeros del D.F.

Estos "proyectos" son importantes porque el análisis de esos dos puntos de vista puede permitir (con las limitaciones inherentes) una visión de lo que se presentara como alternativa de solución al problema de transporte en el sexenio 1988-1994, desde el punto de vista tanto del gobierno, como de un importante grupo de presión muy relacionado al tema.

---

<sup>17</sup> LA ACCIÓN DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN Y LA ASOCIACIÓN POLÍTICA SUBSIGUIENTE NO SON LAS ÚNICAS CAUSAS DE QUE LOS PLANES Y PROGRAMAS NO COINCIDAN CON LO QUE SE LLEVA A LA PRÁCTICA. HAY QUE RECORDAR QUE EL PROCESO DE PLANEACIÓN EN SÍ, TAMBIÉN TIENE SUS DEFECTOS. VER CAPÍTULOS 3 Y 4 DEL PRESENTE TRABAJO.

## DEFINICION DE LA POLITICA REAL DE TRANSPORTE

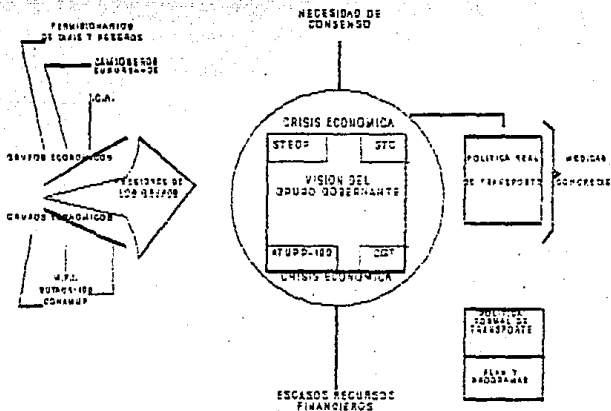


Figura 11.

### 5.3.2. Principales Líneas del Proyecto Gubernamental de Transporte.

Las líneas del proyecto gubernamental de transporte tiene su origen en las consultas partidistas, inscritas en el marco de la campaña del candidato del PRI a la presidencia de la República: Carlos Salinas de Gortari. Esas consultas preelectorales

denominadas "Diálogos para el consenso" son importantes porque, de acuerdo con las características del Sistema Político Mexicano, al candidato del Partido Revolucionario Institucional se le considera seguro ganador de las elecciones y por tanto: seguro presidente de la República. De acuerdo con este aserto -que después de las elecciones de julio de 1988 comienza a perder vigencia- al exponer demandas al candidato del PRI se le exponían al futuro presidente de la república.

El objetivo de las consultas era el siguiente:

"... actualizar diagnósticos, enfocar nuevos aspectos de la problemática, proponer alternativas de respuesta y encontrar soluciones compartidas que exige la compleja dinámica de la capital".<sup>87</sup> Formalmente tuvieron un alto grado de participación

"... [en] 152 reuniones preparatorias entre enero y mayo [1988] en las que participaron 2,595 ponentes y comentaristas, y a las que asistieron alrededor de 45,000 militantes y ciudadanos interesados".<sup>88</sup> Las opiniones recabadas fueron analizadas para formar un documento en el cual se plasmaron, formalmente, los intereses de los participantes, junto con las ideas de gobierno del Lic. Carlos Salinas:

Las principales reuniones sobre Transporte y Vialidad, porque se contó con la presencia y la opinión de Carlos Salinas fueron dos: el 9 de enero y el 12 de abril de 1988. En la 1a. reunión del 9 de enero Carlos Salinas dió a conocer un documento que contenía 6 puntos y mostraba su posición frente al problema; en la segunda reunión se reforzaban esas tesis.

Los 6 puntos que contiene el documento son los siguientes:

1.- "Se criticó al transporte de superficie: ATUPR-100, calificandólo de insuficiente y deficiente. Es notable la existencia de incertidumbre sobre el desarrollo de esta empresa

<sup>87</sup> LUCIANO, IGNACIO, "PRESENTACION" EN TRANSPORTE Y VIALIDAD. (DIÁLOGOS PARA EL CONSENSO II) TOMO I, PP. CIT. P. 1.

<sup>88</sup> IBC, CIT.

pública en el futuro. Respecto del subsidio al pasaje, se consideró la posibilidad de mantenerlo, pero en forma selectiva (subsidiar sólo a quien lo necesite), controlándolo mediante un mecanismo como los tortibonos (mecanismo que sirve para aumentar la clientela política del PRI), haciendo que pague menos el que menos tiene.

También fué enalzada la función que desempeña el autobús, el cual en comparación con las combis tiene múltiples ventajas, pero contra lo que podría pensarse no se hace alusión a ATUPR-100 como el organismo indicado para operarlo; de lo que se deduce que el objetivo es sustituir combis por autobuses, pero como un servicio concesionado (con todos los problemas que esto traería aparejados).

En ese mismo punto se reconoció la importancia del servicio prestado por los taxis de ruta fija y ruta libre, principalmente de los primeros; pero también los defectos del servicio y los problemas que crea la falta de orden.

Para solucionar esos problemas se propuso la reorganización administrativa del autobús y el pesero, involucrando una mayor integración y coherencia en su funcionamiento. Incluso, también fué propuesta la coordinación del D.F. con el Estado de México para prestar un servicio metropolitano de transporte, sin menoscabo de las dos entidades federativas (autonomía) implicadas.

2.- Obras Públicas. Fué reconocida la importancia del "Metro" considerándolo la base del sistema de transporte. En esa medida, Carlos Salinas se comprometió a ampliar, en su sexenio, 60 km., la red del Sistema de Transporte Colectivo, respetando los criterios de racionalidad y eficiencia.

Respecto al tren ligero, esta opción de transporte debía evaluarse en términos de costo y servicios antes de proyectar un mayor crecimiento.

En cuanto a vialidad, se juzgó conveniente incluirla en un enfoque integral con el transporte, y en esa medida proceder a

ampliaria.

3.- **Financiamiento.** Ante la escasez de recursos el Lic. Carlos Salinas propuso terminar con gran parte de los subsidios al transporte: "... sera una realidad de más esfuerzo y menos subsidio".<sup>21</sup> A este respecto y en relación a ATUPR-100 propuso dos opciones: concesionar rutas a particulares o ampliar el servicio, pero elevando el pasaje. De modo que los pocos subsidios que existirían serían selectivos: sólo para gente sin recursos económicos.

También propuso dar un papel más significativo a los particulares en el financiamiento de las obras de vialidad, canalizando el ahorro del sector privado a tales obras.

4.- **Medio Ambiente.** En cuanto a esta cuestión muy ligada al transporte, se pretende terminar con la contaminación que produce ATUPR-100 mediante medidas técnicas de motores, instalación de filtros, mejoramiento del combustible, etc. Carlos Salinas asumió un compromiso al terminar en el primer año de su gobierno con la contaminación producida por los autobuses.<sup>22</sup>

5.- **Reorganización.** Este punto involucra cambios orientados a diversos aspectos como son:

- La reorganización del esquema de rutas de los diferentes medios de transporte para lograr una mayor integración de los mismos.
- El cambio en la concepción administrativa del sistema de transporte.
- La articulación y coordinación entre el D.F. y el estado de México para cubrir, de común acuerdo un servicio metropolitano de transporte.
- Una mayor vigilancia del tránsito.

6.- **Honestidad.** Sin dejar de ver el problema de transporte de una manera global, se abordó desde el punto de vista del conductor particular que es extorcionado por un policía de tránsito. A este

---

<sup>21</sup> SALINAS, CARLOS. OP. CIT., P. 14.

<sup>22</sup> OP. CIT.



respecto Carlos Salinas propuso una acción unitaria y corresponsable entre la autoridad y la sociedad para erradicar este problema.

En general esos son los lineamientos de la política formal de transporte del Lic. Carlos Salinas.

Aunque ese "proyecto" debe enfrentarse a determinadas condiciones económicas, políticas y sociales (para llevarse a la práctica), es un esbozo del probable modelo de transporte que se podría aplicar en la ciudad de México.

### 5.3.3. Principales Líneas del Proyecto de Transporte del SUTAU-100.

Después de abordar la visión gubernamental sobre el problema del transporte de pasajeros, se ha querido incluir otro enfoque; en este caso el sustentado por un grupo de presión cuyas ideas sobrepasan, en algunos aspectos, la visión parcial del interés particular para alcanzar una visión global del fenómeno.

En ese sentido, algunas de las proposiciones que componen su "proyecto" de transporte son apoyadas por una proporción considerable de la población del D.F.

Así pues, el "proyecto" de transporte, sustentado por el SUTAU-100 gira en derredor de los siguientes puntos:<sup>22</sup>

1.- PAPEL DEL ESTADO. En el SUTAU-100 creen que el Estado tiene la obligación de prestar el servicio de transporte porque su importancia para la comunidad hace que se convierta en un servicio público prioritario. A este respecto el Estado no se puede desligar de las empresas públicas como: ATUPR-100, Metro o transportes eléctricos, al contrario debe apoyarlos para ofrecer una mayor y mejor cobertura de servicio.

2.- REPRIVATIZACIÓN. Respecto a este punto, la opinión de los usuarios de ATUPR-100, implica el rechazo a la reprivatización;

---

<sup>22</sup> LA INFORMACION EN QUE SE SUSTENTA ESTA PARTE DEL TRABAJO FUE RECADADA EN UNA ENTREVISTA PERSONAL A RICARDO BARRA, ASESOR JURIDICO DEL SINDICATO UNICO DE TRABAJADORES DE AUTOTRANSPORTES URBANOS DE PASAJEROS RUTA CIEN.

pues aunque aceptan la existencia de problemas no creen que la solución sea pasarla (aunque sea parcialmente) a manos de particulares. Angela López quien dirige a cerca de 20,000 colonos de los Reyes, la Paz, Edo. de México opinó: "Me preocupa que se trate de retirar del pueblo, mediante un proyecto, este servicio que es gozar una pequeña parte del presupuesto (...) No, mi amigo, no vamos a permitir la reprivatización...".<sup>24</sup>

Por otra parte Ricardo Barco sostuvo que solo en manos del Estado se cumpliría cabalmente con un servicio de beneficio público, pues "Los particulares solo buscan el lucro a costa de los usuarios y de sus mismos empleados, buscan la satisfacción de sus particulares".<sup>25</sup>

3.- EL SUBSIDIO. Respecto al subsidio la posición del SUTAU-100, según Ricardo Barco, tiene dos vertientes: a) Considera que es necesario para que el usuario, en las actuales condiciones económicas pueda tener una ayuda y resarcir su ya de por sí menguado salario.

b) Sin embargo, en respuesta al planteamiento de quitar subsidios, creen que en ese caso deben implantarse medidas que no permitan la devaluación del poder adquisitivo de los usuarios; concretamente haciendo que los patrones paguen el gasto de transportes de sus empleados (en general quienes usan los transportes colectivos estatales son personas de escasos recursos: obreros, burocratas, comerciantes en pequeño, estudiantes, etc.); ya que son los patrones quienes se benefician con la existencia de los subsidios, pues de esa manera puede pagar menos en salarios.

4.- EL TRANSPORTE PUERTO CONCESIONADO (taxis, peseros). Ricardo Barco opina que este elemento esta en su legitimo derecho de desarrollar esa actividad de la que depende económicamente mucha

<sup>24</sup> RIGOS, ALBERTO. "EMPLEADOS Y USUARIOS DE RUTA CIEN CONTRA LA REPRIVATIZACION". EN UNO MAS UNO, MEXICO D.F. 19/VII/1989-ATO XI. No. 3347. P. 11.

<sup>25</sup> ENTREVISTA SECCION A RICARDO BARCO. MARTES 6 DE NOVIEMBRE DE 1989.

gente. Sin embargo, no se debe abusar del transporte concesionado (como se hizo en el sexenio de Miguel de la Madrid) porque esto trajo como consecuencia muchos problemas a la comunidad: altas tarifas, desorden vial e incluso, abuso de poder.

Según Ricardo Barco en el sexenio 1982-1988 el transporte público concesionado tuvo mucho auge gracias a la relación política-económica que mantenía con las autoridades: "Esa situación debe terminar: la reglamentación debe ser más rígida y aplicarse sin distinción".<sup>26</sup>

5.- CARACTERÍSTICAS DEL TRANSPORTE. De acuerdo con Ricardo Barco los objetivos de todo transporte pero principalmente el estatal deben ser los siguientes:

- suficiente, barato para el usuario, eficiente (buena administración de los recursos), cómodo, rápido y anticontaminante.

