

129
2c



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**EL TRANSPORTE PUBLICO CONCESIONADO DE PASAJEROS EN LA CIUDAD DE MEXICO.
(1995 - 1998)**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA**

**P R E S E N T A :
LUCIA TREJO RAMIREZ**

ASESOR: DR. RICARDO UVALLE BERRONES.



CIUDAD UNIVERSITARIA,

1998

265017

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 esta 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.

AGRADECIMIENTOS

A los profesores que fomentaron en mí el amor a esta carrera.

A la Lic. Rina Aguilera y al Dr. Ricardo Uvalle por su apoyo y confianza durante la realización de este trabajo.

A los sinodales que amablemente colaboraron con sus observaciones:

**Lic. Enrique Varas,
Lic. José Luis Gutiérrez,
Lic. Rogelio Palma y
Lic. Jesús Méndez.**

Y muy especialmente al Lic. José Antonio Torres Herrera, quien siempre tuvo una mano amiga y de quien aprendí tanto.

DEDICADA A:

**Mamá y papá por todo el cariño, por creer en mí, por su espíritu
de lucha.**

Memito por tu impulso y madurez.

**Este logro es suyo también, porque sin ustedes esto no habría
sido posible.**

A los familiares que creyeron en mí. Gracias.

A mis amigos:

Miguel Ángel, mi amigo incondicional quien ha compartido muchos de los momentos más importantes de mi vida, y quien me apoyó en la elaboración de esta tesis.

Mayra por todos estos años de apoyo, cariño y confianza.

Dedicada además a: Roberto, Pedro, Luisa, Coco, Diana, Gaby, Rodrigo, Sergio, Oscar, Liliana, Nohemí, y Adrián... g. l. a.

INDICE

	Páginas
INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO I.	
GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	
1.1. El Estado moderno	1
1.2. Estado, Gobierno y Administración	5
1.3. La administración como actividad social	11
1.4. La misión pública de la administración	14
1.5. Relaciones entre el Estado y el mercado	19
CAPÍTULO II.	
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE CONCESIONADO	
2.1. La importancia del servicio público	26
2.2. La concesión: una alternativa para ofrecer servicios públicos	30
2.3. El transporte público de pasajeros en la Ciudad de México desde la extinción de Ruta-100	36
2.3.1. La concesión en el transporte público	43
2.3.2. Dilemas entre permiso y concesión en el transporte público	51
CAPÍTULO III.	
LAS EMPRESAS EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS	
3.1. Las empresas privadas en el servicio de transporte	58
3.1.1. Apoyo del Banco Nacional de Obras y Servicios para mejorar el servicio del transporte público de pasajeros	63
3.1.2. La sustitución de unidades con poca capacidad a vehículos con mayor capacidad	65
3.2. La responsabilidad de la organización	71

CAPÍTULO IV.	
LA IMPORTANCIA DE LA PLANEACIÓN EN EL SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO CONCESIONADO	
4.1. Planeación prospectiva	75
4.2. Diseño de rutas estratégicas	84
4.3. Diseño de un adecuado funcionamiento de bases y paraderos	88
4.4. La necesidad de impulsar el transporte escolar y de personal	93

CAPÍTULO V.	
CARACTERÍSTICAS DEL SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO CONCESIONADO DE PASAJEROS	
5.1. Hacia un eficiente servicio público	96
5.2. Seguridad del usuario	102
5.3. Alternativas de evaluación del servicio	107
5.4. La calidad en el servicio de transporte	109
CONCLUSIONES	115
Referencias	125
Anexos	

INTRODUCCIÓN

El Estado moderno surge como necesidad de asociación entre los individuos para vivir todos bajo un mismo régimen; cada individuo cede parte de su autonomía a la Institución estatal a cambio de protección, aquí a todos los individuos se les reconoce como seres iguales. El Estado se integra por un gobierno que es donde se centra el poder y una administración pública que lleva a cabo la acción del gobierno. Ésta se concretiza en satisfacer y atender las demandas que la sociedad le exige al Estado que sean cumplidas, ya que le confirieron su autonomía para que éste responda en sus necesidades. Entre esas tareas que debe cumplir la administración pública, se encuentra procurar la dotación de bienes y servicios que requiere la población para lograr una mejor calidad de vida.

El mundo actual, presenta continuos cambios que moldean a la sociedad y, a su vez exigen al Estado replantear su acción, es decir, que la institución estatal tiene que evolucionar a la par que la sociedad, para adaptarse y enfrentar los nuevos retos.

Entre esos retos que debe cubrir el Estado, se encuentra la procuración de los servicios públicos. Acción que es coordinada y dirigida por la administración pública, donde su quehacer se enfoca a proporcionar o buscar quien otorgue los bienes y servicios que requiere la sociedad para mejorar la calidad de vida.

En esta dotación de bienes y servicios la administración pública tiene como deber el buscar los mejores oferentes para ofrecer servicios públicos, los cuales presenten las mejores características a fin de lograr cubrir todas las necesidades de los usuarios. Pero, a su vez, los usuarios deben procurar mayor comunicación con el quehacer publiadministrativo para que éste, conozca la forma bajo las cuales se están prestando determinados servicios.

La acción de la administración debe, además como procuradora del bien común, hacer proyecciones; es decir, visualizar y concebir futuros posibles a fin de combatir no sólo los retos presentes, sino tener alternativas para enfrentarse a retos futuros. Retos que deben basarse en el análisis del presente, para ver con qué se cuenta y enfrentar cualquier contingencia. Sólo haciendo un estudio minucioso de lo que hoy se tiene, se podrá visualizar y construir el futuro que se quiere.

La presente investigación se llevó a cabo como respuesta a los problemas de traslado, y a los altos índices de contaminación y conflictos viales que enfrenta la Ciudad de México actualmente. Como problema público corresponde a la administración pública procurar y vigilar el cumplimiento de satisfacción de necesidades públicas y privadas, regulando a ambos en la prestación del servicio.

La acción del gobierno se ha visto en mucho rebasada por los problemas públicos, por las contingencias, y esto se debe en gran parte a la mala planeación o a la falta de ésta. México ha carecido de la planeación prospectiva que le permita adaptarse a las necesidades propias de una sociedad en continuo cambio como lo es la sociedad mexicana.

Como motivo de acción de la administración pública, el presente trabajo analiza en el primer capítulo el concepto y la visión del nuevo Estado, concebido éste como un Estado de Derecho; la relación de éste y el mercado; el surgimiento de la administración pública como ciencia, su objetivo, resalta además el compromiso de ésta con la sociedad.

El segundo capítulo, comprende la extinción de la *Ruta-100*, ya que esto trajo como consecuencia, por parte de las autoridades correspondientes, llevar a cabo un proceso de licitación donde competirían empresas privadas en la prestación del servicio. Asimismo se analiza el futuro de la concesión en la administración pública como otra forma de atender problemas y necesidades de interés público. Se analiza la concesión en el transporte de pasajeros; y posteriormente se hace una reflexión sobre lo que implican concesión y permiso. Además de destacar la importancia del servicio público.

El capítulo tercero aborda la situación bajo la cual se conciben las empresas en la prestación del servicio de transporte de pasajeros; la participación de la iniciativa privada y su interés por mejorar la calidad del servicio. Se realiza además un análisis sobre la sustitución de unidades por vehículos con mayor capacidad. Y se pretende determinar la responsabilidad de la organización en la prestación del servicio.

El cuarto capítulo explica la necesidad de la planeación estratégica, en cuanto al problema del transporte en la Ciudad de México, expone requerimientos y recursos actuales. Se establece la necesidad de rediseñar las rutas y los paraderos para mejorar la vialidad ciudadana. Y se pretende impulsar la creación de un sistema de transporte de personal y escolar que incidan en lograr el bienestar común.

El último capítulo denominado *características del servicio*, estudia la mejor forma de otorgar un servicio con calidad, de asumir la importancia de lo público. Además presenta la necesidad de otorgar al usuario el servicio de la mejor manera posible, y a su vez de inducir en el usuario, que el servicio se preste conforme a lo establecido en la reglamentación correspondiente, donde se manifiesta la necesidad de asegurar las unidades prestadoras de este servicio. Este capítulo tiene un carácter propositivo, ya que se plantean nuevas formas de evaluación del servicio. Finalmente se estudian formas para mejorar la calidad del servicio.

Es así, que el presente estudio pretende establecer algunos mecanismos que sustenten una mejor forma de prestar el servicio público de transporte de pasajeros en la Ciudad de México, busca alternativas viables para un mejor funcionamiento y, a su vez, establecer nuevas formas de comunicación entre autoridades, usuarios y prestadores del servicio. El atender las necesidades de los usuarios no pretende atacar a los prestadores del servicio, sino conjuntar esfuerzos entre autoridades y privados para lograr mejorar la forma actual del servicio de transporte concesionado.

CAPITULO I

ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.1. El Estado moderno

El concepto que hoy se tiene del Estado viene del Renacimiento. Es ahí donde al individuo en la vida moderna se le reconoce como tal y con capacidad para crear cosas. La explicación del mundo ya no es teológica, el hombre comienza a cuestionarse a sí mismo y su entorno; la razón es la facultad que usa para apoderarse del mundo. Su visión cambia cuando el hombre se piensa a sí mismo y no a través de Dios. A través de esa razón, el individuo incursiona en el saber conllevándolo así a explicar y demostrar objetivamente las cosas.

En la modernidad, el hombre se piensa a sí mismo, su relación con otros hombres, con el mundo material y su relación con la naturaleza y, esa relación con el mundo de las cosas tiene el fin de satisfacer necesidades. En la sociedad moderna, el hombre se ve y se piensa como individuo; se despoja de su pensamiento como parte de un algo divino.

El Estado¹ se crea por un acuerdo entre individuos que deciden crear un orden supremo, al cual todos se sujetan, y cuyo objetivo es asegurar el bien común. Así pues, el Estado se empieza a pensar 1) como creación humana, por lo tanto como algo artificial, 2) creado a partir de la voluntad de los hombres, por un pacto los hombres crean al Estado².

"Como institución de dominación política, el Estado evita ser desplazado por otros poderes y fuerzas. por ello, sabe que tiene que conservarse para conservar la sociedad. Desde el momento que cobra conciencia de su ser y capacidad política, tiene la posibilidad de potenciar sus fuerzas sin otro objetivo que asegurar su propia vida." ³

Los hombres son todos diferentes, con pasiones e intereses propios, esa diferencia hace que unos sean más fuertes y más poderosos que otros; es por ello que se hace necesario crear un orden supremo que regule las relaciones entre los individuos que conviven en sociedad.

Lo prioritario es la mejor conservación del Estado, para proteger la sociedad como medio para salvaguardar el bien común.

¹Hobbes, en su obra *Leviatán*, define al Estado como: "una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que puedan utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y la defensa común." p. 141. Este Estado debe vigilar por la seguridad de quienes lo forman.

²El Estado debe entenderse como realidad concreta susceptible para crear, reformar, transformar y adaptarse en razón de los cambios que se presentan en la sociedad.

³Meinecke, Friedrich, *La idea de la razón de Estado en la sociedad moderna*, p. 277.

"...la formación del Estado es determinante para organizar y desarrollar a la sociedad. La nacionalidad, problema y aspiración política de la nueva sociedad, sólo puede impulsarse en la etapa moderna con el vigor del Estado.

*Y ésta sólo se conquista cuando existe un Estado fuerte, con amplia cobertura centralizada para dar ritmo, uniformidad y armonía política a la sociedad."*⁴

Es así que se entiende al Estado moderno como una nueva forma de relación entre los individuos, donde se aboga y se fortalece la individualidad de los ciudadanos.

Con la Revolución Francesa de 1789 punto de origen del Estado moderno, y como Estado de Derecho implica:

- 1) Crear un orden jurídico con igualdad para todos;*
- 2) que las leyes tuvieran obligatoriedad general;*
- 3) que la fuerza del Estado estuviera regulada por normas constitucionales;*
- 4) que la impartición de justicia fuera sobre bases equitativas;*
- 5) instituir lo que se llama división de poderes;*
- 6) se reconoce que el representante de la sociedad que es el Parlamento es el centro fundamental del gobierno;*
- 7) reconocer universalmente los derechos del hombre y del ciudadano;*
- 8) distinguir no enfrentar el interés privado y el interés público."*⁵

⁴Donde "nacionalidad implica dotar a la sociedad de armonía, uniformidad y centralización como cuerpo político en que las decisiones y las acciones estatales sean regidas desde un centro político". Ibid., p. 50.

⁵Ricardo Uvalle. Notas de clase, abril de 1995.

Los puntos anteriores, se enfocan para la construcción de un modelo democrático, donde el primer punto implica la existencia de un ordenamiento jurídico superior que establezca la igualdad de todos los individuos ante el Estado. El segundo punto, obliga a todo ciudadano a cumplir los ordenamientos establecidos. El tercero, avoca por la existencia de regir a todos los ciudadanos por un orden jurídico rector, es decir, una Constitución que regule y conduzca la vida nacional, que sujete a todos los ciudadanos que se encuentren en su territorio, y absolutamente todos se sujetarán por sus ordenamientos. El punto cuarto, establece impartir las leyes con equidad. El quinto punto, instituye la división de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. El sexto punto, establece la creación de un órgano representante de los ciudadanos, según el modelo democrático. El séptimo punto, establece reconocimientos como la igualdad, libertad, seguridad y propiedad. El último punto, reclama la necesidad de diferenciar y asociar intereses.

Por lo que respecta al punto siete, el derecho de propiedad se define como uso y abuso de lo que es propio. Igualdad, implica que todos tienen derechos y obligaciones que son iguales ante la ley. Seguridad, es la garantía de preservar personas y bienes. Libertad, reclama el poder dedicarse a lo que más le conviene a las personas.

*"El Estado de Derecho externa con toda nitidez su configuración individualista por cuanto que, al mismo tiempo, protege el derecho objetivo y las pretensiones jurídicas subjetivas de la ciudadanía. Vela tanto por la vida pública, como por la vida privada; se preocupa por igual del ciudadano, que del individuo."*⁶

Se identifica al Estado de Derecho porque organiza democráticamente a la sociedad.

Al Estado lo integra el gobierno, que vigila y hace cumplir las leyes, y regula las relaciones entre los individuos; como poder supremo que busca cumplir los fines para los cuales fue creado, se hace básicamente necesaria la creación de una administración pública que lo apoye en sus tareas para con la sociedad, a través de sus diversas instituciones.

1.2. Estado, Gobierno y Administración Pública.

El Estado es un tipo de organización creada que tiene un conjunto de estructuras que le permiten asegurar su existencia; es una suma de capacidades que tienen por objeto atender lo que individual o grupalmente no es posible hacer.

⁶Omar Guerrero. *Principios de administración pública*, pp. 29 y 30.

El Estado se compone de un conjunto de personas que viven en común bajo un régimen legal, con derechos y obligaciones; su poder supremo rige las leyes y las hace obedecer. Asegurar el orden, garantizar las libertades y lograr el desarrollo son objetivos del Estado.

El entorno actual demanda a los gobiernos mayor compromiso con lo público, con la sociedad, sus demandas, necesidades y opiniones en problemas que a éstos atañen.

El gobierno es la parte del Estado entendida como el poder supremo que ordena y protege a la sociedad; consulta en la esfera política interior y exterior los intereses primordiales de la seguridad del Estado y mantenimiento de las instituciones fundamentales. La administración le prepara y facilita todos los medios y realiza todos sus propósitos.

El poder supremo es la voluntad social representada en la cabeza, y la administración pública es el brazo ejecutor y comprende el cumplimiento de las leyes en cuanto al gobierno compete.

La administración pública se ubica en el poder ejecutivo del Estado, ya que la administración pública es la acción misma de la voluntad del gobierno y de la sociedad. La administración pública

vincula al gobierno con la sociedad; es el gobierno en acción, es ejecución, con esto se realiza la presencia del Estado en la sociedad.

El Gobierno está formado por instituciones que lo representan y que conducen, norman, salvaguardan, procuran y garantizan las libertades de la sociedad. El gobierno es la organización de la dominación que se encarga de regular la sociedad.

"El gobierno, desde el momento de la aparición del Estado, y aun antes, consiste en una institución que se erige en núcleo central de una comunidad política. Este núcleo reúne las condiciones siguientes:

- a) ostenta -a menudo compartiéndola con presidencias estatales, parlamentos y tribunales- la autoridad suprema de un Estado, su soberanía;*
- b) transmite órdenes que los súbditos -frecuentemente ciudadanos- deberían obedecer; es decir, 'ordena' la vida económica, política y cultural hasta donde llega el alcance de dichas órdenes;*
- c) distribuye y redistribuye los bienes y recursos materiales que y controla según su voluntad, es decir, atribuye ingresos, extrae impuestos y destina servicios y riqueza;*
- d) otorga y quita privilegios, autoridad y reconocimiento a sus súbditos, es decir, distribuye honores, castigos y ventajas o desventajas sociales a individuos o colectivos determinados;*
- e) se responsabiliza de la gerencia de aquellos aspectos de la vida social que no pueden estar en manos exclusivas de un grupo particular, pues son bienes u objetivos colectivos generales como, por ejemplo, la*

conducta de la guerra, la emisión de moneda o la administración de justicia.”⁷

El Estado es al mismo tiempo política y administración. Donde el gobierno y la administración son las dos instancias para que se logre la función efectiva del Estado, por lo que deben ejecutar decisiones, generar resultados, provocar la transformación de la realidad y conseguir con elementos realistas que es capaz de sobrevivir como organización de poder, de dirección de la sociedad y de regulador de las relaciones entre individuos, entre organizaciones y entre éstas y ciudadanos. El Estado se conserva a través de la administración. Gobernar es dirigir, cuando se administra se gobierna y viceversa.

La administración pública procura mejorar el bienestar común, evitar la decadencia del Estado; donde administrar eficientemente es no comprometer recursos que no se tienen y aprovechar inteligentemente los recursos con los que se cuenta para atender las demandas sociales. Los recursos del gobierno cada vez son más limitados y el administrador público tiene que buscar nuevas formas para aprovechar mejor esos recursos y lograr hacer más con menos.

⁷Xavier Arbós y Salvador Giner. *La gobernabilidad*. p. 4.

Como se señala anteriormente, la administración pública es el brazo ejecutor de las decisiones del gobierno, el cual dota de bienes y servicios a la ciudadanía vía la propia administración pública.

La sociedad tiene necesidades que demanda sean cubiertas por el gobierno ya que *"...el Estado es el resultado de un contrato que se establece entre los individuos y el Estado, conforme al cual, el gobierno provee a la sociedad de bienes y servicios públicos y, por su parte, los ciudadanos aportan los recursos financieros y el apoyo social al gobierno."*⁸

Se dice que es un contrato porque es una relación donde gobierno y sociedad aportan un "algo" para recibir otro "algo" que les beneficie en su vida cotidiana, y de esta manera el Estado se conserva.

La sociedad, a través de diversas organizaciones, le hace saber al gobierno cuáles son sus necesidades, sus problemas, éste los capta mediante la llamada agenda de gobierno, e identifica el nivel de demanda, de necesidad y de conflicto para posteriormente, determinar el grado de presión y, a su vez, ubicar la jerarquía del mismo; es decir, si el problema tiene la suficiente presión por parte de la sociedad, el gobierno atenderá con mayor rapidez la necesidad dependiendo el grado de la misma, pero le será más fácil a la sociedad que su demanda sea atendida por el gobierno cuando ésta

⁸José Luis Ayala. *Mercado, elección pública e instituciones*. p. 252.

logra tener tal presión, que el gobierno no tenga otra opción más que atenderla.

Esto es porque la sociedad se organiza de tal manera que logra consensar y presionar al gobierno, al cual le resulta más difícil dejar de lado un problema cuando la sociedad se ha organizado. Si los intereses sociales están diluidos, es decir, que individualmente como ciudadanos hay necesidades pero no se logran consensar u organizar, el gobierno no conocerá la necesidad. Por lo que es preciso que la sociedad se organice para que los intereses individuales logren conjuntarse y así, hacerle saber al gobierno sus demandas.

Cuando la sociedad ya se organizó y logró que sus demandas fueran escuchadas por el gobierno, entonces éste, vía la administración pública trata de darles solución. Al aumentar la población, las demandas de los ciudadanos también crecen, y requieren de más y mejores servicios públicos para satisfacer necesidades propias de la urbanización.

