

58
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

"EL TRANSPORTE PUBLICO CONCESIONADO DE
PASAJEROS EN EL DISTRITO FEDERAL 1989-1995."

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A
ALFREDO MAYORGA TORRES



ASESOR: PROF. CARLOS HERNANDEZ ALCANTARA.

MEXICO, D. F.

1996

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

Al Profesor Carlos Hernández Alcántara por haberme ofrecido parte de su valioso tiempo, con el espíritu emotivo y paciente que le caracterizan para la culminación de este esfuerzo. Gracias.

A mis padres:

Moisés Mayorga Loeza y Ma. del Carmen Torres Zambrano porque con su cariño, apoyo y confianza he logrado esta meta anhelada. Gracias

A mis hermanos:

Jorge, Gerardo, Víctor Hugo, Ma. del Carmen y en especial a Alberto, por su comprensión y apoyo.

A Enrique Vázquez Camarillo por depositar su confianza en un servidor, mi agradecimiento infinito.

A Edgardo Criollo Mlnero por su incondicional apoyo para la reutilización de este trabajo.

"La organización y la planeación contribuyen a la eficacia y desarrollo de las instituciones; pero tan importante resulta planear correctamente la organización, es inevitable organizar eficazmente la planeación".

Alvaro Rodriguez Reyes.

INDICE

INTRODUCCION	4
I. DESARROLLO URBANO, URBANIZACION Y TRANSPORTE	
1.1. Desarrollo urbano	11
1.2. El desarrollo urbano en México	12
1.3. Urbanización	14
1.3.1. El proceso de urbanización en México	16
1.4. La concentración socioeconómica en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México	18
1.5. El transporte público de pasajeros	21
1.5.1. El transporte público concesionado de pasajeros	24
1.5.1.1. Taxis sin itinerario fijo	32
1.5.1.2. Sitios de caseta	33
1.5.1.3. Sitios de turismo	33
1.5.1.4. Sitios de radiotelefonía	34
1.5.1.5. Sitios en terminales	34
1.5.1.6. Taxis libres o autónomos	34
1.5.1.7. Taxis colectivos o de ruta fija	35
II. LA PLANEACION EN MATERIA DE TRANSPORTE PUBLICO CONCESIONADO DE PASAJEROS	
2.1. EL transporte público concesionado de pasajeros y su relación con la Administración Pública	40
2.2. El Plan Nacional de Desarrollo (P.N.D.) 1989-1994	43
2.3. El Programa Integral de Transporte (P.I.T.)	49
2.3.1. Sustitución de unidades	53
2.3.2. Reordenación de rutas y bases	57
2.3.3. Horarios	60
2.4. Vialidad	61
2.5. Financiamiento	63
2.6. La política tarifaria	68
2.7. Efectos ambientales del transporte público concesionado	73
2.7.1. El Programa de Verificación Obligatoria de Vehículos	76
2.7.2. El Programa Integral de Lucha Contra la Contaminación Atmosférica en la Z.M.C.M. (P.I.C. C.A.)	78
2.7.3. El Programa Hoy No Circula	81

III. RACIONALIDAD JURIDICA-ADMINISTRATIVA DEL TRANSPORTE PUBLICO CONCESIONADO DE PASAJEROS.

3.1.	<i>Disposiciones jurídicas que regulan el transporte público concesionado de pasajeros</i>	84
3.1.1.	<i>La Ley Orgánica de la Administración Pública del Departamento del Distrito Federal</i>	85
3.1.2.	<i>Ley que fija las bases generales a que habrán de sujetarse el tránsito y los transportes en el Distrito Federal</i>	90
3.1.3.	<i>Reglamento para el Servicio Público de Transporte de Pasajeros</i>	91
3.1.4.	<i>Reglamento de Tránsito en el Distrito Federal</i>	93
3.2.	<i>Instancias jurídico-administrativas que regulan el transporte público concesionado de pasajeros</i>	94
3.2.1.	<i>La Secretaría General de Protección y Vialidad</i>	95
3.2.2.	<i>La Dirección General de Autotransporte Urbano</i>	97
3.2.3.	<i>Consejo del Transporte para el Área Metropolitana</i>	100
3.2.4.	<i>La Coordinación General de Transporte</i>	105
3.2.5.	<i>Comisión Metropolitana para la Prevención y Control de la Contaminación en el Valle de México</i>	106

IV. LA DIRECCION GENERAL DE AUTOTRANSPORTE URBANO.

4.1.	<i>Estructura orgánica</i>	109
4.2.	<i>Dirección de Servicios al Público</i>	109
4.3.	<i>Dirección de Permisos, Concesiones y Revalidaciones</i>	111
4.3.1.	<i>Subdirección de Evaluación Técnica y Legal</i>	112
4.3.2.	<i>Subdirección de Registro y Control de Permisionarios y Concesionarios</i>	115
4.3.2.1.	<i>Cesión de derechos</i>	116
4.3.2.2.	<i>Sustitución de vehículo</i>	117
4.3.2.3.	<i>Cambios de modalidad</i>	118
4.3.2.4.	<i>Reposición de tarjetas de circulación para vehículos de servicio público</i>	119
4.3.2.5.	<i>Reposición de placa(s)</i>	120
4.3.2.6.	<i>Actualización del padrón vehicular del transporte de servicio público concesionado de pasajeros</i>	121
4.3.2.7.	<i>Archivo de documentación</i>	121
4.4.	<i>Dirección de Inspección y Mejoramiento de los Servicios de Autotransporte Público</i>	123
4.4.1.	<i>Subdirección de Inspección de Vehículos</i>	124
4.4.2.	<i>Subdirección de Mejoramiento de los Servicios</i>	127

4.5.	<i>Dirección de Registro y Calificación de Sanciones</i>	130
4.5.1.	<i>Subdirección de Infracciones</i>	131
4.5.2.	<i>Subdirección de Control y Custodia de Vehículos en Depósito</i>	132
4.6.	<i>Unidad de Capacitación</i>	132
V.	LA RESPUESTA GUBERNAMENTAL ANTE LA PROBLEMÁTICA EN EL TRANSPORTE PÚBLICO CONCESIONADO DE PASAJEROS.	
5.1.	<i>La influencia del transporte público concesionado de pasajeros en la Administración Pública</i>	136
5.2.	<i>La rentabilidad en el transporte público concesionado de pasajeros con itinerario fijo</i>	141
5.3.	<i>El transporte concesionado de pasajeros como fuente de empleo</i>	143
5.4.	<i>La modernización en el transporte público concesionado de pasajeros</i>	144
5.4.1.	<i>Principio de Orden</i>	144
5.4.2.	<i>Principio de Gobernabilidad</i>	145
5.4.3.	<i>Principio de Honestidad</i>	146
5.4.4.	<i>Principio de Reglas Claras</i>	146
	CONCLUSIONES	150
	ANEXO. LEY DE TRANSPORTE DEL DISTRITO FEDERAL	158
	BIBLIOGRAFIA	173

INTRODUCCION

A partir de la década de los 40's, con el proceso de industrialización iniciado en nuestro país, la urbanización que experimentó la ciudad de México se caracterizó por un crecimiento físico y demográfico desordenado, fenómeno que se ha reflejado en el surgimiento de asentamientos humanos de manera irregular en diferentes zonas del Distrito Federal y en su periferia sin una previa planeación urbana.

Como regla general, el desarrollo de capital en las ciudades conduce a una constante concentración urbana y consecuentemente a una mayor división del trabajo, ocasionando la expansión física de las ciudades y a su vez la separación espacial de las actividades, por lo que resulta imprescindible un sistema de transporte público de pasajeros eficiente que reduzca el tiempo de traslado, sea económico, seguro y no contaminante.

Sin embargo, el transporte de pasajeros en el Distrito Federal, se ha caracterizado en las últimas décadas por su complejidad, debido a la influencia de factores de índole económico, político y social que dificultan la capacidad de respuesta del Estado a la demanda de servicios urbanos tanto en el aspecto cualitativo como cuantitativo.

El transporte de pasajeros constituye un servicio urbano y tiene el carácter de público, por ser una necesidad colectiva que sólo puede ser garantizada por el Estado de manera directa por medio de organismos públicos descentralizados o en forma indirecta mediante la figura jurídica denominada concesión de servicio público, siendo esta modalidad la que decidimos analizar en el presente trabajo, en virtud de la importancia que ha adquirido en los años recientes, principalmente los denominados taxis colectivos comúnmente conocidos como "peseros", por su capacidad en el traslado de personas que diariamente transporta, aún en la zona conurbada del D.F.

Asimismo en el periodo que comprende nuestro trabajo, de 1989 a 1995, se observa un incremento en el parque vehicular de baja capacidad, en el que se incluyen los taxis libres y de sitio. Este hecho ha reflejado el interés del gobierno en ofrecer a las empresas automotrices nacionales un amplio mercado de consumo para sus vehículos, sin importar las condiciones geográficas que prevalecen en la región.

La tendencia gubernamental en adoptar un modelo de urbanización basado en el uso intensivo del automóvil particular similar al de los países desarrollados, ha significado un alto costo social y económico, ante la necesidad de dedicar un considerable porcentaje del erario público a la solución de los efectos ocasionados por la adopción de dicha política, como son: la contaminación ambiental, la necesidad de una mayor infraestructura vial y de estacionamientos, descuidando la prioritaria necesidad de mejorar el transporte público de pasajeros de superficie, aunque sea uno de los objetivos fijados en los planes y programas oficiales.

En este sentido, el transporte público de pasajeros de superficie ha resultado lento debido a los congestionamientos ocasionados por la saturación de vehículos particulares en las arterias principales en determinadas horas, rebasando la capacidad de la infraestructura vial y de los estacionamientos existentes.

Por otra parte, el tráfico producido en las zonas escolares, comerciales o de servicios, en donde se estacionan vehículos hasta en doble fila; así como el establecimiento de sitios y bases de "peseras" sin una planeación adecuada, influyen en la operación del transporte de pasajeros de superficie.

A lo anterior se suman las deficiencias que prevalecen en las instituciones encargadas de la administración del transporte público de pasajeros de superficie tanto estatal como concesionado así como de la vialidad. De este último elemento depende el desplazamiento de los vehículos automotores y su trazo se ha configurado de acuerdo a la expansión física de la ciudad, por lo que también se observa una desvinculación con la planeación urbana.

En el periodo que comprende la investigación (1989-1995), el gobierno del Departamento del Distrito Federal (D.D.F.), llevó a cabo algunas acciones encaminadas a mejorar el transporte concesionado de pasajeros, entre las que se encuentran la implementación del Programa Integral de Transporte (P.I.T.), el Programa Integral de Lucha contra la Contaminación Atmosférica en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (P.I.C.C.A.), el Programa Hoy No Circula y el Programa de Verificación Obligatoria de Vehículos, mismos que en la actualidad continúan vigentes aunque sus resultados no han sido del todo satisfactorios como se analizará en el presente trabajo.

El transporte concesionado de pasajeros se ha caracterizado por ser flexible, es decir, por su capacidad de penetrar en aquellas colonias, donde difícilmente pueden llegar los demás medios de transporte, como el metro, el trolebús, o incluso los autobuses de la ex-ruta 100, en gran parte por el trazo inapropiado de las calles que en su mayoría son reducidas.

A su vez, los taxis de baja capacidad (3 ó 4 pasajeros) se han distinguido por su rapidez, en tanto que los taxis colectivos la mayor de las veces son lentos, debido a las constantes paradas que realizan, y más aún, si las rutas cruzan vías congestionadas.

Las deficiencias en el transporte concesionado de pasajeros, se encuentran desde su planeación hasta su operación, por ello, al constituir un servicio importante para el desarrollo cotidiano de las actividades económicas y sociales en el Distrito Federal y la zona conurbada, representa para la Administración Pública un objeto de estudio, pues constituye una actividad de carácter público, cuya planeación, organización y control compete al Estado a través de su estructura organizacional, sin la cual, no es posible la realización de este servicio por parte de los particulares interesados en ofrecerlo. Además constituye una actividad importante dentro de la estructura económica y al mismo tiempo puede llegar a ser un detonador social si no se le atiende debidamente.

De este modo, el transporte público concesionado ha sido influenciado por diversos factores y ha tenido implicaciones de diversa índole, por lo que su estudio no debe reducirse a una cuestión administrativa o técnica, sino debe analizarse desde una perspectiva multidisciplinaria que permita ofrecer soluciones más eficaces.

No obstante, dada la información dispersa y escasa, en relación al tema del transporte público concesionado, hemos tratado de identificar los factores que influyen en el mismo y los aspectos que lo caracterizan. El hecho de ser una actividad encaminada a satisfacer una necesidad social de manera indirecta por parte del Estado, mediante concesiones otorgadas a particulares, no escapa de la planeación, dirección, organización y control de la Administración Pública, aunque en la práctica no se lleven a cabo tales funciones.

De este modo resulta importante para la Administración Pública como ciencia, el conocer la problemática que envuelve la prestación de este servicio y determinar los elementos que influyen en su operación, pues corresponde al propio Estado garantizarlo a través de su aparato administrativo.

Para comprender mejor la problemática por la que atraviesa el transporte concesionado de pasajeros durante el período mencionado, el presente trabajo lo hemos estructurado en cinco capítulos, mismos que describimos a continuación.

En el primer capítulo, iniciamos con la explicación del marco histórico del desarrollo urbano en nuestro país, así como del proceso de urbanización que ha experimentado la capital de la República, fenómenos que surgen como resultado de la exigencia del propio proceso de acumulación del capital que se inició en el presente siglo, a partir de los años cuarenta.

La explicación de dichos fenómenos es fundamental, pues el crecimiento del transporte de pasajeros, tanto estatal como concesionado se dió de manera anárquica semejante al crecimiento de la ciudad, por ello una de las hipótesis de nuestro trabajo, es que la prestación del transporte público concesionado se halla influenciado por factores socioeconómicos y políticos que afectan no sólo a este medio sino al sistema del transporte en general.

En este mismo capítulo, hablamos de los antecedentes del transporte concesionado de pasajeros, la importancia que tiene en relación al número de viajes/persona/día, su clasificación y características, para que el lector tenga una idea más clara de su importancia.

En el segundo capítulo, analizamos el impacto de la acción gubernamental en materia de transporte de pasajeros a través de los planes y programas formulados durante el período comprendido en la investigación, cuyos objetivos se han revertido, al haberse incrementado el transporte de baja capacidad (particulares y concesionado), ante el deterioro en el servicio que ofrecen los organismos públicos denominados Ruta 100 (hasta antes de su "quiebra" en 1995) y Sistema de Transporte Eléctrico (trolebuses).

En este contexto, la acción de la Administración Pública no se limita únicamente al aspecto operativo, es decir, no es un simple instrumento del Estado, sino que asume parte de la función política al participar también en la elaboración de los planes y programas, cuyos objetivos difícilmente se cumplen por la variedad de intereses políticos y económicos que prevalecen en esta actividad y que se anteponen al interés general, por ello las acciones emprendidas se contradicen con lo establecido en cada programa.

De lo anterior, sólo las empresas automotrices trasnacionales, así como un reducido grupo de empresarios, algunos líderes de transportistas y en general todos aquellos que dependen del negocio de los automotores, han sido los beneficiarios de la política estatal adoptada.

En el tercer capítulo, exponemos el marco jurídico que rige el transporte público concesionado de pasajeros y en el cual se basan para su regulación las diferentes instituciones involucradas. Las principales disposiciones jurídicas, la "Ley que fija las bases a que habrán de sujetarse el tránsito y los transportes en el D.F." y el "Reglamento para el servicio público de transporte de pasajeros" se caracterizan por ser obsoletos, existiendo de este modo una laguna jurídica que ha permitido un amplio margen de discrecionalidad administrativa así como la realización de actividades lucrativas por parte de las agrupaciones de taxistas.

También nos referimos a las diferentes instituciones que tienen que ver con la planeación, organización y control del transporte concesionado de pasajeros, mismas que se han caracterizado por su ineficiencia para optimizar el transporte público en el Área Urbana de la Ciudad de México, existiendo una duplicidad de funciones y una falta de coordinación entre las mismas, tanto del estado de México como del D.F..

En el cuarto capítulo, abordamos la problemática existente en el aspecto administrativo para el control de las concesiones a través de la Dirección General de Autotransporte Urbano (D.G.A.U.), actualmente Dirección General de Servicios al Transporte y para ello exponemos las diferentes funciones que tienen encomendadas las distintas áreas adscritas a la misma, relacionadas con el transporte concesionado de pasajeros.

Debemos reconocer que la estructura orgánica de dicha Dirección ha sido modificada con la reestructuración y creación de la Secretaría de Transportes y Vialidad a finales de 1995, sin embargo, por diferentes razones fue imposible obtener información en cuanto a las modificaciones recientes efectuadas en la estructura orgánica de la D.G.A.U., aunque las áreas más importantes y que aún prevalecen son a las que nos referimos en este capítulo.

La ineficiencia administrativa que ha prevalecido en la Dirección señalada, en gran parte se debe a la compleja red de intereses creados en torno a esta actividad, lo que ha conducido a la sobreoferta en algunas rutas de taxis colectivos y de taxis de baja capacidad, es decir, una desproporcionada distribución en las diferentes modalidades; la carencia de un padrón vehicular actualizado y confiable que permita conocer la distribución en este medio de transporte por modalidad, ruta, etc. y; la ineficacia en la expedición, registro y control de documentos.

Por último, en el quinto capítulo, nos referimos a la operación del transporte público concesionado y a la influencia de las agrupaciones de taxistas más importantes en el aparato administrativo, las cuales aunque no constituyen un factor determinante para la superación de las deficiencias en la prestación del servicio, sí han influido en los mecanismos de control y supervisión de la institución responsable de estas funciones.

Ante la falta de información para un estudio más profundo sobre las diferentes agrupaciones de taxistas nos limitamos a exponer algunos aspectos de las mismas para conocer su importancia y el papel que han tenido dentro del sistema de transporte de pasajeros en el Distrito Federal y así confirmar nuestra hipótesis sobre su influencia en dicho sistema.

Por último, en este mismo capítulo, expusimos las acciones emprendidas por el gobierno del Distrito Federal en el presente sexenio, para enfrentar la "anarquía" y reestablecer el "vacío de poder" que ha prevalecido en el transporte público concesionado de pasajeros y que lo ha caracterizado como deficiente, en donde el afectado ha sido principalmente el usuario de dicho medio de transporte quién diariamente tiene que enfrentar el reto de llegar a su destino.

Esperamos que la presente investigación sirva como fuente de referencia para futuros trabajos interesados en la problemática del transporte de pasajeros y logre aportar elementos en la búsqueda de soluciones eficaces y congruentes con la realidad.

Resulta evidente la necesidad por parte de la Administración Pública como ciencia, dedicar en su estudio lo relativo a las cuestiones de la problemática urbana que enfrentan hoy en día las grandes ciudades de nuestro país, fundamentalmente el Distrito Federal, pues cada día es más preocupante la forma en que han crecido y que afectan la calidad de vida de sus habitantes.

CAPITULO I
DESARROLLO URBANO, URBANIZACION Y
TRANSPORTE

1.1. Desarrollo Urbano

La noción de desarrollo, manifiesta una capacidad de acción progresiva y "plantea el problema de formación de la estructura social básica de una sociedad"¹, lo cual significa que el desarrollo se encuentra orientado hacia un proceso de cambio y mejoramiento en el aspecto económico, político, social y cultural, buscando elevar sostenidamente el nivel de vida de la población dentro de un marco de libertad, justicia y paz.

También se entiende como desarrollo "un proceso social global y sólo por comodidad metodológica, o en un sentido parcial puede hablarse de desarrollo económico, político, cultural y social"². El desarrollo no implica únicamente un cambio económico, sino también un cambio social y cultural. Por lo que respecta al término "urbano", este significa la ocupación del espacio por una población, o bien, la aglomeración resultante de una fuerte concentración en un espacio determinado.

Frecuentemente se relaciona el término de desarrollo urbano como un sinónimo de crecimiento de las ciudades, sin embargo, debe entenderse como "un proceso de concentración de medios de producción, de fuerza de trabajo y de factores complementarios que pueden denominarse como las condiciones generales de la producción"³, y es apartir del conjunto de las mismas condiciones, como la industria automotriz ha podido extender su mercado.

El desarrollo urbano corresponde a un modelo específico de desarrollo industrial y siendo éste incapaz de cubrir por sí mismo el conjunto de necesidades productivas y de consumo que genera, requiere la necesaria intervención del Estado que se materializa en la realización de la infraestructura urbana (agua, drenaje, vialidad, etc.). Por último, otro concepto relacionado con el desarrollo urbano, es el de urbanización, mismo que explicaremos más adelante.

¹ Castells Manuel. "La Cuestión Urbana". México siglo XXI, 1983 p. 27.

² Jimenez Castro Wilburg "Administración Pública para el desarrollo integral". México Limusa, 1987 p.55.

³ Portillo Alvaro y Sirvent Gladys "Tecnologías alternativas para el desarrollo urbano" México, Centro de Ecodesarrollo, 1987 p. 10.

1.2. El desarrollo urbano en México

Después de haber expuesto brevemente el concepto de desarrollo urbano, es preciso hablar del marco histórico del mismo en México.

A principios del siglo XX surgieron amplios mercados regionales en centros urbanos del norte y otros estados del país a raíz de la creciente explotación minera, situación que requirió del desarrollo de los ferrocarriles y puertos nacionales, para lograr la expansión hacia el mercado exterior y a la vez la integración de las ciudades del norte con las del Altiplano.

El gobierno Porfiriano tenía como fin, lograr el desarrollo capitalista mediante la injerencia del Estado en la economía. Este hecho, aunado con las inversiones extranjeras concesionadas por Díaz, creó la infraestructura necesaria para tratar de sacar al país del atraso económico y social en el cual había caído, debido a las constantes pugnas políticas internas.

Principalmente la ciudad de México, comenzó a experimentar un desarrollo industrial superior al del resto de las ciudades debido al diseño de la red ferroviaria nacional y a la enorme inversión destinada a la generación de energía eléctrica que abastecería a la capital. De esta manera, a principios del siglo XX, se inició la concentración espacial de la industria, así como de las actividades comerciales y de servicios que se fueron localizando en el centro de la ciudad.

A principios del siglo XX, se aprecia un avance casi simultáneo del desarrollo urbano, la dispersión de la actividad económica, la segregación espacial de la creciente población y la consecuente expansión física de la superficie urbana. Estos factores fueron creando una red compleja de interacciones urbanas que requirieron cada vez más de un elemento que facilitaría su funcionamiento: el transporte intraurbano.

En el periodo que comprende el movimiento revolucionario (1910-1921) casi todos los sectores de la economía se vieron afectados, principalmente la producción agrícola y la manufacturera. Por ello, en la Constitución de 1917, el constituyente contempló objetivos de carácter económico y social, sentando las bases para transformar al gobierno federal convirtiéndolo en un instrumento para mejorar las condiciones de vida de la población en el aspecto económico, político, social y cultural.

En 1926, el gobierno inició sus operaciones en el sector financiero, creando el Banco de México para ordenar el sistema monetario y crediticio, estableciendo por este medio un régimen bancario con orientación económica y social. En los años posteriores, el Estado fue interviniendo en diferentes ramas de la economía como la industria, el comercio y los servicios, fundamentalmente donde se requerían grandes inversiones y largos periodos de recuperación, como era la construcción de carreteras, puentes, hospitales, etc. De este modo se alcanzó la restauración y a la vez una estabilidad económica y política relativa.

Después de haberse logrado la estabilidad política necesaria, se inició un periodo de consolidación institucional, siendo la línea de industrialización de los años 40's el resultado de los esfuerzos realizados en la década anterior. Esta época se caracterizó, por una intervención directa del Estado en la economía del país, en actividades de fomento que proporcionaron un marco adecuado para la actividad privada, y a la vez para la acumulación de capital.

A partir del gobierno de Lázaro Cárdenas, se consolidó el modelo de sustitución de importaciones, que concebía "el desarrollo de una industria nacional aprovechando la retracción de las industrias extranjeras por estar ocupados en el suministro de guerra"⁴.

El conflicto bélico internacional (la segunda guerra mundial) fue una oportunidad para colocar los productos de exportación de los países subdesarrollados, (materias primas y productos manufacturados) en el mercado exterior. De esta forma se sentaron las bases para el crecimiento económico en nuestro país, teniendo el gobierno el control de sectores clave de la economía, siendo el proyecto de la industrialización mexicana el más importante a partir de 1940.

Con el modelo de desarrollo adoptado, entre 1940 y 1970 se "colocó la industrialización sustitutiva de importaciones como eje central y dinámico de la economía y se sustentó sobre la acción del Estado en un marco de intenso proteccionismo fiscal y de absorción de recursos externos"⁵, es decir, una alta protección contra las importaciones, canalizando fuertes inversiones en infraestructura básica y favoreciendo al gran capital mediante una política fiscal, crediticia y de inversión pública, creando el Estado, de esta

⁴ Fernández Santillán, Jose F. "Política y Administración Pública en México", México, INAP, p.50.

⁵ Gonzalez, Salazar, Gloria "El D.F. algunos problemas y su planeación". México, UNAM, IIES, p.17.

manera, las condiciones de producción necesarias para garantizar el crecimiento rápido del producto interno, sacrificando la redistribución del ingreso hacia los sectores más desfavorecidos.

Esta situación ocasionó un desequilibrio social y territorial y una mayor dependencia hacia el exterior. En este sentido, el desarrollo nacional adquirió un carácter contradictorio, pues al ser dinámico y acelerado era a la vez desigual.

En lo que respecta al sector agropecuario, recibió una mayor atención la agricultura más próspera, por lo que sólo fueron beneficiadas algunas regiones, hecho que produjo la polarización interna del sector agrícola quedando subordinado al industrial.

1.3. Urbanización

El concepto de urbanización lo define Manuel Castells como "el proceso a través del cual una proporción significativamente importante de la población de una sociedad se concentra en un cierto espacio, en el cual se constituyen aglomeraciones funcional y socialmente interdependientes"⁶.

En relación a este concepto, existen diferentes opiniones sobre cuando surgió. Algunos especialistas opinan que la urbanización se originó al mismo tiempo que surgieron las ciudades, otros señalan que fue producto de la revolución industrial, "siendo el desarrollo económico originado por la industrialización, la causa de la urbanización"⁷.

Aunque el origen de la urbanización no es nuestro objeto de estudio, es aceptable considerar que dicho fenómeno es un proceso de formación de las estructuras rurales en urbanas, afectadas por el crecimiento acelerado de las ciudades ocasionado por dos factores esenciales:

- a) *El aumento en la tasa de crecimiento vegetativo, tanto urbano como rural, y;*
- b) *La migración rural-urbana.*

⁶ Castells Manuel, op.cit.p.27.

⁷ Unikel, Luis, et. al. "El desarrollo urbano de México: Diagnóstico e implicaciones futuras" México. COLMEX, p.12.

En relación al primer factor, cabe señalar que el crecimiento demográfico natural en las ciudades se debe en gran parte al descenso de la mortalidad debido a la difusión de los adelantos médicos, lo que ha permitido prolongar la vida de los seres humanos, y por otra parte, a un alto índice de natalidad. El progreso técnico "juega un papel importante en la formación de las formas urbanas e influye en las actividades de producción y consumo y posibilita mediante el transporte la superación de la distancia geográfica"⁸.

Por lo que respecta al segundo factor, se considera que la migración es resultado de la descomposición de la sociedad rural siendo un fenómeno dinámico de las sociedades urbanas contemporáneas, en donde las perspectivas de empleo son muy inferiores al movimiento migratorio y la perspectiva económica es aventurada.

El éxodo rural-urbano de la fuerza de trabajo determina en buena medida el desarrollo urbano. Este fenómeno no responde a una demanda de mano de obra en las ciudades, sino a la búsqueda de una mayor posibilidad de supervivencia y de mejoras sustanciales en la calidad de vida, cuando "el pobre labrador siente la presión insostenible de la miseria, no se rebela, emigra"⁹. Cabe destacar que con el proceso de industrialización aumenta la transferencia de actividades y por lo tanto de personas del campo a la ciudad.

Las migraciones son ocasionadas por los llamados "factores de expulsión", mismos que son de dos órdenes: "los factores de cambio, que derivan de la introducción de relaciones de producción capitalistas en las áreas rurales, lo cual provoca expropiaciones a campesinos y factores de estancamiento que resultan de la incapacidad de los productores en economía de subsistencia para elevar la productividad de la tierra"¹⁰.

También debe añadirse que existen otros factores llamados de "atracción", siendo el más importante el de la demanda de fuerza de trabajo, no sólo la generada por las empresas industriales sino también la que resulta de la expansión de los servicios prestados por empresas públicas, instituciones administrativas y comerciales o individuos autónomos.

⁸ Singer Paul, "Economía Política de la Urbanización", México, siglo XXI, 1983.p.41.

⁹ Wilhelm, Jorge, et. al. "Medio Ambiente y Urbanización", Buenos Aires:Consejo latinoamericano de Ciencias Sociales, 1982.p.207.

¹⁰ Ibid ,p.41.

Es importante señalar que el desarrollo urbano y la urbanización se circunscriben en lo que se denomina ciudad, definida por Castells como "el lugar geográfico donde se instala la superestructura político-administrativa correspondiente a una sociedad en que las técnicas y las condiciones materiales (medio ambiente, población) han posibilitado la diferenciación del producto entre la reproducción simple y ampliada de la fuerza de trabajo..."¹¹

La ciudad, además de ser una unidad económica que produce, distribuye y consume, es la sede del poder en donde existe una relación de dominación y explotación determinada por la participación diferenciada de los hombres en los procesos de producción y distribución, generando la expansión de la división del trabajo, cuyo límite es el tamaño del mercado, mismo que es determinado a su vez por las fronteras políticas y por el costo de los transportes.

En general, podemos resumir que en la urbanización contemporánea existe una incesante división social del trabajo en donde se presenta una transferencia de la fuerza de trabajo agrícola hacia actividades secundarias y terciarias, así como la modernización tecnológica de los procesos de producción y una diferenciación política y social entre el medio rural y urbano.

1.3.1. El proceso de urbanización en México

La urbanización en este siglo, ha tenido según los especialistas dos ritmos diferentes en nuestro país; en las primeras cuatro décadas de una manera lenta y en los cincuenta años restantes en forma acelerada.

En la primera etapa, que comprende de 1900 a 1940, el crecimiento urbano fue gradual y heterógeno por la presencia de factores políticos y económicos internos y externos. En la primera década, debido a que las relaciones laborales prevaletentes en las haciendas impedía la migración hacia las ciudades, permitió que el crecimiento de la población urbana fuera fundamentalmente natural.

¹¹ Castells Manuel "Problemas de investigación en sociología urbana" México siglo XXI 12ª ed. 1971. p.85.

En esta etapa, corresponde al núcleo central de la ciudad, misma que se circunscribe a los límites del Distrito Federal, consolidando su papel de centro comercial y de servicios. Durante el movimiento revolucionario aumentó el crecimiento de las ciudades, principalmente por la migración de gente que buscaba refugio.

En la cuarta década, el proceso de urbanización disminuyó su ritmo debido a que la recesión económica mundial afectó el incipiente crecimiento industrial y también por la política de reparto agrario que adoptó el gobierno de Lázaro Cárdenas, misma que contribuyó a disminuir los flujos migratorios hacia las ciudades.

La segunda etapa, considerada como urbanización acelerada (1940-1990), se caracterizó porque el ritmo de crecimiento de la población urbana registró un ascenso constante: "de 20% en 1940 pasó a 28% en 1950, a 36% en 1960, a 44.9% en 1970, a 52.7% en 1980 y a 57.5% en 1990"¹². Dentro de esta etapa, de 1930 a 1950 al mismo tiempo que se observó un alta tasa de crecimiento demográfico, aumentó la extensión espacial de la ciudad, existiendo únicamente seis delegaciones y un municipio en el estado de México. En este periodo se inició el fenómeno de descentralización de la actividad económica, ya que el comercio y los servicios comenzaron a desarrollarse fuera de la zona central, en las unidades periféricas administrativas.

A partir del 31 de diciembre 1941, en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (L.O.D.D.F.) se expidió la división del mencionado organismo en doce delegaciones: Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Milpa Alta, Alvaro Obregón, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco.

De 1950 a 1980, se presentó una extensión del Distrito Federal (D.F.) por el norte hacia los municipios del estado de México como Ecatepec, Naucalpan y Tlanepantla, posteriormente Chimalhuacán en 1960, mismos que registraron una expansión demográfica importante debido a la construcción de grandes obras infraestructurales, como la construcción del periférico que unió a Naucalpan y Tlanepantla, así como la creación de una nueva zona industrial que formaba parte del modelo de desconcentración industrial del centro de la ciudad de México hacia su periferia norte.

¹² Soberanes, José L. "La Reforma Urbana", México, F.C.E., 1993, p.24.

Entre 1960 y 1970, se incorporaron en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (Z.M.C.M.) los municipios de Coacalco, Cuautitlán, Cuautitlán Izacalli, Huixquilucan, Netzahualcóyotl, Tultitlán, Zaragoza y la Paz. Además en 1970, con las reformas a la L.O.A.P.D.D.F. se modificó la anterior división política del D.F. de 12 a 16 delegaciones, anexándose a las señaladas anteriormente las siguientes: Cuzcohtémoc, Venustiano Carranza, Miguel Hidalgo y Benito Juárez.

Debemos agregar que el Area Urbana de la Ciudad de México (A.U.C.M.) conocida como zona conurbada, a la cual me referiré en el desarrollo de nuestro trabajo, abarca las 16 delegaciones del D.F., los doce municipios del estado de México mencionados anteriormente y cinco más incorporados en los últimos años: Chalco, Chicoloapan, Ixtapaluca, Nicolas Romero y Tecámac.

Finalmente, se ha considerado que del año de 1990 al 2010, la Ciudad de México y Toluca se uniran, constituyendo un aglomerado metropolitano al cual se le ha denominado Megalópolis de la ciudad de México por ser la capital la urbe principal, de hecho esta unión es en la actualidad una realidad.

1.4. La concentración socio-económica en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México

En México como en muchos países subdesarrollados, el capital se benefició por subsidios principalmente en forma de exenciones fiscales y en el costo de la mano de obra, al ser subsidiado dicho costo indirectamente mediante el suministro de servicios sociales (salud, alimentación, educación, etc.) en parte o totalmente pagados por el Estado, así como de los servicios de infraestructura, tales como transporte, energía, comunicaciones, etc.. Las mayores inversiones sólo beneficiaron a las ciudades con mejores condiciones de mercado, de mano de obra calificada e infraestructura de servicios.

De esta manera, en tanto que el gobierno subsidie ciertas actividades industriales "de manera directa o indirecta, la carga fiscal sobre el conjunto de las demás actividades se hace más pesada... invirtiendo las autoridades cada vez mayores sumas a la ampliación de servicios urbanos, recurriendo a medidas cada vez más caras como trenes subterráneos, vías elevadas, etc."¹³

¹³ Singer, Paul.op.cit.p.36.

La asignación de recursos económicos en el A.U.C.M. es mayor que en otras regiones del país, lo cual constituye un obstáculo para el desarrollo económico nacional creando desequilibrios de desarrollo regional y urbano, así como fuertes corrientes migratorias hacia el centro.

El crecimiento demográfico constante que ha experimentado el A.U.C.M. a partir de 1980, ha constituido un factor determinante en el sinnúmero de problemas socioeconómicos y políticos que existen en la misma, implicando grandes costos económicos y sociales tanto al interior de la propia metrópoli como de carácter urbano-regional, es decir, que otras ciudades y zonas tienen limitadas las posibilidades de desarrollo con las consecuencias sociogeográficas, reflejadas en la disparidad de ingresos y niveles de vida.

La expansión económica del A.U.C.M., es financiada en gran parte por la provincia, ya que la concentración de las actividades atraen el capital formado en el interior del país. Sin embargo, esta situación no favorece el necesario proceso de industrialización y desarrollo del país, pero en cambio aumenta el congestionamiento y la problemática interna.

El crecimiento de las ciudades, como norma, se caracteriza por "seguir un proceso de concentración y centralización productiva y poblacional y posteriormente de dispersión y descentralización hacia la periferia"¹⁴. De esta manera, el desplazamiento hacia la periferia tanto de los grupos de bajos recursos como de los de ingresos altos y medios ha originado cinturones de miseria por un lado, y por otro, la construcción de zonas residenciales que invocan la exclusividad de determinados grupos sociales en la búsqueda de mayor espacio y confort.

La urbanización en el A.U.C.M. ha sido motivada además de los factores anteriormente expuestos, por la invasión irregular de terrenos y el fraccionamiento de tierras ejidales ante la actitud permisiva de las autoridades, situación que ha impedido la existencia de una oferta legal de suelo para los sectores populares.

¹⁴ González, Salazar, op.cit. p.89.

Ante el contexto anterior, el surgimiento de asentamientos humanos, ocasiona una mayor demanda de servicios urbanos y a la vez una mayor inversión pública destinada al A.U.C.M. para la introducción de servicios y mejoras en la infraestructura, lo cual crea la especulación inmobiliaria debido a la "revalorización de los terrenos a medida que la ciudad se expande y se realizan obras públicas"¹⁵.

Después de obtenerse la regularización "el juego del mercado permite la transferencia de esta tierra valorizada por el esfuerzo de los colonos a nuevos asentamientos de la clase media mucho más rentables para los fraccionadores"¹⁶, es decir, la tierra suburbana adquiere un costo más alto en el mercado y se producen nuevos asentamientos hacia la periferia, fenómeno que se conoce como expansión de la ciudad.

Dicho fenómeno se ha intensificado en la actualidad, ante el impulso que el gobierno ha dado en materia de desarrollo urbano con la autorización para la construcción de proyectos inmobiliarios principalmente oficinas, comercios, viviendas y hoteles, en los corredores de Reforma, Perisur, Lomas, Polanco, Insurgentes, Iztapalapa, Santa Fe y en el oriente el Parque de Servicios Tecnológicos de la ciudad de México, que cuenta con la infraestructura necesaria para la instalación de empresas con procesos industriales limpios, de bajo consumo de agua y de tecnología de punta.

Sin embargo, esta tendencia no influye para hacer más transitable la ciudad, "sino más bien para generar una mayor dispersión, mayores necesidades de transporte urbano y una más aguda dependencia respecto del automóvil privado"¹⁷. La necesidad de proveer medios de acceso hacia todas las zonas y los requerimientos de carreteras y estacionamientos han ido demandando cada vez más espacio.

En conclusión, en el fondo del problema del transporte en el A.U.C.M., se encuentra la urbanización que se ha dado de manera anárquica e ilegal, a través de invasiones de tierras primordialmente en la periferia, donde se construyen viviendas precarias con la expectativa de que a largo plazo se proveerán los servicios y les será otorgado el título de propiedad.

¹⁵ Ibid, p.90.

¹⁶ Castells Mammel "Crisis Urbana y Cambio Social". México, siglo XXI, 1981. p.138.

¹⁷ Currie, J. Auchlin. "Urbanización y Desarrollo", México, Gemika, 1979, p.81.

En gran parte la tolerancia que en años anteriores se permitió a las invasiones, así como la falta de un verdadero modelo de desarrollo urbano ha hecho difícil la planeación en el uso de la tierra, lo que ha provocado: alteraciones en la productividad natural de la misma, en la calidad del aire, la disponibilidad del agua y en general el deterioro de los procesos ecológicos vitales.

1.5. El transporte público de pasajeros

El transporte urbano se puede dividir en dos tipos: el transporte de pasajeros y el transporte de carga. En el primer tipo de transporte se incluyen el Sistema de Transporte Eléctrico (S.T.E.), el Sistema de Transporte Colectivo Metro (S.T.C.-Metro), los autobuses de la ex-Ruta 100, taxis, automóviles privados y bicicletas. A su vez, puede subdividirse en transporte público y transporte privado de pasajeros. En el primer rubro, se consideraría el ferrocarril, los autobuses y los taxis, en tanto que en el segundo, el automóvil particular y la bicicleta.

El transporte urbano constituye uno de los elementos más importantes de la estructura urbana, pues vincula las distintas actividades económicas mediante el traslado de personas y mercancías, en otras palabras, "hace concurrir en el espacio los principales factores de la producción: insumos, medios y fuerza de trabajo"¹⁸ y su funcionamiento se encuentra "condicionado a los procesos de crecimiento demográfico y físico y se comporta de manera similar al modelo de crecimiento y urbanización desordenado que ha tenido la ciudad"¹⁹.

Consecuentemente, el transporte constituye parte de la dinámica de la ciudad impuesta por las actividades económicas, los servicios, la infraestructura y la vivienda, por lo que se convierte en una necesidad producto de la acumulación y concentración económica y demográfica, teniendo una función esencial para la reproducción de la fuerza de trabajo dentro de la reproducción social del capital.

Las necesidades de movilidad que la compra-venta y reposición de la fuerza de trabajo exige a los trabajadores, son satisfechas por el transporte, es decir, atiende la movilidad espacial que la actividad económica exige a los trabajadores.

¹⁸ Legorreta, Jorge. "Transporte y Contaminación en la Ciudad de México". México, Centro de Ecodesarrollo, 1989, p. 13.

¹⁹ Ibid., p. 31.

En general, el transporte de pasajeros es un servicio mercantilizado que los trabajadores adquieren con parte de su salario. Sin embargo, debido a su importancia, este tipo de transporte recibe por lo general, subsidios gubernamentales a excepción de los taxis colectivos lo cual constituye un salario indirecto o complementario para los trabajadores.