6.- CONURBACION. Respecto al problema que se origina cuando la gente de las áreas conurbadas (generalmente de reciente formación) tiene la necesidad de desplazarse al D.F. y no cuenta con un servicio de transporte, el SUTAU-100 tiene los siguientes puntos de vista: las zonas conurbadas son zonas donde habita gente expulsada del D.F. o de reciente migración del interior de la república: esta gente necesita el servicio de transporte, no les importan los límites entre los estados: en esa medida forman grupos bien organizados que demandan el servicio.

Según Ricardo Barco ese problema atañe directamente al SUTAU-100 porque el autobús (por sus características tecnológicas tiene amplia movilidad) es el único modo de transporte gubernamental que puede solucionarlo. En ese sentido opina: "El problema que te vas ha encontrar es que el usuario de ruta-100 se ubica precisamente en esas zonas que son ciudades-

dormitorio. Esa gente necesita el servicio".<sup>97</sup> Aunada a esta declaración, fija la posición del sindicato de seguir buscando la manera de satisfacer la demanda de transporte, aún de gente que se ubique fuera del D.F.: "... nos solicitan el servicio en zonas conurbadas. Si tu vez, hay comisiones de colonos que vienen aquí y los mandamos a R-100, pero se vuelven a regresar con nosotros y los tenemos que apoyar no importa de que filiación política sean".<sup>98</sup> El SUTAU-100 deja, al mismo tiempo, las cuestiones de la forma jurídica (convenios metropolitanos de transporte) al gobierno.

7.- FINANCIAMIENTO. Ricardo Barco declaró que el financiamiento al transporte estaba dado por los impuestos que a cada persona cobra el Estado; si no existen recursos es a causa de los pagos que se hacen por concepto de la deuda externa. En MPI y el SUTAU-100, en particular se han manifestado por dejar de pagar la deuda externa y usar esos recursos para renglones tan prioritarios como el transporte.

Por otra parte, como se mencionó en otro punto, el SUTAU-100 también apoya acciones novedosas (punto 3) para que el Estado se allegue los recursos necesarios para cumplir satisfactoriamente con el servicio.

8.- REORGANIZACIÓN DEL CONSEJO DE TRANSPORTE. Según Ricardo Barco debe darse una reorganización que involucre mayor canalización de recursos, y las medidas que en general contribuyan a dar un mejor servicio:

- Crear métodos de trabajo acordes a los problemas que existen, un ejemplo de ello es el "servicio expreso", creado a instancia del sindicato.
- Acabar con la corrupción a todos los niveles: "Casos representativos (de corrupción) son el gerente del módulo 26,

---

<sup>97</sup> RIOS, GILBERTO. "EN EL CEMENTERIO DE SANTA CECILIA, AUTOCESSES MÁS ÚTILES" EN "UN MASNÓ", MÉXICO D.F., 21/VI/1988, 410 AL. No. 1549, P. 11.

quien recibía sustanciosas comisiones por las operaciones realizadas en determinados talleres, así como el módulo 31, donde se hacían transacciones ilegales con baterías y radiadores".<sup>39</sup>

- Proporcionar más recursos a Ruta-100: "¿Cómo pretende crear el gobierno centros urbanos, descentralizando las actividades en el área metropolitana, si los autobuses y trolebuses que son los que podrían reforzar los servicios periféricos de transporte, no son apoyados?".<sup>40</sup>

9.- SERVICIO ANTICONTAMINANTE. Según el SUTAU-100 esta es otra función importante que debe realizar el gobierno: proporcionar los medios necesarios para que el servicio de Ruta-100 sea anticontaminante, a través de mejores combustibles, más recursos para mantener en buenas condiciones mecánicas los autobuses, equipo anticontaminante, etc. El sindicato se suma a las demandas de la sociedad: Ruta-100 debe ser anticontaminante.

#### 5.3.4. Consideraciones a los Proyectos de Transporte.

Los dos enfoques, de los que se ha dado relación, presentan alternativas de solución al problema del transporte de pasajeros en el D.F. En algunos puntos hay coincidencias, pero en otros las diferencias saltan a la vista.

Por ejemplo, desde el origen del enfoque, las posiciones se contraponen:

- El proyecto gubernamental surge como producto de una consulta que formalmente es abierta a todas las opiniones, y cuyos resultados se pretende tienen un marcado carácter de beneficio social. Sin embargo esto es discutible, el objeto real de las consultas es lograr el consenso de la sociedad (ingeniería del consenso), retomar algunas demandas sociales (las que mejor cuadren a las tesis de gobierno del candidato), y conocer la opinión de importantes grupos de presión que se distinguen por su

<sup>39</sup> RIOS, HUMBERTO. "EXPLEANS Y USUARIOS DE RUTA 100, CONTRA LA REPRIVATIZACION" OP. CIT. P. 10.

<sup>40</sup> ENTREVISTA PERSONAL A SINDICATO SUTAU.

podar económico o político.

- El enfoque del SUTAU-100 involucra, también, intereses de grupo; el principal es conservar su fuente de trabajo: ATUPR-100, y si es posible hacerla más amplia. Sin embargo, al igual que el proyecto gubernamental, también retoma demandas de carácter general. Un ejemplo está en evitar la reprivatización de ATUPR-100, demanda esencial de quienes se benefician con su existencia: los grupos más desvalidos de la ciudad de México.

Por otra parte, en las dos posiciones existe un hilo conductor al cual se articulan la serie de puntos que dan origen a cada proyecto. Este hilo conductor es: la intervención del Estado y la Administración Pública en el transporte de pasajeros del D.F.

De principio, los dos enfoques aceptan la intervención del Estado, pero en la intensidad de ésta es donde radica la diferencia. El enfoque gubernamental establece el objetivo de hacer un Estado "delegado" que le permita salir de la crisis. Debido a ello trata de evitar la participación directa del Estado en la prestación del servicio de transporte; y solo acepta la función de "regular" las acciones de la iniciativa privada cuando ella preste el servicio.

Esas ideas se expresan en las medidas que forman el proyecto gubernamental, en él se asienta: la necesidad de concesionar actividades relacionadas con el transporte o el transporte mismo a la iniciativa privada; desaparacer el subsidio generalizado a las tarifas; reprivatización probable de una parte o la totalidad de los organismos descentralizados que prestan el servicio.

Para justificar este tipo de medidas se invoca la razón de que el Estado sufre una crónica falta de recursos, debido a la baja internacional del precio del petróleo (principal fuente de divisa) y al pago de la deuda externa, lo cual provoca la reducción de los gastos sociales del Estado.

En cambio, el proyecto del SUTAU-100 se pronuncia por conservar la intervención del Estado en el transporte y si es

posible, aumentarla. En ese sentido vería con buenos ojos que el Estado: aumentará el presupuesto destinado a las Empresas Públicas de transporte; conservara el subsidio mientras no hubiera aumento en el poder adquisitivo de los salarios; no concesionara a los particulares ningún medio de transporte.

Como agrupación de los empleados de la Empresa Pública amenazada de reprivatización y debido a sus vínculos con los usuarios, el SUTAU-100 asume una posición reivindicativa: por lo cual no considera las limitaciones reales que la crisis impone al Estado o en todo caso cree que se pueden solucionar mediante un pleno acto de soberanía nacional: la moratoria.

Estos dos enfoques, el gubernamental y el del SUTAU-100, representan el conflicto en que se halla inmerso el Estado en la actualidad: la lucha entre dos corrientes teórico-prácticas: la neoliberal que se presenta como una opción moderna, la cual pretende que la crisis es causa de la intervención del Estado en regiones destinadas sólo a la sociedad, y por tanto esta en contra de esa intervención; la del Estado de Bienestar (Welfare State), entre cuyos postulados esta que el Estado atienda las desigualdades causadas por el crecimiento económico, y de ese modo extienda sus funciones a múltiples aspectos de la vida económica y social.

En el próximo sexenio, 1988-1994, el problema de transporte habrá de representar un punto de conflicto entre el gobierno y algunos sectores de la comunidad. El Lic. Carlos Salinas a través de su campaña contrajo compromisos con poderosos grupos de presión (ejemplo de lo anterior es su vinculación con Isidoro Rodríguez, importante autobtransportista del país) a los cuales conviene el esquema neoliberal, porque les permitiría obtener más poder político y económico. Sin embargo, el Lic. Carlos Salinas no puede actuar unilateralmente en esta terreno: pues necesitado de consenso en el D.F., debe tratar de ganar la credibilidad y apoyo de la gente.

Así, ante cuestiones como la existencia de las empresas públicas de transporte y el subsidio al pasaje, debe proceder con mucho cuidado. En el caso de las empresas públicas, gran parte de la población está convencida de su utilidad, y vería con agrado el aumento de su presupuesto. En el caso del subsidio, el gobierno no puede aumentar los pasajes, pero no considerablemente por que incidiría disminuyendo el ya de por sí reducido poder adquisitivo de los salarios; sólo podrían reducir el subsidio sin consecuencias políticas indeseables para el gobierno si la situación económica mejorara: se crearan empleos, disminuirá la inflación y aumentará el poder adquisitivo de los salarios.

De tal manera, proceder a la ligera sobre estas cuestiones podría provocar fricciones con los grupos de oposición, los cuales bien organizados presionarían al gobierno para mantener su intervención en el transporte de pasajeros.

Así pues, Carlos Salinas habrá de enfrentar grandes obstáculos a la política de transporte que quiera llevar a la práctica, sea en un sentido o en el otro. En la medida en que pueda conciliar esos intereses opuestos y lograr el beneficio general de la sociedad, su gobierno podrá ser pacífico y de extrema agitación política; la cual -en caso de existir- imprimiría cambios irreversibles en el terreno político, económico y social del D.F. y del país en general.

A lo largo de este capítulo se ha mostrado una pequeña parte del juego de intereses que ha regido la política real de transporte en el D.F.: política que incluye la principal confrontación por un transporte de pasajeros que no sea considerado obstáculo para la realización de las actividades cotidianas de la unidad. También se ha mostrado el contexto en el cual el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, tendrá que aplicar su política de transporte, un contexto incierto y plagado de obstáculos.

Dentro de esa dificultad por señalar con seguridad la política que seguirá el próximo régimen, es indiscutible el papel



de la Administración Pública como el conducto por el cual se podrán aplicar las medidas necesarias para lograr una mejora en un servicio tan esencial para la comunidad del Distrito Federal.

## I.- CONCLUSIONES GENERALES.

Después de analizar el desarrollo del transporte en la ciudad de México, de estudiar el origen y desarrollo de los organismos públicos descentralizados de transporte, de evaluar la importancia de la planeación en la solución de este problema, y de identificar a los principales grupos de presión que lo afectan, podemos establecer las siguientes conclusiones.

El modelo de desarrollo mexicano, inscrito en el marco del capitalismo define un determinado tipo de crecimiento económico que incide en la disposición y distribución de los asentamientos humanos. En esa medida, establece la creación de grandes centros urbanos, que van aumentando su población de manera acelerada a partir de la segunda mitad del siglo XX.

En ese contexto, la ciudad de México, el más grande centro urbano del país, se enfrenta a diversos problemas causados por la gran cantidad de población que habita en su territorio y las áreas conurbadas. Dentro de ese conjunto de problemas, el transporte ocupa un papel preponderante, debido a su importancia para el adecuado funcionamiento de la metrópoli.

Durante el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid (1962-1968), la Administración Pública pretendió acabar con el problema del transporte de pasajeros, utilizando los medios que tenía a su alcance:

a) Por medio de la creación y mantenimiento de los organismos descentralizados: ATUPR-100, STC, STEDF, la Administración Pública prestó directamente el servicio de transporte, satisfaciendo gran parte de la demanda.

Al mismo tiempo, subsistió el costo del servicio que esas empresas proporcionaban, con lo cual transfirió recursos a quienes fueron más afectados por la crisis económica: los obreros y la clase media.

b) Por otro lado, se crearon órganos administrativos dependientes directamente del I.D.F., los cuales por medio de su acción pretendieron -formalmente- atacar el problema.

- La Coordinación General de Transporte (CGT) tenía como objetivo realizar los estudios, y aplicar las medidas necesarias para lograr una mayor integración del sistema de transporte de pasajeros del D.F.