Esos servicios públicos, tales como agua, drenaje, luz, transporte, por mencionar sólo algunos, se requieren en una sociedad. La administración pública se encarga de lograr el bien común para los ciudadanos; ese bien común se manifiesta, por un

lado, en los bienes que el gobierno otorga a la población; y por el otro, los servicios públicos que éste vía la administración logra proporcionarles.

Es decir, la administración pública tiene por objeto a la sociedad, y su actividad se manifiesta en el grado y la calidad de necesidades colectivas que ésta logra otorgar a la ciudadanía.

1.3. La administración como actividad social.

En 1808, Bonnin publica la obra titulada *Principios de Administración*, en la cual conceptualiza a la administración como pública; considerándola como ciencia porque sustenta la teoría de las relaciones sociales y agrega que, es un arte porque tiene por objeto la práctica de esta teoría para la aplicación de las leyes. La administración nace del instinto de conservación y de la voluntad de mantenerse en comunidad.

*"Bonnin define la administración pública como una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas."*⁹ Cosas que no

⁹C.J. Bonnin. *Revista de Administración Pública*. "Principios de la administración", p. 93.

tienen vida natural pero que son necesarias para la satisfacción de los seres en comunidad. Por eso, la administración pública es una gran actividad cuya responsabilidad pública nunca cesa y si se incrementa.

Estudia los principios que rigen a la comunidad con los individuos, se encarga además de la ejecución de las leyes y, se rige por el cuerpo político de un país, abraza todo el interés de una nación.

*"La administración es el resorte que debe hacer sentir a los ciudadanos la bondad de las leyes y la sabiduría del gobierno;"*¹⁰ ya que ésta es la base para conservar el orden en la sociedad.

Donde el interés público¹¹ garantiza las relaciones del hombre en sociedad, que se encuentra cimentado en el interés particular, y de estos intereses se encarga la administración pública. El interés público es permanente, es el lazo de los intereses particulares que no cesan y son éstos el lazo que une a los individuos; es decir, la asociación.

Bonnin enfatiza la organización, porque vigila y procura el interés general, el cual se encuentra en la asociación, donde

¹⁰C. J. Bonnín. *Revista de Administración Pública*. "Principios de la administración". p. 86.

¹¹José Luis Ayala. *Mercado, elección pública e instituciones*. "Para Keynes el interés público es un orden institucional que se establece por medio del consenso y acuerdos entre grupos. para promover el bienestar social..." p. 229.

converge la suma de intereses particulares. Es donde se regula la voluntad de los individuos, enfocados a lograr una mejor relación entre ellos mismos y, entre éstos y el Estado a través de sus instituciones; y es mediante las organizaciones que se da una mayor relación entre el Estado y la sociedad, debido a que se unen intereses.

Asimismo, Bonnin señala que la administración pública se rige por principios abstractos y universales; que es consecuencia natural de las relaciones de sociabilidad dadas entre los individuos; y debido a que es una actividad que se rige por dependencias sociales y tiene por objeto la preservación del orden público, del bien público y la satisfacción de las necesidades sociales, responde a los intereses públicos sin que esto antagonice con la vida privada.

*"Para Bonnin el objetivo de la administración es: asegurar la felicidad y el bienestar de los individuos porque le interesa lo público, le interesa fomentar el espíritu empresarial, la seguridad de las personas, de las propiedades y de los bienes, le interesa fortalecer el espíritu público."*¹²

Administración implica, aprovechar al máximo cada una de las capacidades de los individuos y se fomenta el espíritu de creatividad e innovación; lo cual repercutirá en la vida en sociedad.

¹²Ricardo Uvalle, *Notas de clase*, abril de 1995.

El estudio de la administración permite conocer a los hombres, sus necesidades y sus formas de relacionarse en sociedad y hasta sus intereses; en consecuencia a que el hombre nace en sociedad y se desarrolla en ella, porque requiere de la relación con los demás seres la administración permite la conservación de la comunidad.

*"La ciencia de la Administración es, en efecto, la ciencia de las relaciones entre la comunidad y los individuos, y de los medios de conservación de esas mismas relaciones por la acción de las leyes y de los magistrados sobre las personas y sobre las propiedades, en todo a lo que interesa el orden social."*¹³

Esta ciencia estudia el espacio público y las relaciones entre éste y el espacio privado; por eso es pública, tiene como objeto lo público.

1.4. La misión pública de la administración pública.

Bonnin, quien es el padre intelectual de la administración pública, identifica a ésta como una ciencia que procura el bien común, es decir, que antepone el interés general al particular, no

¹³Bonnin, C. J., "Principios de la administración", pp. 35-36.

atenta contra el interés particular, sino que lo une al interés colectivo; con lo cual procura la satisfacción de necesidades.

La administración pública no es la administración de la sociedad, sino la administración del Estado en la sociedad. La administración pública es paralela al interés particular; hay un cúmulo de intereses generales que no son de atención por parte de particulares y ese interés general es la suma de necesidades particulares que deben atenderse mediante un poder común a todos; es decir, la administración pública que atiende intereses generales.

La administración pública es una institución común a todos los individuos, por lo cual le preocupa satisfacer necesidades sociales, es la sociedad quien exige el cambio y adaptación de ésta a las necesidades que surgen continuamente.

En el contexto actual, las instituciones públicas requieren de flexibilidad para responder a condiciones complejas y en rápido cambio, y la administración pública es una institución fundamental para generar los procesos de ajuste que requiere el Estado; como representante de éste, la administración debe a la sociedad el proceso de adaptación y evolución que la sociedad requiere.

La administración pública es la institución responsable de cumplir fines sociales. Con esto no sólo quiere decir que la administración pública dote de servicios públicos a la ciudadanía, sino de un marco de comunicación que existe entre el gobierno en sus tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial.

"Las necesidades sociales son la base para identificar al ciudadano de carne y hueso,...la versión de que el Estado únicamente proporciona servicios públicos resulta insuficiente para una sociedad que, como la civil, llegó a demandar el diseño, la organización y la ejecución de la política de bienestar".¹⁴

De manera que el bien común no sólo se ubica en la cantidad de servicios públicos que el Estado ofrece a la ciudadanía, sino de la forma como éste, a través de cada una de sus instituciones satisface las necesidades de los ciudadanos, y la manera como regula las relaciones de éstos con las instituciones públicas o privadas; y finalmente regula también las relaciones existentes entre los ciudadanos, en su relación de convivencia al vivir bajo un Estado de Derecho. El bien común se refiere a los beneficios colectivos que los grupos e individuos deben recibir por su pertenencia y contribución a la vida en común.

¹⁴Ricardo Uvalle. "Liberalismo. Estado y administración pública". en Revista Estudios Políticos. p. 40.

La misión pública de la administración consiste en ampliar los espacios de participación de los ciudadanos, el carácter de público de la administración pública deviene precisamente de la vida ciudadana, y en la medida en que ésta participe en las decisiones de interés general, será mayor su carácter de público.

Donde además, la acción de la sociedad civil se da cuando ésta pone límites a la acción estatal, los cuales reclaman el ejercicio prudente del poder.

"La administración pública se considera como el gobierno de la comunidad, dado que su naturaleza deviene de que el interés público es permanente, porque es el conjunto de los intereses particulares, es donde se encuentra el elemento de asociación y por tanto, es donde se obtiene institucionalidad la administración pública, dándole una dirección conjunta a los individuos y a la sociedad".¹⁵

La administración pública enfatiza el hecho de conjuntar intereses para satisfacer necesidades sociales, su visión es globalizadora; se ocupa de la vida del ciudadano desde que nace hasta que muere, debido a que nace bajo un poder constituido, que es el poder estatal y se refiere a regular las relaciones de los individuos en sociedad.

¹⁵Juan Carlos León, "Consideraciones relativas al redimensionamiento del Estado, el Gobierno y, la administración pública, en el marco de desarrollo del ideal democrático", texto inédito, p. 6

Es aquí, donde surge el consenso como una forma de unir intereses y que la administración pública fomente y acreciente su relación con la sociedad, al acercarla en procesos de toma de decisiones, conjuntando a los grupos interesados en fines específicos.

El interés público es la suma de intereses particulares que, por sí mismos, no pueden abastecer sus propias necesidades de vida. La administración pública conjunta ese cúmulo de intereses agrupándolos y, de esta manera los canaliza para una adecuada atención. Son proyectos de alcance general y común.

El interés público¹⁶ se deriva de la forma de asociación que los individuos determinan para garantizar su sistema de vida. Y es el conjunto de necesidades ciudadanas que son atendidas por el poder común dado por el gobierno, por el Estado, poder soberano y administración pública.

La misión pública de la administración consiste, además, en sumar voluntades, consensarlas, teniendo como objetivo el interés común. Es decir, que hay tales demandas en la sociedad que el

¹⁶El interés público es un "Imperativo moral basado en la suposición de que existen ciertos intereses colectivos, comunales o nacionales, a los que se debe servir por encima de los intereses privados". José Ayala. **Diccionario de economía pública**, p. 35.

Estado solo no puede abastecer, y su función está en relación de motivar a la iniciativa privada a que una esfuerzos con el gobierno y se otorguen los servicios que la ciudadanía requiere.

En esta medida, el Estado convoca a diversas organizaciones privadas a cooperar en la satisfacción de intereses colectivos, donde el papel del Estado¹⁷ es analizar las características de cada oferente para atender determinado servicio. Estas características se perciben en el mercado, ya que es ahí donde públicos y privados, oferentes y demandantes, intercambian bienes y servicios; y el Estado vigila que las relaciones de intercambio se conduzcan evitando dañar intereses, atiende tanto el interés público como el privado.

1.5. Relaciones entre el Estado y el mercado.

La nueva visión del Estado se debe a la manera en cómo debe estructurarse, con el fin de cumplir con los requerimientos que la sociedad demanda. En este nuevo planteamiento de rediseño y reajuste del Estado, surge la necesidad de contar para asuntos de interés público con el apoyo de la iniciativa privada, por ello hablar

¹⁷José Ayala. *Mercado, elección pública e instituciones*. "...intervención del gobierno como un factor regulador del intercambio y correctivo de las fallas del mercado, y no sólo como un agente ético y externo". p. 355

del *mercado*¹⁸ resulta necesario, pues es ahí donde se dan las transacciones y de esta manera se satisfacen a dos grupos: los que prestan un servicio y los que requieren de éste.

*Es así que, el mercado se desarrolla paralelamente a su marco institucional y su entorno. El primero crea condiciones más o menos favorables para que las operaciones de compra-venta tengan lugar en términos de una legalidad instituida, que da seguridad y confianza a los agentes que intervienen en el mercado*¹⁹. El segundo, crea las condiciones bajo las cuales deberá girarse el primero.

De esta manera, el Estado se basa en las relaciones que surgen en el mercado y formando parte de éste busca a los mejores oferentes para otorgar determinado servicio, bajo las condiciones que el propio Estado ha de establecer, con el objetivo de vigilar el bien público, se trata de consensar intereses, de manera que se cubran expectativas tanto de oferentes como de demandantes; es decir, que el Estado actúe como mediador y regulador, debido a que hay ciertas normas bajo las cuales han de sujetarse ambos sectores.

"En este contexto el Estado moderno es definido como una organización e institución dotada de poder, económico y político, para imponer el marco de obligaciones, regulaciones y restricciones a la vida social y al intercambio económico. Es decir, define el campo de lo permitido y lo prohibido y genera las estructuras de incentivos y/o desincentivos para que

¹⁸Mercado. institucionalmente implica que se den las reglas para regular las transacciones, informar sobre precios. tipos de bienes y servicios. cantidades. calidades. compradores y vendedores.

¹⁹José Ayala E.. Límites del mercado, límites del estado. p. 15.

los individuos se involucren en el intercambio y en la búsqueda de la cooperación."²⁰

El contexto mundial exige al Estado replantear sus formas y procesos, además de su manera de relacionarse con la sociedad ante los cambios que surgen continuamente, la población requiere tener una mayor participación en la toma de decisiones; y el Estado en la mayoría de los casos se ve rebasado por la evolución que presenta la sociedad. Puesto que día con día las necesidades de ésta son más complejas, demandan un Estado que evolucione a su ritmo para que responda a las contingencias que se presenten y, mediante las instituciones que lo representan cumpla cabalmente con las necesidades de la población, para asegurar su legitimidad²¹, que implica actuar satisfactoriamente.

El imperativo del Estado, requiere un mayor compromiso por parte de los funcionarios que laboran en el sector gobierno, que debe ser refrendado con capacidad de innovación y creatividad que

²⁰"El poder del Estado para intervenir en la vida económica y política tiene su origen en las funciones que le demanda la sociedad, o que el Estado impone a la sociedad. Una buena parte de esas funciones, por ejemplo, la especificación de los derechos de propiedad, la regulación de contratos, entre otras, difícilmente se podrían realizar sobre la única base de la cooperación voluntaria de las partes involucradas, se requieren de mecanismos de coerción que garanticen su cumplimiento. El consenso, el contrato social y la coerción son elementos que están simultáneamente presentes en los Estados modernos." José Ayala E., Mercado, elección pública e instituciones, pp. 32 y 33.

²¹-Legitimidad implica una condición aceptable de la autoridad ante los ojos de los ciudadanos. Donde "la condición necesaria para calificar de legítimo a un gobierno es que éste tenga su origen mediato o inmediato en unas elecciones libres y competitivas." Xavier Arbós y Salvador Giner, *La gobernabilidad*, p. 15. "La legitimidad histórica del Estado moderno es sin duda, la razón de Estado... La misma acredita en realidades donde se construyen cimientos, relaciones y recursos del poder, el derecho que tiene para vivir en calidad de organismo supremo de la sociedad." Meinecke Friedrich, *La idea de la razón de Estado en la edad moderna*, p. 283.

le inyecten al Estado la voluntad de evolucionar al mismo tiempo que la sociedad y, demostrar su capacidad para adaptarse a los cambios.

"La vida de un Estado moderno, en el que la sociedad civil está constituida por grupos organizados cada vez más fuertes, es atravesada por conflictos de grupo que continuamente se renuevan, frente a los cuales el estado como conjunto de órganos de decisión (parlamento y gobierno) y ejecutivos (aparato burocrático), desempeña la función de mediador y garante..."²²

Al crecer el Estado crecen con él los problemas y necesidades, por lo que el gobierno está comprometido a conjuntar capacidades. El Estado tiene límites fiscales para otorgar todos los servicios que requiere la ciudadanía para su vida en sociedad, sin embargo, está obligado a que éstos servicios se otorguen, es por eso que la concesión y la privatización son una alternativa para que el Estado responda y atienda a necesidades sociales colectivas.

"Hoy el Estado no realiza todo, sino aquello que es estratégico para promover el esfuerzo individual y las energías sociales."²³

²²Norberto Bobbio. Estado, gobierno y sociedad. p. 31.

²³Ricardo Uvalle. Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea. p. 41.

Mientras el Estado tenga menos que administrar, responderá con mejor calidad a la prestación de los servicios públicos, únicamente regulándolos. Al restarle funciones al Estado, éste deberá centrarse en áreas prioritarias y responderá a éstas con mayor atención e interés, si no se preocupa por prestar otros servicios que no requieren la estricta atención del gobierno. Los servicios públicos pueden delegarse a privados y así se conjuntarán intereses por parte de públicos y privados, satisfaciendo necesidades de unos y otros.

En el Estado, la sociedad se sujeta al orden institucional²⁴ y a su vez, éste responde a la sociedad. De modo que, para que el Estado progrese debe reflejarse su actuación en el mejoramiento que es capaz de generar en la calidad de vida de sus ciudadanos.

El Estado integra el mercado, donde convergen intereses públicos y privados, el Estado apoya y vigila las relaciones que surgen en el mercado, en este último es donde se intercambian bienes y servicios entre individuos, grupos, públicos, privados y el mismo Estado.

²⁴"Las instituciones, junto con las limitaciones ordinarias de la teoría económica, determinan las oportunidades que hay en una sociedad. Las organizaciones u organismos son creados para aprovechar esas oportunidades y, conforme evolucionan los organismos, alteran las instituciones." Douglas. North. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, p. 19.

*Donde el Estado es en el mejor de los casos , la institución mas segura y confiable para que los desequilibrios y desacuerdos del mercado sean regulados con criterio institucional.*²⁵

Sin la presencia del Estado, las transacciones que surgen en el mercado imperaría la ley del más fuerte. El mercado se encuentra bajo estricta vigilancia de las reglas que marca el Estado, esto es para procurar que el intercambio se de en igualdad de condiciones. En el mercado las relaciones de intercambio las promueven los agentes privados, el Estado y las organizaciones sociales.

Para efectos de atender demandas y necesidades sociales que la población le exige al Estado, éste propone alternativas para la atención de esas necesidades, alternativas como la privatización o la concesión. Es decir, que el Estado tiene la obligación de vigilar que la prestación de los servicios públicos se cumplan, pero puede encargar a privados esa tarea buscando en el mercado el oferente más indicado para que preste el servicio en las condiciones que el mismo Estado establezca.

El mercado, es donde el Estado convoca a las empresas privadas para que compitan de acuerdo a ciertas normas que establece el gobierno, para prestar el servicio bajo las condiciones que la propia administración pública determine, y dependiendo de

²⁵Ibid. p. 47.

los requisitos que se cumplan y lo que ofrezcan los privados para la atención de los servicios, la autoridad correspondiente determinará si otorga o no la concesión para la mejor prestación del servicio.

El imperativo es conjuntar esfuerzos que contribuyan al sano desarrollo de la nación, esfuerzos públicos y privados, donde el Estado como mediador de las relaciones que se den entre éstos, conjunte en lugar de contraponer intereses, atendiendo a factores prioritarios.

CAPÍTULO II

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE CONCESIONADO

2.1. La importancia del servicio público

Toda sociedad requiere de servicios públicos para satisfacer sus necesidades más inmediatas; el quehacer de la administración pública es otorgarlos, ya sea directa o indirectamente convocando a los diferentes grupos privados para que, en coordinación con el gobierno presten servicios públicos.

Al Estado le corresponde vigilar que los servicios públicos²⁶ se presten con la continuidad y la calidad que den satisfacción al público usuario, pero debido a la extensión en población, territorio y hasta ineficiencia del aparato publiadministrativo, que muchas veces

²⁶"La denominación de públicos que otorga a los servicios urbanos básicos alude sin duda al hecho de que el acceso a ellos tiene un carácter colectivo; pero dado que lo colectivo no es necesariamente público, otro supuesto fundamental es que su prestación atañe colectivamente al conjunto de los ciudadanos. Es decir, se supone que la prestación de los servicios públicos responde a necesidades compartidas por la totalidad de los ciudadanos cuya satisfacción debe ser garantizada a través del ejercicio del poder público, es decir, el poder estatal como única instancia a la que legítimamente se puede atribuir, en principio, la representación de tal conjunto. Ahora bien, los medios a través de los cuales el estado procura la prestación de los servicios públicos puede ser, y de hecho son, sumamente variados, e implican una amplia gama que va desde el simple establecimiento de normas que regulan su prestación hasta el que su oferta constituya atribución exclusiva de determinado órgano estatal". Martha Schteingart y Luciano d'Andrea. *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*, p. 84.

no tiene los conocimientos necesarios que les permitan un mejor desempeño en la prestación de bienes y servicios, la administración pública se apoya en la iniciativa privada para satisfacer demandas y necesidades que requiere una sociedad como la de la Ciudad de México. Aunque no puede dejar que los privados presten los servicios públicos a su libre albedrío, por lo cual controla la relación privado-público, evitando que domine el interés de los unos sobre los otros; como procuradora del bien común vigila que a los ciudadanos se les preste el servicio con la mejor calidad posible.

La importancia de los servicios públicos²⁷, implica no sólo responsabilidad del gobierno a prestarlos con la continuidad, uniformidad y regularidad que éstos requieren, sino también quienes reciben el servicio tienen la responsabilidad de hacerle saber a las autoridades que se está cumpliendo el servicio en las condiciones de satisfacción a las necesidades diarias de los capitalinos. Por ello, el servicio público debe ser accesible a todos los ciudadanos sin importar edad, sexo, ideología, preferencias individuales o grupales.

²⁷El panorama que presenta la prestación de los servicios urbanos básicos son: "coberturas insuficientes que excluyen una porción importante de la población; calidad ineficiente que tiene un impacto directo en la calidad de vida, en particular de la población usuaria (o excluida) de escasos recursos y, vinculados con este segundo aspecto, graves impactos ambientales derivados del hecho de que el crecimiento de las necesidades ha sido persistentemente más rápido que el de los recursos financieros asignados y las capacidades de previsión, planeación y regulación." Martha Scheingart y Luciano d'Andrea. *Op. Cit.*, p. 87.

