La acción pública en materia de transporte urbano y suburbano en el Estado de México

Eusebio Cárdenas Gutiérrez

La acción pública en materia de transporte urbano y suburbano en el Estado de México

Eusebio Cárdenas Gutiérrez

© Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Av. Morelos Pte. Núm. 809
Col. La Merced,
Toluca, México
C.P. 50080
Tels. 01 (722) 213 46 72, 213 46 73 y 213 46 74

www.iapem.org.mx
instituto@iapem.org.mx

ISBN: 978-607-8087-04-4

Toluca, México, septiembre de 2010

Diseño Editorial y Portada: L.D.G. Monserrat Martínez López

Impreso en México

El contenido de este libro es responsabilidad del autor y no refleja necesariamente los puntos de vista del IAPEM.

CONSEJO DIRECTIVO

PRESIDENTE
Isidro Muñoz Rivera

VICEPRESIDENTE
Apolinar Mena Vargas

CONSEJEROS
José I. Rubí Salazar
José Martínez Vilchis
Edgar Hernández Muñoz
Eruviel Avila Villegas
Julio C. Rodríguez Albarrán
Marco A. Rodríguez Hurtado
Ramón Montalvo Hernández
María G. Monter Flores
Roberto Padilla Domínguez
Sara D. Pérez Olivares

TESORERO
Luis Videgaray Caso

SECRETARIO EJECUTIVO
Rafael M. Navas Camacho

DIRECTORIO

PRESIDENTE
Isidro Muñoz Rivera

SECRETARIO EJECUTIVO
Rafael M. Navas Camacho

DIRECTORES

EDITORIAL
Adriana E. Bazán Trousselle

PROFESIONALIZACIÓN

ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS
Omar Sánchez Lira

DELEGADOS REGIONALES

TLALNEPANTLA
Miguel A. Villafuerte y Eudave

VALLE DE CHALCO
Arturo Cruz Sanabria

IXTLAHUACA
Ivette Mondragón González

IXTAPAN DE LA SAL
Oscar Morales Torres

TOLUCA
Victor M. Macedo Valdés

COMITÉ EDITORIAL

Ricardo Uvalle Berrones
PRESIDENTE

Carlos Arriaga Jordán
Rodolfo Jiménez Guzmán
Roberto Moreno Espinosa
Julián Salazar Medina
VOCALES

Adriana E. Bazán Trousselle
SECRETARIO TÉCNICO

SEDES

OFICINAS CENTRALES EN TOLUCA
Av. Morelos Pte. Num. 809, 2do piso, Col. La Merced, C.P. 50080. Toluca, México.
Tel. 01 (722) 213 46 72, 213 46 73 y 213 46 74

DELEGACIÓN REGIONAL EN TOLUCA
Av. Hidalgo y Costilla Pte. Núm. 503, Col. La Merced, C.P. 50080 Toluca, Estado de México.
Tel. 01 (722) 167 10 03, 167 10 05 y 167 10 06

DELEGACIÓN REGIONAL EN TLALNEPANTLA
Av. Mario Colin esq. Constitución de 1917 Col. La Comunidad, C.P. 54000, Tlalnepantla de Baz, Estado de México.
Tel. 01 (55) 55 65 74 11 Fax. 01(55) 53 90 96 84

DELEGACION EN VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD
Av. Popocatépetl s/n, entre Tezozomoc y Xicoténcatl, C.P. 56611, Valle de Chalco Solidaridad, Estado de México.
Tel. 01 (55) 283 402 00 Fax. 01 (55) 283 403 10

DELEGACIÓN REGIONAL EN IXTLAHUACA
Av. Saitama s/n Ixtlahuaca, Estado de México.
Tel. 01 (712) 283 16 00

DELEGACION REGIONAL EN IXTAPAN DE LA SAL
Km. 4.5 Boulevard Turistico Ixtapan de la Sal - Tonatico, Estado de México.
Tel. 01 (721) 141 18 88

Contenido

Prólogo 7
Introducción 11

CAPÍTULO 1. *Antecedentes* *19*

1.1. La importancia del transporte 21
1.2. La zona de referencia 22
1.3. El transporte en la zona de referencia 25
1.4. La función social del transporte 29

CAPÍTULO 2. *Consideraciones teóricas* 33

2.1. Las políticas públicas 35
2.2. El aparato burocrático 38
2.3. La racionalidad burocrática 40
2.4. Elementos de administración privada 43
2.5. El proceso de las políticas públicas 44
2.6. Las redes de política 49

CAPÍTULO 3. L*a formulación de políticas y la estructura de gobierno con relación al servicio de transporte* 57

3.1. El entorno político 59
3.2. Las acciones en materia de transporte urbano y suburbano 60

3.3. Las primeras regulaciones en materia de transporte público 61
3.4. La administración 1981-1987: todavía el Estado benefactor 63
3.5. La administración 1987-1993: privatización del transporte y la creación de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte estatal 73
3.6. La administración 1993-1999: reorganización administrativa y bases para el transporte masivo 80
3.7. La administración 1999-2005: separación administrativa de los componentes móviles y fijos del servicio de transporte y los cambios en el entorno 86
3.8. Análisis de la estructura jerárquica y de la red de políticas 93
3.9 El tema ambiental 97

CAPÍTULO 4. *La acción pública en la práctica: la visión de los actores* 99

4.1. Desde el interior del gobierno estatal 103
4.2. Desde el área de inteligencia del gobierno estatal 106
4.3. La perspectiva de los concesionarios 107
4.4. Desde el ámbito del gobierno municipal 112
4.5. Los operadores 116
4.6 Los usuarios 117
4.7 Las redes de política en la práctica 117

Conclusiones 131

Referencias 139

Prólogo

Si se entiende por acción pública al conjunto de acciones que se lleva a cabo por la interacción del gobierno, los actores privados y la sociedad en la atención de un asunto de interés público, el presente trabajo tiene como propósito identificar la forma que toma la acción pública en materia de transporte urbano y suburbano en el Estado de México, considerando que los términos de dicha acción determinan la medida en que se satisfacen las necesidades de la población.

El origen del mismo surge de las interrogantes planteadas a raíz de la revisión de los resultados de estudios llevados a cabo por diferentes autores como Cadena (1994), Cal y Mayor (1992), Iracheta (1981), Jiménez (1996) y Ochoa (1995), entre otros, para la ciudad de Toluca, y que tienen como tema diversos aspectos del servicio de transporte, estudios a los que se sumaron los realizados bajo la coordinación del autor a partir del año 2000 y que tienen como área de referencia el municipio de Toluca y su zona de influencia (véase Cárdenas, 2001a, 2001b, 2003, 2004 y 2006).

En los estudios referidos se señalaba la existencia de problemas diversos asociados con el servicio de transporte que afectaban a la población usuaria y se formulaban recomendaciones para su solución.

Varios de los problemas diagnosticados y de las recomendaciones formuladas por diversos estudiosos del fenómeno se repitieron a lo largo del tiempo sin que se ad-

virtiera una mejora en las condiciones del servicio, lo que dio lugar a cuestionamientos acerca de cuáles podrían ser las causas de que los problemas prevalecieran y en algunos casos se agudizaran.

Tratar de saber por qué los problemas detectados en los diversos estudios no se habían resuelto y por qué no se habían podido instrumentar y llevar a la práctica las recomendaciones formuladas condujo a la pregunta básica acerca de cuáles han sido las características que ha tomado la acción pública en materia de transporte público.

Es decir, si el servicio de transporte urbano y suburbano es planeado, regulado y controlado por el sector público y en su prestación participan actores privados, y si la problemática de dicho servicio en el valle de Toluca ha prevalecido o incluso se ha agravado no obstante que existen las herramientas técnicas para su solución, cabía preguntar entonces cómo se habían concebido y de qué manera se habían llevado a cabo las acciones en la materia.

Las preguntas que de manera más específica se plantearon fueron: ¿de qué manera se ha propuesto la acción de gobierno para atender las necesidades de transporte?, ¿cuál ha sido la orientación de los actores participantes?, y ¿cómo se ha dado la interacción de los actores gubernamentales con los actores privados responsables de la prestación del servicio de transporte, en la hipótesis de que, por un lado, es en esa interacción donde se determina la forma que toma la acción pública, y, por el otro, las características de los actores determinan la forma de esa interacción?

Responder a las preguntas anteriores requirió, cómo lo señala Cabrero (2005), de interdisciplinariedad y flexibilidad en la forma de aproximación al objeto de estudio, para entender la relación entre los actores gubernamentales y los no gubernamentales.

Considerando esa necesaria flexibilidad, el enfoque que se adoptó en principio en este trabajo fue uno de carácter intermedio, el de redes de política, que sirve como hilo conductor al análisis de la acción pública

y mediante el cual es posible identificar a los actores involucrados y su comportamiento en las diferentes etapas del proceso, así como las reglas que siguen, los recursos que pueden movilizar y las interacciones entre ellos.

De acuerdo con Klijn (1997), las redes políticas se definen como patrones más o menos estables de relaciones entre actores interdependientes, relaciones que toman forma alrededor de problemas o programas de políticas públicas y que constituyen el contexto en el que se da el proceso de las políticas. El mismo autor señala que son una evolución de enfoques desde tres perspectivas: la de las ciencias organizacionales, la de la ciencia de las políticas públicas y la de la ciencia política (Klijn, 1997: 29).

El enfoque de redes también ayuda a entender cómo se dan las interrelaciones entre los actores por medio del uso de modelos en los que se aprecia el grado de influencia y de cercanía de cada uno de ellos (Porras, 2001; Hanneman y Riddle, 2005), y, de alguna manera, el funcionamiento de la red.

Sin embargo, para poder comprender el fenómeno, es necesario explicar también la orientación de los actores y su forma de proceder, por lo que se incorporaron otras aproximaciones teóricas, como la combinación que hace Parsons (2007) del análisis del proceso de las políticas públicas y el análisis en y para el proceso de las políticas públicas; las aportaciones de Dhal y Lindblom (1976) sobre la orientación de las democracias liberales; los requisitos para las burocracias de Weber (en Elwell, 1996); la propuesta de la racionalidad limitada de Simon (1988) y el incrementalismo de Lindblom (1991), así como la racionalidad y la autorreferencialidad de las organizaciones de Frederickson y Smith (2003), entre otros.

Con base en tales enfoques se revisó la orientación que tiene el proceso como resultado de las características de los actores y de la forma como éstos se interrelacionan.

El resultado se puede resumir así: el servicio público de transporte de competencia estatal está determinado, grosso modo, por una orientación general permeada por los valores de una democracia liberal con la participación de grupos privados en la actividad económica; por una instancia de gobierno con deficiencias en la función de inteligencia para diagnosticar los factores que inciden en la prestación del servicio, con falta de profesionalización en sus tareas y con una racionalidad orientada a la protección de sus propios intereses, y, finalmente, por prestadores del servicio con déficit en sus responsabilidades de ambientación, humanización y control.

Estos dos últimos factores han llevado a la conformación de redes, en su modalidad de comunidades de política, entre las instancias de gobierno y los concesionarios del servicio por las cuales se impide tanto la participación de otros prestadores del servicio mejor dotados como la procuración de una mejor atención a la población usuaria. La situación descrita ha originado la aparición de prestadores del servicio de carácter irregular con los que las instancias de gobierno conforman redes temáticas en las cuales los intereses de los participantes también juegan un papel preponderante.

Introducción

El servicio de transporte es un fenómeno que se puede analizar desde múltiples perspectivas; por ejemplo, según el medio en el que se desplace, el transporte puede ser aéreo, terrestre o acuático; de acuerdo con lo que mueva puede ser de carga, por ductos, de personas o mixto. En el caso del transporte terrestre, éste puede clasificarse, según el tipo de infraestructura utilizada, en ferroviario o por carretera; en este último caso se puede dividir a su vez en transporte en automóvil particular, en automóvil de alquiler, en autobús, entre otros. También puede ser clasificado el servicio de transporte de acuerdo con el número de pasajeros que pueda mover, en cuyo caso podrá ser de baja capacidad como el autobús o de gran capacidad (masivo) como el tren ligero o el subterráneo (Metro). Asimismo, puede encontrarse el transporte multimodal, que es el conjunto de formas de transporte utilizadas de manera combinada para llevar un producto desde un origen hasta un destino, y que puede incluir el transporte marítimo, ferroviario y camión de carga. Otra forma de examinarlo es según si se trata de transporte urbano, suburbano o interurbano, o foráneo, tanto de personas como de objetos. Por la autoridad que tiene jurisdicción sobre el servicio puede ser federal, estatal o local. Si cumple con las prescripciones normativas de la autoridad correspondiente será transporte regular, y, en caso contrario, irregular o "pirata".

Alrededor del servicio de transporte se ubican una gran cantidad de aspectos que también son objeto de estudio, como los vehículos y su tecnología; el tipo de infraes-

tructura, su disposición y los materiales con los que puede construirse; las cuestiones ambientales, el uso de dispositivos inteligentes para el control vehicular, los aspectos de seguridad, el transporte especializado para personas con capacidades diferentes, la equidad en la atención a los grupos de población más pobres, la logística o las cadenas de suministros, y el uso de sistemas de información geográfica, entre otros.

Los componentes de un sistema de transporte, de acuerdo con autores como Khisty y Lall (1998), son: el subsistema físico, compuesto de vehículos, vías y terminales; el subsistema de actividad, que incluye las actividades de traslado, manejo, conducción y control, y el subsistema humano, constituido por los individuos o los grupos de personas que administran los componentes de los otros dos subsistemas.

En el caso del transporte de personas en zonas urbanas, se realizan estudios como los que se engloban en el llamado modelo de cuatro pasos (McNally, 2000), que comprende aspectos como: la generación de viajes, que se refiere al volumen de viajes originados en una zona determinada; la distribución de los viajes, que se relaciona con las zonas de origen y destino; el denominado reparto modal, en alusión al tipo de vehículo utilizado, y, finalmente, la asignación, en donde se trata sobre las rutas que siguen los conductores. Este tipo de estudios constituye una descripción de lo que ocurre en una zona determinada y sirve para establecer la adecuación o falta de adecuación de los componentes físicos del sistema y de la forma de operación del servicio a las características de la demanda.

Otro tipo de estudios, como el enfocado al uso del transporte como resultado del tipo de actividad de las personas (McNally, 2000), puede tener una mejor aproximación a la planeación del uso del suelo, del transporte y de los equipamientos y los servicios asociados, en tanto que indaga sobre las razones por las que la persona se mueve de un lugar a otro y por el tipo de lugar al que se dirige.

Estudios como los antes señalados sirven para encontrar comportamientos de interés, como la relación transporte-uso del suelo y para

definir características deseables en el servicio, tales como: la capacidad de los vehículos, el horario y la frecuencia de operación, la ubicación de las vialidades y su capacidad, así como las instalaciones necesarias, como puntos de transferencia, vías exclusivas, semáforos y zonas de ascenso y descenso de pasajeros, entre otros aspectos.

Las referencias escritas sobre el estudio de los diferentes aspectos que se pueden considerar en el transporte son muy numerosas. Para dar una idea de la riqueza que hay en cuanto a autores, instituciones y publicaciones que se dedican a estudiar los temas asociados con el transporte, cabe señalar al conjunto de textos denominados Handbooks, editados por Elsevier, que tratan, a manera de antologías, diferentes aspectos relacionados con el tema del transporte.

En los volúmenes referidos se examinan, con la participación de expertos de diferentes instituciones alrededor del mundo, los temas más relevantes relacionados con el transporte y puede advertirse que buena parte de los capítulos de los libros mencionados se refieren al modelado de fenómenos del transporte.

La búsqueda de modelado se origina en el hecho de que los modelos aludidos permiten describir y explicar el comportamiento de las variables que están directamente involucradas con los diferentes componentes del servicio de transporte, por medio de herramientas analíticas con las que se pueden representar y manejar las diferentes facetas del fenómeno.

El gran desarrollo de los modelos y la facilidad para procesarlos evidencian la disponibilidad del conocimiento técnico necesario para proponer las medidas que conduzcan a que el servicio de transporte cumpla con los requisitos de lo que genéricamente pudiera denominarse buena atención a todos los usuarios, eficiencia económica y responsabilidad ambiental.

La colección de volúmenes mencionada, como ya se dijo, termina, hasta ahora, con el tema de la descripción de las políticas y las instituciones responsables del transporte en diferentes partes del mundo.

En la "Introducción" del último volumen, Estrategias de transporte, políticas e instituciones, Button y Hensher (2005) ponen de relieve la importancia de las estrategias y las políticas de transporte y señalan que éstas son un tema de amplio espectro que abarca, entre otras, cuestiones relacionadas con la definición de objetivos de política, el diseño y el establecimiento de estructuras institucionales para llevar a cabo el cumplimiento de los objetivos, la generación y el suministro de recursos, la implementación y la ejecución de las acciones, y el monitoreo de los resultados.

Button y Hensher (2005) también señalan que la formulación de políticas de transporte está lejos de ser institucionalmente neutral, que varía con el tiempo y el lugar, que rara vez está basada en el consenso y que depende –en buena medida– de las bases políticas y filosóficas de la sociedad de que se trate y de las creencias, las normas y los prejuicios inherentes a las instituciones; asimismo, que a menudo las políticas de transporte están muy distantes de lo que normalmente serían consideraciones puras sobre el transporte.

Lo señalado en los párrafos anteriores de alguna manera sugiere lo que constituye el razonamiento que dio origen a esta obra, ya que como se ha mencionado, la problemática asociada con el servicio ha crecido, no obstante que, como también se ha dicho, existen instrumentos técnicos para su atención. Ello conduce a plantear que la dificultad estriba en la manera que adopta la acción pública, de ahí que se haya tratado de descifrarla, como se explica enseguida.

En principio, y para poder emprender de manera organizada el análisis de las propuestas de gobierno y del funcionamiento específico tanto de la instancia de gobierno respectiva como de los prestadores del servicio, así como de la forma que asume la interacción entre ellos, se recurrió a la formulación de un marco de referencia en el cual se especificaron las propuestas de utilización de las redes de política como herramientas para descifrar las formas de interrelación entre los actores. Asimismo, se examinaron los planteamientos generales sobre el proceso de las políticas públicas (Lasswell, 1956).

Pero se consideró que la formulación de políticas también está influida por la calidad de la función de inteligencia, la que interviene en el grado de limitación de la racionalidad del tomador de decisiones y que lo conduce a propuestas de orden satisfaciente (Simon, 2006), que tienen un carácter incrementalista (Lindblom, 1991) y que en función de ello pueden tener mayores o menores posibilidades de propender a la solución del problema.

Por otra parte, la existencia de una estructura burocrática responsable de la implementación hizo necesario utilizar referentes sobre dos aspectos: uno relativo a los requisitos para su buen desempeño de acuerdo con Weber (en Elwell, 1996) y otro sobre la racionalidad con la que actuaba (Frederickson y Smith, 2003).

Finalmente, de acuerdo con Rhodes y Marsh (1992), se identificaron las características de las interacciones y a partir de ahí el tipo de red que se conformaba entre los actores; en esta fase destacó el propósito de determinar si la red encontrada se orientaba más a la protección de los intereses de los participantes o al servicio de los usuarios.

Como consecuencia de los planteamientos anteriores, se procedió en principio a identificar a los actores principales, que fueron: a) la instancia responsable de formular las orientaciones generales de política en los diversos aspectos de la vida pública en particular lo relacionado con el servio de transporte; b) la instancia de gobierno encargada de autorizar, coordinar y supervisar el servicio de transporte, la cual ha tenido diferentes denominaciones y niveles dentro de la estructura burocrática a lo largo del tiempo, y c) los prestadores del servicio, quienes asumen esa responsabilidad a partir de la obtención de concesiones de parte del gobierno.