También se ha definido el transporte como "un proceso tecnológico, económico y social cuya función es trasladar personas y cosas de un lugar a otro a través del espacio. Es un proceso porque consta de una serie de actividades que se repiten constantemente (cargar, desplazarse, descargar, etc.). Es tecnológico porque involucra el uso de diversos conocimientos técnicos con fines productivos; es económico y social porque representa una condición indispensable para el desarrollo de las actividades productivas y de interrelación social"²⁰

De acuerdo con la definición anterior, el transporte urbano se puede considerar como un fenómeno tecnológico pues tiene una relación estrecha con la evolución de los métodos y medios creados por el hombre con la finalidad de mejorar las posibilidades de desplazamiento, tanto de personas como de cosas. También se considera un elemento importante para el desarrollo de una economía, el cual puede ocasionar serias dificultades en ella cuando es ineficiente.

Por otra parte, se define el sector transporte como "el conjunto de instituciones, personas, recursos y servicios que participan de manera directa en la realización de un servicio que consiste en trasladar personas y bienes"²¹.

En el D.F., el transporte público de pasajeros se conforma por "la articulación entre un medio masivo; Sistema de Transporte Colectivo (S.T.C.-Metro) y dos medios colectivos que lo complementan: los autobuses urbanos de propiedad pública y los taxis colectivos de propiedad privada"²².

²⁰ Islas, Rivera, Victor. "Estructura y Desarrollo del Sector Transporte". México, COLMEX, 1990.p.13.

²¹ Ibid.,p.13.

²² Rodríguez, Gerardo. "Diseño en el Transporte Público de Pasajeros". México. UAM Azcapotzalco, 1992,p.37.

Considerando que el desarrollo del capital conlleva a una creciente concentración urbana y a su vez a una mayor división del trabajo, -ocasionando la separación espacial de las actividades y por ende la expansión física de la ciudad-, el Estado ha adoptado un proceso de urbanización basado en el uso intensivo del automóvil particular requiriendo para su funcionamiento de importantes obras viales.

Asimismo, en lo que se refiere al transporte público de pasajeros, existen dos formas de prestación de este servicio, la prestación directa por medio de empresas públicas y las concesiones a empresas privadas o individuos. La existencia de estas dos formas, ha creado enfrentamientos entre los concesionarios (empresas o personas físicas) y las empresas estatales, otorgando estas últimas el servicio de manera subsidiada.

El transporte público concesionado de pasajeros, se ha caracterizado porque "su rentabilidad económica se basa en gran parte en utilizar sin costo la infraestructura vial",²³ lo que correspondería a un subsidio indirecto.

La imposibilidad de los concesionarios para otorgar un eficiente servicio de transporte masivo con cierta rentabilidad, ha obligado al Estado a intervenir en este tipo de servicio, permitiendo en términos económicos "cubrir satisfactores del bienestar social, cuya producción es poco rentable para los particulares en determinados periodos y circunstancias históricas"²⁴ y en términos políticos garantiza su funcionamiento constante por ser un servicio necesario para el sector productivo (empresarios, industriales y trabajadores).

Para que el transporte de personas coadyuve al buen funcionamiento de la ciudad, es necesario que el traslado se realice con seguridad, comodidad y prontitud. Aunque estas condiciones parecen simples, para lograrlas debe tenerse en cuenta la complejidad del problema, "ya que dependen tanto de las características del crecimiento de la demanda y la oferta de estos servicios y de la eficiencia y coordinación de las empresas que los prestan, como las disponibilidades de vialidad e infraestructura complementaria y de su uso racional, así como de la configuración y del trazado mismo de la ciudad"²⁵.

²³ Legorreta, Jorge, op.cit.,p.15.

²⁴ Ibid.,p.14.

²⁵ González, Salazar, Gloria.op. cit.,p.94.

De acuerdo con lo anterior, la eficiencia y eficacia en el transporte de pasajeros, depende de la coordinación de las empresas e instituciones gubernamentales que lo prestan y de la planeación urbana, pero al ser ineficientes dichas acciones en la práctica, repercuten en el transporte de pasajeros de la misma forma.

1.5.1. Transporte público concesionado de pasajeros

A continuación hablaremos brevemente, sobre los antecedentes del transporte público concesionado de pasajeros, iniciando desde 1917 cuando aparecieron los primeros camiones de pasajeros en la ciudad, encontrándose al igual que los tranvías en manos de particulares. Los tranvías en este tiempo, "contaban con 14 líneas y 343 kilómetros que facilitaban la producción industrial, ya que eran utilizados por los obreros que laboraban en la incipiente industria localizada en Tlalpan, Azcapotzalco y Tlanepantla"²⁶.

De esta manera, como lo manifiesta Bernardo Navarro, "el transporte público de pasajeros va adquiriendo una de sus funciones básicas: servir en el traslado de la fuerza de trabajo entre su domicilio y su lugar de labor"²⁷.

En el década de los treinta, el desarrollo y consolidación de los autotransportistas se ve acompañado de la descentralización de la ciudad y la expansión de ésta hacia las periferias urbanas.

Para 1945, los autobuses lograron, con el apoyo gubernamental, expandirse más que los tranvías gracias a su flexibilidad, pues satisfacía las necesidades de una urbe en gran expansión hacia su periferia, debido al acelerado proceso de industrialización que originó un incremento en la población, principalmente en las zonas donde se asentó la industria que fue el Norte y Oriente de la ciudad.

²⁶ Navarro, Bernardo. "El Transporte Metropolitano en la Coyuntura Metropolitana", en: Bustamante Carlos y Burguenio Fausto. "Economía y Planificación Urbana en México", U.N.A.M., 1989, p.53

²⁷ loc.cit.

Desde los años veinte ya existía la participación estatal mediante importantes subsidios a los tranvías y camiones de pasajeros aún cuando estos eran privados, ya que el gremio de permisionarios de estos últimos, fue considerado base de apoyo político de los regímenes pos-revolucionarios. De esta forma, se expandieron y lograron desplazar al capital extranjero propietario de los tranvías.

En 1940 surgieron las primeras organizaciones de taxistas, que operaban los llamados "cocodrilos" junto con las primeras unidades colectivas. Para 1946, el Estado participaba en el autotransporte de pasajeros a través del otorgamiento de concesiones privadas (inicialmente a la organización denominada "Alianza de Camioneros" y mediante la empresa descentralizada "Servicios de Transportes Eléctricos del D.F."). Dicha intervención estatal se consolidó con la nacionalización de los tranvías a la empresa extranjera que los detentaba y posteriormente en la década de los 60's con la planeación y construcción del Sistema de Transporte Colectivo Metro (S.T.C.-Metro).

La "Alianza de Camioneros" logró una gran influencia política principalmente en la toma de decisiones sobre el funcionamiento del transporte en la ciudad de México. Esta organización inicialmente se opuso a la construcción del metro, sin embargo, se vió favorecida con el acortamiento de rutas y la absorción de un mercado cautivo en la periferia de la ciudad. Con el servicio del metro, disminuyeron las rutas al centro de la ciudad y proliferaron las rutas periféricas.

En los años cincuenta, la estructura urbana se va conformando a partir de la ubicación de la industria en la zona nor-oriente, localizándose desde Tacuba, Naucalpan y Tlanepanila hasta Ecatepec y Xalostoc. En estas circunstancias, el A.U.C.M. experimentó una acelerada expansión horizontal provocando un incremento en número y longitud de los desplazamientos. Esta situación ha creado junto con el aumento en el número de automóviles, lentitud de tránsito y alargamiento de los viajes en transporte colectivo, caracterizándose por recorridos cada vez más costosos, incómodos e inseguros y una inversión creciente de tiempo y esfuerzo que se traduce en desgaste físico para la ciudadanía en general.

El automóvil inició su dominio a finales de los años sesenta, pero lejos de responder a las necesidades de traslado de las mayorías ha respondido a los requerimientos de los estratos altos y medios, con la consecuente saturación de las áreas viales disponibles. El largo tiempo ocupado en los recorridos es un obstáculo para el proceso de producción y representa un desgaste ocioso de la fuerza de trabajo.

A mediados de la década de los sesenta, se registró un incremento en los vehículos considerados de baja capacidad, incluidos además de los vehículos particulares los de alquiler. Estos últimos aumentaron de manera constante principalmente a partir de la crisis económica de los años 80's, cambiando además la forma de prestar el servicio, primero como vehículos tipo sedán tolerados, posteriormente como vagonetas (combis) y finalmente como minibuses.

Para 1967, el transporte de pasajeros se caracterizó por tener condiciones de vialidad deficiente, centro congestionado de imposible circulación en horas pico y un sistema de transporte apoyado en líneas de autobuses no estructurada con problemas de operación y rentabilidad.

En general, la situación del transporte de pasajeros que existía en este tiempo, se caracterizaba por los siguientes aspectos:

- *"Una demanda excesiva;*
- *La operación de numerosas líneas de autobuses y transportes eléctricos sin ninguna coordinación;*
- *La escasa planeación provocaba que el 75% de las líneas llegaran al primer cuadro de la ciudad, ocasionando serios congestionamientos;*
- *La falta de terminales adecuadas para los servicios;*
- *Los equipos existentes anticuados o excesivamente usados, de operación lenta, deficiente e incómoda;*
- *La ausencia de continuidad en algunas avenidas y calles importantes;*
- *La velocidad de autobuses y trolebuses en el centro de la ciudad, menor incluso, al de una persona caminando;*

- *La inversión de cuatro millones horas-hombre por día de transporte;*
- *La ubicación de gran número de terminales en el centro de la ciudad*²⁸.

En este marco, la única alternativa para el transporte masivo de pasajeros era la vía subterránea y no la superficial. Por otra parte, con el incremento de la población y la ampliación física de la ciudad, el autobús se apropió del mercado marginal proporcionado por los habitantes de las recientes colonias periféricas. Después de haberse consolidado su posición en el mercado, se inició la concentración de este tipo de transporte en pocos individuos, por lo que el gobierno inició las primeras regulaciones estatales en lo referente al número de permisos que cada persona podía poseer.

A partir de 1969, como resultado de la operación del metro, fue necesario realizar la primera reestructuración de los demás medios de transporte afectados en su funcionalidad, principalmente los autobuses. Ante la capacidad de movilización del metro, las rutas de los autobuses se acortaron, convirtiéndose en un medio complementario o alimentador del mismo.

En esta época, otra característica de las líneas concesionadas de autobuses, fue su conformación en 24 sociedades anónimas mercantiles, las cuales monopolizaban el transporte de pasajeros en superficie y se sobreponían a toda reglamentación, ejerciendo presión al gobierno para fijar la tarifa.

Estas empresas se caracterizaban por prestar el servicio bajo la concepción de la ganancia y con un parque vehicular obsoleto, que al no ser renovado fue incapaz para satisfacer la demanda y brindar un servicio cómodo, económico, eficiente y racional.

Ante ello, el gobierno optó por decretar la estatización del transporte de pasajeros concesionado, creando en 1981 el organismo público descentralizado denominado (Ruta 100), revocando todas las concesiones otorgadas a los particulares para la prestación del servicio, enfrentando de esta forma un problema social.

²⁸ Rodríguez, Gerardo, op. cit., p.34.

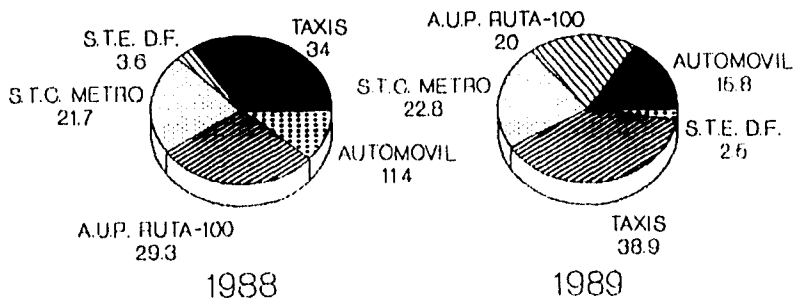
Sin embargo, a partir de 1984, con la introducción de las vagonetas tipo combi, parecían repetirse las mismas características que se observaban con los autobuses privados, en lo que se refiere a la actividad competitiva de los operadores, su sobreexplotación y la utilización intensiva del capital fijo. La inversión en combis, se mostraba atractiva por la recuperación rápida de la misma, debido a las rutas cortas y a la existencia de una demanda cautiva.

Conforme se agudizó la crisis económica, el transporte público concesionado se presentó inicialmente como una solución transitoria, sin embargo, su importancia se fue consolidando. Aún cuando las partidas para el transporte público de pasajeros han ocupado un lugar importante en el presupuesto oficial, éstas han resultado insuficientes en relación al aumento de la demanda, por lo que los taxis principalmente colectivos, se han convertido en un medio de transporte importante para el A.U.C.M.

En los siguientes cuadros se muestra el porcentaje en la distribución de viajes por modo en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (Z.M.C.M.)

CUADRO 1.

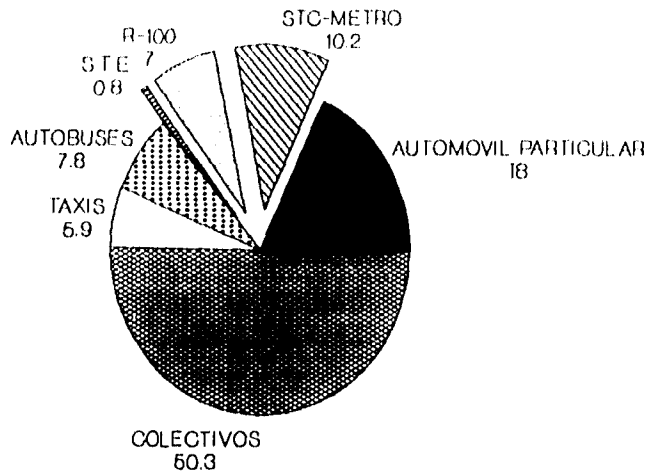
DISTRIBUCION MODAL (%) PASAJEROS TRANSPORTADOS AL DIA EN EL D.F.



FUENTE: D.D.F., Coordinación General de Transporte, Anuario de Transporte y Vialidad, 1989.

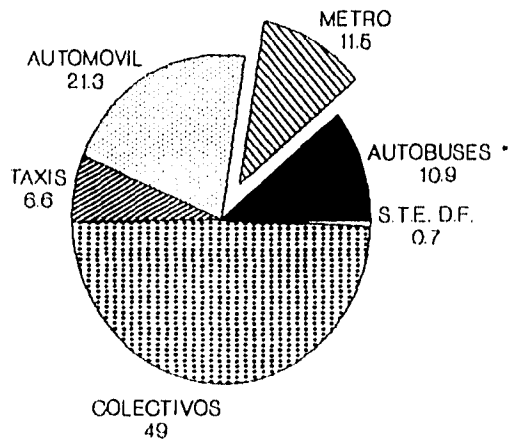
CUADRO 2.

**DISTRIBUCION MODAL (%)
PASAJEROS TRANSPORTADOS
AL DIA EN EL D.F.**



FUENTE: D.D.F., C.G.T., Anuario de Transporte y Vialidad, 1992

**CUADRO 3. Porcentajes de Distribución de Viajes en
la Zona Metropolitana de la Ciudad de
México.**



* Incluye Ruta-100 y
Autobuses Interurbanos

Fuente: D.D.F., S.T.C.-Metro, 1994.

Como se puede observar en los cuadros anteriores, es evidente la disminución en el porcentaje de viajes/persona/día por parte de los organismos descentralizados del D.D.F., que descendió de 54.6% en 1988 a 23.1% en 1994, incluyendo autobuses interurbanos, en tanto que los taxis en general, pasaron del 34% al 49%, debido a la falta de una planeación adecuada y al juego de intereses que prevalecen en este sector. En contrapartida, el automóvil particular ha incrementado su participación.

De esta manera, en la actualidad el transporte público estatal, cuenta con sólo el 0.31% del parque vehicular; el sistema colectivo de baja capacidad que se integra por combis y microbuses, utiliza el 4.7% de los vehículos, y los automóviles particulares y taxis, disponen del 95% del parque vehicular.²⁹

Los taxis tanto colectivos como de sitio y libres, tienen la ventaja de tener un bajo costo de inserción, lo que significa, que una cantidad considerable de vehículos pudieran incorporarse a corto plazo a ofrecer el servicio y satisfacer provisionalmente la demanda, sin la necesidad de recurrir a la inversión pública. Al mismo tiempo, ofrecen una mayor versatilidad para la transportación y expansión de las rutas, dada la facilidad para penetrar en aquellos lugares donde el transporte público estatal no llega.

En 1983 y principios de 1984, de acuerdo con la encuesta origen y destino que realizó el gobierno en la Z.M.C.M., se concluyó que la mayoría de los viajes se generaban en los municipios mexiquenses. De dicha encuesta, se desprendió que era necesario incrementar el parque vehicular asignado al transporte masivo dadas las expectativas del crecimiento poblacional.

En este sentido, en los últimos años, la política de intervención del Estado en el transporte se ha caracterizado por suprimir gradualmente los subsidios mediante el incremento paulatino de las tarifas y fortalecer su tendencia hacia su privatización. Dicha tendencia se ha observado en el Distrito Federal, en virtud de que el gobierno no sólo ha permitido sino también ha apoyado financieramente (vía créditos BANOBRAS) la expansión de taxis colectivos, de sitio y libres, logrando superar temporalmente los rezagos existentes en inversión e intervención pública en el transporte, como se aprecia en el siguiente cuadro:

²⁹ D.D.F., C.G.T., Dirección General de Desarrollo Integral del Transporte, 1994.

CUADRO 4.

SERVICIO DE TRANSPORTE CONCESIONADO POR NUMERO DE UNIDADES, RUTAS Y RAMALES EN LA CIUDAD DE MEXICO

Con Itinerario Fijo					
Año	Número de Unidades			Número de Rutas	Número de Ramales
	Sedán	Combi	Minibús		
1988	5,523	33,236	3,276	102	748
1989	4,631	29,288	8,116	102	1,200
1990	4,625	27,680	10,260	102	1,200
1991	3,346	19,940	18,836	102	1,200
1992	2,850	18,000	21,464	103	1,500

Sin Itinerario Fijo			
Año	Número de Unidades Taxi		Número de Sitios
	Libre	De Sitio	
1988	27,017	24,889	154
1989	27,675	24,231	154
1990	30,742	24,973	154
1991	33,947	25,104	154
1992	34,034	25,177	165

FUENTE: D.D.F., S.G.P. Y V., Dirección General de Autotransporte Urbano.

A pesar de las ventajas ofrecidas por este medio de transporte, cabe mencionar su influencia en la congestión urbana no sólo en los principales corredores del D.F., sino también en las regiones aledañas a la gran metrópoli cuyos accesos y zonas céntricas también se congestionan.

Este patrón ha sido favorecido por la expansión horizontal de la ciudad mediante la urbanización de las periferias urbanas y el acercamiento de los poblados aledaños al área metropolitana, recorriendo los colectivos en algunos casos largas distancias desde los asentamientos denominados como "dormitorios" hasta el centro de la ciudad.

El transporte público concesionado de pasajeros se clasifica en taxis con y sin itinerario fijo y se caracteriza por prestar un servicio mediante el cual el usuario contrata la transportación de un lugar a otro, pagando el tiempo de uso o bien, la distancia que recorra el medio de transporte. Dentro de la primera modalidad se encuentran los llamados "taxis colectivos", en tanto que en la segunda clasificación se ubican los taxis libres y de sitio.

En el Manual de Operación para el Programa de Revista Vehicular que anualmente expide la Dirección General de Autotransporte Urbano (D.G.A.U.) clasifica el servicio de transporte público de pasajeros con y sin itinerario fijo y de turismo de la siguiente manera: en la primera modalidad se define "el servicio prestado al usuario por permisionarios, que cuentan con una base y ruta específica de trayecto (microbuses y/o combis)", mientras que los vehículos sin itinerario fijo y de turismo corresponden a aquellos "permisionarios con vehículos que prestan el servicio en distintos puntos de la ciudad, bien pueden estar ubicados en un sitio y/o base, que andar circulando indistintamente"³⁰, por ello los taxis libres y de sitio se encuadrarán en esta modalidad. A continuación explicaremos cada una de las diferentes modalidades mencionadas.

1.5.1.1. Taxis sin itinerario fijo

Además de las definiciones expuestas anteriormente, también se define al taxi como un "vehículo con un permiso oficial que se alquila para el transporte de pasajeros en forma individual o colectiva con o sin itinerario fijo circulando por la ciudad libremente o permaneciendo en un sitio o recorriendo una ruta autorizada por el gobierno"³¹. De acuerdo con esta definición, los taxis se clasifican a su vez en taxis con o sin itinerario fijo. Estos últimos surgieron como una alternativa más de transporte distinguiéndose de los colectivos por su rapidez y comodidad.

³⁰ D.D.F., Gaceta Oficial del D.F., 24 de mayo de 1993.

³¹ Barrón, Sesma, Miguel. "Transporte de Pasajeros en Taxi en la Ciudad de México". México, tesis ITAM, economía, 1985, p.15

Dentro de los taxis sin itinerario fijo, se encuentran los taxis libres o autónomos y los de sitio. Este último se caracteriza por el hecho de que el pasajero acude para obtener el servicio o muchas veces con una llamada telefónica lo recibe

El sitio se define a su vez como "el lugar autorizado fuera de la vía pública para contratación y estacionamiento limitado de unidades de servicio público de transporte de personas sin itinerario fijo"³² y también se define el área de taxis como el "espacio en la vía pública que sin alterar la vialidad permite, en zonas de alta demanda de transporte urbano, el estacionamiento momentáneo de unidades de servicio público de transporte de personas sin itinerario fijo"³³.

Los sitios se clasifican en sitios de caseta, de turismo, de radiotelefonía y de terminales, mismos que explicaré a continuación.

1.5.1.2. Sitios de caseta

Los sitios de caseta tienen bases en lugares predeterminados, entendiéndose por base el lugar de la vía pública o predio particular en donde los taxis que pertenezcan a un sitio se estacionan para que el público acuda a solicitar el servicio. La creación y proliferación de los sitios fue dada primero por las necesidades de transporte y segundo por la demanda del público usuario de los mismos. Con el tiempo esta demanda creó las diferentes modalidades de sitios, de acuerdo a los lugares donde se requería el servicio.

1.5.1.3. Sitios de turismo

Los sitios de turismo fueron creados por el hecho de que los taxis se estacionaban fuera de los hoteles para ofrecer sus servicios a los turistas, no sólo para llevarlos a su destino sino también para mostrarles la ciudad y sus alrededores. Sin embargo, se presentó el problema cuando salían a carreteras federales y al no tener la autorización para circular fuera del D.F., eran infraccionados.

³² Gaceta Oficial del D.D.F., 3 de agosto de 1992, tomoII, p.3.

³³ loc. cit.

Ante tal situación, fue necesario elaborar un convenio tripartita entre la Secretaria de Comunicaciones y Transportes(S.C.T), la Secretaria de Turismo (S.T.) y el D.D.F. para que pudiesen prestar el servicio tanto en zona federal como en el mismo D. F. Los taxis dentro de esta modalidad, prestan su servicio en agencias de viajes, en los hoteles y en centros turísticos.

1.5.1.4. Sitios de radiotelefonía

Los taxis dentro de esta modalidad, cuentan con aparatos receptores de radiocomunicación, lo cual les permite prestar el servicio con mayor rapidez y seguridad que un taxi común, evitando el desgaste de motores, llantas, frenos y sobre todo pérdida de tiempo que conlleva la circulación en forma continua.

De esta manera, el cliente solicita el servicio por teléfono a la central, en el lugar y hora que lo desee y a través de los aparatos de radiocomunicación se localiza al taxi más cercano a la dirección donde es solicitado el servicio y éste se reporta a la central con una clave que le es asignada, haciéndose responsable de cubrir el servicio. Por este motivo, el cliente tiene mayor seguridad y rapidez en el servicio aunque por ello paga una tarifa más elevada que la de un sitio común.

1.5.1.5. Sitios en terminales

Los sitios de terminales, se crearon por el requerimiento de transporte originado por la gran afluencia de pasajeros en las terminales de autobuses y ferrocarriles, facilitando al usuario que lo requiera, un transporte seguro, cómodo y rápido a su destino.

1.5.1.6. Taxis libres o autónomos

Este tipo de taxis se definen como aquellas concesiones debidamente autorizadas por el D.D.F. para prestar el servicio público de transporte de pasajeros en automóvil sin tener un lugar o ruta fija. Algunos taxis dentro de esta modalidad no se encuentran organizados, es decir, no pertenecen a alguna organización o sitio, por lo que se los considera autónomos, aunque algunos concesionarios se han adherido a determinadas agrupaciones para solicitar los servicios de gestoría cuando los propietarios no tienen la disponibilidad de tiempo para efectuarlos por su propia cuenta.

1.5.1.7. Taxis colectivos o de ruta fija

El concepto de ruta se define como " la agrupación de concesionarios debidamente autorizados por el D.D.F. para prestar el servicio de transporte público de pasajeros en automóviles de alquiler ante quien el público puede acudir para solicitar el servicio"³⁴, encontrándose dichas rutas definidas y distinguidas oficialmente por un número, mismas que a su vez se integran por una diversidad de ramales. En algunos casos, comparten el mismo trayecto con los vehículos de carácter estatal (Ruta 100 y trolebuses), cobrando una tarifa superior.

El servicio de los denominados taxis colectivos, se encuentra estrechamente relacionado con el Sistema de Transporte Colectivo-Metro (S.T.C.-Metro), debido a que se "estructuró en relación directa al funcionamiento y crecimiento de la red del metro"³⁵.

Los taxis colectivos tienen su origen a principios de los años cincuenta, llegando a funcionar de manera irregular sin ruta fija durante cerca de veinte años. Fueron aumentando de manera paulatina efectuando recorridos en competencia con las rutas de autobús, trolebús y tranvías.

Para finales de los años sesenta, se observaba una proliferación de rutas y unidades de los taxis colectivos, convirtiéndose las estaciones del metro en paraderos de este tipo de unidades, cuya organización y planeación de los mismos se inició a partir de 1984. De este modo, se establecieron bases de taxis colectivos en las diferentes estaciones del metro, convirtiéndose en un servicio alimentador de éste.

A medida que la ciudad crece hacia la periferia, éste medio de transporte también se expande, ocasionando en sus inicios algunos problemas como el aumento de tarifas y la falta de control público sobre el servicio entre 1975 y 1983, ya que circulaban sin permiso, por lo que se les denominaba "tolerados", pues eran unidades que invadían o cubrían nuevas rutas sin contar con el apoyo de las agrupaciones de taxistas y por ende de las autoridades.

³⁴ Tortoul, Montes, Claudia. "El Sistema de Transporte Público de Taxis en el D.F.". Tesis, U.N.A.M., Contaduría y Administración, 1983. p.79.

³⁵ Navarro, Bernardo. "El Traslado Masivo de la Fuerza de Trabajo en la Ciudad de México", México, Plaza y Valdes, 1988, p.59.

Posteriormente en 1984, se inició la regularización de los tolerados por medio del otorgamiento de placas y concesiones a través de las agrupaciones reconocidas por el gobierno. A partir de entonces, los conflictos entre las agrupaciones de taxis colectivos y las autoridades, se han negociado políticamente, como se verá más adelante.

Una de las ventajas de los taxis colectivos sobre los otros medios de transporte (Ruta 100, STC-Metro, Transporte Eléctrico), es la alta flexibilidad de los vehículos (combis, minibuses o microbuses) para cubrir la demanda de transporte en gran parte de la periferia en expansión.

Durante casi quince años (1970-1985) la mayor parte de los taxis colectivos fueron modelos atrasados tipo sedán. A partir de 1982, se autorizó la entrada de combis con una capacidad para diez plazas, mismas que fueron reemplazando paulatinamente a los vehículos tipo sedán y posteriormente en 1986 se introdujo en este tipo de servicio el minibus para veinte plazas.

El transporte colectivo concesionado movilizó en 1989, siete millones de pasajeros al día aproximadamente, con un parque vehicular de 42 mil unidades. A partir de entonces se constituyó como el tipo de transporte que mayor volumen de pasajeros desplaza en la actualidad. El parque vehicular en 1988, ascendió a 93,941 unidades correspondiendo 42,035 a los colectivos y 51,906 a los taxis libres y de sitio, cifra que se incrementó cada año.

La cobertura que ofrece este tipo de transporte comprende el D.F. y algunas zonas del estado de México. En diciembre de 1988 el número de rutas en operación fue de 102, contando con 748 derivaciones o ramales. (ver cuadro 4). De acuerdo con información más reciente, "de 2,000 peseros existentes en 1980, se pasó a 61,220 microbuses y minibuses actualmente...En aquellas fechas se realizaba por este medio el 9% de viajes/persona/día, mientras que hoy el sistema de transporte concesionado, traslada al 52% de viajeros de una ciudad cuya población ha crecido considerablemente. A pesar de representar apenas el 4% del total del parque vehicular que circula por la Ciudad de México, este medio se constituye en el principal servicio de transporte para alrededor de 16 millones de personas; de ahí su importancia y representatividad".³⁶

³⁶ D.D.F., Secretaría de Transportes y Vialidad. Programa Integral de Transporte y Vialidad 1995-2000, p.35.

Según Bernardo Navarro, la expansión de los colectivos ha generado la pérdida de la eficiencia general del sistema de transporte y la desarticulación de las políticas sectoriales, provocando una situación ventajosa para los concesionarios y permisionarios privados en relación con las tarifas.

Las deficiencias en el sistema de transporte han obedecido a los siguientes factores: el rezago del sistema global de transporte colectiva debido a la utilización de opciones atrasadas tecnológicamente, impropias en su diseño y operación así como inadecuadas para el tensionado medio ambiente metropolitano, además del desperdicio que implica el uso irracional de las unidades compitiendo entre sí, la exacerbación de tensiones en el tránsito urbano, suburbano e interurbano de la cuenca de México, pues las unidades de transporte colectivo son de baja capacidad, se usan de manera intensiva y sus operadores, frecuentemente violan las reglas de tránsito y de trato a los usuarios y a otros conductores de unidades de transporte, lo que genera serios problemas de seguridad.

En el fondo de la problemática creada por la desproporcionada expansión tanto de taxis colectivos como de sitio y libres y de la inexistencia de mecanismos para un efectivo control, se encuentra el pacto clientelar político prevaleciente entre las autoridades, las empresas automotrices, las organizaciones de taxistas más importantes y el Partido Revolucionario Institucional (P.R.I.), lo cual ha influido en la toma de decisiones para una mejor planeación y control en este tipo de transporte.

Podemos resumir con Jorge Legorreta, comentando que, "el surgimiento, crecimiento y la consolidación de los taxis colectivos es fruto de la incapacidad técnica y financiera del gobierno para cubrir directamente la demanda de transporte público en la ciudad; del amparo y del poder político alcanzado por algunos de sus principales dirigentes, tanto en el ámbito municipal como en las legislaturas estatal y federal; y de la política gubernamental de reducir el gasto público destinado al transporte de superficie y la apertura de grandes obras viales"³⁷.

³⁷ Legorreta, Jorge, op cit., p.195.

En general, concluimos que el problema en el transporte no es únicamente técnico o financiero, sino es un problema complejo en el que se encuentran interrelacionados los siguientes factores:

- *La centralización política y administrativa en la ciudad desde la época colonial, situación que condujo a la concentración de la población en la zona;*
- *El desarrollo industrial impulsado con el modelo de sustitución de importaciones, ubicó a las empresas donde los mercados eran mayores debido a la concentración de población, considerando que la existencia de mano de obra calificada, mejores condiciones de mercado e infraestructura de servicios en las ciudades, atrae a la industria, y;*
- *La concentración de servicios como el comercio, los servicios financieros, de salud etc..*

Los factores mencionados anteriormente, han contribuido al desarrollo regional en nuestro país de una manera desigual, ya que mientras en el A.U.C.M. se realizan importantes inversiones públicas para mantener y desarrollar la infraestructura y los servicios públicos que requiere ese nivel concentrado de actividad política, económica y social, para lograr la rentabilidad del aparato productiva, en otros estados se desatienden las necesidades de su población.

Para enfrentar dicha problemática, el gobierno ha aplicado variadas políticas de "descentralización urbana", mismas que han fracasado y fracasaran mientras no ataquen o modifiquen las causas estructurales de la concentración urbana: la centralización política-administrativa y la concentración monopólica del capital.

CAPITULO II

*LA PLANEACION EN MATERIA DE TRANSPORTE
PUBLICO CONCESIONADO DE PASAJEROS*

2.1. *EL Transporte público concesionado de pasajeros y su relación con la Administración Pública*

El transporte de pasajeros constituye una necesidad colectiva que puede ser satisfecha por el propio Estado o por particulares, prevaleciendo en el caso del D.F., la combinación de ambas formas, es decir, la coexistencia en la prestación del mismo servicio tanto por particulares como por organismos públicos descentralizados. Esta situación se presentó por "la combinación de formas corporativas de dominación y los aparatos públicos de gestión en la tradición centralizadora e intervencionista del Estado...dando como resultado formas peculiares de fusión de la gestión pública y la privada en la prestación e introducción de los servicios"³⁸.

En el caso del servicio de transporte concedido por particulares, el Estado autoriza su explotación a través de la figura jurídica denominada "concesión", permitiendo satisfacer una necesidad compartida por la mayoría de los ciudadanos, es decir, una necesidad colectiva, cuya satisfacción debe ser garantizada por el poder político, es decir, el Estado, de aquí que se le denomine "transporte público concesionado de pasajeros".

En este tipo de servicio, encontramos las características del sistema capitalista, en donde se puede comparar al concesionario con el propietario, y el vehículo (microbús o sedán) como su medio de trabajo, conformando ambos elementos las unidades de capital, empeñadas en emplear sus recursos al máximo con el fin de obtener ganancias sin tener en cuenta las precondiciones ni las consecuencias económicas y sociales, es decir, "se desprecupan por la creación de ciertas condiciones que no dan beneficios y son demasiado generales...son incapaces por sí mismos de producir y desarrollar las bases y prerrequisitos y de realizar las funciones que se requiere para su propia existencia y su acumulación y reproducción del capital "³⁹, enfrentándose las mencionadas unidades en una lucha por apoderarse de una mayor porción del mercado creciente de usuarios que reditúa en mayores ingresos, "se trataba de un servicio personal o individual pero con un incipiente y enérgico espíritu competitivo"⁴⁰.

³⁸ Scheingart, Martha y D'Andrea Luciano, (comps.), "Servicios Urbanos, Gestión Local y Medio Ambiente", México, Colegio de México, 1991. p.94.

³⁹ Kaplan, Marcos. "Estado y Sociedad", México, U.N.A.M., 1983, p.35.

⁴⁰ Ibarra, Vargas, Valentín. "El Autotransporte de Pasajeros en el Área Metropolitana de la Ciudad de México". Tesis, México; COLMEX; p.60.

Al mismo tiempo que se incrementa la población, crece el mercado marginal proporcionado por los nuevos habitantes de las zonas periféricas y se dan confrontaciones entre los grupos de taxistas colectivos por apropiarse de dicho mercado, y una vez definidas las rutas la lucha se presenta entre los mismos miembros por el pasaje.

En lo que respecta al Estado, éste se limita a la creación de las condiciones generales de la producción y la conservación del orden material bajo un sistema legal, funciones que se financian con los ingresos de los impuestos que pagan los mismos ciudadanos.

En este sentido, el transporte concesionado de pasajeros, se ha desarrollado en un contexto en donde el Estado de bienestar que en décadas anteriores se caracterizó por su tendencia a la nacionalización o estatización de los servicios y cuyo principio orientador fue "la redistribución del ingreso, que se canalizara a través de la creación de servicios sociales, entre los cuales se encontraban los servicios urbanos"⁴¹, entró en crisis a mediados de los años 70's, por lo que dicha tendencia se ha ido revirtiendo, en el sentido de apoyar las privatizaciones en la actualidad.

Sin embargo, los requerimientos de urbanización hacen necesaria la presencia del Estado en la economía, aunque se limita su intervención a la realización de actividades que no representan un lucro para la iniciativa privada, en donde la inversión de capital es demasiado grande y el tiempo para lograr la rentabilidad es demasiado largo, como lo es en este caso la red de infraestructura vial.

Cabe señalar, que "la intervención estatal se da en mayor grado en aquellas áreas importantes para la aceleración del crecimiento económico (agua, electricidad, etc.), mientras que los servicios sociales como educación y salud pública han tenido menor prioridad"⁴². En este sentido, el transporte concesionado de pasajeros forma parte del transporte urbano cuya importancia "radica en su contribución a las grandes economías de escala, siendo un elemento que garantiza la integración y enlace de todas las actividades de la sociedad"⁴³, por ello, el transporte público concesionado de pasajeros, al surgir inicialmente como una alternativa transitoria, sobre todo, conforme se agudizó

⁴¹ Schteingart, Martha, op. cit. p.72.

⁴² Duhau, Emilio. "Gestión de los Servicios Urbanos en México: Alternativas y Tendencias", en : Schteingart, Martha, op.cit., p.102.

⁴³ Salazar, Gloria. op. cit. p.94.

la crisis económica a partir de los años 80's, en los siguientes años su importancia se fue consolidando como lo muestra el siguiente cuadro:

CUADRO 5

MODO	% de viajes por modo		
	1983	1994	META PROGRAMA INTEGRAL AL 2000
METRO	29.08	18.01	19.50
AUTOBUS URBANO	25.98	6.32	27.00
AUTOMOVIL PARTICULAR	19.04	17.75	.
AUTOBUS SUBURBANO	14.04	3.19	.
TAXI COLECTIVO	8.20	51.21	13.4
TROLEBUS	1.25	0.57	7.4
TAXI LIBRE	0.69	2.38	.
OTROS	1.72	1.57	.

FUENTE: Coordinación General de Transporte, Programa Integral de Transporte y Vialidad 1988-2000, D.F. 1988.

Como se puede apreciar, de 1983 a 1994, este tipo de transporte aumentó el porcentaje de viajes/persona/ día(v/p/d), constituyendo a 1994 el número uno en importancia.

De acuerdo con lo anterior, la tendencia del gobierno a incrementar el número de concesiones para el transporte de pasajeros, obedece a la idea de "privatizar la producción y gestión de infraestructuras y servicios urbanos y regionales y someterlos a las leyes ciegas de la rentabilidad individual, al margen o en contra del interés colectivo"⁴⁴.

Ante la importancia que ha adquirido el transporte público concesionado de pasajeros, corresponde al Estado su planeación y regulación a través de la Administración Pública, la cual ha sido ineficiente en esta materia ya que dicho servicio se ha desarrollado de manera marginal a la planeación al igual que la expansión de la ciudad.

⁴⁴ Bolívar, Augusto E., Coulomb, René, Muñoz, Carmen (coords.) "Metropoli, Globalidad y Modernización" México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, U.A.M. Azeapotalco, 1993. p.248.

A tal situación, se agrega, la corporativización y los vínculos de las organizaciones de taxis con el Partido Revolucionario Institucional (P.R.I.), llegando a constituirse en grupos de presión capaces de condicionar la planeación y regulación del servicio.

En general, en el transporte de pasajeros al igual que en otros servicios urbanos, se presenta un panorama en el que se observan coberturas insuficientes que excluyen a una porción importante de la población; calidad deficiente y graves impactos ambientales, "derivados del hecho de que el crecimiento de las necesidades ha sido más rápido que el de los recursos financieros asignados y las capacidades de previsión, planeación y regulación".⁴⁵

Es así, que el transporte público concesionado de pasajeros, como los diferentes servicios públicos se encuentra sujeto a las políticas gubernamentales que se llevan a cabo a través de la Administración Pública, por medio de planes y programas, cuya acción puede contrarrestar los efectos desestabilizadores de la economía -como son los problemas de crecimiento, empleo y crisis fiscal, mismos que representan manifestaciones de la dinámica de la acumulación de capital-, cuando no hay de por medio intereses particulares o de grupo.

En el siguiente subcapítulo, analizaremos los programas que el Estado ha implementado para la solución de la problemática creada por la necesidad colectiva del transporte destacando los puntos relacionados con el tema que nos ocupa.

2.2. El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994

La planeación del desarrollo, es la función más importante del proceso administrativo y de toda acción gubernamental, pues en él se determinan el diagnóstico, los objetivos y las acciones a realizar para enfrentar un determinado problema social.

El término planeación o planificación se ha definido como el "acto de escoger los medios para alcanzar los objetivos propuestos; elegir entre varios un curso de acción para llegar a una meta, decidir que va hacerse para alcanzar un propósito"⁴⁶. También se ha considerado a la planeación como la "programación del trabajo", en donde el plan

⁴⁵ Duhau, Emilio. op. cit., p.87.

⁴⁶ Duhalt Krauss Miguel. "Aspectos de la Administración Pública y el Desarrollo en México", México, Asociación Mexicana de Administradores Públicos, A.C., 1970, p.117.

consiste en "la definición de objetivos, la ordenación de los recursos materiales y humanos, la determinación de los métodos y las formas de organización, el establecimiento de medidas de tiempo, cantidad y calidad, la localización espacial de las actividades, y otras especificaciones necesarias para encauzar racionalmente la conducta de una persona o grupo",⁴⁷ en otras palabras, significa "programar lo que se va hacer, que tipo de acciones habrán de ser instrumentadas para el logro de nuestros objetivos, dicha tarea deberá llevarse a cabo en forma racional, es decir, sólo puede concretarse si se realiza un análisis del qué, del cómo, el cuándo, el cuánto y el con qué se va hacer"⁴⁸.

Esta función gubernamental, es sin duda la más compleja, debido a que toma en cuenta todas las actividades que se realizan en la sociedad, armonizando lo público y lo privado y conjugando por ende, diversos intereses, ideologías y grupos sociales, con la finalidad de llegar a un objetivo general.

En el nivel más general del proceso de planeación, se encuentra el Plan Nacional de Desarrollo (P.N.D.) y en un segundo nivel se encuentran los programas que se circunscriben a un grupo sectorial o de actividades económicas.

El P.N.D. tiene su fundamento legal en el artículo 25 y 26 de la Constitución Política, en donde el primero manifiesta que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, para lo cual "el Estado planeará, conducirá y orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general", y por su parte, el artículo 26 establece que "el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional..."⁴⁹ y se contempla un P.N.D. bajo el cual se sujetarán los programas de la Administración Pública.