Se precisa, para efectos del presente estudio resaltar el carácter y la misión de un servicio público que se define de la siguiente manera:

"El nuevo servicio público debe incorporar a su misión la cultura de la competitividad y de los cambios continuos. El nuevo servicio público no se ancla en el conservadurismo que desalienta las iniciativas, el entusiasmo y el trabajo cooperativo. Le toma la delantera a las inercias rituales y estimula las transformaciones que multiplican las energías creadoras de los gobiernos para convivir mejor con la ciudadanía"²⁸.

Se enfatiza una vez más el concepto de competitividad, pues éste estimula la prestación de un servicio con calidad, debido a que el usuario preferirá un servicio que cubra sus expectativas y necesidades. En estas condiciones, un servicio público competente se caracteriza por garantizar gobernabilidad, estabilidad institucional y participación ciudadana, porque tendrá con qué cubrir las demandas del servicio, y al mismo tiempo influirá en la en la preferencia por el transporte público en lugar del automóvil particular; porque permitirá hacerse un estudio comparativo entre las ventajas y desventajas en la prestación de un servicio con calidad y el gasto que implicaría el uso del auto particular, sobretudo cuando el automóvil particular no es en sí un objeto de trabajo, es decir, que

²⁸Ricardo Uvalle. *Las transformaciones ...Op. Cit., p. 86.*

un gran porcentaje de la población que se dirige a sus respectivos centros escolares y de trabajo, dejan parado su auto por más horas que las que emplean para trasladado. Fomentar la calidad de los servicios públicos permitirá al estado mejorar sus relaciones de comunicación con la sociedad son satisfactorias; y su legitimidad se hace patente, ya que proporciona bienes y servicios con la calidad que la sociedad demanda.

"El ambiente actual demanda instituciones sumamente flexibles y acomodaticias, capaces de distribuir bienes y servicios de alta calidad, ...Exige instituciones que escuchen a sus clientes, para ofrecerles opciones de servicios no estandarizados; que dirijan mediante la persuasión e incentivos, en vez de órdenes; que transmitan a sus empleados un sentido de misión y de control, hasta de propiedad. Demanda instituciones que deleguen poder a los ciudadanos en lugar de limitarse a servirlos".²⁹

Es así que, la importancia del servicio público indica no sólo que el gobierno proporcione estrictamente todos los servicios que requieren los habitantes; sino que la obligación de la administración pública es buscar oferentes que puedan proporcionar servicios públicos con calidad. Esto es, en el caso del transporte de pasajeros, se trata de buscar alternativas entre los privados que cubran las necesidades de traslado de la sociedad.

²⁹David Osborne y Ted Gaebler. Un nuevo modelo de gobierno. p. 42.

Hoy, se estudia la concesión del servicio del transporte a empresas con capital privado, que les interese la prestación del mismo y que además cumplan con los requisitos que las autoridades han determinado para la prestación del transporte público de pasajeros.

2.2. La Concesión: una alternativa para ofrecer servicios públicos.

El contexto mundial que hoy se vive, exige revisar y replantear las capacidades de gobierno en los problemas públicos, México requiere de un panorama propicio para las economías de mercado libre, de competencia, donde la iniciativa individual y grupal sean motores del crecimiento económico.

Es preciso que en estos tiempos donde el cambio es incremental, tiene que adaptarse a las necesidades, el Estado y la propia administración pública requieren ir adoptando formas nuevas para mejorar su continuo ejercicio y su relación con la sociedad. En este entorno, surgen alternativas como la privatización y la concesión para satisfacer necesidades comunes.

"Tanto la privatización, la liberalización, las concesiones, la desregulación y las aperturas son correctivos orientados a reciclar el Estado para que sobreviva con eficacia. Son correctivos vinculados a políticas de estabilización. Tienen por objeto que el Estado depure su vida económica, social y administrativa. Son correctivos que revisan la relación de la sociedad y el Estado para definir los nuevos ámbitos de la vida privada y la vida pública".³⁰

Se trata de que la iniciativa privada coopere en las funciones que el Estado, debe procurar a sus ciudadanos, como son los servicios públicos.

Se precisa diferenciar los ámbitos estatal, privado y público; para ubicar en qué área se encuentran los distintos actores y ejercer adecuadamente cada situación. Lo privado es el área donde convergen iniciativas individuales y agentes de mercado. Lo público es la suma de intereses donde ciudadanos y organizaciones emprenden tareas comunes. El Estado forma parte de lo público, pero no es en sí lo público; es el responsable de salvaguardar la vida pública regulando relaciones entre particulares, todo tipo de asociaciones y organizaciones estatales.

Puesto que lo público no es exclusivo del Estado, se considera que algunas obras públicas estén a cargo de particulares.

³⁰Ricardo Uvalle. *Las transformaciones ... Op. Cit.* p. 124.

"El hecho de que el estado reduzca su participación en los procesos de distribución, no significa optar radicalmente por los mercados libres. Implica que su papel es catalizador, es decir, de convocar a los esfuerzos privados y sociales a concurrir en la atención y solución de los problemas públicos"³¹.

La concesión se otorga para la explotación, uso y aprovechamiento de bienes y servicios que pertenecen al dominio público de la Federación. Es un acto administrativo³² discrecional, lo que significa que una autoridad acreditada por la administración pública tiene la facultad y la libertad de otorgar o no la concesión, sujetándose a las normas y requerimientos que se establezcan para concederla. Las leyes no obligan a la autoridad a otorgar la concesión.

La Constitución de 1917, establece en su artículo 28 párrafos 9o. y penúltimo que:

"El Estado, sujetándose a las leyes, podrán en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización

³¹Ibid. p. 132.

³²"Es un acto unilateral, que se somete a un mandato del poder público a una situación legal y reglamentaria predeterminada, sin que la voluntad del concesionario intervenga en ningún momento, ya que se concreta a aceptar condiciones preestablecidas". Indetec. **El régimen jurídico de la concesión en México**. p. 24.

de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público. La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley”³³.

De esta manera quedó escrito en la Constitución de 1917, la posibilidad de concesionar la explotación de servicios públicos, siempre y cuando éstos no se contrapongan al interés común; estableciendo que los concesionarios se sujetarán a normas de derecho público³⁴ que establezca la propia Federación.

Debido al crecimiento de la Ciudad de México, la necesidad de traslado de la población aumenta al incrementarse ésta, los problemas de traslado son mayores y cada vez son más. Por lo que, se hace más compleja la labor de la administración pública puesto que, cada vez al ser más las necesidades, se le exige a ésta contar con mecanismos de ajuste que se adapten a las necesidades reales y el personal indicado con capacidad de inventiva y creatividad que hoy requieren los períodos de turbulencias que predominan en esta década de los noventa, de tal modo que se propongan soluciones para la más ágil y acertada atención de necesidades.

³³Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. art. 28.

³⁴“Los principios y normas de derecho público, determinan la composición, facultades y poderes, sanciones y funcionamiento de la administración pública y personas jurídicas que la integran, tanto centralizadas como paraestatales y en general, el funcionamiento legal del poder ejecutivo.” Cf., Andrés Serra Rojas. *Derecho administrativo*, p. 132.

El hecho de que el Estado conceda concesiones³⁵ para la prestación de servicios públicos, no quiere decir que éste se desatienda de toda responsabilidad, su situación aquí es regulatoria; esto es, que debe como procurador del bien común que todo bien o servicio que se preste por cualquier institución se procure con la debida calidad y regularidad que las propias leyes establecen.

*"La privatización ejercida adecuadamente, propicia un gran desarrollo en la eficiencia, al mismo tiempo que mejora o, por lo menos preserva el nivel y la calidad de los servicios públicos."*³⁶

Esto se da porque la iniciativa privada atenderá su propio espacio, se concentrará en el ámbito de competitividad lo cual le redituará ganancias si trabaja con voluntad de elevar la calidad del servicio. La competencia propicia mejorar la calidad y reconocer la buena labor motiva a los propios prestadores del servicio, logrando de esa manera modernizar el transporte³⁷.

³⁵Administrativamente la concesión implica apoyo por parte de los privados a la labor de la administración pública, trabajando en coordinación con ésta, para lograr la mejor prestación de los servicios públicos.

³⁶Savas, E. S. *Privatización. (La clave de un mejor gobierno)*, p. 21.

³⁷"Se considera un sistema de transporte moderno, aquel que garantiza certidumbre en los intervalos de paso, que ofrece adecuados índices de comodidad, que es ecológico, de alta capacidad, que está integrado con otros modos de transporte tanto en la red vial como en las zonas de transferencia de pasajeros; y que, sobre todo, es seguro para los usuarios, en términos de que abate los accidentes automovilísticos -previa profesionalización de los operadores del transporte-." Juan de Dios Pineda. *Los retos del transporte urbano*, p. 181.

Dada la situación política, económica y social del país, la concesión ha adquirido gran auge, ya sea como resultado de la incapacidad técnica, financiera e incluso humana en que se encuentran -en este caso- los servicios públicos o, debido a que el Estado no alcanza a cubrir todas las áreas de la administración pública por alguna incapacidad o deficiencia.

Hoy, las administraciones públicas se enfrentan a una serie de contingencias propias de la década que les hace frenar y replantear su continuo quehacer. En este caso, incentivar a que la iniciativa privada participe en asuntos de interés común es responsabilidad del Estado; para garantizar intereses del ámbito público y del privado.³⁸

Es prescindible ver a la concesión no como una amenaza al control estatal en la prestación de servicios, sino como una alternativa a las necesidades sociales del Distrito Federal, que la iniciativa privada vaya de la mano con los intereses de la sociedad para procurar satisfacer sus necesidades y no afectar el bienestar ciudadano. En las concesiones³⁹ la administración pública regula la relación público-privado, y vigila que los servicios públicos cumplan con las características que establece el derecho administrativo.

³⁸ "...la publicitación de lo privado y de privatización de lo público, de ninguna manera son incompatibles, y de hecho se compenetran uno en otro." Norberto Bobbio. *Estado, gobierno y sociedad*, p. 32.

³⁹ "El principio fundamental para otorgar una concesión de servicio público, es asegurar el funcionamiento continuo y efectivo de ese servicio. Por supuesto, el usuario del servicio público concesionado, pagará por él en la medida que lo reciba, un precio o una tarifa". Indetec. *El régimen jurídico de la concesión en México*, p. 29

Lo que propiciaría generar ámbitos de competitividad para otorgar la mejor calidad en la prestación de los servicios públicos y la responsabilidad del gobierno y la administración pública son por excelencia las instituciones catalizadoras para aprovechar en la convivencia pública lo que la sociedad sabe hacer.

2.3. El Transporte Público de Pasajeros en la Ciudad de México desde la extinción de Ruta-100.

En virtud de que a la administración pública le corresponde proporcionar los servicios públicos, los cuales se enfocan a satisfacer las necesidades propias que existen en el Distrito Federal. Donde, uno de los principales servicios públicos que requiere la ciudadanía para un mejor desarrollo⁴⁰ es el transporte de pasajeros, el cual ha ido cambiando constantemente, pero aún presenta insuficiencias en la prestación del servicio.

El crecimiento de la población en la Ciudad de México, ha traído como consecuencia un incremento importante en las actividades que requieren del desplazamiento de personas, bienes y

⁴⁰Esto quiere decir demandas de traslado de las personas para realizar diversas actividades que una sociedad que está en constante cambio requiere: ya sea para trasladarse a los distintos centros de trabajo y centros escolares principalmente.

servicios que cada vez exigen mayor seguridad, comodidad e higiene.

Según datos del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), en el Área Metropolitana de la Ciudad de México, hay 9 millones de personas que efectúan un total de 20.6 millones de viajes origen-destino diarios, lo cual implica que cada persona en el Distrito Federal realiza 2.4 viajes al día. En los municipios conurbados, 2.2 viajes al día y 2.3 viajes al día en promedio. El transporte público concentra tres cuartas partes del total de los viajes que se realizan, por ésta razón su gran importancia.

Para efectos de este estudio, es preciso definir que Autotransportes Urbanos de Pasajeros Ruta-100, surgió por decreto presidencial el 18 de agosto de 1981 y en septiembre 25 del mismo año, el Presidente José López Portillo emitió una resolución para revocar las concesiones que por más de 60 años habían ostentado permisionarios agrupados en la Alianza Camionera de México.

Con esto, se pretendía dar solución a las necesidades de transporte en la Zona Metropolitana, surgiendo esta institución como un organismo público descentralizado.

Los Organismo Descentralizados⁴¹ de Transporte (Sistema de Transporte Colectivo Metro, Sistema de Transporte Eléctrico y Autobuses Urbanos de Pasajeros Ruta-100) fueron subsidiados por el gobierno federal y actualmente sólo por el Distrito Federal, ocasionando que el subsidio haya pasado del 57 por ciento en 1992, al 67 por ciento en 1994⁴², con altos costos de operación.

La demanda del servicio de Ruta-100 decreció gradualmente, ya que mientras en 1988 transportaba a 2,010.7 millones de pasajeros, en 1992, transportaba sólo a 976.4 millones y en 1994, disminuyó aún más la atención del servicio⁴³.

La insuficiencia del transporte público y el deseo de los usuarios por ahorrarse dinero debido a los bajos salarios que perciben los ciudadanos, provocó que los camiones rebasaran su capacidad, siendo con esto protagonistas directos e indirectos de accidentes diversos.

⁴¹El artículo 45 de la **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal** señala que: "Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten." p. 59.

Por su parte Acosta Romero en **Compendio de derecho administrativo**, señala que: "Como personas jurídicas colectivas de derechos públicos, los organismos descentralizados tienen las siguientes características:

- 1) Son creados invariablemente, por un acto legislativo, sea ley del Congreso de la Unión, o bien, decreto del ejecutivo.
- 2) Tienen régimen jurídico propio.
- 3) Tienen personalidad jurídica propia que les otorga ese acto legislativo.
- 4) Denominación.
- 5) La sede de las oficinas y dependencias y ámbito territorial.
- 6) Tienen órganos de dirección, administración y representación.
- 7) Cuentan con una estructura administrativa interna.
- 8) Cuentan con patrimonio propio.
- 9) Objeto.
- 10) Finalidad.
- 11) Régimen fiscal."

p. 212.

⁴²Juan de Dios Pinca. **Los retos del transporte urbano**, p. 66.

⁴³*Ibid.*, p. 68.

"Al entrar en funciones las nuevas autoridades del Departamento del Distrito Federal el 1o. de diciembre de 1988, se percataron que las condiciones financieras y operativas del Organismo Público Descentralizado Autotransportes Urbanos de Pasajeros Ruta-100, revelaban además de ineficiencias en la calidad y cantidad del servicio a su cargo, crecientes subsidios para mantener su operación, lo que además de ser indeseable impidió su mejoramiento cuantitativo y cualitativo, con el agravante de que gran parte del personal que prestaba el servicio era corrupto e indisciplinado y no atendía las instrucciones de la dirección o administración, para respetar rutas establecidas. Ante esta situación se analizaron diversas alternativas, entre ellas, establecer una o varias cooperativas, o la privatización del servicio mediante el otorgamiento de concesiones a particulares, o el fortalecimiento financiero del Organismo mediante la elevación de tarifas" ⁴⁴

En abril de 1995 se declaró la quiebra de Ruta-100⁴⁵, porque ya no era costeable mantener un organismo de tal magnitud. El principal problema consistía en la gran cantidad de dinero que requería mantener un servicio público que contaba con una deficiente administración y además no ofrecía calidad de servicio al público usuario. Al gobierno capitalino le resultó difícil continuar con el subsidio por el número de agremiados, las prestaciones que se le

⁴⁴Raúl Monga. *Proceso*, p. 9.

⁴⁵ "...Ruta-100 ha requerido para su operación un monto superior a 1.285 millones de nuevos pesos. lo que representa casi 8% del presupuesto global de egresos del DDF, ya que dicho monto asignado únicamente el 5.6% era aplicado a inversión, mientras que el resto era absorbido por el gasto corriente, obligó a declarar a la empresa como inviable." *El Financiero*, 17 de abril de 1995, p. 42.

otorgaron al Sindicato, la mala administración, y el salario que era superior a cualquier otro sindicato en el ramo de servicios.

"La liquidación del Sindicato Único de Trabajadores de Ruta-100, permitió al gobierno de la Ciudad de México concesionar líneas de autobuses a miembros de la iniciativa privada, entre los que se encuentran poderosos permisionarios de microbuses y representantes de la industria automotriz, algunos de los cuales formaron parte del llamado 'pulpo camionero', al que durante el gobierno del presidente López Portillo se pretendió erradicar con la creación de Ruta-100".⁴⁶

Ruta-100 implicó fuerte derogación por parte del gobierno capitalino, debido en mucho a que la administración encargada de sus manejos no fue lo suficientemente eficiente, no era administrada por personal capacitado, mismo que requiere una empresa de servicio al público, de tal manera que se manejó por factores externos a lo público, es decir, predominó el interés particular y de grupo, en lugar de vigilar la adecuada prestación del servicio se dedicó a atender sus propios intereses, perjudicando a tal grado la empresa que ya no fue posible subsidiarla al Gobierno de Distrito Federal.

⁴⁶Ibid. p. 9.

El día 8 de abril de 1995, el Secretario de gobierno del Distrito Federal, Jesús Salazar Toledano; y el secretario de Transportes y Vialidad, Luis Miguel Moreno Gómez, ofrecieron una conferencia de prensa donde sintetizó la situación de Ruta-100, de la siguiente manera:

- *"Existe una marcada deficiencia en la oferta del servicio, que no permite que sean satisfechas las necesidades de transporte de la ciudadanía.*
- *No hay supervisión en las rutas, y se conservan algunas de ellas sin demanda, además de que las frecuencias y horarios son inadecuados. En cuanto a la subutilización del parque vehicular, de 4 mil 24 unidades con que cuenta Ruta-100, sólo se tienen 2 mil 801 en ruta (70%); es decir, 3 de cada 10 autobuses no ofrecen servicio, debido al mantenimiento inadecuado y al insuficiente abasto de refacciones.*
- *Obsolescencia del parque vehicular: setenta por ciento de los autobuses tienen una antigüedad de más de 8 años. El valor en libros del parque vehicular es cero, lo cual hace a la empresa financieramente inviable.*
- *Los ingresos de la empresa no alcanzan a cubrir una tercera parte de los costos reales de transportación, por lo que la continuidad de su operación ha sido posible mediante un fuerte subsidio directo (72.3 por ciento) por parte del gobierno de la Ciudad, que es absorbido por el organismo sin que se refleje en la calidad que se ofrece al usuario.*
- *La dispersión en las líneas de mando, y de responsabilidad, motivada muchas veces por el predominio de intereses particulares y su servicio,*

ha dado lugar a una administración caótica, sin coordinación de esfuerzos, carente de planeación y de diagnósticos, además de la falta de continuidad en los objetivos para atender mejor a la creciente demanda del servicio."⁴⁷

Todo esto, provocó que las autoridades optaran por la extinción del Organismo, de esta manera los concesionarios vieron la posibilidad de aumentar sus ingresos cubriendo rutas que atendía Ruta-100, se aprovechó la oportunidad de que había zonas donde se requería la prestación del servicio, la deficiencia de éste y posteriormente el conflicto de extinción; lo que conllevó a la creación de empresas privadas que cubrieran la prestación del servicio.

"Quienes mejores dividendos han obtenido con esta situación son, sin embargo, los 'peseros', pues llegan a lugares inaccesibles para otro tipo de transporte, van y vienen con carga completa de pasajeros". ⁴⁸

A partir de la extinción de Ruta-100, los concesionarios que existen en la Ciudad de México han ampliado su visión de "negocio", es comprobable que trabajar en la prestación de este servicio es rentable y para muchas familias ésta es su única fuente de ingresos.

⁴⁷El Financiero. "Reestructuración gradual de Ruta-100. ofrece el DDF: más de 3 mil vehículos operarán de forma gratuita". p. 42.

⁴⁸Ibid. p. 7.