En tanto que el servicio de transporte es el resultado de una acción cuyo origen se encuentra en disposiciones legales, se estimó que en la orientación general del proceso jugarían un papel importante las normas y las reglas escritas que desencadenan la acción pública, y al amparo de las cuales se formulan las propuestas de acción y se regula la participación de los actores.

Ahora bien, aunque puedan existir disposiciones sobre la obligación para el gobierno del estado de atender, en la esfera de su competencia, las necesidades de transporte de la población, será la orientación y perspectivas del tomador de decisiones las que determinen la manera en que se tratará, de manera general, la solución del problema.

Asimismo, y en estrecha relación con los elementos citados en el párrafo previo, se tiene como un factor relevante en el resultado de la acción pública en materia de transporte: la ubicación, la capacidad, la orientación y las condiciones de la instancia burocrática que tiene la tarea de implementar las propuestas en materia de transporte y de llevarlas a cabo conjuntamente con los prestadores del servicio.

Respecto de los concesionarios, quienes son los encargados de materializar la acción pública del servicio de transporte, será importante conocer sus características organizacionales porque son ellos quienes en buena medida determinan la calidad del servicio.

Por último, serán también determinantes los términos de la interacción entre la instancia de gobierno y los prestadores del servicio, en particular en la fase de ejecución de las acciones, ya que se puede presentar una relación más orientada al beneficio de la población o, por el contrario, al beneficio de los actores.

Para conocer la orientación general y los alcances de las iniciativas para atender el servicio de transporte público de carácter urbano y suburbano, se revisaron los diagnósticos y las propuestas que a este respecto fueron formulados en los planes de desarrollo en las sucesivas administraciones del Gobierno del Estado de México desde 1981 hasta 2005.

Considerando que el gobierno no es un todo indiferenciado, de manera paralela a la acción anterior se revisó la forma en que fueron evolucionando las disposiciones de orden legal respecto a la ubicación y las atribuciones de las instancias de gobierno relacionadas con la planeación, la autorización y la supervisión del servicio de transporte.

Una manera de llevar a cabo la evaluación de las propuestas formuladas en cada administración fue la de revisar en qué medida, de acuerdo con los informes respectivos de cada una de ellas y con las condiciones diagnosticadas por la siguiente administración, las metas se habían alcanzado y las condiciones del servicio habían evolucionado satisfactoriamente, o, por el contrario, si no se había alcanzado algún avance o incluso se había empeorado y, en su caso, a qué factores se atribuía ese incumplimiento.

Por otro lado, mediante la realización de entrevistas a ex funcionarios de las instancias públicas municipales y estatales de transporte y a directivos de empresas concesionarias del servicio, se identificaron asuntos relacionados con el funcionamiento de la dependencia de gobierno respectiva, en cuanto a preparación y permanencia de sus integrantes, forma de sus programas y percepción tanto sobre los prestadores del servicio como sobre los impedimentos –internos y externos– para resolver los problemas, entre otros aspectos.

También se consideró relevante indagar las características generales de los prestadores del servicio, tanto al interior de una empresa como en el conjunto de ellas, tratando de identificar sus prioridades y formas de organización, el crecimiento de su sector y sus estilos de administración, así como sus percepciones acerca de su relación con la autoridad y la forma de afrontar la solución de sus problemas.

Por último, se investigó sobre la forma de interrelación entre las instancias públicas respectivas y los prestadores del servicio, teniendo en cuenta que esa forma de interrelación se constituye en el momento determinante donde se da la concreción de la acción pública y cuyo resultado puede ser el de potenciar el alcance de los objetivos propuestos o, por el contrario, el de posponerlo o impedirlo. Con las opiniones de ambos grupos de actores y con la referencia de las redes de política, se construyó la forma de relación entre ellos.

Cabe señalar que la identificación de la problemática se hizo teniendo como referencia la zona de influencia del municipio de Toluca, que

es en donde se llevaron a cabo los estudios mencionados, pero dado que el servicio de transporte de carácter urbano y suburbano es de competencia estatal, el análisis de la acción pública se da a partir de lo estipulado legalmente para el Gobierno del Estado de México en la parte correspondiente al transporte de jurisdicción estatal y de lo propuesto por el propio gobierno en sus planes de desarrollo, así como de la estructura legal y las características de la dependencia respectiva.

La realización de las acciones referidas permitió identificar las características que toma la acción pública en las diferentes etapas consideradas, en tanto se pudieron inferir: la orientación general de cada administración, la forma de actuar de la estructura burocrática, las condiciones de los prestadores del servicio y las formas de interacción entre instancias de gobierno y actores privados.

Capítulo 1

Antecedentes

1.1. La importancia del transporte

En términos económicos, el transporte es un servicio que ha tomado una creciente importancia debido a su papel como factor de la globalización económica en lo concerniente al movimiento de bienes, lo que ha generado que la mayoría de los países traten de habilitarse con la infraestructura logística suficiente para almacenar, manejar, enviar, recibir y transferir volúmenes cada vez mayores de mercancías.

En lo relativo al transporte terrestre de personas, éste también ha adquirido una gran importancia en sus dos ámbitos básicos: el interurbano, entre ciudades, que fue el origen del transporte de pasajeros, y el intraurbano, que se refiere a los movimientos que realizan las personas al interior de las zonas urbanas y que ha obtenido un papel relevante debido a la creciente urbanización experimentada en todo el mundo y a la formación de zonas metropolitanas de grandes dimensiones, lo que se refleja en el hecho de que en 1850 había en el mundo sólo cuatro ciudades con más de un millón de habitantes, mientras que en 1950 se llegó a cien ciudades con esa cifra y en el año 2000 a más de mil (Khisty y Lall, 1998).

De acuerdo con el Banco Mundial (2002) se esperaba que en el año 2025, 50% de la población del mundo viviera en zonas urbanas y que entre 2000 y 2005, la población urbana se hubiera ya duplicado en América Latina, África y Asia. La misma institución señalaba que ese crecimiento urbano iría en detrimento del transporte público, lo que reduciría la accesibilidad a los servicios para los más pobres.

La formación de zonas metropolitanas de grandes dimensiones, que muchas veces se da por simple agregación de zonas habitacionales, así como las características del uso del suelo, que tienden a generar una localización no integral de oferta de bienes y servicios necesarios para el desarrollo de las personas, han hecho que el transporte se signifi-

que, junto con la alimentación, la vivienda, el vestido y las comunicaciones, como un rubro prioritario en el gasto de las familias.

Wright y Ashford (1998) señalan que los aspectos que determinan la demanda de transporte varían con las condiciones de la población, por lo que los deseos de movilidad de una comunidad deben evaluarse en términos de costos económicos, sociales, ambientales y de capacidades de financiamiento. Una planeación apropiada debe estar orientada a determinar las acciones que se van a realizar en función de cómo las alternativas consideradas cumplen con los deseos de la comunidad. La planeación del transporte debe responder a las necesidades y los valores de la población, así como a su volumen.

1.2. La zona de referencia

La zona en la que se han realizado la mayoría de los estudios que se han referido es la que genéricamente se podría denominar como el área de influencia de la ciudad de Toluca y que está integrada por un número variable de municipios según el criterio que se siga y la manera en que se aplique.

Un ejemplo de ello está en el trabajo de Cárdenas (2001b: 21), en el que se refieren ocho integraciones de la zona conurbada de la ciudad de Toluca que comprenden cinco municipios en tres ocasiones, seis municipios en dos casos y siete municipios en tres casos.

En este libro se adopta, en términos generales, el criterio de Luis Unikel (1976) según el cual 'área urbana' es el área constituida por la ciudad central y su periferia edificada en todas las direcciones hasta encontrar usos de suelo de carácter rural, y 'conurbación' es el fenómeno de expansión de un área urbana, que se funde física y funcionalmente con otras localidades vecinas.

En el mismo trabajo de Cárdenas (2001b) se hace referencia a seis estudios en los que se le adjudican a la zona metropolitana de la ciudad de Toluca desde 12 hasta 22 municipios, y en los que se sigue, en términos de transporte, la definición de Unikel (1976) de zona (o área) metropolitana como la extensión territorial que contiene a la ciudad central y a las unidades políticas, administrativas, de características urbanas, contiguas a ésta y que mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante e intensa con ella.

En la zona que sirve de referencia al presente estudio, el servicio de transporte público de personas es prestado de manera metropolitana por el transporte suburbano, que abarca hasta 22 municipios vinculados con la ciudad de Toluca y por el transporte urbano para una zona que comprende seis municipios conurbados (INEGI, 2003).

De acuerdo con Cárdenas (2001b), del total de viajes que se generaban en el año 2000 en toda la zona, la mayor proporción se dirigía a los siguientes puntos atractores: el centro de la ciudad de Toluca con 15%, la zona industrial Toluca-Lerma con 15%, la zona de la Terminal de autobuses con 7%, la Ciudad Universitaria con 7% y el resto en proporciones menores hacia otros destinos. Lo anterior ocasionaba que la infraestructura vial de confluencia hacia esos puntos tuviese una gran demanda, si se considera que el número estimado de viajes totales en la zona era de poco más de un millón 200 mil.

La situación anterior se daba en parte por las deficiencias en infraestructura y equipamientos que presentaban principalmente los municipios ubicados en el sureste del valle, como Chapultepec, Mexicaltzingo, San Antonio la Isla y Santa María Rayón, y en el poniente del valle, Almoloya de Juárez, Zinacantepec y, en menor medida, Metepec, Lerma y San Mateo Atenco, lo que ocasionaba que los viajes con motivo de trabajo y para atender diversas necesidades desde las poblaciones de estos municipios se diesen en particular hacia el centro del municipio de Toluca, con lo que se saturaban las vialidades que confluyen y pasan por esa parte.

Se configuraba así una realimentación del proceso de uso del suelo-viajes-necesidades de transporte-facilidades de transporte-accesibilidad-uso del suelo (Khisty y Lall, 1998), ya que las rutas de transporte se dirigían desde las diferentes zonas habitacionales hacia los equipamientos de la ciudad de Toluca, es decir el centro, donde se asentaban después más comercios y servicios y a donde la población acudía porque encontraba también mayor accesibilidad al transporte, movimiento que a su vez daba lugar a un número mayor de vehículos con estancias más largas en las zonas de concentración de usuarios.

Más aun y no obstante que se presentaban déficit de servicios en todos los municipios de la zona, el crecimiento poblacional ha conti-

nuado debido a la autorización de nuevos desarrollos habitacionales, principalmente de los llamados de interés social, que son aquellos que cubren escasamente las necesidades de vivienda de las familias y que además aportan muy poco a la dotación de equipamientos, lo que provoca un aumento en el número de viajes hacia los municipios de mayor desarrollo y agrava los problemas de transporte.

La situación en una parte del valle de Toluca, la de los seis municipios conurbados, en cuanto a la autorización de nuevos fraccionamientos en el periodo comprendido del 2001 al 2008 se observa en la siguiente tabla.

TABLA 1
AUTORIZACIÓN DE NUEVOS FRACCIONAMIENTOS EN LOS SEIS MUNICIPIOS CONURBADOS

	Tipo de desarrollo								
Municipio	*Social progresivo*	*Interés social*	*Popular*	*Mixto*	*Medio*	*Residencial*	*Total*	*Núm. de viviendas*	*Núm. de habitantes*
Toluca	2	20	3	2	0	0	27	27,057	106,777
Metepec	0	0	0	1	2	1	4	4,012	18,055
Zinacantepec	0	2	0	2	1	0	5	7,964	35,389
Lerma	0	0	1	1	3	0	5	3,330	14,986
Almoloya de Juárez	0	1	0	2	0	0	3	12,919	58,136
San Mateo Atenco	0	1	0	0	0	0	1	355	1,598
Total	2	24	4	8	6	1	45		
Núm. De viviendas	5,008	21,088	2,442	23,646	2,526	927	55,637	55,637	235,391
Núm. De Habitantes	22,536	79,917	10,990	106,408	11,368	4,172	23,5391		

Fuente: Antonio Domínguez Huitrón, Identificación, descripción y análisis de los principales factores que rigen las características de los desarrollos habitacionales en el Valle de Toluca en el periodo 2001-2008, tesis de licenciatura en Ingeniería Civil, Facultad de Ingeniería, División de Ingeniería Civil/Universidad Autónoma del Estado de México, 2008.

En la tabla anterior se puede advertir que se ha incrementado de manera notable el número de viviendas y por lo tanto el de población, en el municipio de Toluca –que ya presentaba deficiencias en la cobertura del servicio de agua– y, de manera sorprendente, en el de Almoloya de Juárez, que no obstante presenta deficiencias en los servicios básicos y en infraestructura, ha incrementado su población en más de cincuenta por ciento en un periodo de ocho años.

La situación descrita, de un fuerte crecimiento en el número de viviendas y en la población que no va acompañado de una mayor dotación de servicios y de equipamientos que cubran las necesidades de empleo, educación, salud y abasto, entre otros aspectos, ha propiciado la realización de un número cada vez mayor de viajes entre las zonas habitacionales y los lugares donde se encuentran dichos equipamientos, principalmente el centro de la ciudad de Toluca y las zonas industriales de Toluca y Lerma.

1.3. El transporte en la zona de referencia

De acuerdo con datos obtenidos con personal de la Secretaría de Transporte estatal, en la zona ofrecen sus servicios 15 empresas suburbanas en 151 derroteros –que son las trayectorias que siguen los vehículos por calles y avenidas– con un parque vehicular autorizado de 1,296 vehículos y otras 13 empresas urbanas lo hacen en el interior de la zona conurbada en 139 derroteros con un parque vehicular de 1,756 vehículos. Adicionalmente, se estima que alrededor de mil vehículos de las propias empresas prestan también el servicio, pero de manera irregular. Lo anterior genera un parque vehicular de autobuses circulando por la zona de poco más de cuatro mil unidades.

El hecho de que varios de los derroteros autorizados coincidan en las vialidades del centro de la ciudad de Toluca, propicia que en algunas de ellas se encuentren hasta 600 autobuses por hora (Cárdenas, 2001a), que sumados a los vehículos particulares y a los del servicio de taxi, derivan en frecuentes congestionamientos vehiculares que a su vez ocasionan velocidades de recorrido muy bajas y poca capacidad

para absorber tránsito adicional, lo que técnicamente se califica como niveles de servicio muy bajos.

La forma de operación de las empresas es con base en concesiones por cada vehículo en operación y con la autorización de derroteros por ruta, en la cual se especifican: el origen y el destino, las calles por las cuales se puede circular, el número de vehículos, el horario de prestación del servicio y la frecuencia entre vehículos.

Por el hecho de estar concesionado por el gobierno del estado y regulado en su operación y en su tarifa, podría estimarse que el servicio de transporte se considerara como un elemento contribuyente al logro de objetivos sociales de mayor alcance.

Sin embargo, en la medida en que pudiera haber fallas en la regulación y el control del servicio por parte de las instancias respectivas del gobierno del estado, y en tanto los concesionarios operan con criterio de rentabilidad y de utilidad inmediata, el servicio de transporte estaría operando en términos de su propio beneficio y enmarcado en un esquema en el que los criterios predominantes son aquellos que permiten el beneficio de los concesionarios sin referencia a las necesidades de la población. En este último caso y de acuerdo con Button y Hensher (2005), el servicio de transporte respondería más a un esquema de liberalismo anglosajón, por el cual debiera ser eficiente para sí mismo, y no a un enfoque continental, por el cual el servicio debiera contribuir a objetivos sociales de mayor rango, aunque incluso no fuera eficiente en sí mismo.

Ahora bien, la mezcla de ineficiencias empresariales y de regulaciones fallidas ha generado un conjunto de deficiencias en el servicio que han sido puestas de manifiesto en los estudios realizados en la zona y que se refieren a cuestiones como: largos recorridos de la población, congestionamientos vehiculares, saturación de vías principales y secundarias, rutas inadecuadas, insuficiencias en señalamientos, falta de prioridad para el transporte público, falta de adecuación de la infraestructura, concentración de rutas, carencias vehiculares y de

programación, recorridos innecesarios y contaminación ambiental, baja accesibilidad al transporte público, mala calidad e inseguridad, falta de transparencia en el otorgamiento de concesiones, conflictos entre concesionarios, sobreexplotación de los operadores, mal trato a los usuarios, baja productividad de los vehículos y baja confiabilidad, así como desigual atención entre la zona centro de la ciudad y las de las poblaciones periféricas.

Asimismo, de acuerdo con Cárdenas (2006), las deficiencias en el servicio provocaban que la población de menores recursos considerara que el transporte no era adecuado a sus necesidades por ser inseguro, poco accesible y por consumir un porcentaje importante de su ingreso, lo que ocasionaba falta de acceso a oportunidades de empleo, de atención a la salud y de educación. Asimismo, se causaban daños severos a la integridad física y psicológica de las personas, o incluso la muerte por accidentes o actos criminales relacionados con el servicio de transporte. Y, en términos generales, el servicio se constituía en un agravante de la precariedad en la vida urbana.

La búsqueda de utilidad inmediata por parte de los prestadores del servicio se reflejaba, por una parte, en la llamada "carrera del centavo", en la cual los conductores de los vehículos del transporte público en su afán por ganar usuarios transitaban en las zonas de baja densidad vehicular a velocidades superiores a lo permitido y generaban numerosos percances, lo que deriva en el hecho de que del total de accidentes que se registran en un periodo determinado, 25% sea responsabilidad del servicio público, y en que éste sea también responsable de 50% del total de los accidentes con consecuencias fatales, no obstante que solamente representa 10% del total de vehículos que circulan en este caso en la ciudad de Toluca (Dirección de Tránsito y Vialidad del Ayuntamiento de Toluca, 2006).

Otro factor que ha reflejado la mala organización del servicio concesionado y su deficiente atención a las necesidades de transporte de la población, es la existencia de un creciente número de vehículos que de manera irregular, es decir sin autorización, vienen prestando el servicio de transporte en su modalidad tanto de autobús como de taxi

colectivo; se estima que en la zona del valle de Toluca circulan alrededor de ochocientos autobuses y cerca de mil quinientos taxis en esa situación (Subsecretaría de Operación del Transporte, 2008).

Al funcionar fuera de la ley, este tipo de servicio está libre del pago de impuestos y del cumplimiento de normas técnicas en cuanto al tipo y las características de los vehículos, de corte laboral y de carácter ambiental, lo que, de acuerdo con los concesionarios, genera una competencia desleal, ya que sus costos de operación son sensiblemente menores a los del servicio regular.

Un aspecto que ha adquirido una importancia cada vez mayor es el de la contaminación atmosférica debida a fuentes móviles, la cual está determinada por diversos factores, entre los cuales se pueden citar como los más relevantes: la edad o antigüedad del vehículo, su velocidad de recorrido, la temperatura ambiente, el tipo y la calidad del combustibles y las condiciones de operación.

De acuerdo con un estudio realizado en el año 2004 para la zona urbana de la ciudad de Toluca (Cárdenas, 2004), los taxis generaban entonces alrededor de 35% de tres tipos de contaminantes contra una contribución de solamente 4% de los viajes realizados; por su parte, los autobuses generaban 65% de las partículas suspendidas contra 35% de los viajes, mientras que el auto particular aportaba alrededor de 50% de tres contaminantes contra el mismo porcentaje de viajes realizados.