- La Dirección General de Autotransporte Urbano (DGAU), dependiente de la C.G.T., hacía uso de la función normativa de la Administración Pública para controlar a los automotores: automóviles particulares, taxis de ruta fija y ruta libre, factores sustanciales que influyen en la transportación de pasajeros.

c) La Administración Pública, mediante la planeación buscaba remediar los problemas del D.F. En el renglón transporte contaba con la colaboración obligatoria de los Organismos Descentralizados de transporte y los órganos del D.D.F. El objetivo último de la planeación, consiste en hacer armónico y funcional el desarrollo urbano, creando así una ciudad más habitable.

Así, la Administración Pública diseñó y trató de aplicar programas de desarrollo urbano, en el cual se incluía también el rubro del transporte y la vialidad.

Los programas de desarrollo urbano tenían como hilo conductor: reordenar el crecimiento urbano (físico-espacial), de tal manera que se estableciera una relación funcional más armónica entre las actividades urbanas, a fin de lograr una mayor vinculación de las áreas productivas con los servicios y viviendas; lo cual redundaría en la generación de menos desplazamiento por la ciudad.

Por otra parte, los programas de Transporte y Vialidad pretendían hacer del transporte de pasajeros un sistema integral y armónico compuesto por todos los medios de transporte (públicos y privados) y la infraestructura vial. De tal modo, busca que los medios de transporte se complementen en base a sus características funcionales y de operación.

Así pues, desde 1982 la Administración Pública, sirviendo al interés general de la sociedad, ha tratado de aplicar medidas que hagan menos significativo el problema de transporte. Sin embargo, conjugándose varios factores: económicos, políticos, sociales y aún de naturaleza físico-geológica (sismo de 1985), la acción de la Administración Pública no tuvo los resultados esperados.

A) Los organismos descentralizados se enfrentaron a varios obstáculos, el mayor de los cuales fue la falta de recursos financieros.

STEDF. En el sexenio 1982-1988 este Organismo Descentralizado aumentó su cobertura de servicios (rutas, parque vehicular, pasajeros transportados), pero ese aumento por la misma insignificancia de la empresa no fué muy importante. A pesar de que se dió mucha publicidad a los avances del STEDF, ese organismo aún tiene una participación reducida en el conjunto de los medios de transporte.

STC. (Metro). Este Organismo Descentralizado recibió importante apoyo técnico-presupuestal de parte del gobierno; se consideró a esta empresa como columna vertebral del sistema de transporte del D.F. De ahí que en el sexenio de Miguel de la Madrid, el STC extendiera su cobertura de servicio en casi el 50%.

ATUPR-100. De los tres Organismos Descentralizados ATUPR-100 fué el más afectado por la política gubernamental de contracción del gasto público; esa falta de recursos financieros se tradujo en el deterioro de la cantidad y la calidad del servicio de transporte prestado por la empresa, llegando a niveles comparables a los que existían antes de la expropiación del transporte por autobús.

Así pues, STEDF, STC y ATUPR-100 constituyeron uno de los mejores instrumentos con que la Administración Pública pudo contar para solucionar el problema del transporte. Sin embargo, la falta de voluntad política, de creatividad administrativa y de recursos evitaron que el problema de transporte fuera menos importante de lo que hoy es.

B) Los órganos dependientes del D.D.F.: la CGT y la DGAU, han incidido en la solución del problema de transporte del D.F., aunque su acción no fue suficiente para restarle fuerza al mismo.

- La CGT obtuvo varios logros importantes en la integración del transporte: implantó el boleto multimodal (que significa la coordinación de los organismos descentralizados en relación a los recursos obtenidos por esa vía); racionalizó la estructura de las rutas de autobús y trolebús; coordinó el establecimiento de paraderos que funcionan como terminales de transferencia multimodal, etc.

Sin embargo, la actuación de la CGT se vio empañada por la falta de autoridad que pudiera respaldar la aplicación de los estudios realizados; y la insuficiente canalización de recursos a los organismos descentralizados de transporte.

- La DGAU. En la búsqueda de un mayor control de los automotores, la DGAU estableció: revisiones, una nueva ley de tránsito, etc., pero ello no obstó para que grupos de presión se encargaran de obstaculizar las medidas correctivas.

De ahí que los "pesaros", automóviles particulares, etc., siguieran caracterizándose por su impacto negativo en el problema de transporte.

C) Respecto a la planeación, a pesar de constituir un instrumento indispensable para la solución del problema de transporte, enfrenta varios obstáculos difíciles de sobrepasar. Así pues, los planes de desarrollo urbano no pudieron lograr el objetivo de reestructurar las actividades urbanas en centros autosuficientes: fueron muy pocos los avances en esta materia, entre ellos: el respecto parcial de la zonificación establecida en los programas; la urbanización y dotación de servicios a algunas áreas; el establecimiento de parques y otras áreas verdes en la ciudad.

Por el contrario, el crecimiento urbano de la ciudad continuó en forma desordenada, anárquica, la mayoría de las veces. La idea de formar centros urbanos autosuficientes, alejada de la realidad, no tomaba en cuenta la falta de recursos

financieros, la resistencia de grupos (como los empresarios) que se benefician con la actual situación, etc.; todo lo cual dio como resultado que, en vez de disminuir la demanda de transporte, aumentará muy por encima de la oferta.

En cuanto a los programas particulares de transporte y vialidad, han normado el funcionamiento de los órganos descentralizados, considerando también la acción de los transportes no gubernamentales y la infraestructura de vialidad.

Al constituir el marco de la acción gubernamental, la planeación del transporte, concretada en los programas respectivos fue responsable de los avances (y también de las fallas) de los organismos descentralizados y de los órganos del D.D.F., por ello colaboró en:

- La ampliación del metro.
- La implantación del boleto multimodal.
- El establecimiento de paraderos.
- La construcción de talleres de mantenimiento para ATUPR-100, STEDF, STC.
- Mayor reglamentación de las paradas, de la señalización, etc.
- La ampliación de las líneas de trolebuses y tren ligero.
- En general, en la integración de los medios de transporte, los cuales se articulan alrededor del metro.

Pero también, debido a los errores en el diseño y aplicación de los planes, no pudo hacerse frente a los obstáculos que se presentaron. De tal modo, para 1998 el transporte de pasajeros representaba todavía, un problema para los habitantes de la ciudad.

El automóvil particular constituía un sector importante dentro del transporte de pasajeros, porque la política de brindar un buen servicio público estatal de transporte no obtuvo los resultados esperados.

Ante la falta de oferta de servicio estatal, la iniciativa privada a través de los "peseros" aumentó su intervención en el transporte, sin la aplicación de una estricta reglamentación por

parte de la Administración Pública, los taxis y peseros revivieron los problemas que causaban los antiguos permisionarios de autobuses.

En general, la oferta de servicio de transporte no era suficiente (a través de todos los medios) para satisfacer la demanda. Ese factor aunado a la anarquía en la estructuración de las actividades y la zona habitación, obligaba a los usuarios a realizar extensos recorridos por la ciudad.

De ahí que, en comparación con 1962, en 1988 el problema del transporte de pasajeros continuaba constituyendo una traba al adecuado funcionamiento de la ciudad.

Por lo tanto, la problemática descrita y analizada confirma las hipótesis de este trabajo:

- 1.- La planeación es un elemento indispensable para lograr una mejora importante en el servicio de transporte urbano de pasajeros. Pues a pesar de que no es infalible presenta rasgos que permiten establecer mejoras en algunos aspectos del problema.
- 2.- El D.D.F. debe establecer un estricto control de todos los medios de transporte colectivo (incluyendo taxis y "peseros") para poder aplicar satisfactoriamente los programas de transporte. En el caso de los peseros y demás medios de transporte, esta tesis resulta obvia.
- 3.- El área metropolitana de la ciudad de México debe tomarse como una unidad independiente de los límites entre los estados, para dar una solución global y conjunta al problema de transporte. Aunque muy general, este aserto representa una parte importante de la problemática urbana.
- 4.- Es necesaria una autoridad metropolitana de transporte que: planee, dirija, coordine, controle y evalúe las acciones que en materia de transporte se realicen. Ante la diversidad de organizaciones, elementos e intereses del proceso, el establecimiento de una autoridad única (unidad de mando) se justifica.

5.- La acción de la Administración Pública en la prestación del transporte en el D.F., produce beneficio a la sociedad no es un intervencionismo estéril. Al contrario de las tesis manejadas por algunos funcionarios, la Administración Pública debe seguir prestando el servicio de transporte de pasajeros, pues es la única organización con potencial suficiente para proporcionar el servicio con criterios de rentabilidad social no rentabilidad económica.

Estas son las conclusiones de nuestro trabajo. pretendemos sean una pequeña contribución, en estos momentos de crisis y cambios en los conceptos administrativos, a la idea del Administrador Público como servidor de la sociedad a la que pertenece.



## II. - ALTERNATIVAS DE SOLUCION AL PROBLEMA DE TRANSPORTE PUBLICO DE PASAJEROS EN EL DISTRITO FEDERAL.

En función del panorama descrito con anterioridad se pueden hacer las siguientes propuestas, tendientes a lograr un servicio de pasajeros en el D.F., que sea eficiente y no traba para el funcionamiento de la ciudad de México.

Para ello es necesario anotar que se parte de la siguiente idea: la intervención de la Administración Pública, en todas sus vertientes, es necesaria para que el transporte de pasajeros deje de ser un obstáculo al funcionamiento de la ciudad de México.

Las alternativas de solución que se proponen son las siguientes:

1 REORGANIZACION ADMINISTRATIVA: La Administración Pública debe reorganizar su acción de modo que haga frente a las actuales condiciones económicas, políticas y sociales, para beneficio de la sociedad.

1. - La planeación. Ha demostrado ser el método más racional de trabajo para la Administración Pública, por lo tanto debe continuarse con la aplicación de programas de desarrollo urbano y vialidad y transporte, procurando:

- Enfocar el problema urbano desde un punto de vista multicausal, tomando en cuenta la relación que se establece entre el transporte de pasajeros y la configuración urbana.

- Insistir en la vertiente de crear centros urbanos autosuficientes con una mayor dosis de voluntad política, usando la concertación o la inducción cuando sea necesario.

- Establecer una mayor coherencia e integración de los elementos gubernamentales y privados que intervienen en el transporte de pasajeros. En el sector público deben unificar: la información, las líneas de acción y los objetivos que manejan organismos como la Dirección General de Desarrollo Urbano y Protección Ecológica del D.F. (DESRUPE), la CGT, la DGAU, ATUPA-100, STC, STEDF, COVITUR, COCODER, etc. El sector privado debe ser convencido (concertación) de participar en los programas; su actuación debe

ser vigilada.

- Diseñar los programas en función estricta con la realidad en la cual se aplicaran, sin caer en la creación de utopías de papel que jamás podrán llevarse a la práctica.

- Incluir la participación activa de la ciudadanía, permitiendo que canalice sus demandas, sugiera alternativas de solución y colabore con el uso cuidadoso de los modos de transporte.

- En general, buscar el beneficio de la comunidad.

2.- Organismos Descentralizados. Debe buscarse una mayor integración y coherencia en las acciones de estos organismos, que representan gran beneficio para los habitantes de la ciudad de México. A este respecto la Administración Pública tiene que:

- Canalizar más recursos financieros a los organismos que componen el subsector transporte del D.D.F.: STEDF, STC y ATUPR-100, buscando que los tres aumenten su cobertura de servicio. Hay que recordar: un sistema se forma por elementos interdependientes, si uno de ellos falla el sistema lo resentirá.

- Seguir participando en la prestación del servicio de transporte sin concesionar ninguno de los medios que domina. Si al revocar la concesión del autobús urbano obtuvo un logro importante, al controlar este importante medio de transporte, ahora no debe renunciar a él, porque cuando lo haga creará más problemas.

- Continuar con la canalización indirecta de recursos a los sectores más desprotegida de la población, mediante el subsidio, mientras no se recupere el poder adquisitivo de los salarios. El subsidio no debe hacerse selectivo, porque eso sólo fomenta la corrupción y el clientelismo político.

3.- Órganos dependientes del D.D.F. El D.D.F., a través de sus órganos administrativos: CGT, DGAU, COVITUR, etc., debe colaborar en el establecimiento del Sistema Integral de Transporte del D.F. tomando las siguientes medidas.

- Proceder con estricto apego a los documentos de planeación (Plan y programas), sin incurrir en desviaciones causadas por los grupos de presión que buscan sus intereses particulares.

- Normar estrictamente las acciones de taxis, "peseros" y automóviles privados, buscando que sean ordenadas, armónicas, y en la medida de lo posible, al ofrecer un buen servicio público de transporte, desalentar el uso del transporte privado.