Hoy, el gobierno pretende hacer el cambio de microbús a autobús con el propósito de disminuir la cantidad de vehículos que circulan en la Zona Metropolitana, lo cual indica mayor inversión por parte de los concesionarios, pero también la posibilidad de aumentar sus ganancias; la prestación del servicio es también una forma de vida para muchos capitalinos. El punto clave está en proponer una alternativa que permita prestar y regular el servicio de manera eficiente, esto quiere decir que se reduzcan tiempos de traslado, de costo y con esto se logre reducir el uso del automóvil particular; para lo cual se requiere prestar el servicio con calidad competitiva, con el fin de lograr el propósito de la administración pública: procurar el bien común.

2.3.1. La concesión en el Transporte Público.

A raíz de la extinción de Ruta-100, el transporte público concesionado de pasajeros creció considerablemente, esto se debió que a falta de un sistema de traslado en el Distrito Federal, organizaciones de transportistas comenzaron a atender rutas que habían pertenecido a Ruta-100 y aprovechando la demanda de transporte, las autoridades estudian la posible concesión de esas

rutas a organizaciones o empresas que cubran los requisitos que las autoridades establecen.

El tipo de transporte más utilizado es el concesionado, específicamente el que se presta por combis o microbuses con 16.1 millones de servicios al día⁴⁹, es decir, 55% del total. Dada la diversidad de rutas y el número de unidades con que cuenta este tipo de servicio es el más utilizado. En segundo sitio, se encuentra el automóvil particular con 4.9 millones de viajes⁵⁰, es decir 16.7%, el Metro transporta un 13.6%⁵¹, el tercer sitio lo ocupa el autobús urbano con 6.8%⁵², realizando cerca de 2 millones de servicios al día; el resto se divide en autobús suburbano, taxi y otros medios de transporte. Estos datos demuestran la importancia del transporte concesionado en la Ciudad de México y la necesidad de disminuir el uso del automóvil particular. Para lo cual el sistema de transporte concesionado deberá mejorar el servicio.

De acuerdo con datos del INEGI, la mayor parte de los usuarios que utilizan el Metro lo tienen como medio de conexión a su destino, lo que indica que no es su único medio de transporte y

⁴⁹Carlos Jarque. Urbanización, transporte y población en el área metropolitana de la Ciudad de México. INEGI. p. 12.

⁵⁰Idem.

⁵¹Idem.

⁵²Idem.

tienen que utilizar el servicio concesionado en la mayoría de los casos para llegar a su destino.

El transporte público de pasajeros, que el gobierno concesiona a particulares para que atiendan la demanda del servicio, ha crecido año con año y ha logrado ganar terreno en la demanda de los usuarios porque llegan a un mayor número de lugares que otros tipos de transporte, pero al mismo tiempo se ha convertido en un serio problema para las autoridades del Distrito Federal; ya que los prestadores de este servicio se han integrado en organizaciones informales que cambian de recorridos sin autorización; los choferes no respetan el Reglamento de Tránsito correspondiente, en un afán de ganar pasaje; los vehículos son inseguros y obstaculizan la vialidad por malas prácticas de manejo; y con el fin de mejorar el servicio es necesario formalizar sus organizaciones y reordenar sus rutas.

Se efectúa la concesión del servicio de transporte público por parte de las autoridades correspondientes, cuando se ha convocado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, a que los agentes privados interesados en la prestación de éste, cumplan con los requisitos que la administración pública establece.

La concesión implica las siguientes obligaciones que la administración pública requiere del concesionario:

- a) ejercer y revisar personalmente los derechos de la concesión;
- b) no transferir, enajenar o gravar derechos derivados de la concesión sin consentimiento de la autoridad;
- c) contar con todos los elementos establecidos para prestar el servicio en las condiciones más óptimas;
- d) no ceder, traspasar o gravar el equipo destinado a concesión, sin autorización previa de las autoridades competentes;
- e) realizar las obras necesarias para la prestación del servicio;
- f) prestar el servicio en los términos y condiciones que señalen las disposiciones legales⁵³.

La Administración Pública, como encargada de procurar y vigilar el bien común, se ha enfrentado en el caso del transporte público concesionado de pasajeros colectivo y masivo, a diversos problemas, siendo el que más usuarios transporta en la Ciudad de México y la mayoría de los choferes de microbuses y autobuses no han demostrado su interés por otorgar un servicio con calidad.

La Ley de Transporte del Distrito Federal, emitida por la Secretaría de Transportes y Vialidad en la Gaceta Oficial del Distrito

⁵³Brevemente lo que señala Acosta Romero en el *Compendio de derecho administrativo*, pp. 446 y 447.

Federal el 21 de diciembre de 1995, vigente hoy día, el artículo 38 establece que:

"Ninguna persona física podrá tener concesión que ampare a más de cinco unidades, tratándose de transporte público de pasajeros, individual y de carga."⁵⁴

Un punto clave es que, el parque vehicular que hoy operan en la prestación del servicio, es bastante considerable y llegan a formar organizaciones de gran presión que afectan aún más el interés común, de tal manera que también se pretende reducir la cantidad de unidades, con el propósito de que cada concesionario sea propietario de tres vehículos como máximo, contemplando cualquier anomalía que se presente en las unidades prestadoras del servicio y posiblemente contar con dos o hasta tres choferes previamente autorizados que laboren una sola unidad, quienes deberán ser previamente aprobados por autoridades de la Secretaría de Transportes y Vialidad del Distrito Federal mediante un examen que los acredite como conductores de transporte público de pasajeros; los que deberán responder ante ésta a cualquier situación que ponga en riesgo la vida de los usuarios o cualquier otro tipo de anomalías que se presenten en la prestación del servicio.

⁵⁴Ley de Transportes del Distrito Federal, p. 7.

Debido a la gran cantidad de unidades concesionadas que prestan el servicio público de transporte, se hace necesario diseñar un programa que impulse a sustituir "microbuses y combis" por unidades con mayor capacidad en las principales avenidas y ejes viales; con lo que se reduce el número de vehículos que hoy existen en el Distrito Federal.

Los choferes no propietarios, tienen que trabajar jornadas más largas debido a que tienen que pagar por el alquiler del vehículo hasta \$800 pesos diarios -según datos confidenciales de operadores del transporte de pasajeros-, al dueño del vehículo. Dicha tarifa varía según la ruta a la cual pertenezca el vehículo, lo que trae como consecuencia agotamiento físico y, además conducir sin la precaución que establece el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, poniendo en riesgo su vida, la de los usuarios del transporte y la del público que se encuentre en la vía pública.

Debe contemplarse que hay rutas más rentables a los concesionarios y, para que éstos sigan prestando el servicio como lo establece la Ley de Transportes del Distrito Federal se requiere reajustar su diseño para hacerlas atractivas financieramente a los permisionarios. Hay que considerar que el servicio de transporte concesionado es un modo de vida para los prestadores de éste, por

lo que no puede ofrecerse el servicio sin ganancia para los choferes y propietarios.

*"El transporte concesionado ha mantenido tarifas con margen de rentabilidad en términos reales, lo que ha permitido ofrecer y aumentar cierto volumen de oferta. Esta oferta satisface demandas de transporte y a la vez induce otras. El sistema de transporte concesionado tiene la responsabilidad ante la sociedad de cumplir con su función lo mejor posible. En este sentido se han presentado dos cosas: la alta pulverización e inconformidad de las organizaciones de los prestadores de este servicio. Y segundo, la costumbre que tienen sus operadores, casi hecha ley, de ocasionar costos sociales o externalidades que no pagan y que creo que no estarían dispuestos a pagar a menos que se les incentive u obligue.."*⁵⁵

Es necesario tener comunicación continua y cordial con las organizaciones prestadoras de este servicio ya que como foco de atención puede generar ciertas barreras en la prestación del servicio. Se requiere hacer valer la ley, ya que ésta establece las condiciones bajo las cuales se debe prestar el servicio. Esto con el propósito de evitar que se generen vicios en lo que corresponda al transporte público de pasajeros.

El problema a analizar aquí radica en que, una persona no puede conducir más de un vehículo a la vez, y en cuestión del

⁵⁵Juan de Dios Pineda. Op. Cit., p. 47.

transporte de pasajeros, el permitir que haya choferes que no son dueños del vehículo en el que trabajan provoca, en la mayoría de los casos, irresponsabilidad por parte de los mismos, al prestar el servicio de manera deficiente. Cuando se concede la concesión⁵⁶ a una persona física en el "*Título-Concesión*" que otorga el Gobierno del Distrito Federal, se establece la forma en la cual deberá prestarse el servicio, al recibir este "*Título-Concesión*" el concesionario se compromete (o debería comprometerse) personalmente a ofrecer el servicio como lo establece la Ley, pero este no es un contrato donde se obligue con todo rigor al permisionario o concesionario a cumplir el servicio público como lo establecería un contrato legal. De tal manera que, los choferes no propietarios de los vehículos de transporte de pasajeros no se comprometen obligatoriamente con la administración pública para prestar el servicio en las condiciones que ésta demanda como guardián del bien común.

Dado que, un vehículo por sí solo no satisface la demanda de una ruta específica, sino que requiere formar una organización que cubra cierta demanda, se manifiesta mal empleo del término concesión, en el caso de transporte público de pasajeros en la

⁵⁶"Los derechos derivados de la concesión, generalmente son personalísimos y el concesionario debe, si no ejecutarlos todos por él mismo, ya que sería imposible, si vigilar personalmente su ejercicio." Acosta Romero. *Compendio de derecho administrativo*, p. 444.

Ciudad de México, y se proclama la necesidad de replantear los términos concesión y permiso, su aplicación y su uso.

2.3.2. Dilemas entre permiso y concesión en el transporte público.

Debido a la deficiencia jurídica en cuanto a los términos concesión y permiso en la Ley que regula la prestación del servicio de transporte de pasajeros, es necesario hacer una comparación, ubicando y entendiendo las diferencias entre sí, para lo cual se requiere básicamente de cuatro definiciones que se encuentran en la Ley de Transporte del Distrito Federal, estas son: *concesión, permiso, servicio público y servicio particular de transporte.*

La concesión se define como un: *"acto administrativo por el cual el titular de la Secretaría en términos de la presente ley, otorga el derecho a una persona física o moral para la prestación del Servicio Público de Transporte"*⁵⁷

En su artículo 4o. la Ley define permiso como el: *"acto administrativo mediante el cual la Secretaría otorga autorización a personas físicas o morales para la prestación del Servicio Particular de Transporte o Servicios Auxiliares."*⁵⁸

⁵⁷Ley de Transportes del Distrito Federal. p. 2.

⁵⁸Idem.

Los servicios auxiliares son: *"todos los accesorios físicos, materiales y de infraestructura que resulten complementarios a la prestación del Servicio Público de Transporte."*⁵⁹

La Ley de Transporte del Distrito Federal enfatiza que como servicio público se otorga concesión, no permiso.

*" El Servicio Público de Transporte: es el servicio que presta la Administración Pública del Distrito Federal por sí o a través de organismos descentralizados, empresas de participación estatal o concesionarios, que se ofrece en forma masiva, a persona indeterminada o al público en general, mediante diversos medios, en forma continua, uniforme, regular y permanente para el transporte de pasajeros y de carga. "*⁶⁰

Cuando se otorga la concesión para prestar el servicio, debe establecerse que ésta es sólo para la explotación del servicio en una ruta definida; es decir, que partiendo de la definición de concesión en la misma Constitución de 1917, se entiende que ésta se otorga sólo por el uso y aprovechamiento de la explotación de la vía pública, ya que originalmente pertenece al Estado. Es así que se requiere de la formación de una organización para la explotación del servicio público.

⁵⁹Idem.

⁶⁰Idem.

Por ello, la concesión se otorga sólo por el uso y aprovechamiento de una ruta específica, por lo que debe otorgarse a una organización que preste el servicio conjuntamente, de esta manera se le reconoce como persona moral para que explote el servicio en una ruta determinada. En este caso, la concesión no puede otorgarse a personas físicas porque implica que una sola persona puede prestar el servicio, lo cual resulta inválido porque una sola persona no puede satisfacer una necesidad de tal magnitud aún en un área específica. Sin embargo, una asociación entre personas físicas, puede formar una agrupación reconocida como persona moral frente al Estado, de esta manera, contar con las características que se requieren para la prestación del servicio.

De acuerdo con el Reglamento para el servicio público de transporte de pasajeros en el Distrito Federal⁶¹, emitido en abril de 1942 y que aún está vigente, en su artículo 32, expresa que al concluir la concesión, todos los bienes que se adquirieron para la prestación del servicio pasarán a ser propiedad del Gobierno del Distrito Federal.

El artículo 33, establece que: *"Los concesionarios o causahabientes están obligados, al vencimiento de su concesión, a entregar en propiedad al Departamento del Distrito Federal (sic), libres de todo gravamen y sin derecho a exigir su precio, los*

⁶¹Diario Oficial de la Federación, 14 de abril de 1942.

vehículos, estaciones, talleres, almacenes, vías, útiles y demás muebles e inmuebles necesarios para continuar la explotación".⁶²

La autoridad tiene el derecho de vigilar que esos bienes se encuentren en buen estado al finalizar la concesión, para que el servicio al término de ésta, se siga prestando con eficiencia. Cabe destacar que, un vehículo destinado a la prestación del servicio y al tomar en consideración el uso que se le da en una Ciudad como ésta, la caducidad del mismo no rebasa los veinte años que se otorgan para la prestación del servicio. En todo caso, esos autobuses que hoy circulan, en veinte años será costoso su mantenimiento, por lo que en términos financieros no resulta rentable para el Estado. En cambio, si se otorga la concesión a la persona moral, los bienes que se adquirieron para la prestación del servicio durante la concesión de éste, pasarán a ser propiedad del Gobierno de la Ciudad de México. Es por eso que se hace necesario establecer y ubicar bien las diferencias entre permiso y concesión.

La concesión implica uso, aprovechamiento y explotación de bienes y servicios dominio de la Federación, es decir, que las vías públicas son las que se concesionan, el permiso es a cada unidad porque el permiso es sólo una autorización y se le otorga a cada uno de éstos una placa que lo avale como prestador del servicio, una placa para una unidad es un permiso. Se debe establecer la

⁶²*Ibid.*, p. 251

diferencia entre permiso y concesión en la Ley de Transporte del Distrito Federal porque ésta última implica bienes que son dominio de la Federación y las vías públicas son de su dominio, así, las unidades prestadoras del servicio pueden resultar como servicios auxiliares por lo que se otorgaría el permiso.

Se hace el énfasis en este punto, porque actualmente la autoridad correspondiente, es decir, la Dirección General de Servicios al Transporte mediante su Dirección de permisos, concesiones y revalidaciones otorga *título-concesión* y para efectos de precisión se reclama la necesidad de establecer las diferencias entre uno y otro en la misma legislación emitida por la Secretaría de Transportes y Vialidad del Distrito Federal.

El permiso a cada unidad debe establecerse para que se constate que al otorgar la placa a determinada unidad, cumple las especificaciones requeridas por ruta para la explotación del servicio.

El permiso a cada chofer es para constatar que él mismo, está apto para conducir un vehículo con la responsabilidad que exige la Ciudad de México, hacerse responsable en el traslado de personas, para que éstas lleguen a su destino sin ningún tipo de anomalías, como lo establece un servicio público.

Los permisos, son una forma de regular y mantener más controlados, en cuanto a que están plenamente identificados los conductores y las unidades prestadoras del servicio para que, en caso de anomalías, rápidamente sean atendidas por las autoridades.

El conflicto que aquí se presenta, es que la propia ley establece que, todos los bienes muebles e inmuebles que se utilizaron para la prestación del servicio pasarán a ser propiedad de la nación. Por eso, la necesidad de establecer que se otorgue permiso a los vehículos como prestadores de servicio, los cuales no podrán ser transferidos como muebles o inmuebles que se adquirieron para la prestación del servicio.

La concesión debe otorgarse a una persona moral, a una agrupación para la prestación del servicio en una ruta establecida, no a una persona física para la explotación del mismo, estos es que, como se concesiona el uso de la vía pública y en una ruta establecida es imposible que opere un solo prestador de servicio; se requiere otorgar la concesión a una agrupación que satisfaga la necesidad de traslado en una ruta determinada.

En el caso del servicio de transporte público, se precisa mencionar que las concesiones tienen una caducidad de 20 años, y puede ser renovada, pero en la concesión no hay patrimonio. Lo

cual implica que todos los bienes muebles e inmuebles que se adquirieron para la prestación del servicio, pasarán a ser propiedad de la autoridad, después del plazo que en las concesiones se otorgan y un año antes de que finalice la concesión se otorga prórroga sólo cuando el concesionario compruebe que no se ha logrado recuperar el monto de la inversión, sin que pueda exceder 20 años prorrogable.

En el permiso la situación es diferente, ya que el tiempo de duración es de 10 años para la explotación del servicio, también hay prórroga de cinco años refrendables, la diferencia radica en que éste es de carácter patrimonial.

En la prestación del servicio público de transporte concesionado, es preciso hacer una revisión para ubicar cuántos años lleva cada concesionario en la explotación del mismo, esto permitirá tener un mayor conocimiento y control de las unidades que laboran en este rubro, independientemente si han cambiado o no de unidad, pues lo que se concede es la prestación del servicio. Además, con la difusión de la participación del ciudadano se detectará con certeza y agilidad las unidades no autorizadas, así como, cualquier anomalía que se presente en la prestación del servicio.

CAPÍTULO III

LAS EMPRESAS EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS

3.1. Las empresas privadas en el servicio de transporte.

Ante la necesidad de cubrir la demanda del servicio público de transporte de pasajeros, la Secretaría de Transportes y Vialidad del Distrito Federal, concibió la necesidad de convocar mediante un proceso de licitación a empresas privadas para la prestación del servicio; que debido a la extinción de Ruta-100, era necesario atender.

Empresas que debían cubrir los requerimientos que la propia Secretaría establece:

- 1) contar con un capital considerable para responder a cualquier situación o anomalía que se presente en la prestación del servicio;
- 2) contar con las unidades que requiere determinada ruta, de acuerdo con un estudio previo y;

3) constituirse en una sociedad anónima⁶³ con personalidad jurídica⁶⁴ y domicilio propios.

Para mayor precisión, se hace patente la necesidad de definir lo que es una empresa.

*"A menudo se utiliza el término de empresa para referirse a la sociedad, en razón de que las sociedades son una forma, una organización del ejercicio colectivo de una actividad económica, de tal manera que la disciplina de la sociedad, precisamente en función de la equivalencia de ésta a la empresa, absorbe la disciplina de la empresa."*⁶⁵

Se entiende empresa como una forma de organización encaminada a satisfacer una necesidad determinada. Empresa es el ejercicio de la actividad económica organizada que tiende a los fines de la producción o cambio de bienes y servicios para el mercado en general.

A partir de la desaparición de Ruta-100, en abril de 1995, se llevó a cabo por parte de la Secretaría de Transportes y Vialidad, un

⁶³Es una sociedad mercantil capitalista, con denominación y capital fundacional, representada por acciones nominativas suscritas por accionistas que responden a terceros hasta por el monto de su aportación". José Ayala E. **Diccionario de economía pública**, p. 131.

⁶⁴Capacidad legal que se otorga a personas físicas y morales para intervenir en un negocio o para comparecer en un juicio y ser sujeto de derecho y obligaciones". en José Ayala E. **Diccionario de economía pública**, p. 127.

⁶⁵Oscar Vázquez. **Contratos mercantiles**, p. 229.

proceso de licitación en donde hasta octubre de 1997 se les ha otorgado la concesión para la explotación del servicio a tres empresas. Pero se debe buscar y fomentar la creación de empresas formales de transporte que puedan manejar flotas en una forma profesional. Estas empresas actualmente están cubriendo rutas que pertenecían a la ex Ruta-100, y que sólo operan con autobuses, y cuyo funcionamiento está vigilado por la administración pública.

*"...cuando los privados se hacen cargo de algunas obras públicas, no significa que puedan obrar arbitraria o caprichosamente, sino cumpliendo las reglas generales que al Estado corresponde observar para su cabal respeto y aplicación."*⁶⁶

Es así que, la administración pública tiene que regular su continuo quehacer, vigilar que tanto el ámbito público como el privado cumplan cabalmente en la prestación de este servicio porque finalmente el servicio es público.

Estas empresas surgen como una demanda de atención a mejorar el servicio de transporte de pasajeros en la Ciudad de México, la Secretaría de Transportes y Vialidad emite una convocatoria para que concursen empresas privadas en la atención

⁶⁶Ricardo Uvalle. Los nuevos derroteros de la vida estatal. p. 74.

del servicio, las cuales deben cumplir con los requisitos que las autoridades han establecido.