Las recomendaciones que se formularon en algunos de los estudios citados destacaban la necesidad de: planear el uso del suelo y el transporte, ordenar el parque vehicular circulante, garantizar el servicio en las zonas de menor desarrollo, establecer y aplicar criterios ambientales en la operación del servicio, impedir la operación del servicio irregular o no concesionado, establecer proyectos de transporte masivo, racionalizar las rutas de transporte al interior de la zona urbana, generar puntos de transferencia en las principales entradas y salidas de la zona urbana, mejorar el funcionamiento de los equipamientos

de control del tránsito y hacer reservas sobre derechos de vía para ampliación de vialidades.

1.4. La función social del transporte

El transporte, al cual se dedica un alto porcentaje del ingreso, cubre la función de integrador social en la medida que contribuye a las posibilidades de movilidad de las personas para participar en la vida en sociedad y evitar la exclusión, la cual se da en lugares con servicios públicos deficientes, bajas oportunidades de empleo, tráfico ruidoso y contaminante y transporte inseguro (Murray, 1998).

De acuerdo con Nash (2001), el transporte es relevante por su contribución a la equidad –entendida ésta como la distribución del ingreso–, en la cual tiene un papel importante en tanto es uno de los derechos básicos que hacen posible la participación en sociedad y es un elemento de primera necesidad junto con la comida, el vestido y la vivienda.

El acceso al trabajo, al comercio, a la educación, a la atención médica, al entretenimiento y a los amigos y familiares es esencial en un nivel de vida aceptable, y sin él se da la exclusión social; por lo tanto, la accesibilidad debe ser provista a todos independientemente del costo y de la capacidad para pagarlo.

En la zona que sirve de referencia al presente estudio, se realizó en la parte de menores niveles de desarrollo (Cárdenas, 2006) un estudio para indagar en qué medida se hacía uso del servicio de transporte, cuáles eran las condiciones de uso del mismo y si se consideraba un servicio satisfactorio para la población. Se encontró que el nivel de motorización de la población era bajo: sólo 21% de las familias contaba con algún tipo de vehículo, lo que supone una alta dependencia del transporte público; efectivamente, el autobús fue el transporte utilizado en 80% de los viajes. Sin embargo, el número de viajes por familia también era bajo: en 70% de los casos se realizaban solamente dos viajes diarios. Lo anterior podría deberse al hecho de que aun con ese reducido número de viajes, el porcentaje modal del ingreso que debe

dedicarse al transporte es muy alto, de alrededor de veinte por ciento, lo que contrasta con recomendaciones como la del Banco Mundial (1999) de que las familias no deben dedicar al transporte porcentajes de su ingreso superiores a 10%.

Respecto al grado de satisfacción de los usuarios con el servicio de transporte, se encontró que no obstante que 92.5% lo consideraba un servicio necesario o indispensable, también 60% le otorgaba una calificación de deficiente o pésimo, y señalaban aquellos aspectos en los que se encontraban las deficiencias.

Entre los factores en los que se encontró una mayor deficiencia y que fueron señalados como necesarios de mejorar estaba, por una parte, la seguridad (security) entendida como vulnerabilidad a actos antisociales o criminales, que se presentaba tanto a bordo de las unidades como en las zonas de ascenso y descenso y que fue considerada de primera prioridad por 75% de los encuestados.

Por otra parte estaba la seguridad (safety) definida como vulnerabilidad a daños accidentales que involucran al vehículo como instrumento causante del daño, seguridad que plantea la necesidad del mejoramiento de los vehículos del servicio, cuyas malas condiciones propician molestias y daños a los usuarios, pero que también está asociada con la conducta de los operadores de los vehículos, que fue considerada deficiente en 66% de los casos.

Un segundo conjunto de aspectos que la población consultada cree que deben ser atendidos, es el que se refiere a factores asociados con la accesibilidad del servicio: en primer lugar, la ampliación del horario –señalada en 60% de las veces–, tanto en las horas de salida al trabajo o a la escuela como en las horas de regreso a la vivienda, así como la frecuencia en la prestación del servicio y el monto de la tarifa. También se hizo mención de la necesidad de un menor tiempo de viaje, paradas más cercanas a la vivienda y la existencia de rutas más directas.

Aunque la población consultada cree que es el gobierno quien debe hacerse cargo del mejoramiento del servicio, no considera que exista disposición para ello, ya que a la pregunta sobre qué tanto sentía que el gobierno representaba sus intereses, 81% contestó que se sentía escasamente o nada representada.

Como se puede apreciar a partir de los resultados encontrados en los antecedentes que se mencionan, en diferentes momentos se han detectado en el servicio de transporte varias deficiencias que se manifiestan en términos de inseguridad para los usuarios, falta de certeza en el servicio, accesibilidad insuficiente, alto costo y excesivo tiempo de traslado para las familias de menores ingresos, contaminación atmosférica y congestionamientos viales.

Asimismo y bajo el supuesto de que, por una parte, existen las disposiciones normativas para que el servicio de transporte opere en atención a las necesidades sociales, y que, por otra parte, se cuenta con las herramientas técnicas y tecnológicas para abordar los diferentes aspectos del problema y proponer soluciones viables, cabría preguntar de qué manera se ha propuesto la acción de gobierno y cómo se ha dado la interacción de los actores gubernamentales con los actores privados responsables de la prestación del servicio de transporte, en la hipótesis de que, por un lado, es en esa interacción donde se determina la forma que toma la acción pública, y, por el otro, que son las características de los actores las que determinan la forma de esa interacción.

Capítulo 2

Consideraciones teóricas

2.1. Las políticas públicas

En tanto el servicio de transporte se da en el espacio público, por una necesidad del ser humano de satisfacer requerimientos en lugares distintos al de su residencia, espacio privado, resulta aplicable el concepto de política pública en la revisión de la planeación, el diseño y la operación de dicho servicio, ya que el concepto de política pública supone la idea de lo público como una dimensión de la actividad humana regulada e intervenida por la acción gubernamental (Valenti, 2007).

Cabe señalar que la presencia de un tema en la agenda de políticas públicas se produce, de acuerdo con Knoepfel et al. (2001), porque representa la respuesta del sistema político administrativo a un estado de la realidad social juzgado como políticamente inaceptable, y disponer de una política es tener razones o argumentos racionales que incluyen la presunción tanto de que se comprende un problema como de que se tiene su solución. De ahí que una política pública represente el intento de definir y estructurar una base racional para actuar o no actuar (Parsons, 2007).

Sin embargo, los mismos autores señalan que existen temas que no necesariamente generan políticas públicas, sobre todo porque no se encuentran articulados, ya sea porque las consecuencias de no atenderlos son en el largo plazo o porque los afectados carecen de representatividad, o bien porque no es viable una intervención del Estado debido a posibles efectos electorales negativos, o bien por la ausencia de instancias político-administrativas idóneas o por la impotencia en la práctica para cambiar conductas de actores privados.

La importancia de que el gobierno intervenga en la regulación del servicio de transporte prestado por particulares, o en la prestación directa del servicio como sucede en muchos casos en México y en el mundo, obedece a que dicho servicio se encuentra en el ámbito de lo público,

y la no intervención del gobierno en uno u otro sentido puede generar un perjuicio a la población, lo que hace necesaria su participación como factor capaz de aportar los medios para equilibrar los intereses públicos y los privados.

Pero la acción de gobierno puede darse de diferentes maneras de acuerdo con el grado de desarrollo que éste tenga; así, se puede dar desde una estructura jerárquica en la que se supone que la sola acción del poder público es suficiente para la atención de un problema, o puede darse también la acción mediante la formulación y la ejecución de políticas públicas en las que se considera la interacción gobierno-sociedad, lo que en términos de Aguilar (1992) implica gobernantes legítimos, apego a la legalidad e incorporación de la opinión y la corresponsabilidad de los ciudadanos, condiciones por las cuales no se afectan sus oportunidades ni se dan tratos desiguales entre ellos.

La acción de gobierno puede también ser promotora y parte de redes de política con propósitos de gobernanza, en las cuales se da la acción conjunta de actores públicos y privados para aportar mejores recursos de inteligencia, tecnológicos, económicos y financieros en la solución de los problemas públicos.

De acuerdo con Aguilar (1992), la evolución del análisis de políticas públicas debe situarse en el contexto de la democratización y la racionalización del Estado y de la política como una actividad en la que se formulan políticas públicas.

Sin embargo, cabe una observación formulada por el propio Aguilar (2007), que se refiere a que la cuestión ahora no es la legitimidad del gobierno sino su capacidad para gobernar, ya que sus decisiones pueden tener propósitos que en la práctica no se cumplen, lo que puede deberse a varios factores que se tratarán de dilucidar para el caso de estudio con apoyo en enfoques que permitan explicar el comportamiento de los actores.

Desde una óptica general se pueden citar, brevemente, algunos enfoques cuyos enunciados básicos pueden servir para dilucidar la lógica

con que se ha pretendido resolver el problema del servicio público de transporte, y si esa lógica se ubica en alguno de esos enfoques.

El enfoque pluralista plantea que las políticas son el resultado de la libre competencia, a la que tienen acceso todos los intereses y donde hay una participación abierta a las demandas públicas.

El elitismo señala que el poder se concentra en unos cuantos grupos de individuos, lo que se considera inevitable debido a la capacidad de participación de los grupos de interés, a los que de alguna forma también alude el pluralismo.

Por su parte, Guerrero (1981), desde una posición neomarxista señala que la administración pública es la administración del Estado en la sociedad, el gobierno en interés de las clases dominantes. En una posición menos extrema, Dahl y Lindblom (1976) señalan que las democracias liberales operan con los intereses del sistema capitalista en mente, y que la solución a los problemas que este enfoque puede crear es una democracia más participativa, más abierta y más justa.

Otro referente de interés es el relacionado con el papel que puede jugar la técnica en el proceso de formulación de las políticas, y que puede servir para mejorar los enfoques desde el poder, aun cuando como criterio básico para resolver los problemas sociales ha tenido un reto no resuelto: el de pretender basarse en una supuesta infalibilidad técnica sin conciliación con el ejercicio democrático.

Respecto a la racionalidad en la toma de decisiones, se puede recurrir a lo señalado por Simon (2006) en el sentido de que la racionalidad humana está limitada por varios factores, como la capacidad de la mente para tratar con dos o más cuestiones a la vez, la insuficiencia del conocimiento que se puede obtener y procesar, el desconocimiento de los impactos de una acción, los prejuicios y las condiciones del entorno organizacional. El mismo autor señala que las decisiones del hombre administrativo se basan en una racionalidad acotada, enfoca-

da básicamente en el procedimiento, con una actitud satisfaciente que no se sustenta en el análisis de todas las alternativas.

También asociada con la toma de decisiones se tiene la propuesta incrementalista de Lindblom (1991), que comparte varios aspectos con la racionalidad de carácter satisfaciente, aunque rechaza la idea de que las técnicas analíticas puedan suplir la negociación y el acuerdo políticos. La propuesta de Lindblom incluye las siguientes características: procede por cambios incrementales, implica ajustes mutuos y negociación, no se orienta por teorías, privilegia el acuerdo y el proceso más que las metas y los objetivos, y procede por prueba y error.

2.2. El aparato burocrático

Ahora bien, como un instrumento de ejecución del gobierno para atender los asuntos públicos, implantado prácticamente en todo el mundo a partir del siglo XVI (Guerrero, 1981), se encuentra el aparato jerárquico burocrático a través del cual el gobernante formula, implementa y ejecuta las acciones de gobierno y cuyos integrantes, supuestos funcionarios neutrales, han constituido la administración pública como un medio de atender el interés público.

Pero este aparato burocrático debe cumplir ciertos requisitos, y al respecto Weber (en Elwell, 1996) señala las características deseables de la burocracia, entre las que cita la especialización, la jerarquía, las reglas, la impersonalidad, la separación de lo público y lo privado y el servicio de carrera; aun cuando el mismo autor señala el riesgo de que la estructura burocrática defina ante sí misma el rumbo de la acción de gobierno.

Este criterio de un aparato burocrático para atender los asuntos públicos aparece en la instancia de gobierno encargada de la planeación y el control del servicio de transporte en la entidad mexiquense, instancia que, se supone, busca que este servicio, que no es prestado directamente por el gobierno sino a través de concesionarios, cubra las expectativas de la población usuaria.

Pero referirse a la administración pública es hablar también de las salvedades y las críticas que se le han formulado.

Por principio parece recomendable atender a la acotación de Hogwood y Gunn (1984) en el sentido de que el análisis de políticas debe hacer un fuerte énfasis en los problemas, los intereses y las capacidades de los responsables de tomar decisiones, lo que conlleva la necesidad de revisar la orientación de las propuestas que se formulan desde el gobierno, así como la organización, la capacidad y la preparación del aparato burocrático responsable de la implementación y la ejecución de la acción de gobierno, como una de las variables de origen.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que la supuesta racionalidad, neutralidad y orientación hacia el interés público de parte de la burocracia ha sido puesta en entredicho por diferentes autores como Crozier y Erhard (1990), que se refieren al hecho de que comúnmente se sobrevalúa la racionalidad de las organizaciones porque se asume que la eficacia está implícita en ellas, sin considerarse que una organización es el reino de las relaciones de poder, de influencia, de regateo y de cálculo donde el individuo trata de satisfacer una serie de necesidades.

Los autores citados en el párrafo anterior señalan que debe tenerse presente que el poder es una relación que está inseparablemente ligada a la negociación, ya que es una relación de intercambio. Es una relación de fuerza recíproca pero desequilibrada de la cual uno puede sacar más ventaja que el otro, pero en la que uno no está totalmente desvalido frente al otro, ya que lo que se intercambia en una relación de poder son las posibilidades de acción.

Para analizar una relación de poder es preciso saber cuáles son los recursos de que dispone cada parte y cuáles de ellos son los que un actor puede efectivamente movilizar.

2.3. La racionalidad burocrática

Desde la perspectiva del enfoque de la elección racional, Frederickson y Smith (2003) señalan que el actor racional con sus intereses propios y las implicaciones de su conducta en su actuación como parte del sector público no pueden ignorarse. En los trabajos reseñados por estos autores, el ciudadano de espíritu cívico y el servidor público neutral y competente fueron reemplazados por el maximizador racional de utilidad, cuya participación está dada por la búsqueda del beneficio propio. Las dos presunciones básicas de las propuestas de los autores arriba citados son: a) que el individuo promedio tiene una mezcla de preferencias y que enfrentado a opciones para decidir, elegirá aquella que maximice sus beneficios individuales y minimice sus costos, lo que se puede expresar como una función de utilidad, y b) que el resultado de las decisiones colectivas será la agregación de decisiones individuales y es de este modo que se puede encontrar una respuesta a la forma en que actúan los burócratas y las burocracias.

Se tiene así que desde la elección racional, el burócrata buscará ascender en su carrera, para lo cual presentará la información que le favorezca a los ojos de su superior, lo que generará una imagen distorsionada acerca de la dependencia y de sus posibilidades, y el resultado será una agencia propensa al error y difícil de administrar y de controlar. La respuesta de la administración tradicional a este tipo de problemas en el sector público es el reemplazo o la reestructuración de la jerarquía burocrática.

Cuando se llega al extremo de perder el control de la burocracia puede presentarse la "libre empresa burocrática", en la que obviamente los intereses dominantes serán los de los burócratas.

Basado en la teoría de la elección racional, Niskanen (1980) desarrolló una explicación del comportamiento burocrático en la que la base de la toma de decisiones es una función de utilidad, la cual se puede definir como el conjunto de variables y el peso relativo que a cada una

de ellas asigna el decisor al momento de definir un camino que se va a seguir.

La presunción básica de la elección racional es que al tomar una decisión y seguir una acción, un individuo buscará maximizar su utilidad personal. El autor citado extendió el razonamiento anterior a la conducta del burócrata sugiriendo algunas variables en su función de utilidad, tales como: salario, poder, prestigio, influencias, compensaciones, reputación pública y acción externa, si bien reconocía que había burócratas que estaban interesados en cumplir eficientemente su función de servidores públicos, pero con una acción limitada.

Congleton y Swedenborg (2006) señalan que los primeros modelos de los efectos de los grupos de interés políticamente activos y la burocracia, indican que los gobiernos no siempre siguen políticas que comprendan los intereses del votante medio, sino que consideran los intereses de esos grupos de interés por el efecto contrario que pueda generar el no tenerlos en cuenta.

Desde la perspectiva de este estudio, se asume que lo que ocurre es que una función de utilidad estará presente en todo aquel que tenga que tomar alguna decisión y puede estar presente de manera implícita o explícita, puede tener pocas o muchas variables, puede tener una variable dominante; puede incluir aspectos legales, religiosos, económicos, de prestigio social; estará también sujeta a las sanciones que pueda haber en caso de tener un resultado que esté fuera de la ley y el peso de cada variable dependerá de las condiciones institucionales y personales.

De acuerdo con Cadena (2005), en países con una larga tradición burocrática y con vigencia del Estado de derecho, con leyes claras y aplicables, con buenos sistemas de vigilancia y rendición de cuentas y con un sistema democrático en el que los partidos políticos no son agencias de colocación en la administración pública, la norma y su cumplimiento serán con mayor probabilidad la variable dominante.

En países con tradición autoritaria, la cercanía al poder, la discrecionalidad, las aspiraciones individuales y la permisividad institucional serán las que dicten la variable dominante en el que toma una decisión. Ahora bien, el que los integrantes de una determinada estructura burocrática adopten una racionalidad compartida, es decir, una función de utilidad común, dependerá principalmente de las características institucionales. Así, si la estructura ha sido dominada por un grupo como puede ser una organización sindical o una facción de un partido político, los objetivos institucionales reales serán los del grupo y su referente no serán los objetivos formales, los de lo público, sino los de lo privado, los de sus integrantes.

Puede haber una racionalidad en la que ante la imposibilidad de alcanzar mejores condiciones de ingreso, de poder u otro factor maximizable, la tendencia sea la de garantizar la permanencia de la organización y la de realizar el menor esfuerzo posible.

Una referencia de interés en el estudio de las organizaciones públicas en México es un artículo de A. Vergara (1996) en el que el autor analiza las experiencias poco exitosas que en materia de planeación del desarrollo tuvieron en México dos muy connotados científicos de la teoría de sistemas y de la planeación: Russell Ackoff y Stafford Beer, quienes participaron como consultores durante una parte de la administración del gobierno federal mexicano en los sexenios de 1976-1982 y 1982-1988, respectivamente.

Los apuntes de Ackoff, citados por Vergara, contenían desde afirmaciones contundentes respecto a que el obstáculo fundamental para el desarrollo de países como México no era la ausencia de soluciones sino la negativa a aceptarlas y llevarlas a la práctica, hasta otras más matizadas en el sentido de que la falta de voluntad política para llevar a la práctica la solución a los problemas radicaba en las diferencias entre lo que las organizaciones dicen que son sus objetivos y lo que éstos son en realidad.

Beer, por su parte, recorrió razonamientos similares cuando, después de un año de trabajar para la Presidencia de la República, en 1983 dirigió un reporte en el que asentaba:

> He trabajado aquí por un año, he reunido un equipo poderoso y sé cómo responder al diagnóstico de que se necesitan cambios estructurales profundos. Este esfuerzo avanza a paso de tortuga porque está operando dentro de la misma estructura que necesita ser reformada. El propósito de un sistema es lo que éste hace. En este caso el propósito del sistema es no darle efecto al cambio que es absolutamente necesario.