De esta manera, hablaremos primeramente del Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 y posteriormente del Programa Integral de Transporte (P.I.T. 1990-95), documentos en los que se apoya la Administración Pública para la planeación, organización y control en el transporte de pasajeros, de los cuales explicaremos sólo los aspectos relacionados con el tema de referencia.

⁴⁷ Muñoz, Amalio, Pedro. "Introducción a la Administración Pública". Vol. I, México, Fondo de Cultura Económica, p. 99.

⁴⁸ loc. cit.

⁴⁹ Constitución Política, México, Porrúa, 1994. p.p. 21-22.

El sistema de transportes se ha considerado como un instrumento de carácter estratégico para el desarrollo social y económico del país, el cual permite la integración económica, política, social y cultural, concepción que se encuentra plasmada desde el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

En dicho plan se concebía el transporte desde el punto de vista económico como un instrumento determinante en los costos de producción y distribución de los bienes y servicios que "agrega valor al disponer de estas mercancías y prestaciones en el lugar y en el momento que se necesitan"⁵⁰. Asimismo, la construcción, fabricación de equipo, el consumo de energéticos y la generación de empleos, refuerzan el carácter estratégico del sector transporte.

El mismo P.N.D. 83-88, dentro de la política regional para el D.F., reconoce que "el transporte se caracteriza por la falta de una planeación integral de sus diversas modalidades, lo que aumenta el tiempo necesario para su desplazamiento, con el desgaste físico y la alteración de los usuarios que esto implica"⁵¹. Lo expuesto anteriormente, nos demuestra la importancia del transporte en la economía y el diagnóstico general de la problemática en el que se ha encontrado hasta nuestros días.

Por su parte, el P.N.D. 1989-1994, reconoce al transporte de pasajeros como uno de los problemas urbanos más graves debido a la insuficiencia e ineficiencia del transporte colectivo y por el uso excesivo de automóviles particulares. Hecho que ha producido "contaminación, aglomeración de tráfico y demandas excesivas de infraestructura para el transporte privado que merman los recursos para apoyar al transporte colectivo"⁵².

El mencionado plan, hace énfasis en desalentar el uso del transporte privado impulsando decididamente el transporte colectivo, política que pareció haberse revertido, dado el aumento considerable en el número de vehículos de baja capacidad tanto taxis como particulares y la reducción en el transporte colectivo estatal de superficie (trolebuses y autobuses de ruta 100).

⁵⁰ Plan Nacional de Desarrollo (P.N.D.) 1983-1988, Poder Ejecutivo Federal, p.351.

⁵¹ Ibid., p.352.

⁵² Plan Nacional de Desarrollo 1989-94, Poder Ejecutivo Federal, p.116.

Considerando que el crecimiento poblacional y urbano en la mayoría de las ciudades medias es cada vez más rápido, el gobierno propuso a través del P.N.D. 89-94 llevar a cabo las acciones que se mencionan a continuación:

- "Propiciar la concertación entre los gobiernos locales, el sector privado y la comunidad usuaria en general, respecto de programas de conservación, reconstrucción, construcción y modernización de la vialidad urbana;
- Eecuar programas de accesos viales a zonas urbanas marginales y a las suburbanas y rurales en las áreas de influencia de las ciudades;
- Estructurar adecuadamente los sistemas y rutas de transporte colectivo, para ampliar el servicio a todas las zonas urbanas y sectores sociales;
- Inducir la celebración de convenios con los permisionarios del transporte público para ampliar y hacer eficiente el servicio;
- Establecer sistemas de vialidad preferenciales que faciliten el tránsito vehicular compartido y la operación eficiente del transporte urbano y;
- Vincular gradualmente los precios a los costos del transporte urbano. Para pagar este servicio, los habitantes de las ciudades tendrán que hacer un esfuerzo, pero éste se hará con un sentido equitativo".⁵³

En relación a la vialidad urbana del D.F., el programa de mejoramiento de la infraestructura vial durante el periodo 1989-94, comprendió la ampliación de los ejes viales, la adecuación de los accesos carreteros de Puebla, Pachuca, Cuernavaca y Toluca, así como la conversión en vía rápida de la Calzada Ignacio Zaragoza y Ermita Iztapalapa.

De esta manera, mejoró la circulación de vehículos en estas regiones, pero a medida que se construyen y amplían nuevas arterias, rápidamente se congestionan -principalmente en las horas pico-, dada la creciente incorporación de vehículos nuevos a la circulación.

En cuanto al establecimiento de sistemas de vialidad preferenciales específicamente para trolebuses y autobuses de ruta 100, se llevó a cabo en algunas avenidas importantes, principalmente en ejes viales.

⁵³ loc.cit.

En lo que se refiere a la ampliación del transporte colectivo a todas las zonas urbanas, es un objetivo que parece inalcanzable, en virtud de la constante expansión de la mancha urbana, existiendo una cobertura deficiente fundamentalmente en la periferia de la ciudad.

En relación a la ampliación del transporte público concesionado de pasajeros, este objetivo se cumplió en forma cuantitativa únicamente en las rutas consideradas de mayor rentabilidad, en las que existe saturación de unidades, mientras en las rutas que ingresan a las colonias periféricas no se ha logrado satisfacer el servicio en las horas de mayor demanda.

En lo que respecta al servicio de taxis de sitio y libres, se observa una sobreoferta que se incrementó en los últimos años, lo que ha provocado una competencia por el pasaje ocasionando frecuentemente accidentes de tránsito. De esta manera existe una desproporcionada distribución en las diferentes modalidades que integran el medio de transporte referido.

Por último, el objetivo de nivelar gradualmente los costos del transporte a los precios de la inflación, no fue proporcional pues los primeros quedaron rezagados, en tanto que los precios de las refacciones automotrices, combustibles, etc. fueron aumentando, aún con la aplicación de programas para contener la inflación como el "Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico" (P.E.C.E.) dado a conocer en diciembre de 1988.

En general, los planes gubernamentales sobre el transporte han buscado cuatro objetivos a la fecha, siendo los siguientes:

- 1) "Lograr una operación integral en el sistema de transportes;*
- 2) Otorgar prioridad al tipo colectivo con el fin de desalentar el uso del particular;*
- 3) Convertir al metro en el eje estructurador del sistema colectivo, y;*
- 4) Promover el uso intensivo del transporte no contaminante"⁵⁴.*

⁵⁴ Legorreta, Jorge. op. cit., p. 50

De esta manera, el intento de lograr un sistema integral de transporte ha sido sólo parcial, principalmente en lo que se refiere a la distribución de los diferentes modos de transporte, ya que mientras algunas zonas reciben el servicio de dos o más medios de transporte, en otras se recibe de uno solo, en especial de los taxis colectivos, sin que logren satisfacer la demanda.

Asimismo, no existe aún una coordinación entre las diferentes instituciones que regulan el transporte en el D.F. y en el estado de México, para homologar las normas y tarifas. Por otra parte, el empleo del automóvil particular ha sido alentado por las cuantiosas inversiones en vialidades primarias, lo que ha creado un amplio mercado para la industria automotriz.

En lo que respecta al objetivo de prolongar el metro, éste aumentó 26% con respecto a 1988, con la construcción y operación de la "Línea "A" que corre de Pantitlán a los Reyes-La Paz con una extensión de 17 kilómetros ... permitiendo atender uno de los corredores de mayor demanda en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, con una superficie de influencia en la que se beneficia a más de 4 millones de habitantes distribuidos en tres delegaciones políticas del Distrito Federal (Iztapalapa, Iztacalco y Venustiano Carranza) y siete municipios del estado de México"⁵⁵ y la Línea "8" con una extensión de 20 kilómetros y 19 estaciones. La construcción del metro, no debió desplazar a los trolebuses, tranvías y autobuses que circulaban por las mismas rutas, ya que también satisfacen las necesidades de traslado.

No obstante lo anterior, la política gubernamental de alentar el transporte no contaminante no se ha llevado cabo, porque algunas otras opciones como el trolebús y el tranvía prácticamente han sido abandonadas, el primero se ha marginado y el segundo ha desaparecido. En tanto que el subsistema de Tren Ligero "se incrementó de 10 a 25 kilómetros la cobertura de su operación, a través de la línea principal Taxqueña-Xochimilco"⁵⁶.

⁵⁵ D.D.F., Memoria de Gestión 1988-94, p.67.

⁵⁶ Ibid., p.68.

En general, existen dos tipos de limitaciones para los planes y políticas relacionadas con el transporte: las de carácter político, expresadas en la forma como interviene el Estado en el transporte a través de la Administración Pública y segundo, las de carácter financiero, que se refieren a la forma en que se distribuye el presupuesto público, ambos casos obedecen a determinados intereses particulares creados en torno a este servicio y no a la demanda colectiva.

2.3. El Programa Integral de Transporte (P.I.T.)

A partir del sexenio de José López Portillo, se elaboraron algunos planes en relación al transporte: el Anteproyecto del Plan Rector de Transporte en el D.F. (1978) y el Plan Rector de Vialidad y Transporte para el D.F. 1977-1982. En ambos ya existía la preocupación por establecer un sistema integral, coordinado y eficaz que redujera la inversión en horas-hombre.

Coinciden también en la necesidad de dar una mayor preferencia al transporte público sobre el particular; convertir al metro en el eje estructurador del sistema de transporte; reorganizar la red de tranvías y ampliar la de trolebuses mediante nuevas adquisiciones.

Durante el gobierno de Miguel De la Madrid, sólo se incluyeron lineamientos importantes sobre el transporte en tres programas de su gobierno, el Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro (1983); el Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Distrito Federal y el Programa de Ordenación Territorial de la Región Centro del País y la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (1985).

En el primer programa, se proponía dar una mayor prioridad a la asignación de recursos en favor del transporte colectivo y modificar la organización y distribución del servicio entre sus diferentes medios y sistemas. También contemplaba un esquema integrado de vialidad y transporte de la zona conurbada del D.F. y el estado de México y la ampliación del metro hacia los municipios de este último.

De esta manera, ya se percibía la necesidad de coordinar las acciones entre ambas entidades y eliminar el obstáculo que representan los límites jurídicos administrativos para planificar el transporte en toda la zona.

Por su parte, el segundo programa proponía "la creación de ocho centros urbanos estratégicamente que propiciarían la autosuficiencia administrativa de servicios y de empleos"⁵⁷, aprovechando la vialidad existente y fomentando el servicio colectivo y la comunicación de dichos centros mediante corredores intraurbanos.

Fue en 1986 cuando se elaboró el primer Programa de Transporte y Vialidad, reemplazado en 1988 por el Programa Integral de Transporte y Vialidad (P.I.T.V.), mismo que derivó del Plan Nacional de Desarrollo (P.N.D.) 1983-1988, en el cual se contempló la integración del sistema de transporte como un instrumento de carácter estratégico para el desarrollo económico, social y cultural.

Posteriormente el P.I.T.V., fue reemplazado por el Programa Integral de Transporte (P.I.T.) elaborado en 1990, en donde se plasma la problemática existente en la Z.M.C.M. En él, se consideran dos factores que influyen en el servicio: el crecimiento demográfico y el congestionamiento de las principales arterias por el exceso de vehículos.

Ante la incapacidad gubernamental para ofrecer un servicio de transporte eficiente en el Distrito Federal, el automóvil particular ha ganado terreno y ha rebasado la capacidad de las vialidades más importantes, fundamentalmente en las horas de mayor demanda, en la mañana de las 7:00 a las 9:00 horas y de las 16:00 a las 19:00 hrs.

En este programa, el gobierno del D.F. en coordinación con el estado de México y con la concertación de los sectores público, social y privado, adquirió el compromiso de desarrollar, operar y administrar un "Sistema Integral de Transporte y Vialidad", mismo que a la fecha no ha dado los resultados esperados.

Entre los objetivos que propone el P.I.T. se encuentran los siguientes:

- *"Privilegiar al transporte público sobre el transporte privado, favoreciendo al eléctrico sobre los demás medios.*
- *Apoyar el Programa de Lucha Contra la Contaminación.*
- *Ampliar la oferta de medios de transporte colectivo de acuerdo al crecimiento de la demanda.*

⁵⁷ Legorreta, Jorge. op cit., p.49.

- *Atender a las zonas y sectores de la ciudad que actualmente carecen de transporte adecuado.*
- *Apoyar los objetivos de ordenación urbana que se mencionan a continuación:*
 - 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 Fe*
 - *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".⁵⁸*

Los objetivos mencionados anteriormente, se han revertido en la realidad por el hecho de que el parque vehicular de automóviles particulares se ha incrementado, debido al desarrollo e impulso que ha tenido la industria automotriz en combinación con sistemas de financiamiento por parte de instituciones bancarias y empresas privadas, para la adquisición de automóviles nuevos de baja capacidad, teniendo como consecuencia la saturación del sistema vial existente en el A.U.C.M., marginando y posponiendo el

⁵⁸ D.D.F., C.G.T., Programa Integral de Transporte, 1990, p.12

transporte eléctrico de superficie, que al parecer es la alternativa más indicada para solucionar el problema de la contaminación atmosférica, ocasionada en gran parte por los automóviles privados que contribuyen con el 66% de las emisiones de partículas contaminantes (plomo y monóxido de carbono), en tanto que el transporte necesario para el desarrollo de las actividades (de pasajeros y de carga), contribuye con el 33%. Por ello, además de ocasionar un grave impacto ambiental, el automóvil particular se ha convertido en el principal obstáculo para el desplazamiento en el A.U.C.M..

Por otra parte, el mismo P.I.T. contempla un Programa de Acción Inmediata para 1990, en el que se presentan los objetivos a alcanzar de acuerdo a los diferentes modos de transporte, correspondiendo al transporte público concesionada de pasajeros los siguientes:

- *"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"⁵⁹*

Para 1995, el mismo P.I.T. plasmó los siguientes objetivos:

- *"Coordinar estrategias y acciones con el gobierno federal y el del estado de México, para la vinculación de programas afines en materia de transporte y vialidad, bajo una visión metropolitana;*
- *Atender la demanda de transporte de la población mediante un sistema integral, que además de proporcionar un servicio con una amplia cobertura y capacidad, sea rápido, seguro y económico.*

⁵⁹ *Ibid.* p.18.

- *Fomentar el desarrollo armónico del sistema de transporte entre los elementos que lo conforman, así como los organismos vinculados a su planeación, diseño, construcción, operación y control, bajo un marco de congruencia y complementariedad.*
- *Lograr la autosuficiencia económica del sistema de transporte y racionalizar los recursos al máximo.*
- *Contribuir al ordenamiento urbano y al desarrollo económico y social de la Ciudad.*
- *Instrumentar acciones que permitan reducir la contaminación producida por el sistema de transporte, y;*
- *Propiciar la participación de los sectores social y privado para la búsqueda plural de soluciones en materia de transporte.⁶⁰*

Como se puede apreciar, los objetivos establecidos en este programa, tienen un carácter metropolitano a diferencia del anterior, y para su logro fue creada la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad (COMETRAVI), mediante un convenio suscrito por los titulares del gobierno del estado de México, del D.D.F. y de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes del gobierno federal, refrendado el 27 de julio de 1995. La visión metropolitana de dicho programa, responde a las necesidades impuestas por la expansión física y demográfica del D.F. con otros estados. A continuación hablaremos de los objetivos propuestos en el P.I.T. en relación al transporte público concesionado de pasajeros.

2.3.1. Sustitución de unidades

Como se mencionó en el primer capítulo, el servicio de taxis colectivos en la ciudad, se ofreció inicialmente con vehículos de baja capacidad tipo sedán de 6 y 8 cilindros, mismos que se caracterizaban por ser incómodos e inseguros para este servicio, siendo sustituidos paulatinamente a partir de 1982 por vagonetas combi, aunque en algunos casos fueron camionetas "hechizas", es decir, vehículos con adaptaciones en su carrocería. Sin embargo, debido a su mantobrabilidad y rapidez todavía las combis prestan servicio en algunas rutas principalmente en aquellas donde las calles son reducidas.

⁶⁰ D.D.F., Secretaría de Transportes y Vialidad, Programa Integral de Transporte, 1995.

A partir de 1985, el D.D.F. inició el proceso de regularización de los automoviles de alquiler amparados, "tolerados" o "piratas" que prestaban servicio, y en 1986, se introdujeron los minibuses, algunos con capacidad para 18 pasajeros sentados y otros para 23, diseñados inicialmente para el transporte de carga, pero su adaptación para el transporte de pasajeros, le permite tener una mayor estabilidad en su operación que los combis.

Con este tipo de unidades, se intento mejorar las condiciones de confort y seguridad, sin embargo, al igual que las combis, tienen algunos problemas técnicos como son: la emisión de ruido y calor del motor que se ubica en la parte delantera del vehiculo y la emisión de aleros a gasalina cuando no se encuentran debidamente afinados; el desgaste excesivo de sus componentes mecánicos (frenos, suspensión, dirección) como consecuencia de haber sido diseñados para carga y no para soportar sobrecargas, paradas y uso continuo, los primeros modelos carecían de una altura interior adecuada (casavan), mismos que han sido sustituidos paulatinamente por otros de mayor altura; colocación reducida entre cada asiento, bajo rendimiento de combustible por kilometro recorrido; fallas mecánicas en el accionamiento de puertas, y los pasillos reducidos en el interior de los vehiculos que dificultan el ascenso y descenso de los pasajeros cuando van sobrecargados, son entre otras las deficiencias en este tipo de vehiculos.

El diseño y fabricación de los vehiculos automotores para el transporte de pasajeros, debe sujetarse a las normas técnicas que establece la "Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente", así como a diferentes normas emitidas por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (S.E.C.O.F.I.N.), como la publicada en el Diario Oficial de la Federación (D.O.F.) el día 19 de octubre de 1982, denominada "Especificaciones Técnicas para la Incorporación de Dispositivos de Seguridad Obligatorios, Aplicables a Vehiculos Automotores, Equipos de Autotransporte y Formaciones de Vehiculos Nuevos de Fabricación Nacional"; en materia de seguridad la publicada el 9 de noviembre de 1992, titulada "Características y Especificaciones Técnicas y de Seguridad para los Vehiculos Automotores de más de nueve personas".

A estas normas que son de observancia para toda la Republica Mexicana, se suma el "Manual de Dispositivos de Seguridad para vehiculos que circulan en el Distrito Federal" publicado por el D.D.F. en la Gaceta Oficial del 4 de mayo de 1992, mediante la cual se da a conocer "a los fabricantes de vehiculos y partes automotrices, a los conductores, los usuarios en general y a las autoridades, los diferentes accesorios

dispositivos, equipos y sistemas de seguridad que deben formar parte de los vehículos, así como los requisitos a satisfacer para su correcto funcionamiento".⁶¹

Con la introducción de los microbuses en el transporte público concesionado de pasajeros, la industria de carrocerías tuvo un acelerado desarrollo debido a la demanda que propició el programa de sustitución de unidades, encontrando las empresas terminales armadoras un amplio mercado para su producto. De esta manera, surgieron varias carrocerías de diferentes tamaños, de diversas especificaciones y calidades, fabricadas por las siguientes empresas: Grupo Industrial Casa, S.A. de C.V.; Eurocar de México, S.A.; Carrocerías Preconstruidas CAPRE S.A.; Carrocerías Toluca S.A.; HAVRE; ALFA, etc. Por su parte las empresas terminales armadoras en este ramo, General Motors; Ford y Chrysler producen los chasis sobre los cuales se construyen las carrocerías.

Para los taxis sin itinerario fijo fueron autorizados a la fecha vehículos tipo sedán de dos o cuatro puertas, para tres o cinco plazas. Estos vehículos, son los mismos que se venden a los particulares teniendo entre algunas deficiencias el desgaste excesivo de los sistemas de suspensión, frenos y dirección debido a su uso constante y su carrocería se encuentra fabricada con material poco resistente (en algunos se emplea lámina delgada y en otros fibra de vidrio) al igual que los interiores (asientos, cubrepuertas, etc.). En este tipo de vehículos, las empresas terminales Volkswagen y Nissan tuvieron una gran demanda.

Por otra parte, los autobuses independientemente de las deficiencias técnicas que pueden tener en su diseño, requieren de un mantenimiento más costoso y por ende un mayor espacio para su estacionamiento y encierro, además de ser de difícil maniobrabilidad para las calles alimentadoras de la ciudad.

Considerando que la tendencia gubernamental es la de sustituir dos microbuses por un autobús como parte del programa de modernización del transporte anunciado por el gobierno en 1995, es de esperar que las bases y paraderos de este tipo de transporte, tienen que ser acondicionados para evitar mayores problemas viales como los ocasionados por los microbuses.

⁶¹ Rodríguez, M. Gerardo. op. cit., p.71.

Dicho programa de modernización daría inicio el 21 de abril de 1995 y proyecta la introducción de cinco mil autobuses urbanos que sustituirán a cerca de 12 mil microbuses paulatinamente, de los cuales ya se encuentran en operación 40 autobuses DINA en las avenidas principales como Insurgentes, Tlalpan y Reforma que recorren en las rutas 1 y 2.

En este proyecto participarían las empresas MASA, Mercedes Benz, DINA, CASA y CATOSA, las cuales preverían formar sociedades anónimas con los transportistas del D.F. para operar diversas rutas del transporte concesionado.

En relación a la instalación de convertidores catalíticos en combis de manera experimental, este dispositivo comenzó a adaptarse directamente de fábrica a los vehículos automotores a partir de 1991, los cuales emplearían gasolina "magna sin" misma que apareció en el mercado en 1990. Se estima que dicho dispositivo, reduce en un 70% la emisión de contaminantes.

En 1992 los taxis con itinerario fijo contaban con un parque vehicular total de 42 mil 314 unidades, en un total de 103 rutas y 1 mil 500 ramales. De acuerdo con un informe de la Coordinación General del Transporte (C.G.T.), del total mencionado, "el 50.5 por ciento corresponde a minibuses, 2 mil 638 unidades más respecto del año anterior; el 42.5 por ciento a vehículos en su modalidad de combi, presentando un decremento de casi 2 mil unidades con relación a 1991. El 7 por ciento restante, comprendió a los vehículos tipo sedan".⁶²(ver cuadro No.4) La disminución de combis y el aumento de microbuses ha respondido según lo anterior, al objetivo de ampliar la oferta de transporte colectivo.

En relación al servicio de transporte concesionado sin itinerario fijo, conformado por taxis libres y de sitio, operaban hasta 1992 un total de 59 mil 211 unidades. De acuerdo con datos oficiales del total de viajes realizados en taxi, la Delegación Cuahuhtémoc es la que presenta el mayor número de tramos de viaje utilizando este modo.

⁶² DIF, C.G.T., Anuario de Transporte y Vialidad, 1992 p.61.

2.3.2. Reordenación de rutas y bases

Las rutas de taxis colectivos han sido establecidas de acuerdo a las necesidades de traslado de la población siguiendo el crecimiento anárquico que ha caracterizado a la ciudad. En este sentido, hasta 1994, los derroteros se incrementaron sin planeación y autorización alguna en el número de vehículos, teniendo como consecuencia la saturación de algunas rutas y a la vez la insuficiencia de paraderos y bases.

A finales de 1982, el 66% de las rutas se conectaban con las terminales más importantes del metro y se caracterizaron por tener recorridos cortos, en contraste con las que recorren los vehículos de transporte público estatal, cuyos recorridos son más largos. En la actualidad, el 100 por ciento de las rutas de colectivos, llegan a alguna estación del metro, cumpliendo de esta forma su papel de transporte complementario, no obstante que en algunas rutas no se cubre la demanda existente

La reordenación de rutas de taxis colectivos y la reubicación de bases ha sido parte de la política de reestructuración integral del transporte, que se ha mencionado en el P.I.T. y que a la fecha aún se considera un objetivo por alcanzar.

También el gobierno ha contemplado el establecimiento de paradas programadas que permitan una mejor circulación vial y ofrezcan seguridad a los usuarios, ya que las paradas continuas provocan un mayor desgaste en el sistema de frenos, disminuyen la fluidez del tráfico, además de llegar a ocasionar accidentes de tránsito.

Aunado a ello, la falta de una capacitación adecuada a los operadores y de una educación cívica en el usuario, las paradas se efectúan en cualquier lugar y muchas veces hasta en doble fila en avenidas importantes, aunque debe reconocerse que el hecho de disponer del servicio en cualquier momento y lugar, le ha dado cierta preferencia a este tipo de transporte por quienes lo empleamos, lo cual resulta cómodo aunque muchas veces inseguro.

Igualmente los paraderos de taxis colectivos, definidos como "zonas de transferencia en donde se permite la detención momentánea de los vehículos para efectuar ascensos y descensos de pasajeros de uno a otro modo de transporte en condiciones especiales de

*seguridad, circulación y comodidad*⁶³, presentan deficiencias en la capacidad e inoperancias administrativas, así como movimientos viales internos desarticulados, insuficiente equipamiento urbano, flujo peatonal desordenado e invasión del comercio ambulante.

Para la reordenación de los paraderos, el DDF ha proyectado a partir de 1995, concesionar algunos de ellos, entre los que se encuentran: Barranca del Muerto, Observatorio, San Ángel, el Rosario Taxiqueña, Universidad, Indios Verdes, Chapultepec, Tacubaya y Pantulán.

En relación a la extensión de las rutas, estas no solo se circunscriben a los límites político-administrativos del D.F., sino que penetran a algunas regiones del estado de México, debido a la interrelación y dinámica de la población de ambas entidades, por ello reciben el nombre de rutas de penetración o metropolitanas.

Estas rutas ocasionaron serios conflictos debido a la invasión de rutas, lo que obligó a las autoridades tanto del estado de México como del D.F. a efectuar reuniones en forma conjunta, con la participación de los representantes de las rutas involucradas, con la finalidad de llegar a acuerdos que permitieran resolver el problema del transporte originado por el crecimiento descontrolado de derraderos de penetración de una a otra entidad.

En este sentido, para atender el problema de las rutas de penetración, se dividió "la zona de conflicto en seis regiones: Naucalpan, Tlanepanla, Ecatepec, Texcoco, Nezahualcóyotl y Chalco, resultando la más conflictiva Ecatepec, dado el número de rutas y empresas que inciden en el lugar, la demanda presentada por los solicitantes del servicio y la escasa infraestructura vial con que se cuenta en la zona".⁶⁴

⁶³ Lazo, Margain, Leonardo, "Glosario de Transporte Urbano", México, p.101.

⁶⁴ D.D.F. Dirección General de Autotransporte Urbano, Reunión de Trabajo con la 7a Comisión de Transporte y Vialidad, de la 2a. Asamblea de Representantes del D.F., enero 1993, p.34.

En términos generales, los acuerdos a los que llegaron las autoridades con las organizaciones de transportistas involucradas, fueron los siguientes:

- 1- La suspensión de bloqueos físicos a las vialidades y de otro tipo de acciones violentas;
- 2- Reconocimientos por parte de las empresas y rutas, de los derroteros y parques vehiculares, de conformidad con los estudios realizados por las autoridades de ambas entidades;
- 3- No autorizar derroteros que lesionen los intereses de las rutas existentes, por parte de las autoridades, mismas que vigilarán el cumplimiento de lo convenido.

Ante la problemática existente en la zona conurbada, fue creado en 1988, el Consejo de Transporte en el Área Metropolitana (COTAM, actualmente COMETRAVI), cuyo objetivo ha sido el coordinar las medidas tendientes a solucionar los conflictos originados por el transporte de pasajeros concesionado en las seis regiones mencionadas.

De esta manera, mediante la integración de empresas con la participación de transportistas de ambas entidades se propuso conformar rutas metropolitanas, sumando en la actualidad 11, como se aprecia en el siguiente cuadro:

CUADRO 6

Núm.	Ruta	Origen - Destino	Corredor	Unidades		
				Long. *Km	Operación	Reserva
1	1	Atlixpahuacan-Paradero Oaxaca	Carr. Fed. México-Toluca Constituyentes	55.00	33	5
2	2	La Olimpia-Metro Hidalgo	Namaban-Toluca	34.00	20	3
3	3	Villa Nicolás Romero-Paradero La Raza	Carr. Atlixpahuacan Tlalaxpantla-Calz. Vallejo	55.50	31	5
4	4	La Ombreda-Paradero Tarabá	Via Gustavo Baz, Calz. Los Armas	40.00	24	4
5	5	San Cristóbal Ecatepec-Metro Centro México	Av. Emigrantes Norte, Eje 1 Panteón	51.30	30	5
6	6	Chimalhuacán-Paradero Bosques de Aragón	Av. del Obreroismo, Bordo de Xochilera	34.00	21	3
7	7	Chimalhuacán-Paradero Constitución 1917	Av. del Obreroismo, Av. Carmelo Pérez	29.40	18	3
8	8	Texcoco-Paradero Constitución 1917	Carr. Fed. México Texcoco	50.6	34	5
9	9	Valle Chalco-Paradero Acapulco	Carr. Méx. Puebla, Eje 10 Sur	27.00	16	3
10	10	Chalco-Paradero Santa Anita (Por Carr. Chalco)	Carr. Ixtahuac-Chalco, Av. Ixtahuac	48.40	41	6
11	11	Chalco-Paradero Santa Anita (Por Carr. Atlixpahuac)	Carr. Chalco-Mixquik, Av. Tenampa	94.50	57	8
Total				550.10	327	50

FUENTE: D.D.F., Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad, Plan de trabajo 1995-1996.

Por lo que respecta a los taxis sin itinerario fijo, en los últimos años fueron autorizados varios sitios de taxis con el propósito de evitar que circulen por la ciudad en busca de pasajeros, sin embargo, ante la falta de espacios e instalaciones adecuadas, las bases se improvisan en áreas viales provocando alteraciones en la circulación de vehículos e inseguridad para el usuario.

2.3.3. Horarios

En relación a los horarios en el transporte concesionado de pasajeros, no existe la obligación para que los propietarios cumplan con un horario determinado, principalmente cuando ellos conducen sus propios vehículos. En los casos en que el permisionario contrata chofer si se establece un horario convenido entre el propietario de la unidad y el chofer, en base a la rentabilidad que desee obtener el primero. Así, si desea una tasa de ganancia amplia, puede llegar a ocupar dos o tres choferes en una misma unidad en dos o tres turnos de ocho horas cada uno, o bien, llegar a contratar un solo trabajador para una jornada de 12 horas o más.

En materia jurídica, la autorización de tarifas, horarios e itinerarios de los servicios públicos es facultad del D.D.F. previo estudio técnico, de acuerdo con el artículo 42 del Reglamento para el Servicio Público de Transporte de Pasajeros en el D.F., mismo que en su artículo 47 se refiere a la obligación de los concesionarios a observar los horarios establecidos por el mismo Departamento. También, en el Reglamento de Tránsito del D.F. en su artículo 105, se establece como una obligación de los concesionarios colocar en un lugar visible en el interior de las unidades, el cupo, los horarios y tarifas autorizadas.

Por lo general, los taxis colectivos inician el servicio desde las 5 hrs. a.m. hasta las 24 hrs. o antes de las 23 hrs. en algunas rutas, dependiendo de la inseguridad prevalente en el recorrido de la ruta durante la noche, es decir, aquellas que ingresan a lugares de alto riesgo delictivo disminuyen el horario de servicio comparándolo con las rutas que circulan por avenidas importantes como Insurgentes, Reforma o Revolución, cuyo horario de servicio lo amplían hasta después de las 24 horas. En días festivos el servicio disminuye. En lo que respecta a los taxis libres o de sita, estos ofrecen el servicio las 24 hrs. del día en diferentes zonas del D.F.

El criterio de rentabilidad que prevalece en el transporte de pasajeros concesionado tanto colectivo como de sitio y libres, constituye un factor importante para que este servicio sea proporcionado en forma continua, aunque aún prevalecen deficiencias en su operación como lo hemos mencionado.

2.4. Vialidad

La vialidad o sistema vial "se configura por aquellos elementos que permiten el tránsito de vehículos y personas con el fin de hacer posible su movilización a través de las distintas zonas de la ciudad. Las vialidades se clasifican en primarias y secundarias, según su tipo, capacidad y sentido de tránsito de los vehículos"⁶⁵. El sistema de vialidades lo constituyen no más de 30 arterias principales que confluyen hacia la zona central, dicho sistema vial se clasifica en red vial primaria y secundaria.

La red vial primaria, constituye "la estructura principal a través de la que se desplazan los volúmenes más importantes del tránsito urbano y esta conformada por vías de circulación continua, ejes viales y avenidas principales. Entre las primeras, se encuentran: el Anillo Periférico, el Circuito Interior, el Viaducto Miguel Alemán, la avenida Insurgentes, la calzada Ignacio Zaragoza, la calzada de Tlalpan y las radiales Aquiles Serdán y Río San Joaquín".⁶⁶

Los ejes viales se distinguen por su longitud y equipamiento vial, diseñados en forma reticular con el objeto de inducir una mejor distribución vial en la ciudad y permitir la fácil circulación para una gran cantidad de vehículos.

Las avenidas principales, son importantes colectoras de tránsito, de circulación en doble sentido y con camellón al centro. Entre ellas se encuentran los paseos, las avenidas y calzadas como son: el Paseo de la Reforma, Revolución, México-Tacuba, Universidad, Ceylán y Parque Lira.

⁶⁵ D.D.F. C.G.T., Anuario de Transporte y Vialidad, 1988, p.63.

⁶⁶ loc. cit.

Por otra parte, la red vial secundaria, se encuentra conformada principalmente por las calles colectoras, calles locales y calles peatonales, las que son utilizadas como acceso domiciliario o bien para la realización de actividades comerciales, industriales y de servicio

En el mismo P.I.T., se reconoce que la capacidad de servicio de las vialidades principales ha sido superada por el exceso de vehículos, principalmente en las horas de mayor demanda, reduciéndose la velocidad drásticamente a 7 kms. por hora en promedio. Las horas "pico" o de máxima demanda, son entre las seis y las nueve de la mañana, y en la tarde, entre las 16 y las 19 hrs., destinándose siete de cada diez viajes para el trabajo o la escuela

En materia de vialidad, el P.I.T. pretende los siguientes objetivos:

- *"Mejoramiento de las vialidades principales.*
- *Establecer contraflujos exclusivos para autobuses y trolebuses.*
- *Reforzar vigilancia para evitar el estacionamiento en áreas prohibidas.*
- *Asignar vialidades para cada modo de transporte.*
- *Establecer paradas para cada ruta de transporte.*
- *Información a usuarios sobre transporte y vialidad.*
- *Mejoras viales en zonas patrimoniales.*
- *Redistribución y control de los ambulantes en el Centro Histórico"⁶⁷.*

Asimismo, como un objetivo más se propone "completar y balancear la estructura vial de la ciudad terminando los proyectos inconclusos de las grandes obras viales como el anillo periférico, el circuito interior y los ejes viales".⁶⁸

⁶⁷ C.G.T., Programa Integral de Transporte, p.23.

⁶⁸ loc. cit.

Entre las acciones que destacan en materia vial en el periodo que comprende de 1988 a 1994 se encuentran: "la ampliación de 10.5 kilómetros de los ejes viales 5 y 6 Sur...; el eje vial 2 Oriente "La Viga" se amplió hacia el sur en 3.5 kilómetros...; el eje vial 3 Oriente en 1.2 kilómetros...; la construcción de 37.7 kilómetros del Anillo Periférico; se ampliaron las salidas de la ciudad hacia los estados circunvecinos: la de Pachuca a 9 carriles en 3.5 kilómetros; la de Cuernavaca a 4 carriles en 7.6. kilómetros y la de Puebla por la Calzada Ignacio Zaragoza con 14 carriles en 11 kilometras..."⁶⁹.

Aún con la construcción de la infraestructura vial mencionada, esta ha sido insuficiente para descongestionar la ciudad, por ello, el gobierno contempla incrementar dicha infraestructura, con la construcción de segundos pisos en las principales vialidades de cuota intraurbana y un tercer anillo periférico "que será una vialidad de cuota y conectará al Colegio Militar con Texcoco y Chalco... cuyo objetivo principal es evitar cruzar la ciudad o penetrar en ella"⁷⁰, con lo cual se espera deshogar los problemas viales.

En relación a la asignación de vialidades, al establecimiento de paradas para cada modo de transporte y a la información a usuarios sobre transporte y vialidad, ninguno ha sido aplicado el sistema de transporte concesionado de pasajeros. En este sentido, es necesario que se establezcan paradas exclusivas para taxis colectivos y también para libres, además de contraflujos exclusivos en las principales avenidas para los primeros, así como una mayor información al usuario sobre el servicio de las diferentes rutas de colectivos y de los sitios que existen en el A.U.C.M..

2.5. Financiamiento

El desarrollo del transporte de pasajeros en el A.U.C.M. se ha enfrentado a limitaciones de tipo financiero, dada la gran cantidad de recursos económicos para la realización de obras en infraestructura para cada modo de transporte.

Durante casi quince años (1970-1985) la mayor parte de los taxis colectivos fueron tipo sedán. Con la introducción de las combis y microbuses mejoró el servicio de manera parcial, pues el uso intensivo aunado al mantenimiento inadecuado de las unidades, los

⁶⁹ D.D.F., "Memoria de Gestión", p.p. 61-62.

⁷⁰ "Licita la S.C.T. a la Iniciativa Privada la Construcción del Tercer Anillo Periférico en la Zona Metropolitana", La Jornada, Junio 8 1995, p.40.

ha convertido en vehículos inseguros e incómodos, además de existir una distribución deficiente en el A.U.C.M.

En 1988 el Departamento del Distrito Federal (D.D.F.) con el objeto de llevar a cabo la sustitución de unidades de vehículos tipo sedán a combis o minibuses, otorgó apoyos crediticios mediante dos instrumentos: uno para la reparación y compra de refacciones y el otro para sustitución o adquisición de unidades nuevas.

El primero se efectuó a través del Fideicomiso Refaccionario para Taxisistas del D.F. administrado en la Comisión Mixta Consultiva del Transporte en el D.F. (COMICOT), con el Banco Nacional del Pequeño Comercio S.N.C. (BANPECO). Por otra parte, para la adquisición de unidades, se firmó un convenio el 29 de agosto de 1988, entre las autoridades del D.F., los directivos del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) y los representantes de las agrupaciones de taxisistas del D.F.

Considerando que el transporte concesionado genera el 24% de la contaminación por fuentes móviles, debido a sus deficientes condiciones operativas, el 19 de marzo de 1991 el D.D.F. y el gobierno del estado de México, junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el BANOBRAS, firmaron el Convenio de Coordinación y Concertación de Acciones con la Asociación Mexicana de la Industria Automotriz y las agrupaciones de transportistas, con la finalidad de renovar el parque vehicular de taxis y minibuses en la Z.M.C.M., constituyendo una acción gubernamental de carácter integral.

Dicho convenio se efectuó para la sustitución de vehículos anteriores al año de 1985, otorgando BANOBRAS a las sociedades nacionales de crédito y organizaciones financieras, una línea de crédito para el financiamiento hasta del 80% del valor total del vehículo.

En un principio, los créditos otorgados por BANOBRAS, fueron acaparados por las principales agrupaciones de taxisistas. Sin embargo, en los últimos años, surgieron varias compañías que otorgaron créditos exclusivamente para adquirir vehículos nuevos. Consecuentemente se diversificaron en el mercado los planes de financiamiento para el transporte concesionado, por lo que el número de unidades sustituidas fue superior al logrado con la canalización de recursos vía BANOBRAS.

Los créditos propiciaron la acumulación entre un pequeño grupo de propietarios, quienes al tener posibilidades para invertir, optaron por adquirir taxis colectivos o libres. Este fenómeno se pronunció aún más con la crisis económica actual, lo que ha polarizado la concentración de este tipo de transporte y originó además el surgimiento de diversas organizaciones de taxistas cuya finalidad es la de administrar sus propios intereses, buscando una mayor rentabilidad con base al funcionamiento constante de las unidades y la explotación de quienes las manejan. Generalmente, las unidades las trabajan doble turno y en algunos casos hasta tres, de acuerdo al convenio informal celebrado entre concesionario-patrón y trabajador.

Los concesionarios de este tipo de transporte, realizan por su cuenta la inversión necesaria principiando por la compra del vehículo y posteriormente de las placas y del permiso requerido, ya sea para alguna ruta o sitio.

De este modo, no todos aquellos que adquieren un vehículo de servicio público, microbús o sedán, logran mantenerse en dicha actividad, ya que al no cubrir los gastos de mantenimiento de su unidad respectiva, son obligados a venderla. En este sentido, la rentabilidad de las unidades se ve reducida por el costo de mantenimiento, por ello la mayoría de los propietarios realizan por cuenta propia las reparaciones de las mismas, tratése de organizaciones o de personas físicas.

Uno de los problemas que se han presentado en el financiamiento del transporte público concesionado, es el referente al de la cartera vencida que se estima en 379 millones de nuevos pesos. Ante esta situación, la Banca Múltiple optó por reducir los programas de financiamiento, suspender los convenios de intermediación que tenía con la Banca de Desarrollo e instrumentar la cobranza judicial.

Aunque en la actualidad se ha negociado la reestructuración de la deuda, se enfrenta a serias dificultades por la precaria situación de los deudores. De acuerdo con un informe proporcionado por el grupo CASA se estima que "sólo el 25% de los permisionarios son flotilleros con capacidad de ofrecer garantías de pago, y que el 75% restante enfrenta serios problemas que impiden financiarlos: 25% es dueño solamente de una unidad que sin tener problemas con las instituciones bancarias, no ofrece garantías de pago, el 50% restante arrastra carteras vencidas".⁷¹

⁷¹ "Revisión Semestral de Tarifas de Transporte: D.D.F." Victor Ballinas y Alfonso Urrutia. La

Los factores que influyeron en la aparición y posterior crecimiento de la cartera vencida en el transporte concesionado de pasajeros, fue la sobreoferta de servicio tanto de taxis sin itinerario fijo como en los colectivos en algunas de las rutas, así como el rezago tarifario por más de cuatro años que descapitalizó al sector, lo cual se ha convertido en un factor importante que obstaculiza la modernización en este tipo de transporte y más aún al incidir en los concesionarios en el incumplimiento de los pagos a las instituciones crediticias, ocasionando la cartera vencida alrededor del 40%.