4. - Problemas de transporte ocasionados por la Conurbación. En lo que respecta a los problemas de la falta de transporte en las zonas conurbadas del D.F., se propone lo siguiente:

- En un tiempo no muy lejano el gobierno de la República deberá reconsiderar la posibilidad de convertir al D.F., en el estado 12 de la federación, replanteando los límites del mismo, los cuales podrían abarcar la zona metropolitana de la ciudad de México. De esa modo podría establecerse un servicio de transporte homogéneo para la región.

- Sin embargo, ante las trabas políticas impuestas a esa demanda de una parte significativa de la población del D.F. y áreas conurbadas y atendiendo lo que existe se sugiere: establecer convenios con el gobierno del estado de México para la aplicación de programas conjuntos que conceptualicen a la ZMCM, como una unidad, en materia de vialidad y transporte.

- El primer convenio sería el establecimiento de un servicio metropolitano de transporte cuyas rutas fueran determinadas de acuerdo a los estudios de origen y destino, programas, consultas directas a la población, etc.

- Estudiar la posibilidad de canalizar recursos federales a COTREM, de modo que ese organismo atienda una parte más significativa de la demanda generada en el estado de México, y así los transportes del D.F., verían disminuida la cantidad de personas por atender. Con esto habría más integración del Sistema de transporte y podrían uniformarse las tarifas del D.F., y el Estado de México.

- Para llevar a cabo esas medidas es necesario crear un organismo gubernamental, entre cuyas atribuciones estuviera la de fomentar la coordinación metropolitana. (ver anexo 1. El consejo metropolitano de transporte).

A grandes rasgos esas son las alternativas de solución administrativas, enseguida abordaremos las vías por las cuales la Administración Pública puede allegarse recursos para ponerlas en práctica.

#### + FINANCIAMIENTO DE LAS ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN.

Después de dar cuenta de las alternativas de solución al problema del transporte, es menester ocuparse de los mecanismos por los cuales la Administración Pública se allegará los recursos necesarios; para ello sería necesario:

- Establecer un fondo de transporte, en el cual las aportaciones fueran voluntarias y deducibles de impuestos.
- En consonancia con lo expresado en otra parte de este trabajo, el subsidio de las tarifas de transporte debe mantenerse mientras no mejore la situación económica de la mayoría de los habitantes del D.F. Aunque el pasaje tampoco debería ser tan simbólico que cueste más cobrarlo. Por tanto se propone que la tarifa del transporte público no concesionado se indexe al nivel de los salarios. Así el gasto de transporte de una familia no debiera sobrepasar 5% del total de sus ingresos.
- La industria automotriz, una de las mayores beneficiadas con el papel del automóvil en el esquema de transporte, deberá pagar un impuesto especial por cada unidad fabricada. El monto del impuesto se determinaría en base a las características del vehículo.
- Gravar las ganancias de los empresarios con un impuesto especial para transporte. Hay que recordar que ellos obtienen altas ganancias al pagar bajos salarios a sus obreros y al establecerse en la ciudad de México donde existe mano de obra disponible, servicios baratos, infraestructura moderna, etc.
- Crear un servicio de transporte de pasajeros de lujo que atienda las zonas donde habitan personas de amplios recursos. Ese servicio sería operado por la Administración Pública, cobrando tarifas reales que le permitieran obtener una ganancia, la cual se destinaría al fondo de transporte.

- Instalar en el primer cuadro, y en los lugares más utilizados como estacionamiento, parquímetros que funcionarían con una tarifa real. Esos recursos se destinarían al transporte.

+ CONDICIONES POLITICAS NECESARIAS PARA APLICAR LAS ALTERNATIVAS DE SOLUCION AL PROBLEMA DE TRANSPORTE.

Ante todo, la condición indispensable para aplicar las alternativas de solución al problema del transporte es la voluntad política del gobierno de terminarlo: podran diseñarse las mejores medidas de solución, pero sin el poder político que las sustente no tendran el resultado esperado.

En ese sentido son esenciales, para aplicar correctamente las alternativas de solución, las siguientes condiciones:

- El gobierno debe buscar el consenso de la sociedad, si este no existe difícilmente podrá enfrentar a los grupos de presión y aplicar las medidas necesarias para corregir los errores. Para ello debe tratar de fomentar la participación de la comunidad en la definición de la política de transporte.

- Por lo tanto debe tomar en cuenta: sus demandas, alternativas de solución y condiciones de vida: debe concientizar a la comunidad para que ocupe un papel más activo; cuidando las unidades de transporte, respetando los reglamentos, conservando el orden en las paradas, etc. Es decir debe hacer corresponsable a la ciudadanía en el proceso de prestación del servicio.

- La participación de la sociedad podría canalizarse a través de un órgano de la Administración Pública, encargado específicamente del transporte, sin importar la filiación política del grupo o ciudadano. (ver anexo 1.).

- Debido al dominio político que la oposición (principalmente de izquierda) demostró en las elecciones de julio de 1988, en el D.F., el gobierno debe aprender a convivir con esos grupos tomando en cuenta las demandas que a través de ellos se canaliza.

Todo ello permitiría al gobierno mantener una relativa paz, sin disturbios, ni movilizaciones. En ese marco y con el apoyo de la sociedad podría aplicar las medidas al problema de transporte.

aún en contra de poderosos intereses particulares.

El proceso de mejoramiento del transporte de pasajeros no es fácil pues implica el manejo de la creatividad administrativa, aptitud para negociar, tacto político y sobre todo decisión. Sin embargo, la sociedad que habita el D.F. exige soluciones que conjuguen esos factores y que puedan hacer frente a ese problema tan grave, que afecta a todos los ciudadanos del D.F.

### III.- POST-SCRIPTUM.

En la ciudad de México, comunidad compleja, con agudos contrastes y graves problemas, los cambios suelen darse en forma gradual o con rápidez. En esa medida, después de 11 meses de gobierno del Presidente Carlos Salinas han ocurrido acontecimientos dignos de tomarse en cuenta para el presente trabajo.

Por principios de cuentas, el presupuesto del D.F. para 1989 impuso un amplio recorte de recursos al rubro del transporte de pasajeros. Así, para 1989 el presupuesto del D.F. descendió 5.5% en relación al presupuesto de 1988. Concretamente en el renglón transporte de pasajeros, tomando como base el valor real del peso en 1978, los recursos al transporte fueron los siguientes: en 1982 eran de 26,300 millones de pesos; en 1988, 12,626 millones; y en 1989, 7,003 millones de pesos.<sup>1</sup>

La falta de recursos incidió frontalmente en la cantidad y calidad del servicio prestado por los Organismos Descentralizados de transporte del D.F., como a continuación se especifica.

**SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO.** Este Organismo vio afectado su programa de ampliación, por lo cual hasta la fecha conserva la longitud de sus líneas en 141 km. Incluso, las obras del metro ligero Santa Marta Acatitla-Pantitlán aún están detenidas. Es de esperarse que, sin una ampliación presupuestal, el servicio del metro se vea deteriorado y no avance su construcción, en por lo menos, dos años.

#### SERVICIO DE TRANSPORTES ELECTRICOS DEL DISTRITO FEDERAL.

En 1988, este organismo sufrió las consecuencias del recorte presupuestal, y de los 50 kms., proyectados para aumentar su longitud, sólo pudieron construirse 16 kms. En los últimos meses de 1989 STEDF no ha tenido avances significativos, al contrario su cobertura de servicio a duras penas se conservó, y en algunas rutas descendió por la falta de recursos para el mantenimiento.

<sup>1</sup> VED EX-CHAIN, SONIA, OP. CIT.

Así pues, en el mejor de los casos STEDF continuará sirviendo al mismo número de personas.

**AUTOTRANSPORTES URBANOS DE PASAJEROS RUTA CIEN.** Este Organismo Descentralizado resintió a tal grado la falta de recursos que las autoridades no pudieron seguir ocultando la falta de unidades. Todavía en septiembre de 1988, en el último informe de gobierno, el Presidente Miguel de la Madrid hablaba de 7,000 autobuses en operación (ver capítulo 2); sin embargo, cifras consecuentes con la realidad señalan en menos de 3,500 los autobuses en circulación, durante el mes de septiembre de 1989.<sup>2</sup>

Por otra parte, durante los primeros días del mes de mayo de 1989, ATUPR-100 sufrió una huelga que paralizó parcialmente a la ciudad de México. Durante esos días, el ejército y los transportistas urbanos implantaron un mecanismo provisional de transporte.

En este conflicto laboral el D.D.F. actuó con fuerza y declaró disueltas las relaciones entre Empresa y Sindicato. Sin embargo, gracias a la vinculación del SUTAU-100 con diversas organizaciones populares (ver capítulo 5) y a la presión de la ciudadanía por que se reanudara el servicio, el día 6 de mayo de 1989 el D.D.F. y el SUTAU-100 firmaron un convenio. En él se comprometían a proseguir con el servicio, formando una nueva empresa que funcionaría por medio de cooperativas. (ver en el anexo el convenio).

Todo lo anterior conforma un marco en el cual puede ubicarse la política del Presidente Carlos Salinas, en cuestión de transporte público estatal. En general, puede afirmarse la falta de una clara definición: no se ha variado la situación de STEDF, no se ha construido un kilómetro de metro (a pesar de su compromiso de construir 10 km., por año), y la situación de ATUPR-100 desconcierta.

Sobre ATUPR-100 no hay más que rumores: algunos afirman que

---

<sup>2</sup> EDITORIAL. "LA POSICION ACTUAL DEL SINDICATO" EN LA RUTA. ORGANISMO INFORMATIVO DEL SUTAU-100. MEXICO D.F. AÑO I, 2a. EPOCA No. 2, SEPTIEMBRE DE 1989. P. 1.



en el mes de noviembre de 1989 empezarán a circular nuevos autobuses y autobuses reconstruidos, los cuales ostentaran una nueva denominación: "Servicio Metropolitano de Autotransporte de Pasajeros"; todo esto con el fin de cambiar la imagen "negativa" que según algunos funcionarios tiene ATUPR-100.

Sin embargo, un elemento innegable es la creciente y acelerada participación de la iniciativa privada en el transporte de pasajeros. Las antiguas "combis" han sido cambiadas en un gran porcentaje por "microbuses" con mayor capacidad. Acarreando, mayor caos vial y contaminación.

En este sentido, el sexenio de Carlos Salinas continúa con medidas similares a las acaecidas en el sexenio de Miguel de la Madrid. Empero, se encuentra presionado por la necesidad de consenso para su gobierno, el cual ha pesar de los golpes espectaculares y la utilización de la publicidad, no posee el reconocimiento político necesario para actuar libremente.

En esa medida, reafirmamos la vigencia de este trabajo y de su tesis central: la necesidad de que la Administración Pública siga interviniendo para prestar el servicio de transporte. Pues, solamente la Administración Pública podrá (a través de su intervención directa) encontrar una solución al problema del transporte de pasajeros en el D.F., acorde a la situación económica, política y social del país, para beneficio de la sociedad en general.

México D.F. a 2 de noviembre de 1989.

**ANEXO 1.**

**EL CONSEJO METROPOLITANO DE  
TRANSPORTE (CONMET)**

## IV.- ANEXO I.

## EL CONSEJO METROPOLITANO DE TRANSPORTE (CONMET).

Diagnóstico: Existen factores políticos, económicos y administrativos que agravan el problema del transporte de pasajeros; descrito sucintamente son los siguientes:

- 1.- La falta de coherencia, en la operación de los medios de transporte bajo el dominio estatal origina que los usuarios realicen transbordos inútiles o escaseen unidades del servicio alimentador.
- 2.- La C.R.T. carece de autoridad suficiente para supervisar la aplicación de los programas de transporte o determinar medidas correctivas, en caso de desviaciones de los organismos descentralizados: STC, ATUFR-100, STEDF.
- 3.- Falta unidad y coherencia en los programas que llevan a cabo los diferentes organismos gubernamentales encargados del desarrollo urbano o de la vialidad y el transporte.
- 4.- El transporte público concesionado y el automóvil particular causan gran desorden y anarquía, debido a la falta de control gubernamental y a los poderosos intereses en juego.
- 5.- El D.D.F. y el gobierno del estado de México dejan de atender a gran cantidad de personas que habitan en la zona conurbada, por la indefinición de límites. Esa situación constituye un punto de frecuente conflicto.
- 6.- El Estado sufre escasez de recursos financieros, redundando esto en el deterioro de la calidad del servicio de transporte prestado por los organismos descentralizados.
- 7.- La comunidad reclama un papel más significativo en la definición de la política gubernamental de transporte.