Vergara no descalifica las conclusiones de los autores mencionados, pero sí señala la inadecuación de sus marcos conceptuales –que suponían un comportamiento acorde a patrones reconocidos por ellos– para examinar la problemática mexicana y apunta que la autorreferencialidad del sistema, entendida como el hecho de que cualquier esfuerzo por reformar la estructura del sistema esté operando dentro de la misma estructura que requiere ser reformada, debería ser parte del diagnóstico y no explicación de la falta de resultados.

Aquí se sugiere una posible explicación a la falta de resultados en el mejoramiento del servicio de transporte, ya que como analizaremos más adelante, se trata de un subsistema que en sus condiciones actuales resulta funcional a los intereses de sus integrantes: la estructura burocrática y los prestadores del servicio.

2.4. Elementos de administración privada

Un paréntesis necesario en la recuperación de referentes para el análisis de lo público desde el gobierno, es el de traer elementos teóricos básicos que sirvan a la revisión de la forma de administración de los prestadores del servicio de transporte, los cuales, al ser empresas privadas que producen un servicio en un área geográfica determinada, serían objeto de análisis como empresas individuales y como sector industrial.

Desde la perspectiva clásica de la administración, se plantea un conjunto de procesos que debidamente realizados conducen a la eficacia y la eficiencia organizacionales. Estos procesos básicos, de acuerdo con Hampton (1989), son los de planeación, organización, dirección y control. La planeación consiste en reflexionar sobre lo que se quiere lograr en la empresa, considerar sus fortalezas y debilidades, analizar el entorno en cuanto a riesgos y oportunidades y establecer objetivos a corto y largo plazos, así como la manera de lograrlos. La organización consiste en dividir la empresa en unidades y subunidades estructuradas de manera jerárquica para la realización de tareas que conduzcan al logro de los objetivos. La dirección se refiere al estilo de la organización y a la articulación de las actividades de la empresa mediante instrucciones de trabajo. Finalmente, el control es vigilar el cumplimiento de lo establecido en la fase de planeación.

El mismo Hampton (1989) señala que la empresa como organización es un sistema con un propósito y que es a su vez parte de uno o varios sistemas con intención. Por lo tanto, la empresa debe atender a tres niveles de propósitos: el organizacional, el social y el individual, con lo que se generan tres responsabilidades interdependientes de la administración de una empresa: la función de ambientación, que se refiere a su responsabilidad con el entorno; la función de humanización, que se refiere a su responsabilidad con sus trabajadores, y la función de control, en relación con los fines propios de la empresa.

Con los conceptos descritos en los dos párrafos precedentes es posible caracterizar, así sea de manera general, el nivel de desarrollo que presentan las empresas concesionarias del servicio de transporte.

2.5. El proceso de las políticas públicas

Como en la normatividad se establece la formulación de planes en los que se considera un proceso por etapas, resulta pertinente revisar la forma en que desde la teoría se percibe dicho proceso, sus virtudes y sus defectos.

Las aproximaciones de revisión de las políticas públicas se pueden ubicar en alguna de las dos divisiones básicas hechas por Lasswell (1992), quien introdujo la doble idea del conocimiento del proceso de las políticas públicas y el conocimiento en y para las políticas públicas.

El conocimiento en y para el proceso de las políticas públicas hace énfasis en los problemas y en las técnicas asociadas con su identificación y cuantificación, así como en la manera de resolverlos, lo que incluye el estudio de herramientas como la estadística, la investigación de operaciones, las técnicas de análisis económico y las teorías y técnicas de gestión empresarial.

Por otra parte, el análisis del proceso de las políticas públicas se ocupa del conocimiento acerca de la formulación y la implementación de las políticas públicas, el cual se da en etapas en las que se trata de incluir todos aquellos aspectos que harían factible una acción desde el poder público.

A continuación se presenta una tabla con propuestas del proceso de las políticas públicas formuladas por diferentes autores.

Tabla 2
DIFERENTES PROPUESTAS SOBRE EL PROCESO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

H. Simon	H. Lasswell	R. Mack	R. Rose	W. Jenkins	Hogwood y Gunn	Parsons	Dewey
Inteligencia	Inteligencia Comprender conocer	Reconocimiento del problema: decidirse a decidir	Reconocimiento de la necesidad de una política pública	Iniciación	Decidirse a decidir	Definición del problema	Perplejidad
Diseño	Promoción	Formular alternativas y criterios	Cómo se establece la problemática en la agenda	Información	Decidir cómo decidir	Identificación de soluciones alternativas	Definición del problema
Elección	Prescripción, instrucciones o reglas	Ajustar la decisión	Cómo se presentan las demandas	Consideración	Definir problemática	Evaluación de opciones	Formulación de soluciones alternativas
	Invocación	Llevar a efecto	Forma de gobierno implicada en la formulación de políticas públicas	Decisión	Pronóstico	Selección de opciones	Consideración de implicaciones
	Aplicación	Corregir y complementar	Recursos y limitaciones	Implementación	Objetivos y prioridades	Implementación	Experimentación con la opción preferida
	Impacto		Decisiones de políticas públicas	Evaluación	Analizar opciones	Evaluación	
	Evaluación		Qué determina la elección gubernamental	Terminación	Implementación		
			La elección en su propio contexto		Seguimiento y control		
			Implementación		Evaluación y revisión		
			Resultados		Mantenimiento, sucesión y terminación		
			Evaluación de las políticas				
			Retroalimentación				

Fuente: Elaboración propia con base en Parsons (2007).

En la tabla anterior se encuentran desde esquemas muy sintéticos, como el de Simon (1988) de sólo tres fases, hasta algunos que se constituyen en una guía detallada de aspectos que se tienen que considerar, como el de Hogwood y Gunn (1984).

Sobre este conjunto de referencias, en comparación con lo señalado en la *Ley de Planeación del Estado de México y Municipios*, de la que se ha hecho mención, se tiene que esta última prevé un conjunto de pasos que comprende la mayoría de las etapas de las propuestas teóricas más detalladas, con excepción de un aspecto que pudiera ser clave: el de la realimentación, propuesta en el esquema de Rose (1973). Sin embargo, el hecho de que sí se consideren en la norma casi todas las etapas y que los resultados no hayan sido los deseados, lleva a revisar algunos aspectos relacionados con esta forma de proceder.

Así, no obstante el amplio uso que se le ha dado al enfoque por etapas, a éste se le atribuyen algunas deficiencias; entre ellas, quizá las más importantes sean, de acuerdo con autores como Sabatier y Jenkins-Smith (1993): no aportar a la explicación causal, ser un proceso de arriba hacia abajo que no toma en cuenta a otros actores, no considerar los múltiples niveles de gobierno y los ciclos de interacción, y no hacer evidente la orientación general que pueda tener el proceso de acuerdo con la racionalidad imperante en los actores.

Aunque cabe señalar que la riqueza del contenido de cada etapa dependerá de la capacidad y el interés de los actores para incorporar enfoques y datos y de la participación de actores que permitan un tratamiento integral del problema de que se trate. Y, como señala Parsons (2007), aunque se puedan compartir las críticas al modelo por etapas, dicho enfoque proporciona una estructura racional dentro de la cual es posible considerar la multiplicidad de la realidad y donde cada etapa ofrece un contexto en el que se puede echar mano de diferentes enfoques.

Las reflexiones anteriores sugieren que es posible analizar las etapas que se identifiquen en el caso de estudio, en donde destacarían las

condiciones de los participantes, tanto los internos como los externos, y su orientación, así como las interrelaciones entre ellos, considerando que si se aceptara que es solamente la acción de gobierno la que determina la posibilidad de atender un problema público, el análisis se limitaría a prescripciones relativas a la integración de la agenda de gobierno y a los instrumentos para llevar a cabo las políticas. No obstante, revisar la acción del gobierno es una condición necesaria pero no suficiente, porque no se estaría teniendo en cuenta la interacción de las instancias de gobierno con los actores no gubernamentales ni tampoco las características de éstos, ya que, como lo señala Cabrero (2005), para estudiar la acción pública es preciso entender la relación entre ambos universos: el de los actores gubernamentales y el de los actores no gubernamentales en acciones concretas.

Al respecto, Aguilar (2007) señala que la probabilidad de gobernar se deriva de la capacidad del gobierno de dirigir a su sociedad, pero apunta dos críticas al enfoque de gobernabilidad: que se concentra en las capacidades del gobierno y no en las acciones de relación del gobierno con la sociedad, y que el gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente; no basta la legitimidad política del gobierno, ya que la acción de gobernar requiere de componentes financieros, tecnológicos y gerenciales y de las capacidades que poseen actores no políticos extragubernamentales.

Para superar los desafíos actuales, sigue diciendo Aguilar, se requiere ascender a un nivel superior de información, inteligencia, recursos, organización y eficiencia que rebasa las potencialidades gubernamentales, por lo cual se exigen formas sinérgicas de deliberación, interacción y asociación público-privada, gubernamental-social, conjunción de jerarquías, mercados y redes sociales.

Si se acepta también que la gobernabilidad se da por la capacidad de gobierno y sociedad de interactuar para realizar funciones de previsión, planeación, diseño y ejecución de acciones para atender los asuntos públicos, es decir, capacidad de llevar a cabo una adecuada gobernanza, entonces analizar esta última significa revisar de qué ma-

nera la estructura jerárquica de gobierno interacciona con los actores privados en la atención de un asunto determinado.

En ese sentido, Porras (2007) señala que en los sistemas reales de política se encuentra una mezcla de diferentes modalidades de gobernanza: la jerarquía sigue usándose y es todavía una fuente de legitimación, pero se acompaña de procesos de elaboración de políticas basados en redes o de arreglos de políticas fundamentadas en el mercado.

2.6. Las redes de política

En el entendido de que el resultado de la acción pública está determinado en buena medida por la interacción conformada en redes de los actores gubernamentales con los no gubernamentales, en este apartado se trata de referir la manera en que los enfoques del análisis de políticas evolucionaron hacia el de redes de política y posteriormente se trata de identificar los aspectos determinantes de las redes de política en el caso del servicio público de transporte en el Estado de México.

El concepto de red, de acuerdo con lo señalado por Borzel (1997), se aplica en diferentes disciplinas, entre las que se pueden mencionar la ecología, la computación, la economía, la administración de negocios y la política pública. Los conceptos asociados son, entre otros: redes de información, redes de sistemas y redes neuronales con capacidad de autoorganización y autoaprendizaje.

Respecto a los orígenes de la perspectiva de las redes de política, Martínez (2002) señala que el reconocimiento de una serie de nuevos actores y de las condiciones en que se da su interacción y su inserción en las estructuras, hizo que se buscaran nuevas herramientas, más flexibles, que evitaran la disyuntiva pluralismo/corporativismo; entre esas herramientas se encuentra el enfoque de redes de política.

Para el mismo autor, redes de política es la variedad de configuraciones que puede adquirir el conjunto de las relaciones formales e informales que se tejen entre los miembros de un grupo determinado de

actores para establecer el contenido, la calidad, la fuerza normativa y los procedimientos de implementación de medidas de política pública que rigen en diversos dominios.

En esta perspectiva, las redes de política son vistas como una herramienta analítica para examinar las relaciones de intercambio institucionalizado entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil.

Por su parte, Cabrero (2005) refiere que ante una realidad en la que el Estado se fragmenta en compartimentos diferenciados y en la que una diversidad de actores aparece en escena, una herramienta útil para el análisis de la acción pública derivada del modelo de políticas públicas es el estudio de redes de política.

Una de las fortalezas del enfoque de redes es que reconoce que es una parte del gobierno la que se ve envuelta en una red de política y que esa parte puede verse constreñida, pero no completamente determinada por la política general del gobierno, ya que intentará maximizar su autonomía.

De acuerdo con autores como Rhodes y Marsh (1992), 'red de política' es un concepto de nivel intermedio que provee la posibilidad de relación entre los niveles micro y macrosociales, que enfatiza la necesidad de desagregar el análisis de las políticas y pone de relieve el hecho de que las relaciones entre los grupos de interés y el gobierno varían dependiendo de las áreas a las que se refieran las políticas. Son estructuras de poder híbridas que forman complejos relativamente autónomos para cada campo de acción y que se manejan a través de la negociación y los pactos más que con lógicas de confrontación; son grupos relativamente estables de organizaciones o actores públicos y privados conformados en alianzas para promover o defender los intereses colectivos de todos o de una parte de los miembros de un sector por medio de la negociación.

Rhodes y Marsh (1992) también señalan que la mayoría de las redes de política existen para rutinizar las relaciones y promover la conti-

nuidad y la estabilidad como una fuente de inercia, no de innovación, y que en esa medida determinan los resultados de las políticas. A este respecto se apunta que las redes con intereses económicos o profesionales dominantes son las más resistentes al cambio.

Los autores citados distinguen cinco tipos de redes de acuerdo con el grado de solidez en su integración:

1. *Comunidades de política*, que son redes caracterizadas por: estabilidad en las relaciones, alta restricción en el ingreso a la red, interdependencia vertical basada en distribución de responsabilidades en la prestación del servicio y aislamiento de otras redes e invariablemente del público en general.
2. *Redes profesionales*, que son caracterizadas por la preeminencia de una profesión en la formulación de políticas.
3. *Redes intergubernamentales*, que están basadas en organizaciones representativas de las autoridades locales, con membresía territorial y capacidad para penetrar en otras redes.
4. *Redes de productores*, que se distinguen por el papel predominante que tienen los intereses económicos en la formulación de las políticas y la fluctuación de sus miembros.
5. *Redes temáticas*, que pueden tener un gran número de integrantes de diferente proveniencia que interactúan alrededor de un tema o de un asunto con grado limitado de interdependencia.

Respecto de esta clasificación, los propios autores señalan que puede haber traslapes entre las categorías propuestas y enfatizan y formulan las principales características y distinciones de los extremos de la clasificación: las *comunidades de política y las redes temáticas*. En el primer caso refieren un limitado número de participantes con exclusión consciente de algunos grupos, con predominio de intereses económicos y profesionales e interacción frecuente entre todos los miembros, consenso ideológico, consistencia en valores, membresía y resultados a lo largo del tiempo, relaciones de intercambio y negocios entre los miembros y distribución jerárquica de los recursos para garantizar el acuerdo de los miembros.

Las redes temáticas, por su parte, no están basadas en un entendimiento compartido entre sus miembros o entre éstos y la burocracia, por lo que no hay decisiones compartidas como en el primer caso, sino consultas de política; existe competencia entre una amplia gama de participantes con variados intereses y diferentes niveles de poder, por lo que se da una ausencia de consensos, presencia de conflictos y una desigual relación de poder.

Un aspecto importante es el de la forma y las causas de los cambios en las redes de política, los cuales se deben principalmente a cambios en el entorno, de los cuales se identifican cuatro tipos principales: económicos o de mercado, ideológicos, de conocimiento o tecnológicos, e institucionales.

Los *cambios de orden económico* en el entorno constituyen importantes fuentes de inestabilidad para las redes y pueden estar asociados con cuestiones como recesión en la economía o desempleo. En el caso del servicio de transporte en la zona de estudio se ha podido observar que la escasez de ofertas de empleo ha generado la presencia de prestadores de carácter irregular, generalmente en el servicio colectivo de taxi, lo que se ha constituido en un factor de inestabilidad para la red formal entre autoridades y concesionarios.

Los *cambios de orden ideológico* se refieren a la orientación del partido gobernante, el cual puede producir cambios en las políticas que alteren el funcionamiento de las redes, como ha sido el caso cuando el gobierno asume la prestación de servicios, incluso subsidiándolos, y en sentido contrario cuando ocurre la privatización de empresas paraestatales.

El tercer aspecto que puede originar una gran alteración que afecte las redes de política son los *cambios de conocimiento o tecnológicos*; por ejemplo, de los consumidores de algún producto y su reacción ante la información de posibles efectos nocivos del mismo. En el caso del transporte, el cambio tecnológico que significó la aparición del automóvil y que hizo desaparecer las redes que incluían a los anteriores

prestadores del servicio. En la actualidad, una forma de transporte masivo de mayor capacidad y con una forma de operación muy diferente a la del transporte en autobús, puede modificar sustancialmente los términos de la interacción entre el gobierno y los prestadores actuales del servicio, y entre éstos y el usuario.

Los *cambios institucionales* se pueden referir a reglas adoptadas por instancias supranacionales que, como las de la Comunidad Económica Europea o las del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, modifican las normatividades de orden nacional y por lo tanto la forma de funcionamiento de las redes locales.

Cabe advertir que los cambios en el entorno ocurren con la participación consciente o inconsciente de los integrantes de la red, ya que se puede decir que ellos, en buena medida, construyen su propio entorno.

Un señalamiento importante es que el grado de cambio en una red es contingente a la relevancia del tema, ya que entre más periférico sea un tema para los programas de gobierno y en su impacto electoral, así como más limitado el rango de intereses afectados, mayor será la posibilidad de la red para seguir manejándose por su cuenta.

Existen dos recursos clave que dan a los grupos acceso privilegiado a la formulación de políticas: posición económica y conocimiento. Lo anterior se evidencia en el caso de las redes de productores y las redes de profesionales, que pueden ejercer una fuerte resistencia a cambios que afecten sus intereses. No obstante, el gobierno aún mantiene la posibilidad para actuar en contra de los intereses al interior y entre redes, aunque no siempre esté actuando en función del interés general.

Borzel (1997) plantea que el análisis con el enfoque de redes de política se puede emprender desde dos dimensiones: en la primera se contrasta el análisis cuantitativo contra el cualitativo, y en la segunda se analiza la red ya sea como una tipología de intermediación de intereses entre grupos de interés y el Estado –más frecuente en la literatura angloamericana–, o bien como una forma específica de gobernanza en la que se movilizan recursos dispersos entre actores públicos y privados –la cual se refiere en la literatura europea– .

El enfoque cuantitativo considera el análisis de redes como un método de análisis de la estructura social, mientras que el enfoque cualitativo está más orientado al proceso; se enfoca menos en la estructura de interacción y más en su contenido, utilizando entrevistas y análisis de contenido.

En cuanto a la literatura americana, Jordan (1990) señala que el término 'redes' se refiere a contactos regulares entre individuos pertenecientes a grupos de interés, agencias burocráticas y gobierno, lo que provee la base de un subgobierno, que puede entenderse como una instancia que al amparo de lo que podría llamarse propiamente gobierno, desarrolla e implanta una serie de estrategias en términos de los beneficios de sus integrantes.

En un texto de Marsh (1998) sobre desarrollo de redes de política, se caracteriza el modelo del subgobierno como grupos de individuos que efectivamente toman la mayoría de las decisiones de rutina en un área sustantiva del gobierno. De acuerdo con este autor, un subgobierno típico, en los Estados Unidos de América, está compuesto por miembros del Senado y de la Cámara de Representantes, así como por asesores del Congreso, burócratas y representantes de grupos privados y de organizaciones interesadas en las políticas del área. Se enfatiza el rol de un limitado número de grupos privilegiados con estrechas relaciones con el gobierno cuyo resultado es la confección de la política con la exclusión de otros intereses.

Se caracteriza también lo que se denomina el 'triángulo de acero' (Peters, 1998), formado por la agencia de gobierno, el comité o comisión del Congreso y los grupos de interés, cuyo papel en este último caso es el de proveer de movilización que dé soporte político a la clientela beneficiada.

En resumen, se puede decir que la motivación primaria de los grupos de actores dentro de las redes es su propio interés, con estrategias de negociación determinadas por los miembros de las organizaciones. Esas múltiples y conflictivas estrategias pueden determinar la interacción de las organizaciones, que dependerá de los temas en negociación y de la capacidad de los actores.