Ante la situación anterior, en 1995 el gobierno del D.D.F. anunció la modernización del transporte público concesionado mediante la sustitución de microbuses por autobuses con capacidad de 70 a 90 pasajeros que cumplieran con las especificaciones ambientales de seguridad y confort que exige la ciudadanía y que adicionalmente evite la sobreoferta, la subutilización de equipos y la aparición de carteras vencidas, según las perspectivas oficiales.

Asimismo, el gobierno debe establecer y vigilar la tarifa que permita la recuperación de los costos de operación más la utilidad esperada. Cuando la tarifa no puede ser autorizada en los niveles requeridos el gobierno opta por emplear el subsidio.

El financiamiento para la sustitución del parque vehicular puede contemplar algunos esquemas como son:

- *"El financiamiento directo al concesionario con apoyo de la Banca de Desarrollo y la comercial con recursos de organismos financieros internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (B.I.D.), a través de BANOBRAS.*
- *En diversos países promueven fondos de recursos para apoyar la modernización del transporte mediante un continuado impulso a Uniones de Crédito establecidas por transportistas.*
- *Algunos países impulsan consorcios o grupos de compra por parte de transportistas que se organizan para acceder más fácilmente y en mejores condiciones, tanto a los recursos financieros disponibles como para obtener de las empresas terminales mejores precios por compras de volumen.*

- *Impulsar y facilitar el desarrollo de esquemas de arrendamiento financiero y/o arrendamiento de las mismas empresas fabricantes de vehículos".⁷²*

En general, el proyecto de modernización del transporte concesionado propuesto por el gobierno de la ciudad a partir de 1995, contemplaría en el aspecto financiero, constituir a los concesionarios en empresas mercantiles, buscando dar a esta actividad un carácter más empresarial y profesional, quedando como garantía para el financiamiento, además de la propia unidad, la misma concesión que ampara su funcionamiento, ya que el binomio concesión-vehículo es lo que incrementa el valor comercial de éste.

Es de señalar que la política del gobierno de sustituir microbuses por autobuses, así como la creación de un organismo privado que sustituya al organismo público ruta 100 (hasta antes de su quiebra), demuestra la subordinación del Estado al esquema económico marcado por el Fondo Monetario Internacional (F.M.I.). Con la quiebra de dicho organismo, anunciada en abril de 1995 y el Programa de Renovación del Parque Vehicular del transporte Público Concesionado, "significa para el gremio transportista el regreso del pulpo camionero, que habiendo sido operador, retorna convertido en proveedor de motores, carrocerías, refacciones y tecnología. algunos empresarios que operaban el transporte en el D.F. hasta 1981, continuaron su relación con este sector mediante la venta de motores y refacciones al organismo ruta 100 o a través de la operación de las rutas de transporte"⁷³. De acuerdo con lo anterior, las empresas privadas no tendrán participación en la prestación del servicio directamente, pero sí como proveedoras del parque vehicular.

Sin embargo, como consecuencia de los problemas con ruta 100, " el gobierno capitalino ha considerado que compañías particulares ofrezcan el servicio de 12 mil autobuses aproximadamente que requiera la ciudad y con los cuales se pretende renovar el parque vehicular de autobuses...la idea es -aseveraron empresarios que esperan ser concesionarios- que cada empresa se registre con su propia razón social"⁷⁴ para ello, los inversionistas están formando empresas mercantiles a fin de participar con un número de autobuses acorde a sus posibilidades.

⁷² Miguel Toro, "Desarrollo Económico de los Concesionarios", ponencia presentada al seminario: *Hacia un Plan Rector de Transporte para la Z.M.C.M.*, mayo de 1995.

⁷³ "Retorna el Pulpo Camionero al negocio", Ernesto Nuñez. *Reforma*, abril 24 de 1995, p.3B.

⁷⁴ "Se requieren financiamientos para las concesiones de transporte de pasaje en el D.F." José A. Durán. *El Financiero*, agosto 9 de 1995, p. 19A.

Ante el costo unitario de los autobuses que varía entre 170 y 250 mil nuevos pesos y las altas tasas de interés, la viabilidad de dicho programa se ve limitada, dada la cartera vencida por la que atraviesan los propietarios de microbuses, aún con el crédito autorizado por el Banco Mundial, el cual aceptó financiar la modernización del esquema de transporte pero sólo a las empresas productivas y rentables y no a las subsidiadas, argumento que explica el esquema privatizador adoptado por el Estado mexicano.

2.6. La política tarifaria

En materia de tarifas, corresponde al Departamento la autorización de las mismas, de acuerdo con el artículo 42 del Reglamento para el Servicio Público de Transporte de Pasajeros.

En este aspecto el transporte público concesionado de pasajeros, se vio afectado por el rezago tarifario desde 1990 hasta los primeros meses del año de 1995, así como por la saturación de algunas rutas, particularmente aquellas de alta rentabilidad y, por la expedición de concesiones por parte de las autoridades sin una planeación apegada a la demanda existente, hecho que creó una sobreoferta y una competencia con los organismos públicos de transporte, contrariamente al criterio de complementariedad establecido en el P.I.T..

Las tarifas para el transporte de pasajeros en la ciudad, tanto público como privado, fue sujeto al Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (P.E.C.E) el cual repercutió en el servicio, pues mientras se mantenía la misma tarifa, las refacciones, la gasolina, los impuestos vehiculares y las tarifas para los trámites administrativos fueron aumentando paulatinamente, produciendo un deterioro en el servicio.

El rezago de la tarifa provocó "la cartera vencida del 64% de los transportistas, la imposibilidad de renovar 9 mil microbuses, cuya vida útil ya venció; no poder dar mantenimiento preventivo y oportuno a las unidades, así como la imposibilidad de cubrir el seguro, la revista y la tenencia",⁷⁵ así lo manifestaron algunos dirigentes del gremio taxista quienes también propusieron la homologación de la tarifa en rutas de penetración

⁷⁵ "Piden peseros autorización para aumentar 100% la tarifa", Víctor Ballinas, La Jornada, febrero 20 de 1995, p. 52.

entre el estado de México y el D.F. y que se redujera el pago de la tenencia a los vehículos nuevos de servicio público como incentivo

El último aumento de las tarifas anterior al incremento autorizado en marzo de 1995 para el transporte concesionado de pasajeros fue dado el 11 de noviembre de 1991, a través del "Acuerdo del Coordinador General de Transporte del D.D.F. por el que se determina el importe de las tarifas por la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en automóviles de alquiler en sus diversas modalidades",⁷⁶ en el cual se consideró la actualización de los costos de operación del transporte, para que fuese compatible con los precios de los combustibles que se utilizan en el servicio público de transporte de pasajeros concesionado congruentes con los objetivos del Pacto para el Bienestar, la Estabilidad y el Crecimiento Económico (P.B.E.C.E.)

El día 7 de marzo de 1995, el D.D.F. autorizó el aumento de las tarifas para el transporte público concesionado de pasajeros en un 100% para el servicio colectivo y en un 20% en las de taxis sin itinerario fijo, iniciándose con esta medida el "Plan Integral de Mejoramiento del Transporte Público", al mismo tiempo que se firmó el "Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica", y el "Acuerdo General de Transporte del Servicio Público Concesionado".

Por medio del "Acuerdo General de Transporte del Servicio Público Concesionado", se "pretende que los propietarios de microbuses pasen de una situación deficitaria a un esquema de utilidad que hará posible, además de elevar la calidad del mantenimiento de su parque vehicular, renovarlo por uno de mayor capacidad y mejor tecnología. Con el incremento al transporte, los concesionarios se comprometieron a renovar el parque vehicular por unidades de mayor capacidad, mejor tecnología, y bajos niveles de contaminación; formalizar las organizaciones de los concesionarios; mejorar la operación de los paraderos; hacer un descuento de 20% a los estudiantes con credencial; usar uniformes y respetar la frecuencia de paradas en ruta".⁷⁷

⁷⁶ Gaceta Oficial del D.D.F., noviembre 11, 1991.

⁷⁷ "Aumentó 100% la tarifa en el transporte público concesionado", Angelica Enciso. La Jornada, marzo 5 de 1995, p.43.

En el siguiente cuadro, se muestra la tarifa anterior y actual del pasaje en los taxis colectivos.

RECORRIDO	COSTO	COSTO
	EN 1991	EN 1995
	\$	N\$
hasta 5 Kms.	550.00	1.00
Más de 5 Kms. y hasta 12 Kms.	800.00	1.50
Más de 12 Kms. y hasta 17 Kms.	900.00	2.00
Más de 17 Kms.	1,100.00	

El servicio directo de base a base con máximo de dos paradas intermedias, en minibuses de modelo reciente con convertidor catalítico:

RECORRIDO	COSTO	COSTO
	EN 1991	EN 1995
	\$	N\$
Pago inicial	550.00	1.00
Por cada Km. que viaje el usuario	45.00	0.80

Para el servicio de taxi sin itinerario fijo, con taxímetro se estableció la siguiente tarifa:

RECORRIDO	COSTO	COSTO
	EN 1991	EN 1995
	\$	N\$
Banderazo (hasta 500 mts. ó 90 segundos)	2,000.00	3.00
Cada 250 mts. ó 45 segundos subsecuentes	250.00	0.30
Más 10% del total		

En el transporte concesionado de pasajeros, ha prevalecido el criterio de la rentabilidad, sobre el de eficiencia y eficacia, en el cual si no hay excedente, el concesionario corre el riesgo de quebrar en su inversión y en términos de calidad, el servicio se degrada al no reponerse el parque vehicular. Por tal motivo, la idea de renovar el parque vehicular por parte del gobierno, funcionó en la conversión de sedanes a combis y posteriormente a microbuses, ya que las unidades en mal estado representaban un alto costo de mantenimiento.

Sin embargo, las dificultades financieras por las que atraviesan gran parte de los concesionarios de taxis colectivos, la renovación de microbuses por autobuses resulta ser más compleja puesto que se requieren talleres e instalaciones para terminales, además de que no en todas las rutas, este tipo de vehículo tiene accesibilidad debido a lo reducido de las calles.

En este sentido, el transporte concesionado de pasajeros al no ser subsidiado, resulta ser más costoso que el transporte público estatal, aunque a diferencia de este último tiene la ventaja de ser flexible para penetrar a lugares donde los medios de transporte oficiales no llegan y por ende, los taxis colectivos cuentan con un mayor número de rutas. La rentabilidad de las rutas es a mediano plazo y depende del crecimiento de la demanda; de la expansión del área urbana y de la ruta; del tipo de vehículo y del mantenimiento de cada unidad.

Por su parte, los taxis sin itinerario fijo tienen un número considerable de sitios establecidos en forma provisional, debido a la sobreoferta existente en este medio de transporte, lo cual permite al usuario una mayor accesibilidad a este medio, aunque las tarifas en este servicio resultan más inaccesibles para la población en general.

Para la iniciativa privada, el desarrollo económico de los concesionarios se puede lograr con una organización administrativa para tener rentabilidad y eficiencia en la operación, es decir, mediante la constitución de empresas, lo que implicaría un mayor costo en infraestructura como: talleres de mantenimiento, lugares de encierro, instalaciones para terminales, lo cual afectaría el costo del transporte pues tendría que ajustarse a estas necesidades.

Por lo tanto, es aquí donde surge el dilema de mantener el costo del transporte de pasajeros accesible a la mayoría de la población y a la vez que produzca ciertas ganancias para los concesionarios que invierten en esta actividad. El problema de la tarifa tiene un trasfondo político, por la incapacidad del gobierno para aumentar las mismas en un contexto de presión hacia la disminución de los impuestos locales.

En este sentido, la lucha por la socialización del consumo de este servicio, se opone a la lógica de la empresa privada, "más aún cuando el nivel de ingresos de las clases populares impide su acceso a servicios producidos con criterios mercantilizados"⁷⁸. De acuerdo con un estudio, "en 1992 los porcentajes del gasto familiar dedicados al transporte se incrementaron del 12 al 23% dependiendo del ingreso, por lo que se estima que las familias de menor ingreso gastan más en transportación".⁷⁹

Con el incremento de las tarifas en 1995 en un 100% para los taxis colectivos y en 20% las de taxis sin itinerario fijo, el gasto familiar de los estratos sociales bajos, se verá más afectado y más aún ante la desaparición de ruta 100.

A ello, se suma el tiempo promedio ocupado en traslados que puede ser de una hasta cuatro horas según los recorridos, lo que implica también un impacto para la economía familiar, al ser un tiempo no retribuido para el trabajador y que no pueden emplear en otras actividades generadoras de ingreso, por ello, el transporte, tiene implicaciones sociales y económicas. Esta situación no depende únicamente de la eficiencia de los servicios de transporte, sino también de la expansión que ha tenido la ciudad, en donde las viviendas se ubican cada vez más lejos de los centros de trabajo.

En cambio para los concesionarios, el aumento de las tarifas significa una mayor tasa de ganancia, lo que permitiría solventar los gastos de mantenimiento de la unidad y enfrentar los efectos inflacionarios de la economía, evitando su descapitalización. En este contexto, el problema del transporte de pasajeros representa un dilema para el Estado.

⁷⁸ Bolívar E. Augusto, Coulomb René, (coordinadores), op. cit., p.22.

⁷⁹ Luis Sánchez Gutiérrez: "Impacto del Costo del Transporte en la Economía Familiar", ponencia presentada en el seminario "Hacia un Plan Rector de Transporte en la Z.M.C.M., mayo de 1995.

2.7. Efectos ambientales del transporte público concesionado

*La ciudad es "desde el punto de vista ambiental, el lugar donde se evacúan residuos de distinto tipo que afectan el aire, el agua y la tierra, de un centro urbano y su entorno. La forma como se producen y gestionan tiene implicaciones importantes para el medio ambiente"*⁸⁰

La problemática ambiental de las ciudades, se genera en gran parte por la demanda de servicios urbanos producida por el crecimiento físico y demográfico; la concentración industrial y de servicios (comerciales, de salud, etc.); la separación de los lugares de residencia respecto a los lugares de trabajo. A estas circunstancias se suma, la ineficiencia del transporte público, que ha motivado el uso irracional del automóvil particular, creando un estilo de vida que ha ocultado los altos costos sociales y económicos.

En este marco, la contaminación ambiental causada por los vehículos de combustión interna se debe en gran parte a las técnicas de fabricación, la proliferación de vehículos, la lentitud de la circulación vial, la antigüedad de los autos y las condiciones geográficas de la ciudad. Situación que se complica al considerar que un alto porcentaje del parque vehicular proveniente del estado de México es mayor de 15 años.

En virtud de que el automóvil es un bien no esencial y de precio elevado, sólo una pequeña parte de la población de elevados ingresos puede adquirir dicho producto, por lo que el mercado de automóviles nuevos resulta ser limitado y pasa a ser "aumentado a través del fomento de obsolescencia del producto y la consecuente necesidad del consumidor a sustituir anualmente sus bienes".⁸¹ De esta manera, el mismo grupo de población, mantiene el consumo de vehículos de lujo y se crea al mismo tiempo un nuevo mercado con la venta de vehículos usados.

⁸⁰ Schteingart Martha, "Los Servicios Urbanos en el Contexto de la Problemática Ambiental" en : Servicios Urbanos, Gestión local y Medio Ambiente, op.cit., p.75.

⁸¹ Carmona Lara María, "Cambio Estructural para el Ahorro energético", México, U.N.A.M., 1989, p.8.

Para mantener los dos mercados, tanto de vehículos nuevos como usados, se crea un sistema de crédito al consumidor, mismo que representa "un instrumento de empobrecimiento de las clases de rentas menores a través de la adquisición de un bien en permanente desvalorización y que, además, genera en su adquisición intereses y tasas".⁸²

Dicho sistema se ve estimulado por los medios masivos de comunicación, que influyen en la adquisición de automóviles nuevos, lo cual contribuye a aumentar los problemas urbanos, generando deseconomías de escala, que se reflejan en las inversiones que el Estado tiene que realizar para resolver problemas de congestamiento, a través de medios de acceso hacia todas las zonas con los consecuentes requerimientos de carreteras y estacionamientos, lo que implica a su vez mayores necesidades de espacio, una mayor contaminación del aire y el impacto ambiental sobre las escasas reservas ecológicas que aún existen en el A.U.C.M.

El gasto público que genera el crecimiento desmedido del parque vehicular en la zona metropolitana, es soportada directa o indirectamente por los impuestos, afectando la economía de la población en general, debido al incremento de los costos del transporte y a la pérdida de tiempo en el traslado para la realización cotidiana de actividades. También debemos agregar los daños ocasionados en la salud de quienes habitamos en el A.U.C.M., afectando también el ingreso familiar.

Además, el transporte en general, es uno de los mayores consumidores de hidrocarburos y por lo tanto, el origen de la mayor parte de la contaminación del aire en las zonas urbanas. De acuerdo con estimaciones del D.D.F., del total del parque vehicular que circula en la Z.M.C.M., se observa que el 95% corresponde a automóviles particulares, los cuales portan solo el 15% de la demanda diaria de viajes/persona/día, con una ocupación promedio de 1.6 personas por vehículo-viaje, ocupando diez veces más superficie vial por pasajero transportado que un autobús urbano; además consume 15 veces más combustible por persona desplazada. De aquí que el 76% del total de los contaminantes en la Z.M.C.M. sea producido por automóviles particulares y los taxis en general.

⁸² loc. cit.

Dentro de "las emisiones de contaminantes causadas por vehículos, los taxis, combis y microbuses son responsables en conjunto del 24%, mientras que el transporte concesionado de carga que utiliza vehículos de gasolina representa el 26% del total".⁸³

La crisis ecológica que se ha presentado en la ciudad, representa una amenaza no sólo para la población en general, sino también para los intereses de los empresarios, pues "pone en peligro las bases de la producción material (agua, aire, suelo) y por el otro, al hombre como factor de producción, cuya capacidad disminuye a causa de las enfermedades físicas y psíquicas".⁸⁴

En este sentido. " el complejo ecológico-industrial que tiende a desarrollarse, obtiene una doble ganancia: por un lado, en el mercado tradicional en el que ocasiona una creciente polución con los bienes de consumo privado que produce, por otro, en un segundo mercado, debe poner coto a la misma polución con técnicas financiadas públicamente".⁸⁵

Un ejemplo de lo anterior, lo representa la industria automotriz, misma que ha desarrollado dispositivos (catalizadores) para la reducción de gases emitidos por los vehículos que fabrican, lo cual incide en los precios de los mismos. De esta manera, los costos se socializan al cargarse a los precios al consumidor o directamente al presupuesto estatal, mediante exención de impuestos, subvenciones, etc. a las mismas empresas automotrices.

Si se redujera el número de desplazamientos individuales se lograría un ahorro en el consumo de combustibles, en el costo y carga financiera en la ampliación y modernización del sistema de vialidades y del transporte público y, adicionalmente una reducción apreciable en las emisiones de plomo, azufre y nitrógeno a la atmósfera de la Z.M.C.M..

⁸³ D.G.A.U., reunión de Trabajo con la 7a Comisión de Transporte y Vialidad de la II Asamblea de Representantes del D.F., enero de 1993, p.40.

⁸⁴ Hans Magnus E.. "Contribución a la crítica de la Ecología Política". México, U.A.P., 1976, p.20.

⁸⁵ Ibid., p.24.

Entre las acciones gubernamentales tendientes a disminuir la contaminación producida por vehículos automotores, se encuentran las siguientes:

- *El Programa de Verificación Obligatoria de Vehículos;*
- *El Programa Integral de Lucha Contra la Contaminación Ambiental en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.(PICCA) y;*
- *El Programa Hoy no Circula*

2.7.1. El Programa de Verificación Obligatoria de Vehículos

El Programa de Verificación Vehicular fue diseñado y puesto en marcha por la Dirección de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental (DGRUPE/DDF) desde 1985 a la fecha.

Este programa ha constado de cinco etapas:

1. *Etapas de iniciación.*
2. *Apoyo al Decreto Presidencial del 14 de febrero de 1988, 21 Medidas para el Valle de México.*
3. *Acción 2 de "Ecología, 100 acciones necesarias", de fecha 13 de enero de 1987.*
4. *Etapas de promoción y gestión en el marco del convenio SEDUE-DDF-SECOFI CANACINTRA-GEM, 1988.*
5. *Etapas de aplicación 1988-1989, en su fase obligatoria⁸⁶*

El Programa de Verificación Obligatoria de Vehículos a gasolina inició en diciembre de 1989, justificado por la necesidad de disminuir los altos índices de contaminación atmosférica en el Valle de México para proteger la salud de sus habitantes. En dicho documento se mencionan las siguientes cuatro fases:

⁸⁶ D.D.F., Programa Integral de Lucha contra la Contaminación del Aire en la Z.M.C.M., Tarea 1C: Políticas para el control de la contaminación ambiental, p.20.

Fase 1. 1988 verificación gratuita y obligatoria para vehículos particulares y oficiales, modelos 1977-1982, con normas de emisión tolerantes y reparaciones obligatorias.

Fase 2. 1989 verificación obligatoria para todos los vehículos particulares y oficiales en circulación hasta modelo 1982, con normas de emisión tolerantes y reparación obligatoria sin ser gratuita.

Fase 3. 1990 verificación obligatoria para todos los vehículos particulares, oficiales y de transporte público y privado, de carga y pasajeros con normas menos tolerantes y reparaciones obligatorias.

Fase 4. 1991 verificación obligatoria para todos los modelos en circulación con normas de emisión estrictas y con reparaciones obligatorias.

A partir de 1993, los vehículos de uso intensivo (taxis, minibuses y camioneros de carga) son verificados en los llamados "macrocentros", mismos que incorporan equipos de medición integrados a una computadora, con los cuales se pretende un mejor control de las emisiones de los vehículos que ahí se verifican. En dichos centros se reciben vehículos a gasolina, gas LP y diesel.

En relación al control de las emisiones vehiculares, en el P.I.C.C.A. 1992, se mencionan las acciones siguientes:

- *Verificación obligatoria de los gases de escape, con analizadores de gases computarizados y en Macrocentros para vehículos de uso intensivo;*
- *Introducción de la gasolina sin plomo Magna Sin;*
- *Reducción del contenido de plomo en la gasolina Nova;*
- *Renovación de los autobuses de Ruta 100;*
- *Programa Hoy no Circula;*
- *Incorporación de convertidores catalíticos en vehículos a partir de 1991;*
- *Renovación de taxis, combis y minibuses con unidades 1991 y posteriores;*
- *Retiro de vehículos ostensiblemente contaminantes;*
- *Conversión de vehículos de carga y transporte al uso de gas LP;*
- *Introducción de sistemas computarizados de verificación.*

En el Reglamento de Tránsito en el D.F. establece en su artículo 42, la obligatoriedad para que los vehículos sean sometidos a verificación de emisión de contaminantes y en sus artículos 44 y 45 las sanciones correspondientes por el incumplimiento de dicha obligación.

2.7.2. El Programa Integral de Lucha contra la Contaminación Atmosférica en la Z.M.C.M. (P.I.C.C.A.)

Desde 1988 se iniciaron diversas iniciativas para controlar las emisiones contaminantes del aire, algunas previas al establecimiento formal del Programa Integral Contra la Contaminación Atmosférica (P.I.C.C.A.) presentado ante el entonces presidente Carlos Salinas el 15 de octubre de 1990.

Las medidas que propone el programa se agrupan en cinco estrategias o líneas de acción, de las cuales mencionaremos las relativas al transporte:

A. Mejoramiento de los combustibles y su sustitución por otros ambientalmente más limpios.

B. La ampliación y mejoramiento del transporte colectivo y el control de emisión de los vehículos en circulación.

En relación a los combustibles, se atenciona en el P.I.C.C.A. la reducción del 92% del contenido de plomo en la gasolina Nova y la introducción de gasolina sin plomo Magna-Sin, logrando reducir en un 19% promedio las emisiones de monóxido de carbono de los vehículos.

Para coordinar y evaluar las acciones emprendidas y los avances del programa, se creó la Comisión Metropolitana para la Prevención y el Control de la Contaminación Ambiental en el Valle de México (C.M.P.C.C.A.) misma que coordina las acciones que en este sentido llevan a cabo organismos e instituciones de los sectores público, privado y social.

Asimismo el P.I.C.C.A. establece los siguientes lineamientos para el autor transporte urbano:

- "Introducción inmediata de convertidores catalíticos en todos los vehículos a gasolina modelo 1991 y posteriores, incluyendo combis y microbuses.
- Mejoramiento de vialidades, estacionamientos, semaforización y coordinación de modos de transporte

- *Autorización de rutas de autobuses para reducir el uso de vehículos privados y estimular el transporte institucional de escolares y empleados.*
- *Continuación del programa Hoy no Circula.*
- *Ampliación del programa de verificación obligatoria de vehículos a gasolina, diesel y gas LP, para promover un frecuente y adecuado mantenimiento de las unidades en circulación.*
- *Conversión de flotillas de gasolina a gas LP, incorporando convertidores catalíticos, y gas natural.*
- *Modernización del parque vehicular, sobre todo en los vehículos de uso intensivo".⁸⁷*

En relación con la introducción de convertidores catalíticos en los vehículos de servicio de transporte público concesionado, el gobierno ha logrado, mediante la concertación con las armadoras, instituciones financieras y las agrupaciones de taxistas, la sustitución del parque vehicular obsoleto por unidades ecológicas, estimándose que fueron renovados hasta el año de 1994, más de 47 mil taxis y 10 mil microbuses por nuevos vehículos equipados con convertidor catalítico

Cabe señalar que los vehículos a partir del modelo 1991 cuentan con dicho dispositivo, el cual debe cumplir con el acuerdo Intersecretarial SECOFI-SEDUE, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de octubre de 1991.

La instalación de los convertidores catalíticos sería realizada exclusivamente en talleres autorizados y especializados (Macrocentros de instalación de convertidores catalíticos), mismos que con una adecuada adaptación ofrecerían todas las garantías.

Dada la antigüedad del parque vehicular del transporte público concesionado de pasajeros, se impulsó la renovación del mismo como se mencionó anteriormente, mediante el financiamiento para la sustitución de los taxis en general, por vehículos que contarán con convertidor catalítico y emplearán gasolina Magna Sin. Para reforzar dicha medida, de acuerdo con el Manual de Revista para el año 1992, no se permitiría la circulación de combis modelos anteriores a 1984, ni de taxis modelos anteriores a 1986.

⁸⁷ D.G.A.U., op. cit., p.41.

Por otra parte, según la Dirección General de Autoranstransporte Urbano (D.G.A.U.), hasta 1993 fueron convertidos a gas licuado con equipo certificado, alrededor de 12 mil vehículos pertenecientes a flotillas de carga mercantil, de los cuales cerca de dos mil quinientos han sido excentados del programa Hoy no Circula de manera oficial, como un incentivo a su conversión y verificación.

En febrero de 1992, se inició el Programa para el Uso de Gas Licuado de Petróleo y Gas Natural Comprimido en el Auto transporte Público y Concesionado, la sola conversión a gas disminuye en un 50% el nivel de las emisiones y cuando se incorpora el convertidor catalítico se reducen hasta en un 90%. De acuerdo a datos oficiales, se tenían censadas hasta 1993, 4,699 vehículos de transporte público de pasajeros con equipo de carburación a gas. Sin embargo, dicho programa no funcionó para este tipo de transporte, debido a las dificultades que se presentaron para el abastecimiento del combustible y por los riesgos para el propio usuario. En esta forma, las unidades que adaptaron su equipo de combustible a gas tuvieron que reconvertirlos nuevamente a su equipo original.

Hasta julio de 1994 se encontraban en operación 9 estaciones de servicio de gas licuado de petróleo conforme a la normatividad vigente, seis de ellas diseñadas y construidas de acuerdo a las especificaciones de las normas oficiales mexicanas, las tres restantes distribuyen el combustible de manera provisional. Sin embargo, la infraestructura mencionada ha sido insuficiente para abastecer a las unidades que lo requieren.

Por otra parte, la contaminación generada por la proliferación de vehículos, va de la mano con la insuficiencia vial, existiendo calles y avenidas de vías rápidas y de vías secundarias que no se entrelazan adecuadamente, además de la carencia de estacionamientos públicos, lo que obliga a los automovilistas a estacionarse en las avenidas y aceras perturbando el flujo vehicular.

2.7.3. Programa Hoy No Circula

Dentro de las medidas importantes que se establecen en el P.I.C.C.A., se encuentra el Programa Hoy no Circula, que consiste en el control del tráfico vehicular mediante la restricción o prohibición de que circulen autos en áreas que presentan un claro deterioro de la calidad del aire.

Dicho Programa fue puesto en marcha durante el periodo invernal 1989-1990 por los gobiernos del D.F. y el estado de México y es eminentemente preventivo, con el objetivo de evitar la circulación de un 20% de los autos particulares de la Z.M.C.M. prohibiendo su uso un día a la semana a efecto de evitar posibles daños a la salud de los habitantes de la misma.

Por cada día laboral de la semana (de lunes a viernes) se impuso la restricción de circular de acuerdo con el último dígito de las placas, correspondiendo de esta forma dos dígitos por día: lunes 5 y 6, martes 7 y 8, miércoles 3 y 4, jueves 1 y 2 y viernes 9 y 0.

El programa fue ampliado en enero de 1991 a taxis, combis y microbuses, los cuales han dejado de circular a la fecha de 9 a.m. a 9 p.m. según el color de su engomado. Además los vehículos de turismo y los taxis del aeropuerto no circulan un día entre semana. En el aspecto normativo, el Reglamento de Tránsito contempla en su artículo 48 y 49, la restricción a la circulación de un día a la semana y la sanción correspondiente en caso de incumplimiento.

El programa Hoy no Circula, ha favorecido al transporte concesionado de pasajeros al aumentar el número de usuarios, cuya capacidad económica les impide adquirir un segundo vehículo. No obstante, en la mayor parte de las rutas de taxis colectivos se acordó no circular dos días a la semana, el obligatorio y un día más los fines de semana, sábado o domingo, a fin de obtener una mayor rentabilidad y reducir la competencia en las rutas donde existe sobreoferta.

Por ello, ante la decisión de la Dirección General de Autotransporte Urbano (D.G.A.U.) de suspender el programa "Hoy no circula" para el transporte público concesionado de pasajeros con ruta fija que cumpla con las garantías de no contaminar el ambiente, se opusieron algunos representantes de organizaciones de taxistas, argumentando que "no constituye una demanda de sus organizaciones, pues en muchas de las derivaciones de

las rutas hay sobresaturación, lo cual los ha obligado a elaborar un rol de descanso de un día adicional al de la restricción vial⁸⁸ y además se suscitarían más accidentes viales, por la competencia entre los operadores al competir por más usuarios, por tal motivo a la fecha no se ha implementado tal medida.

En conclusión, el carácter integral del P.I.T. se ha diluido, en gran parte porque las acciones se han revertido en la práctica, contraponiéndose a los objetivos planteados fundamentalmente en el P.I.C.C.A. el cual, busca junto con los programas Hoy no Circula y la Verificación Obligatoria de Vehículos, disminuir ante todo, los altos índices de contaminación en la Z.M.C.M. para proteger la salud de sus habitantes, reconociendo las mismas autoridades las ineficiencias de ambos programas, cuando señalan que el incremento del parque vehicular se notó a raíz de la aplicación del programa un día sin auto, mientras que la verificación de vehículos, se ha prestado a prácticas de corrupción en donde son copartícipes tanto la sociedad como las autoridades.

En este sentido, el transporte en general, se ha convertido en un medio contradictorio, pues al ser un bien necesario, está representando en la actualidad un obstáculo para el desarrollo de las actividades cotidianas de la población y mientras se proyecten más obras viales para mejorar la circulación, de nada servirán, si el automóvil particular sigue teniendo mayor importancia en nuestra sociedad sobre los medios colectivos y masivos de transporte, en especial el no contaminante.

A su vez, las obras de vialidad en el A.U.C.M., se han realizado en función de los intereses de quienes dependen del automóvil privado y de las empresas automotrices transnacionales que de ello derivan sus ganancias, teniendo como resultado un sistema vial que se opone y entra en contradicción con el funcionamiento de un transporte público colectivo eficaz y no contaminante.

Por otra parte, aunque el transporte público concesionado de pasajeros representa ciertas ventajas y sea el que mayor número de viajes/persona/día registra en el A.U.C.M., su modernización no debe enfocarse únicamente al cambio de unidades de mayor capacidad, sino también al empleo de una mejor tecnología que evite la contaminación del medio ambiente.

⁸⁸ "Piden peseros aumentar la tarifa...", op. cit., p. 52.

CAPITULO III

***RACIONALIDAD JURIDICA-ADMINISTRATIVA DEL
TRANSPORTE PUBLICO CONCESIONADO DE
PASAJEROS***

3.1. *Disposiciones Jurídicas que regulan el transporte público concesionado de pasajeros*

En este capítulo explicaremos la normatividad jurídica establecida para regular el transporte público concesionado, así como las instituciones encargadas de la aplicación de la misma.

Con respecto al ámbito jurídico-administrativo, se enmarca la problemática siguiente:

- *La ley y el reglamento que regulen actualmente el transporte público concesionado de pasajeros son obsoletos y por otra parte, existen diversos acuerdos y decretos que impiden un control efectivo de dicho medio.*
- *Existencia de diferentes autoridades con responsabilidades semejantes y criterios diferentes dentro del A.U.C.M., existiendo una nula coordinación institucional con criterios coherentes y unitarios.*
- *Incumplimiento por parte de los concesionarios en sus obligaciones en materia vehicular.*

De la problemática descrita, iniciaremos con el marco jurídico que regula el transporte público concesionado y posteriormente hablaremos de los organismos o instancias que intervienen en su planeación, organización y control.

El marco jurídico que regula el transporte público concesionado de pasajeros, tiene como base la Constitución Política, misma que en su artículo 11, consagró la garantía de tránsito, es decir, que cualquier ciudadano tiene la libertad de circulación, al manifestar que "todo hombre tiene derecho a entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes".⁸⁹

Por otra parte, a través del artículo 89, fracción I, otorgó al ejecutivo la facultad y obligación de "promulgar y ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, proveyendo de la esfera administrativa a su exacta observancia".⁹⁰ De las tres facultades que se mencionan, promulgar, ejecutar y proveer, esta última determina que el ejecutivo pueda expedir disposiciones generales que tengan por objeto la ejecución de la

⁸⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Porrúa, 1994, p. 12.

⁹⁰ Ibid. p. 69

ley, complementando en detalle los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión, abarcando todos los ramos de la Administración Pública

De las facultades mencionadas anteriormente, se derivan los decretos y reglamentos, mismos que tienen el más amplio reconocimiento en el artículo 92 constitucional que a la letra manifiesta "todos los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente, deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda y sin este requerimiento no serán obedecidas".⁹¹ En este supuesto es donde se encuentra el amplio desempeño de las facultades del Presidente en el ámbito constitucional.

Las disposiciones jurídicas que regulan el transporte concesionado de pasajeros son las siguientes:

- Ley Orgánica de la Administración Pública del D.D.F.
- Ley que fija las bases a que habrán de sujetarse el tránsito y los transportes en el D.F.
- Reglamento para el servicio público de transporte de pasajeros.
- Reglamento de Tránsito del Distrito Federal.

3.1.1. La Ley Orgánica de la Administración Pública del D.D.F. (L.O.A.P.D.D.F.)

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Departamento del Distrito Federal (L.O.A.P.D.D.F.), deriva del art. 92 constitucional y se considera como una disposición general que "regula los servicios públicos que deben prestarse en colaboración con organismos descentralizados y empresas de participación estatal, o bien, mediante concesiones limitadas y temporales a particulares que reúnen los requisitos correspondientes"⁹².

De esta manera, la Administración Pública en el D.F. a través de la L.O.A.P.D.D.F., reglamenta y vigila la prestación de los servicios públicos, permitiéndole revocar unilateral y anticipadamente las concesiones y permisos otorgados, interviniendo en su administración en los casos en que el concesionario no preste eficazmente el servicio o se niegue a seguir otorgándolo.

⁹¹ Ibid., p.71.

⁹² Legorreta, Jorge op. cit., p.66.

Esta ley, manifiesta que corresponde al D D F. "la prestación de los servicios públicos, en materia de transporte en sus diversas modalidades, supervisando y vigilando dichos servicios cuando se encomienden para su explotación a particulares mediante concesión o permiso".⁹³

Como se dijo en el anterior capítulo, la concesión permite al particular desempeñar actividades que son propias del Estado, puesto que persiguen la satisfacción de necesidades generales. En este sentido, la concesión se concibe como "el acto jurídico unilateral por el cual el Estado confiere a un particular la potestad de explotar a su nombre un servicio o un bien público, que le pertenecen a aquel, satisfaciendo necesidades de interés general".⁹⁴ por otra parte, el concesionario "es la persona física o moral a quien es otorgada la concesión".⁹⁵

Del mismo modo, el servicio público se define en el artículo 23 de la L.O.A.P.D.D.F. como "la actividad organizada que se realice conforme a las leyes o reglamentos vigentes en el D.F., con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo. La prestación de estos servicios es de interés público la declaración oficial de que determinada actividad constituye un servicio público, implica que la prestación de dicho servicio es de utilidad pública".⁹⁶

Asimismo, algunos autores de derecho administrativo como el Doctor Andrés Serra Rojas opina que la "Suprema Corte ha resuelto que por servicio público se entiende un servicio técnico prestado al público de una manera regular y continua, para la satisfacción del orden público y por una organización pública. Es indispensable para que un servicio se considere público, que la Administración Pública lo haya centralizado y que lo atienda directamente y de por sí con el carácter de dueño para satisfacer intereses generales".⁹⁷

A su vez, el servicio público se clasifica en propio e impropio. El propio corresponde a las funciones que el Estado tiene a su cargo por considerarse que son esenciales para el interés general, en tanto que los servicios públicos impropios, son aquellos que dada su importancia por un imperativo interés público, el Estado reglamenta, asegurando lo

⁹³ "Ley Orgánica del D.D.F.", Mexico, Porrúa, 1992, p.395.

⁹⁴ Martínez Morales Rafael, "Derecho Administrativo", Mexico, Harla, 1991, p.260.

⁹⁵ Ibid., p 261.

⁹⁶ "Ley Orgánica y Estatuto de Gobierno del D.F.", Mexico, Porrúa, 1991, p.37

⁹⁷ Serra Rojas Andrés, "Derecho Administrativo", Mexico, Porrúa, 1981, p 13.

continuidad y regulando la tarifa del servicio, es decir, la prestación del servicio se basa en una autorización o permiso, que puede llegar a constituirse en una concesión que otorga la Administración Pública para que el administrado o particular realice la actividad respectiva que satisface una necesidad de carácter general.

El permiso, es el acto de autoridad por el cual el particular obtiene la autorización para portar personas o bienes, sin remuneración alguna, únicamente satisfacen las necesidades de transportación del permisionario conexas a su actividad.

Por otra parte, el artículo 20 de la L.O.A.P.D.D.F., señala los asuntos que le corresponden a dicha instancia, que en materia de obras y servicios son los siguientes

- III. "Llevar a cabo la supervisión de los diversos servicios que preste, concesione o autorice el D.D.F.*
- IX. Señalar las normas para atender y vigilar la debida prestación de los servicios públicos.*
- XII. Determinar la actividad que deba considerarse de servicio público.*
- XIII. Fijar y ejecutar las políticas del D.D.F. en materia de prestación de servicios públicos.*
- XV. Promover la operación eficiente del transporte público en el área metropolitana y crear la infraestructura necesaria para ello".⁹⁸*

Estas son algunas de las funciones que le competen al D.D.F. en materia de obras y servicios, en base a las cuales se sustentan los reglamentos y leyes que regulan el transporte público en general.

En relación a las concesiones de servicio público en su artículo 26 de la misma ley, el D.D.F. tiene las siguientes facultades:

- I. Vigilarlas y en su caso modificarlas en la forma que sea conveniente;*
- II. Reglamentar su funcionamiento;*

⁹⁸ op. cit., p.p 35-36.

- III. *Fijar y modificar las tarifas correspondientes y vigilar su cumplimiento;*
- IV. *Ocupar temporalmente el servicio público o intervenir en su administración, en los casos en que el concesionario no lo preste eficazmente o se niegue a seguir prestandolo;*
- V. *Utilizar la fuerza pública en los casos en que el concesionario oponga resistencia a la medida de interes público a que se refiere la fracción anterior;*
- VI. *Controlar el pago oportuno de las obligaciones economicas a cargo del concesionario y a favor del D.D.F.;*
- VII. *Dictar las demas medidas necesarias tendientes a proteger el interes público"* 99

De la misma manera, en el artículo 27 de la misma ley, se establecen las normas bajo las cuales se han de sujetar las concesiones de servicios públicos, de las cuales mencionare únicamente las fracciones que tengan relación con el transporte concesionado de pasajeros.