El día 28 de enero de 1998, se emitió una nota periodística en el diario *La Jornada*, donde la Secretaría rechazó la petición de concesión a siete empresas para operar líneas de autobuses en la Ciudad, debido a que no cumplieron con la exhibición del parque vehicular, previo al inicio de la prestación del servicio como lo marca la convocatoria.

Según los empresarios, esto se debió a que los bancos no les otorgaron los créditos, razón por la cual tres constructoras se negaron a fabricar las unidades. Estas constructoras fueron: Mercedes-Benz, Dina y Masa.

Actualmente, se encuentran tres empresas prestando este servicio que son:

- Transportes y Servicios Terrestres G, con 25 rutas y un parque vehicular estimado en 240 unidades.

Las otras dos empresas son de los trabajadores del sindicato de la ex Ruta100 con:

- Servicios Metropolitanos de Transporte 17 de marzo y;
- Autotransportes Urbanos Siglo Nuevo⁶⁷.

Aunque estas últimas dos, no tienen la concesión, porque no han demostrado solvencia económica, que es uno de los requisitos marcados en el concurso, prestan el servicio a través de una "autorización temporal" que les otorgó la Secretaría correspondiente, manifiestan que su dinero está congelado en cuentas bancarias, por lo que no disponen de liquidez.

Ante la necesidad de eficientar el problema del transporte público, la iniciativa privada⁶⁸ muestra interés y preocupación por incidir en el mejoramiento del servicio. Específicamente es el Banco Nacional de Obras Públicas quien determina una cantidad establecida para financiar a grupos interesados en prestar el servicio con la mayor calidad posible, con lo cual se pretende lograr hacer de ésta una opción para evitar el uso del automóvil particular.

⁶⁷Olayo Ricardo. "La Setravi revocó la concesión a siete empresas de transporte". *La Jornada*. 28 de enero de 1998, p. 53.

⁶⁸"...concesiones y contrataciones, son antecesores de la privatización. Son acuerdos que se realizan entre el gobierno y los agentes privados, por medio de la subcontratación, para que las empresas privadas presten los servicios públicos que el gobierno ha decidido dejar de proporcionar temporal o permanentemente. El propósito del gobierno es estimular la competencia y el desarrollo del sector privado en actividades en las cuales la empresa privada puede ser más eficiente, ya que está expuesta a la competencia y a las fuerzas del mercado." José Ayala E., *Mercado, elección pública e instituciones*, p. 276.

3.1.1. Apoyo del Banco Nacional de Obras y Servicios para mejorar el servicio de transporte público de pasajeros

El Banco Nacional de Obras y Servicios (Banobras)⁶⁹ ofrece, mediante programas de financiamiento, apoyar a empresas interesadas en la prestación del servicio de transporte de pasajeros, comprometidos por la noción de otorgar a la ciudadanía un servicio de calidad, confortable, seguro, rápido, cordial y eficiente, exige a los agentes privados interesados, cumplir los siguientes requisitos:

- a) Estar organizados y operar bajo la forma de una sociedad mercantil.*
- b) Contar con una concesión para prestar el servicio público urbano de transporte de pasajeros, otorgada preferentemente por ruta y por empresa.*
- c) Presentar un estudio que sustente la factibilidad técnica y financiera del proyecto, el cual deberá*
- d) Determinar el número y las características de las unidades de transporte en función de la demanda. Es necesario que el estudio cuente con la aprobación de la autoridad competente.*
- e) Las unidades deberán cumplir con las especificaciones técnicas y de protección ambiental que establezca la autoridad en la materia.*⁷⁰

De esta manera, se detecta cómo el gobierno está interesado en fomentar un servicio con calidad competitiva, y pone a

⁶⁹ Es una institución de banca de desarrollo que apoya con recursos crediticios la realización de los proyectos de servicios públicos, tanto de los estados como de los municipios del país.

⁷⁰Revista Federalismo y Desarrollo, Banobras, p. 9.

disposición de empresas responsables, financiamiento con el fin de contribuir a ofrecer la mejor oferta de transporte público, y con esto, apoyar y contrarrestar el desorden que se presenta a horas "pico" en las arterias principales y en el Metro.

Mediante un estudio de mercado que nos indique la demanda por zonas, se podrá determinar donde pueden sustituirse unidades de poca capacidad por autobuses; o bien, se estudiará y propondrá en qué zonas es más difícil sustituir unidades por vehículos con mayor capacidad.

No se trata de otorgar créditos al por mayor, sino que, es preciso analizar la demanda actual y hacer proyecciones; es decir, crear escenarios que contemplen posibles contingencias, para saber cómo actuar cuando éstas se presenten.

Se requiere hacer el estudio de acuerdo a la demanda, a la zona, a las vialidades hoy existentes y a las futuras. De esta manera, se determinará más acertadamente cómo se requiere el servicio en determinada zona.

3.1.2. La sustitución de unidades con poca capacidad por vehículos con mayor capacidad

El Banco Nacional de Obras y Servicios, se enfoca a apoyar e incidir en el mejoramiento de obras y servicios; en este caso, el servicio de transporte requiere atención de sociedad, autoridades y el apoyo de la iniciativa privada; con el fin de otorgar a la ciudadanía un servicio de calidad competitiva, y así, influir en la preferencia de los usuarios por el transporte público concesionado en lugar del automóvil particular.

Debido a la necesidad de sustituir las actuales unidades que tienen poca capacidad y generan conflictos viales, al ser considerable la cantidad que circulan en las principales arterias de la Ciudad, se ha planteado la necesidad de reemplazar por unidades con capacidad masiva, esto con el propósito de reducir el número de unidades, sobretodo en horas "pico", y que absorban y satisfagan la demanda actual.

De aquí, se deriva un problema a considerar por las autoridades que es necesario prever, por cada dos microbuses que hoy circulan, se sustituyan por un autobús lo cual traerá conflictos con los propios propietarios; ya que, al tener dos juegos de placas con los microbuses y reemplazar por un autobús se eliminaría

automáticamente un juego de placas⁷¹, lo cual se presta a diversas irregularidades por parte de las autoridades e insatisfacción por parte de los prestadores del servicio porque éste también es un modo de vida para muchas familias capitalinas; y eso es precisamente lo que se quiere evitar.

¿Cómo se podría atacar este problema?. Primero, debe establecerse un diálogo con los transportistas con el propósito de formar sociedades, enfatizando que para un solo chofer es complicado conducir su propio vehículo todo el día y todos los días, además de que el costo de un autobús es muy superior a lo que vale actualmente un microbús, que además ya es caduco. Es por eso la necesidad de asociación con otros choferes ejemplificando que un autobús puede tener dos o hasta tres propietarios quienes pueden establecer sus propias normas. La autoridad tendrá conocimiento de quiénes son miembros y propietarios de un vehículo y además como este vehículo pertenecerá a una ruta establecida, la autoridad deberá contar con un estatuto que realice la propia ruta como organización representante de sus agremiados, bajo la cual todos los miembros estén de acuerdo en cumplir los preceptos que ellos mismos aprobaron se establecieran.

⁷¹Es por eso que se hace patente la necesidad de reemplazar las unidades que hoy prestan el servicio de transporte en la Ciudad.

O bien, podría surgir una nueva forma de emplacar a las unidades, por ejemplo cambiando el color de las placas como una opción más de control; de manera tal que en la medida en que se vayan sustituyendo los anteriores vehículos a otros de mayor capacidad, se vayan sujetando a las normas que la Secretaría de Transportes y Vialidad del Distrito Federal establece.

Además a las autoridades representadas por ciudadanos, les corresponde asumir su papel dentro de la institución como prestadores de un servicio público y guardianes del bien común. Lo que significa evitar prácticas desleales, que la perjudiquen en su continuo quehacer ante los ojos de la sociedad. Se necesita ejercer estricto control de las concesiones y permisos otorgados y que la función pública cumpla con su vocación de servicio al público.

Se enfatiza la necesidad de que los funcionarios de la Dirección General de Servicios al Transporte, actúen profesionalmente, con conocimiento de las funciones de la Institución y de sus deberes como servidores público, con el fin de combatir con responsabilidad la corrupción, para actuar en beneficio de la sociedad capitalina.

Se debe hacer un reemplacamiento⁷² de las unidades del

⁷²: Hay que emplacar nuevamente las unidades prestadoras del servicio, a fin de ubicar exactamente las unidades que existen en cada ruta, y determinar las rutas precisas en la prestación del servicio de traslado de pasajeros. El reemplacamiento permitirá a las autoridades tener mayor control y conocimiento de las

servicio de transporte público, contemplando la sustitución de las unidades de minibuses por autobuses, para lo cual se requiere: tener una contabilidad de las unidades que hoy circulan en el Distrito Federal, revisar el número de rutas existentes vigilando y evaluando el recorrido de cada una de ellas; revisar datos, contabilizar concesionarios y permisionarios, realizando un exhaustivo análisis de la demanda el recorrido y la frecuencia de cada ruta; prohibiendo además, la existencia de un número de unidades mayor a las hoy existentes.

Se hace necesario revisar el recorrido de cada ruta, para así reasignar los vehículos por ruta, con el fin de redistribuir y atender responsablemente los requerimientos de traslado y existan únicamente las unidades que en promedio se requieren para la atención del servicio; sustituir las combis y microbuses con unidades nuevas de mayor capacidad y disminuir en las posibilidades del transporte, la contaminación. La idea es de que las

unidades que cooperan con las autoridades otorgando el servicio. La Dirección General de Servicios al Transporte, comenzó el reemplazamiento el año pasado; este consiste en canjear la placa anterior por una placa que en el caso de las que circulan exclusivamente en el Distrito Federal, constan de una franja inferior de color amarillo que la identifica como unidad que sólo puede ejercer el servicio en el Distrito Federal; formada además por siete dígitos, de éstos, los tres primeros identifican el número de ruta a la que pertenecen y los últimos cuatro corresponden al número de folio asignado por las propias autoridades. En el caso de las unidades que circulan en el Estado y penetran al Distrito, se les otorga la placa metropolitana, misma que se identifica por tener una franja azul en medio de los números de la placa. Este reemplazamiento tiene como finalidad identificar qué vehículo se encuentra en cada ruta, contabilizar las unidades que laboran en este sector, canjear la placa anterior por la nueva placa con sus específicas características. Cabe destacar que el reemplazamiento no está concluido y es preciso agilizar el proceso, para efectos de un mayor control por parte de la administración pública hacia los prestadores del servicio.” Francisco Bojórquez, Ingeniero asesor del Director General de Servicios al Transporte en el “Foro de Transporte Público Concesionado de Pasajeros”. WTC, marzo 1997.

unidades de mayor capacidad circulen por las principales avenidas de la ciudad y los microbuses lo hagan en sitios de difícil acceso.

En el Acuerdo por el que se expide el manual de lineamientos técnicos, de seguridad, comodidad y ambientales, que deben cumplir los autobuses, minibuses y vagonetas, que presten el servicio público de transporte de pasajeros en el Distrito Federal, emitido el 24 de septiembre de 1996; en el tercer punto señala:

*"La Secretaría de Transportes y Vialidad determinará el tipo, capacidad y dimensiones de los vehículos del Servicio Público de Transporte de Pasajeros según la sección transversal de la red por la que circulen."*⁷³

La propia Secretaría requiere hacer un minucioso estudio para determinar las necesidades del servicio en áreas específicas y con ello, rediseñar rutas que cumplan cabalmente con el objetivo. Por otra parte, es urgente que se sustituyan las unidades de poca capacidad en las principales arterias de la Ciudad, no olvidando que uno de los obstáculos, es el poder de presión que ejercen grupos organizados de transportistas, que en muchos casos están avalados por su asociación a un partido político que los respalda, fomentando así los actos de favoritismo y corrupción que hoy existen en el ejercicio publiadministrativo.

⁷³Secretaría de Transportes y Vialidad. Documento "Autorizaciones, Títulos de concesión y títulos permiso, para regular y reordenar el servicio público de transporte de pasajeros en el Distrito Federal".

De acuerdo a las necesidades que requiere hoy la población del Distrito Federal⁷⁴, principalmente por el número de habitantes que demandan el servicio público de transporte diariamente, se precisa que en las avenidas y ejes principales, se establezca un sistema de transporte público con mayor capacidad de pasajeros; esto con el objetivo de reducir el número de vehículos que circulan en las principales avenidas, las que hoy son generadores de los conflictos viales que sufre la Ciudad en horas "pico". Pero al mismo tiempo se requiere favorecer el equilibrio ecológico y aprovechar los avances de la industria automotriz.

Con esto, se pretende impulsar, además, la posibilidad de desarrollar el uso del transporte eléctrico y concesionar rutas del mismo en los ejes y avenidas principales que los recorran de principio a fin, incluyendo circuito interior y periférico.

La organización deberá cumplir, además de los requerimientos que le establece la propia administración pública como prestadores del servicio público de transporte de pasajeros, con una identificación de apoyo a la sociedad en la prestación de un servicio

⁷⁴ "En sólo cuatro décadas esta ciudad se convirtió en la megalópolis más grande del mundo por su alta concentración poblacional. En la actualidad tiene casi 20 millones de habitantes, que representan la quinta parte de la población nacional. Por otro lado, también existe una gran concentración industrial, que en términos del PIB representa alrededor del 42% de la producción nacional." Martha Schleggart y Luciano d'Andrea. *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*, p. 189.

público, su compromiso deberá manifestarse en el grado de calidad que proporcione a la ciudadanía.

La responsabilidad de la organización implica, ponerse en el lugar de los usuarios, de tal manera que, conozcan las necesidades de ellos, de esta manera se podrá incidir en mejorar la prestación del servicio.

3.2. La responsabilidad de la organización.

La Secretaría de Transportes y Vialidad del Distrito Federal, exige a los prestadores del servicio de transporte de pasajeros, constituirse como organización, es decir, con responsabilidad jurídica, representación y domicilio propios. Además deben emitir sus estatutos y vigilar que se cumplan adecuadamente; es decir, revisar que sus agremiados cumplan con lo que la Dirección General de Servicios al Transporte les exige por medio de la Ley como organización.

En los Programas de la Organización emitido por la Secretaría de Transportes y Vialidad del Gobierno del Distrito Federal, hay un Programa de Capacitación que establece lo siguiente:

*"La organización deberá coordinar las actividades necesarias para llevar a cabo los programas de capacitación al personal, concesionarios, conductores y socios, con el objeto de garantizar el desarrollo y la eficiencia en la prestación de servicio público de transporte de pasajeros, a efecto que este se proporcione en forma uniforme, permanente, regular y continua y en las mejores condiciones de comodidad, seguridad e higiene. Asimismo la organización deberá capacitar a su personal, concesionarios y conductores en el análisis, cumplimiento e implicaciones de las disposiciones establecidas en los reglamentos relacionados con el tránsito y el Transporte de Pasajeros en el Distrito Federal."*⁷⁵

Así, la organización se hace responsable de las condiciones bajo las cuales se preste el servicio, con estricta vigilancia y en coordinación con las autoridades correspondientes.

Otro de los puntos que establece la autoridad a la organización, es que ésta será responsable de los daños que se ocasionen a usuarios y a terceros con motivo de la prestación del servicio. También obligarles a mantener sus pólizas de seguro vigentes, ya sean seguros individuales o colectivos.

Según el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec), el concesionario tiene las siguientes obligaciones:

⁷⁵Ibid. p. 30.

- *Establecer y explotar de manera regular el bien del Estado o el servicio público concesionado.*
- *Explotar los bienes o prestar el servicio público en los términos legales.*
- *Realizar obras e inversiones necesarias para explotar los bienes o prestar el servicio concesionados.*
- *Contar con elementos personales, materiales y financieros para explotar los bienes o prestar los servicios concesionados adecuadamente.*
- *Obtener el consentimiento de la autoridad concedente, para gravar, transferir o enajenar los derechos derivados de la concesión y el equipo o bienes destinados a la concesión.*
- *Proporcionar información sobre el estado que guarda la explotación del bien o servicio concesionado.*
- *Ejercitar personalmente los derechos de la concesión y encargarse de la gestión del servicio.*
- *Mantener el servicio en condiciones favorables.*
- *Proporcionar el servicio a todas las personas que lo soliciten.*
- *Cobrar tarifas o cuotas fijadas por el poder público.*
- *Enterar los gravámenes fiscales correspondientes⁷⁶*

Esto a manera de que, tanto autoridades como prestadores de servicio, se comprometan a ofrecer el mejoramiento del mismo. La organización en coordinación con las autoridades correspondientes tienen que planear las condiciones bajo las cuales se presta el servicio.

⁷⁶Indetec. *El régimen jurídico de la concesión en México*. p. 89.

Si los ámbitos público y privado participan en diseñar nuevas formas factibles para incidir en mejorar el servicio de transporte, se podrá planear el futuro diseñando escenarios que permitan enfrentar posibles contingencias.

CAPITULO IV

LA IMPORTANCIA DE LA PLANEACIÓN EN EL SISTEMA DEL TRANSPORTE PÚBLICO CONCESIONADO

4.1. Planeación prospectiva.

El sistema de transporte actual en la Ciudad de México, se caracteriza porque carece de la planeación, la cantidad de problemas que hoy se presentan en este servicio público se debe a que no se planeó adecuadamente; de tal manera que se evitaran o aminoraran los problemas que hoy vive la capital.

La planeación es importante en los gobiernos actuales, ya que viven procesos en continuo cambio y para no quedar rezagados en materia de enfrentar contingencias, la planeación prospectiva es la mejor forma de enfrentar los contextos actuales. La prospectiva, se interesa en la evolución, el cambio y la dinámica de los sistemas sociales, de las instituciones como formadoras y representantes de la voluntad de la sociedad.

*"Prospectiva consiste en atraer y concentrar la atención sobre el futuro, imaginándolo a partir de éste y no del presente"*⁷⁷

⁷⁷Tomás Miklos. *Planeación prospectiva*, p. 41

"Así, la prospectiva se concibe como un insumo básico para la planeación, ya que apoya el logro de los siguientes objetivos:

- Construir escenarios o imágenes que consideren la visión del futuro, una percepción dinámica de la realidad y la prefiguración de alternativas viables.*
- Aportar elementos estratégicos a los procesos de planeación y de apoyo a la toma de decisiones.*
- Impulsar la planeación abierta y creativa fundamentada en una visión compartida del futuro.*
- Proporcionar el impulso requerido para transformar la potencialidad en capacidad.*
- Aportar una guía conceptual conductora del estudio de aquellos aspectos relevantes de la realidad, que permita enfrentar con eficacia y eficiencia la complejidad del contexto actual."⁷⁸*

Para construir lo deseable a partir de lo factible, es preciso ver con qué se cuenta para lograr cimentar el futuro a partir de éste. Creando escenarios posibles del futuro que se desea; ya que se vive en períodos de turbulencias los escenarios pueden resultar favorables, neutrales o adversos, lo cual obliga a preparar cómo enfrentar contingencias.

La planeación nos indica que hay que elegir y definir opciones frente al futuro, además de proveer los medios necesarios para alcanzar el futuro deseable. Es trazar con premeditación un mejor camino desde el presente.

⁷⁸Ibid. p. 63.

"La prospectiva es primero un acto imaginativo y de creación; luego, una toma de conciencia y una reflexión sobre el contexto actual; y por último, un proceso de articulación y convergencia de las expectativas, deseos, intereses y capacidad de la sociedad para alcanzar ese porvenir que se perfila como deseable"⁷⁹

Por ello, la necesidad de crear escenarios⁸⁰, para visualizar el futuro posible, distinción de escenarios que se ajusten ante contingencias que se presenten durante el camino al futuro deseable.

De esta manera, se observa que el crecimiento acelerado de la población capitalina, ha provocado que la planeación en el transporte capitalino no sea efectiva, dado que han predominado los intereses partidistas y de grupo, que lejos de obedecer a las necesidades de los usuarios les han provocado aún más problemas al no diseñar las rutas. Dando como resultado la improvisación y la transformación en la estructura vial de la Ciudad de México, se han tenido que improvisar decisiones que lejos de atender la demanda de manera eficiente, la ha afectado sobremanera y ha generado una cadena de problemas que hoy agobian a la Ciudad.

⁷⁹Tomás Miklos. Op. Cit. p. 56.