Existen entonces cuatro problemas básicos en el estudio de la conformación de redes de política: la definición y delimitación de las áreas o dominios, la caracterización de los actores sociales, el conocimiento de los mecanismos de vinculación y la estructura o configuración que describe los arreglos al interior de la red.

J. I. Porras (2001) plantea que el análisis de redes sociales se mueve en dos niveles: el global, que se refiere entre otros a los siguientes aspectos: tamaño o número de actores en la red, cohesión medida por las interacciones entre los participantes, estabilidad en el tiempo de las relaciones y autonomía de la red de otros actores. El segundo nivel es el posicional, que se refiere a los denominados principios en los siguientes términos: principio de centralidad, que hace referencia al punto en el que se concentran recursos, funciones y competencias, y que da lugar a la clasificación de los actores en centrales, intermedios y periféricos, y el principio de intermediación, que se refiere a la influencia de un actor en la red por sus relaciones con otros actores, vínculos que pueden ser de llegada, desde otros actores, o de salida, hacía otros actores.

Con relación a la aplicación de las redes de política al concepto de gobernanza existen dos diferentes interpretaciones: una como concepto analítico o modelo para destacar las relaciones estructurales, las interdependencias y las dinámicas de los actores, actores que tienen interés en la formulación de ciertas políticas, que disponen de recursos para la formulación, la decisión o la implementación de la política, y que forman vínculos para intercambiar recursos, vínculos que, a su vez, varían en su grado de intensidad, normalización y frecuencia de interacción, y que constituyen la estructura de la red.

La otra interpretación es que más allá de su uso como categoría de análisis, las redes de política son una particular forma de gobernanza en los sistemas políticos modernos.

Capítulo 3

La formulación de políticas y la estructura de gobierno con relación al servicio de transporte

3.1. El entorno político

Respecto del entorno político, se puede señalar que en el periodo 1981-2005 se presentó una situación en la que el partido en el poder, el Revolucionario Institucional (PRI), prevaleció con una ventaja considerable en las elecciones para gobernador del Estado de México, excepto en la elección de 1999, cuando la ventaja no fue tan abrumadora; pero en el resto de ellas, el PRI logró el triunfo de manera clara, lo que le ha permitido al titular del ejecutivo amplios márgenes de maniobra en el manejo de los asuntos a su cargo y más aún si se tiene en cuenta que los otros dos poderes, el legislativo y el judicial, han tenido una franca actitud de colaboración con el ejecutivo estatal.

En cuanto al gobierno federal, éste se ubica en el proceso que Cadena (2005) denomina "la crisis de la deuda, el ajuste y la reforma del Estado en la década de los años ochenta", y "el fracaso económico, los cambios políticos y el ajuste del aparato administrativo en el final de la década de los noventa", y de donde se rescata por una parte el cambio de signo partidario en la titularidad del poder ejecutivo federal en el año 2000, cuando éste fue encabezado por el Partido Acción Nacional (PAN), que volvió a ganar en el año 2006.

Por otra parte, el Gobierno del Distrito Federal, con el que se comparten varios de los problemas en materia de transporte enunciados en los planes de desarrollo, también cambió de signo político a partir de 1997, cuando ganó la elección el Partido de la Revolución Democrática (PRD), que lo volvió a hacer en el año 2000 y después en el 2006.

En el aspecto económico, el contexto nacional fue de crisis recurrentes con efectos hasta mediados de la década de 1990, hecho que se constituyó en un factor adverso a la viabilidad de las propuestas contenidas en los planes de desarrollo de varias administraciones estatales, en particular las relativas a contar con el apoyo del gobierno federal y el

del Distrito Federal para el establecimiento de sistemas de transporte masivo en la zona conurbada con el Distrito Federal.

Respecto de los gobiernos municipales de la zona, éstos también comenzaron a cambiar de signo político; para el caso del municipio de Toluca, en el año 2000, cuando ocupó el gobierno el PAN, partido que repitió en los años 2003 y 2006, habiéndose hecho cargo del tránsito de vehículos en el año de 2003. Lo anterior planteaba la posibilidad de que los gobiernos municipales pudieran tener una mayor injerencia en cuestiones que afectaban a los habitantes de sus municipios, pero en las cuales el control había sido del gobierno del estado.

3.2 Las acciones en materia de transporte urbano y suburbano

De acuerdo con Parsons (2007) la acción de parte del gobierno implica la presunción de que se comprende el problema y de que se tiene una solución en forma de propuestas de acción, que al ser llevadas a la práctica en interacción con la sociedad han constituido la acción pública.

En atención a lo señalado, a continuación se presentan los resultados de la revisión realizada a los diagnósticos y las propuestas que en materia de transporte público de pasajeros fueron formulados en los planes de desarrollo estatales desde el sexenio 1981-1987 hasta la administración 1999-2005.

Se da cuenta también de los resultados al respecto encontrados en algunos de los informes de gobierno, principalmente en el último de cada administración, lo que de alguna manera corresponde a la etapa de evaluación.

Asimismo, se presenta el seguimiento a la evolución de las características de la instancia de gobierno responsable del manejo del servicio de transporte público, con el objeto de conocer de qué manera se trataba de ofrecer desde la estructura jerárquica (Frederickson y Smith, 2003) una respuesta a las necesidades de transporte.

La intención detrás de la revisión de los planes de desarrollo y de los informes de gobierno de las administraciones estatales desde 1981, fue la de conocer la manera en que se diagnosticaba el problema del transporte (función de inteligencia), la forma en que se propuso su solución (prescripción), los actores a los que se aludía (aplicación) y los resultados alcanzados (evaluación) (Lasswell, 1956).

Otro aspecto que se revisó, desde la perspectiva de las redes de política, fue la manera en que se interrelacionaban los actores alrededor del servicio público de transporte, ya que se consideró que de esta forma se podía obtener una aproximación más significativa al problema, así fuera en este capítulo sólo a partir de los documentos revisados, lo que lleva el análisis a un enfoque nominalista (Porras, 2001).

En el intento de evidenciar comportamientos a lo largo del tiempo se revisan tres aspectos que pueden encontrarse tanto en los planes como en los informes con relación al servicio de transporte: el diagnóstico del problema, las propuestas y los resultados, los cuales, como ya se dijo, corresponden a una variante sencilla de tres pasos del proceso de formulación de políticas.

Los antecedentes que se citan hasta antes del primer plan de desarrollo revisado, fueron tomados de la página de la Secretaría de Comunicaciones del Gobierno del Estado de México.

3.3. Las primeras regulaciones en materia de transporte público

El antecedente más lejano que se tiene sobre la regulación y el desarrollo de las acciones para fomentar la prestación de los servicios públicos de comunicaciones y transportes en el Gobierno del Estado de México se remonta al año de 1918, cuando la *Ley de Egresos correspondiente* señalaba la existencia de un Departamento de Comunicaciones y Obras Públicas.

Para 1941, a través del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno, se preveía la existencia de un Departamento de Fomento

y Obras Públicas, con funciones relacionadas con caminos, ferrocarriles, correos, puentes, edificios, aeropuertos, jardines, industrias y comercios.

En 1952, el Departamento de Fomento y Obras Públicas se fusionó con el de Agricultura y Ganadería para dar origen al Departamento de Agricultura y Fomento y de Comunicaciones y Obras Públicas.

Una aproximación desde la administración pública orientada a la atención de los factores que determinan las condiciones del servicio de transporte, se dio en la *Ley Orgánica de las Dependencias del Poder Ejecutivo* del 4 de julio de 1955, que incluía una Dirección de Comunicaciones y Obras Públicas a la cual le correspondía atender funciones sobre comunicaciones ferroviarias, telecomunicaciones y servicios postales, así como construcción y conservación de carreteras y caminos, de la red telefónica y de obras públicas en general del gobierno del estado.

La misma ley incluía una Dirección General de Tránsito, que tenía, entre otras atribuciones, el otorgamiento de concesiones y la reglamentación de los siguientes aspectos: rutas de los vehículos, ubicación de sitios y terminales, estacionamientos, inspección de vehículos y transportes y educación vial. Cabe señalar que ambas direcciones dependían directamente del gobernador del estado.

Se puede apreciar que en lo relacionado con el servicio de transporte, éste se separaba para su atención en dos de sus componentes básicos: el de la infraestructura y el de los elementos móviles, esquema que volvería a presentarse en el año 2002, si bien en 1955 la atención a los dos componentes del servicio era parte de un conjunto más amplio de responsabilidades de las dependencias, mientras que en 2002 cada componente era atendido de manera exclusiva por una instancia de gobierno.

Otro aspecto muy destacable que se definía en esa ley de 1955, es el carácter concesionado del servicio de transporte de jurisdicción esta-

tal: se señalaba como atribución de la Dirección General de Tránsito, el otorgamiento de concesiones y la reglamentación del servicio; es decir que desde mediados del siglo pasado se definió, como característica primordial del servicio de transporte de jurisdicción estatal, el de ser concesionado, en lo que probablemente influyó el hecho de que el servicio público de transporte interurbano de jurisdicción federal estuviera a cargo también de empresas concesionarias.

Esta definición estableció características que aún subsisten, como el tipo de prestadores del servicio y su forma de interacción con los encargados operativos de la vigilancia del tránsito de vehículos.

Posteriormente, y hasta 1981, sólo se registra la fusión de las áreas de seguridad y tránsito con la creación de la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito en 1958.

3.4. La administración 1981-1987: todavía el Estado benefactor

El transporte comenzó a ser considerado de manera explícita como un problema al que se le atribuían varios componentes y que requería de una mayor atención desde la administración estatal, en el Plan Estatal de Desarrollo 1981-1987 (Del Mazo, 1981), en el cual se diagnosticaba que en materia de vialidad y transporte, en ese momento se realizaban entre el Distrito Federal y los municipios colindantes alrededor de 3.5 millones de viajes por persona al día, 65% de los cuales eran por motivo de trabajo.

Se apuntaba que el sistema de transporte no estaba cumpliendo con las necesidades de movilidad de la población, ya que el servicio exigía largos recorridos y el empleo de varios modos de transporte, lo que dificultaba la movilidad y repercutía en importantes pérdidas de horas-hombre.

En el mismo *Plan Estatal de Desarrollo 1981-1987* se señalaba como objetivo fundamental, el de planear la vialidad y el transporte como un todo, con objetivos específicos tales como: realizar la estructura

vial por etapas a efecto de inducir el crecimiento hacia las zonas aptas; preservar los derechos de vía; solucionar los puntos de conflicto existentes por falta de capacidad; establecer rutas de transporte conforme a estudios de origen y destino; integrar los diversos subsistemas de transporte; desalentar el uso del automóvil; establecer una estrecha coordinación con autoridades del Distrito Federal; lograr la consolidación de la red vial primaria de la ciudad de Toluca y crear rutas exprés en las zonas conurbadas. El enfoque que parece advertirse en la formulación de las propuestas, es uno de carácter pluralista (Dahl,1991), abierto a las necesidades de los diversos grupos de población y a los diferentes ángulos del problema.

Como una de las primeras medidas orientadas al propósito de dar una mejor atención a los problemas de la entidad y en el supuesto de la acción por medio de los aparatos burocráticos, se hizo una reforma administrativa del Gobierno del Estado de México en el año de 1981: se aglutinaron las funciones públicas en diversos ramos, en unidades administrativas con igual nivel jerárquico, reconocidas como secretarías por la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México*.

Así, por esa ley se crearon nueve secretarías, además de la Procuraduría General de Justicia, dependientes del gobernador del estado.

Las secretarías con funciones en materia de comunicaciones y transportes eran la de Gobierno, que incluía en su estructura administrativa a la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito y la de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, de la que dependía la Dirección de Comunicaciones y Obras Públicas, lo que mantenía el esquema hasta entonces vigente, aunque ahora con un nivel jerárquico intermedio entre el gobernador y las direcciones.

Sin embargo, un hecho inédito, fue la importancia de primer orden que se le dio al problema del transporte, cuando el 2 de febrero de 1982 se creó la Comisión del Transportes del Estado de México (COTREM), organismo público descentralizado encargado de planear, organizar y prestar directamente o por conducto de empresas paraestatales o

paramunicipales el servicio de transporte en cualquiera de sus formas y modalidades; así como de proyectar, construir, conservar, operar y administrar obras de infraestructura de transporte carretero urbano, suburbano y rural, aeroportuario y ferroviario en la entidad; tramitar concesiones, permisos, autorizaciones o derechos relacionados con la prestación del servicio público de transporte; coadyuvar en la formulación y aplicación de la política tarifaria, y administrar los servicios auxiliares y conexos para la mejor operación de las vías, entre otros aspectos.

Por los objetivos que perseguía la COTREM, fue agrupada en el sector de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.

Como se puede apreciar, hay aquí un cambio significativo de orden cualitativo en la manera de atender desde el gobierno el servicio de transporte, ya que se creó una instancia con el objetivo no sólo de planear, sino también de organizar y prestar desde el aparato gubernamental dicho servicio y de atender todo lo concerniente a la creación y la administración de la infraestructura necesaria para su funcionamiento; es decir, se presentó en la prestación del servicio de transporte un esquema que respondía a un enfoque de liberalismo continental (Button y Hensher, 2001), por el cual el Estado consideraba que ese servicio tenía impacto en otras esferas del desarrollo social y por eso le dedicaba recursos, en el entendido de que la magnitud del problema hacía improbable su solución desde un esquema de transporte concesionado a particulares.

Los servicios de transporte de carácter paramunicipal –que fueron creados bajo la tutela y el apoyo económico del gobierno del estado, no obstante la crisis financiera que ya se presentaba en el país– se ubicaron en las zonas de la entidad donde se manifestaban las necesidades y demandas más ingentes en materia de transporte de personas.

Así, de junio a diciembre de 1982, se crearon los siguientes organismos descentralizados de carácter paramunicipal: Sistema de Transporte Troncal Neza, Sistema de Transporte Troncal de Toluca, Sistema de Transporte Troncal de Naucalpan y Sistema de Transporte Troncal de

Tlalnepantla. En 1983 se crearon el Sistema de Transporte Troncal de Ecatepec y el Sistema de Transporte Troncal de Cuautitlán Izcalli, y finalmente en enero de 1986 se creó el Sistema de Transporte Troncal de Chalco.

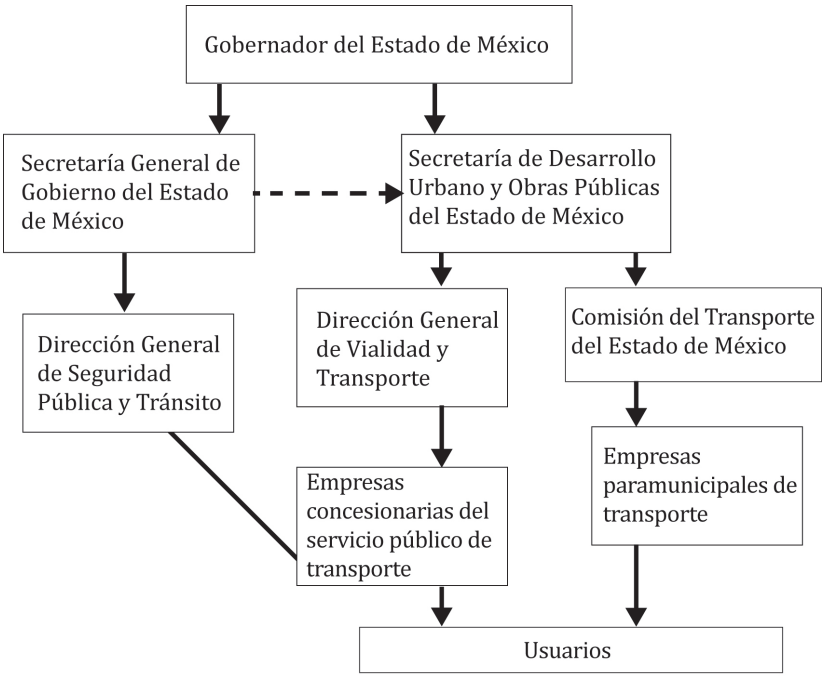
Paralelamente, se mantenía la atención en los dos aspectos básicos del transporte: el de vigilancia, asignado a la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito, a la que le correspondía controlar y vigilar el transporte en el estado, y el de construcción de infraestructura, que seguía reservado a la Dirección de Obras Públicas.

Pero también se dejaba la parte normativa de la planeación de la vialidad y el transporte como el otorgamiento de concesiones a la Dirección de Vialidad y Transporte, a la cual, de acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas expedido el 23 de junio de 1986, le correspondían, entre otras atribuciones: elaborar los planes y programas para el desarrollo de la vialidad y las comunicaciones en el estado; otorgar, modificar, revocar o caducar las concesiones y permisos necesarios para la explotación del servicio público de transporte en vialidades de jurisdicción estatal, así como ejercer el derecho de reversión y realizar estudios socioeconómicos del transporte público para el establecimiento de tarifas y estudios técnicos para solucionar los problemas viales del transporte.

Se puede apuntar, entonces, que en el periodo 1981-1987 se intentó dar un enfoque más integral al servicio de transporte, ya que se creó una instancia normativa y de planeación del servicio, una instancia operativa para ofrecer posibilidades de transporte más accesible y para actuar como instrumento regulatorio sobre los concesionarios privados y una instancia de vigilancia, pero ya sin injerencia en el otorgamiento de concesiones del servicio.

En la siguiente figura se muestra la estructura que se conformó y en la que se puede apreciar que hay una relación jerárquica hasta el nivel de direcciones y una red de intercambio de este nivel con las empresas concesionarias.

Figura 1
ESTRUCTURA JERÁRQUICA DEL SERVICIO DE TRANSPORTE, ADMINISTRACIÓN 1981-1987



Fuente: Elaboración propia.

En esta estructura se puede advertir que hay, como señala Porras (2007), una mezcla de formas en la que aparece la jerarquía como la base de acción del gobierno, acompañada de interacciones basadas en redes y en mecanismos de mercado, y que la red en su conjunto tiene como área o dominio el servicio público de transporte.

En la perspectiva de la combinación del enfoque del tomador de decisiones, la estructura jerárquica y la red de políticas, el esquema resultante tendría las siguientes características:

Por una parte, se aprecia que el actor racional legal (Weber, en Elwell, 1996), todavía en el esquema del Estado benefactor, a partir de la información existente, de su disponibilidad de recursos, del impacto so-

cial estimado, de la posible acción de los grupos de interés (Congleton y Swedenborg, 2006) y de sus aspiraciones, se mueve dentro de una racionalidad (Simon, 1988) por la cual elige el conjunto de acciones con las que a su juicio se logrará un efecto optimizador que conducirá de mejor manera a la solución del problema.

Así, se producen modificaciones normativas y se apuesta, principalmente, a la acción directa del gobierno para la prestación del servicio, en un esquema inédito en la entidad de empresa paraestatal y empresas paramunicipales, con tarifas más bajas y servicios troncales de largo recorrido, aun cuando se mantiene por otra parte, sin afectar formalmente sus derechos, el esquema del transporte concesionado, el cual queda en un bajo perfil ante la presencia de menor costo y de mayor atención al público del servicio prestado por el gobierno.

Pero en la vertiente del servicio estatizado juega un papel preponderante, tanto en la etapa de implementación como en la de ejecución, la estructura jerárquica burocrática, y al estar diseñada la acción de arriba hacia abajo, en la que se suponía una clara diferencia entre el tomador de decisiones y el administrador "apolítico", las metas debían estar claramente definidas, los recursos debían estar disponibles, la secuencia de ordenes debía ser capaz de ensamblar y controlar los recursos, y el sistema debía ser capaz de comunicar efectivamente y de controlar a los individuos y las organizaciones participantes, so pena de tener un déficit más o menos grande de implementación (Pressman y Wildavsky, 1998), todo lo cual generaría problemas de eficiencia en el uso de los recursos, lo que efectivamente se vio reflejado en los crecientes subsidios reportados en el informe de la administración de 1987.