- I. *"Las concesiones de servicio público serán por tiempo determinado. El plazo de vigencia de las concesiones será fijado por el D.D.F. en forma tal que durante ese lapso el concesionario amortice totalmente las inversiones que deba hacer en razón directa de dicho servicio...;*
- III. *El costo de la prestación del servicio público, será por cuenta del concesionario;*
- IV. *Las obras e instalaciones que deba construir el concesionario en los términos de la concesión, sólo podrán ser realizados previa aprobación por parte del D.D.F. de los estudios y proyectos relativos...;*
- V. *Los concesionarios estarán obligados a conservar en buenas condiciones las obras e instalaciones afectadas al servicio público, así como a renovar y modernizar el equipo necesario para su prestación, conforme a los más recientes adelantos técnicos...;*
- VIII. *El concesionario esta obligado a prestar el servicio de modo uniforme y continuo a toda persona que lo solicite, conforme a las bases y tarifas que apruebe el D.D.F...;*

99 loc. cit

IX El D.D.F podrá, en los casos que lo juzgue conveniente para el interes público, revocar unilateral y anticipadamente la concesión, sin que exista motivo de caducidad, o hecho grave del concesionario que de lugar a la rescisión de la misma. Esta decisión, fundada y motivada, deberá ser notificada personalmente al concesionario. Practicada dicha notificación, el concedente asumirá en forma directa la prestación del servicio público y pagará al concesionario la indemnización que corresponda".¹⁰⁰

Cabe señalar que en la autorización de las concesiones y permisos, se establecen una serie de limitaciones y obligaciones que tienen por objeto lograr una mayor efectividad en la prestación del servicio. Estas obligaciones en términos generales, pueden ser: "la continuidad, la observancia respecto a las normas de precios y tarifas, la obligatoriedad en la prestación y un sistema de sanciones por incumplimiento de las anteriores".¹⁰¹

En este sentido, el objetivo del gobierno en la prestación del transporte público, es el de proporcionarlo con la mayor calidad y al menor costo posible, en contraposición al transporte concesionado de pasajeros, que busca obtener una mayor utilidad, considerando en segundo término los criterios de comodidad, seguridad e higiene.

En cuanto a la caducidad de las concesiones, en el artículo 28 de la L.O.A.P.D.D.F. se mencionan los casos en que procede y que pueden ser los siguientes:

- I.- "Porque se interrumpa, en todo o en parte, el servicio público prestado, sin causa justificada a juicio del D.D.F., o sin previa autorización por escrito del mismo;*
- II.- Porque se ceda, hipoteque, enajene, o de cualquier manera se grave la concesión, o alguno de los derechos en ella establecidos, o los bienes afectos al servicio público de que se trate, sin la previa autorización por escrito del D.D.F.;*
- III.- Porque se modifiquen o alteren substancialmente la naturaleza o condiciones en que opere el servicio, las instalaciones o su ubicación, sin previa autorización por escrito del D.D.F.;*
- IV.- Porque no se hagan los pagos estipulados en la concesión;*
- V.- Porque no se otorgue la garantía a que este obligado el concesionario".¹⁰²*

¹⁰⁰ op. cit. p. 39.

¹⁰¹ Gomez Najera Luis, op. cit., p. 59.

¹⁰² op. cit. p.p. 41-42.

3.1.2. Ley que fija las bases generales a que habrán de sujetarse el tránsito y los transportes en el Distrito Federal

Uno de los primeros antecedentes en materia legislativa sobre el autotransporte público en el D.F., lo encontramos en noviembre de 1929, cuando se estableció el Reglamento que Controla la Actividad Prestadora del Servicio Público de Transporte de Carga y de Pasajeros, con el cual se intentó dar gobernabilidad al transporte, principiando por definirlo como un servicio público facultando al gobierno del D.D.F. para fijar tarifas, otorgar permisos y determinar las obligaciones de los permisionarios. En ese momento, también se trató de municipalizar el transporte restringiendo los permisos sólo a las cooperativas de participación estatal.

Posteriormente el 29 de noviembre de 1940, se publicó en el Diario Oficial el Reglamento de Autotransportes, mismo que fue derogado al comenzar la gestión del presidente Manuel Avila Camacho, con la expedición de la "Ley que fija las bases generales a que habrán de sujetarse el tránsito y los transportes en el Distrito Federal", publicado en el D.O.F. el 23 de marzo de 1942, en la cual se habla por primera vez de las concesiones para el establecimiento, operación y explotación de líneas de transporte, facultando al D.D.F. para la planeación y control del transporte de pasajeros y de carga a través de la Dirección de Tránsito del mismo Departamento, la cual se fusionó con la Jefatura de Policía para conformar la Dirección General de Policía y Tránsito (DGPT) el 29 de diciembre de 1970.

Desde entonces a la fecha, no se había expedido otra ley del transporte que respondiera a las necesidades actuales, emitiéndose únicamente acuerdos para crear mecanismos y organismos que controlen el servicio de transporte concesionado de pasajeros pero sin llegar a solucionar la problemática existente. Es hasta finales de 1995, cuando la actual Secretaria de Transportes y Vialidad elaboró la Ley de Transporte del Distrito Federal aprobada el mismo año por la actual Asamblea de Representantes del D.F.

De este modo existe una desactualización en la normatividad jurídica que regula el transporte concesionado de pasajeros, como se aprecia en el artículo 4º de la ley mencionada, en donde se establecen las siguientes atribuciones del D.D.F. en materia de transporte.

- a) *"Para entender de la apertura y construcción de nuevas vías locales de comunicación dentro del Distrito Federal y sus obras conexas, y para resolver acerca del establecimiento de sistemas adecuados de transporte...;*
- b) *Para expedir reglamentos sobre el tránsito y el transporte local dentro de la propia Entidad...;*
- c) *Para tomar a su cargo, si así lo juzga conveniente, la prestación del servicio público local de transportes; o para otorgar permisos a personas físicas o morales para la prestación de dicho servicio;*
- d) *Para ejercer la inspección y vigilancia de las empresas y medios de transporte locales que operen dentro del D.F., con objeto de asegurar debidamente los intereses del público...;*
- e) *Para fijar y aplicar las sanciones en que incurran los permisionarios locales por violación a la presente ley y de sus reglamentos."¹⁰³*

Esta ley se caracteriza por ser retrospectiva, ya que además de no contemplar la problemática urbana en la Z.M.C.M., no establece la diferencia de los distintos modos de transporte, lo cual es importante para la aplicación de las disposiciones jurídicas.

3.1.3. Reglamento para el Servicio Público de Transporte de Pasajeros

El único reglamento que deriva de la ley anterior, es el "Reglamento para el Servicio Público de Transporte de Pasajeros", publicado en el D.O.F. el día 14 de abril de 1942, durante el gobierno del presidente Manuel Avila Camacho, mismo que a la fecha tampoco se ha actualizado.

A diferencia de la ley anterior, en este reglamento se considera que para "la explotación del servicio local de transporte de pasajeros en el D.F., por empresas o particulares se requiere la autorización previa de las autoridades del D.D.F."(art.3o), misma que puede consistir en concesiones y permisos (art.4o).

Dicho reglamento estipula que los contratos-concesión podrán otorgarse solo para el establecimiento de nuevos sistemas y líneas de transporte y para la explotación de los existentes (art.5o) y siempre que "exista una declaratoria pública previa del

¹⁰³ D.O.F. "Ley que fija las bases generales a que habrán de sujetarse el Tránsito y los Transportes en el D.F.", marzo 23 de 1942.

Departamento sobre la necesidad de llevar a cabo la prestación de determinado servicio, de acuerdo con los estudios técnicos respectivos". (art. 7o)

Aunque en este reglamento ya se habla de permisos y concesiones, considera la expedición de los primeros " cuando se trate de la explotación del servicio local de transportes por vehículos que no tengan itinerarios fijos y cuyos servicios se paguen por viaje o por hora"(art. 6o), por lo que la aplicación de este artículo puede considerarse nulo, ya que los taxis sin itinerario fijo (de sitio y libres) constituyen un servicio que prestan particulares mediante concesiones.

En otros artículos se establecen las normas bajo las cuales deben realizarse los estudios técnicos para establecer nuevos sistemas de transporte, no necesariamente en el concesionado, tendientes a mejorar la comunicación de las zonas pobladas y la capacidad del servicio, considerando los siguientes aspectos:

- *la redistribución de las líneas establecidas;*
- *el trazado de recorridos lo más recto posible que permita disminuir el tiempo de los recorridos evitando que las rutas pasen por calles congestionadas;*
- *el aumento de la frecuencia de los vehículos con las necesidades de la demanda, y;*
- *el aumento de la capacidad del transporte de acuerdo con las características de las calles del recorrido. (art. 11)*

También se mencionan en el artículo 16 del mismo reglamento, las obligaciones para los concesionarios y permisionarios quienes deben prestar el servicio de manera uniforme, regular y continua, etc.. Asimismo, se refiere a la vigencia de las concesiones y permisos, "sin que en ningún caso pueda exceder de 20 años prorrogables para las concesiones y de 5 años refrendables para los permisos"(art. 28). Por último, en el artículo 36 establece las facultades del D.D.F. y en el artículo 50 las causas de rescisión de las concesiones.

Un aspecto importante que escapa a este reglamento así como a la ley anterior, es el que se refiere a la organización de los concesionarios y a la diferenciación entre las modalidades de transporte público de pasajeros.

Otra disposición jurídica relacionada con el transporte concesionado de pasajeros, es el publicado en el D.O.F. el día 31 de diciembre de 1951, denominado "Decreto que declara servicio público la actividad que consiste en el transporte de pasajeros en automoviles de alquiler, sin itinerario fijo en el Distrito Federal", en el cual se mencionan los requisitos en la obtención de permisos para el desempeño de dicha actividad y las causas de revocación de los mismos entre otros

En general este decreto, así como el reglamento citado, conciben a los taxis libres y de sitio dentro de la figura jurídica del permiso, lo cual es una apreciación errónea en la actualidad, debido a que, tanto los taxis sin itinerario fijo como los colectivos conforman con las concesiones las unidades de servicio público de transporte de pasajeros.

3.1.4. El Reglamento de Tránsito en el D.F.

El único ordenamiento jurídico actualizado, es el "Reglamento de Tránsito del Distrito Federal" expedido el 9 de agosto de 1989 por la I Asamblea de Representantes, siendo actualizado en agosto de 1991, en donde se establecen las medidas preventivas y coercitivas para los conductores de todo tipo de vehículo y las obligaciones y derechos de los mismos.

Este reglamento, es de observancia general para todos los vehículos que circulan en el D.F., y en él se establecen los requisitos para la realización de trámites administrativos, específicamente para los vehículos particulares. En el caso del transporte concesionado, se requiere un mayor número de requisitos para la regularización de su documentación como se verá en el siguiente capítulo.

Sin embargo, algunas cuestiones son de observancia general como en lo referente a los equipos y dispositivos obligatorios: la verificación de emisión de contaminantes (art.42); el pago de multas y derechos (art.49); restricción a la circulación un día a la semana (art.48); obligatoriedad de portar licencia de conducir (art.53) y causas de su cancelación (art. 64); obligaciones y prohibiciones de los automovilistas (arts. 75 y 76) entre otros. Para el transporte público de pasajeros, específicamente taxis colectivos y de sitio, en el capítulo VIII, del art. 105 al 110 se mencionan las restricciones para este medio de transporte y sus obligaciones en el art 111. En tanto que en el artículo 114, se refiere a los taxis libres.

A pesar de que el Reglamento de Tránsito es más completo, falta una vigilancia más estricta en su aplicación, ya que la mayor parte de los accidentes de tránsito son ocasionados por la violación a las normas establecidas en el mismo. La observancia de este reglamento así como de otras disposiciones relacionadas con el transporte de pasajeros concesionado, compete únicamente a la Dirección General de Adustransporte Urbano, a través del cuerpo de inspectores que tiene bajo su mando para tal fin, del cual hablaremos en el siguiente capítulo.

Los frecuentes accidentes ocasionados por el transporte concesionado de pasajeros, se deben a diferentes razones entre las que se encuentran las siguientes: la falta de un salario fijo para los operadores de unidades; la irresponsabilidad de los choferes que en muchos casos son jóvenes; la tensión al volante; la competencia por el pasaje y la poca preparación o capacitación en las técnicas de manejo. Aunque los percances automovilísticos, no son originados únicamente por los operadores de taxis, sino también por particulares que en muchos casos obtienen la licencia o permiso de conducir con mucha facilidad, sin tener los conocimientos básicos ni la responsabilidad moral que implica el manejo de un vehículo.

Consideramos que la vigilancia en el cumplimiento del Reglamento de Tránsito por parte de la Administración Pública se ha caracterizado por su ineficacia debido en gran parte a la corrupción en donde son copartícipes las autoridades y la sociedad, de aquí que sea un problema de índole cultural, pues hay quienes piensan que las leyes fueron creadas para violarse.

3.2. Instancias Jurídico-administrativas que regulan el transporte público concesionado de pasajeros

El transporte concesionado de pasajeros es, como se dijo anteriormente una necesidad de carácter colectivo y para dar respuesta a esta demanda, se crearon diversas dependencias con la finalidad de planear, dirigir, organizar, controlar y coordinar esta actividad, aunque en la práctica no sea así, pues cada dependencia actúa con criterios diferentes, lo cual ha conducido a una descoordinación institucional que se ha reflejado en los resultados de las acciones emprendidas contrarias a los objetivos propuestos en los principales programas, observándose un derroche de recursos humanos, financieros, materiales, etc. lo que implica un deterioro en la prestación del servicio del transporte público de pasajeros.

3.2.1. La Secretaría General de Protección y Vialidad

Como se dijo anteriormente, a partir de 1941 quedaron reglamentadas las atribuciones de la Dirección de Tránsito y de la Jefatura de Policía, que a esa fecha todavía operaban por separado.

Posteriormente a fin de adicionar funciones de transporte a la Dirección de Tránsito del D.F., fue emitido el 2 de enero de 1948, el decreto que reformó la L.O.D.D.F. en su artículo 34, fracción XII, Transformando a la Dirección de Tránsito en Dirección de Tránsito y Transporte.

A partir de 1970, se integraron las funciones de la Jefatura de la Policía con las de la Dirección General de Tránsito, mediante la Ley Orgánica del D.F., publicada en el D.O.F. el 29 de diciembre de 1970.

La nueva Dirección General de Policía y Tránsito se conformaba por las áreas siguientes: Comisión Interna de Desarrollo, Administración y Planeación, Dirección de Investigación para la Prevención de la Delincuencia, Dirección Operativa, Dirección Vial, Dirección de Servicios al Público, Dirección de Servicios Administrativos, Dirección de Autotransportes y Estacionamientos.

Ante las necesidades en materia de seguridad y vialidad, fue necesario instaurar la infraestructura técnico administrativa como soporte que permitiera lograr la modernización, moralización y profesionalización de la policía.

A partir de 1976, fue creada la Dirección General de Servicios al Público (D.G.S.P.) y el 17 de enero de 1984, se publicó oficialmente en el Reglamento Interior del D.D.F., la actualización y modificación en las estructuras de la D.G.P.T., cambiando de nivel y de denominación a Secretaría General de Protección y Vialidad (S.G.P.V.).

Como parte del proceso de reestructuración dispuesto por el D.D.F., el 26 de agosto de 1985, la S.G.P.V. modificó su estructura orgánica al transferir la D.G.S.P. a la Coordinación General de Transporte del D.D.F. (C.G.T.), pero bajo el nombre de Dirección General de Autotransporte Urbano (D.G.A.U.). Posteriormente, en 1989 la mencionada Dirección regresa a la estructura de la S.G.P.V..

La S.G.P.V. tenía las siguientes facultades en materia de transporte y vialidad hasta el 30 de diciembre de 1994.

- "Llevar a cabo la expedición de placas, tarjetas de circulación, licencias para conducir y toda aquella documentación necesaria para los vehículos públicos y privados, y para que los conductores de los mismos circulen conforme a las normas señaladas en el Reglamento de Tránsito del D.F.
- Controlar y supervisar que se lleven a cabo las revistas de inspección periódicas, tanto para automóviles y camiones de carga, como cualquier otro transporte terrestre, para verificar su funcionamiento
- Señalar las acciones encaminadas a mejorar la vialidad en lo referente a la ingeniería de tránsito"¹⁰⁴

Esta Secretaría contaba con dos Direcciones Generales relacionadas con la vialidad y el transporte: la Dirección General de Operaciones y la Dirección General de Autotransporte Urbano (D.G.A.U.), habiendo sido delegadas las funciones mencionadas a esta última Dirección, según el acuerdo por el que se adscribe a la S.G.P. y V. publicado en el D.O.F. el día 2 de marzo de 1989, a la cual perteneció hasta el día 20 de julio de 1994, fecha en que regresa nuevamente a la C.G.T.

Para 1995, de acuerdo a la L.O.A.P.D.D.F. publicada en el D.O.F., el día 30 de diciembre del mismo año, las funciones de seguridad, tránsito y vialidad que tenía la S.G.P.V. se separan con la creación de dos nuevas Secretarías en el D.D.F.: la Secretaría de Seguridad Pública (S.S.P.) y la Secretaría de Transportes y Vialidad (S.T.V.).¹⁰⁵

De esta forma, en su artículo 27 de la propia ley menciona que le corresponde a la S.T.V., "el despacho de las materias relativas al desarrollo integral del transporte; control del autotransporte urbano; operación y control de vialidades; y semaforización".¹⁰⁶

¹⁰⁴ Gaceta Oficial del D.D.F., agosto 15, 1994 p.35.

¹⁰⁵ D.O.F., diciembre 30 de 1994.

¹⁰⁶ loc. cit.

Dada la importancia de los proyectos de renovación del transporte público de pasajeros en lo que se refiere al concesionario y ruta 100, así como en vialidad, se presentó la necesidad de crear una dependencia que se encargara del estudio, planeación y despacho de los asuntos relacionados con este rubro. De esta manera, el despacho de los asuntos relacionados con la vialidad y el transporte se concentrarían en esta misma Secretaría.

La citada Secretaría estaría integrada por las siguientes Direcciones Generales, según el Reglamento Interior de la Administración Pública del D.F. emitido en el D.O.F. el día 15 de septiembre de 1995:

- *Dirección General de Planeación y Proyectos de Transporte y Vialidad;*
- *Dirección General de Normatividad y Evaluación del Transporte y Vialidad;*
- *Dirección General de Servicios al Transporte (anteriormente Dirección General de Autotransporte Urbano);*
- *Dirección General de Control de Tránsito.*

Así también la S.T.V. coordina el servicio que actualmente y de forma eventual ofrece la sindicatura de Banobras, responsable del proceso de quiebra del organismo "Autotransportes Urbanos de Pasajeros Ruta-100.

Para la atención de las necesidades en materia de transporte y vialidad en la Z.M.C.M. se creó la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad COMETRAVI, mediante la cual se pretende atender de manera coordinada entre el D.D.F., el gobierno del estado de México y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (S.C.T.) los problemas que representa la operación del servicio de transporte público de pasajeros y de carga, así como lo relativo a la vialidad.

3.2.2. La Dirección General de Autotransporte Urbano (D.G.A.U.)

La S.G.P.V. contemplaba dentro de su estructura orgánica hasta el 30 de septiembre de 1985, a la Dirección General de Servicios y Autotransporte Público (D.G.S.A.P.), que fue constituida por la reestructuración de la D.G.P.T., con el propósito de ubicarla a la altura de las necesidades reales en materia de protección y vialidad. La D.G.S.A.P. constituyó la parte medular en el ámbito normativo del control vehicular

El 26 de agosto de 1985 se publicó en el D.O.F. la adscripción orgánica y programática de la Dirección General de Autotransporte Urbano (D.G.A.U.) a la Coordinación General de Transporte, desapareciendo la D.G.S.A.P., sin embargo, hasta septiembre de 1988 la incorporación aún no concluía, por ello funcionaban en algunos aspectos de manera separada y probablemente no se logró, ya que el 2 de marzo de 1989, se emitió en el D.O.F. el "Acuerdo por el que se adscribe la Dirección General de Autotransporte Urbano a la Secretaría General de Protección y Vialidad", en el cual se dispone que esta última es la competente para cuidar la observancia de la aplicación y cumplimiento de las leyes y reglamentos referentes al tránsito de vehículos y peatones en la vía pública.

Ulteriormente la D.G.A.U. dejó de pertenecer a la S.G.P.V. para formar parte nuevamente de la C.G.T., "en virtud de ser prioritario para el gobierno del D.F., que exista una colaboración estrecha entre las unidades administrativas que tienen atribuciones sobre una misma materia, que permita llevar a cabo el cumplimiento, planeación y despacho de los asuntos que les competen"¹⁰⁷ y a partir de 1995 pasó a depender de la S.T.V.

Considerando que "corresponde al D.D.F. la prestación de los servicios públicos en materia de transporte en sus diversas modalidades, supervisando y vigilando dichos servicios cuando se encomienden para su explotación a particulares mediante concesión o permiso; asimismo es competencia del propio Departamento a través de la D.G.A.U., la atención al público en la expedición de placas, tarjetas de circulación, calcomanías de derechos vehiculares, licencias para conducir, boletas y calcomanías de revista, control y calificación de infracciones y toda la documentación necesaria para que tanto los vehículos de servicio público y particular, así como los conductores de los mismos circulen conforme a las normas establecidas en los diferentes ordenamientos aplicables al tránsito y al transporte, administrando los depósitos de guarda y custodia de los vehículos que son remitidos por infringir tales disposiciones"¹⁰⁸.

Entre las atribuciones que tiene la D.G.A.U. se encuentran las siguientes:

- I.- "Expedir y cancelar, en su caso con intervención de otras autoridades competentes, autorizaciones para el funcionamiento de sitios y terminales de servicio público, tanto de pasajeros como de carga.

¹⁰⁷ D.O.F., 1a Sección Julio 20, 1991.

¹⁰⁸ D.O.F., marzo 2 de 1989.

- II.- *Determinar las políticas y sistemas de control de los estacionamientos ubicados en la vía pública.*
- III.- *Estudiar y proponer a las autoridades competentes las rutas de penetración urbana y suburbana de los servicios de auto transporte de pasajeros y de carga.*
- IV.- *Atender al público en la expedición de placas, tarjetas de circulación, licencias para conducir y toda la documentación necesaria, para que tanto los vehículos públicos y privados, como los conductores de los mismos, circulen conforme a las normas señaladas en el Reglamento de Tránsito en el D.F.*
- V.- *Ordenar y realizar revistas de inspección periódicas para automóviles, camiones de carga y cualquier otro transporte terrestre, con el fin de verificar su correcto funcionamiento mecánico.*
- VI.- *Emitir los criterios para la expedición de licencias de apertura y funcionamiento de estacionamientos públicos de vehículos en el D.F., así como sancionar las propias licencias previamente a su expedición.*
- VII.- *Opinar respecto de las acciones encaminadas a mejorar la vialidad en lo referente a ingeniería de tránsito.*
- VIII.- *Administrar los depósitos de guarda y custodia de vehículos que sean puestos a su disposición por las autoridades competentes, así como determinar los criterios de aprovechamiento de los vehículos abandonados en dichos depósitos de acuerdo con las disposiciones legales aplicables".¹⁰⁹*

En general, podemos decir que la D.G.A.U. tiene como función primordial controlar jurisdiccionalmente los servicios de auto transporte público y privado en el D.F., tanto de pasajeros como de carga, así como expedir los documentos necesarios para la conducción y circulación de vehículos, aplicar las sanciones inherentes al ámbito y regular la inspección y supervisión de los servicios con base en los reglamentos correspondientes.

Como se dijo anteriormente, a partir de septiembre de 1995, la D.G.A.U. cambió su denominación por Dirección General de Servicios al Transporte, teniendo las mismas funciones anteriores a excepción de las que se establecen en las fracciones 2, 7 y 8, añadiéndose las siguientes:

¹⁰⁹ D.D.F., D.G.A.U., Manual Administrativo, 1990.

- *"Implementar sistemas de control de los sitios y bases de transporte de carga y pasajeros;*
- *Coordinar y solicitar información a las áreas respectivas sobre la expedición de permisos y licencias de manejo, placas, duplicados, reposición de tarjetas de circulación y calcomanías;*
- *Autorizar la sustitución de unidades del transporte público de pasajeros y de carga;*
- *Aplicar las normas y políticas administrativas para la operación de los paraderos;*
- *Aplicar las sanciones previstas en los Reglamentos de transporte de Carga y Servicio Público de Pasajeros del Distrito Federal, y;*
- *Sistematizar y actualizar el padrón vehicular de los transportes matriculados en el Distrito Federal en sus diferentes tipos y modalidades". 110*

En relación a los permisos correspondientes para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en automóviles de alquiler y la autorización de rutas de penetración urbana y suburbana de autotransporte de pasajeros en el propio D.F., se emitió un Acuerdo publicado en el D.O.F. el día 12 de enero de 1986 en el cual se delega en el Director General de Autotransporte Urbano las mencionadas facultades

3.2.3. Consejo del Transporte para el Área Metropolitana (COTAM)

Los intentos del D.D.F. por crear organismos que logren coordinar las acciones en materia de transporte en el D.F. y el estado de México tienen como antecedente "La Comisión Mixta Consultiva de Transporte en el D.F.", constituida por decreto el 5 de abril de 1983 en la gestión de Miguel De La Madrid, cuyo objetivo consistió en coordinar la adopción de medidas de carácter técnico, administrativo y operacional, tendientes a solucionar los problemas de vialidad, tránsito y transporte en el D.F. y zonas conurbadas con el estado de México.

Aunque dicho organismo llegó a la conclusión de incrementar el parque vehicular de taxis y peseras, por lo que se otorgaron concesiones sin planeación alguna, aumentando al mismo tiempo el número de transportistas clandestinos, amparados para circular sin placas y sin ningún control por parte de las autoridades.

110 D.O.F. 1a. sección, "Reglamento Interior de la Administración Pública Federal", septiembre 15 de 1995.

Otro antecedente inmediato lo constituye la creación del Consejo del Transporte para el Área Metropolitana (C.O.T.A.M.), con el "Convenio que norma y regula el servicio público de transporte de pasajeros y de carga, entre el Distrito Federal y el Estado de México",¹¹¹ como una respuesta para atender los crecientes conflictos que originaba el transporte de pasajeros en la zona conurbada, especialmente por la cantidad de permisos expedidos en ambas entidades, "mas los que en el ambito de su competencia, otorga la Secretaria de Comunicaciones y Transportes (S.C.T.), para combis y microbuses de servicio público, que establecieron rutas sin control de las autoridades e invadían jurisdicciones. Además utilizaban equipo carente de seguridad, contaminante y, en muchos casos sin permisos, ni seguros de unidad y pasajeros".¹¹²

En el Convenio mencionado, se hace un diagnóstico de la problemática en la Z.M.C.M. y en relación al transporte urbano y suburbano se reconoce que "funciona con una gran variedad de medios, con diversos grados de integración física y de organización, así como con vehículos heterogéneos, en algunos casos considerablemente deteriorados o bien no adecuados para el servicio público. Asimismo, la falta de financiamiento de transporte colectivo en general ha propiciado desordenes en la oferta de los modos de transporte...lo cual ha propiciado el surgimiento de vehículos de baja inversión y alta recuperación...el crecimiento en que se ha visto inmerso el transporte urbano y suburbano dentro del explosivo crecimiento de la zona metropolitana, ha resultado desordenado, costoso, inequitativo e insuficiente, debida entre otros factores a la falta de continuidad de los programas de infraestructura y construcción vial, que han carecido de un patrón normativo y técnico que vincule el desarrollo urbano con las necesidades características del transporte intr e interurbano."¹¹³

Ante tal situación, se consideró la creación de un Consejo que permitiera unificar criterios y políticas en materia de transporte para "regular la prestación de los servicios eficazmente y sujetarlos a un régimen operativo, tarifario, legal y de coordinación general que optimice su funcionamiento".

¹¹¹ D.O.F., diciembre 18 de 1988.

¹¹² "COMETRAVI atiende ya problemas de transporte en la Zona Metropolitana: Acuerdo DDF, SCT y Gobierno Mexiquense", Victor Cardoso, La Jornada, febrero 16, 1995 p.43.

¹¹³ D.O.F., diciembre 18 de 1988, p.13

De esta manera, los objetivos del referido Acuerdo, fueron los siguientes:

- "Establecer los mecanismos necesarios para programar y ejecutar en forma integrada y complementaria las acciones que requieran de atención conjunta... los aspectos relacionados con el transporte;
- Regular en términos de reciprocidad y equidad entre ambas entidades una adecuada participación de los diversos modos de transporte que intervienen en esta zona conurbada, en un contexto de complementariedad y justa proporción;
- Dar congruencia y orden a las diversas modalidades que intervienen en este proceso como lo son: autobuses urbanos y suburbanos; servicios colectivos con itinerario fijo; automóviles de alquiler sin itinerario fijo; servicio público de transporte de carga en general; servicios especializados de pasajeros y de carga y servicios particulares".¹¹⁴

El COTAM tenía por objeto "realizar estudios, evaluación y análisis necesarios a efecto de opinar y sugerir sobre el establecimiento de mejores condiciones organizativas y operativas en materia de transporte en la Z.M.C.M. que permitan elevar las condiciones de vida de la población".¹¹⁵

Del mismo modo, en la cláusula tercera del Acuerdo se mencionaban las siguientes funciones del C.O.T.A.M.:

- 1.- "Desarrollar el Plan de transporte en la zona metropolitana, que comprenda los aspectos: normativos, operativos, tarifarios y técnicos.
- 2.- Elaborar los programas y vigilar que se ejecuten las acciones que se deriven del Plan.
- 3.- Distribuir y asignar los trabajos resultantes a las comisiones o equipos que se integren, nombrando a un responsable en cada caso.
- 4.- Elaborar el Plan de Emergencia que permita afrontar situaciones extraordinarias que ponen en riesgo la operación normal del transporte en esa zona.

¹¹⁴ Ibid., p. 15.

¹¹⁵ Ibid., p. 16.

- 5 - *Revisar y en su caso opinar sobre el número y tipo de vehículos de transporte de pasajeros y de carga operando y por operar en la zona conurbada; recorridos, frecuencias, puntos para el ascenso y descenso de pasaje, cierres de circuito y bases terminales entre el D.F. y el estado de México y viceversa"* 116

En la cuarta cláusula, se estableció que no se incrementarían las empresas, organizaciones, recorridos y las unidades de penetración hacia ambas entidades, salvo que así lo acordara el C.O.T.A.M.

En relación a la integración del C.O.T.A.M., se encontraban por parte del D.D.F.: el Coordinador General del Transporte; el Director General de Autotransporte Urbano; el Director General de Operaciones de la S.G.P. y V.. Por parte del estado de México: el Director General de Vialidad y Transporte; el Director General de Seguridad Pública y Tránsito y; el Vocal Ejecutivo de la Comisión de Transporte del estado de México.

Entre algunas de las acciones del C.O.T.A.M. se encuentran el Convenio de Zonas Aledañas, el Convenio de Concertación de Acciones para la Regularización de Servicios para el Otorgamiento de las Autorizaciones y Placas Metropolitanas, así como el inicio del proceso de Canje de Permisos Federales por los respectivos del estado y D.F.

El C.O.T.A.M. fue sustituido por la Comisión Metropolitana del Transporte y Vialidad (COMETRAVI), con base en el artículo 122 constitucional fracción IX, mediante un convenio firmado en junio de 1994 por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (S.C.T.), el D.D.F. y el estado de México, mismo que entró en vigencia el día 16 de febrero de 1995 al publicarse en el D.O.F., teniendo como objetivos los siguientes:

- *Establecer mecanismos para estudiar y resolver en forma coordinada, integrada y complementaria los problemas relacionados con el transporte y vialidad;*
- *Mejorar los servicios de transporte y la infraestructura vial en la zona conurbada;*
- *Facilitar la homologación de los marcos jurídicos del transporte y vialidad, y,*
- *Aportar la información necesaria para el diseño y aplicación del Plan Rector de Transporte y Vialidad.*

116 loc. cit.

Por otra parte, la COMETRAVI tiene las siguientes funciones:

- 1.- *"Proponer alternativas de solución integral para resolver los problemas de transporte y vialidad de la zona metropolitana"*
- 2.- *Contribuir a la elaboración del Plan Rector de Transporte y Vialidad de la Zona Metropolitana considerando todas las modalidades*
- 3.- *Diseñar medidas de simplificación administrativas relacionadas con el transporte y la vialidad*
- 4.- *Sugerir las medidas, procedimientos y acciones que permitan las adecuaciones jurídicas para establecer a la brevedad posible un marco legal análogo en materia de transporte y vialidad*
- 5.- *Proponer conforme a los criterios aprobados por la "Secretaría", el "Departamento" y "El Estado", las especificaciones técnicas, de seguridad, capacidad, y comodidad del parque vehicular en el que se realiza el transporte en sus diferentes modalidades, para avanzar en la homologación de la fabricación del equipo*
- 6.- *Sugerir las especificaciones técnicas para la modernización de la vialidad existente y por construirse, así como proponer el diseño, la infraestructura vial complementaria para el transporte*
- 7.- *Propiciar procedimientos de consulta interinstitucional con las dependencias de organismos relacionados con el transporte y la vialidad por parte de las autoridades y organizaciones de transportistas.*
- 8.- *Conocer y dar seguimiento a la observancia de las medidas relacionadas con el transporte y la vialidad por parte de las autoridades y las organizaciones de transportistas.*
- 9.- *Llevar el registro de las constancias de autorización metropolitana de las diferentes modalidades de transporte, conforme a los acuerdos existentes en la materia aprobados por las partes que intervienen en el presente convenio.*
- 10.- *Proponer a las autoridades correspondientes el diseño, creación y funcionamiento de nuevos servicios del transporte, rutas y corredores metropolitanos*
- 11.- *Sugerir las características de los programas de capacitación para los conductores del transporte público en todas sus modalidades y servicios".*¹¹⁷

Como se puede observar, este organismo tiene la pretensión de homologar las políticas en transporte y vialidad entre el D.F. y el estado de México.

¹¹⁷ COMETRAVI, Convenio de Creación, mayo de 1994, p.4.

3.2.4. La Coordinación General de Transporte (C.G.T.)

La Coordinación General de Transporte (C.G.T.), fue creada con el fin de agrupar las funciones que realizaban diferentes áreas del D.D.F. en el sector transporte, y de este modo reorganizarlo. De esta manera, en el reglamento interno del D.D.F. publicado el día 17 de enero de 1984 en el D.O.F., aparecieron sus atribuciones. El siguiente año, el 26 de agosto de 1985, es reformada su estructura organico-administrativa con la adscripción de la D.G.A.U., ampliando de esta manera sus funciones, al ocuparse tanto del transporte público como privado, aunque solo fungía como un órgano normativo.

La C.G.T. tenía las siguientes atribuciones hasta antes de su desaparición con la creación de la Secretaría de Transportes y Vialidad en enero de 1995:

- "Elaborar y mantener actualizado el Programa Integral de Transporte y Vialidad del D.F.
- Llevar a cabo estudios para determinar con base en ellos, las medidas técnicas y operacionales de todos los medios de transporte urbano, con el objeto de que se complementen armónicamente entre sí y con las obras de infraestructura vial.
- Estudiar las tarifas para autobuses del servicio público de transporte de pasajeros urbano y suburbano, de carga y taxis y proponer las modificaciones pertinentes;
- Estudiar y establecer las normas para la determinación de sitios de transporte público de carga, taxis y autobuses, para tramitar las concesiones correspondientes;
- Determinar las rutas de penetración de vehículos de servicio público de transporte de pasajeros suburbanos y foráneos;
- Coordinar las actividades en materia de vialidad y transporte, con las autoridades federales, estatales y municipales, así como con las entidades paraestatales cuya competencia u objeto se relacione con estas materias.
- Fijar las medidas conducentes y tramitar las concesiones o permisos que prevén los ordenamientos legales y las disposiciones administrativas en materia de transporte público de pasajeros y de carga, transporte escolar, colectivo de empresas, así como de las terminales, talleres, sitios y demás instalaciones que se requieran para la prestación adecuada de los servicios."¹¹⁸

Las acciones que realizó esta Coordinación se reflejan en los resultados del P.I.T. del cual nos referimos en el anterior capítulo.

¹¹⁸ D.O.F., agosto 26 de 1985.

3.2.5. Comisión Metropolitana para la Prevención y Control de la Contaminación en el Valle de México

Como antecedente de esta Comisión se encuentra el Secretariado Técnico Interinstitucional, integrado por las diversas dependencias gubernamentales vinculadas con la protección al ambiente. Hasta principios de 1992, este Secretariado Técnico facilitó la instrumentación de las estrategias del P.I.C.C.A.

Con el fin de reforzar estas tareas, el 8 de marzo de 1992, el Presidente de la República acordó la creación de la Comisión Metropolitana para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en el Valle de México, como órgano de coordinación intergubernamental, teniendo como funciones la definición de políticas, programas, proyectos y acciones que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deben observar, para prevenir y controlar con el apoyo de las autoridades correspondientes contingencias ambientales, permitiendo establecer objetivos, proyectos y programas comunes, alrededor de los cuales concurren con sus facultades, responsabilidades y recursos, tanto el gobierno del estado de México, Secretarías del Gobierno Federal, el D.D.F., Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad y el Instituto Mexicano de Petróleo.

Esta Comisión tiene relación con el transporte de pasajeros y de carga, pues es la encargada de la instrumentación y seguimiento del P.I.C.C.A. de acuerdo a los lineamientos que establece y que fueron expuestos anteriormente. Uno de los programas que elaboró en relación con el transporte concesionado es el de "Uso de Gas Licuado de Petróleo y Gas Natural Comprimido en el Autotrantransporte Público y Concesionado", mismo que no resultó por las deficiencias en el abastecimiento del combustible. La existencia de la Comisión Metropolitana permite que los programas ambientales sean integrales en su concepción y ejecución.

Como se ha visto en este capítulo, el marco jurídico que rige al transporte público concesionado de pasajeros se encuentra fuera del contexto actual y es a partir de 1995 cuando el gobierno propone un nuevo proyecto de Ley de Transporte del D.F. mismo que se adecuará al proyecto de Ley del estado de México, con la finalidad de homologar las disposiciones legales en este rubro.

El desinterés en actualizar el marco jurídico en materia de transporte de pasajeros por parte del gobierno en años anteriores, conllevó a la creación de una serie de disposiciones legales entre los que se encuentran acuerdos, decretos, manuales, etc. para adaptar dicho marco a las circunstancias actuales. Asimismo, la creación de diversas dependencias oficiales, en un mismo sector, condujo a una incoordinación institucional y por consiguiente a un derroche de recursos humanos, materiales y financieros, imposibilitando emprender los esfuerzos hacia un solo objetivo.

Afortunadamente el gobierno parece haber reconocido estos errores y parece tener empeño en corregirlos. De esta manera, en el aspecto administrativo, a principios de 1995, fueron separadas las atribuciones que en materia de vialidad y transporte tenía la anterior Secretaría de Protección y Vialidad, creando un órgano rector en la materia, la Secretaría de Transportes y Vialidad (S.T.V.) la cual absorbió también las funciones de la anterior C.G.T. y a mediados del mismo año, puso en marcha el "Programa de Reemplazamiento y Revista Vehicular 1995"

De la misma manera, en el aspecto político, a principios del mismo año, se logró la concertación con las principales organizaciones de taxistas mediante el "Acuerdo General de Transporte del Servicio Público Concesionado", y, en el aspecto jurídico, ha propuesto el proyecto de una nueva ley del transporte aprobada recientemente, misma que deberá apegarse a la política de modernización del transporte en el A.U.C.M. propuesta por el gobierno.

CAPITULO IV
LA DIRECCION GENERAL DE AUTOTRANSPORTE
URBANO

4.1. Estructura Orgánica

Como se mencionó en el capítulo anterior, la D.G.A.U. es el organismo encargado de controlar el transporte público concesionado de pasajeros entre algunas de sus funciones, tanto en la expedición de documentos como en la aplicación de sanciones, en virtud de ello, consideramos necesario dedicar un capítulo a dicho órgano.

En relación a la estructura orgánica, la D.G.A.U. ha tenido algunas modificaciones desde 1988 a la fecha, principalmente en los niveles de subdirección y jefaturas de departamento, pues en cada cambio de administración se adecúa al criterio de los encargados de la misma. A pesar de ello, desde su creación la D.G.A.U. ha quedado integrada por las siguientes direcciones de área:

- *la Dirección de Servicios al Público;*
- *la Dirección de Permisos, Concesiones y Revalidaciones;*
- *la Dirección de Inspección y Mejoramiento de los Servicios de Autotransporte Público, y;*
- *la Dirección de Registro y Calificación de Sanciones.*

De las diferentes funciones que tienen cada una de las direcciones de área prevalecen deficiencias administrativas producto de una planeación, organización y control ineficientes.

4.2. Dirección de Servicios al Público

En relación al transporte concesionado de pasajeros esta Dirección tiene las siguientes funciones:

- *"Coordinar y controlar que el registro de los vehículos de servicio público o privado matriculados en el D.F. se lleve a cabo dentro de un marco de legalidad y ética conforme a los lineamientos que enmarca el Reglamento de Tránsito en el D.F.*

- *Coordinar y controlar que la expedición de licencias y permisos provisionales a conductores se lleve a cabo conforme a los lineamientos que enmarca el Reglamento de Tránsito del D.F."*¹¹⁹

Respecto a la primera función, esta dirección es la encargada de mantener el registro de los vehículos en general (excepto de los vehículos federales) que circulan en el D.F., así como la actualización del padrón vehicular tanto de particulares como de servicio público, mediante un sistema computarizado que tiene a su cargo la Subdirección de Registro e Identificación de Vehículos.

En cuanto a la expedición de licencias para conductores de taxis colectivos y sin itinerario fijo, se implementó una nueva modalidad en 1993, con la creación de la licencia-tarjetón, misma que sustituyó el tarjetón de identificación y la licencia tipo B para conductores del transporte público concesionado, lo que permitió simplificar este trámite.

La nueva licencia-tarjetón contiene un "código de barras" que consiste en un "dispositivo de acceso inmediato a la base de datos que se opera a través de una lectura óptica, misma que puede estar instalada en los módulos de licencias, inclusive abordó de motos y patrullas, siempre y cuando estén comunicadas con una red de computación"¹²⁰, permitiendo la verificación de la autenticidad de la vigencia de las licencias en cualquier momento y lugar. También la licencia tipo B contiene un código de barras.