Como respuesta al diagnóstico presentado, se propone la creación de un órgano de la Administración Pública; dependiente en forma directa del jefe del D.D.F., pasaría a ocupar el lugar de la Coordinación General de Transporte (CGT). La denominación de este órgano sería: "Consejo Metropolitano de Transporte" el cual, a semejanza de otras capitales del mundo, tendría a su

cargo todas las funciones relativas al transporte de pasajeros.

Para ello habrían de reformarse algunas leyes, de las cuales pudiera obtener el basamento legal, necesario para funcionar adecuadamente. Así, tendría que cambiarse la Ley Orgánica del D.D.F., además del reglamento interior; de modo que se concediera a este órgano la autoridad suficiente para, entre otras funciones: dirigir la política gubernamental de transporte y hacerla cumplir tanto al sector público como al privado.

A continuación se hará relación del objetivo general y los objetivos específicos del Consejo Metropolitano de Transporte.

**OBJETIVO GENERAL:** Planear, dirigir, programar, coordinar, controlar y evaluar el funcionamiento de los medios de transporte de pasajeros del D.F., buscando establecer un Sistema Integral<sup>1\*</sup>, que brinde a la comunidad un servicio suficiente, rápido, cómodo y eficiente.

**OBJETIVOS ESPECIFICOS:**

- 1.- Establecer mayor integración operativa de los medios de transporte de pasajeros: autobús, trolebus, tren ligero y metro, aprovechando sus características técnico-funcionales.
- 2.- Diseñar los programas necesarios para el correcto funcionamiento del Sistema Integral de transporte del D.F.
- 3.- Controlar y evaluar la aplicación de los programas de transporte por parte de: ATUPR-100, STC y STEDF; aplicar las medidas correctivas cuando esos organismos actúen contrariamente a los documentos de planeación.
- 4.- Crear la vinculación necesaria con otras dependencias gubernamentales relacionadas al transporte, para que sus programas y acciones estén coordinadas. Proceder igualmente en el caso de los programas de desarrollo urbano, cuando repercutan en el transporte.
- 5.- Establecer y aplicar estrictamente leyes y reglamentos que

---

<sup>1\*</sup> NOTA: DEBE ACLARARSE QUE EL SISTEMA INTEGRAL DE TRANSPORTE DE PASAJEROS, SE COMPONE DEL CONJUNTO DE LOS MEDIOS DE TRANSPORTE PÚBLICO Y PRIVADO EN ESTRECHA RELACION CON LA INFRAESTRUCTURA DE VIALIDAD.

norman la acción del autotransporte público concesionado y el automóvil particular. Amén de controlar, mediante: revistas, licencia de conductor, registros, etc., las acciones de los conductores de vehículos automotores.

6.- Planear, dirigir y controlar la aplicación de programas conjuntos con el gobierno del estado de México, para brindar un mejor servicio de transporte en las zonas conurbadas.

7.- Obtener y administrar los recursos de las fuentes alternas de financiamiento con estricto apego a los criterios de eficacia, eficiencia y honradez.

8.- Recibir, valorar y satisfacer las demandas, opiniones, quejas o alternativas de solución, que en materia de transporte de pasajeros, presente cualquier grupo o ciudadano, haciendo que prevalezca la participación voluntaria de la comunidad.

9.- Realizar los estudios necesarios para la construcción, modernización o establecimiento de mejoras en el equipo y la infraestructura de transporte; tomando en cuenta el respeto al medio ambiente.

#### DESCRIPCION DE LA ESTRUCTURA ORGANICA DEL CONSEJO METROPOLITANO DE TRANSPORTE.

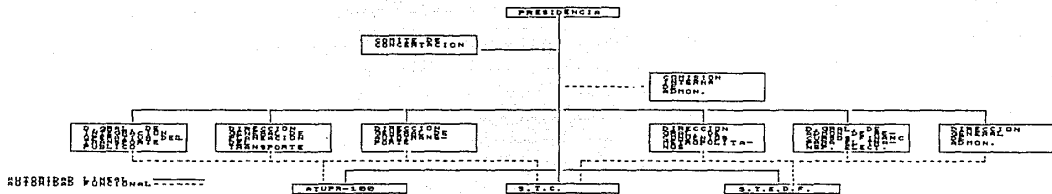
- Presidencia del Consejo. La estructura orgánica incluye en el puesto más alto al presidente, quien será el director del organismo. (ver organograma del organismo).

Además será un puente de comunicación entre el jefe del D.D.F., el resto de la organización y los organismos descentralizados de transporte.

- Comité de Concertación. Esta área atenderá a los grupos de ciudadanos que presenten demandas, quejas o alternativas de solución al problema del transporte de pasajeros. Además se encargará de mediar en cualquier conflicto entre el transporte público de pasajeros y la comunidad.

- Comisión interna de Administración. Presentará proyectos para mejorar el funcionamiento interno de la institución. En caso de

ESTRUCTURA ESTRUCTURAL DEL CONSEJO METROPOLITANO DE TRANSPORTE.



ser aprobados los aplicará, controlará y evaluará.

- Dirección General de Integración Operativa del transporte público estatal de pasajeros. Esta dirección general se ocupará de:

- Aprovechar al máximo cada medio de transporte público estatal, integrándolos de acuerdo a sus características: donde sea necesario un transporte de gran capacidad: el metro; donde el terreno sea accidentado: el autobús; donde la demanda sea intermedia el metro ligero, etc.

- Modernizar el equipo y la infraestructura de transporte con un criterio de racionalidad y ahorro de recursos.

- Establecer las normas obligatorias para adquirir equipo de transporte y controlar obras de vialidad; y hacerlas llegar oportunamente a los organismos descentralizados de transporte.

- Fomentar el intercambio de tecnología y la cooperación entre los organismos descentralizados.

- Realizar estudios en coordinación con la dirección de planeación sobre la integración del transporte público.

- Dirección General de Planeación del transporte.

- Diseñar los programas de transporte y vialidad. Asesorar a las instituciones encargadas de elaborar los programas de desarrollo urbano sobre el papel del transporte de pasajeros como ordenador del crecimiento urbano.

- Controlar y evaluar que: ATUPR-100, STC y STEDF, apliquen los programas respectivos; corregir desviaciones.

- Coordinarse con otros organismos gubernamentales para realizar acciones de común acuerdo, en el marco de la planeación urbana y del transporte.

- Dirección General de Autotransportes.

- Diseñar reglamentos que normen la acción y condiciones mecánicas del autotransporte: taxis, "peseros" y automóviles particulares.

- Mantener actualizado el registro de automotores.

- Inducir a los propietarios de automotores para que sus acciones se mantengan en los lineamientos de los programas establecidos.

- Fomentar los acuerdos (concertación) con los líderes, dirigentes de agrupaciones de "peseros", representantes de la industria automotriz, o cualquier grupo relacionado con los automotores, cuya acción incida en el problema de transporte del D.F.

- Dirección General de Convenios Metropolitanos.

- Planear, dirigir y controlar la aplicación de programas conjuntos con el gobierno del estado de México, para mejorar el transporte de pasajeros en las dos entidades; ejemplo: Servicio Metropolitano de transporte, apoyo federal a COTREM, etc.

- Dirección General de Administración de recursos financieros para el transporte estatal.

- Planear, evaluar y controlar la formación de mecanismos de financiamiento alterno: Fondo de transporte, servicio de lujo, parquímetros, etc.

- Distribuir los recursos financieros obtenidos por las vías establecidas normalmente: por concepto de pasajes (abono), transferencias federales, etc.

- Asesorar a los organismos respectivos en la determinación del costo del pasaje.

- Administrar con honradez y eficiencia los recursos a su disposición, canalizandolos a los organismos descentralizados en forma igualitaria (hay que recordar que uno de los objetivos es formar un sistema perfectamente estructurado).

- Dirección de Administración. Administrar los recursos humanos, materiales y financieros de acuerdo a los lineamientos establecidos por el D.D.F. Esta área incluye al servicio de informática, que prestará a los demás órganos de la institución.

Esa es, a grandes rasgos la estructura orgánica del Consejo Metropolitano de transporte: esta institución constituye una



alternativa más, que puede contribuir a restarle importancia al problema de transporte de pasajeros en el D.F.

**ANEXO 2.**

**ESTRUCTURAS ORGANICAS DE LAS  
ORGANIZACIONES GUBERNAMENTALES  
RELACIONADAS AL TRANSPORTE DE  
PASAJEROS**















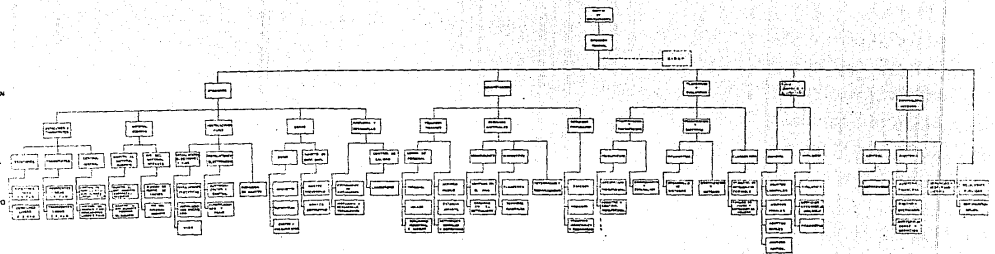
DIRECCION

SUBDIRECCION

GERENCIA

SUBGERENCIA

DEPARTAMENTO



**ANEXO 3.**

**CONVENIO FIRMADO ENTRE EL SUTAU-100  
Y EL D.D.F. PARA DAR FIN A LA  
HUELGA DEL AUTOTRANSPORTE**

EN PLATICAS QUE SE INICIARON EL DIA DE HOY A PARTIR DE LAS 12:00 A.M., Y DESPUES DE DAR LECTURA AL ACUERDO PRESIDENCIAL QUE DECLARA DE UTILIDAD PUBLICA LA CONSERVACION Y EXPLOTACION DEL SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN EL DISTRITO FEDERAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE ESTA MISMA FECHA, LOS CC. MANUEL AGUILERA GOMEZ, SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO, ENRIQUE JACKSON RAMIREZ, COORDINADOR GENERAL DE TRANSPORTE, FERNANDO DE GARAY Y ARENAS, DIRECTOR DEL ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO AUTOTRANSPORTES URBANOS DE PASAJEROS RUTA-100, MARCELO EBRARD, DIRECTOR GENERAL DE GOBIERNO, POR PARTE DEL DEPARTAMENTO DEL D.F., Y LOS CC. GABINO CAMACHO, RICARDO BARCO, ERNESTO AVILA, IGNACIO CHICUELLAR E HILARIO CERVANTES CISNEROS POR PARTE DEL SUTAU-100, CONVINIERON LOS SIGUIENTES PUNTOS:

1. SE REESTRUCTURA EL SERVICIO PUBLICO DE AUTOTRANSPORTE URBANO A PARTIR DE LAS SIGUIENTES BASES:

- A) MEJOR SERVICIO PARA LOS USUARIOS;
- B) RESPETO A LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES SINDICALIZADOS.
- C) FORMACION DE SOCIEDADES COOPERATIVAS CON LA PARTICIPACION DE GOBIERNO Y TRABAJADORES:
- D) REESTABLECIMIENTO INMEDIATO DEL SERVICIO.

2. SE PONE EN MARCHA. DE INMEDIATO, UN NUEVO ESQUEMA DE TRABAJO A PARTIR DE COOPERATIVAS DE PARTICIPACION ESTATAL PARA ASEGURAR UN MEJOR SERVICIO A LOS USUARIOS MEDIANTE EL INCREMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD EN LA OPERACION Y MANTENIMIENTO DE LAS UNIDADES, EL FORTALECIMIENTO DE LA DISCIPLINA DE TRABAJO Y LA APLICACION DE PRINCIPIOS SEGUN EL CUAL CADA TRABAJADOR DEBE OBTENER SUS INGRESOS DE ACUERDO A SU DESEMPEÑO.

PARA INSTRUMENTAR ESTE NUEVO ESQUEMA, SE DETERMINO QUE:

- A) EL MODULO 2, EL CENTRO DE RECONSTRUCCION Y DISTRIBUCION DE MOTORES No. 1 Y EL CENTRO DE RECONSTRUCCION DE AUTOBUSES, SE CONSTITUIRAN CADA UNO EN UNA SOCIEDAD COOPERATIVA Y ASI

REINICIARAN OPERACIONES.