⁸⁰"El objetivo básico de los escenarios es el de integrar el análisis individual de tendencias, posibles eventos y situaciones descables, dentro de una visión general del futuro. La idea fundamental es que un grupo de participantes coopere en la construcción de una o varias imágenes del futuro" Ibid. p. 119.

En 1990, se elaboró el **Programa Integral de Transporte (PIT)**, donde se consideran tanto el crecimiento demográfico como el congestionamiento en las principales vías de la Zona Metropolitana, texto que plasma objetivos como:

- *Privilegiar al transporte público sobre el privado, favoreciendo al eléctrico sobre los demás medios.*
- *Apoyar al programa de lucha contra la contaminación.*
- *Ampliar la oferta de medios de transporte colectivo de acuerdo al crecimiento de la demanda.*
- *Atender a las zonas y sectores de la ciudad que actualmente carecen de transporte adecuado.*
- *Apoyar los objetivos de ordenación urbana que son:*
 - A. *Redensificación del área urbana actual con el propósito de evitar la expansión horizontal de la ciudad y utilizar con mayor eficacia la infraestructura y los servicios ya construidos.*
 - B. *Ocupación ordenada de las reservas territoriales que tiene la ciudad tanto en el estado de México como en el Distrito Federal.*
 - C. *Orientación del crecimiento urbano hacia los lugares menos inconvenientes desde el punto de vista ambiental y de dotación de servicios.*
 - D. *Evitar el poblamiento de terrenos críticos desde el punto de vista del equilibrio ecológico.*
 - E. *Detener el proceso de deterioro del Centro Histórico y de otros centros devolviéndoles un balance de usos adecuado y permitiéndoles captar la parte de la presión de crecimiento.*
 - F. *Reutilizar zonas deterioradas o subutilizadas para dar espacio a la expansión de la sociedad y de la economía en las siguientes áreas:*
 - *Sur de la Alameda*

- *La Merced*
- *Santa Fé*
- *Xochimilco*

G. *Posibilitar la transferencia de nueva población a otras cuencas a partir de sistemas rápidos de transporte que no generen desarrollo urbano a lo largo de su recorrido*.⁸¹

Estos puntos, reiteraron la necesidad de la planeación para prestar un servicio que vaya de acuerdo a todas las condiciones que presenta la capital, y pueda cubrir la demanda de servicio que la sociedad requiere con la debida atención. De acuerdo con el análisis del contexto en cuanto a la prestación del servicio, se determinará la forma bajo la cual se prestará éste.

En el **Programa Integral de Transporte** (1990), se contempla un Programa de Acción Inmediata donde se presentan los siguientes objetivos en lo que respecta al transporte concesionado:

- *Cambio de combis por microbuses y autobuses.*
- *Experimentación de convertidores catalíticos en combis.*
- *Vigilar el cumplimiento de rutas, horarios y tarifas.*
- *Reordenar rutas.*
- *Reubicar bases*
- *Depurar concesionarios.*⁸²

⁸¹DDF. CGT. Programa Integral de Transporte. p. 12

⁸²Ibid. p. 18.

De manera que, ya se preveía la sustitución de unidades de poca capacidad a unas de mayor capacidad, además, se pretendía hacer un rediseño de rutas, bases y paraderos; asimismo, incidir en cuanto a disminuir los índices de contaminación, sin embargo, el Programa no ha dado los resultados que se esperaban.

Es así que en la historia de nuestro país, se puede afirmar que se ha carecido en varios ámbitos de la planeación, o bien, que no se ha planeado adecuadamente, analizando los recursos con los que hoy se cuenta, el contexto y las necesidades actuales pueden emplearse como parámetros para identificar los futuros posibles, y en caso de contingencias contar con un escenario ya diseñado.

" La prospectiva debe tener cabida en las agendas de gobierno...El servicio público visionario valora el aprendizaje de los errores y tiene la posibilidad de desempeñarse mejor a partir de experiencias acumuladas y provechosas "83.

La planeación prospectiva permite visualizar futuros posibles, mediante un estudio del futuro deseable, a partir de lo factible. Es creación de escenarios o futuros posibles. Estudiar los medios con los que se cuenta, para determinar la factibilidad y viabilidad para abordar un problema específico.

⁸³Ricardo Uvalle. Las transformaciones ...Op. Cit., p. 79

Dadas las múltiples irregularidades que aquejan al transporte, la planeación prospectiva en este caso conduce a cuestionar la Ley de Transportes del Distrito Federal en su artículo 38, donde se establece la concesión a una persona física que ampare hasta cinco unidades prestadoras del servicio. Actualmente en diversas rutas, hay prestadores de servicio que detentan la concesión hasta de cinco unidades y registran a familiares como detentadoras cada una de más vehículos, por lo que prácticamente el dueño es una sola persona, originando inconformidad en los conductores que prestan actualmente el servicio porque los dueños formales en la mayoría de los casos no se preocupa por dar mantenimiento a los vehículos.

Por lo que actualmente existe la necesidad de replantear que se otorgue permiso de tres unidades como máximo para una persona física, la concesión, como se expuso en apartados anteriores, es sólo para una agrupación que pueda cubrir una ruta específica tomar en cuenta que las unidades son entonces autobuses, es decir, vehículos con mayor capacidad, que generan mayor gasto, pero al mismo tiempo mayor ganancia; exigir más atención por parte del propietario en la forma como se ofrece el servicio en esa unidad y, con tres unidades le será más práctico vigilar las características del servicio que presta cada uno de sus vehículos.

*"Para mejorar el servicio de transporte público se ha intentado aumentar la velocidad de recorrido de los vehículos, por medio de una serie de medidas, entre las que destacan las siguientes: carriles exclusivos para el transporte público, prohibición de estacionamiento, sincronización de semáforos, rutas expreso, con paradas exclusivas, etcétera. Sin embargo, aún no se ha logrado abatir la creciente preferencia por el automóvil privado. Ello se debe, en parte, a que no se han sostenido y generalizado tales medidas, o bien a la falta de un plan integral de alcances mayores a los períodos gubernamentales."*⁸⁴

Podría emplearse mejor el término de *mala planeación*, en lugar de *falta de planeación*, ya que por ejemplo en el caso del Programa "Hoy no circula"⁸⁵, se pretendía erradicar el uso del automóvil un día a la semana, según el último dígito de las placas; esto trajo como consecuencia que los ciudadanos con posibilidades de adquirir otro auto, lo hicieran para emplearlo no sólo el día que no circulaba su automóvil habitual, sino además los días restantes de la semana. Las consecuencias que hoy se presentan son bastante considerables, tales como incremento del parque vehicular en el Distrito Federal, la saturación de las principales arterias viales,

⁸⁴Martha Scheingart y Luciano d'Andrea. Op. Cit., p. 118.

⁸⁵ "... fue ideado e impuesto por el Departamento del Distrito Federal con el objetivo de reducir los niveles de contaminación en el Valle de México, así como la circulación de vehículos para dar una mayor fluidez al tránsito de la Ciudad." Jaime Lizalón. *Bien Común y Gobierno*, no. 25, p.65. "El Programa 'Hoy no circula' pretendía disminuir un 20 por ciento la circulación de autos en los días hábiles y reducir en la misma proporción el consumo de gasolina en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, lo cual no sucedió; por el contrario, ha habido un aumento constante del consumo de gasolina desde que entró en vigor la medida permanente." *Ibid.*, p. 69.

aumento de la contaminación, que lejos de disminuir el problema acrecentó la cadena de desajustes que de aquí se derivan⁸⁶.

Los ciudadanos que cuentan en su familia con sólo un automóvil a su servicio tienen que usar el transporte público para trasladarse a sus respectivos destinos, no por preferencia, sino por necesidad.

No puede compararse lo que gasta una familia en la inversión que implica el uso frecuente de su automóvil, con lo que podría gastar si usara el transporte público; si éste se prestara con eficacia y eficiencia, con calidad de servicio al público, aumentaría notablemente el uso del transporte público y aún si el transporte concesionado diera satisfacción en la prestación del servicio habría una disminución en el uso del transporte público subsidiado, principalmente el metro que es el sistema de transporte estructural y vertebral que existe en la Ciudad de México.

Entre las formas que podrían considerarse para incidir en el diseño de rutas estratégicas es precisamente su rediseño, hacer un minucioso estudio de la demanda por ruta para establecer un adecuado recorrido que atienda las necesidades de los usuarios.

⁸⁶ "... según los representantes de Greenpeace y de la Comisión de Ecología de la Asamblea de representantes del Distrito Federal, es que el automóvil particular se ha convertido en el principal vehículo contaminante, además de que ocupa 85% de los espacios viales y sólo atiende al 20%, aproximadamente, de la demanda de transporte." *Ibid.* p. 70.

4.2. Diseño de rutas estratégicas.

Lo estratégico implica creatividad, participación, adaptación, flexibilidad para adaptarse a los cambios y transformaciones constantes en las que se encuentra al entorno actual. Para el diseño de rutas estratégicas es preciso hacer un estudio de la demanda que hay en determinada zona, si es habitacional y de qué tipo, si es industrial o comercial, lo cual nos indicará el tipo de transporte más acorde según las necesidades.

El Documento de la Secretaría de Transportes y Vialidad que se diseñó en junio de 1997, para replantear la forma como se presta actualmente el servicio, define la ruta como:

"Se entenderá como recorrido, la trayectoria de circulación que efectúan y a la que deberán ajustarse estrictamente los vehículos asignados a cada ruta en que se presta el servicio que se autoriza, para unir un punto de salida y otro de llegada (origen-destino), de conformidad con los orígenes-destino que se establecen en el Título de Concesión de cada concesionario que se integra a 'LA ORGANIZACIÓN' mediante este instrumento para efectos de coordinación, integración y complementación en la prestación del servicio"⁸⁷

⁸⁷Secretaría de Transportes y Vialidad. Documento Autorizaciones, títulos de concesión y títulos permiso, para regular y reordenar el servicio público de transporte de pasajeros en el Distrito Federal. Anexo "normas de operación". Junio. 1997

A la Secretaría de Transportes y Vialidad, le corresponde analizar con base en los informes de las distintas rutas, la demanda de cada una de ellas, con lo cual se podrá rediseñar dependiendo de la demanda de los usuarios. Y a los prestadores de servicio les corresponde sujetarse al rediseño que realicen las autoridades correspondientes.

La encuesta realizada por el INEGI, en 1997, indica que la Delegación Cuauhtémoc es la que ocupa el primer lugar en este aspecto con poco más de dos millones de viajes diarios; le sigue la Gustavo A. Madero con 1'750,000, Iztapalapa, Benito Juárez, Coyoacán y Miguel Hidalgo entre 1'000,000 y 1'500,000 viajes al día. * (Ver anexo I)

Las delegaciones Gustavo A. Madero, Cuauhtémoc e Iztapalapa producen 25% del total de viajes diarios de la zona metropolitana; en ellas se realiza también el mayor número de viajes con origen-destino sin salir de la demarcación.

Dado que la zona Cuauhtémoc es la que cuenta con el mayor número de establecimientos comerciales y de servicios, recibe casi un millón de viajes por día*(Ver anexo II). Las delegaciones de Gustavo A. Madero y Coyoacán atraen el mayor número de viajes hacia la escuela, con más de 700,000 viajes/persona al día*(Ver

anexo III). Se hace necesario resaltar también la atracción de viajes hacia las fábricas ubicadas en los municipios de Tlalnepantla y Naucalpan y en la delegación Azcapotzalco.

El tiempo promedio que utilizan las personas en un sólo viaje es de 46 minutos según estudios del INEGI; en el Distrito Federal la duración promedio de cada viaje es de 40 minutos y para los municipios conurbados es de casi una hora. Donde uno de cada cuatro viajes en el Área Metropolitana de la Ciudad de México, tiene una duración de entre 20 y 30 minutos y hay 1.4 millones de viajes que duran más de una hora y media. Esto refleja la ausencia de un adecuado diseño de rutas.

Haciendo un estudio del flujo de personas, que desde las primeras horas del día comienzan a hacer uso de los medios de transporte de la Ciudad, tenemos que a las cuatro de la mañana un promedio de 32 mil personas inician sus actividades; posteriormente, a las cinco de la mañana se ha incrementado a 224 mil personas; a las seis de la mañana los viajeros han superado el millón, entre las seis cuarenta y cinco y las siete horas el flujo de viajeros aumenta a casi 2 millones; en tanto que de siete a siete quince es el momento pico del día ya que la cifra suma alrededor de 2.7 millones de viajeros, simultáneamente; hasta las ocho quince se mantiene un promedio de 2.3 millones de viajeros, a las nueve

treinta de la mañana los viajeros han reducido su número por debajo del millón. Antes de las 12 del día los viajeros se reducen a un promedio de 470,000 personas al día que están a bordo de algún vehículo. Y a las doce treinta se intensifica el número de viajeros rebasando el millón y el promedio se mantiene hasta las dos de la tarde, cuando se sobrepasan los dos millones de viajeros. *(Ver anexo IV)

La salida de estudiantes y trabajadores, los viajes con propósitos comerciales y de servicios mantiene un promedio que supera el millón hasta las seis de la tarde, que hasta esta hora suman alrededor de 1'700,000, y se reduce poco a poco, aunque a las ocho de la noche los viajeros suman alrededor de 1.3 millones debido a que la mayor parte de la población regresa a sus hogares. A las 12 de la noche los viajeros no suman 100,000 personas. *(Ver anexo IV)

Los problemas que trae el diseño no estratégico de rutas de transporte, se da principalmente en los límites del Distrito Federal con el Estado de México porque no hay la comunicación y la planeación que requiere la Ciudad. Habiendo rutas del Estado y del Distrito Federal que cubren un mismo tramo ocasionando conflictos de tal magnitud que han llegado a incendiar unidades de transporte por invadir rutas; otro de los problemas es que debido a esta falta

de planeación que origina inconformidad a permisionarios y concesionarios, que bloquean avenidas principales para llamar la atención y que el Gobierno haga lo que tiene que hacer, planear. No se pueden otorgar permisos y concesiones sin hacer un estudio serio de las necesidades de la población ni de las vialidades y rutas que existen en determinado lugar.

Se requiere, además, que no sólo se planeen y rediseñen rutas de transporte, sino también es preciso diseñar, regular, vigilar y controlar los paraderos y bases que actualmente tiene la Ciudad, sobretodo los de mayor demanda y que por lo mismo generan más conflictos como lo es el ejemplo más claro, el paradero del metro Indios Verdes.

Establecer el rediseño de rutas implica además, rediseñar la ubicación y el funcionamiento de bases y paraderos; y a su vez el funcionamiento de éstos.

4.3. Diseño de un adecuado funcionamiento de bases y paraderos.

El rediseño de rutas conlleva al rediseño de las bases y los paraderos que existen en la Ciudad. Y los paraderos más

importantes por su tamaño son Indios Verdes, Tasqueña, Cuatro Caminos, Chapultepec, Tacubaya, Pantitlán, Martín Carrera, sobre todo el primero origina conflictos viales todas las mañanas.

Para la Secretaría de Transportes y Vialidad, las bases las denominan también como cierres de circuito y los define como:

*"...los espacios físicos para cada vehículo autorizados por 'EL GOBIERNO' mediante un título permiso de servicios auxiliares a favor de 'LA ORGANIZACIÓN', donde inicia y/o termina el recorrido de los vehículos del servicio público de transporte de pasajeros destinados a la prestación del servicio, debiéndose controlar los intervalos de salida por medio de un despachador, en función del programa de servicios, horario y frecuencia de paso.**"*

La planeación en el transporte público concesionado, requiere hacer un estudio de todo lo que se requiere en las bases y los paraderos, es decir, vialidad, pavimentación, uso de suelo, agua potable, baños; es decir, un completo servicio al público y, como se define en el capítulo dos, servicios auxiliares o complementarios para la plena satisfacción del servicio.

**Secretaría de Transportes y Vialidad. Documento autorizaciones, títulos de concesión y títulos permiso. para regular y reordenar el servicio público de transporte de pasajeros en el distrito Federal. Anexo Normas de operación.

Las bases y/o cierres de circuito deben contar con la siguiente infraestructura:

"...caseta de despacho, reloj checador, línea telefónica y/o radio de comunicación, sanitario, canalizador de usuarios y cobertizo. En el caso de no contar con esta infraestructura, 'LA ORGANIZACIÓN' deberá elaborar el proyecto y presentarlo al tercer mes de la firma del presente instrumento..."⁸⁹

Lo anterior, indica que la autoridad exige como servicios complementarios se cumplan estas necesidades adicionales para un mejor funcionamiento del transporte capitalino.

La falta de higiene que hay en paraderos y bases, dado que cuando se otorga la concesión se debe cumplir con la infraestructura necesaria que procure un servicio de calidad, ésta se otorga hasta que las autoridades competentes han verificado que se cumplen los requisitos establecidos de servicios auxiliares. En la Ciudad este es un grave problema que afecta a muchos capitalinos dada la insalubridad y la falta de responsabilidad por parte de los choferes propietarios o no de los vehículos de transporte público, situación que la administración correspondiente debe vigilar que se establezca y se dignifique el lugar de trabajo -en este caso las bases y paraderos-. No sólo se debe respeto al usuario, sino también al

⁸⁹Idem.

peatón y a la ciudadanía en general, sobre todo cuando una base se encuentra cerca de una zona habitacional o comercial.

*"Actualmente en 70 estaciones de la red del Metro se han generado zonas de transferencia, en las que el transporte de superficie alimenta al sistema del Metro; sólo en 29 de ellas se cuenta con paraderos fuera de la vía pública y con algunos servicios para los operarios. En los restantes el movimiento de autobuses y minibuses se realiza en vialidades públicas, provocando obstrucción y congestionamiento en el tránsito. Esta situación altera el ámbito urbano ya que propicia el comercio informal, reduce el espacio en las banquetas, genera basura y hacinamiento, además de que provoca severas incomodidades a los usuarios que, en ocasiones, debe recorrer a pie grandes distancias debido a este desorden, quedando, además, expuestos a sufrir accidentes y asaltos durante el trayecto."*⁹⁰

Para efectos de un mejor funcionamiento de éstos, se requiere establecer en bases y paraderos sanitarios públicos que estén al servicio de los prestadores del servicio y a los usuarios de las distintas rutas aunque cobrando para su mantenimiento una módica cantidad por este servicio complementario.

Todas las rutas de transporte concesionados de pasajeros, tienen como destino alguna estación del metro, que es el sistema estructural de transporte capitalino, o bien, en su recorrido circulan

⁹⁰Juan de Dios Pinceda. Op. Cit., p. 169.

por alguna estación del mismo; de aquí se desprende la necesidad de planear adecuadamente con el fin de lograr disminuir que un gran número de rutas y unidades de transporte de pasajeros provoquen conflictos viales, debido a que la capacidad de los actuales y principales paraderos conocidos como centros de transferencia modal, no fueron diseñados estratégicamente, su crecimiento fue anárquico, situación que surgió debido a la presión y necesidad de traslado de la población, y que a las autoridades correspondientes, se les escapó de las manos porque se vió rebasada por las necesidades que demandó con el tiempo la sociedad.

Se conocen como centros de transferencia modal los paraderos que se encuentran en las principales estaciones del metro, se les denomina así porque son centros de transbordo, unen al sistema de transporte concesionado de pasajeros con el metro que es el modo de transporte estructural de la Ciudad.

*"Con el fin de erradicar los paraderos o bases de transporte colectivo de las calles, se propone la construcción de instalaciones exprofeso que permitan su debida operación y, paralelamente, solucionen en una medida importante el problema del comercio informal, proporcionando un lugar adecuado para su actividad."*⁹¹

⁹¹Idem.

4.4. La necesidad de impulsar el transporte escolar y de personal.

Debido al caos que se ocasiona principalmente frente a escuelas, se requiere que la Secretaría de Transportes y Vialidad del Distrito Federal, implante en las escuelas privadas el uso del transporte escolar, a fin de evitar que los padres de familia ocasionen conflictos viales frente a las escuelas al llevar a sus hijos a clases. Cuando los padres dejan y recogen a sus hijos frente a sus escuelas tienden muchas veces a estacionarse hasta en triple fila, impidiendo la libre circulación de los automovilistas, que se dirigen a otros destinos, los cuales se ven diariamente retrasados por la imprudencia que se ocasiona en las afueras de las escuelas, principalmente privadas.