La "base de datos, es el sistema de información que incluye los datos personales del conductor, tipo de licencia, módulo de expedición, vigencia, información con que acredita su personalidad y domicilio, fotografía, número de licencia y número de folio de pago de derechos... La base de datos puede consultarse por entradas múltiples, como son: número de licencia, dirección, nombre, etc...y puede reconfigurar licencias para la reexpedición de las mismas"¹²¹. Es así que con los adelantos tecnológicos en informática y su aplicación adecuada en la Administración Pública, puede lograrse un mayor control con datos confiables y disponibles en cualquier momento, facilitando además la agilización de los trámites.

¹¹⁹ D.G.A.U., Manual Administrativo, 1990.

¹²⁰ D.G.A.U., Reunión de trabajo con la II Asamblea de Representantes, junio 23 de 1993.

¹²¹ loc. cit.

4.3. Dirección de Permisos, Concesiones y Revallidaciones

Esta Dirección es la encargada del control del transporte concesionado de pasajeros teniendo las funciones siguientes:

- *"Proponer en coordinación con el Director General, programas de desarrollo sobre la autorización y cancelación de permisos, concesiones y revalidaciones, relativas a los servicios de autotransporte público.*
- *Determinar los criterios, normas y estrategias de operación para la formulación de los programas de trabajo.*
- *Realizar los estudios y proponer al D.D.F. las tarifas que deben regir en la prestación de los servicios de transporte público de pasajeros y de carga en el D.F..*
- *Establecer pronósticos de oferta y demanda de los Servicios de Autotransporte Público para el D.F..*
- *Establecer los mecanismos de coordinación con las comisiones de vialidad y transporte para el D.F., en los estudios de la situación de transporte público.*
- *Proponer al Director General de Autotransporte Urbano los programas de desarrollo acerca de la autorización y cancelación de permisos, concesiones y revalidaciones relativos a los servicios de autotransporte público.*
- *Realizar los estudios técnicos necesarios para la aplicación de normas y tarifas en la construcción y funcionamiento de estacionamientos en el D.F." 122*

En general, las funciones de la D.P.C. y R., se enmarcan en la función general de la D.G.A.U., que consiste en controlar los servicios de autotransporte público tanto de pasajeros como de carga, la expedición de documentos necesarios para la circulación de vehículos y la aplicación de sanciones, integrándose para la realización de las mismas por dos Subdirecciones: la Subdirección de Evaluación Técnica y Legal del Transporte Público y la Subdirección de Registro y Control de Permissionarios y Concesionarios.

122 D.G.A.U., Manual Administrativo, 1990.

4.3.1. Subdirección de Evaluación Técnica y Legal

La Subdirección de Evaluación Técnica y Legal, coordina los estudios técnicos para la determinación y asignación de rutas y los requerimientos necesarios para el otorgamiento de permisos, concesiones y revalidaciones

En la determinación de las rutas para el transporte colectivo influyen las agrupaciones de taxis en su planeación pues depende de la rentabilidad de las mismas para que los dirigentes decidan operar o no el ramal en forma permanente, diseñándose bajo este criterio las diferentes rutas en el A.U.C.M. y no en función de las necesidades de la población

Debido a ello en algunos ramales llega haber conflictos entre las agrupaciones por el territorio vial, llegando a existir rutas con trayectos similares, trazados en el marco de la lucha por la rentabilidad

Según estimaciones "el 75% de las rutas que opera el transporte concesionado corren paralelos a las diversas líneas del metro en la ciudad, lo que ha transformado paulatinamente a este servicio de un medio complementario en un servicio fundamental para desahogar las tres principales rutas del metro: 1, 2 y 3".¹²³ Por ejemplo, la línea 3 del metro, coincide con las rutas de colectivos que van de avenida Cuauhtémoc e Indios Verdes a la Raza. De esta forma, se evita que las líneas del metro se sobresaturen y cuando surgen fallas en el mismo, el transporte colectivo absorbe el pasaje.

En relación a la autorización de permisos para vehículos de servicio público sin itinerario fijo, se establece en el artículo 8º de la "Ley que fija las bases generales a que habrán de sujetarse el tránsito y los transportes en el D.F.", que los permisos expedidos por las autoridades locales, en términos de dicha ley podrán amparar uno o varios vehículos.

Por otra parte, en el "Reglamento para Transporte de Pasajeros", hace referencia al otorgamiento de concesiones y de permisos en su artículo 4º, aunque para la expedición de los primeros se contempla únicamente a las líneas de transporte, es decir vehículos

¹²³ "Paralelo al metro, corre 75% del transporte concesionado ". Alonso Urrutia y Victor Ballinas. La Jornada, 17 de junio de 1995, p.39.

con itinerario fijo, en tanto que los permisos se expiden según el reglamento solo a los taxis sin itinerario fijo cuyos servicios se paguen por viaje o por hora (art. 6°).

Sin embargo, los taxis en general, únicamente pueden ofrecer el servicio mediante la autorización expresa del D.D.F. que consiste en las concesiones, cuya expedición se hará en consideración a las solicitudes para explotar el servicio de transportes cuando previamente exista una declaratoria pública del Departamento sobre la necesidad de llevar a cabo la prestación de determinado servicio, de acuerdo con los estudios técnicos respectivos. (art. 7°) Cabe señalar que el otorgamiento de concesiones se ha llevado a cabo a través de las organizaciones de taxistas como se verá más adelante.

En lo que respecta al funcionamiento de los sitios para taxis sin itinerario fijo y bases de colectivos, ubicados en la vía pública, corresponde a esta misma Subdirección su autorización, revalidación o cancelación, así como la formulación de políticas y sistemas de control de los mismos, mediante la integración de los expedientes respectivos de las organizaciones.

En el Reglamento de Tránsito del D.D.F., en el capítulo VIII, sección primera, artículo 109, establece que "el Departamento autorizará el establecimiento de sitios, bases de servicio y cierres de circuito en la vía pública, según las necesidades del servicio, fluidez y densidad de circulación de la vía en donde se pretende establecerlos", debiendo considerar la opinión de los vecinos. Sin embargo, como lo hemos señalado, algunos sitios o bases se establecen de manera provisional sin la debida planeación, llegando a perturbar la vitalidad.

Por otra parte, en el art. 111 del mismo Reglamento, establece las obligaciones de los sitios, bases de servicio y cierres de circuito, de las cuales mencionaremos las siguientes:

- Estacionarse dentro de la zona señalada para tal efecto;
- Mantener libre de obstrucciones la circulación de peatones y de vehículos;
- Contar con casetas de servicio;
- Tener sólo las unidades autorizadas;
- Respetar los horarios y tiempos de salidas asignados"¹²⁴

¹²⁴ Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, Dirección General de Autotransporte Urbano, 1993.

Dentro de la problemática existente en el transporte concesionado de pasajeros, se observa la saturación de unidades en algunas bases y sitios, lo cual crea obstrucciones en la circulación de peatones y vehículos, contribuyendo a los embotellamientos vehiculares en algunas zonas de la ciudad, además de las paradas que aún no han sido establecidas y que tanto taxis con y sin itinerario fijo realizan sin la correcta posición como lo marca el propio reglamento en el artículo 114, en donde indica que se deben efectuar "las maniobras de ascenso y descenso de pasajeros junto a la acera derecha de la vía, usando en la medida de lo posible las paradas establecidas para el transporte público de pasajeros en general".

El establecimiento de paradas programadas que permitan una mejor vialidad y ofrezcan seguridad a los usuarios, mediante cobertizos y zonas delimitadas de ascenso y descenso conforme lo establece el artículo 107 y 113 del Reglamento de Tránsito, no se ha llevado a cabo, aunque representa una ventaja para este medio de transporte sobre los demás, pues permite un mayor acercamiento del usuario a su destino final, mientras que las estaciones del metro tienen intervalos promedio de un kilómetro o la desaparecida Ruta 100 cuyas paradas se encuentran cada 300 metros.

Para la autorización de las rutas a las organizaciones de taxis colectivos se requiere la siguiente documentación: el Acta Constitutiva de la Ruta, Acta de la Asamblea vigente y protocolizada, padrón vehicular vigente, solicitud de revalidación, informe de cuantos operadores tomaron el curso de capacitación y el pago de tesorería correspondiente.

En 1993 se creó el "Comité Técnico de Paraderos y Bases de Servicio"¹²⁵, con el propósito de lograr una adecuada, eficaz y óptima operación en la prestación del servicio público de transporte de pasajeros facilitando el transbordo del público usuario en los diversos modos de transporte que confluyen en un paradero, bajo condiciones de rapidez, seguridad y comodidad, como un intento por lograr una mejor planeación y control de los mismos.

El Comité establecido tiene entre otras funciones, "el establecimiento de las bases y lineamientos para la organización, administración y operación de los paraderos y bases de servicio para el transporte de personas."¹²⁶. Dicho Acuerdo, manifestaba que la

¹²⁵ Gaceta Oficial del D.D.F., octubre 28 de 1993.

¹²⁶ Op. cit.

administración de cada uno de los paraderos anteriormente efectuada por el STC-Metro, quedaba a cargo de la delegación en cuya circunscripción territorial se localizaran las instalaciones, en tanto que la operación de las bases de servicio sería supervisada por la D.G.A.U..

Además de la integración de expedientes de las organizaciones de taxis, la D.P.C.yP. es la encargada de verificar y tramitar la acreditación de los gestores de las mismas a través de la Subdirección Técnica y Legal de acuerdo a los lineamientos establecidos.

Para la tramitación de la acreditación de gestores se requiere la solicitud de la organización; el Acta Constitutiva de la misma; el Acta de Asamblea vigente; Padrón Vehicular y expediente de la organización. El número de gestores ha sido variable y cada año se renovan las credenciales que los acreditan como tales. Hasta antes de 1995, había alrededor de 300 gestores de sitios, rutas y diferentes organizaciones, autorizados para efectuar los trámites de sus agremiados. A partir del mismo año, a raíz del Programa de Reemplacamiento, el número de gestores se redujó a 76, a fin de evitar prácticas de corrupción.

En el aspecto legal, esta Subdirección tiene como objetivo, atender y solucionar los conflictos, quejas e inconformidades presentados a la D.G.A.U., así como dar seguimiento a los juicios de amparo promovidos por permisionarios y concesionarios.

4.3.2. Subdirección de Registro y Control de Permisionarios y Concesionarios

Por otra parte a la Subdirección de Registro y Control de Permisionarios y Concesionarios, le compete la expedición de documentos, para la circulación de los vehículos de servicio público concesionado. Para ello elabora y controla los trámites que deben realizar tanto concesionarios como permisionarios para su registro y propone los requisitos básicos que deben satisfacer para su regularización. También le corresponde la actualización de los registros, padrones y estadísticas acerca de los servicios de transporte público.

En relación a los documentos que expide la D.P.C.yR. mencionaré los siguientes: cesión de derechos, sustitución de vehículo, cambio de modalidad, reposición de tarjetas de circulación y de placas, cada uno de los cuales explicaremos brevemente.

4.3.2.1. Cesión de Derechos

De acuerdo con el Reglamento de Transporte de Pasajeros, en su artículo 31, establece que "los derechos derivados de una concesión o permiso otorgados por el D.D.F., para la explotación del servicio público del transporte local de pasajeros, sólo podrán traspasarse previa la conformidad expresa del propio Departamento...el nuevo concesionario se hará responsable del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la concesión, en los mismos términos en que lo era el concesionario anterior". Sin embargo, no se menciona después de que tiempo puede traspasarse, pues en algunos casos se efectúan en menos de un año, dos o tres cesiones de derechos de una misma concesión.

Un problema que ha surgido en torno a las concesiones de taxis, es la compra-venta de las mismas, lo cual no se encuentra reglamentado. Esta situación ha creado una serie de conflictos como fraudes, falsificación de documentos oficiales y consecuentemente placas duplicadas, lo cual va en detrimento del servicio. A ello se suma la falta de mecanismos administrativos claros y congruentes para lograr un mejor control en este tipo de transporte.

Hasta antes de 1991 se autorizó traspasar los derechos de las concesiones sin la firma previa del concesionario, permitiendo que algunos traspasaran la concesión hasta en dos ocasiones, lo cual aunado al deficiente control de los expedientes de las concesiones y a su manejo discrecional, ocasionó la duplicidad de las mismas. En esta problemática tuvieron que ver algunas agrupaciones de taxistas, las cuales además de ofrecer los servicios de gestoría se han dedicado a lucrarse con placas de servicio público en combinación con los diferentes niveles de la estructura administrativa.

Para la realización de este trámite, se han establecido los siguientes requisitos tanto para el concesionario como para el cesionario (el que adquiere los derechos):

CESIONARIO

- Acta de nacimiento.*
- Comprobante de domicilio.*
- Cartilla del Servicio militar.*
- Licencia o identificación vigente.*

CEDENTE

- Acta de nacimiento.
- Comprobante de domicilio.
- Cartilla del Servicio Militar.
- Licencia o identificación vigente.
- Tarjeta de circulación.
- Última boleta de revista.
- Pago de derechos de tenencia y engomado.
- Factura del vehículo.
- Seguro de viajero.
- Pago de derechos.
- Sello de no infracción.

4.3.2.2. Sustitución de Vehículo

La sustitución de vehículo es un procedimiento para que el concesionario cumpla con su obligación de dar un servicio eficiente contando con un equipo en condiciones, de acuerdo con el artículo 6° fracción 8 del Reglamento para Transporte de Pasajeros, para lo cual la vigencia de los permisos y concesiones será bastante para amortizar el importe de la inversión. En el mismo reglamento, en su artículo 32, establece que el concesionario podrá enajenar los medios de transporte mediante conformidad escrita del D.D.F..

Por otra parte, en el "Decreto que declara servicio público la actividad que consiste en el transporte de pasajeros en automóviles de alquiler sin itinerario fijo", publicado el 31 de diciembre de 1951 en el D.O.F., en su artículo 8° especifica como requisito indispensable para el otorgamiento de permisos que los vehículos que se vayan a destinar al servicio sean nuevos. Los requisitos solicitados para este trámite son los siguientes:

VEHICULO SALIENTE

- Tarjeta de circulación.
- Boleta de Revista.
- Pago de derechos vehiculares y engomado.
- Licencia del titular vigente.
- Pago de derechos correspondiente.

VEHICULO ENTRANTE

- Factura o Carta factura.
- Baja de placas particulares.
- Seguro de viajero.
- Sello de no infracción.

Cabe señalar que los dos trámites expuestos anteriormente (cesión de derechos y sustitución de vehículos), pueden realizarse de manera simultánea.

4.3.2.3. Cambios de Modalidad

El cambio de modalidad consiste en el cambio de servicio de una concesión de taxi colectivo para prestar el servicio sin itinerario fijo en cualquiera de sus modalidades o viceversa. También se realizan cambios de modalidad entre los taxis sin itinerario fijo en cualquiera de sus modalidades.

Este trámite ocasionó un desequilibrio en la oferta y la demanda en el servicio. Ante tal desproporción, el 24 de mayo de 1993, la S.G.P.y V., emitió un acuerdo por el cual no se autorizarían más cambios de modalidad en vehículos de transporte público de pasajeros de ruta fija a vehículos sin itinerario fijo y viceversa, así como de ruta a ruta.¹²⁷

Por otra parte, en la misma fecha, la misma S.G.P.y V., emitió la "Declaratoria pública que expresa la no necesidad de expedir nuevos permisos y concesiones para explotar el servicio público de transporte de pasajeros en automóviles de alquiler con o sin itinerario fijo en el D.F."

Es importante señalar, que la sobreoferta en taxis libres y de sitio así como en algunas rutas de colectivos, se debió en gran parte al acuerdo publicado el 25 de septiembre de 1989 publicado en la Gaceta Oficial, mediante el cual quedaron sin efecto los avisos del Coordinador General de Transporte que declaraban la caducidad y revocación de diversas concesiones y permisos de servicio público de transporte de pasajeros y de carga en el D.F. publicado en el D.O.F. el día 16 de mayo de 1988, previniendo a los concesionarios y permisionarios interesados en reanudar la prestación del servicio, a que presentaran su solicitud ante la D.G.A.U..

Asimismo, otro factor que influyó en el aumento del parque vehicular principalmente en taxis sin itinerario fijo, se debió a la incapacidad de un gran número de concesionarios para cumplir con la obligación de sustituir sus unidades por vehículos más recientes principalmente en el caso de combis por microbuses.

Ello ocasionó que algunos concesionarios quebraran en su inversión, teniendo como única opción traspasar o conservar sus concesiones pero con la modalidad de taxis sin itinerario fijo. Este hecho coadyuvó a la aparición de algunos acaparadores de

¹²⁷ Gaceta oficial del D.D.F., mayo 24 de 1993.

concesiones en este tipo de transporte, quienes al no poder tener a su nombre más de tres concesiones, se ven en la necesidad de emplear prestanombres, resultando difícil detectar los monopolios existentes.

De esta manera, primeramente se otorgaron concesiones a través de la liberación de placas canceladas y se autorizaron cambios de modalidad sin los estudios técnicos respectivos ocasionando la expansión de vehículos de transporte concesionado y sus consecuentes repercusiones, entre las que se encuentran, la desproporcionada distribución en sus diferentes modalidades, el aumento de tráfico, contaminación ambiental y un mayor número de accidentes debido a la competencia por el pasaje.

4.3.2.4. Reposición de Tarjetas de Circulación para Vehículos de Servicio Público

De acuerdo con el artículo 25 del Reglamento de Tránsito, el "Departamento podrá otorgar permisos provisionales a los vehículos para circular sin placas, calcomanía o tarjeta de circulación, en caso de extravío comprobado o de reciente adquisición en agencia autorizada. Los permisos deberán tener una vigencia máxima de 30 días y no podrán exceder de tres, mediante el pago de derechos correspondientes".

En el trámite de reposición de tarjeta no se otorgan permisos salvo algunas excepciones, principalmente cuando no se encuentra el expediente de la concesión en el archivo. Para la realización de dicho trámite, se han establecido los requisitos siguientes:

- Licencia del titular vigente.
- Comprobante de pago de derechos de tenencia vehicular y engomado del año correspondiente.
- Comprobante de domicilio.
- Última Boleta de revista.
- Factura o Carta factura.
- Seguro de viajero.
- Constancia de barandilla o acta por extravío de tarjeta.
- Pago de derechos correspondiente.
- Sello de no infracción.

Aquí es importante señalar que a las organizaciones de taxistas principalmente las llamadas "cúpula" se les otorgan ciertas facilidades en la realización de algunos trámites sin la presentación de la documentación original.

4.3.2.5. Reposición de Placa(S)

En los últimos años se ha presentado una alta incidencia en el robo de taxis principalmente sin itinerario fijo, localizándose la mayor de las veces con diversos faltantes entre los que se encuentran las mismas placas y los documentos con los cuales deben circular, como son la licencia del conductor, la tarjeta de circulación y el seguro. En otras ocasiones, únicamente se roban la documentación junto con las placas, estando los vehículos estacionados, lo cual ha facilitado la realización de actos ilícitos, como el fraude y la falsificación de documentos, constituyendo un factor para el duplicado de placas.

Debido a la falsificación de documentos como tarjetas de circulación, permisos para circular sin placa(s) y las mismas láminas, se implementó en 1994 un sistema computarizado en la expedición de permisos para circular sin placa(s) semejante al establecido en la expedición de licencias para conducir, teniendo un código de barras impreso en el mismo documento, lo cual permitiría un mejor control de los mismos evitando su falsificación, puesto que llevaría los datos generales del concesionario, así como su fotografía impresa, el sello y firma del área responsable, a diferencia de los anteriores en donde sólo se registraban los datos del vehículo, el nombre del titular de la concesión y el sello y firma de la oficina expedidora.

Sin embargo, dicho sistema no evitó la pérdida o robo de placas, además resultó costoso por el material y equipo empleado dado que era un servicio contratado a una empresa privada. Por lo que se decidió suspender a fines del mismo año y se optó por el anterior sistema manual.

Ante la problemática señalada, se dió la necesidad de efectuar el canje de placas para el servicio público concesionado de taxis, mismo que se inició a mediados de 1995, mediante el cual se pretendía implantar un sistema efectivo de control de las unidades que lo conforman. Los requisitos para la realización de este trámite son los siguientes:

- *Licencia del titular vigente.*
- *Tarjeta de circulación.*
- *Última boleta de revista.*
- *Comprobante de pago de derechos de engomado y tenencia vehicular.*
- *Seguro de viajero, sello de no infracción y pago de derechos correspondiente.*
- *Acta de extravío o robo de placa(s) levantada en agencia del Ministerio Público.*

Los requisitos que se solicitan en cada uno de los trámites mencionados, han llegado a saturar los expedientes de las concesiones, por ello se requiere modernizar la gestión y control de los trámites administrativos a fin de reducir el papeleo y agilizar la tramitación de los mismos, permitiendo a los directivos obtener la información de manera oportuna y eficaz.

4.3.2.6. Actualización del padrón vehicular del transporte de servicio público de pasajeros

La actualización del padrón vehicular, consiste en el control y registro de los trámites administrativos que realizan los concesionarios para la regularización de sus documentos. Sin embargo, esta función se realiza de manera manual, lo cual ha impedido lograr un control eficiente de los diversos trámites que se efectúan y por lo tanto de las concesiones existentes, ya que se ha prestado a prácticas indebidas, como correcciones de datos, errores en los registros, etc..

A través de las cédulas de corrección (formatos en los que se registra el tipo de trámite y los datos del concesionario), se mantiene "actualizado" el padrón vehicular en la oficina de informática de la Dirección de Servicios al Público, para su captura en el sistema de cómputo. Dicha actualización ha sido ineficiente, ya que además de tener considerables errores en la captura de datos, existe un amplio rezago.

A fin de agilizar los trámites en las ventanillas de atención al público, la D.G.A.U. inició en el segundo trimestre de 1994, el programa de sistematización mediante el cual cada ventanilla de trámite, contaría con una computadora para la captura de datos, comunicada a una Unidad Central de Procesamiento, aunque su aplicación no ha dado los resultados esperados debido a las constantes fallas técnicas en el sistema.

4.3.2.7. Archivo de documentación

La oficina de archivo, tiene como objetivo "establecer los sistemas adecuados de organización y archivo de la documentación generada de los diferentes trámites, a efecto de mantener actualizado el acervo documental de la D.P.C.yR." 128

128 S.G.P.yV., D.G.A.U., Manual de Organización, 1993.

Los requisitos solicitados en las ventanillas son presentados en original y copia, (únicamente a los gestores se les autoriza presentar copias) archivándose esta última al expediente respectivo, que al ser solicitado por el revisor verifica los requisitos y coteja los datos y documentos registrados en el Karelex con los presentados por el usuario y después de la realización del trámite, es devuelto nuevamente al archivo.

Los expedientes son archivados por orden numérico de acuerdo al número de placa y cuando el expediente no aparece, se le requiere al interesado original y copia de la documentación que acredite la titularidad de la concesión para la integración de un expediente provisional y de esta manera se efectúe el trámite solicitado.

La pérdida o extravío de expedientes, se debe en gran parte al empleo de técnicas administrativas inadecuadas que impiden una organización eficiente de la oficina de archivo y a la vez mejores mecanismos de control en los expedientes. Aún cuando se registran los expedientes solicitados, la localización de los mismos resulta difícil pues el registro se realiza de manera manual lo que dificulta su localización.

La organización física más no administrativa de la oficina de archivo, inició a fines de 1994, con la ampliación del espacio del mismo y la adquisición del mobiliario adecuado, del cual se carecía desde 1989, año en que cambió sus oficinas la D.C.A.U. a causa del temblor sucedido ese mismo año, el cual afectó las instalaciones. Este hecho ocasionó pérdidas de expedientes y retraso en el registro de trámites, aprovechándose de tal situación aquellas organizaciones que han visto en el transporte concesionado de pasajeros una actividad lucrativa.

Una de las soluciones propuestas para el archivo de documentos, ha sido la creación de un sistema de informática integral que permita además de la realización de trámites administrativos en el menor tiempo posible, el control y registro de vehículos y concesionarios de manera óptima.

4.4. Dirección de Inspección y Mejoramiento de los Servicios de Autotransporte Público (D.I.M.S.A.P.)

A la Dirección de Inspección y Mejoramiento de los Servicios de Autotransporte Público (D.I.M.S.A.P.) le corresponden las siguientes funciones:

- *"Proponer al Director General la inspección electromecánica de los vehículos.*
- *Coordinar las actividades de verificación y evaluación de la prestación de los servicios públicos de autotransporte, para que éstos se proporcionen conforme a las normas, reglamentos y lineamientos establecidos.*
- *Fijar acciones normativas y operativas para instaurar programas de revistas periódicas y verificar el estado de conservación de los vehículos destinados al servicio público y particular.*
- *Coordinar y supervisar la aplicación de las disposiciones legales de inspección de vehículos de servicio público y de autotransporte.*
- *Establecer el sistema de supervisión y seguimiento de la calidad de los servicios públicos.*
- *Realizar estudios sobre la demanda, ubicación y tarifas de los servicios de autotransporte público.*
- *Establecer un marco normativo bajo el cual se registrará la prestación de servicios públicos.*
- *Establecer los mecanismos de coordinación con otras dependencias del sector encargados de la regularización del servicio de autotransporte".*¹²⁹

Para llevar a cabo las funciones anteriores, la D.I.M.S.A.P. cuenta con dos Subdirecciones: la Subdirección de Inspección de Vehículos y la Subdirección de Mejoramiento de los Servicios.

¹²⁹ D.G.A.U., Manual Administrativo, 1990.

4.4.1. Subdirección de Inspección de Vehículos

La inspección de vehículos se contempla en el artículo 39 del Reglamento para el Servicio Público de Transporte de Pasajeros en el D.F., el cual manifiesta "los concesionarios de servicios públicos de transporte, están obligados a cumplir con todos los requisitos que sobre inspección de vehículos, señale el Reglamento de Tránsito".

De esta manera, el concesionario o permisionario tiene la obligación de "ajustarse a los itinerarios, horarios, tarifas, especificaciones sobre equipo y condiciones sobre comodidad, seguridad, higiene y eficiencia, que a juicio de la autoridad exija la prestación del servicio al público"(artículo 16 fracción 4 del Reglamento para el servicio público de transporte de pasajeros en el D.F.), y "conservar las instalaciones y el equipo en condiciones de dar un servicio eficiente de conformidad con las disposiciones del presente reglamento"(art. 16 fracción 8)

Con base a los artículos mencionados, se desprende el Programa de Revista Vehicular, cuyo objetivo fundamental es "la inspección físico-administrativa anual que garantice el orden legal y la condición del vehículo para la óptima prestación del servicio público de pasajeros y de carga"¹³⁰. Para verificar que los vehículos de transporte público concesionado cumplan con el equipo reglamentario y con las condiciones y requisitos establecidos en la materia, el Departamento realizará la revista de los vehículos, de acuerdo a los procedimientos que establezca el Manual de Revista expedido cada año. En dicho manual, se define a la Revista como "la inspección anual que compruebe las óptimas condiciones de cada vehículo para prestar el servicio de transporte público correspondiente"¹³¹.

En este sentido, si los vehículos presentados a revista no cumplen con el equipo o las condiciones de funcionamiento establecidas en el Reglamento de Tránsito y en las disposiciones en materia de prevención y control de la contaminación, el Departamento procederá a la revocación como medida coercitiva.

¹³⁰ D.G.A.U., Informe ante la séptima Comisión de Vialidad, Tránsito y Transporte Urbano de la II Asamblea de Representantes del D.F., 23 de junio de 1993.

¹³¹ Gaceta Oficial del D.D.F., Manual de Operación para el Programa de Revista Vehicular, mayo 24 de 1993.p. 16.

La revista vehicular considera los siguientes aspectos:

- 1.- *La revisión administrativa, que consiste en la verificación de documentos que amparan la legalidad del vehículo, y;*
- 2.- *La revisión física, que se refiere al diagnóstico de las condiciones en que se encuentra la unidad para prestar el servicio, tanto desde el punto de vista mecánico como de colores y señalizaciones oficiales.*

Esta Subdirección tiene entre sus funciones el de establecer los programas, planes y proyectos necesarios para las revistas de los vehículos de servicio público, a través de programas técnicos operativos para la verificación del estado de conservación de los mismos en el D.F. Por otra parte, "coordina acciones referentes a la revisión periódica del estado de conservación de las unidades de servicio de autotransporte público...asi como las normas y estudios para la verificación e inspección de los vehículos de servicio público".¹³²

En general, las actividades de esta Subdirección se limitan a la inspección y a la revista de los vehículos que prestan el servicio de transporte público incluyendo el mercantil, tanto de pasajeros como de carga. Para la realización de las funciones mencionadas, la Subdirección de Inspección cuenta con dos Unidades Departamentales: de Registro y Control de Vehículos y de Supervisión de Bases de Revista del Servicio Público y Mercantil de Pasajeros y Carga.

El Departamento de Registro y Control de Vehículos se encarga de solicitar y suministrar las boletas de revista, calcomanías, boletas de aditamento y órdenes de cobro de la Tesorería del D.D.F., necesarias para ejercicio de las actividades de las bases de revista y el registro de los informes diarios que envían las mismas.

Por su parte, la Unidad Departamental de Supervisión de Bases de Revista tiene como objetivo "verificar y supervisar que los vehículos de servicio público y mercantil de carga y pasajeros registrados en el D.F., cumplan con los aspectos reglamentarios y de seguridad, establecidos en el Reglamento de Tránsito en el D.F. y otros ordenamientos afines, mediante la realización de inspecciones, revistas periódicas y sistemáticas"¹³³.

¹³² D.G.A.U., Manual Administrativo, op. cit., p.26.

¹³³ S.G.P.yV., op. cit., p.109.

De esta manera, este departamento se encarga de aplicar las políticas de la D.G.A.U. en la revista de vehículos de servicio público y particulares, estableciendo los sistemas de inspección para los mismos.

Del mismo modo, coordina las revistas que se efectúan periódicamente, llevando el archivo de la documentación con base al número de folio y modalidad y establece los criterios para conceder plazos de reparaciones cuando los vehículos no cumplen con los requisitos establecidos.

Para que los concesionarios cumplan con la Revista Vehicular deben presentar los siguientes documentos:

- 1.- *Verificación de contaminantes.*
- 2.- *Tarjeta de circulación.*
- 3.- *Última revista del vehículo.*
- 4.- *Pago de derechos correspondiente.*
- 5.- *Constancia o sello de no infracción.*
- 6.- *Pago de derechos de tenencia y vigencia anual de las placas.*
- 7.- *Licencia-tarjetón vigente del conductor.*
- 8.- *Poliza vigente de seguro por responsabilidad civil, en términos del artículo 108 del Reglamento de Tránsito del D.F.*
- 9.- *Presentar equipo y accesorios que establecen el Reglamento de Tránsito del D.F. y demás ordenamientos aplicables y cumplir con los requisitos y condiciones de funcionamiento.*
- 10.- *Comprobar el buen estado de carrocería, del sistema electromecánico, pintura y vestidura.*
- 11.- *Cumplir con la disposición oficial en relación a colores e inscripciones y no portar calcomanías, leyendas o publicidad no autorizadas (los vehículos dedicados a servicio de turismo no tienen asignación oficial de color).*
- 12.- *Contar con los dispositivos que ordene la autoridad competente para reducir la contaminación; los vehículos modelo 1991 o más recientes deberán llevar integrado convertidor catalítico para gases y consumir gasolina sin plomo, diesel o gas.*
- 13.- *Portar silenciador de fábrica en buen estado y cumplir en cuanto al claxon y otros accesorios o dispositivos relacionados con el ruido, lo dispuesto en el artículo 52 del Reglamento de Tránsito del D.F..*

Los requisitos mencionados, son en general para todo tipo de vehículo que preste el servicio de transporte público concesionado. Pero para cada modalidad se añaden los siguientes requisitos:

para los taxis con itinerario fijo (colectivos) se requería en 1991, que fueran modelo 1984 o más reciente, aumentando en cada año subsecuente el modelo, de este modo en 1995 se aceptaría como modelo mínimo del año 1989; "portar en lugar visible del interior del vehículo, información autorizada por la D.G.A.U. que describa itinerario y kilometraje de la ruta o ramal de que se trate, tarifa oficial, horario, cupo aprobado, ubicación de bases, paradas para ascenso y descenso de pasaje y número telefónico de la propia D.G.A.U. para quejas y; contar con leyenda o emblema que identifique uno de cada diez lugares para uso exclusivo de minusválidos, con ubicación cercana a la puerta de ascenso".¹³⁴

En el caso de los taxis sin itinerario fijo, se estableció en 1991 como modelo mínimo 1986 o más reciente, y para el servicio de turismo modelo 1984 o posterior, aumentando el modelo cada año subsecuente. También entre otros requisitos se solicita el taxímetro instalado y su verificación, a excepción de los taxis de turismo o del aeropuerto.

Además de las funciones mencionadas, el referido departamento expide los duplicados de boleta de revista, cuando ésta es extraviada por el permisionario o concesionario. Para ello se requiere la tarjeta de circulación, la licencia de manejo tipo B ó C y el curso de capacitación. Si también se extravió la tarjeta de circulación, se solicita una copia del kardex de la concesión en el Departamento de Actualización de Permisionarios y Concesionarios de Servicio Público previa verificación del antecedente.

4.4.2. Subdirección de Mejoramiento de los Servicios

A la Subdirección de Mejoramiento de los Servicios le corresponden las siguientes funciones:

la coordinación de peritajes técnicos en caso de invasión de rutas ; verificar que se lleven acabo los estudios técnicos a fin de que las rutas de colectivos se enlacen con las líneas alimentadoras; dirigir la elaboración de estudios para la actualización de tarifas, establecimiento de horarios y rutas de circulación de autotransporte público; vigilar que los vehículos de servicio público y mercantil cumplan con las normas establecidas y detectar aquellos que lo presten al margen de los requisitos ordinarios.

¹³⁴ Gaceta Oficial del D.D.F., Manual de Revista, diciembre 9 de 1991.

En términos generales, esta Subdirección cumple con las cuatro últimas funciones de la D.M.S.A.P. referentes a la demanda, ubicación, tarifas y en general la calidad de los servicios públicos.

Para la realización de dichas funciones, esta Subdirección cuenta básicamente con dos departamentos: Unidad Departamental de Normas y Tarifas y la Unidad Departamental de Evaluación y Control de los Servicios.

El Departamento de Normas y Tarifas, tiene como función la realización de estudios para la fijación de tarifas en el transporte público concesionado y la revisión del marco jurídico que lo sustenta, con la finalidad de reformar las modalidades establecidas. También le corresponde colaborar con otras áreas para lograr la sustentación legal que permita sancionar a los vehículos de autotransporte público que funcionen de manera irregular (amparados y tolerados).

Por otra parte, el Departamento de Evaluación y Control de los Servicios tiene como función realizar los estudios tendientes a determinar y detectar deficiencias y anomalías en el transporte público y mercantil de pasajeros y de carga; vigilar el cumplimiento de las normas dictadas para la prestación de servicios públicos; elaborar controles por sitios, bases y rutas del servicio e informes de reincidencias por rutas y sitios, y; operar y promover el mejoramiento de los servicios de autotransporte público, a través de programas coordinados con las demás áreas.

Para reforzar la función de inspección y supervisión referente a la prestación de los servicios de transporte público urbano y mercantil de pasajeros y de carga en el D.F., la S.G.P.y V. creó el Manual Operativo para Inspectores de la D.G.A.U. en 1991, a fin de regular las actividades del personal que interviene en la inspección y supervisión de los servicios de transportes citados, en "un marco de legalidad, honradez, eficiencia y debida atención tanto para los prestadores de servicios como para el público en general".¹³⁵ En dicho Manual se mencionan las condiciones bajo las cuales se realizarán las inspecciones (capítulo 2º); los deberes y prohibiciones de los inspectores (capítulo 3º y 4º).

¹³⁵ D.G.A.U., Manual Operativo para Inspectores, 1991.p.1.

En relación a las inspecciones que se practican en los operativos diarios, establece el Manual en el capítulo segundo, que las mismas deberán estar siempre referidas a la operación, equipo e infraestructura de los servicios del transporte público, verificando el correcto estado de operación reglamentario de la unidad y la regularidad de la situación administrativa del conductor, informando subsecuentemente al prestador del servicio, de la infracción a la que en su caso se hará acreedor, sin eximir del registro de la infracción a cambio de dádiva o pago alguno. Una vez recibida el Acta de infracción, el operador podrá continuar el servicio.

Sin embargo, las unidades serán remitidas a los Depósitos respectivos en los siguientes casos:

- 1.- *Cuando le falten al vehículo ambas placas;*
- 2.- *Cuando los números de matrícula no coincidan con el engomado o con la tarjeta de circulación;*
- 3.- *Cuando no porten el comprobante de la revista vigente;*
- 4.- *Por hacer base o sitio en lugar no autorizado;*
- 5.- *Por falta de taxímetro; no usarlo o encontrarse en mal estado;*
- 6.- *Cuando el conductor se encuentre prestando el servicio público en ostensible estado de ebriedad, o estar bajo el influjo de estupefacientes, psicotrópicos u otras sustancias tóxicas como lo establece el art. 140 del Reglamento de Tránsito.*
- 7.- *Cuando el conductor infractor no exhiba la documentación que se le requiera en la supervisión;*
- 8.- *Cuando el vehículo se encuentre deteriorado.*

El Inspector de Servicios Públicos podrá retener una o ambas placas de la matrícula en los siguientes casos:

- 1.- *Cuando el operador haya cometido una infracción a los reglamentos en la materia, que amerite la remisión del vehículo al depósito, negándose a trasladar la unidad al lugar indicado por el Inspector;*
- 2.- *Cuando el operador abandone su vehículo en los lugares designados para bases y sitios, entorpeciendo la prestación del servicio y/o imposibilitando la revisión administrativa de la unidad.*

Cabe señalar que las placas y documentos retenidos en los "operativos" deben ser enviados a las oficinas correspondientes de la D.G.A.U. para la aplicación de la sanción correspondiente, debiendo ser devueltos al permisionario, previo cumplimiento de la misma.

4.5. Dirección de Registro y Calificación de Sanciones

La Dirección de Registro y Calificación de Sanciones (D.R.C.S.) tiene las siguientes funciones:

- "Establecer los mecanismos necesarios para coordinar y controlar la recepción, clasificación y seguimiento de las infracciones aplicadas.
- Definir los criterios de aplicación e interpretación de sanciones impuestas por faltas al Reglamento de Tránsito en el D.F., Reglamento de Transporte de Carga para el D.F. y al Reglamento de Servicio Público de Transporte de Pasajeros del D.F.
- Establecer los mecanismos de información con las entidades del sector para la oportuna identificación de los vehículos retirados en la vía pública, por faltas a los reglamentos que se encuentren en los Centros de Depósito de la D.G.A.U..
- Supervisar que se cumplan las sanciones a los vehículos en custodia que son remitidos a los centros de depósito por violación a las disposiciones legales de tránsito en el D.F.
- Presentar al Director General de Autotransporte Urbano los mecanismos y políticas para el desplazamiento de las unidades vehiculares no retiradas de los Centros de Depósito en custodia.
- Establecer los mecanismos necesarios para la expedición, control y manejo de documentación requerida para la comprobación del pago de las sanciones.
- Coordinar con la Tesorería del D.F. las medidas necesarias para el cobro de las sanciones aplicadas a infracciones.
- Establecer criterios de coordinación con los jueces calificadores de las jurisdicciones del D.F., para el manejo de las infracciones que son objeto de inconformidad por parte de los infractores"¹³⁶.

A su vez, esta Dirección se encuentra conformada por dos Subdirecciones: la de Infracciones y la de Control y Custodia de Vehículos en Depósito, aunque esta última pasó a la S.G.P.V. a mediados de 1994 después de la incorporación de la D.G.A.U. a la C.G.T., sin ningún acuerdo o decreto publicado en la Gaceta o Diario Oficial.

¹³⁶ D.G.A.U., Manual Administrativo, op.cit., p.30.

4.5.1. Subdirección de Infracciones

A esta Subdirección, le corresponde establecer los criterios de aplicación e interpretación de las sanciones a licencias de conducir, tanto a particulares como de servicio público, organizando y supervisando la recepción, clasificación y despacho de las infracciones aplicadas. También le compete coordinar el sistema de información para conocer de manera oportuna las sanciones aplicadas a infractores de los diferentes reglamentos en la materia, mediante el oportuno registro, clasificación y control de las sanciones, así como supervisar y controlar la expedición del sello de no infracción y en general la documentación generada en el área.

Dentro de la Subdirección de Infracciones se encuentran adscritas la Unidad Departamental de Control de Sanciones a Vehículos Particulares, la Unidad Departamental de Control de Sanciones a Vehículos de Autotransporte Público y la Unidad Departamental de Consolidación de Infracciones. De las cuales hablaremos sólo de las dos últimas que tienen relación con el transporte público concesionado.

El Departamento de Control de Sanciones a Vehículos de Autotransporte Público tiene como objetivo "garantizar un eficiente registro, control y clasificación de las sanciones impuestas a conductores de vehículos de autotransporte público"¹³⁷.

En este departamento es importante el control de la operación del sistema de información, con el fin de otorgar de manera oportuna y eficiente la información de las sanciones levantadas a los infractores de servicio público. También recibe las infracciones de tránsito así como los documentos y placas retenidos a infractores del transporte público concesionado.

Por su parte, la Unidad Departamental de Consolidación de Infracciones debe coordinar y controlar la expedición de certificados de no infracción para trámites realizados ante la D.P.C.y R. y la D.I.M.S.A.P.

¹³⁷ S.G.P.yV., Manual de Organización, 1993.

4.5.2. Subdirección de Control y Custodia de Vehículos en Depósito

La Subdirección mencionada, tiene como objetivo "garantizar la custodia de los vehículos retirados de la vía pública por faltas al Reglamento de Tránsito del D.F. o al Reglamento de Servicio Público de Pasajeros del D.F., mediante la supervisión directa del funcionamiento de los depósitos de vehículos de la D.G.A.U., así como la información oportuna al público en la localización de los mismos".¹³⁸

Para lograr el objetivo establecido, dicha Subdirección se apoyó en tres Unidades Departamentales de Supervisión de Depósitos e Información al Público divididas en tres zonas: la zona norte, la centro y la sur.