- B) TRES MODULOS ADICIONALES SE CONSTITUIRAN EN COOPERATIVAS EN UN PLAZO DE TREINTA DIAS Y EN SESENTA DIAS, QUEDARAN CONSTITUIDAS NUEVE COOPERATIVAS.
- C) TODOS LOS MODULOS SE CONSTITUIRAN EN COOPERATIVAS CON EL MAYOR RITMO POSIBLE, HASTA CUALMINAR CON LA ORGANIZACION DE LAS COOPERATIVAS NECESARIAS PARA CUBRIR CON ESE NUEVO SISTEMA TODAS LAS RUTAS QUE HA CUBIERTO HASTA AHORA RUTA-100.
- D) LOS TRABAJADORES QUE SE INCORPOREN A LAS COOPERATIVAS TENDRAN GARANTIZADAS PERCEPCIONES Y BENEFICIOS EQUIVALENTES A LOS QUE SE ESTABLECEN EN LAS NUEVAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO.
- E) LAS BASES DE ORGANIZACION DE DICHAS COOPERATIVAS SON:
- PARA CADA SOCIEDAD COOPERATIVA SE DEFINIRAN SUS RUTAS Y HORARIO DE ACUERDO CON LA DEMANDA.
  - LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS PODRAN SOLICITAR EL APOYO DEL PERSONAL DE CONFIANZA DEL ORGANISMO EL TIEMPO QUE DURE CADA PROCESO DE TRANSFORMACION.
  - EL ORGANISMO CELEBRARA CON CADA SOCIEDAD COOPERATIVA UN CONVENIO QUE DETERMINE CON TODA PRECISION EL INGRESO DE LA COOPERATIVA Y EL NIVEL DE GASTO, PARA CON ELLO EXPLICITAR DETALLADAMENTE EL SUBSIDIO NECESARIO.
  - LOS TRABAJADORES DE RENOVAMIENTO DE UNIDADES SE HARAN EN TODOS LOS MODULOS Y SU DISTRIBUCION SE EFECTUARA EN LOS MODULOS TRANSFORMADOS EN SOCIEDADES COOPERATIVAS EN LA FORMA EN QUE ESTEN PROGRAMADAS.
3. A FIN DE REANUDAR EL SERVICIO A LA MAYOR BREVEDAD Y EN VIRTUD DE QUE EL PROCESO DE ORGANIZACION DE LAS COOPERATIVAS, AUNQUE INMEDIATO, NO ABARCARA EN LOS PROXIMOS DIAS LA TOTALIDAD DE LAS RUTAS QUE HA CUBIERTO RUTA-100, EL ADMINISTRADOR GENERAL DEL ORGANISMO CONVOCARA A LOS TRABAJADORES A LABORAR EN LOS TERMINOS DE LAS NUEVAS CONDICIONES DE TRABAJO, YA REVISADAS, CONTENIENDO EL INCREMENTO SALARIAL DEL 4% Y LAS PRESTACIONES ACORDADAS Y QUE SERAN DEPOSITADAS EN EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE, CONJUNTAMENTE CON EL CONVENIO DE

CUMPLIMIENTO DE LAS CORRESPONDIENTES AL PERIODO 88-89.  
LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO DEJARAN DE TENER VIGENCIA EN LOS MODULOS Y CENTROS DE TRABAJO QUE SE TRANSFORMEN EN COOPERATIVAS.

4. AQUELLOS TRABAJADORES QUE NO DESEEN PARTICIPAR EN COOPERATIVAS TENDRAN DERECHO A SOLICITAR SU LIQUIDACION POR RETIRO DEL ORGANISMO.

LOS TRABAJADORES QUE DECIDAN INCORPORARSE AL ESQUEMA DE TRABAJO POR COOPERATIVAS, DEBERAN PRESENTAR LA MANIFESTACION DE SU VOLUNTAD, MEDIANTE ESCRITO FIRMADO, A PARTIR DEL LUNES 8 DE MAYO, EN CADA UNO DE LOS MODULOS.

5. LOS TRABAJADORES CONSECUENCIA DE ESTE DOCUMENTO SE EMPEZARAN A EJECUTAR DE INMEDIATO, CON UN PROGRAMA QUE DETALLE LAS ACCIONES RESPECTIVAS.

MEXICO, D.F., 6 DE MAYO DE 1989.

ING. FERNANDO DE GARAY Y ARENAS. DIRECTOR GENERAL RUTA-100 Y ADMINISTRADOR GENERAL. --RUBRICA--. LIC. ENRIQUE JACKSON RAMIREZ. COORDINADOR GENERAL DEL TRANSPORTE EN EL D.F. --RUBRICA--. LIC. RICARDO BARCO. SUTAU-100. --RUBRICA--. C. ERNESTO AVILA SUATUR-100. --RUBRICA--. C. GABINO CAMACHO. SUTAU-100. --RUBRICA--. C. IGNACIO CHICUELLAR. SUTAU-100. --RUBRICA--. C. HILARIO CERVANTES CISNEROS. SUTAU-100. --RUBRICA--.

Indice de Abreviaturas.

ABCV	Asamblea de Barrios y Organizaciones Vecinales
AMCM	Area Metropolitana de la Ciudad de México
ARDF	Asamblea de Representantes del D.F.
ATUPR-100	Autotransportes Urbanos de Pasajeros Ruta 100
CAT	Coordinación de Agrupaciones de Taxistas
CGT	Coordinación General de Transporte
CONAMUP	Coordinación Nacional de Movimientos Urbano Populares
CNOP	Confederación Nacional de Organizaciones Populares
CONMET	Consejo Metropolitano de Transporte
COTREM	Comisión de Transporte del Estado de Mexico
COVITUR	Comisión de Vialidad y Transporte Urbano
CTM	Confederación de Trabajadores de México
D.D.F.	Departamento del Distrito Federal
D.F.	Distrito Federal
DGAU	Dirección General de Autotransportes Urbano
DGRUPE	Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica
D.O.F.	Diario Oficial de la Federación
FSTSE	Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado
ICA S.A.	Ingenieros Civiles Asociados
MPI	Movimientos Proletarios Independientes
PGDU	Plan general de Desarrollo Urbano
PGDUDF	Programa General de Desarrollo Urbano del D.F.
PIVT	Programa Integral de Transporte y Vialidad
FRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido de la Revolución Institucional
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
SNPD	Sistema Nacional de Planeación Democrática
SPP	Secretaria de Programación y Presupuesto
STC	Sistema de Transporte Colectivo
STEDF	Sistema de Transporte Eléctricos del D.F.
SUTAU-100	Sindicato Unico de Trabajadores de Autotransportes de Pasajeros Ruta-100
ZMCM	Zona Metropolitana de la Ciudad de México

BIBLIOGRAFIA.

- ANDERSON, NELS. "SOCIOLOGIA DE LA COMUNIDAD URBANA". 1a. EDICION. MEXICO D.F. EDITORIAL FONDO DE CULTURA ECONOMICA. 1965.
- AFELLANO, JOSSE. (COORD.) "INFORME ANUAL 1987 SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO". 1a. EDICION. MEXICO D.F. SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO. 1988.
- AUTOTRANSPORTE URBANO DE PASAJEROS RUTA CIEN. "LOGROS 85". MEXICO D.F. DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. 1986.
- AUTOTRANSPORTE URBANO DE PASAJEROS RUTA CIEN. "MANUAL DE ORGANIZACION INSTITUCIONAL" (MIMEO) MEXICO D.F. ATUPR-100. 1988.
- ATUPR-100. "MEMORIA DE GESTION 1980-1988". (MIMEO). MEXICO D.F. ATUPR-100. GERENCIA DE INFORMATICA. 1988.
- AVILES, RENE. "LOS HONORES DE LA REFORMA Y LA CIUDAD DE MEXICO". (COLECCION POPULAR CIUDAD DE MEXICO 110). 1a. EDICION. MEXICO D.F. DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. 1974.
- BARONSTEIN, JORGE. "LA GESTION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO". 1a. REIMPRESION. MEXICO D.F. CENTRO DE INVESTIGACION Y DOCENCIA ECONOMICA (CIDE). 1983.
- BENITEZ, FERNANDO. "LA RUTA DE HERNAN CORTES". 4a. EDICION. MEXICO D.F. EDITORIAL FONDO DE CULTURA ECONOMICA. 1974.
- "VIAJE AL CENTRO DE MEXICO". (COLECCION POPULAR 1156). 1a. EDICION. MEXICO D.F. EDITORIAL FONDO DE CULTURA ECONOMICA. 1975.
- B. DE CELIS, JAQUELINE. "LOS GRUPOS DE PRESION EN LAS DEMOCRACIAS CONTEMPORANEAS". 1a. EDICION. MADRID. ESPAÑA. EDITORIAL TECNOS. 1983.
- BERINGUIER, CHRISTIAN ET AL. "URBANISMO Y PRACTICA POLITICA". (SERIE REALIDAD GEOGRAFICA 11). 1a. EDICION. BARCELONA, ESPAÑA. EDITORIAL: LOS LIBROS DE LA FRONTERA. 1974.
- BREWER-CARIAS, ALLAN. "POLITICA, ESTADO Y ADMINISTRACION PUBLICA". 1a. EDICION. CARACAS, VENEZUELA. EDICIONES CONJUNTAS. 1979.
- CAMACHO, MANUEL. "PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO REGIONAL DE MEXICO CON ESPECIAL REFERENCIA A LA ZONA CENTRAL Y A LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO". (MIMEO). CONCLUSIONES SOBRE EL COLOQUIO: "CIUDAD DE MEXICO, VISION 2000". MEXICO D.F. DICIEMBRE 7 DE 1983.
- CANTON, WILBERTO. "LA CIUDAD DE MEXICO: AGUILA Y SOL DE SU VIDA". (BIBLIOTECA ENCICLOPEDIA POPULAR). 5/87. MEXICO D.F. SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. 1943.
- CARDOSO BRYL, MIRIAM. "EL PROBLEMA DEL TRANSPORTE EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO". (SERIE ADMINISTRACION PUBLICA 17). 1a. EDICION. MEXICO D.F. CIDE A.C. 1982.
- CAREAGA, GABRIEL. "LOS DESEMPEÑOS DEL DESARROLLO". 1a. EDICION. MEXICO D.F. EDITORIAL OCEANO. 1983.
- CASTELL, MANUEL. "LA PUESTA URBANA". MEXICO D.F. EDITORIAL SIGLO XXI. 1980.
- CERVANTES DE SALAZAR, FRANCISCO. "MEXICO EN 1584 Y TUMULO IMPERIAL". (COLECCION SEPAN CUANTOS 125). 2a. EDICION. EDITORIAL PORRUA. MEXICO D.F. 1972.
- "CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS". 1a.