El servicio prestado por el gobierno a través de las empresas paramunicipales seguía la línea de la estructura jerárquica, por lo que hacía depender sus resultados del buen funcionamiento de dicha estructura; es decir, un desempeño apropiado en términos de criterios como los de eficiencia, eficacia y equidad, dependería en gran medida de la capacidad de la estructura de gobierno para planear, organizar, imple-

mentar y controlar las condiciones del servicio en sus dos vertientes. Lo anterior implicaría revisar en qué medida se cumplía con las prescripciones de Weber (en Elwell, 1996) sobre las características deseables del aparato burocrático en cuanto a profesionalización de sus integrantes, servicio de carrera y aspectos como transparencia y honestidad en el manejo de los recursos a su disposición, además de tener en cuenta lo señalado por Crozier y Erhard (1990) en el sentido de no sobrevaluar la racionalidad a las organizaciones y creer que la eficacia está implícita en ellas.

Ahora bien, como se señaló en el último informe de la administración 1981-1987, el servicio público de transporte a cargo del gobierno funcionaba con tarifas inferiores a las del servicio concesionado, lo que haría suponer que no se obtenían utilidades o incluso que había pérdidas de operación que harían necesaria la canalización de subsidios, asunto que también se mencionó en el informe aludido. En el marco de un proceso mundial de retracción de los gobiernos y de una profunda crisis económica en el país, todo lo anterior llevó a que la siguiente administración desincorporara el servicio de transporte y lo vendiera a los prestadores privados. A partir de entonces, ninguna de las administraciones estatales ha intentado que alguna instancia del propio gobierno vuelva a prestar el servicio de transporte.

En el caso del servicio concesionado, la relación era de un intercambio: por una parte se le daba al concesionario una autorización para explotar rutas de servicio a cambio del pago de los derechos y de la prestación del servicio con certeza, oportunidad, seguridad, confort y accesibilidad, por el cual el usuario pagaba una tarifa que le permitía al concesionario cubrir sus gastos de operación y de renovación vehicular y obtener una utilidad.

Desde una perspectiva de redes de política, en términos de Borzel (1997), se advierte que el gobierno del estado estaba asumiendo el papel de actor promotor de la red y que se estaba considerando como parte de la misma a los concesionarios del servicio y también al Gobierno del Distrito Federal para atender los problemas de la zona conurbada con la ciudad de México.

En este caso, la interdependencia entre el gobierno estatal y los concesionarios se daba por el hecho de que el gobierno era el que definía y autorizaba los términos de la prestación del servicio por parte de los particulares, y éstos eran quienes aportaban sus recursos, sus vehículos y su organización.

Los concesionarios, a su vez, con el objetivo intermedio de prestar el servicio de transporte y con el objetivo final de obtener una utilidad como producto de sus operaciones, contribuían como actores de la red al posible propósito de un mejor servicio para la población, pero su contribución estaba mediada por su objetivo de utilidad.

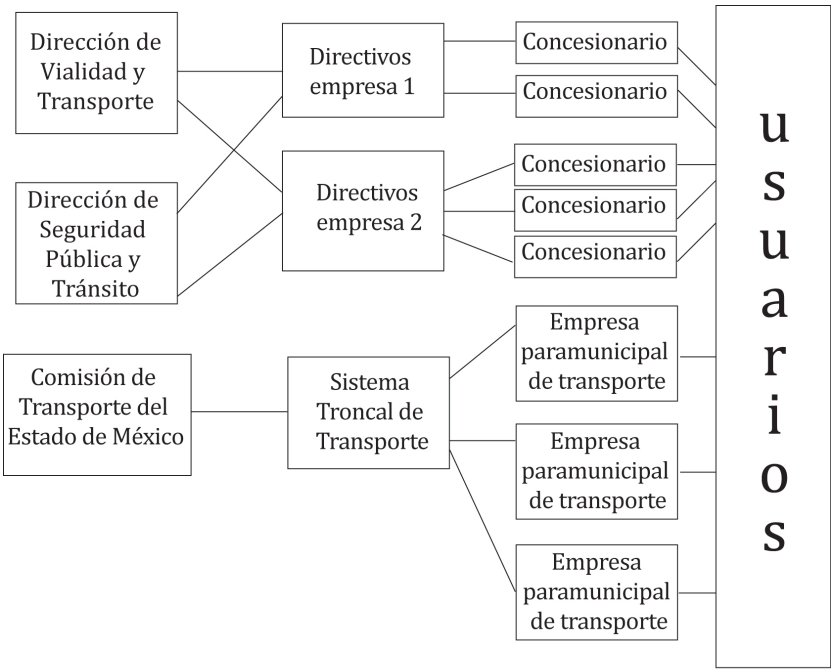
Asimismo, es importante resaltar que desde su origen, los concesionarios han estado integrados en diferentes empresas con territorios de acción definidos y que sólo han actuado de manera conjunta para defender sus intereses de acciones de la autoridad. Al interior de las empresas tampoco se daba plena homogeneidad ni administrativa ni de participación con el gobierno; como esas empresas estaban integradas por un gran número de socios, los llamados hombre-camión, no presentaban criterios empresariales bien definidos.

Por otra parte, desde la administración estatal la perspectiva que se tenía de los concesionarios era de subordinados, y se tenía con ellos una actitud de corte autoritario (Aguilar, 1992) porque se asumía que su existencia como tales dependía del propio gobierno; sin embargo, esto no era del todo cierto, ya que no siempre acataban las indicaciones que provenían de la instancia pública, y en casos extremos de inconformidad podían recurrir a juicios de amparo o a manifestaciones públicas de rechazo a medidas gubernamentales.

La red que construían actores gubernamentales y actores privados alrededor del servicio de transporte se concretaba a partir de la Dirección de Vialidad y Transporte (carácter normativo) y de la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito (carácter de mecanismo de vigilancia y control del servicio).

La interacción se daba entre los funcionarios de gobierno y los directivos de cada una de las empresas, que a su vez interactuaban con cada uno de los concesionarios, quienes como dueños de los vehículos se relacionaban entre sí mismos o a través de sus operadores con la población usuaria, como se muestra en la figura siguiente.

FIGURA 2
ESQUEMA DE RELACIONES ENTRE ACTORES PÚBLICOS Y PRIVADOS, ADMINISTRACIÓN 1981-1987



Fuente: Elaboración propia.

Se puede apreciar en la figura que se conforman dos ramas: una asociada con los concesionarios privados y otra con el sistema de transporte prestado por el gobierno, el cual cumplía una doble función: una, la de ofrecer directamente el servicio de transporte y otra, la de mecanismo regulador del servicio prestado por los concesionarios privados, en tanto la población tenía opciones en las rutas troncales y también por la posibilidad de que el servicio del gobierno pudiera ser destinado a

suplir las deficiencias del servicio privado en aquellos lugares donde lo solicitara la población.

En cuanto a la rama asociada con el servicio prestado por los concesionarios privados, se puede apreciar una doble interacción de las empresas con instancias de gobierno ubicadas en diferentes secretarías, situación que a la vez que complicaba su funcionamiento, les permitía llegar a acuerdos parciales con una y otra, lo que compartían tanto en costos como en beneficios con sus socios concesionarios.

La interdependencia del gobierno del estado con el Gobierno del Distrito Federal se generaba por el continuo que forman el área urbana de la ciudad de México y los municipios del Estado de México y por los recorridos del transporte de una entidad a otra en un servicio que es concesionado en una u otra.

La interacción con el Gobierno del Distrito Federal con propósitos de atención a las necesidades de transporte se materializarían en dos vertientes: una, la de ordenar el tipo y el paso de los vehículos de una entidad a otra, así como cuestiones de orden ambiental, para lo cual se establecieron grupos de trabajo con resultados escasos, y la otra vertiente, en el supuesto de proyectos de transporte masivo de carácter metropolitano, que necesariamente requerirían la participación de ambos gobiernos, así como del gobierno federal y de empresas de transporte masivo. No obstante, aunque tanto el Gobierno del Estado de México como el del Distrito Federal y el gobierno federal contaban entre sus funciones la de atender la mejora del servicio de transporte, lo hacían en ámbitos territoriales diferentes y con prioridades distintas, lo que hacía complicada la acción conjunta.

En el informe final de gobierno de la administración estatal 1981-1987, se destacaba la creación de la Comisión del Transporte del Estado de México, la que operaba a esa fecha 24 rutas troncales con un movimiento de 430 mil pasajeros al día, con tarifas 25% inferiores a las del mercado y con inversiones cuantiosas en la adquisición de vehículos y la construcción de infraestructura, así como con un fuerte subsidio de operación.

En cuanto a los demás objetivos específicos, cuyo cumplimiento obligaba a una mayor interacción con otros actores privados, los logros fueron menores, lo que se puede advertir en el siguiente señalamiento: "el gobierno ha tratado de respaldar por diversos medios a los transportistas privados a efecto de mejorar el servicio y apoyamos su decisión de arrancar en breve la muy necesaria terminal Toluca Norte que esperamos se concrete en 1986". La construcción de esa terminal, al año de 2007, aún no se había iniciado.

Finalmente, cabe apuntar respecto de la administración estatal 1981-1987 que en ese momento se vivía la época en que el gobierno estatal funcionaba en la lógica del Estado benefactor y parecía asumir como criterio para la atención de los problemas la decisión del gobernante para resolverlos. Se mencionaba la interacción con los concesionarios; sin embargo, no se advertía que hubiese un claro clima de cooperación. La red de política se insinuaba como una relación de convivencia forzada por las facultades normativas del gobierno y por la supuesta posibilidad de mayor cobertura con la participación de los concesionarios, así como por los derechos adquiridos por estos últimos. El diagnóstico del problema por parte de la siguiente administración y la privatización del sistema de transporte prestado por el gobierno evidenciaron las fallas en el esquema adoptado.

3.5. La administración 1987-1993: privatización del transporte y la creación de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte estatal

En el *Plan de Desarrollo del Estado de México 1987-1993 (Beteta, 1987)*, en su programa de comunicaciones y transportes y en su parte de diagnóstico, se señalaba con relación al transporte interurbano de pasajeros que en lo general se observaban grandes deficiencias y que éstas se agudizaban en la zona conurbada con el Distrito Federal.

Se apuntaba que, aunque no había estadísticas que confirmaran la aseveración, la opinión pública subrayaba los graves problemas de insuficiencia, inseguridad, insalubridad e incomodidad de la mayor parte de los vehículos asignados a ese servicio.

La estrategia en ese plan de desarrollo para el caso del transporte señalaba: "Se promoverá que la banca de desarrollo conceda mayores créditos para que los concesionarios aumenten el parque de vehículos, dada la gran magnitud de los problemas de insuficiencia y mala calidad".

Además, se proponía la coordinación de acciones con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes del gobierno federal para la regulación y la unificación de tarifas del servicio de autobuses de concesión estatal y federal, lo cual significaba un problema sumamente complejo. Junto con esas medidas, se proponía vigilar en forma estricta, dentro de las atribuciones del gobierno estatal, algunas cuestiones que parecían derivadas de las dimensiones mayores de la problemática, así se proponía dar cumplimiento de las disposiciones en materia de seguridad, higiene y comodidad de los vehículos, y la debida capacidad física y mental de los operadores.

Se apuntaba también que las necesidades de transporte de personas en la zona conurbada con el Distrito Federal habían llegado a dimensiones tales que requerían de sistemas como el Metro o el tren suburbano, cuyos costos de inversión y operación no podían gravitar sobre los ingresos ordinarios del gobierno del estado, por lo que éste se encargaría de la promoción de tales servicios ante la federación y los inversionistas particulares.

Aquí se puede observar que la función de inteligencia (Lasswell, 1956) se había realizado de manera precaria, ya que tanto el diagnóstico como las recomendaciones adolecían de una falta de reconocimiento integral del problema y de sus factores principales, y el plan de desarrollo se limitaba a la formulación de propuestas muy generales.

La deficiencia en la función de inteligencia generaba una ausencia de opciones claras de acción por parte del gobierno, en razón de lo cual casi se llegaba a proponer una no intervención, quizá porque se consideraba que no se tenían los instrumentos adecuados o porque se creía que era difícil cambiar la conducta de los actores privados (Knoepfel et al., 2001).

El enfoque del plan de desarrollo 1987-1993 era ir avanzando en diferentes aspectos del problema, teniendo en mente el esquema de participación privada (Dahl y Lindblom, 1976), por el cual se hacía referencia a diferentes instancias para resolverlo, como era el caso de la banca y de los inversionistas particulares, así como la participación del gobierno como revisor de algunos aspectos del servicio.

Llama la atención también y confirma lo señalado en el párrafo anterior, la falta de referencia al servicio de transporte prestado por el gobierno, creado en la administración anterior.

Otro aspecto que se debe considerar de la administración 1987-1993, es que su arribo al poder se dio en un entorno político de baja competitividad electoral, la cual se mantendría de manera acusada en la siguiente elección (1993) y aunque aumentaría en la elección siguiente (1999), cuando se registraron los resultados electorales más cerrados (2005), el partido en el poder volvió a obtener una gran ventaja sobre los partidos de oposición en el contexto estatal.

Volviendo a la administración 1987-1993, cabe señalar que el titular del ejecutivo que inició funciones en 1987 fue sustituido en 1989 y que fue el gobernador sustituto quien otorgó una mayor jerarquía y capacidad a la instancia de gobierno responsable de la planeación del servicio de transporte y de la concertación con los concesionarios.

Así, con la perspectiva de una mejor respuesta al problema del transporte desde el aparato burocrático, se consideró necesario reformar los artículos 19 y 32 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México* (el 24 de diciembre de 1991) con el objetivo de crear la Secretaría de Comunicaciones y Transportes como una dependencia del poder ejecutivo encargada del desarrollo y la administración del transporte y las comunicaciones de jurisdicción local.

Por tal motivo, la nueva secretaría, que comenzó a funcionar en el año de 1992, absorbió las funciones que en materia de transporte venía ejerciendo la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito y to-

das las de la Dirección de Vialidad y Transporte, dependientes de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.

A la nueva secretaría se le asignaron siete delegaciones regionales, para atender más de cerca la coordinación con los prestadores del servicio y funcionalmente se dividió en tres grandes áreas: la Dirección General de Vialidad, la Unidad de Comunicaciones y la Dirección General de Transporte Terrestre.

Asimismo, con la coordinación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se resectorizaron la Comisión del Transporte del Estado de México (COTREM) y la Junta de Caminos del Estado de México, así como los sistemas de transporte troncal.

Pero paralelamente al fortalecimiento institucional para atender el tema del transporte, se procedió a la desincorporación de las empresas paramunicipales que prestaban el servicio de transporte con el apoyo del gobierno del estado, lo cual ocurrió, precisamente, en el mismo año de 1992.

El 5 de noviembre de ese año se publicó el Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se aprobaba la ejecución del procedimiento de desincorporación de la administración pública estatal, del organismo público descentralizado denominado Comisión del Transporte del Estado de México.

Todo lo anterior configuró un esquema en dos sentidos: uno por el cual se trató de alcanzar una mayor capacidad en el manejo del servicio de transporte al asignársele a la instancia respectiva un mayor rango en la estructura burocrática (Frederickson y Smith, 2003). El segundo se dio en el marco del proceso de privatización de numerosas entidades públicas: la desincorporación del Sistema de Transporte Troncal, creado en la administración anterior, el cual prestaba un servicio a bajo costo y era también un instrumento eficaz de regulación de la conducta de los prestadores privados.

Con la medida anterior, se dejaba nuevamente el servicio de transporte en manos totalmente de los concesionarios privados, los cuales seguían padeciendo de los defectos que hicieron que la administración estatal anterior creara los servicios paramunicipales, defectos en muchos casos agravados por el repliegue a que se vieron obligados con la aparición del servicio prestado por el gobierno.

La privatización del Sistema de Transporte Troncal incluyó la venta a los concesionarios privados tanto de bienes tangibles, como de bienes intangibles como lo fueron las autorizaciones de rutas y las concesiones. Con esa desincorporación del Sistema de Transporte Troncal, el gobierno se deshacía de una fuente de erogaciones y, por el contrario, se hacía de recursos para la atención de otros problemas.

Por su parte, para aquellas empresas concesionarias cuyas capacidades económicas y de relaciones les habían permitido obtener las mejores rutas, la desincorporación fue benéfica, ya que tomaban de manera exclusiva la explotación del servicio en las condiciones que a ellos mismos convinieran.

Para la población, sin embargo, la desincorporación del llamado transporte troncal no fue benéfica, ya que de pronto desapareció un servicio de bajo costo y que llegaba a zonas que por su bajo nivel de demanda no eran rentables, y por lo tanto eran poco atendidas por los concesionarios privados, lo que volvió a generar la mayor presencia del transporte irregular.

Precisamente en el quinto informe de gobierno del gobernador sustituto, que correspondía al sexto de la administración 1987-1993, en el rubro de comunicaciones y transporte se daba cuenta de la creación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes estatal y de siete delegaciones regionales de la misma secretaría para atender sobre todo la concertación con transportistas a fin de evitar conflictos y al mismo tiempo mejorar y hacer más eficiente el servicio.

Se mencionaba la continuidad del programa general de reordenamiento del transporte público de pasajeros, aunque sólo se referían a

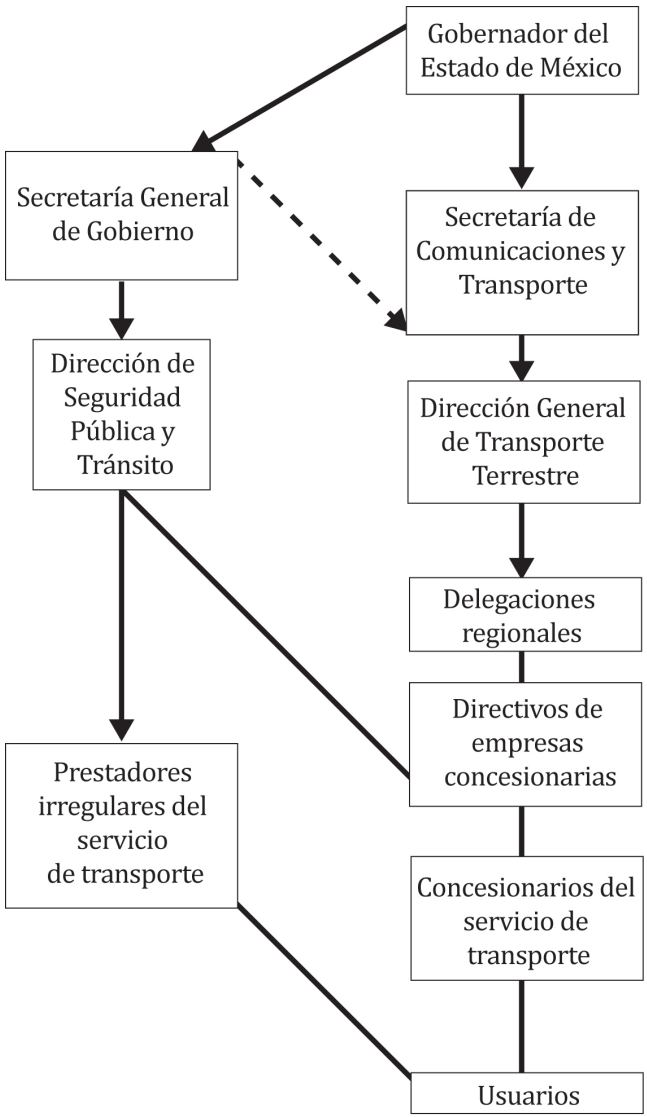
trámites en favor de los prestadores de los servicios, como el otorgamiento de concesiones.