4.6. Unidad de Capacitación

Para dar atención a la necesidad de implementar cursos de capacitación a conductores del servicio público, se puso en marcha la Unidad de Capacitación en agosto de 1989, con la finalidad de propiciar el cambio de actitud y aptitud del conductor a fin de mejorar el servicio que ofrece. La falta de capacitación del taxista lo ha convertido en el trabajador más improvisado.

En relación a este tema, el Reglamento de Tránsito del D.F. establece en su artículo 127 que "se coordinará con las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, a fin de diseñar e instrumentar en el D.F. programas permanentes de seguridad y de educación vial, encaminados a crear conciencia y hábitos de respeto a los ordenamientos legales en materia de tránsito y vialidad a fin de prevenir accidentes de tránsito...", mismos que se deben al exceso de velocidad y carreras por el pasaje; la falta de prudencia del conductor, y; las constantes violaciones a las disposiciones de Tránsito.

En el artículo 128 del mismo reglamento, indica que los programas de capacitación habrán de referirse a los siguientes temas: vialidad, normas fundamentales para el peatón y el conductor, prevención de accidentes, señales preventivas, restrictivas e informativas y conocimientos fundamentales del Reglamento de Tránsito.

¹³⁸ Ibid., p.148.

Dadas las constantes quejas e inconformidades de la ciudadanía por los abusos de los choferes, el mal trato a los usuarios y los frecuentes percances ocurridos, fue necesario establecer programas de capacitación de manera obligatoria a partir de la implementación de la nueva licencia-tarjetón para conductores de taxis en 1993, a fin de mejorar el servicio.

Según la D.G.A.U., la capacitación del conductor del transporte público concesionado contempla los siguientes objetivos:

- 1.- "Buscar que en forma gradual, se logre la profesionalización de esta actividad laboral;*
- 2.- Concientizar al conductor de la importancia de su participación en los programas encaminados a la preservación ecológica;*
- 3.- Dotar al conductor de conocimientos y habilidades suficientes para que participe en casos de siniestros o catástrofes;*
- 4.- Inculcar en el conductor el respeto a sus semejantes, así como hacer que conozca las obligaciones y responsabilidades en materia de seguridad vial y de tránsito;*
- 5.- Capacitar al operario a efecto de que realice la conversión de gasolina o diesel a gas natural, explicándole las ventajas que implica el uso de este combustible;*
- 6.- Enseñar a los conductores los conocimientos básicos de primeros auxilios".¹³⁹*

Asimismo, se contemplan algunos aspectos de administración del transporte, mecánica automotriz, relaciones humanas, ubicación de zonas turísticas entre otros. Para lograr los objetivos planteados, se firmó un convenio de capacitación con la Dirección General de Educación Tecnológica Industrial (D.G.T.I.), dependencia de la Secretaría de Educación Pública.

De esta manera, la D.G.T.I. realizó en coordinación con la D.G.A.U. los estudios necesarios para la creación de planes y programas para la carrera de "Técnico Operador de Unidades del Servicio Público de Transporte Concesionado". Esta carrera inició en septiembre de 1993 en los Centros de Estudio Tecnológico, Industrial y de Servicios y en los Centros de Bachillerato Tecnológico, Industrial y de Servicios, por lo

¹³⁹ D.G.A.U., Reunión de Trabajo...op.cit..p.48-49.

que se pretende a mediano plazo, la obligación de tener como nivel mínimo de escolaridad la secundaria y la carrera de Técnico Operador, para quienes deseen manejar una unidad de transporte público. Por otra parte, se creó la carrera de Técnico Profesional de Autotransporte Urbano, con una duración de tres años.

En tanto que los cursos de capacitación para operadores en activo de unidades del servicio público, tienen una duración de 40 horas y se imparten en los Centros de Capacitación para el Trabajo de la S.E.P., cuyo objetivo es que el conductor adquiera y aplique los conocimientos, habilidades y destrezas en materia de comportamiento social, normas de tránsito, seguridad vial, primeros auxilios y mecánica automotriz, con lo que se pretende concientizar y lograr un cambio de actitud en el conductor que permita la mejor prestación del servicio.

Aún con los cursos de capacitación para los operadores, en el fondo del problema se encuentra el tensionado tráfico cotidiano que ha causado alteraciones en el sistema nervioso principalmente de los conductores de transporte de servicio público, que con el afán de obtener la cuenta del día compiten por el pasaje entre sí, llegando a ocasionar accidentes de tránsito.

Para concluir el presente capítulo, debo agregar que desde el punto de vista administrativo, prevalece al igual que en el aspecto jurídico un atraso, mismo que se refleja en los manuales administrativos, los cuales no se encuentran actualizados, en gran parte porque se carece de una oficina que estudie y proponga métodos, técnicas y procedimientos que tiendan a mejorar el control y la realización de las actividades que desarrolla la institución, evitando la duplicidad de áreas y por consiguiente de funciones y permitan a la vez una mayor transparencia en la información del padrón vehicular existente en este tipo de servicio.

También se debe contemplar, la capacitación del personal para que éste no sea renuente a los cambios que conlleve la modernización administrativa propuesta por el gobierno y así coadyuve a los objetivos fijados por la institución.

CAPITULO V

*LA RESPUESTA GUBERNAMENTAL ANTE LA
PROBLEMATICA EN EL TRANSPORTE PUBLICO
CONCESIONADO DE PASAJEROS*

5.1. La influencia del transporte público concesionado de pasajeros en la Administración Pública.

A medida que la ciudad se expande, surgen nuevas rutas de taxis colectivos, provocando conflictos entre los grupos de operadores al disputarse la exclusividad de las zonas con mayor demanda, hecho que ha fortalecido a ciertas agrupaciones, entre las que destacan las siguientes:

- *Coalición de Agrupaciones de Taxistas (C.A.T.)*
- *Bloque de Agrupaciones de Rutas de Taxis de Servicios Colectivos Especiales del D.F.*
- *Consejo Unificador de Taxistas en todas sus Modalidades del D.F. y Area Metropolitana.*
- *Federación de Operadores de Taxis en el D.F.*
- *Sindicato de Trabajadores de la Industria de Autotransporte Similares y Conexos de la República Mexicana.*
- *Alianza de Permisosarios y Conductores de México.*
- *Sindicato Nacional de Guías de Turistas y Similares de la República Mexicana.*

En el proceso de consolidación de las organizaciones actuales de taxistas, es importante señalar que "en sólo 10 años, las agrupaciones de taxis colectivos han desplazado el poder de las antiguas organizaciones de taxis de itinerario libre y de sitios, a las cuales se adhrieron en un principio".¹⁴⁰

Dichas agrupaciones se han conformado desde el punto de vista jurídico en: Asociaciones Civiles, Cooperativas, Sindicatos y Federaciones, mismas que en la práctica funcionan igual aún cuando tienen diferente jerarquía y se integran exclusivamente por permisionarios y concesionarios.

¹⁴⁰ Legorreta Jorge. op. cit., p.169.

No obstante, a partir de 1994, comenzaron a desaparecer las cooperativas y actualmente existen en su mayoría asociaciones civiles. De cualquier manera, la mayor parte de organizaciones se encuentran adheridas al Partido Revolucionario Institucional (P.R.I.).

Una característica de las organizaciones de taxistas es que funcionan como empresas de carácter lucrativo, al exigir dos tipos de cuota: 1.- Para el ingreso de las unidades a una determinada ruta o sitio, y; 2.- las cuotas semanales que pagan los agremiados para el sostenimiento de la agrupación.

De aquí que el gobierno tenga la pretensión de cambiar la figura jurídica de las agrupaciones de taxistas a empresas mercantiles o sociedades anónimas y puedan integrarse a un marco fiscal.

Las cuotas de ingreso, varían según el sitio o ruta al que se pretenda ingresar, así por ejemplo, "en 1994, los dirigentes de la Ruta 2 cobraban 85 mil nuevos pesos al permisionario que quisiera trabajar en Insurgentes y 25 mil por las placas, aunado al costo de la unidad"¹⁴¹, mientras que en otras rutas de menor importancia, variaba la cuota entre 2 mil y 10 mil nuevos pesos.

En esta forma, las rutas y sitios más rentables se fueron saturando, "incidiendo en la pérdida de rentabilidad y tuvo efectos secundarios que imposibilitaron a los permisionarios individuales de mantener el ingreso para sufragar gastos y generaron una creciente cartera vencida".¹⁴²

Cabe señalar como ejemplo, que en el artículo 6° de las Actas Constitutivas de las rutas 1 y 42 se establece que "la Asociación no tiene ninguna actividad de tipo lucrativo o de naturaleza preponderantemente económica; pero el Comité Ejecutivo, tiene amplias facultades para fijar las cuotas ordinarias y extraordinarias que serán para sostener los gastos administrativos, así como los de carácter de prestaciones a los Asociados", aunque en la realidad los agremiados ignoran el destino de las mencionadas cuotas sin obtener beneficio alguno, a excepción de algunas rutas de colectivos que tienen el servicio de grúas, asesoría jurídica y gestoría, pero este último servicio por lo regular siempre se paga y esto ocurre en todas las organizaciones de taxis.

¹⁴¹ Bajo Control de Cacicazgos, 15 rutas totalmente rentables. I", Alonso Urrutia y Víctor Ballinas. La Jornada, junio 15 de 1995, p.43.

¹⁴² loc. cit.

Entre algunos de los supuestos beneficios que ofrecen a los agremiados, se encuentran los siguientes: servicio de gestiones administrativas ante las autoridades; servicio de seguridad para el caso de defunción de los agremiados y para el caso de accidentes de trabajo, servicio de auxilio jurídico para la defensa de los intereses de la Asociación o de los asociados y; la tramitación de créditos con las instituciones públicas o privadas para la adquisición de vehículos nuevos.

En los casos en que los asociados no paguen las cuotas o se retrasen en las mismas, se contemplan las sanciones a las que se harán acreedores, la cual consiste en una suspensión en la derivación donde preste el servicio la unidad y dejar de tener derecho a voto en las Asambleas.

Por otra parte, el D.D.F. emitió el 3 de agosto de 1992, un documento denominado "Normas de Operación para el Servicio Público de Transporte Urbano de Pasajeros en Automóviles de alquiler en sus diversas modalidades, en el Distrito Federal", con el objeto de "instrumentar la aplicación de los Reglamentos y demás disposiciones legales en relación con la operación del servicio público de transporte urbano de pasajeros y rutas autorizadas de penetración suburbana, en el Distrito Federal, que se proporciona en automóviles de alquiler".¹⁴³

En el mencionado documento, se establecen los derechos y obligaciones de los permisionarios, concesionarios y sus representantes (capítulo III). Entre los derechos de los concesionarios se encuentran la designación de despachadores y gestores que el servicio requiera y la obtención del refrendo de sus autorizaciones. (art. 5o fracc. 1 y 3) El despachador es la persona "responsable de coordinar y organizar el funcionamiento del servicio en bases, espacios para ascenso y descenso de pasaje y terminales"¹⁴⁴, en tanto que los gestores se encargan de llevar a cabo los trámites de control vehicular ante las autoridades correspondientes.

Las agrupaciones de taxis con o sin itinerario fijo, a través de sus dirigentes han tenido un papel de intermediación política con las autoridades del transporte para garantizar la libre operación de sus agremiados, tolerados inicialmente y finalmente autorizados para prestar el servicio.

¹⁴³ Gaceta Oficial del D.D.F., agosto 3 de 1992.

¹⁴⁴ loc. cit.

De esta manera, con el reparto de permisos, concesiones y amparos los dirigentes lograron adquirir ciertos privilegios y por consiguiente una mayor influencia en el aparato administrativo del sector transporte. Este hecho se debió en gran parte, a la cooptación de los tolerados o piratas, mismos que fueron regularizados a cambio de su adhesión al P.R.I.

Un ejemplo de su influencia se observa cuando el D.D.F. anunció la concesión de 27 rutas para autobuses de pasajeros en 1993 para reducir la ineficiencia en el servicio, sin embargo, no se llevó a cabo este propósito, ya que las agrupaciones de taxis colectivos afectadas se opusieron a ello. Asimismo, se tenía planeado poner en marcha el servicio express con minibuses, en el circuito interior y el anillo periférico, lo cual tampoco se realizó probablemente por no ser redituable para los concesionarios.

Otro ejemplo, lo tenemos en la expedición de permisos y concesiones, en donde se le da prioridad a las organizaciones gremiales, permitiéndoles al mismo tiempo el control de los mismos para cobrar altas cuotas a sus agremiados sin que exista una normatividad al respecto. La situación anterior, ocasionó la saturación en determinadas rutas y sitios, los más redituables y la disminución de unidades en otras, principalmente en aquellas rutas de la periferia de la ciudad; así como la sobreoferta de taxis de sitio y libres que circulan de manera irracional en busca de pasaje.

En este contexto, se presentó una desproporcionada distribución de las diferentes modalidades de transporte público concesionado de pasajeros, la cual se basó más bien en los diversos intereses particulares que prevalecen en el servicio que a la demanda existente, quedando marginada la acción planificadora de la Administración Pública.

El hecho de que estas agrupaciones influyan en las decisiones administrativas, no significa que ejerzan un poder político independiente. Así lo demuestra su subordinación a la política estatal relativa al Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (P.E.C.E.) mediante el cual se han sujetado las tarifas del servicio, ante el aumento de precios de diversos productos como la gasolina y las refacciones automotrices entre otros.

Otro ejemplo de subordinación, lo encontramos en la disponibilidad de las mismas organizaciones para la modernización del transporte, ante la incapacidad económica de la mayoría de los concesionarios, siendo un grupo reducido tanto de empresarios como

de líderes, los beneficiarios de la política de sustitución de unidades. Cabe señalar que los convenios que se realizan entre las autoridades y los representantes de las organizaciones cúpula, no toman en cuenta la opinión de los representados. Este hecho ha provocado en algunas agrupaciones disidencia, debido a las inconformidades de los agremiados.

Ante el poder político adquirido por las organizaciones del transporte concesionado bajo el amparo del P.R.I y de las mismas autoridades, la Administración Pública se vió imposibilitada a tener un mayor control en este tipo de servicio, lo cual ha repercutido en su prestación a los usuarios del mismo, limitando su capacidad innovadora, que desde el punto de vista funcional se traduce en la necesidad de planear, organizar, dirigir, evaluar y controlar sus actividades.

Astí lo han reconocido las autoridades al manifestar que "su crecimiento desmesurado y evidente desorganización,... hace necesario e inaplazable buscar alternativas de solución que tiendan al establecimiento de políticas públicas orientadas a la modernización..", además, debido a "la falta de integración entre las diferentes modalidades de transportación colectiva y a la escasa planeación que por años ha persistido en el sector, aunado al crecimiento de la mancha urbana y al acelerado proceso de conurbación con el estado de México, el sistema concesionado se ha desarrollado anárquicamente y ha generado un profundo vacío de autoridad"¹⁴⁵.

El diagnóstico establecido obligó al gobierno a concertar con las principales organizaciones de taxistas para emprender el proyecto de modernización en el transporte de pasajeros bajo una visión integral como se manifiesta en el P.I.T. 1995, lo cual ratifica nuestra hipótesis sobre la importancia e influencia que han tenido las agrupaciones de taxistas en el aparato público del sector. Más adelante hablaremos de las acciones emprendidas por el gobierno a partir de 1995, para enfrentar la problemática que ha prevalecido en este medio de transporte.

¹⁴⁵ Peña Garavito Fernando, "Retos y Desafíos del Transporte Público Concesionado de Pasajeros en la Ciudad de México", ponencia presentada al seminario: Hacia un Plan Rector de Transporte para la Z.M.C.M., op.cit.,p.25.

5.2. La rentabilidad en el transporte público concesionado de pasajeros con itinerario fijo

Según datos del D.D.F., sólo "15 de las 101 rutas de transporte que operan en la Ciudad de México, son consideradas altamente rentables y están controladas en su totalidad por cacicazgos vinculados con el P.R.I. Únicamente 6 rutas (1,2,3,9,18 y 104), controlan casi 30% del parque vehicular que atiende los principales corredores de la ciudad: Reforma, Insurgentes, Tlalpan y Periférico".¹⁴⁶ De acuerdo con los informes de la D.G.A.U. las 6 principales rutas mencionadas tienen un parque vehicular de 11 mil 751 unidades y atienden 245 derroteros y controlan monopolícamente los derroteros o ramales que alimentan las principales estaciones del metro: Taxqueña, Indios Verdes, Pantitlán, Chapultepec, Insurgentes, Ciudad Universitaria, Tacubaya, Zaragoza, Observatorio, Hidalgo y la Raza.

De esta manera, la ruta 1 es la más grande, pues cuenta con 3 mil 100 unidades, 90 ramales y 157 bases. Cifra que se estima equivalente al parque vehicular de la Ruta 100 cuando desapareció. Este hecho ha permitido que el líder de dicha ruta, sea considerado el principal dirigente del transporte concesionado y cabeza visible de las negociaciones con el D.D.F. para reestructurar el transporte en la ciudad, además de ser el Secretario General de la Coalición de Agrupaciones de Taxistas (C.A.T.), la agrupación más grande en este gremio.

Después de la ruta 1, le sigue en importancia la ruta 2, llamada "Unión de Taxistas de Reforma y Ramales", la cual cuenta con 2,353 unidades, 47 derivaciones y 74 bases. Ambas rutas monopolizan el servicio en Reforma e Insurgentes.

La tercera ruta en importancia es la 9, "Unión de Concesionarios del Transporte Colectivo", con 2 mil 54 unidades y 32 derivaciones en la ciudad. Otras rutas importantes, la 3 y la 104, tienen un parque vehicular de 1,290 y 1,154 unidades respectivamente.

¹⁴⁶ "Bajo control de Cacicazgos, 15 rutas totalmente rentables-I", Alonso Urrutia y Victor Ballinas. La Jornada, junio 15 de 1995, p.60.

La relación que se tejió entre los principales dirigentes de taxistas y las autoridades, "favoreció la corrupción bajo una estructura corporativa que ejerció un control estricto sobre los trámites de los permisionarios"¹⁴⁷, de tal forma que en algunas rutas y sitios los propios concesionarios no pueden efectuar sin la previa autorización de los representantes.

La subordinación de las agrupaciones de taxis al P.R.I., mediante su adhesión a la Confederación de Trabajadores de México (C.T.M.), la Confederación Regional Obrero Campesina (C.R.O.C.) y al sector popular anteriormente denominado Confederación Nacional de Organizaciones Populares (C.N.O.P.) actualmente Frente Nacional de Organizaciones y Ciudadanos (F.N.O.C.), representó un factor fundamental bajo el cual se ampararon los negocios de los líderes del transporte.

De este modo, el corporativismo del gremio taxista ha permitido por un lado, mantener la cobertura del P.R.I. a todas las actividades y servicios posibles, contando con el apoyo logístico de las organizaciones de taxistas en los procesos electorales, y por otro lado, ha favorecido económica y políticamente a un pequeño grupo de líderes principalmente de las organizaciones denominadas cúpula, quienes demandan mejores garantías de rentabilidad al D.D.F. para incorporarse a la modernización del transporte, mientras aquellos que no han sido beneficiados por el gobierno, demandan una revisión de rutas pues consideran que la mayoría no son rentables.

Los beneficios económicos adquiridos por las agrupaciones se han acrecentado también por los programas de renovación del parque vehicular, primero en el reemplazo de sedanes a combis y a partir de 1988, con la sustitución de combis a microbuses.

Por ello, las organizaciones más importantes incluyen en su estructura orgánica un área encargada para la adquisición de créditos para la obtención de unidades nuevas, aunque muchas veces el propio concesionario lo realiza por su propia cuenta.

¹⁴⁷ loc.cit.

5.3. El transporte concesionado de pasajeros como fuente de empleo

En los últimos años, el transporte público concesionado de pasajeros, ha representado una fuente de empleo para un gran número de personas, aunque no sea de manera formal, pues quienes dependen de él no tienen prestación social alguna. Sólo tienen acceso al Seguro Social de manera voluntaria, gracias al reclamo generalizado de choferes que reclamaron la prestación de dicho servicio, por lo que se les permitió su inscripción, con base a un acuerdo especial celebrado en mayo de 1987 entre el D.D.F. y el Instituto Mexicano del Seguro Social. Cabe señalar que esta prestación no es obligatoria para los concesionarios que contratan los servicios de un chofer, ya que las relaciones laborales establecidas entre propietarios y operadores no se encuentran enmarcadas en alguna disposición legal, lo cual ha provocado una mayor explotación por parte de los primeros.

Dadas las relaciones laborales existentes, los conductores de taxis han intentado conformar un sindicato, pero a la fecha no lo han logrado por diversas razones. En primer lugar, no es conveniente para las mismas organizaciones de taxistas ya que verían afectados sus intereses.

En segundo lugar, debe considerarse que este sector se encuentra conformado por una amplia gama de personas entre las que se encuentran profesionistas, estudiantes y en general personas de diferente grado de escolaridad que consideran dicha actividad como pasajera, es decir eventual, lo cual minimiza los intentos de organizarse. Sin embargo, debido al desempleo generalizado en nuestro país, es de esperar que el número de conductores y personal de apoyo en este sector se vea incrementado.

De acuerdo con datos de la D.G.A.U., "el número de conductores promedio que conduce una unidad de transporte público de pasajeros es de dos, y si se considera como base un parque vehicular de 110,000 unidades, entonces se benefician alrededor de 220,000 personas, además de los permisionarios y personal de apoyo logístico (despachadores, gestores, etc.). Por otra parte, si se considera que un 70% de estas personas son casadas y tienen en promedio de dos a tres hijos, puede estimarse que se benefician más de un millón de personas con esta fuente de trabajo"¹⁴⁸. En este sentido, el transporte concesionado de pasajeros, representa en la actualidad una importante fuente de empleo para un gran número de personas sin las prestaciones sociales que puede ofrecer un empleo formal.

¹⁴⁸ D.G.A.U., "Cifras Ejecutivas sobre el Transporte Urbano", Enero 17, 1995.

La conformación de empresas mercantiles, prevista por el gobierno del programa de modernización del transporte público de pasajeros, conllevaría a una lucha entre los operadores y personal de apoyo con los propietarios y nuevos empresarios para desarrollar sus actividades en un marco en el que se contemplen mejores condiciones de trabajo, lo que significará la organización de los mismos para la defensa de sus intereses.

5.4. La modernización en el transporte público concesionado de pasajeros

Anteriormente se habló del diagnóstico existente en el transporte público concesionado de pasajeros, en donde las mismas autoridades reconocen la deficiente planeación, que condujo al crecimiento anárquico del mencionado medio de transporte semejante al crecimiento desordenado que ha experimentado la ciudad de México y la zona conurbada.

Bajo esta perspectiva, el gobierno ha contemplado un proyecto de modernización del transporte público de pasajeros, en el marco de una política sustentada en los siguientes principios:

- *"Principio de orden, que erradique y elimine la anarquía.*
- *Principio de gobernabilidad, en donde se ejerza la autoridad.*
- *Principio de honestidad, que proyecte transparencia y combata la corrupción.*
- *Principio de reglas claras, que se sustente en la legalidad y evite la discrecionalidad.*
- *Principio que conlleve proyecto, donde se privilegie la planeación y se fije rumbo". 149*

5.4.1. Principio de Orden

Con base a este principio, se pretende depurar y actualizar 111,968 expedientes que amparan las concesiones del servicio público de pasajeros, lo que permitirá conformar un padrón vehicular confiable y a la vez un registro público de concesiones y permisos.

Para el cumplimiento de dicho objetivo, se elaboró el " Programa de Reemplacamiento y Revisita Vehicular 1995", en el cual se establecieron las siguientes etapas:

- *Revisión de expedientes para la detección de irregularidades en los mismos;*
- *La creación de una base de datos y la sistematización de las Bases de Revista y Centro de Canje;*

- *La emisión de convocatorias de reemplacamiento y revista vehicular 1995;*
- *La realización del trámite de revista y del canje por parte de los concesionarios;*
- *La integración de nuevos expedientes y micro filmación de los mismos.*

5.4.2. Principio de Gobernabilidad

La ineficiencia de los mecanismos de control y administración, crearon un vacío de autoridad ante el poder político y económico de las organizaciones. Para retomar el control, el gobierno concertó con las mismas un "Acuerdo General de Transporte del Servicio Público Concesionado", el cual constituye un instrumento regulatorio que le permitiría al gobierno retomar la gobernabilidad del sector.

En el referido acuerdo celebrado en Marzo de 1995, se establecieron los siguientes compromisos entre el D.D.F. y los representantes de las organizaciones de taxistas más importantes:

- *"Renovación de parque vehicular con la adopción de unidades de mayor capacidad, mejor tecnología y bajos niveles de contaminación.*
- *Formalización de las organizaciones de concesionarios.*
- *Mejoramiento de la operación de paraderos.*
- *Desarrollar programas de compras consolidadas.*
- *Establecimiento de centros de servicio especializados.*
- *Instalar la comisión de vigilancia que facilite la supervisión en cada ramal.*
- *Capacitación a propietarios dirigida a mejorar sus habilidades empresariales.*
- *Establecer programas de comunicación a usuarios a base de carteles.*
- *Aplicación estricta de la tarifa, incluyendo descuentos.*
- *Implantar un sistema integral de seguridad.*
- *Observancia de la ley, con énfasis en los reglamentos de tránsito y ecología.*
- *Capacitación a operadores del servicio.*

- *Uso de uniformes por operadores.*
- *Brindar buen trato al usuario.*
- *Respeto a frecuencia y paradas en ruta.*
- *Mejoramiento de los niveles de limpieza interior y exterior de las unidades". 150*

5.4.3. Principio de Honestidad

Este principio contempla el desarrollo de sistemas de control administrativos orientados a transparentar la gestión pública. Entre las acciones propuestas para el logro de este principio se encuentran las siguientes:

- *La depuración del padrón de gestores, reduciendo su número con el objeto de erradicar la corrupción en el ámbito de la gestoría, y;*
- *La revisión de los expedientes que amparan las concesiones para la prestación del servicio.*

5.4.4. Principio de Reglas Claras

La idea de este principio, es la de establecer la regulación y reordenamiento del transporte público concesionado de pasajeros que contemple los siguientes aspectos:

- *Sanciones más estrictas para los conductores y permisionarios que violen los ordenamientos establecidos;*
- *Normar las diferentes modalidades en el servicio;*
- *Fijar lineamientos jurídicos más adecuados que erradiquen la venta ilegal de placas, las cuales no son negociables;*
- *Determinar los derechos y obligaciones de los usuarios, los permisionarios y los operadores, y;*
- *La creación de nuevos esquemas de organización para los concesionarios, principalmente en empresas mercantiles.*

En este último principio, se contempló la elaboración de una nueva Ley del Transporte - misma que ya fue aprobada por la Asamblea de Representantes del D.F. Primera Legislatura-además del propio Reglamento de transporte.

En general, el "Programa de Modernización del transporte" emprendido por el D.D.F. comprende las siguientes etapas:

"1995-1997

- *Introducción de 5 mil autobuses urbanos que sustituirán a cerca de 12 mil microbuses.*
- *Sustitución de 5 mil microbuses y 2 mil 500 combis uno a uno con las nuevas especificaciones técnicas que cumplan con la norma internacional en materia ecológica;*
- *Se pondrán en marcha servicios express con autobuses urbanos, condicionados a circular por vialidades cuya factibilidad técnica así lo permita.*
- *Constitución de las primeras empresas integradoras.*
- *Se buscarán los mecanismos más adecuados para resolver el problema de la cartera vencida.*
- *Establecimiento de un fondo de garantía que les permita a los concesionarios la obtención de créditos blandos para el financiamiento de programas y proyectos en materia de transporte.*
- *Se abrirán las primeras empresas integradoras y consolidadoras de servicios, las cuales incluirán refaccionarias, gasolineras y talleres automotrices, con el objeto de generar recursos propios.*
- *Operación de los primeros sistemas satelitales de radiocalización de unidades.*

1998-2000

- *Introducción de 3 mil autobuses urbanos, que sustituirán alrededor de 8 mil microbuses.*
- *Los permisionarios deberán estar constituidas en empresas mercantiles.*
- *Todas las unidades destinadas a la prestación del servicio, deberán contar con sistemas de radiocomunicación y/o sistemas de localización satelital.*
- *Se inducirán nuevas unidades con sistemas híbridos de propulsión (Diesel-Electricidad).*

- *Se desarrollará la infraestructura y desarrollo tecnológico adecuado para el abastecimiento de energía eléctrica para las unidades híbridas que se incorporen al programa.*
- *Se sustituirán otros 5 mil microbuses y 2 mil 500 combis uno a uno con las nuevas especificaciones técnicas que cumplan con la norma internacional en materia ecológica.*
- *Se deberá reforzar y actualizar el proceso de capacitación y concientización para operadores.*

2000-2005

- *Se deberá impulsar el programa de introducción de unidades híbridas para el transporte público de pasajeros.*
- *Impulsar el desarrollo de la infraestructura de estaciones de servicio para carga o reemplazo de baterías de energía eléctrica".¹⁴⁹*

Con el programa propuesto, se propone el gobierno desalentar el uso irracional del automóvil particular creando a la vez una nueva cultura en el transporte.

El programa de modernización del transporte, debe aplicarse de manera simultánea con la modernización de la Administración Pública, la cual se concibe como "un proceso de cambio necesario mediante el cual la Administración Pública aumenta su eficacia, mediante la profesionalización, la incorporación de tecnologías y procedimientos más adecuados, y la adopción de métodos de trabajo transparentes y participativos, que la acerquen a los grupos sociales, para atender mejor sus necesidades y cumplir con los objetivos fundamentales del orden constitucional"¹⁵⁰.

En este sentido, a partir de 1995 se inicia una nueva etapa en la modernización del transporte público de pasajeros, no sólo en lo que se refiere a la sustitución de unidades, sino también a la realización y control de los trámites administrativos mediante la implantación de sistemas computarizados que agilicen la información y reemplacen de manera gradual las prácticas administrativas tradicionales.

¹⁴⁹ Peña Garvito Fernando, op. cit., p.p. 27-28.

¹⁵⁰ Limón Rojas Miguel, "Modernización de la Administración Pública: participación ciudadana y transparencia" en: Modernización de la Administración Pública, I.N.A.P., No.82, 1992, p. 186.

Para asegurar la realización de los objetivos propuestos en los programas gubernamentales, deben establecerse los mecanismos necesarios para la revisión permanente de la organización y funcionamiento de las instituciones relacionadas con el transporte de pasajeros tanto en el D.F. como en el estado de México, a fin lograr una mejor coordinación entre las mismas y evitar el derroche de recursos.

Cabe señalar que la no transparencia en las actividades de la Administración Pública fortalece el poder de la burocracia sobre la población, dificulta la participación ciudadana y favorece la corrupción. La politización de la burocracia conduce a que la Administración Pública sea influenciada por intereses particulares y de grupo, por lo que no actúa con criterios objetivos e imparciales que confieren certidumbre y confiabilidad en el ejercicio de la función pública.

CONCLUSIONES

En el primer capítulo, abordamos el contexto en el cual se encuentra inmersa la problemática del transporte público concesionado de pasajeros en donde ubicamos una serie de factores que se interrelacionan entre sí, caracterizándolo como un fenómeno complejo. De este modo, tenemos los siguientes factores:

- *Factor económico: la concentración de las actividades industriales, comerciales y de servicios en el Área Urbana de la Ciudad de México (A.U.C.M.), ha influido para que el gobierno dedique importantes porcentajes del presupuesto público a proyectos de inversión en infraestructura de servicios, como son la vialidad y el transporte. Sin embargo, la primera ha resultado insuficiente debido a la saturación de vehículos particulares en las vías principales fundamentalmente en las horas "pico", en tanto que el transporte público de pasajeros estatal y concesionado, no ha sido suficiente para satisfacer la demanda de la población.*
- *Factor social: el crecimiento demográfico natural de la población por una parte, y la inmigración de fuerza laboral de las regiones rurales al A.U.C.M. por otra, han ocasionado la expansión física de la ciudad en forma anárquica, debido al surgimiento de asentamientos humanos en la periferia de la ciudad sin la debida planeación urbana, creando una mayor demanda de servicios urbanos y a la vez un alejamiento cada día mayor entre la vivienda y los centros de trabajo, implicando para la mayoría de la población, la realización de recorridos largos que conllevan un alto costo económico y un desgaste físico y mental para la ciudadanía en general, y por último, el;*
- *Factor político: la centralización del poder político y administrativo y a su vez la concentración de las instituciones públicas han contribuido a un incremento poblacional en el A.U.C.M..*

En este contexto, el transporte concesionado de pasajeros ha adquirido una gran importancia en los últimos años, ya que en la actualidad realiza aproximadamente el 50% de los viajes/persona/día y cuenta con el mayor parque vehicular en sus diversas modalidades, entre las que se encuentran taxis con itinerario fijo o colectivos, taxis de sitio de turismo, de terminales, de radiotelefonía y taxis libres o autónomos. De las modalidades mencionadas, la de los taxis colectivos constituye el de mayor importancia debido a su capacidad de transportación; al número de rutas que tienen distribuidas en toda el A.U.C.M., y; a su costo accesible para la población en comparación con el de los taxis sin itinerario fijo.

En el segundo capítulo, analizamos las acciones emprendidas por la Administración Pública del Distrito Federal para planear, organizar y regular el transporte público concesionado de pasajeros, las cuales han sido prácticamente limitadas al menos durante el periodo que contempla nuestra investigación.

La ausencia de la acción planificadora de la Administración Pública en relación al transporte público concesionado de pasajeros se ha manifestado en lo siguiente:

- *La desvinculación de los objetivos establecidos en los planes de transporte y vialidad con la realidad, como los señalados en el Plan Nacional de Desarrollo (89-94) y los establecidos en el P.I.T. y el P.I.C.C.A., cuyo objetivo común ha sido impulsar el transporte colectivo y masivo principalmente el eléctrico (metro y trolebus) y reducir el uso del automóvil particular o privado, mismo que se ha revertido en la práctica.*
- *La desproporcionada distribución en las diferentes modalidades del transporte público concesionado, ocasionó una cobertura insuficiente en el A.U.C.M. incrementándose el más costoso y de menor capacidad, es decir, el de los taxis sin itinerario fijo, contraponiéndose a lo establecido en los programas señalados anteriormente.*
- *Con respecto a la vialidad, ésta cada día ha resultado insuficiente debido a la constante incorporación de vehículos nuevos a la circulación, lo que ha resultado significativo para la capacidad planificadora de la Administración Pública al no ser proporcional el número de vehículos que se producen y distribuyen en el A.U.C.M. y la infraestructura vial construida. Aún cuando los automóviles nuevos dispongan de convertidor catalítico y consuman gasolina magna-sin, el congestionamiento vial ocasiona que se eleven los índices de contaminación en la zona.*
- *Un elemento importante para la prestación eficiente y eficaz del transporte, es sin lugar a dudas la vialidad, misma que resulta cada día insuficiente ante el incremento del parque vehicular.*
- *El congestionamiento vehicular y la demanda creciente de vialidad, ha tenido efectos negativos en el medio ambiente, como son la contaminación ambiental y la destrucción de zonas ecológicas para abrir mayores espacios a la vialidad.*

- *En relación a los paraderos de los taxis colectivos, existe un insuficiente equipamiento urbano, observándose en ellos movimientos desarticulados, invasión de comercio ambulante y flujo peatonal desordenado. Lo mismo sucede con algunos sitios de taxis sin itinerario fijo que se han establecido de manera improvisada en diferentes zonas del D.F., llegando a ocasionar problemas viales.*
- *El trazo de las rutas de taxis colectivos se realizó de manera paralela a la expansión anárquica de la ciudad de México.*

En general, podemos decir que la planeación urbana en el D.F. se ha caracterizado por la improvisación, en donde cada día resulta más costoso abrir espacios viales para satisfacer la circulación vehicular de manera fluida.

Una verdadera planeación del transporte, debe ser integral y continua que contemple la demanda real de transportación de la población y la capacidad vial existente en el A.U.C.M. y al mismo tiempo sea compatible con el Plan de Desarrollo Urbano establecido para toda la región.

Sin embargo, ante la diversidad de intereses políticos y económicos el círculo vicioso parece difícil de romperse, pues para ello se requiere de un cambio estructural profundo que se lleve a cabo con una gran participación social y la voluntad política de quienes poseen el poder de decisión.

En el tercer capítulo, analizamos el marco jurídico que regula el transporte público concesionado de pasajeros, mismo que se ha caracterizado por su rezago y por ende la ineficacia de los organismos encargados de su aplicación. De este capítulo deducimos lo siguiente:

- *La normatividad que regula el transporte concesionado de pasajeros al igual que la planeación, no contemplan de manera integral los diferentes medios de transporte y su distribución.*
- *La diversidad de decretos y normas elaboradas en los últimos años, han dificultado la organización, control y supervisión del transporte pública concesionado y ha permitido un amplio margen de discrecionalidad en los diferentes niveles de los órganos administrativos.*

- *El vacío jurídico que ha prevalecido en las disposiciones que regulan el transporte concesionado de pasajeros, han favorecido los intereses de determinados grupos que buscan en esta actividad el lucro más que el ofrecimiento de un servicio eficiente, de este modo las actividades de las diferentes organizaciones o agrupaciones de taxistas no se encuentran reglamentadas, ni tampoco su organización.*
- *En el aspecto administrativo no se encontraba delimitada la esfera de acción de los órganos encargados de la administración del transporte al menos hasta antes de la creación de la Secretaría de Transportes y Vialidad en 1995, lo que implicó una incoordinación institucional y consecuentemente un derroche de recursos humanos, financieros, materiales, etc., prevaleciendo de este modo una anarquía administrativa.*
- *La incoordinación entre los diferentes organismos encargados de la prestación del transporte público de pasajeros ha ocasionado a su vez una deficiente distribución de los mismos y por consiguiente una cobertura parcial principalmente en la periferia.*

En el cuarto capítulo, analizamos concretamente el organismo público encargado del control y supervisión del transporte público concesionado de pasajeros y los mecanismos para el desempeño de esta función. De este capítulo concluimos lo siguiente:

- *Al igual que en el marco jurídico, en el aspecto administrativo ha prevalecido también el atraso como lo demuestran el manual de organización y administrativo existentes en la D.G.A.U., mismos que no fueron actualizados a las necesidades de la gestión gubernamental.*
- *La deficiente organización en la estructura administrativa ha ocasionado la creación de áreas con funciones semejantes, ocasionando confusión y trabas burocráticas en la realización de los trámites administrativos.*
- *El control de las concesiones, aparentemente rígido que se ha intentado realizar mediante una serie de trámites y requisitos solicitados a los concesionarios para la regularización de sus documentos, ha creado un amplio margen discrecional obligando a los propios concesionarios a dedicar una buena cantidad de tiempo y dinero para obtener sus documentos, observándose la ausencia del criterio de simplificación administrativa pregonada por mucho tiempo por el gobierno.*
- *La realización de los trámites administrativos, así como el archivo y registro de los mismos de manera manual, ha creado vicios que han afectado la confiabilidad del padrón vehicular.*

En lo anterior radica el surgimiento de diversas agrupaciones que fungen como asociaciones civiles, algunas de ellas formalmente registradas ante la Dirección, dedicadas a gestionar diversos documentos a los taxistas, lo que incrementó el llamado "coyotaje".