- EDICION. MEXICO D.F. COMISION FEDERAL ELECTORAL. 1988.
- COORDINACION GENERAL DE TRANSPORTE. "ANUARIO DE VIABILIDAD Y TRANSPORTE 1982". 1a. EDICION. MEXICO D.F. C.G.T. 1984.
- COORDINACION GENERAL DE TRANSPORTE. "ANUARIO DE VIABILIDAD Y TRANSPORTE 1984". 1a. EDICION. MEXICO D.F. C.G.T. 1985.
- "MANUAL DE ORGANIZACION INSTITUCIONAL". (MIMEO).
- MEXICO D.F. COORDINACION GENERAL DE TRANSPORTE. 1989.
- CROSBY. THEO. "10. NORMAS PARA LAS PLANTADORAS" EN "EL CRECIMIENTO DE LAS CIUDADES". (SERIE ARCHITECT'S YEAR BOOK MII). 2a. EDICION. BARCELONA. ESPANA. EDITORIAL GUSTAVO GILLI. 1974.
- CURRIE. LAUCHLIN. "URBANIZACION Y DESARROLLO". (BIBLIOTECA DE CIENCIAS POLITICAS 24). 1a. EDICION EN ESPANOL. MEXICO D.F. EDITORIAL GERNIKA. 1979.
- DELGADILLO. DANIEL. "EL DISTRITO FEDERAL. GEOGRAFIA ELEMENTAL". 2a. EDICION. MEXICO D.F. EDITORIAL HERRERO. 1961.
- DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. "ANUARIO DE VIABILIDAD Y TRANSPORTE 1982". 1a. EDICION. MEXICO D.F. D.D.F. 1982.
- "TRANSPORTE: MOTOS DE LA GRAN CIUDAD"
- 1a. EDICION. MEXICO D.F. D.D.F. 1988.
- "SEDEU. EL DESARROLLO URBANO EN LA CIUDAD DE MEXICO". 1a. EDICION. MEXICO D.F. DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. 1985.
- DEUTSCHE. KARL W. "POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA". 1a. EDICION. MEXICO D.F. INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA. 1980.
- DIRECCION GENERAL DE AUTOTRANSPORTE URBANO. "MANUAL DE ORGANIZACION INSTITUCIONAL". (MIMEO). MEXICO D.F. D.G.A.U. 1988.
- DRUMUNDO. BALTASAR. "LA METROPOLI MEXICANA". (PREMIO CIUDAD DE MEXICO 1956). 1a. EDICION. MEXICO D.F. DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. 1957.
- ECKSTEIN. SUSANA. "EL ESTADO Y LA URBANIZACION EN MEXICO". 1a. EDICION. MEXICO D.F. SIGLO XXI. 1982.
- ESPINOSA. JORGE. "UN METRO. UNA SOLUCION AL PROBLEMA DEL TRANSPORTE URBANO". 1a. EDICION. MEXICO D.F. EDITORIAL REPRESENTACIONES Y SERVICIOS DE INGENIERIA S.A. 1975.
- FRAGA. GABINO. "DERECHO ADMINISTRATIVO". 24a. EDICION. MEXICO D.F. EDITORIAL PORRUA. 1985.
- GALINDO Y VILLA. JESUS. "HISTORIA SUMARIA DE MEXICO". S/E. MEXICO D.F. EDITORIAL CULTURA. 1925.
- "SERIE HISTORICO-DESCRPTIVA DE LA CIUDAD DE MEXICO". 1a. EDICION. MEXICO D.F. IMPRENTA DE FRANCISCO DIAZ DE LEON. 1901.
- GONZALEZ. GLORIA. "EL DISTRITO FEDERAL. SUS PROBLEMAS Y SU PLANEACION". 1a. EDICION. MEXICO D.F. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO. 1983.
- GONZALEZ. LUIS ET AL. "HISTORIA GENERAL DE MEXICO". TOMO II. 3a. EDICION. MEXICO D.F. EDITORIAL EL COLEGIO DE MEXICO. 1981.
- GUTIERREZ DE MAC GREGOR. MA. TERESA ET AL. "EL DESARROLLO URBANO DE MEXICO". 1a. EDICION. MEXICO D.F. 1984.
- IRACHETA. ALFONSO. (COORD.) "POLITICA Y MOVIMIENTOS SOCIALES EN LA CIUDAD DE MEXICO". 1a. EDICION. MEXICO D.F. DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. PLAZA Y VALDEZ EDITORES. 1988.



- JIMENEZ, JUAN IGNACIO. "POLITICA Y ADMINISTRACION". 2a. EDICION. MADRID, ESPAÑA. EDITORIAL TECNOS. 1977.
- LOPEZ, FRUCTUOSO. "EL TRANSPORTE EN LA CIUDAD DE MEXICO". 1a. EDICION. MEXICO D.F. EDITORIAL CASTELLANOVA. 1982.
- LOPEZ, DIEGO. "CURSO DE HISTORIA ECONOMICA DE MEXICO". (TEXTOS UNIVERSITARIOS). 1a. REIMPRESION. MEXICO D.F. UNAM. 1981.
- LOPEZ, DIEGO. "HISTORIA Y BENEFICIO ECONOMICO DE MEXICO". TOMO COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, RELACIONES DE TRABAJO. 1a. EDICION. MEXICO D.F. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO. 1969.
- LOYZAGA, ARTURO. "EL ESTANCO COMO ARRIBO Y PATRON: EL CONFLICTO DE RUTA 100". UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA. 1988.
- MACAZAGA, CARLOS. (ED.) "LAS CIUDADES MEXICANAS A TRAVES DEL ARTE". 1a. EDICION. MEXICO D.F. EDITORIAL COSMOS. 1977.
- MARTINEZ, MARIO. (COORD.) "DICCIONARIO DE POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICAS". TOMO I. A-F. 1a. EDICION. MEXICO D.F. COLEGIO DE LICENCIADOS EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA. ASOCIACION CIVIL. 1979.
- MORENO, ALEJANDRA. (COORD.) "CIUDAD DE MEXICO: ENSAYO DE RECONSTRUCCION DE UNA HISTORIA". (COLECCION CIENTIFICA 261). 1a. EDICION. MEXICO D.F. SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA-INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGIA E HISTORIA. 1978.
- MORRIS, DAVID ET AL. "EL PODER DEL VECINDARIO: EL NUEVO LOCALISMO". (COLECCION TECNOLOGIA Y SOCIEDAD). 2a. EDICION. BARCELONA, ESPAÑA. EDITORIAL GUSTAVO GILI. 1978.
- NAVARRO, BERNARDO. "EL TRASLADO MASIVO DE LA FUERZA DE TRABAJO EN LA CIUDAD DE MEXICO". (COLECCION DESARROLLO URBANO). 1a. EDICION. MEXICO D.F. PLAZA Y VALDEZ EDITORES. 1989.
- OROZCO, JOSE DE JESUS. ET AL. "CONSTITUCION Y GRUPOS DE PRESION EN AMERICA LATINA". 1a. EDICION. MEXICO D.F. UNAM. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. 1977.
- OROZCO Y BERRA, MANUEL. "HISTORIA DE LA CIUDAD DE MEXICO". (COLECCION SEP-SETENTAS-DIANA 1112). 2a. EDICION. MEXICO D.F. SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. 1980.
- OVILLA, MANUEL. (COMP.). "LEY OSSANITA DEL D.F.E.". (COLECCION LEGISLACION). 1a. EDICION. MEXICO D.F. DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. 1984.
- PALAVICINI, FELIX ET AL. "MEXICO: HISTORIA DE SU EVOLUCION CONSTITUCIONAL". TOMO III. S.V.E. MEXICO D.F. DISTRIBUCION EDITORIAL: LIBROS S. DE R. L. 1945.
- PICHARDO, IGNACIO. "INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO". TOMO II. MEXICO D.F. EDICIONES INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA-CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGIA. 1984.
- RIVERA, GUADALUPE. "PROBLEMAS TERRITORIALES EN MEXICO, 1901-1911". 1a. EDICION EN ESPAÑOL. MEXICO D.F. EDITORIAL SIGLO XXI. 1983.
- ROSSON, WILLIAM. "INDUSTRIA NACIONALIZADA Y ESPERANZA PUBLICA". (COLECCION DE CIENCIAS SOCIALES 236). 1a. EDICION. MADRID, ESPAÑA. EDITORIAL TECNOS. 1964.
- RODRIGUEZ, ALVARO. "ORGANIZACION EN EL BORNEO DIALECTICO". 2a. EDICION. MEXICO D.F. EDITORIAL EDAMEX. 1982.

- RODRIGUEZ, MIGUEL. "LOS TRANVIARIOS Y EL ANARQUISMO EN MEXICO (1920-1928)". 1a. EDICION. PUEBLA. PUEBLA. UNIVERSIDAD AUTONOMA DE PUEBLA. 1980.
- RUIZ, JORGE. "SISTEMA ECONOMICO, PLANIFICACION Y EMPRESA PUBLICA EN MEXICO". (ENSAYOS 19). 1a. EDICION. MEXICO D.F. UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA. 1982.
- SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES. (STC). "ADUNTES PARA LA HISTORIA DEL AUTOTRANSPORTE FEDERAL". 2a. REIMPRESION. MEXICO D.F. DIRECCION GENERAL DEL AUTOTRANSPORTE FEDERAL. 1983.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. "SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION, ESTIMOS Y ORGANIZACION". 2a. EDICION. MEXICO D.F. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. 1985.
- SERRA, ANDRES. "DERECHO ADMINISTRATIVO". TOMO I. 13a. EDICION. MEXICO D.F. EDITORES PORRUA. 1985.
- SERVICIO DE TRANSPORTES ELECTRICOS DEL DISTRITO FEDERAL. "MANUAL DE ORGANIZACION INSTITUCIONAL". (MIMEO). MEXICO D.F. STEDF. 1988.
- SIERRA, CARLOS. "HISTORIA DE LA NAVEGACION EN LA CIUDAD DE MEXICO". (COLECCION CIUDAD DE MEXICO 84). 1a. EDICION. MEXICO D.F. DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. 1973.
- SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO. "MANUAL DE ORGANIZACION INSTITUCIONAL". (MIMEO) MEXICO D.F. STC. 1988.
- SOMM, ESTEBAN. "LA URBANIZACION EN EL VALLE DE MEXICO". (ENSAYOS 215). TOMO I Y II. 1a. EDICION. MEXICO D.F. UNIVERSIDAD METROPOLITANA-AZCAPOTZALCO. 1986.
- SOTOMAYOR, ARTURO. "EXPANSION DE MEXICO". (ARCHIVO DEL FONDO 431). 1a. EDICION. MEXICO D.F. FONDO DE CULTURA ECONOMICA. 1975.
- SOUSTELLE, JACQUES. "LA VIDA SOCIOECONOMICA DE LOS GUATEMALAS". 4a. REIMPRESION. MEXICO D.F. EDITORIAL FONDO DE CULTURA ECONOMICA. 1980.
- STRETTON, HUGH. "PLANIFICACION URBANA EN PAISES RICOS Y PAISES POBRES". 1a. EDICION. MEXICO D.F. FONDO DE CULTURA ECONOMICA. 1985.
- TELLO, CARLOS Y ROLANDO CORDERA. "MEXICO: LA DISPUTA POR LA NACION, PROYECTOS Y REGIONES DE DESARROLLO". 1a. EDICION. MEXICO D.F. SIGLO XXI EDITORES. 1984.
- TUPALOV, CHRISTIEN. "LA URBANIZACION CAPITALISTA". 1a. EDICION. MEXICO D.F. EDITORIAL EDICOL. 1979.
- TOUSSAINT, MANUEL. "INNOVACION DE MEXICO Y SERVICIOS DE ALONSO GARCIA BRAVO. A PARTIR DEL TRAZO LA CIUDAD DE MEXICO". 1a. EDICION. MEXICO D.F. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO. 1988.
- UNIKEL, LUIS ET AL. "EL DESARROLLO URBANO DE MEXICO". 1a. EDICION. MEXICO D.F. COLMEN EDITORES. 1976.
- VARGAS, UBALDO. "LA CIUDAD DE MEXICO (1920-1960)". 1a. EDICION. MEXICO D.F. DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. 1981.
- WIRTH, LOUIS. "EL URBANISMO COMO MODO DE VIDA". 1a. EDICION. BUENOS AIRES. ARGENTINA. EDITORIAL PAIDOS. 1982.

BORJA, GILBERTO. "INFRAESTRUCTURA PARA EL TRANSPORTE EN LA CIUDAD DE MEXICO". EN TRANSPORTE Y VIALIDAD. (DIALOGOS PARA EL CONSENSO 17) VOLUMEN II. MEXICO D.F. INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS, ECONOMICOS Y SOCIALES-CENTRO DE ESTUDIOS POLITICOS, ECONOMICOS Y SOCIALES, PERTENECIENTES AL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL. JUNIO DE 1988. PP. 13-14.

CASTELLÉ, MANUEL. "AFUNTES PARA UN ANALISIS DE CLASE DE POLITICA URBANA DEL ESTADO MEXICANO". EN REVISTA MEXICANA DE SOCIOLOGIA, AÑO XLVI/VOL. XLVI, No. 4. MEXICO D.F. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES. UNAM. OCTUBRE-DICIEMBRE DE 1984. PP. 35-55.

FERRANDO, GERARDO. "EL TRANSPORTE URBANO EN EL DISTRITO FEDERAL". EN TRANSPORTE Y VIALIDAD. (DIALOGOS PARA EL CONSENSO 11). VOLUMEN I. MEXICO D.F. IEPEP-CEPEP DEL PRI. JUNIO DE 1988. PP. 18-20.

GRUPO DE ESTUDIOS DE HABITAT. UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA AZCAPOTZALCO. "ESBOZO HISTORICO DE LA ARQUITECTURA CONTEMPORANEA EN MEXICO". EN INFORMACION CIENTIFICA Y TECNOLOGICA, VOLUMEN 8, No. 114. MEXICO D.F. CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGIA (CONACYT). MARZO DE 1986. PP. 24-26.

LOPEZ, RAFAEL. "CIUDAD DE MEXICO. 50 AÑOS DE PLANEACION ?". EN INFORMACION CIENTIFICA Y TECNOLOGICA, VOL. 3, No. 114. MEXICO D.F. CONACYT, MARZO DE 1986. P. 34.