En lo que respecta al transporte de personal, se hace necesario que las principales empresas también se sujeten a normas que la Secretaría podría establecer en lo que respecta al transporte de personal, fomentar además que sus trabajadores usen el menor tipo de transporte posible, incluso evitando el uso del automóvil particular ya que el transporte de personal evitaría además generar gastos en sus trabajadores al administrar gasolina a su automóvil, o en caso contrario, valerse del transporte público que en la mayoría de las situaciones implica transbordo a distintas rutas, regularmente

los usuarios del transporte público utilizan dos o más medios para llegar a su destino, lo que implica gasto y pérdida de tiempo.

En el artículo 10 del Nuevo Reglamento de Tránsito del Distrito Federal se establece que:

"Las escuelas deberán contar con lugares especiales para que los vehículos de transporte escolar efectúen el ascenso y descenso de los escolares, sin que se afecte u obstaculice la circulación de la vía pública. En caso de conflictos viales, dichos lugares serán determinados por la Secretaría en las inmediaciones de los planteles⁹²".

Aunque en el artículo siguiente, se indica que los conductores de transporte escolar que se detengan en la vía pública a efectuar maniobras de ascenso y descenso, deberán hacerlo con luces intermitentes, esto no impide que se ocasione conflicto vial. Así, la solución más viable será que esas maniobras las realicen dentro de la propia institución.

En coordinación con la Secretaría de Educación Pública se deberá implementar en las escuelas un sitio de ascenso y descenso de transporte de escolar; y no perjudicar en horas "pico" la vía pública. Para cumplir este objetivo, las empresas y las escuelas

⁹²Diario Oficial de la Federación, 2 de diciembre de 1997, p. 39.

privadas deberán, además, establecer un sitio de ascenso y descenso de empleados y escolares, respectivamente, que sea lo bastante amplio dentro de su propia institución.

CAPITULO V

CARACTERISTICAS DEL SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS

5.1. Hacia un eficiente servicio público.

No sólo la administración pública, que en este caso se encuentra depositada en la Dirección General de Servicios al Transporte a través de la Secretaría de Transportes y Vialidad del Distrito Federal, debe tener vocación de servicio al público usuario, sino también al público que presta el servicio, es decir a los propietarios de las unidades de transporte público concesionado.

Esta vocación de servicio, es fundamental para que se proporcione con la calidad que demandan los capitalinos. Además, se requiere la vocación de servicio por parte de los mismos prestadores del servicio de transporte, la cual podría determinarse, con un período de prueba para ver si el conductor de transporte público cumple con la calidad de servicio que la Ley establece y si pasan sin problemas este período, que podría ser de seis meses a un año, entonces se otorgará el permiso o la concesión correspondiente.

Para lograr dicho propósito, se necesita la colaboración del público usuario, de tal manera que si detecta irregularidades o mal servicio lo haga saber a las respectivas autoridades, así, les será más sencillo determinar si se otorga o no el permiso o la concesión correspondiente. Para efectos de este punto en el último apartado del presente trabajo se sugieren nuevas formas de evaluación del servicio.

Es preciso que los conductores de los vehículos dedicados al transporte público tengan sentido de responsabilidad, ya que la cantidad de gente que transportan y con la que se enfrentan merece trato cordial y sentido de responsabilidad por ambas partes. Esto conllevará a los prestadores del servicio de transporte a otorgarlo con calidad.

Para que se cumpla este objetivo se requiere normar la acción de los prestadores del servicio. ¿Cómo? Estableciendo las reglas que los detenten como permisionarios de un servicio público con las características y los requerimientos que la propia administración establece en un servicio público.

Si cada chofer es propietario de la unidad que trabaja propiciará que se haga más responsable por ella, es decir, cuidará de la mejor manera que su unidad dure más, el límite de velocidad lo

considerará él como propietario de su vehículo y procurará tratar a los usuarios con cortesía y respeto, ya que son ellos quienes determinan las condiciones del servicio que están usando, y son ellos quienes podrán evaluar al servicio, dependiendo del trato que se les otorgue, por lo que la evaluación es inmediata. Esto se logra debido a las normas de conducta que regulan a cada individuo, lo cual se detectará mediante un examen que establezca la Dirección General de Servicios al Transporte, con el fin de detectar el grado de responsabilidad que tiene cada individuo hacia sus semejantes a quienes les otorgará el servicio.

Le corresponde a la ya mencionada Dirección, agilizar la reestructuración de los conflictos de titularidad porque hay unidades que tienen más de un propietario o propietarios que tienen un número de unidades mayor al permitido en la Ley. Debe prestar igual atención a las unidades que tienen un mayor número de quejas a fin de detectar las irregularidades que existen en la prestación del servicio, esto con el propósito de sancionar o quitar de circulación a las unidades que su servicio sea deficiente y atente contra la seguridad e integridad de los usuarios.

A la Dirección General de Servicios al Transporte, le corresponde atender y responder no solamente a los usuarios de este tipo de transporte, sino también a quienes por medio de

concesión atienden la demanda, su responsabilidad de atención hacia ellos es fundamental.

La propia Dirección General de Servicios al Transporte, ha establecido en las arterias principales, lugares específicos de ascenso y descenso de pasaje, por lo que queda prohibido no respetar estos lugares denominados "parabús". Lugares que tanto prestadores del servicio como los propios usuarios deberán respetar cuando existan.

Como diseño de una mejor forma de atención y servicio al público usuario, la Secretaría emitió el nuevo **Reglamento de Tránsito** en diciembre de 1997, que en su artículo 69, prohíbe a los conductores de transporte colectivo lo siguiente:

- I. Circular por el tercer carril, contado de derecha a izquierda.*
- II. Rebasar otro vehículo por el carril de contraflujo de los ejes viales.*
- III. Permitir que los usuarios viajen en los escalones de los vehículos.*
- IV. Circular con las puertas abiertas.*
- V. Permitir el ascenso de un pasajero en notorio estado de ebriedad o bajo el influjo de enervantes o psicotrópicos.*
- VI. Realizar maniobras de ascenso o descenso de pasajeros en lugares no autorizados por la Secretaría.*

VII. Realizar maniobras de ascenso o descenso en el segundo o tercer carril de circulación, contados de derecha a izquierda.

*VIII. Permitir el ascenso o descenso de pasajeros estando el vehículo en movimiento.*⁹³

Con estos puntos, se pretende incidir en la responsabilidad de los prestadores de este servicio, a que se cumplan las normas establecidas en el Reglamento, con lo cual se procura mejorar las condiciones bajo las que actualmente se da el servicio de transporte concesionado. Puntos que el presente Reglamento determina con una sanción de 30 salarios mínimos, por incumplir cualquiera de éstos requerimientos.

Es preciso que las propias organizaciones a quienes se les autoriza la concesión, establezcan que todo los choferes conductores de vehículos prestadores de este servicio público, se presenten con pulcritud a cumplir con el servicio en las condiciones que determine la administración pública.

La comunicación y trato que el prestador del servicio tenga con los usuarios, influirá en el grado de aceptación y preferencia de los usuarios al servicio concesionado; competirá en calidad con otros modos de transporte, y así se preferirá el servicio por conveniencia y no por necesidad, como sucede actualmente.

⁹³Diario Oficial de la Federación, 2 de diciembre de 1997, p. 57.

Para prestar un servicio eficiente, se requiere otorgar seguridad al usuario como un punto importante dentro de los indicadores de calidad, ya que *"Uno de los aspectos más relevantes por su alto impacto en la sociedad, es el de la seguridad en los sistemas de transporte tanto para el pasajero, como para el peatón y al propio conductor, por los elevados índices de accidentes que se tienen en el área metropolitana, la escasa o nula educación vial y los elevados saldos en daños y pérdidas humanas o materiales, uno de los esfuerzos más serios que se habrán de realizar en forma integrada, es el de abatir los percances en los transportes."*⁹⁴

Lo cual implica prohibir a las unidades concesionadas el uso de vidrios polarizados pues esto impide visibilidad, lo que puede originar anomalías.

Un punto más a destacar para lograr la adecuada prestación del servicio, conduce a sancionar estrictamente a quienes en un vehículo concesionado presten el servicio con televisión, esto distrae al conductor poniendo en riesgo la vida de usuarios, transeúntes, otros conductores y él mismo.

⁹⁴Juan de Dios Pineda. Op. Cit., p. 59.

5.2. Seguridad del usuario.

Se precisa para efectos de otorgar a la población un servicio de calidad, que los prestadores del servicio de transporte de pasajeros se *afiancen y regularicen* mediante una prima de seguro que garantice el pago de cualquier daño sufrido en las unidades del servicio de transporte y el pago por daños a terceros.

El prestador del servicio *"debe contratar un seguro para asegurar a los viajeros y a sus pertenencias de los riesgos que puedan sufrir con motivo de la prestación del servicio...El monto de la prima del seguro de viajero, quedará comprendido dentro del importe de la tarifa de transporte".*⁹⁵

El Reglamento de Tránsito de 1998 establece en su artículo 42 que:

*"Todo vehículo que circule en el Distrito Federal debe contar con póliza de seguro de responsabilidad civil vigente que ampare, al menos, la responsabilidad civil contra daños a terceros en sus personas."*⁹⁶

Y la calcomanía del seguro contratado deberá portarse en una ventanilla para casos de utilidad o emergencia, y quien no cuente con tal disposición queda sujeto a la sanción establecida en el

⁹⁵Oscar Vázquez, *Contratos mercantiles*, pp. 244 y 245.

⁹⁶Secretaría de Transportes y Vialidad del Distrito Federal, *Reglamento de Tránsito del Distrito Federal*.

propio Reglamento, que será de 25 salarios mínimos y se establece en los artículos 42 y 43 del mismo.

El evento que se realizó en el World Trade Center en marzo de 1997, determinó en cuestión de seguridad lo siguiente:

- 1.- Establecer el seguro obligatorio, no únicamente daños a civiles sino que incluya una cobertura amplia.*
- 2.- Tener más vigilancia, inspección y control para que todas las unidades de servicio público concesionado cuenten con pólizas de seguros.*
- 3.- Establecer módulos de las compañías de seguros autorizadas en las bases de revista o en la misma Dirección General, coordinadas por la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros.*
- 4.- Establecer cuotas fijas de obtención de dicho seguro, para controlar las tarifas evitando altas sin estabilidad en los costos.*
- 5.- Crear facilidades de pago para los permisionarios, realizándolos en diferentes etapas evitando el desembolso inmediato.*
- 6.- Establecer compromisos entre la autoridad y las aseguradoras para respetar las transferencias de seguros, basados en una normatividad.*
- 7.- Establecer un reembolso o una disminución en el costo de la renovación del seguro para aquellos permisionarios que no incurrieron en ningún siniestro durante la validez de éste.*
- 8.- Solicitar a la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros una propuesta para asegurar de forma independiente el transporte colectivo y el individual.*

9.- Dar seguimiento al programa de administración de pérdidas, llamado autoseguro, el cual consiste en crear Fideicomisos para un respaldo de su propio gremio.⁹⁷

Así, las autoridades en coordinación con los prestadores del servicio de transporte pretenden dar la seguridad que requieren los usuarios, y además apoyar a los prestadores del servicio en la adquisición y manejo de los seguros; para que éstos puedan adquirirlos sin riesgo de perder o desembolsar en un solo pago inmediato el servicio de los mismos. En la medida en que los prestadores que incurrieron en menos daños se les podrá apoyar mediante un descuento o prórroga en el pago del servicio de los seguros.

En el mismo evento que coordinó la Dirección General de Servicios al Transporte se propuso además lo siguiente:

"1. La creación de un curso de capacitación a los transportistas con la participación de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, Secretaría de Seguridad Pública y la Dirección General de Servicios al Transporte, cuyo objetivo sea conocer derechos y obligaciones en el caso de que se pueda generar un ilícito y saber ante qué autoridad acudir para su denuncia.

2. Llevar a cabo operativos de seguridad en coordinación con la Secretaría de Seguridad Pública y

⁹⁷Secretaría de Transportes y Vialidad. Memorias del Foro de servicio público de transporte concesionado. WTC. marzo de 1997.

la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, con el fin de prevenir y sancionar delitos relacionados con el transporte público de pasajeros."⁹⁸

De esta manera, se denota la preocupación de los prestadores del servicio público de transporte a participar junto con las autoridades para lograr un mejor servicio al público.

El problema de la seguridad en el servicio de transporte no es sólo responsabilidad de los prestadores del mismo, sino también de las autoridades para con los privados. Apoyándolos se les incentivará a procurar una mejor prestación del servicio.

Pero, en lograr esa seguridad, el usuario también es actor, por lo que, al usuario de este medio de transporte le corresponde que el servicio se preste con calidad, debido a que paga una cantidad establecida que debe retribuirle al concesionario para que, éste siga prestando un servicio que cumpla con las necesidades de traslado; es decir, con seguridad, comodidad e higiene, en síntesis, con eficacia.

Corresponde también al usuario, establecer criterios propios, por ejemplo, determinar el mejor lugar de ascenso y descenso, evitar que los conductores hagan paradas en lugares prohibidos. Es

⁹⁸Idem.

necesario que el usuario asimile evitar alteraciones en la prestación del servicio.

El artículo 11 de la Ley de Transportes del Distrito Federal establece:

"Los usuarios tienen derecho a que el Servicio Público de Transporte de pasajeros se preste en forma regular, continua y permanente en las mejores condiciones de seguridad, comodidad, higiene y eficacia. Cualquier persona puede hacer uso del Servicio Público de Transporte, previo al pago de la cuota correspondiente de la tarifa en vigor y, en consecuencia, la Administración Pública del Distrito Federal y el concesionario estarán obligados a prestarlo"⁹⁹...salvo en los casos que dañen a los demás usuarios.

A la administración pública le corresponde procurar que ciertos servicios se atiendan a través de una institución estatal o por medio de agentes privados a través de concesión o permiso, por lo que debe vigilar que los prestadores de servicio cumplan con las necesidades de traslado de la sociedad. Dado que el usuario contribuye con una cuota para la prestación del servicio, debe otorgarse según lo establecen las normas de Derecho Público condiciones de calidad del servicio; y para otorgar seguridad, comodidad e higiene en la prestación del mismo, se requiere

⁹⁹Diario Oficial de la Federación. Ley de Transportes del DF

establecer mecanismos de comunicación entre usuarios, autoridades y los propios agentes privados.

5.3. Alternativas de evaluación del servicio.

Para otorgar un mejor servicio y que el usuario se sienta satisfecho en la forma bajo la cual se presta, se deben establecer formas de comunicación entre usuarios, prestadores del servicio de transporte y las autoridades correspondientes, es decir, hay que tomar en cuenta la opinión del usuario para evaluar la forma como se presta el servicio.

El mejoramiento de qué hacemos y cómo lo hacemos tiene como base la evaluación, debido a que los sistemas de actividad tienden a superarse en la medida que se hacen comparaciones entre lo que se hace y lo que se debería hacer. La evaluación es fundamental para establecer indicadores en general que, puestos en contra de un patrón o estándar, nos indicarán que tan bien o mal se encuentra el sistema de actividad comparado con el de referencia. La evaluación parte del principio de la información.

Realizar "spots" de publicidad en radio y televisión, difundiendo el número telefónico donde participe personal capacitado que investigue, atienda irregularidades y anomalías, además de evaluar el servicio de transporte público, con el fin de darles seguimiento y solución; o en caso de que los permisionarios y concesionarios sean presas de cualquier tipo de abusos. Esa unidad investigadora no tiene que depender precisamente de la Dirección General de Servicios al Transporte, puede participar como instancia investigadora y sancionadora de faltas y delitos en materia de Transporte de Pasajeros en la Ciudad de México.

Establecer buzones de quejas y sugerencias en cada base de las distintas rutas, con el fin de aumentar la calidad del servicio, detectando las fallas, la clave está en tener continua comunicación con el público usuario para sancionar a los malos elementos dentro de una ruta de transporte. El teléfono que atienda e investigue las quejas y sugerencias de los usuarios debe funcionar todo el día y todos los días, esto con el fin de detectar los malos elementos que ofrecen un servicio público de tal magnitud, y sancionarlos como establece la Ley de Transporte del Distrito Federal. Se trata de que los elementos que funcionen bien en servicio al público sigan prestándolo y esto cuente para una posible revalidación en el permiso o concesión.

5.4. La calidad en el servicio de transporte

Los servicios deben proveer a los usuarios de un adecuado nivel de confort, rapidez, pertinencia y atención entre otros, que permiten al usuario tener grados mayores de satisfacción y preferencia por los servicios de transporte concesionado; es decir, calidad. La calidad actúa como una de las condicionantes para el consumo de los servicios por la población que tiene otras alternativas de transporte, principalmente el automóvil particular, debido a que esto trae como consecuencia dejar en segundo término el uso del transporte público.

Si existiera competencia en el servicio de transporte, seguramente el permisionario, prestador de este servicio pondría atención y cuidado en la calidad del servicio que presta, la competencia aniquila a quien no satisface las necesidades completas del servicio. Enfatizando como necesidades rapidez, costo, seguridad e higiene.

*"Los ciudadanos de hoy se niegan a pagar más impuestos por servicios cuyos precios se disparan mientras que su calidad baja."*¹⁰⁰

¹⁰⁰David Osborne y Ted Gaebler. *Un nuevo modelo de gobierno*. p. 210.

Actualmente, el permisionario no se preocupa por la calidad del servicio que presta porque tiene una demanda asegurada. Actualmente, los bancos se preocupan por apoyar la mejora en la prestación de los servicios públicos, es así que Banobras junto con el Banco Mundial han creado un sistema de crédito para impulsar la calidad en la prestación del servicio público de transporte, y en 1987 suscribió un Primer Proyecto de Transporte Urbano que operó en 1988, cuyos objetivos fueron:

"a) Dentro del sector urbano de los estados elegibles:

1. Mejorar La calidad, accesibilidad y efectividad del transporte.

2. Preservar y mantener las nuevas inversiones en infraestructura.

3. Racionalizar las políticas tarifarias; mejorar la viabilidad económica y financiera y la sustentabilidad en las inversiones en transporte, así como alentar la participación del sector privado.

*b) En los niveles local y nacional, reforzar las capacidades de las instituciones comprometidas en el transporte urbano."*¹⁰¹

Para hacer un análisis de la calidad de servicio en el transporte, se requiere contar con datos que permitan conocer la población como los que muestra el estudio realizado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática en 1997, documentado por Carlos M. Jarque, quien establece que los residentes de la Ciudad

¹⁰¹Revista Federalismo y Desarrollo, Banobras, p. 13.

de México a partir de los seis años de edad predomina el sexo femenino, según el estudio por cada 100 habitantes, 52 son mujeres y en contraste quienes usan el transporte público son 55 hombres de cada 100 habitantes, de los cuales 55% son trabajadores, 25% son estudiantes, 13% personas que se dedican al hogar y el restante 7% corresponde a niños, pensionados y jubilados, entre otros.

Las delegaciones que tienen mayor proporción de viajeros con respecto a sus habitantes son: Benito Juárez con 88 de cada 100, Cuajimalpa con 82% y Magdalena Contreras con 81%.

"Si consideramos que un viaje puede estar constituido por uno o más tramos, utilizando diversos modos de transporte (pesera, metro, taxi, vehículo particular), se tiene que la población ...realiza diariamente, además de los traslados a pie, casi 30 millones de tramos de viaje en alguna opción de transporte. De esta manera, si tomamos en cuenta la suma de ascensos y descensos a medios de transporte, se tienen al día casi 60 millones de este tipo de acciones realizadas por la población de esta ciudad"¹⁰².

El diseño de rutas en la Ciudad de México es deficiente, porque ha originado un sinnúmero de problemas, entre los que se encuentra la sobreoferta en algunos recorridos, competencia desleal por la

¹⁰²Carlos M Jarque. Op. Cit., pp. 11 y 12.

circulación de vehículos sin autorización, accidentes diversos por la falta de prevención al otorgar concesión o permiso a personas que no acreditan la conducción de un vehículo de servicio al público, saturación de las principales arterias viales, sobretodo en horas "pico", cuando el tráfico es intenso, y el tiempo para llegar a los distintos destinos aumenta. Sería eficiente si se tuviera que tomar un número menor de tipos de transporte que uniera origen-destino, y con esto el costo para los usuarios sería menor, debido a que el número de unidades que requeriría para llegar a su destino se reduciría con rutas más largas y bien diseñadas.

Se requiere que se haga un estudio y una revisión de las unidades prestadoras del servicio, para determinar si están o no en condiciones de prestar un servicio que satisfaga las necesidades del usuario, además, de los concesionarios y permisionarios para conocer si son capaces de responder a las necesidades propias de un servicio público y otorgarlo con calidad.