En el quinto y último capítulo, hemos tratado de profundizar en la relación que han tenido las agrupaciones de taxistas con la Administración Pública y la forma en que han influido en ella, por lo que concluimos lo siguiente:

- *El incremento en el número de concesiones para ofrecer el servicio de transporte de pasajeros, se debió en gran parte a la presión que ejercen las principales agrupaciones de taxistas a las mismas autoridades para obtener concesiones a cambio de su lealtad y apoyo al P.R.I.*
- *Lo anterior permitió a algunas organizaciones de este sector, adquirir poder económico y político empleándolo para acrecentar sus intereses particulares e influir en la toma de decisiones de los órganos administrativos del mismo.*
- *La influencia de las organizaciones de taxistas en la Administración Pública del transporte, se ha manifestado de dos formas: en lo político y en lo administrativo.*
- *En lo político su adhesión al P.R.I. les ha permitido a algunos líderes además de los beneficios mencionados, fortalecer su capacidad de presión hacia las propias autoridades y en algunos casos, obtener cargos de representación popular en el Poder Legislativo.*
- *En lo administrativo, se manifiesta en las facilidades que tienen las principales agrupaciones para realizar actividades de gestoría en combinación con niveles administrativos medios y superiores, y ante la ausencia de una normatividad que regule sus actividades, les permite adquirir beneficios económicos.*
- *El corporativismo que prevalece en el transporte público concesionado de pasajeros, fue inicialmente una solución favorable a la demanda de transporte, sin embargo, como en muchas otras actividades se han creado vicios tanto en la Administración Pública como en el interior de las propias agrupaciones de taxis, en donde los agremiados se someten a los acuerdos y decisiones que determinan sus líderes con las autoridades.*

- *La interrelación existente entre el P.R.I. y las instituciones públicas, obedece a un sistema político en donde el partido dirige y controla la administración principalmente en los niveles superiores y medios, razón por la cual se entiende la influencia de las agrupaciones agremiadas al P.R.I. en la aplicación de los planes y programas gubernamentales.*
- *El sistema anteriormente descrito ha permitido la subordinación del gremio taxista a las políticas estatales en transporte, como lo ha sido la sujeción de las tarifas a los pactos concertados con los diversos sectores de la economía ante el constante aumento de precios de los insumos necesarios para el mantenimiento de las unidades que ofrecen el servicio, así como en el costo de las unidades nuevas para la renovación del parque vehicular y de los pagos de derechos de los trámites y tenencias vehiculares.*
- *La importancia que ha adquirido el transporte concesionado de pasajeros en últimos años, ha obligado a la actual administración a adoptar medidas en lo administrativo y en lo político para organizarlo y controlarlo. En esta forma, en el aspecto administrativo se inició la revisión de expedientes y la depuración de los mismos con la aplicación del Programa de Reemplazamiento y Revista vehicular 1995, el cual tiene por finalidad actualizar el padrón vehicular de taxis, con base a la depuración y registro sistematizado del mismo, eliminando los métodos manuales prevalecientes mediante la implementación de un sistema computarizado desde la atención al público hasta el archivo de documentos.*
- *En lo político se pretende formalizar a las organizaciones de concesionarios mediante la conversión de las mismas en empresas mercantiles, objetivo que se encuentra plasmado en la nueva Ley de Transporte aprobada en 1995 y a través de la firma de un Acuerdo General de Transporte del Servicio Público Concesionado, en donde se obliga a los concesionarios de taxis colectivos a renovar el parque vehicular por unidades de mayor capacidad y a respetar las tarifas entre otras obligaciones.*
- *Consideramos que el transporte concesionado de pasajeros es una opción viable para enfrentar la demanda creciente, pero para ello, debe tenerse en cuenta que es un servicio de interés general y por tanto, es menester satisfacerlo no sólo en el aspecto cuantitativo sino también en el cualitativo. De este modo se requiere que la planeación se realice con la participación de instituciones académicas, científicas, usuarios, organizaciones ciudadanas y empresarios y se legitime por el consenso de la mayoría de la población y así retome el carácter integral.*

- *Por otra parte se requiere que la acción de la Administración Pública contemple una mayor coordinación de las diferentes instituciones tanto del D.F. como del estado de México y con las de nivel federal involucradas con el desplazamiento de personas y se incorpore el servicio civil de carrera, para que los niveles de dirección y control sean ocupados por personal que verdaderamente conozca la problemática y las necesidades que prevalecen en el transporte y le permitan dar una continuidad a los programas elaborados*
- *En cuanto a los mecanismos de financiamiento para la renovación del parque vehicular del transporte público de pasajeros, debe implementarse un impuesto a las empresas en general y en especial a la automotriz para el mejoramiento del transporte público.*
- *El Estado debe impulsar y fomentar la investigación para el desarrollo de alternativas de transporte menos contaminantes y adecuadas a las características geográficas y urbanas de la ciudad, para que las unidades que ofrezcan el servicio de pasajeros, cumplan con las normas ecológicas, de seguridad y comodidad a fin de reducir el empleo del automóvil privado y de este modo se reduzcan las inversiones que conlleva el uso indiscriminado de éste.*
- *Las agrupaciones deben organizarse, de tal manera que los concesionarios cuenten con servicios jurídicos y médicos, capacitación y talleres de mantenimiento de unidades. A su vez, se requiere legalizar las relaciones laborales entre los propios concesionarios y los choferes que redunde en una mejor prestación del servicio.*
- *En general, consideramos que la solución a la problemática del transporte de pasajeros depende de la aplicación de una política que actúe en dos niveles:*
 - 1.- *De la capacidad de respuesta que tenga el gobierno para resolver los problemas estructurales que fueron expuestos en el primer capítulo, pues ante la expansión física y demográfica del A.U.C.M. las necesidades de la población continuarán rebasando la capacidad gubernamental, y;*
 - 2.- *En el caso del transporte de pasajeros de superficie, desarticular el sistema de intermediación de intereses que representan las organizaciones de taxistas reconocidas por el Estado y a las que les ha concedido un deliberado monopolio de la representación dentro de sus categorías respectivas, a cambio del control de los agremiados en sus demandas y de su apoyo en los diferentes procesos electorales.*

ANEXO

LEY DE TRANSPORTE DEL DISTRITO FEDERAL

*CAPITULO I
DE LAS DISPOSICIONES*

ARTICULO 1º.- La presente ley es de orden público e interés general y tiene por objeto, controlar, asegurar y vigilar, dentro del Distrito Federal, el transporte de pasajeros y de carga, sea cual fuere el tipo de vehículo y sus sistemas de propulsión, a fin de que de manera regular, continua y permanentemente, se satisfaga la necesidad colectiva de transporte, así como regular el uso de las vialidades, las garantías de los peatones y los usuarios del transporte.

ARTICULO 2º.- La prestación del Servicio Público de Transporte en el Distrito Federal compete originalmente a la Administración Pública del Distrito Federal por sí, o a través de organismos descentralizados o empresas de participación estatal. Sin embargo, y sin que ello constituya a favor de particulares un derecho preexistente, cuando las necesidades del servicio así lo requieran, podrá el titular de la Secretaría de manera indelegable, otorgar concesión para que lo presten los particulares, quienes deberán sujetarse para la prestación del servicio público de transporte a las disposiciones de esta ley, así como a lo dispuesto en los ordenamientos legales aplicables.

ARTICULO 3º.- La aplicación de la presente ley, compete al Jefe del Distrito Federal a través de la Secretaría de Transportes y Vialidad del Distrito Federal, en términos de las disposiciones aplicables de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Serán órganos auxiliares de consulta de la Secretaría en todo lo relativo a la aplicación de la presente ley, las Comisiones Metropolitanas correspondientes que se establezcan de conformidad con el instrumento respectivo, el cual determinará su forma de integración, estructura y funciones.

ARTICULO 4º.- Para la interpretación, aplicación y efectos de esta ley, se entenderá por:

Secretaría: La Secretaría de Transportes y Vialidad del Distrito Federal.

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

Servicio Particular de Transporte: Es el servicio autorizado por la Administración Pública del Distrito Federal, a través de la Secretaría, a personas físicas o morales para el transporte de personas o bienes, que no se ofrece o presta en forma masiva, o a persona indeterminada o al público en general.

Concesión: Es el 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.

Permiso: Es 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.

Servicios Auxiliares: Son todos los accesorios físicos, materiales y de infraestructura que resulten complementarios a la prestación del Servicio Público de Transporte.

Transtransporte Público Metropolitano: Es el que se presta entre el Distrito Federal y zonas conurbadas en cualquiera de sus modalidades.

ARTICULO 5º.- Se considera de utilidad pública la prestación del Servicio Público de transporte, así como el establecimiento de vialidades, instalaciones, paraderos, terminales, cierres de circuito y demás infraestructura necesaria para la prestación del servicio.

CAPITULO II DE LAS ATRIBUCIONES

ARTICULO 6º.- La Secretaría, para el cumplimiento de su objeto, además de contar con las atribuciones que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y otras disposiciones legales, tendrá las siguientes:

- I.- Impulsar el desarrollo del transporte en sus diferentes modalidades;*
- II.- Actualizar, vigilar su cumplimiento y someter a la aprobación del Jefe del Distrito Federal, el Programa Integral de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, mismo que estará contenido en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, en congruencia con los programas de transporte y vialidad del Estado de México y de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.*
- III.- Organizar, vigilar e inspeccionar la prestación del Servicio Público de transporte, así como autorizar las modificaciones de las condiciones bajo las cuales se presta;*

- IV.- *Promover los sistemas de transporte masivo eléctricos, así como los servicios de transporte de personal y de transporte escolar, fomentando, en coordinación con las autoridades correspondientes, las medidas necesarias para que este tipo de servicio adquiriera el carácter metropolitano. Asimismo, desarrollar mecanismos que estimulen el uso racional del automóvil particular.*
- V.- *Expedir y publicar la Declaratoria de necesidad para el otorgamiento de concesiones para la explotación del Servicio Público de Transporte;*
- VI.- *Otorgar las concesiones o permisos que prevén los ordenamientos legales y las disposiciones administrativas en materia de transporte público de pasajeros y de carga, transporte de personal, así como de las terminales, talleres, sitios y demás instalaciones y servicios auxiliares;*
- VII.- *Otorgar autorizaciones temporales para la prestación del Servicio Público de Transporte, a personas físicas o morales no concesionarias, en casos de suspensión total o parcial del servicio o que por causa de contingencia se requieran;*
- X.- *Coordinar las acciones, que en materia de protección al medio ambiente, expidan las autoridades competentes en relación con la prestación del Servicio Público de Transporte y el funcionamiento del transporte particular;*
- XI.- *Instrumentar las medidas encaminadas al establecimiento de nuevas formas de transporte y al mejoramiento de las existentes, aprovechando el desarrollo tecnológico y el uso de combustibles alternos, tomando siempre en cuenta sus efectos al medio ambiente;*
- XII.- *Autorizar el establecimiento de nuevos sistemas y rutas de transporte en el Distrito Federal, así como las modificaciones de los recorridos y rutas actualmente existentes;*
- XIII.- *Redistribuir las rutas y recorridos de acuerdo con las necesidades impuestas por la planeación del transporte;*
- XV.- *Fomentar, impulsar y estimular el desarrollo del transporte en el Distrito Federal, promoviendo la creación de un organismo que desempeñe las tareas de investigación, capacitación y consolidación de todo acervo-metodológico, bibliográfico y de información especializada en la planeación, operación, diseño y mantenimiento de los sistemas de transporte urbano, coordinándose con otras instituciones con objetivos similares en esta materia, a fin de impulsar la independencia tecnológica de dicho sector;*

- XVI.- Dictar los acuerdos necesarios para la conservación y renovación del parque vehicular de concesionarios y permisionarios, implementando también las medidas adecuadas para mantener en buen estado las obras e instalaciones destinadas a la prestación del Servicio Público de Transporte de Pasajeros y de Carga;*
- XVII.- Calificar las infracciones e imponer las sanciones correspondientes por violaciones a la presente ley y sus reglamentos;*
- XVIII.- Proponer al Jefe del Distrito Federal la nulidad, caducidad y revocación de las concesiones;*
- XIX.- Revocar los permisos;*
- XX.- Administrar la operación y el funcionamiento de los depósitos de guarda y custodia de los vehículos infraccionados por violaciones a la presente ley y demás disposiciones aplicables;*
- XXI.- Llevar a cabo la vigilancia del tránsito de vehículos y peatones;*
- XXII.- Constituir Comités Técnicos en materia de transporte y vialidad, cuya integración y funcionamiento se establecerá en el reglamento respectivo;*
- XXV.- Promover en coordinación con las autoridades federales los mecanismos necesarios para regular, asignar rutas, reubicar terminales y en su caso limitar o restringir el tránsito en el Distrito Federal del transporte de pasajeros y de carga del servicio público federal, tomando en cuenta el impacto ambiental y el uso del suelo;*
- XXVI.- Llevar un registro público del transporte, que incluya los vehículos que integran todas las modalidades del transporte en el Distrito Federal.*

CAPITULO V DE LA EDUCACION VIAL.

ARTICULO 14.- La Administración Pública del Distrito Federal en coordinación con las autoridades federales, promoverá las acciones permanentes necesarias en materia de educación vial, para peatones, conductores, pasajeros y población en general, haciendo uso intensivo de los medios de comunicación, procurando el establecimiento, mediante los convenios correspondientes, de programas de prevención de accidentes a nivel metropolitano.

ARTICULO 15.- La Secretaria establecerá en coordinación con las autoridades competentes los programas de capacitación a los cuales se deberán sujetar las empresas de transporte y los transportistas, mismos que deberán ser impartidos a sus trabajadores.

CAPITULO VI DEL SERVICIO DE TRANSPORTE

ARTICULO 16.- El servicio de transporte y su desarrollo se ajustará al Programa Integral de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, procurando un óptimo funcionamiento del transporte público de pasajeros y de carga, adecuando tarifas, rutas urbanas y metropolitanas, horarios, intercambios, frecuencias y la demás infraestructura, atendiendo primordialmente las zonas que carecen de medios de transporte o que se encuentran mal comunicadas.

El programa deberá considerar también todas las medidas administrativas y operativas que garanticen el adecuado funcionamiento del transporte particular, así como el diseño y buen aprovechamiento de las vialidades, tomando siempre en cuenta la obligación de garantizar al peatón la infraestructura segura para su tránsito.

ARTICULO 17.- El servicio de transporte se sujetará a los manuales y normas técnicas que en materia de diseño, seguridad y comodidad deberán satisfacer los vehículos destinados a la prestación del Servicio Público de Transporte de Pasajeros y de carga y que al efecto expida la Secretaria.

ARTICULO 18.- El servicio de transporte se ajustará a los lineamientos que fije la Secretaria en lo relacionado con las modalidades para la explotación del servicio público de transporte de pasajeros y de carga, las condiciones de operación, el número y tipo de unidades en las que se preste, las rutas y demás infraestructura que resulte necesaria.

ARTICULO 19.- El Servicio Público de Transporte y el Servicio Particular de Transporte de pasajeros y de carga, serán integrados y desarrollados en un sistema de transporte metropolitano sujetando su operación a las disposiciones que se contengan en los convenios de coordinación que se pacten con la Federación y zonas conurbadas al Distrito Federal.

ARTICULO 20.- El Servicio Público de Transporte de Pasajeros; en cuanto a su planeación, crecimiento y desarrollo se regirá por el Programa Integral de Transporte y Vialidad del Distrito Federal.

ARTICULO 23.- Como una medida prioritaria, la Secretaria establecerá los mecanismos necesarios para la formación de las organizaciones de transportistas en sociedades mercantiles para la explotación del Servicio público de transporte, a fin de favorecer a los concesionarios en un plano de igualdad y no poner a nadie en condiciones privilegiadas respecto a otros y para evitar prácticas monopólicas y competencia desleal.

Asimismo, la Secretaria establecerá mecanismos de control y vigilancia en el funcionamiento de las organizaciones del transporte en el Distrito Federal.

ARTICULO 25.- Los vehículos destinados a la prestación del Servicio Público de transporte, deberán cumplir con las especificaciones sobre antigüedad, técnicas ecológicas, físicas, antropométricas, de seguridad, de capacidad, de comodidad y especiales para usuarios con discapacidad, mujeres en periodo de gestación y personas de la tercera edad que se establezcan en el título de concesión, la convocatoria de la revista y en los reglamentos correspondientes, para la prestación de dicho servicio de transporte.

CAPITULO VII

DE LAS MODALIDADES DE LA PESTACION DEL SERVICIO DE TRANSPORTE

ARTICULO 28.- El servicio de transporte en el Distrito Federal, para los efectos de esta ley, se clasifica en:

- 1.- Pasajeros, y*
- 2- Carga.*

ARTICULO 29.- El servicio de transporte de pasajeros se clasifica en:

- 1.- Público;*
- 2.- Particular, y*
- 3.-Especializado.*

ARTICULO 30.- El Servicio Público de transporte de Pasajeros se clasifica en:

- 1.- Individual;*
- 2.- Colectivo, y*
- 3.- Masivo.*

CAPITULO VIII DE LAS CONCESIONES

ARTICULO 34.- Con el fin de satisfacer la necesidad colectiva de transporte, la Administración Pública del Distrito Federal prestará el Servicio Público de Transporte por sí, o a través de organismos descentralizados, empresas de participación estatal o mediante concesión a particulares, de conformidad con el artículo 10º de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

La Secretaría queda facultada para determinar, de acuerdo con los estudios técnicos que al efecto se realicen, cuando procede el otorgamiento de concesiones para la prestación del Servicio Público de Transporte. En consecuencia, los particulares carecen de algún derecho preexistente para exigir a la autoridad el otorgamiento de concesiones para tales fines.

ARTICULO 35.- Las concesiones podrán ser otorgadas mediante solicitud o a través de concurso público, de acuerdo a los procedimientos que se establezcan en las disposiciones legales aplicables.

ARTICULO 36.- La Secretaría otorgará concesiones, previa declaratoria de necesidad, la que deberá contener:

- I.- Los resultados de los estudios técnicos que justifiquen su otorgamiento.*
- II.- La modalidad y el número de concesiones a expedir;*
- III.- El tipo de vehículos que se requieren;*
- IV.- Las condiciones generales de operación del servicio, y;*
- V.- Las demás que señalen otras disposiciones aplicables.*

ARTICULO 37.- El interesado en obtener concesión para la prestación del Servicio Público de transporte en el Distrito Federal, además de cumplir con los requisitos de la convocatoria, y formular solicitud a la Secretaría, deberá satisfacer los siguientes requisitos:

- I.- Ser de nacionalidad Mexicana;*
- II.- Tratándose de personas morales, acreditar su existencia legal de conformidad con las leyes aplicables;*

- III.- *Presentar, en caso de las personas morales, sus estatutos, los cuales deberán contener cláusula de exclusión de extranjeros en los términos de la Ley de Inversión Extranjera;*
- IV.- *Indicar en forma general, los elementos financieros, económicos y técnicos de que se dispone para prestar el servicio;*
- V.- *Declaración, apoyada en documentos que así lo acrediten fehacientemente, que está en condiciones técnicas, económicas y financieras para cumplir con las obligaciones provenientes de la concesión que solicita;*
- VI.- *Memoria que ponga de manifiesto la forma en que el interesado proyecta llevar a cabo la prestación del servicio público con motivo de la concesión solicitada, acompañado en los casos de establecimiento de nuevos sistemas o de rutas, los planos detallando especificaciones relativas al sistema a utilizarse, itinerarios a seguir y equipo que pretenda utilizar, y;*
- VII.- *Presentar en su caso, el Contrato Colectivo de Trabajo.*

ARTICULO 38.-Ninguna persona física podrá tener concesión que ampare a más de cinco unidades, tratándose de transporte público de pasajeros individual y de carga.

ARTICULO 39.-La concesión que se otorgue a personas morales será única y podrá amparar los vehículos que sean necesarios para la adecuada explotación del Servicio Público de Transporte, sujetándose a la declaratoria de necesidad que expida la Secretaría de acuerdo con la naturaleza del servicio.

ARTICULO 40.-En el registro público de transporte, se inscribirán los actos relativos al otorgamiento, cesión, modificación, suspensión y terminación de las concesiones y permisos otorgados a particulares, así como de los que lleven a cabo los organismos descentralizados o empresas de participación estatal vinculados con la prestación del Servicio Público de Transporte.

SECCION PRIMERA DE LA DURACION DE LAS CONCESIONES

ARTICULO 41.- Las concesiones que otorgue la Secretaría de conformidad con esta ley señalarán con precisión su tiempo de vigencia, el cual será bastante para amortizar el importe de la inversión, sin que pueda exceder de 20 años prorrogables, salvo en el caso en que por el monto de su inversión en infraestructura y equipo, este plazo sea suficiente para garantizar su amortización.

ARTICULO 42 - La prórroga de que habla el artículo anterior será procedente, siempre que se cumpla con las siguientes condiciones:

- I.- Demostrar que aún no se ha amortizado el importe de la inversión o inversiones subsecuentes a la original que se hubieren efectuado por el concesionario para la adquisición de nuevo equipo, construcción, adaptación o ampliación de las instalaciones;*
- II.- Solicitar la prórroga con seis meses de anticipación a la fecha de expiración del plazo de duración de la concesión;*
- III.- Demostrar a la entera satisfacción de la Secretaría, que se encuentra cumpliendo con todas las condiciones y requisitos establecidos en su título de concesión y, en su caso, con las modificaciones introducidas al mismo unilateralmente por la Secretaría, y;*
- IV.- Que de acuerdo con los estudios técnicos que al efecto tenga realizados la Secretaría, fuera necesario continuar con la concesión de la prestación del servicio público específico que a esa fecha presta el concesionario.*

SECCION SEGUNDA DE LA TRANSMISION DE LAS CONCESIONES

ARTICULO 43.- Los derechos derivados de la concesión sólo confieren a su titular derechos personales frente a la Secretaría, sin perjuicio de los derechos de terceros adquiridos con anterioridad a la misma. Por lo tanto, el concesionario no podrá ceder o transmitir por cualquier título legal la concesión a terceros, sin la previa autorización expresa de la Secretaría. Sin dicho requisito, no surtirá ningún efecto legal la transmisión efectuada por el concesionario en contravención a esta disposición.

ARTICULO 44.- En caso de que la Secretaría autorice la cesión o transmisión a un tercero de los derechos derivados de la concesión, éste por el solo efecto de la transmisión, será responsable del cumplimiento de todas las obligaciones derivadas ante la Secretaría, al autorizar la cesión o transmisión de la misma, la Secretaría puede introducir en la concesión las modificaciones que juzgue pertinentes para la mejor prestación del servicio.

SECCION TERCERA
DE LAS OBLIGACIONES DE LOS CONCESIONARIOS

ARTICULO 45.- Son obligaciones de los concesionarios:

- I.- Prestar el servicio público en los términos de la concesión otorgada, de manera continua, regular, uniforme, obligatoria y permanente;*
- II.- No interrumpir la prestación del servicio, salvo por las causas establecidas en la sección IV de este capítulo;*
- III.- Cumplir con todas las disposiciones de los ordenamientos legales aplicables a la prestación del Servicio Público de Transporte ;*
- IV.- Construir, ampliar o adecuar, con sus propios recursos, instalaciones tales como terminales, talleres, almacenes, oficinas, bodegas y en general cualquier servicio público, previo cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables;*
- V.- Proporcionar a la autoridad, cuando así lo exija, todos los informes, datos, y documentos que se requieran para conocer y evaluar la forma de prestación de dichos servicios. Para tal efecto, estén obligados a proporcionar a los inspectores de la Secretaría debidamente acreditados, todos los informes y datos que sean necesarios para el cumplimiento de su cometido, así como darles acceso a sus oficinas, almacenes, bodegas, talleres y demás instalaciones propiedad o en posesión del concesionario;*
- VI.- Prestar el Servicio Público de Transporte de manera gratuita, cuando por causas de fuerza mayor, de desastre o de seguridad pública así se requiera, previo acuerdo de la Secretaría con el Jefe del Distrito Federal, siempre y cuando tenga el carácter de temporal y se aplique a las zonas que así lo necesiten;*
- VII.- Proporcionar capacitación continua a sus trabajadores con el fin de garantizar la calidad en el servicio, en los términos de la ley de la materia;*
- VIII.- En general, cumplir con las disposiciones de esta ley, su reglamento, el título de concesión y demás ordenamientos aplicables.*

*SECCION CUARTA
DE LA SUSPENSION DE LA PRESTACION DEL SERVICIO*

ARTICULO 47.- Los concesionarios solo podrán suspender la prestación del servicio público por causas de fuerza mayor o caso fortuito, en cuyo caso la suspensión durará todo el tiempo en que subsistan tales causas. Una vez que desaparezcan las mismas, reanudará el concesionario la prestación del servicio y si no lo hiciere dentro del término que al efecto señale la Secretaría, será causa de caducidad de la concesión.

ARTICULO 48.- Los concesionarios no podrán suspender el servicio, sea por actos de la propia autoridad concedente relacionados directamente con la concesión, por medidas legislativas o reglamentarias o por acontecimientos externos o anormales ajenos a la propia autoridad y a los concesionarios, que no sean causas de fuerza mayor o caso fortuito.

*SECCION QUINTA
DE LAS CAUSAS DE EXTINCION DE LAS CONCESIONES*

ARTICULO 49.- Son causas de extinción de las concesiones:

- I.- Expiración de plazo o de la prórroga que se hubiere otorgado a la concesión;*
- II.- Caducidad;*
- III.- Revocación;*
- IV.- Renuncia del titular de la concesión;*
- V.- Desaparición del objeto o de la finalidad de la concesión;*
- VI.- Quiebra;*
- VII.- Liquidación;*
- VIII.- Muerte del titular de la concesión, y*
- IX.- Las demás contenidas en otros ordenamientos jurídicos aplicables y en el título de concesión.*

ARTICULO 50.- Son causas de caducidad de las concesiones:

- I.- No iniciar la prestación del servicio dentro del plazo señalado para tal efecto por la concesión, salvo el caso de fuerza mayor o de que la falta de cumplimiento obedezca a obstáculos insuperables ajenos a la voluntad del concesionario, y;*
- II.- Suspender la prestación del servicio por causas imputables al concesionario durante un plazo mayor de treinta días.*

ARTICULO 51.- La caducidad será declarada administrativamente conforme al procedimiento que se señala en el artículo 53 de esta ley.

ARTICULO 52.- Son causa de revocación:

- I.- Ceder, hipotecar, enajenar, o de cualquier manera gravar la concesión, o alguno de los derechos en ella establecidos, o bienes afectos al servicio de que se trate, sin la previa autorización por escrito de la Secretaría;*
- II.- Modificar o alterar las tarifas, horarios, itinerarios, rutas, recorridos y demás condiciones de prestación del servicio, sin la previa autorización de la Secretaría;*
- III.- Dejar de prestar sin causa justificada en los términos de esta ley, el servicio a cualquier usuario que lo solicite;*
- IV.- Si la garantía otorgada por el concesionario, en los casos en que así lo haya exigido la autoridad para asegurar el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la concesión, deje de ser satisfactoria;*
- V.- No acatar las disposiciones de la Secretaría relativas al aumento de capacidad, modificaciones de ruta, especificaciones, sistemas de operación y demás condiciones y modalidades impuestas por la Secretaría conforme a esta ley y su reglamento para la prestación del Servicio Público de Transporte;*
- VI.- Incumplimiento de las obligaciones administrativas, técnicas, de operación y de financiamiento en la prestación del servicio;*
- VII.- No cubrir los derechos por refrendos anuales de vigencia de la concesión así como los correspondientes conforme a la ley de la materia;*
- VIII.- No cubrir las indemnizaciones por daños que se originen con motivo de la prestación de los servicios;*

- IX.- Si los vehículos o las personas destinados directamente a la prestación del servicio, no cumplen con las disposiciones de los ordenamientos legales aplicables, e*
- X.- Incumplir reiteradamente cualquiera de las obligaciones o condiciones establecidas en esta ley, sus reglamentos y en el título de concesión.*

ARTICULO 53.- La extinción de una concesión por cualquiera de las causas de caducidad o de revocación que se enumeran en los artículos 50 y 52 de esta ley, será declarada administrativamente por el Jefe del Distrito Federal, de acuerdo con el siguiente procedimiento:

La Secretaria hará saber al concesionario los motivos de caducidad o revocación, en su caso, en que haya incurrido y le señalará un plazo de 15 días para que presente pruebas y defensas;

Presentadas las pruebas y defensas, la Secretaría acordará dentro de los tres días hábiles siguientes sobre la admisión de las mismas, señalando día y hora para la celebración de la audiencia de desahogo de pruebas y alegatos, misma que deberá verificarse dentro de los siete días hábiles siguientes a que se notifique la admisión de las pruebas.

La audiencia tendrá por objeto el desahogo de pruebas ofrecidas, así como la recepción de los alegatos que formulen los interesados por sí o por medio de sus representantes.

Concluida la audiencia, comparezcan o no los interesados, la autoridad emitirá la resolución debidamente fundada y motivada dentro del plazo de diez días hábiles.

En el caso de que se declare caduca o revocada la concesión en los términos de este artículo, o bien cuando haya expirado el plazo de la misma, el concesionario no tendrá derecho a ninguna compensación o indemnización por tales motivos.

ARTICULO 54.- Las concesiones pueden revocarse unilateral y anticipadamente por el Jefe del Distrito Federal por razones de interés público, sin que exista motivo de caducidad o revocación, debiendo fundarse en la aparición de nuevas circunstancias de hecho no existentes o no conocidas al momento de dictarse el acto originario, así como en una distintiva valorización de las mismas circunstancias de hecho que den origen al acto o del interés público que se afecta. En consecuencia, el acto de revocación debe estar debidamente fundado y motivado, no debiendo ser intempestivo ni arbitrario y debe darse en todos los casos un plazo prudente a los concesionarios para el cumplimiento del acto de revocación.

Dictada la revocación por la autoridad competente, ésta debe ser notificada personalmente al concesionario. Practicada la notificación, la autoridad asumirá en forma directa la prestación del servicio público y pagará al concesionario la indemnización que le corresponde.

En la declaratoria de revocación se establecerán las bases generales que servirán para fijar el monto de la indemnización que haya de cubrirse al concesionario, misma que será fijada por peritos, pero en ningún caso podrá tomarse como base para la indemnización el valor intrínseco de los bienes concesionados.

Si el afectado estuviese conforme con el monto de la indemnización, la cantidad que se señale por este concepto tendrá carácter definitivo. Si no estuviere conforme, el importe de la indemnización se determinará por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal a petición del interesado quien deberá formularla dentro del plazo de 15 días, contados a partir de la fecha en que se le notifique la resolución que determine el monto de la indemnización. La autoridad otorgará un plazo prudente al concesionario para el cumplimiento del acto de revocación.

CAPITULO XIII DE LAS TARIFAS

ARTICULO 74.- Las tarifas que los concesionarios deberán cobrar por la prestación del servicio público del transporte de pasajeros o de carga, serán fijadas por el Jefe del Distrito Federal.

ARTICULO 75.- Para modificar las tarifas de Servicio Público de Transporte y sus Servicios Auxiliares, deberán tomarse en cuenta los estudios técnicos de la Secretaría y el concesionario en los que se evalúen entre otros aspectos el tipo de servicio, el salario mínimo vigente, el precio unitario del energético de que se trate, el precio de Gobierno del vehículo, el Índice Nacional de Precios al Consumidor, y en general todos los costos directos e indirectos que incidan en la prestación del servicio. Para el cálculo tarifario, se utilizará el procedimiento determinado en el reglamento respectivo.

ARTICULO 76.- Las tarifas autorizadas se publicarán en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y, además, los prestadores del servicio deberán exhibirlas permanentemente en lugares visibles en sus establecimientos y vehículos. La Secretaría podrá en cualquier tiempo, decidir que las tarifas se cobren a base de aparatos de medir sea por distancia o por tiempo, o contador de pasajeros o combinadas. Dichos aparatos deberán ser verificados y aprobados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, de acuerdo con la Ley de Normalización y Metrología y realizará los ajustes a los mismos, de acuerdo con los cambios en las tarifas aprobadas por la autoridad. Asimismo, la Secretaría normará el diseño y los datos que deban contener el boleto o documento que se entregue al usuario por el pago de la tarifa correspondiente.

ARTICULO 77 - La secretaria esta facultada a revisar las tarifas autorizadas, en función a lo establecido en el artículo 75 de esta ley o en su caso, de acuerdo al título de concesión respectivo.

ARTICULO 78.- El Jefe del Distrito Federal podra autorizar tarifas especiales en los siguientes casos tratándose de :

- I.- Jubilados, personas de la tercera edad, personas con discapacidad y policias uniformados;*
- II.- Cuando se suspenda el servicio de transporte por causas de fuerza mayor o caso fortuito y se requiera que lo presten otras personas;*
- III.- Los que se establezcan en otros ordenamientos.*

CAPITULO XIV DE LA INSPECCION Y VIGILANCIA

ARTICULO 79.- La Secretaria tendrá a su cargo la inspección y vigilancia del Servicio Público de transporte de pasajeros y de carga y del transporte particular, con el propósito de garantizar el cumplimiento de esta ley, sus reglamentos y demás disposiciones legales. Para tal efecto, la Secretaria podrá requerir en cualquier tiempo a los concesionarios y permisionarios, informes con los datos técnicos, administrativos, financieros y estadísticos, que le permitan conocer la forma de operar las concesiones y permisos que han recibido.

Asimismo, la Secretaria podrá verificar que la prestación del servicio del transporte público y el funcionamiento del transporte particular, cumpla con las disposiciones relacionadas con el título de la concesión, permiso o licencias correspondientes, verificando los aspectos de seguridad en materia de tránsito.

BIBLIOGRAFIA

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, D.D.F. "Memorias del Seminario Hacia un Plan Rector de Transporte para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México". México: EPISSA, 1995

Bolívar Augusto E., et. al. (coords.) "Metropoli, Globalidad y Modernización". México, U.A.M. Azcapotzalco. 1993.

Bustamante Carlos, Burqueño Fausto (comps.) "Economía y planificación urbana en México". México: U.N.A.M., 1989

Carmona Lara María del Carmen. "Cambio estructural para el ahorro energético, modificaciones en la organización del transporte público y de la jornada laboral en la ciudad de México", México: U.N.A.M., 1989. 70p.

Castell Manuel. "Crisis urbana y cambio social", México: Siglo XXI, 1981. 322 p

Castell Manuel. "La cuestión urbana", México: Siglo XXI, 1983. 517 p

Castell Manuel. "Problemas de Investigación en sociología urbana", México: Siglo XXI, 1971. 278 p.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México: Porrúa, 1994.

Currie Lauchlin. "Urbanización y Desarrollo", México: ediciones Gernika, 1979. 213 p.

Duhalt Krauss Miguel. "Aspectos de la Administración Pública y el desarrollo en México", México: Asociación Mexicana de Administradores Públicos A.C., 1970.

Departamento del Distrito Federal. "Reglamento de Tránsito", México, 1993.

Fernández Santillán José F. "Política y Administración Pública en México". México: I.N.A.P..

González Salazar Gloria. "El Distrito Federal: algunos problemas y su planeación". México: U.N.A.M., 1990 212 p.

Hans Magnus E. "Contribución a la crítica de la ecología política", México: Universidad Autónoma de Puebla, 1976.

Islas Victor. "Estructura y desarrollo del sector transporte". México: Colegio de México, 1990. 309 p.

Jimenez Castro Wilburg "Administración Pública para el desarrollo integral", México: Limusa, 1987. 604 p.

Kaplan Marcos. "Estado y Sociedad", México: U.N.A.M., 1983.

Lazo Leonardo. "Glosario de transporte urbano", México.

Legorreta Jorge. "Transporte y contaminación en la Ciudad de México", México: Centro de Ecodesarrollo, 1989. 341 p.

Ley Orgánica y Estatuto de Gobierno del Distrito Federal", México: Porrúa, 1994.

Martínez Morales Rafael. "Derecho Administrativo". México: Harla, 1991. 337p

Muñoz Amato Pedro. "Introducción a la Administración Pública" Vol. I, México: Fondo de Cultura Económica.

Navarro Bernardo. "El traslado masivo de la fuerza de trabajo en la Ciudad de México", México: Plaza y Valdez, 1988. 182p.

Portillo Alvaro y Sirvent Gladys. "Tecnologías alternativas para el desarrollo urbano", México: Centro de Ecodesarrollo, 1987.

Rodríguez Gerardo. "Diseño en el transporte público de pasajeros", México: U.A.M. Azcapotzalco, 1992. 145 p.

Schtaingart Martha, D'Luciano Andrea.(coords.)"Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente", México, Colegio de México, 1991, 465 p.

Serra Andrés. "Derecho Administrativo", México: Porrúa, 1981.

Singer Paul. "Economía política de la urbanización", México, Siglo XXI, 1983.178 p.

Soberones José Luis. "La reforma urbana", México: Fondo de Cultura Económica, 1993. 398 p.

Unikel Latis. "El desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras" México: Colegio de México, 1976. 462 p.

Wilheim Jorge, et. al."Medio ambiente y urbanización", Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 1982.

FUENTES OFICIALES

"Acuerdo por el que se crea el Comité Técnico de Paraderos y Bases de Servicio", Gaceta Oficial del D.D.F., octubre 28 de 1993.

"Acuerdo del Coordinador General de Transporte del DDF por el que se determina el importe de las tarifas por la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en automóviles de alquiler en sus diversas modalidades", D.O.F., noviembre 11 de 1991.

"Acuerdo por el que se determina el importe de las tarifas por la prestación del servicio público de transporte de pasajeros, en automóviles de alquiler en sus diversas modalidades". D.O.F., marzo 7 de 1995.

"Acuerdo por el que se determina no autorizar más cambios de modalidad de Vehículos de Transporte Público de Pasajeros de Ruta Fija a Vehículos sin Itinerario Fijo y viceversa, así como de ruta a ruta", Gaceta Oficial del D.D.F., mayo 24 de 1993.

"Acuerdo por el que se adscribe la Dirección General de Autotransporte Urbano a Coordinación General de Transporte", D.O.F., agosto 26 de 1985.

"Acuerdo por el que se adscribe la Dirección General de Autotransporte Urbano a la Secretaría General de Protección y Vialidad", D.O.F., marzo 2 de 1989.

"Acuerdo por el que se adscribe la Dirección General de Autotransporte Urbano a la Coordinación General de Transporte". D.O.F., julio 20 de 1994.

"Acuerdo por el que se establecen medidas para restringir la circulación de los vehículos automotores que presten el servicio público de transporte de pasajeros en sus modalidades de taxis sin itinerario fijo y colectivo, en el Distrito Federal". Gaceta Oficial del D.D.F., noviembre 11 de 1991.

Anuario de Transporte y Vialidad. D.D.F., C.G.T., 1988.

Anuario de Transporte y Vialidad. D.D.F., C.G.T., 1992.

"Convenio que norma y regula el servicio público de transporte de pasajeros y de carga, entre el Distrito Federal y el Estado de México". D.O.F. diciembre 18 de 1988.

"Declaratoria Pública que expresa la no necesidad de expedir nuevos permisos y concesiones para explotar el Servicio Público de Transporte de Pasajeros en Automóviles de Alquiler con o sin Itinerario Fijo en el Distrito Federal". Gaceta Oficial, mayo 24 de 1993.

"Decreto que declara servicio público la actividad que consiste en el transporte de pasajeros en automóviles de alquiler, sin itinerario fijo en el Distrito Federal". D.O.F., diciembre 31 de 1951

Ley que fija las bases a que habrán de sujetarse el tránsito y los transportes en el Distrito Federal. D.O.F., marzo 23 de 1942.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. D.O.F., diciembre 30 de 1994.

Manual de Revista, Gaceta Oficial del D.D.F., diciembre 9 de 1991.

Manual Administrativo, Dirección General de Autotransporte Urbano, 1990.

Manual de operación para el Programa de Revista Vehicular 1993. Gaceta Oficial del D.D.F., mayo 24 de 1993.

Manual de Organización. S.G.P.y V., Dirección General de Autotransporte Urbano, 1993.

Normas de Operación para el Servicio Público de Transporte de Pasajeros en automóviles de alquiler en sus diversas modalidades, en el Distrito Federal", Gaceta Oficial del D.D.F., agosto 3 de 1992.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Poder Ejecutivo Federal.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Poder Ejecutivo Federal.

Programa Integral Contra la Contaminación Atmosférica en la Z.M.C.M., D.D.F., Comisión Metropolitana para la Prevención de la Contaminación Ambiental, 1992.

Programa Integral de Lucha contra la Contaminación del Aire en la Z.M.C.M., Tarca IC: Políticas para el Control de la contaminación ambiental

Programa Integral de Transporte. D.D.F., C.G.T., 1990.

Programa Integral de Transporte. D.D.F., Secretaría de Transportes y Vialidad, 1995-2000.

Manual Operativo para Inspectores. S.G.P.y V., Dirección General de Autotransporte Urbano 1991.

Memorio de Gestión 1988-1994. D.D.F.

Reglamento Interior de la Administración Pública del D.D.F., D.O.F., agosto 26 de 1985.

Reglamento Interior de la Administración Pública del D.D.F., D.O.F., septiembre 15 de 1995.

Reglamento para el servicio público de transporte de pasajeros, D.O.F., abril 14 de 1942.

DOCUMENTOS INEDITOS

- "Acuerdo General de transporte", D.D.F., marzo 4 de 1995.
- "Cifras ejecutivas sobre el transporte urbano", D.G.A.U., enero 17 de 1995.
- COMETRAVI, Convenio de creación, mayo de 1994.
- Reunión de Trabajo con la 7a Comisión de Transporte y Vialidad de la II Asamblea de Representantes del D.F., Dirección General de Autotransporte Urbano, enero de 1993.
- Reunión de Trabajo con la 7a Comisión de Trabajo de la II Asamblea de Representantes, Dirección General de Autotransporte Urbano, junio 23 de 1993.

FUENTES HEMEROGRAFICAS

Alonso Urrutia. "Licita la S.C.T. a la iniciativa privada la construcción del tercer anillo periférico en la Zona Metropolitana". La Jornada, junio 8 de 1995.

Angelica Enciso. "Aumentan 100% la tarifa en el transporte público concesionado". La Jornada, marzo 5 de 1995. p.43

José A. Durán. "Se requieren financiamientos para las concesiones de transporte de pasaje en el D.F.". El Financiero, agosto 9 de 1995. p.19-A.

Emilio Pradilla. "Rutas torcidas de la política de transporte", La Jornada, abril 26 de 1995 p.45

Ernesto Nuñez. "Retorna el pulpo camionero al negocio". Reforma, abril 24 de 1995. p.3-B.

Limón Rojas Miguel. "La modernización de la Administración Pública: participación ciudadana y transparencia" en Modernización de la Administración Pública, I.N.A.P., Revista de Administración Pública, No.82, 1992. p.p.187

Victor Ballinas y Alonso Urrutia. "Piden peseros autorizacion para aumentar 100% la tarifa". *La Jornada*, febrero 20 de 1995.

Victor Ballinas y Alonso Urrutia. "Revision semestral de tarifas de transporte". *La Jornada*, junio 9 de 1995. p.46

Victor Ballinas y Alonso Urrutia. "Bajo control de cacicazgos 15 rutas rentables". *La Jornada*, junio 15 de 1995.

Victor Ballinas y Alonso Urrutia. "Paralelo al metro, corre el 75% de transporte concesionado, junio 17 de 1995. p.39

Victor Cardoso. "COMETRAVI atiende ya problemas de transporte en la Zona Metropolitana: Acuerdo D.D.F., S.C.T. y Gobierno Mexiquense". *La Jornada*, febrero 16 de 1995. p.43

TESIS

Barrón Miguel. "Transporte de pasajeros en taxi en la Ciudad de México". México: I.T.A.M. (Economía), 1985.

Ibarra Valentin. "EL Autotransporte de Pasajeros en el Area Metropolitana de la Ciudad de México". México: Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, 1981.

Tortoul Claudia. " El Sistema de Transporte Público de Taxis en el Distrito Federal", México: U.N.A.M., Contaduría y Administración. 1983.