"LOS SETOS DE LA CIUDAD DE MEXICO". (DIALOGOS PARA EL CONSENSO 114) MEXICO D.F. IEPEP-CEPEP DEL PRI. JUNIO DE 1988.

LOZANO, IGNACIO. "PRESENTACION" EN "TRANSPORTE Y VIALIDAD" (DIALOGOS PARA EL CONSENSO 11), VOL. I. MEXICO D.F. IEPEP-CEPEP DEL PRI. JUNIO DE 1988. P. 3.

MINKOV, BERNARDO. "OPCIONES PARA MEJORAR EL FINANCIAMIENTO AL TRANSPORTE EN LA CIUDAD DE MEXICO" EN TRANSPORTE Y VIALIDAD. (DIALOGOS PARA EL CONSENSO 17), VOL. II. MEXICO D.F. IEPEP-CEPEP DEL PRI. JUNIO DE 1988. PP. 17-19.

NAVARRO, BERNARDO. "EL METRO DE LA CIUDAD DE MEXICO". EN REVISTA MEXICANA DE SOCIOLOGIA, AÑO XLVI/VOL. XLVI, No. 4. MEXICO D.F. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES. UNAM. OCTUBRE-DICIEMBRE DE 1984. P. 35-102.

----- "EL TRANSPORTE URBANO, RENGLON DEL GASTO GOBIERNAMENTAL". EN TRANSPORTE Y VIALIDAD. (DIALOGOS PARA EL CONSENSO 11) VOL. I. MEXICO D.F. IEPEP-CEPEP DEL PRI. JUNIO DE 1988. PP. 24-25.

NOREÑA, FRANCISCO. "PLAN MAESTRO DEL METRO" EN INGENIERIA, MEXICO D.F. FACULTAD DE INGENIERIA. UNAM. VOL. LII. NUEVA EPOCA. No. 1. 1982. PP. 115-124.

----- "PLAN RECTOR DE VIALIDAD Y TRANSPORTE DEL DISTRITO FEDERAL" EN INGENIERIA CIVIL, MEXICO D.F. COLEGIO DE INGENIEROS CIVILES DE MEXICO. ASOCIACION CIVIL. SEPTIEMBRE-OCTUBRE DE 1981. PP. 48-59.

PERLO, MANUEL ET AL. "MOVIMIENTOS SOCIALES URBANOS EN MEXICO". EN REVISTA MEXICANA DE SOCIOLOGIA, MEXICO D.F. AÑO XLVI/VOL. XLVI, No. 4. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES. UNAM. OCTUBRE-DICIEMBRE DE 1984. PP. 105-125.

SAMIRÉZ, JUAN MANUEL. "CUADRO CONCENTRADOR DE LOS ACUERDOS

DE LA "CONAMUP" EN LOS ENCUENTROS NACIONALES" EN ESTUDIOS POLITICOS, MEXICO D.F. CENTRO DE ESTUDIOS POLITICOS, NUEVA EPOCA, VOL. 4-5, NUMEROS 4-1, OCTUBRE DE 1985-MARZO DE 1986, PP. 108-109.

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA, MEXICO D.F. INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, No. 61-62, ENERO-JUNIO DE 1985.

SALINAS, CARLOS. "TRANSPORTE Y VIALIDAD" EN TRANSPORTE Y VIALIDAD (DIALOGOS PARA EL CONSENSO 21), VOL. I, MEXICO D.F. IEPEP-CEPEP DEL PRI, JUNIO DE 1988, PP. 11-14.

"LLEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS" EN REUNION NACIONAL SOBRE ASENTAMIENTOS HUMANOS, MEXICO D.F. SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA, 1978, P. 273.

VARGAS, CECILIA. "LA CIUDAD A PIE POR CONFLICTOS INTERGREMIALES" EN SABANES, MEXICO D.F. No. 54, ENERO-FEBRERO DE 1982, P. 53.

#### ARTICULOS REGIONALISTICOS.

ARANDA, JAVIER. "CIUDADES PERDIDAS 60% DEL AREA METROPOLITANA". EN LA JORNADA, MEXICO D.F. 28/I/1989, P. 18.

BUCHAIN, SONIA. "SIN RECURSOS, EL TRANSPORTE EN EL DISTRITO FEDERAL CAMINA A LA REPRIVATIZACION". EN SUNTO, APARICION SEMANAL, MEXICO D.F. 2/I/1989, P. 14.

"DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA EL ARTICULO 16, DEL DE 19 DE ABRIL DE 1967" EN DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, MEXICO D.F. PODER EJECUTIVO FEDERAL, 4/I/1989, P. 6-7.

"DECRETO POR EL QUE SE CREA UN ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO CON PERSONALIDAD JURIDICA Y PATRIMONIO PROPIO QUE SE DENOMINARA: 'ATUPR-100'" EN DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, MEXICO D.F. PODER EJECUTIVO FEDERAL, 18/VIII/1991, PP. 37-38.

"DECRETO POR EL QUE SE CREA EL ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO 'SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO'" EN DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, MEXICO D.F. PODER EJECUTIVO FEDERAL, 29/IV/1987, PP. 23-24.

EDITORIAL. "LA POSICION ACTUAL DEL SINDICATO" EN LA RUTA, ORGANICO INFORMATIVO DEL SINDICATO UNICO DE TRABAJADORES DE AUTOTRANSPORTES URBANOS DE PASAJEROS RUTA 100, MEXICO D.F. AÑO 1, 2a. EPOCA, No. 2, SEPTIEMBRE DE 1989, P. 3.

ESTUDIOS DEL CONACYT Y DE LA FACULTAD DE ECONOMIA DE LA UNAM. "EL PODER DE COMPRA DE LOS OBREROS, 30% MENOR RESPECTO AL DE 1988" EN UNO MAS UNO, MEXICO D.F. 13/II/1989, P. 3.

GARCIA, LUIS. "DESDE LA MUNICIPALIZACION DEL TRANSPORTE SOLO SE HAN AÑADIDO 900 UNIDADES: RUTA 100" EN UNO MAS UNO, MEXICO D.F. 3/VI/1988, P. 10.

----- "ESTA JUSTIFICADA LA MUNICIPALIZACION DEL TRANSPORTE CON LAS TARIFAS Y EL SERVICIO" EN UNO MAS UNO, MEXICO D.F. 3/VI/1988, P. 10.

----- "LOS SIEMOS DE 1985 'PRENDIERON LA MECHA' PARA LOS MOVIMIENTOS URBANO POPULARES" EN UNO MAS UNO, MEXICO D.F. 15/VII/1988, P. 10.

LANDERRECHE, RAFAEL. "RUTA 100: QUE HABLE EL PUEBLO" EN UNO MAS UNO, MEXICO D.F. 10/VII/1989. P. 10.

"LEY DE LA INSTITUCION DESCENTRALIZADA DE SERVICIO PUBLICO 'STEDP' EN DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, MEXICO D.F. PODER EJECUTIVO FEDERAL. 4/I/1986. PP. 12-14.

"LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL" EN DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, MEXICO D.F. PODER EJECUTIVO FEDERAL. 15/XII/1983. P. 81.

MARTIN, CRISTINA. "RECHAZAN LA IDEA DE TRANSFORMAR LA CAPITAL DEL PAIS EN EL ESTADO 232" EN LA JORNADA, MEXICO D.F. 22/XI/1989. P. 14.

----- "UNOS CUANTOS LIDERES CONTROLAN 47,000 PESEROS" EN LA JORNADA, MEXICO D.F. AÑO 4. No. 1416. 23/VIII/1988. P. 26.

NAVA, TELESFORO. "LAS CAMPANAS DOBLAN POR R-100" EN UNO MAS UNO, MEXICO D.F. 4/VI/1988. P. 10.

PEREZ, MATILDE. "REORGANIZACION TOTAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL DE ACUERDO CON LA NUEVA LEY ORGANICA" EN EL DIA SUPLEMENTO DIARIO DEL PERIODICO METROPOLI, p. 3. MEXICO D.F. 18/I/1984.

RASCON, MARCOS. "MANIFIESTO POR UN GOBIERNO DEMOCRATICO PARA LA CIUDAD DE MEXICO". CONVOCATORIA A LA CONVENCION DEL ANAHUAC EN LA JORNADA, MEXICO D.F. 1/XI/1988. P. 28.

"REGLAMENTO INTERIOR DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL" EN DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, MEXICO D.F. PODER EJECUTIVO FEDERAL. 26/VIII/1986. P. 81-110.

REYES, JORGE. "FUE ILEGAL EL PARO CAMIONERO" EN UNO MAS UNO, MEXICO D.F. 25/IX/1981. P. 1, 25.

RIOS, HUMBERTO. "EMPLEADOS Y USUARIOS DE RUTA 100 CONTRA LA REPRIVATIZACION" EN UNO MAS UNO, MEXICO D.F. 19/VII/1988. AÑO XI. No. 3347. P. 1, 10.

----- "EN EL CEMENTERIO DE RUTA 100, AUTOBUSES AUN UTILES". EN UNO MAS UNO, MEXICO D.F. 21/VII/1988. AÑO XI. No. P. 1, 11.

----- "LA LUCHA NO ES MUY PACIFICA POR CONSEGUIR EL SERVICIO DE RUTA 100" EN UNO MAS UNO, MEXICO D.F. 20/VII/1988. AÑO XI. No. 3348. P. 1, 10.

----- "RUTA 100 EN DECLIVE PROPICIA UN NUEVO PULPO DEL TRANSPORTE". EN UNO MAS UNO, MEXICO D.F. 22/VII/1988. AÑO XI. No. 3350. P. 1, 10.

SILLER, DAVID. "DEBEMOS DEJAR DE IR ATRAS DE LA PLANEACION DE LA CIUDAD DE MEXICO. AFIRMA MESSMACHER" EN UNO MAS UNO, MEXICO D.F. 28/VI/1988. P. 10.

----- "EL DEFE. UN CLARO EJEMPLO QUE ILUSTRAS EL CARACTER RESIGUAL DEL DESARROLLO DEL PAIS". EN UNO MAS UNO, MEXICO D.F. 24/VI/1989. P. 10.

TREVINO, ALBERTO. "EL SUBEMPLEO ASCIENDE A 19 MILLONES DE PERSONAS" EN DON LINERO SUPLEMENTO FINANCIERO DE UNO MAS UNO, MEXICO D.F. 10/III/1989. P. 1, 6.

PLANES Y PROGRAMAS.

"PLAN DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL". MEXICO D.F. DIRECCION GENERAL DE REORDENACION URBANA Y PROTECCION ECOLOGICA. DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. 1982.

"PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (1982-1988)". 1a. EDICION. MEXICO D.F. 1982.

"PLAN RECTOR DE VIABILIDAD Y TRANSPORTE". MEXICO D.F. COMISION DE VIABILIDAD Y TRANSPORTE URBANO (COVITUR). D.F. 1982.

"PROGRAMA DE DESARROLLO DE LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO Y REGION CENTRO". EN PLANIFICACION DEMOCRATICA. (EDICION ESPECIAL: LOS PLANES Y PROGRAMAS DEL SEXENIO). MEXICO D.F. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Año 2. No. 21. DICIEMBRE DE 1984.

"PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO URBANO 1987-1988". MEXICO D.F. DEGRUPE D.F. 1987.

"PROGRAMA INTEGRAL DE TRANSPORTE Y VIABILIDAD". (MIMSO). MEXICO D.F. COORDINACION GENERAL DE TRANSPORTE. 1988.

"SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACION DEMOCRATICA. PRINCIPIOS Y ORGANIZACION". 2a. EDICION. MEXICO D.F. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. 1985.

TESIS.

CARBONELL. ANA MARIA ET AL. "DIAGNOSIS DE TRANSPORTE EN LA CIUDAD DE MEXICO". TESIS DE LICENCIADO EN SOCIOLOGIA. MEXICO D.F. FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES. UNAM. 1988.

ESCOBAR LL. MARIA ELENA. "BREVE HISTORIA DEL TRANSPORTE EN MEXICO". TESIS DE LICENCIADO EN PERIODISMO. UNIVERSIDAD FEMENINA DE MEXICO. MEXICO D.F. 1986.

RICALDE. JOSE LUIS. "EL SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTES ELECTRICOS EN EL DISTRITO FEDERAL". TESIS DE LICENCIADO EN DERECHO. FACULTAD DE DERECHO. UNAM.

RIVERO MONTIEL. GASPAR. "EL AUTOTRANSPORTE FEDERAL EN MEXICO". TESIS DE LICENCIADO EN ADMINISTRACION PUBLICA. MEXICO D.F. FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES. UNAM. 1985.