"Las organizaciones prestadoras de servicios requieren de un esfuerzo de absoluta continuidad, en el que se haga uso de herramientas como la planeación, el adecuado manejo de la información para la toma de decisiones; en el conocimiento y comprensión de todos los requerimientos y necesidades de los usuarios; y el aprovechamiento de la prospectiva; pero sobre todo se

requiere de una creatividad e innovación permanentes"¹⁰³.

El usuario puede exigir mejores servicios y las instituciones públicas encargadas de administrarlos, deben brindarlos de la mejor manera posible, atendiendo las necesidades del cliente, mirar los servicios públicos a través de los ojos de quienes los utilizan. Es decir, se debe tomar en cuenta la opinión de los usuarios en éste y en todos los servicios públicos que presta, administra y vigila el Estado.

De acuerdo al Centro de Calidad del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, un servicio de calidad debe apoyarse en los siguientes principios:

- *En el servicio, el cliente o usuario es el único juez de la calidad.*
- *Sus sugerencias deben ser tomadas en cuenta.*
- *En el servicio siempre hay que dar más, porque siendo el cliente quien determina el nivel de excelencia, él siempre quiere más.*
- *Una institución que quiera distinguirse en el servicio debe formular compromisos que le permitan acercarse a los deseos del cliente, y salir ganando de la comparación que se haga con la competencia.*
- *La empresa debe gestionar las necesidades y expectativas de los clientes, disminuyendo cada vez*

¹⁰³J. Rafael Martínez Puón, "La calidad total en los servicios públicos", p. 41.

más la diferencia entre la forma como se presta el servicio y lo que los clientes esperan.

- *Aunque la calidad del servicio es intangible y por eso se puede considerar subjetiva, eso no es un obstáculo para que se definan normas y objetivos.*
- *No es posible prestar un servicio a medias; el servicio debe ser de excelencia. Sólo prestando atención a los detalles es como se mejora la calidad.*¹⁰⁴

Así, un transporte eficiente permitirá racionalizar el uso del automóvil y fomentar el uso del transporte público. Para lo cual se debe tomar en cuenta la opinión y las necesidades de los usuarios, las cuales pueden llevarse a cabo mediante foros y consultas de opinión pública, encuestas, teléfonos de quejas y sugerencias eficientes y/o buzones o sondeos de opinión continuos y permanentes, esto con el objetivo de tener una estrecha relación con los usuarios, que son quienes determinan las condiciones bajo las cuales se presta el servicio.

¹⁰⁴J. Rafael Martínez Puón. Ideas actuales sobre control total de calidad. p. 124.

CONCLUSIONES

La sociedad contemporánea vive en constante movimiento que, a su vez, propicia cambios en los organismos e instituciones que conforman al Estado y para atender, dirimir o resolver conflictos, la preocupación de la administración pública es consensar y conciliar intereses, a fin de lograr el desenvolvimiento conjunto de la sociedad y la institución estatal.

En el ámbito estatal, existen derechos y obligaciones, tanto para la esfera gubernamental como para los ciudadanos, lo que conlleva a que aporten su contribución fiscal al Estado para reconocerlo como orden supremo y que sus tareas se orienten a dirimir conflictos y atender las necesidades propias de la administración pública.

En la Ciudad de México, una buena parte de los problemas se generan debido a las necesidades que tienen los ciudadanos al vivir en sociedad; necesidades básicas que requieren ser atendidas a través de los servicios públicos, los cuales son un tipo de respuesta institucional que se da a diversos públicos de la sociedad.

La atención de los servicios públicos, inciden en la calidad de vida de los capitalinos porque responden a necesidades

inmediatas, tales como: agua potable, luz, drenaje y transporte, puesto que la prestación de los mismos influye en los ciudadanos para que éstos legitimen o deslegitimen la acción gubernamental, la administración pública tiene la responsabilidad, como brazo ejecutor del gobierno, de asegurar que se proporcionen en condiciones óptimas para acrecentar la credibilidad de la sociedad en el gobierno.

En la Ciudad de México, la mayoría de los servicios públicos los administra directamente el gobierno y cuando no satisfacen las necesidades de la sociedad, los ciudadanos cuestionan el quehacer gubernamental, ya que el pago de impuestos implica que ese dinero debe ser utilizado para atender las necesidades propias de la misma, que incluye, desde luego, la dotación de servicios públicos.

Los servicios públicos son indispensables para la sociedad contemporánea y, el gobierno para legitimarse, debe atender las necesidades de la población. En el caso de los servicios públicos, puede optar porque la iniciativa privada trabaje en coordinación con él, apoyándolo en la prestación de éstos mediante la concesión.

Debido a que lo público no es potestad exclusiva del gobierno, no es necesario que los servicios públicos sean

proporcionados directamente por él. Por esto, si los servicios públicos se concesionan, el gobierno puede enfocar su atención en áreas que son estratégicas para el desarrollo de la Ciudad, como la necesidad de atender con más recursos y eficacia los asuntos del medio ambiente, la localización de más recursos acuíferos, la construcción de más líneas del metro, la importancia de reforestar las zonas verdes, hoy deterioradas, el reordenamiento de los asentamientos humanos, la construcción de más vivienda y el mejoramiento de los sistemas de seguridad pública, entre otros.

La administración pública, ejerce sus tareas cada vez con menos recursos, por lo que éstos deben utilizarse en la atención de áreas que son prioritarias para la vida en sociedad; es así que, el gobierno, vía la administración pública, debe orientarse a seleccionar alternativas para que la atención de los servicios públicos que no exigen estrictamente de su actividad. Por ende, la concesión es la alternativa más viable para ofrecer servicios públicos aprovechando la capacidad, recursos y estrategias de los agentes privados.

El contexto actual, demanda que los gobiernos se orienten a la atención de áreas vitales como empleo, educación y seguridad, por ejemplo. Por eso, la administración pública, debe considerar alternativas para la prestación de los servicios públicos como la

concesión. De este modo, se abren espacios de participación por parte del gobierno a la sociedad, procurando así una sociedad abierta con responsabilidad y corresponsabilidad en los asuntos de interés público.

Los servicios públicos son fundamentales para la sociedad contemporánea; y el gobierno para legitimarse, debe atender las necesidades de la sociedad y, en este caso, puede optar porque la iniciativa privada trabaje en coordinación con él apoyándolo a través de la concesión.

En la Ciudad de México, uno de los principales servicios públicos es el transporte de pasajeros, puesto que un amplio volumen de personas requieren trasladarse a diversos centros escolares y de trabajo, principalmente. La responsabilidad de la administración pública en este caso, debe orientarse a convocar en el mercado a los diversos grupos privados que tengan interés en prestar este tipo de servicio, para que sea proporcionado con base en las disposiciones regulatorias que tiene a su cargo la administración pública. Por tal motivo, la dotación de los servicios públicos es ámbito y preocupación tanto de la sociedad como del gobierno.

En este sentido, la redefinición de lo público destaca la cooperación entre el gobierno y la sociedad para atender

problemas que son de interés general, ya que el transporte público no sólo afecta a los usuarios de este servicio, sino también a los ciudadanos que requieren trasladarse a sus destinos, pues, al salir a la vía pública, están inmersos en las necesidades de traslado del público capitalino. Actualmente, y en términos reales, el transporte público de pasajeros es ineficiente porque implica inversión de tiempo que influye en el desgaste físico y emocional del ciudadano, y a su vez, ese desgaste se refleja en la actividad productiva y, en consecuencia, en el deterioro de la calidad de vida.

Por ser los servicios públicos herramienta indiscutible de la vida en común, el gobierno debe procurar a los ciudadanos la atención y la sana prestación de los mismos, para fortalecer las relaciones con la sociedad. La responsabilidad del gobierno, consiste en fungir como mediador entre oferentes y demandantes del servicio de transporte, pues es él quien establece las condiciones bajo las cuales el servicio ha de otorgarse.

El transporte público concesionado, tiene la ventaja de que no requiere un subsidio total para que sea proporcionado por el gobierno, sino que, los recursos que emplea son privados con incidencia pública.

Es así, que la administración pública en cuanto institución comprometida con mejorar la calidad de vida de la población, debe preocuparse, en el caso del transporte, de procurar rapidez, que implica llegar a tiempo a los diferentes destinos; seguridad, esto es, que los usuarios de este tipo de transporte no tengan riesgos que atenten contra su integridad personal; comodidad, es decir que, el pago que los usuarios realizan al abordar un vehículo público se aplique en el confort y el mantenimiento del mismo; higiene, es decir, que las unidades destinadas al transporte de pasajeros tengan condiciones óptimas de limpieza y proporcionen un ambiente de respeto a los ciudadanos.

Para que el servicio público de transporte concesionado se preste en condiciones óptimas a los capitalinos, es necesario que mediante el financiamiento se sustituyan no sólo unidades de poca capacidad por vehículos masivos, sino además, sustituir las unidades de modelos atrasados que provocan la contaminación atmosférica, generando malestar en los capitalinos. Es necesario pues, apoyar el financiamiento para renovar y modernizar las unidades actuales de transporte público, fomentando el desarrollo del transporte masivo y, a su vez, el mejoramiento de la infraestructura vial necesaria.

También se requiere fomentar la creación de empresas de transporte, que puedan ofrecer un servicio que cubra las

necesidades de los ciudadanos, promoviendo la competencia a través de reglas equitativas para ofrecer al ciudadano un servicio de calidad.

Es preciso que, los concesionarios y permisionarios del servicio público de transporte de la Ciudad de México, se comprometan con la sociedad para ofrecer un servicio de transporte moderno, es decir, que cubra con la calidad requerida a la demanda de traslado de la población.

En términos de costo, se corrobora que, el servicio de transporte concesionado ha sido rentable, porque se ha dado un crecimiento de unidades, pero es preciso considerar que se requiere un aumento de las tarifas, acorde con los costos que equivalen mantener una unidad en óptimas condiciones. Para lo cual es necesario considerar que la prestación actual del servicio demanda el rediseño de rutas para que la población realice menos transbordos para llegar a su destino, lo que implica incentivar un servicio más rápido.

El crecimiento poblacional en la Ciudad de México y la distancia, son los factores principales que determinan la necesidad de traslado de la sociedad; debido a que hay zonas escolares y de trabajo alejadas de las zonas habitacionales. Por ello, el reto del transporte de pasajeros es consolidar un sistema

de traslado que responda con eficacia a las necesidades de la población.

El gobierno como institución central de la comunidad tiene la responsabilidad de recaudar impuestos y su corresponsabilidad consiste en administrarlos para producir y distribuir bienes y servicios. Tal actividad cuando satisface las necesidades de la sociedad, se enlaza con la gobernabilidad, es decir, que la sociedad legitima la acción gubernamental en razón de la calidad y eficacia de los resultados.

La concesión permite utilizar recursos de los agentes privados, para prestar el servicio de transporte público de pasajeros, sin requerir totalmente de recursos públicos que pueden ser destinados a políticas estratégicas como salud, educación y empleo. El servicio público es indispensable, dado que cuenta con demandantes, por lo que su rentabilidad mediante una organización eficaz, permitirá modernizar las unidades destinadas a tal servicio, ofreciendo así, un transporte óptimo. En la medida en que la administración pública vigile que tal servicio cumpla con eficacia, acrecentará la legitimidad de los ciudadanos en las acciones gubernamentales.

En suma, para otorgar el servicio de transporte público concesionado de pasajeros con calidad es necesario lo siguiente:

1. Fomentar el financiamiento de grupos interesados en prestar el servicio público de transporte de pasajeros a empresas privadas comprometidas con la sociedad, para otorgar el servicio en condiciones óptimas.
2. Incentivar el compromiso por parte de los prestadores del servicio, a ofrecerlo en condiciones de rapidez, comodidad, seguridad e higiene.
3. Impulsar el desarrollo del transporte escolar y de personal, a fin de disminuir el caos vial en las principales avenidas y calles, sobre todo en horas de mayor circulación.
4. Implementar lazos estrechos de comunicación con la sociedad, como "spots" de publicidad permanentes en radio y televisión, donde exista un número telefónico perteneciente a una unidad administrativa que se enfoque a atender, investigar y resolver anomalías en la prestación del servicio público de transporte.
5. Otorgar el permiso a cada prestador del servicio, para conocer e identificar acertadamente a esos ciudadanos conductores que proporcionan un servicio público y que son también servidores públicos, por lo que la administración pública está comprometida a vigilar su conducta.

6. Reconsiderar que el término actual de concesión a cada prestador del servicio público de transporte está mal empleado, por lo que se hace necesario un replanteamiento en la aplicación de los términos. De esta manera, la concesión se otorgaría a una agrupación de unidades que cubre una determinada ruta y el permiso sería a cada prestador del servicio.

REFERENCIAS

LIBROS

ACOSTA Romero, Miguel. **Derecho Administrativo**, México, Ed. Porrúa, 1996.

ARBÓS Xavier y GINER Salvador. **La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial**, México, Ed. Siglo XXI, 1993.

AYALA Espino, José. **Diccionario de economía pública**, México, Ed. UNAM, 1997.

AYALA Espino, José. **Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado**, México, Ed. Porrúa, 1996.

AYALA Espino, José. **Límites del mercado, límites del estado**, México, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, 1992.

DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. **Elementos de Derecho Administrativo**, México, Ed. Limusa, 1996.

DONAHUE John. **La Decisión de Privatizar: Fines Públicos, Medios Privados**, Ed. Paidós, 1995.

GUERRERO Orozco, Omar. **La administración pública del estado capitalista**, España, Ed. Fontamara, 1981.

GUERRERO Orozco, Omar. **Principios de administración pública**, Colombia, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), 1997.

HOBBS Thomas. **Leviatán o la materia, forma y poder de una república, eclesiástica y civil**, México, Ed. FCE, 1984.

INDETEC (Instituto para el desarrollo técnico de las haciendas públicas). **El régimen jurídico de la concesión en México**, México, 1995.

JARQUE, Carlos M. **Urbanización, Transporte y Población en el Área Metropolitana de la Ciudad de México**, INEGI, 1997.

JIMÉNEZ Jiménez, José J. **El transporte de autobuses urbanos: diseño y aplicación de indicadores de productividad**, México, Ed. UAEM, 1996.

MEINECKE, Friedrich. **La idea de la razón de Estado en la edad moderna**, Madrid, Ed. Instituto de Estudios Políticos, 1959.

MIKLOS Tomás y TELLO Ma. Elena. **Planeación Prospectiva: Una estrategia para el diseño del futuro**, México, Ed. Limusa y Fundación Barrios Sierra A. C., 1994.

NORTH Douglas. **Instituciones, Cambio institucional y desempeño económico**, México, Ed. FCE, 1995.

OSBORNE David y GAEBLER Ted. **Un nuevo modelo de gobierno**, México, Ed. Gernika, 1997.

PINEDA Juan de Dios. Coordinador, **Los Retos del Transporte Urbano, (En la Zona Metropolitana de la Ciudad de México)**, México, Ed. Agencia de Cooperación Internacional del Japón, 1996.

SAVAS E. S. **Privatización. La clave para un mejor gobierno**, México, Ed. Gernika, 1989.

SERRA Rojas, Andrés. **Derecho administrativo**, México, Ed. Porrúa, 1985.

SCHTEINGART, Martha y D'ANDREA, Luciano (compiladores). **Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente**, México, Ed. El Colegio de México, 1991.

UVALLE Berrones, Ricardo. **Los nuevos derroteros de la vida estatal**, México, Ed. IAPEM (Instituto de Administración Pública del Estado de México), 1994.

UVALLE Berrones, Ricardo. **Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea**, México, Ed. IAPEM, 1997.

VÁZQUEZ Del Mercado, Oscar. **Contratos mercantiles**, México, Ed. Porrúa, 1994.

MARCO JURÍDICO

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa, México, 1995.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ed. Porrúa, México, 1995.

Estatuto de Gobierno y Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, México, Ed. Porrúa, 1995, .

Reglamento sobre Policía y Tránsito del Distrito Federal y Estado de México, "Reglamento de Tránsito del Distrito Federal", México, Ed. Porrúa, 1995.

Reglamento de Tránsito del Distrito Federal 1998, Diario Oficial de la Federación, 2 de diciembre de 1997.

Ley de Transporte del Distrito Federal, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, 21 de diciembre de 1995.

DOCUMENTOS OFICIALES

Memorias del "Foro de Transporte Público Concesionado de Pasajeros", realizado en el World Trade Center de la Ciudad de México, marzo de 1997.

Consulta Pública sobre Transporte Urbano, Tomos: I, II, y III, Asamblea de representantes del Distrito Federal, febrero de 1989.

Documento "'Autorizaciones', 'Títulos de Concesión' y 'Títulos Permiso' para regular y reordenar el Servicio Público de Transporte de Pasajeros en el Distrito Federal, Secretaría de Transportes y Vialidad, junio de 1997.

HEMEROGRAFÍA

BONNIN C. J., *Revista de Administración Pública*, "Principios de la administración", (Homenaje al maestro Gabino Fraga), México, Ed. INAP, 1982.

MONGA Raúl. *Revista Proceso*, "Del 'pulpo camionero' a Ruta-100, la atropellada historia del transporte público en el DF ha beneficiado a todos, menos a los usuarios", México, 17 de abril de 1995, pp. 6-11.

MONGA Raúl. *Revista Proceso*, "Hank González, Hank Rohn, Zabludovsky e Isidoro Rodríguez entre los beneficiarios de la 'modernización' del transporte capitalino", México, 17 de abril de 1995, pp.34-36.

Revista Federalismo y Desarrollo, (Transporte Urbano), No. 59, año 10, julio-agosto-septiembre México, Ed. Banobras, 1997.

Revista Transportes y Turismo, No. 1008, México, diciembre 1994-enero 1995.

OLAYO Ricardo, **LA JORNADA**, "La Setravi revocó la concesión a siete empresas de transporte", 28 de enero de 1998, p.53.

EL FINANCIERO, "Se integraron al PET 543 camiones de Ruta-100", 17 de abril de 1995, p. 40.

EL FINANCIERO, "Reestructuración gradual de Ruta-100, ofrece el DDF; más de 3 mil vehículos operarán de forma gratuita", 17 de abril de 1995, p. 42.

LEÓN y Ramírez, Juan Carlos, "Consideraciones relativas al redimensionamiento del Estado, el gobierno y la administración pública, en el marco de desarrollo del ideal democrático", Texto inédito, México, 1995.

LIZALOA, Hidalgo Jaime, "El Hoy no circula y sus repercusiones", en **Bien Común y Gobierno**, " no. 25, Publicación mensual de la Fundación Rafael Preciado Hernández, A. C., diciembre, 1996.

OTRAS FUENTES

Entrevista con Ing. Francisco Bojórquez de la Dirección General de Servicios al Transporte, asesor del Director General, abril de 1997

Conversación realizada con líderes de la Organización de Dirigentes Nacionales del Transporte "ODINATRA"; Sr. Rafael D. Tavera Álvarez, Secretario General; Sra. Martha Laura Moreno Castro, presidente de una organización de transporte escolar.

ANEXO I

Delegaciones con mayor número de viajes/persona al día.

Delegación	2,000,000 o más	1,500,000 a 2,000,000	1,000,000 a 1,500,000
Cauhtémoc	X		
G. A. Madero		X	
Izatpalapa			X
B. Juárez			X
Coyoacán			X
M. Hidalgo			X

* INEGI, 1997

ANEXO II

Número y tipo de viajes/persona realizados a la Delegación Cauhtémoc por día.

Viajes a oficina	Establecimientos comerciales
553,000	345,000

* INEGI, 1997

ANEXO III

Delegaciones con mayor número de viajes con destino a algún centro de educación escolar al día.

Gustavo A. Madero	430,000
Coyoacán	368,000

* INEGI, 1997.

ANEXO IV

Flujo de viajes/persona por horas.

Hasta las:	Cantidad
04:00 horas	32,000
05:00 horas	224,000
06:00 horas	más de 1,000,000
07:00 horas	2,000,000
07:15 horas	2,700,000
08:15 horas	2,300,000
09:30 horas	menos de 1,000,000
12:00 horas	470,000
12:30 horas	más de 1,000,000
14:00 horas	más de 2,000,000
18:00 horas	más de 1,000,000
19:00 horas	1,700,000
20:00 horas	1,300,000
24:00 horas	menos de 100,000

* INEGI, 1997.