La falta de resultados satisfactorios se hacía evidente cuando se señalaba: "A pesar de las acciones realizadas para el reordenamiento del transporte público, el trabajo realizado no ha sido suficiente para resolver los problemas de ese sector, demandará de adicionales esfuerzos de coordinación con el Distrito Federal y de responsabilidad de los prestadores del servicio".

Nuevamente se puede advertir que después de seis años, y a pesar de habérsele dado un mayor rango jerárquico a la dependencia encargada de la atención del servicio y de haberse desconcentrado su funcionamiento, los resultados no eran los deseados. Las interacciones se daban, pero no en términos de cooperación hacia la mejora del servicio.

La nueva estructura jerárquica de red de interacciones tomaba la forma que se muestra en la figura siguiente.

FIGURA 3
ESTRUCTURA JERÁRQUICA DEL SERVICIO DE TRANSPORTE, ADMINISTRACIÓN 1987-1993



Fuente: Elaboración propia.

En el esquema anterior, se advierte un viraje respecto a la administración previa, ya que desaparece el servicio de transporte prestado por el gobierno debido, por una parte, a los resultados insatisfactorios en la administración de las empresas paraestatales, pero principalmente por la política dominante en el país de privatización de las empresas públicas, por la que se regresaba a un esquema en el que la prestación del servicio de transporte quedaba solamente en manos de los concesionarios privados.

Desde el enfoque de redes de política, se puede apreciar que en la administración 1987-1993 la red se modificó respecto a la anterior y adquirió una forma determinada por un conjunto de interacciones entre individuos pertenecientes a grupos de interés e instancias burocráticas (Marsh, 1998), ya que ahora los usuarios solamente interactuaban con los prestadores del servicio concesionado y con los prestadores irregulares, puesto que desapareció el transporte prestado por el gobierno.

En la red mencionada, supuestamente se trataba de atender las necesidades de transporte de la población, aunque ahora con una menor capacidad de maniobra por parte del gobierno que en la administración anterior en razón de la desaparición del servicio troncal, por la que se tornaron prioritarios los intereses de los concesionarios, ya que la atención de las demandas de transporte dependía de que los prestadores privados tuvieran las condiciones que ellos consideraran adecuadas, y porque en caso contrario se generaban reacciones que podían llegar a la suspensión del servicio en algunas áreas o a protestas públicas.

3.6. La administración 1993-1999: reorganización administrativa y bases para el transporte masivo

En su apartado relativo a la problemática social, *el Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999* (Chuayffet, 1993) señalaba que en 1990, 84.4% de la población de la entidad habitaba en zonas urbanas y que 70% vivía en la zona conurbada del valle Cuautitlán-Texcoco.

Con relación al transporte se apuntaba que el servicio, en la zona conurbada con la ciudad de México, se caracterizaba por: desorden, ineficiencia, invasión de rutas, falta de coordinación, tarifas desiguales y parque vehicular obsoleto.

En el apartado de demandas relativas a los servicios públicos básicos, que correspondían a 41.2% del total de las demandas, el agua, el drenaje y su infraestructura representaban 43%; el transporte y su infraestructura, 36%; la electrificación y el alumbrado público, 17%, y las comunicaciones, 4%.

Se advertía que la calidad del servicio de transporte urbano era deficiente, con anarquía y sobresaturación de rutas; que casi 52% del parque vehicular tenía una antigüedad mayor a ocho años y que 46% tenía entre tres y siete años, y, finalmente, que se concentraba en las zonas metropolitanas de Toluca y del valle Cuautitlán-Texcoco, donde circulaban 59 mil unidades de transporte urbano. Se denunciaba falta de coordinación y persistencia de problemas como insuficiencia del servicio, tarifas desiguales, conflictos entre concesionarios, incompatibilidades viales y falta de articulación de rutas, así como lagunas y deficiencias en la regulación y vigilancia del servicio, y dispersión de agrupaciones de transportistas e ilegalidad en la operación de muchos de ellos.

En el diagnóstico de ese plan ya se mencionaban, además de los problemas ocasionados a los usuarios por las deficiencias del servicio y las demandas de la población, las insuficiencias de parte de la autoridad en cuanto a aspectos normativos y operativos.

Se refería también por primera vez de manera explícita, la falta de una organización adecuada de los concesionarios, tanto por empresa como por conjunto de ellas, como un elemento que originaba deficiencias diversas en las condiciones del servicio.

Se destacaba como una consecuencia de los defectos del sistema en su conjunto, la presencia cada vez mayor de los prestadores irregulares

del servicio en casi todo el territorio de la entidad, principalmente en las zonas metropolitanas.

Las acciones propuestas en el *Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999* fueron las siguientes: revisar y actualizar la normatividad del transporte urbano y fortalecer la vigilancia de su cumplimiento; concluir la regularización jurídica de las unidades y de los prestadores del servicio que operaban al margen de la legalidad; establecer la normatividad en materia de emisión de contaminantes; regular la infraestructura de los particulares en materia de terminales, paraderos, talleres y lugares de encierro, y poner en marcha campañas permanentes de supervisión y vigilancia para asegurar que los concesionarios cumplieran con las reglamentaciones.

Asimismo, se proponía –como en los planes de las dos administraciones anteriores– consolidar la coordinación de servicios de transporte con el Distrito Federal para articular una red de vialidades interconectadas y reordenar rutas y derroteros. Finalmente, se planteaba gestionar la ampliación de las líneas del Metro y promover la construcción del tren elevado; avanzar en la homologación de las normatividades aplicables y en materia de tarifas; apoyar los esfuerzos para incrementar el financiamiento de la renovación del parque vehicular y apoyar la gestión de créditos ante organismos financieros internacionales.

En las propuestas del plan 1993-1999 se puede advertir, como integrantes de la red de política asociada con el servicio de transporte, la presencia de las autoridades estatales, de los concesionarios regulares del servicio y de los prestadores de carácter irregular del Gobierno del Distrito Federal y del gobierno federal.

Sin duda, hubo en ese plan una mejora en la función de inteligencia, ya que el diagnóstico consideraba factores que no habían sido tratados con anterioridad, como el deterioro de las condiciones económicas de la población, las deficiencias de los prestadores del servicio y la presencia de vehículos irregulares por todo el territorio estatal, operados por personas con bajas calificaciones educativas y laborales y que se

daba como resultado de los dos factores previamente enunciados, entre otros aspectos. Sin embargo, nuevamente, como en el caso de la administración estatal anterior, no se propuso un cambio sustancial sino que se adoptó un enfoque incrementalista limitado para tratar de mejorar las condiciones del servicio de transporte, las cuales se habían seguido deteriorando.

Por otra parte, se persistía en la intención de lograr, con el apoyo de la iniciativa privada y de otras instancias de gobierno, el establecimiento en el territorio de la entidad de transporte de tipo masivo, en particular en la zona conurbada con la ciudad de México.

En el primer informe de la administración 1993-1999 se señalaba, en cuanto a transporte masivo, que se construiría el tren elevado y que ya se habían iniciado los trabajos de la línea B del Metro. Además, se daba cuenta del primer censo vehicular del transporte público, que registró poco más de cincuenta y seis mil vehículos.

Se reconocía que era urgente que la Comisión Metropolitana elaborara un plan rector que ordenara el transporte público en el Distrito Federal y su área metropolitana. En esos 16 meses, se apuntaba, había sido poco, muy poco lo que se había podido hacer; una gran madeja de intereses había postergado el principal interés al que debe servir la autoridad: el usuario.

En ese informe hay un reconocimiento explícito de la existencia de instancias que a la sombra del gobierno orientaban las decisiones en su favor en un aspecto de interés público, con lo que conformaban niveles de subgobierno (Marsh, 1998) en los que los intereses de sus integrantes prevalecían sobre los de la población.

En este caso, como en el anterior, el gobierno del estado cambió de titular a los dos años de iniciada la gestión.

En 1995, ya bajo la titularidad en el poder ejecutivo estatal del gobernador sustituto, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes

sufrió una reestructuración organizacional consistente en cambios de denominación, supresiones y cambios de nivel de diferentes unidades administrativas, así como en la formalización de la Unidad Técnica de Transporte Masivo.

En septiembre de 1997, se fortaleció la estructura de la Dirección General de Transporte Terrestre mediante la formalización de dos direcciones de área que coordinaban nueve delegaciones regionales. En el mes de mayo de 1998 se reestructuró nuevamente esa dirección general con la creación de una dirección de área que coadyuvaba en la coordinación de cuatro delegaciones regionales de las nueve existentes.

Para agosto de 1998, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes determinó que la Unidad Técnica de Transporte Masivo se transformaría en Dirección General de Transporte Masivo; asimismo, suprimió la Dirección de Control de Calidad adscrita a esa misma dirección general y creó la Coordinación de Informática en el área staff del C. Secretario. De igual manera, la Unidad de Planeación, Programación y Control Técnico se transformó en Coordinación de Planeación, Programación y Control Técnico.

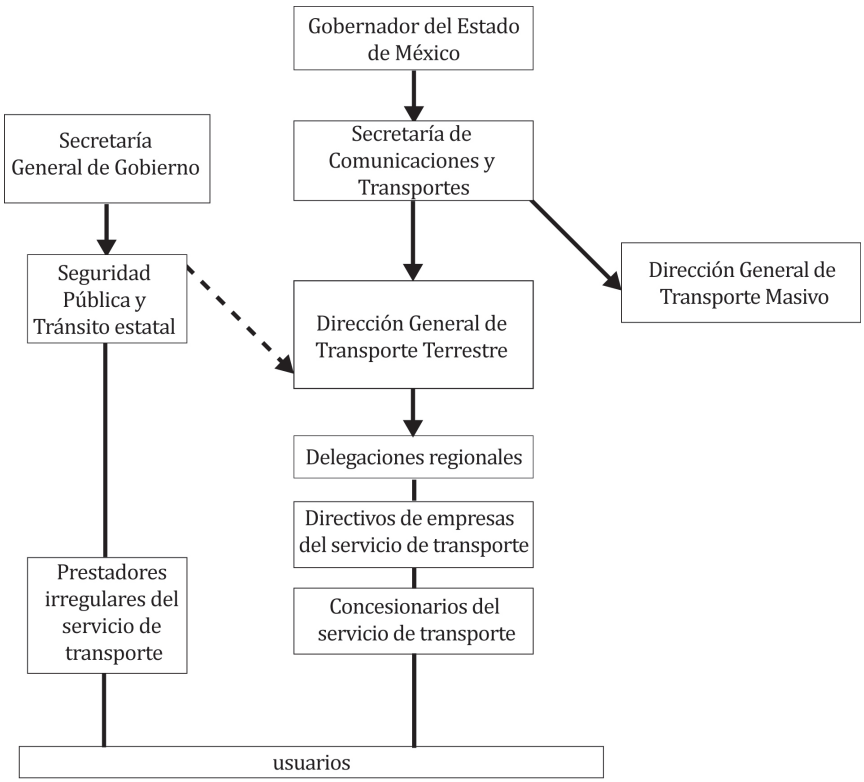
Como se puede apreciar, en el sexenio 1993-1999 como en la administración anterior, se apostó a la reorganización administrativa como el instrumento que desde el gobierno permitiría enfrentar dos aspectos: por una parte, atender más eficientemente las necesidades de mejora en la planeación, el diseño, la coordinación, la operación y la supervisión del servicio de transporte concesionado, y, por la otra, gestionar el establecimiento de sistemas de transporte masivo.

En el sexto informe de gobierno de la administración 1993-1999 se señalaba que se había buscado conciliar el legitimo interés de los transportistas y la necesidad de ofrecer un servicio adecuado a la comunidad, y para ello se hacía referencia a lo que se denominó Acuerdo para el Reordenamiento Integral del Servicio Público de Transporte Concesionado, el cual, se decía, había sido la principal estrategia para la regularización y el desarrollo del servicio. Sin embargo, como resul-

tado se informaba que se había logrado 93% de reemplacamiento en el valle de México y se había creado el Registro del Transporte Público. Los logros anteriores no se referían a los principales problemas diagnosticados al inicio de la administración.

En la estructura jerárquica que se había conformado aparecía ahora una dirección general como una unidad orientada a promover el establecimiento del transporte masivo en coordinación con las instancias respectivas del gobierno federal y del Distrito Federal. La nueva situación se refleja en la figura siguiente:

FIGURA 4
ESTRUCTURA JERÁRQUICA DEL SERVICIO DE TRANSPORTE, ADMINISTRACIÓN 1993-1999



Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, la red de políticas que actuaba en la práctica, era la misma que se había conformado en la administración anterior con la desaparición del servicio prestado por el gobierno, en la que aparecían los prestadores del servicio concesionado y los prestadores de servicio irregulares, los que para poder operar mantenían una relación informal con las autoridades de Tránsito estatales y federales y con las delegaciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes estatal.

3.7. La administración 1999-2005: separación administrativa de los componentes móviles y fijos del servicio de transporte y los cambios en el entorno

En el *Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005* (Montiel, 2000), en el apartado de modernización de las comunicaciones y el transporte, se reconocía el agravamiento de los problemas asociados con el servicio público de transporte de pasajeros con el señalamiento de que se enfrentaba una problemática compleja, con características tales como la excesiva oferta en zonas urbanas y la falta de atención en áreas rurales de difícil acceso; la proliferación de bases ilegales en las cabeceras municipales y el incumplimiento de requisitos legales para la prestación del servicio concesionado.

Se observaba la descapitalización de muchos concesionarios para renovar su flota vehicular, lo que además de afectar la calidad del servicio, generaba serios problemas de saturación vial y contaminación ambiental, principalmente en las dos zonas metropolitanas del estado.

En cuanto al funcionamiento del transporte metropolitano entre el Estado de México y el Distrito Federal, se destacaba la invasión y sobresaturación de rutas y derroteros, las tarifas desiguales, los conflictos entre organizaciones del transporte, la irregularidad en el servicio y la falta de capacitación a operadores. Se proponía avanzar en la renovación del parque vehicular y constituirla en una prioridad que impulsara el gobierno a efecto de cumplir con las normas establecidas y evitar

la obsolescencia de vehículos que pudieran significar un riesgo para el usuario del servicio.

Se señalaba la agudización de las insuficiencias regulatorias y de control por parte de las autoridades, así como las deficiencias y los conflictos por parte de los concesionarios y, como cabría esperar, de quienes sin autorización prestaban el servicio de transporte, pero que eran tolerados.

En ese diagnóstico se reiteraban varios de los problemas asociados con el transporte enunciados ya en planes anteriores, aun cuando la mayoría de ellos se referían a las condiciones del servicio sin hacer mención respecto a las características de la instancia de gobierno responsable de la planeación, autorización y supervisión del servicio.

Se apuntaba que el incremento poblacional era la causa de la proliferación anárquica de los nuevos servicios de transporte público y a que no se derivaban éstos de un proceso integral de planeación y programación del mismo.

Sin embargo, en esa interpretación no se seguía la cadena de interacciones en la que el intenso incremento poblacional, consistente en su mayor parte en flujos de población de bajos ingresos hacia las zonas metropolitanas de la entidad, aunado a una deficiente planeación y regulación del uso del suelo que no consideraba, entre otros aspectos, los equipamientos necesarios en las zonas de crecimiento, generaba una fuerte demanda del servicio de transporte, el cual presentaba severas deficiencias, ya que carecía también de un sistema de planeación adecuado en cuanto a la infraestructura necesaria, la organización del servicio, el tipo y la edad de los vehículos y la accesibilidad para todos los usuarios; es decir, que esa falta de condiciones apropiadas de parte del servicio concesionado, generaba además de una mala atención de las necesidades de la población, un escenario propicio para la aparición de prestadores irregulares con bajos niveles de preparación y limitadas condiciones operativas que, atraídos por la tolerancia de las autoridades, operaban en condiciones precarias de seguridad y sa-

turaban las vías públicas, con lo que se agravaban los problemas de largos tiempos de recorrido, incomodidad para los usuarios y contaminación ambiental.

En el *Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005* se proponían como objetivos: modernizar y ampliar las comunicaciones y el transporte a fin de contribuir al desarrollo socioeconómico de la entidad; incrementar la calidad del servicio público de transporte de pasajeros, el de carga y el mixto; impulsar la construcción de nuevas líneas de transporte masivo para cada una de las dos zonas metropolitanas de la entidad y regular la prestación del servicio público de transporte terrestre en la modalidad de bicitaxis en coordinación con las autoridades municipales.

En cuanto a las políticas que se debían seguir, se proponía fortalecer orgánica y funcionalmente a la entidad normativa del transporte a fin de dotarla de la capacidad suficiente para regular y controlar el servicio, actuar con firmeza en el cumplimiento de los convenios metropolitanos suscritos con las autoridades del Distrito Federal y del gobierno federal en materia de regulación del transporte, y aplicar de manera estricta la normatividad para el funcionamiento del transporte público y en el otorgamiento de concesiones, permisos y autorizaciones. Asimismo, para incrementar los programas de capacitación a los operadores del transporte público de pasajeros, carga y mixto, e impulsar los sistemas de transporte masivo.

En el rubro denominado estrategias se señalaban, entre otras, las siguientes: instaurar el programa de construcción y descentralización de terminales de transporte público estatal y federal en aquellas zonas que lo justificasen; impulsar, con el apoyo de los ayuntamientos y de la iniciativa privada, la constitución de los 122 consejos municipales de transporte público y vialidad que contribuyeran a la solución de los problemas locales en esa materia; fortalecer la coordinación metropolitana a fin de concluir el proceso de regularización de los servicios de penetración entre el Estado de México y el Distrito Federal; simplificar y agilizar la atención a los requerimientos del público usuario del

transporte concesionado; continuar con la aplicación del programa de reordenamiento integral del transporte; capacitar a los operadores del transporte público desde el punto de vista técnico y social con el objetivo de que prestaran un mejor servicio; elaborar el programa integral de medicina preventiva del transporte público; abatir los índices de inseguridad en los tramos carreteros a partir de la coordinación interinstitucional y de los tres niveles de gobierno; estimular el programa de sustitución del uso de gasolina y diesel por gas natural comprimido y licuado de petróleo en las unidades de servicio público del transporte terrestre y coordinar las acciones con las autoridades de los distintos ámbitos de gobierno para impulsar el sistema integral de transporte masivo.

El diagnóstico y las propuestas de la administración 1999-2005 en materia de transporte fueron casi exhaustivos, ya que para un buen número de los aspectos del servicio se proponían acciones en cuestiones como la normatividad, la regularización y el reordenamiento, en el cual la estructura burocrática tendría la mayor responsabilidad, pero también acciones con un enfoque pluralista con la constitución de los consejos municipales y la coordinación con otras instancias de gobierno.

Para llevar a cabo esas propuestas, en noviembre de 2000, con el propósito de fortalecer orgánica y funcionalmente las acciones de operación, regulación y control de la red vial, del transporte y de las comunicaciones, se crearon, adscritas a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Subsecretaría de Transporte y la Subsecretaría de Infraestructura Carretera, Vial y de Comunicaciones.

En agosto de 2001 se creó el Sistema General de Autopistas, Aeropuertos, Servicios Conexos y Auxiliares del Estado de México como un organismo público descentralizado de carácter estatal cuyo propósito era coordinar los programas y acciones relacionados con la infraestructura vial de cuota, y efectuar investigaciones y estudios que le permitieran al gobierno del estado sustentar las solicitudes de concesiones o permisos ante las autoridades federales para la administración, operación, explotación y, en su caso, construcción de infraestructura en el territorio estatal.

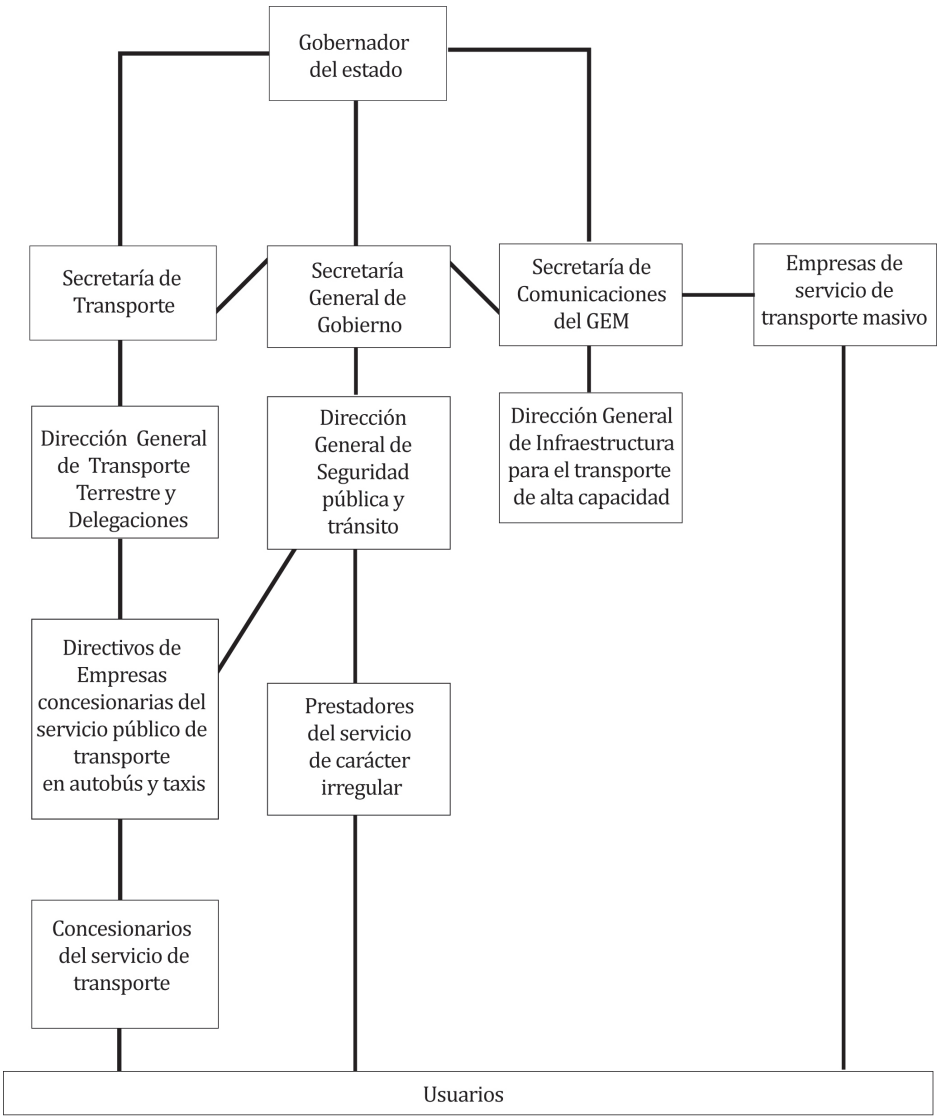
En junio de 2002 se fortaleció la estructura de la Dirección General de Transporte Terrestre con la incorporación de tres nuevas delegaciones regionales, que sumadas a las nueve existentes, totalizaban 12. Asimismo, cambió a dirección general, la Dirección de Programación, Normatividad y Estudios del Transporte, dependiente de la Subsecretaría de Transporte.

Una medida adicional de corte estructural en la administración pública en el tema del transporte, fue el Acuerdo número 86 del Ejecutivo del Estado del 2 de agosto de 2002, por el que se creó la Secretaría de Comunicaciones como dependencia encargada del desarrollo y la administración de la infraestructura vial primaria y de la regulación de las comunicaciones de jurisdicción local, y que quedaría separada de la Secretaría de Transporte, así podría concentrar sus esfuerzos en la operación del servicio de transporte concesionado.

De la revisión de las propuestas y las acciones de gobierno, así como de las características de la instancia de gobierno encargada de lo que genéricamente podría llamarse el manejo del servicio de transporte en la entidad, se puede ver que dicha instancia pasó de ser una Dirección de Tránsito en sus inicios, hasta convertirse, de acuerdo con los términos del acuerdo previamente citado, en dos secretarías –que es el rango más alto dentro de la estructura del gobierno estatal– una de ellas como responsable de la coordinación con los prestadores del servicio concesionado y otra como responsable del desarrollo de la infraestructura física, pero también de la concertación con actores públicos y privados para el desarrollo de opciones de transporte masivo.

Las condiciones antes mencionadas se presentan en la figura siguiente:

FIGURA 5
ESTRUCTURA JERÁRQUICA DEL SERVICIO DE TRANSPORTE, ADMINISTRACIÓN 1999-2005



Fuente: Elaboración propia.

En la figura anterior se puede advertir que con las modificaciones hechas a la norma se configuraron dos ramas en la combinación de estructura jerárquica y redes de política (Porras, 2001) en las que el número de actores ha crecido desde la propuesta del plan anterior, ya que ahora una rama se integra por la autoridad estatal –a través de la Secretaría de Transporte–, los concesionarios del servicio tradicional de transporte de autobús y taxi, y los prestadores irregulares del servicio. La otra rama está constituida por la autoridad estatal –a través de la Secretaría de Comunicaciones– las empresas del servicio de transporte masivo –como el tren ligero– y el gobierno federal y el Gobierno del Distrito Federal, para el caso de la zona conurbada del valle de México.

En esta estructura todos los actores tienen alguna participación en el servicio de transporte. La interdependencia es de intercambio entre el gobierno del estado y los concesionarios. En el caso de la zona conurbada con el Distrito Federal y de las carreteras federales, la interdependencia del gobierno del estado con el gobierno federal y con el Gobierno del Distrito Federal se da más bien en términos de acuerdos y convenios.

Los prestadores irregulares del servicio, en la forma de organizaciones de taxis colectivos, tienen una interrelación de facto de sus dirigentes con las instancias de vigilancia del Gobierno del Estado de México, del gobierno federal y del Gobierno del Distrito Federal.

En el sexto informe de gobierno de la administración 1999-2005, se daba cuenta de la existencia por separado de la Secretaría de Comunicaciones y de la Secretaría de Transporte, con lo que la atención a la infraestructura se diferenciaba de la atención al componente móvil del servicio. En el apartado de modernización de las comunicaciones se señalaban múltiples acciones en materia de construcción y conservación de carreteras y vialidades. Se informaba que con la acción de los gobiernos federal, estatal y el del Distrito Federal, se había dado inicio a la construcción del Ferrocarril Suburbano de la Zona Metropolitana del valle de México en su tramo Cuautitlán-Buenavista.

En cuanto al ordenamiento del servicio público de transporte, se informó que éste se había iniciado con la participación de los representantes de las organizaciones de transportistas y había consistido principalmente en trámites para la identificación de los vehículos, en la regularización de un gran número de prestadores que operaban de manera informal, sobre todo en la modalidad de taxi individual y en el otorgamiento de nuevas concesiones.

Esta administración se desenvolvió en medio de cambios en el contexto de orden económico y político, ya que por una parte en 1997 había sido electo por primera vez un gobernante de un partido distinto (el PRD) al PRI en el Distrito Federal y en el plano nacional, en el año 2000 asumió la presidencia también otro partido (el PAN) diferente al PRI, además de que ya no se presentó en ese último año otra versión de las crisis que sexenalmente habían ocurrido. Los cambios mencionados le permitieron una mayor independencia al gobierno estatal y una mayor posibilidad de coordinar proyectos de transporte que requerían de la participación de las dos instancias mencionadas.

3.8. Análisis de la estructura jerárquica y de la red de políticas

En la figura 5 se muestra la estructura y la red resultantes de la revisión de planes de desarrollo, informes de gobierno y disposiciones normativas. Cabe hacer notar que la red formal actuante en este momento en el valle de Toluca es la que se muestra en la parte izquierda de la figura, en la cual los concesionarios, no obstante que son un número considerable de empresas –alrededor de veinte en la zona del valle de Toluca– con diferencias entre ellas, se agrupan como un solo actor por una aplicación del principio de equivalencia estructural (Porras, 2001), según el cual existen pautas de acción uniformes entre actores.

En la parte que sigue se analizan las relaciones entre los actores desde una perspectiva nominalista, es decir, por la mención hecha de ellos en los documentos revisados.

En cuanto al análisis posicional, que de acuerdo con Porras (2001) se refiere a la relevancia de los actores, se tiene que el actor en el que se concentran las mayores atribuciones legales para determinar las condiciones del servicio de transporte público de personas en las áreas urbanas y suburbanas, es la Secretaría de Transporte del Gobierno del Estado de México, respecto de la cual se analizarán las relaciones de los demás actores.

En cuanto a las relaciones intergubernamentales, se puede señalar que las interacciones entre la Secretaría de Transporte del Gobierno del Estado de México y los gobiernos municipales de la entidad son escasas y, en el mejor de los casos, consisten en el intercambio de opiniones y en la formulación de recomendaciones, debido a que no existe disposición normativa que le dé un papel decisorio a la participación de la instancia municipal en la definición de políticas de transporte. Se puede decir que los municipios son actores periféricos.

En lo que toca a la relación con el gobierno federal, la instancia desconcentrada de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el Centro SCT, solamente tiene entre sus atribuciones la realización de exámenes médicos y la expedición de licencias y permisos a operadores del servicio de autotransporte en caminos de jurisdicción federal, por lo que se da una relación también de orden periférico.

La relación entre las secretarías del gobierno del estado asociadas con aspectos específicos del servicio de transporte está dada por lo dispuesto en la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México*, en la que se señala que las secretarías tendrán el mismo rango, no tendrán preeminencia una sobre la otra y deberán coordinar entre sí sus acciones y proporcionarse la información necesaria cuando el ejercicio de sus funciones así lo requiera, lo que, dado el papel complementario de sus acciones, hace suponer una relación de carácter central, puesto que además en algún momento pueden intercambiar esa centralidad, aunque la presencia de la Secretaría General de Gobierno pudiera hacer suponer una mayor centralidad de esta secretaría.

La interrelación entre la Secretaría de Transporte del Gobierno del Estado de México y los concesionarios es de intercambio, porque la primera le otorga a los segundos la autorización para prestar el servicio en forma de concesión de acuerdo con ciertas condiciones, y los segundos ofrecen el servicio a un tercero que es la población. De aquí se sigue que si la Secretaría de Transporte establece con claridad los requisitos para prestar el servicio de la mejor manera para la población, y si cuenta con los instrumentos, la capacidad y la voluntad de ejercerlos para controlar la forma de operar de los concesionarios, el resultado será un buen servicio de transporte. Además, se puede contar con la asistencia y el apoyo de las instancias de vigilancia de tránsito del gobierno estatal, del gobierno federal y de los gobiernos municipales.

La interacción de la Secretaría de Transporte, a través de sus delegaciones, con los prestadores irregulares del servicio es de identificación y sanción, pero no de reconocimiento formal, lo que genera una situación de ambigüedad, ya que se sabe que existen los prestadores irregulares e incluso se les ubica y se les cuantifica, pero no se les reconoce.

La misma situación se da entre esos prestadores irregulares y las instancias operativas estatales, federales y municipales encargadas de la vigilancia del tránsito, con las que se da una relación informal que permite la operación de los primeros.

En el valle de México, la estructura que se manifiesta es la de toda la figura anterior, ya que en esa zona conviven las instancias del Gobierno del Estado de México, el Gobierno del Distrito Federal, el gobierno federal, los gobiernos municipales, los prestadores tradicionales concesionados del servicio de transporte en varias modalidades, los prestadores irregulares, los servicios de transporte ya existentes del Gobierno del Distrito Federal y los prestadores de servicio de transporte masivo que, con la participación de los niveles de gobierno federal, estatal y municipal y del Distrito Federal, realizan proyectos de este tipo en el territorio del Estado de México, con algún punto extremo en

la ciudad de México y utilizando, en varios de ellos, infraestructura de carácter federal.

En esta zona se tendrían entonces tres tipos de interacciones entre la estructura burocrática y los prestadores del servicio: una relacionada con los prestadores del servicio tradicional concesionado, otra de los prestadores irregulares y una tercera del transporte masivo.

Respecto de la primera, la del servicio concesionado, la centralidad la comparten los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México en virtud de que las rutas de transporte autorizadas en una de las entidades, transitan también por territorio de la otra, lo que redunda en la necesidad de acuerdos.

En la que se genera alrededor del servicio irregular, ésta tiene un comportamiento parecido al de la red identificada para este tipo de prestadores en el valle de Toluca, aunque ahora con un actor más: las autoridades de vigilancia del Distrito Federal.

En cuanto a la relación con el transporte masivo, la centralidad en principio se podría atribuir, por jerarquía, a la instancia del gobierno federal, también por jurisdicción sobre los derechos de vía y por financiamiento del proyecto; sin embargo, la promoción y coordinación que pueda realizar la instancia estatal pueden darle un papel preponderante de acuerdo con sus condiciones de participación.

En resumen, se puede señalar que a excepción de la administración 1981-1987 en la cual se trató de satisfacer la demanda de transporte urbano y suburbano desde el propio gobierno, en los demás casos se ha intentado lograr con la participación de actores privados. Sin embargo, de acuerdo a los sucesivos informes, los resultados no han sido los esperados ya que se ha dado cuenta de variadas insuficiencias del servicio. Lo anterior ha llevado a diversas reformas en la estructura administrativa en la que desde el gobierno se planea y se coordina el servicio de transporte. Así se procedió en la administración 1987-1993 al crear la Secretaría de Comunicaciones y Transporte, en

la correspondiente al periodo 1993-1999 se hicieron un conjunto de modificaciones y ampliaciones a la estructura, entre las que destaca la instancia encargada de la promoción del transporte masivo y en la administración 1999–2005 se procedió a separar las funciones de comunicaciones y de transporte mediante la creación de dos secretarías con el propósito de atender, de manera específica, por una parte lo relativo a la infraestructura y por la otra los aspectos relacionados con la operación del servicio de transporte.

3.9 El tema ambiental

Un aspecto que ha tomado una relevancia creciente es el que se refiere al daño que se produce a la salud, a los ecosistemas del entorno próximo y a la generación del efecto invernadero por la generación de contaminantes atmosféricos por parte de los vehículos automotores utilizados en el servicio de transporte, los cuales producen contaminantes como el monóxido de carbono, los óxidos de nitrógeno y partículas suspendidas, principalmente.

Estudios realizados sobre el tema como el de Molina (2002) han destacado la importancia que tiene el servicio público de transporte en la generación de estos contaminantes en la parte conurbada de la entidad con la ciudad de México y los programas respectivos generados tanto por las instancias metropolitanas como por el gobierno del estado que han propuesto diversas medidas para su atención.

La acción pública para atender el problema de la contaminación atmosférica por las llamadas fuentes móviles tiene dos componentes principales, por una parte desde el gobierno y como una competencia del nivel estatal, corresponde a la Secretaría de Ecología establecer los límites de emisiones de los vehículos y autorizar y vigilar a los centros de verificación respectivos, sin embargo la verificación de que se cumpla con la norma por parte de los vehículos tanto particulares como del servicio público, queda a cargo de los agentes encargados de la vigilancia del tránsito vehicular y no siempre se atiende a este aspecto, salvo en la zona conurbada con la ciudad de México.

Otro grupo de actores sobre el tema ambiental relacionado con el transporte, son organizaciones no gubernamentales que realizan estudios y propuestas sobre como lograr un servicio que a la vez de eficiente sea amigable con el ambiente, entre las que se pueden citar al Centro Mario Molina para Estudios Estratégicos de Energía y Medio Ambiente.

Capítulo 4

La acción pública en la práctica: la visión de los actores

Todo el análisis realizado hasta este punto se ha hecho a partir de la revisión de documentos que de manera formal describen tanto la organización jerárquica que desde el gobierno se ha establecido para atender el servicio de transporte, como las estrategias propuestas en los planes de gobierno para el mismo propósito.

Desde esa perspectiva, se esperaría que la acción pública en materia de transporte tuviera un desempeño dado por lo prescrito en los documentos de gobierno y las características también formales de los actores y sus interacciones; sin embargo, en la realidad pudiera haber un comportamiento diferente al esperado, lo cual, en alguna medida, podría explicar el desencuentro entre los resultados previstos en los planes y los realmente alcanzados.

Para tratar de conocer cuál ha sido el comportamiento real de los actores y cuáles los términos de los intercambios entre ellos, así como el efecto en la acción pública en el tema de transporte en la zona de referencia, se recurrió a entrevistas con ex funcionarios estatales, municipales y federales, y con directivos de empresas concesionarias del servicio, a quienes se les planteó el hecho fundamental de que el servicio de transporte no respondía a las necesidades y las expectativas de la población.

El procedimiento seguido consistió en identificar primero a personas que pudieran tener conocimiento del fenómeno al interior tanto de la dependencia del gobierno del estado responsable de la planeación y la regulación del servicio de transporte, como de la instancia respectiva del gobierno municipal de Toluca y de la instancia del gobierno federal relacionada con el servicio de transporte. Asimismo, a personas que pudieran expresar el punto de vista de los concesionarios.

Para el caso de las personas que pudiesen proporcionar información desde el lado gubernamental, se recurrió a egresados o ex profesores

universitarios que hubiesen desempeñado algún cargo en el área de transporte respectiva.

Para el caso de los permisionarios se recurrió a directivos de empresas a las que se les habían hecho algunos estudios sobre demanda de transporte o a otros con los que se tenían relaciones de amistad y que estuvieran o hubieran estado al frente de alguna de las empresas concesionarias.

Así, fue posible entrevistar a un ex director técnico y a un ex director del Instituto de Transporte de la Secretaría de Transporte del Gobierno del Estado de México; a una ex directora de Vialidad y Transporte del gobierno municipal de Toluca; a tres directivos de empresas de transporte del valle de Toluca y a dos ex funcionarios federales. Cabe apuntar que el resultado con estos dos últimos fue muy magro, ya que estuvieron más orientados a deslindar a la dependencia en la que prestaron sus servicios de cualquier responsabilidad en las deficiencias y los problemas del servicio de transporte de carácter urbano y suburbano.

La forma que se utilizó para la obtención de información de parte de los actores identificados fue la entrevista, considerando que es una herramienta flexible que ofrece la posibilidad de aclarar preguntas y reorientar la investigación.

La ventaja esencial de la entrevista reside en que son los mismos actores sociales quienes proporcionan los argumentos relativos a las conductas de los actores tanto al interior como fuera de sus organizaciones.

La forma de entrevista que se siguió fue semiestructurada, en la cual se tienen en mente las preguntas básicas, pero su orden, profundidad y formulación se adaptan a las diversas situaciones y características particulares de los entrevistados.

Las entrevistas se realizaron en lugares cómodos para los entrevistados. Algunos de ellos se manifestaron anuentes a la grabación de la

entrevista, pero a otros no les pareció conveniente que se utilizara ese recurso, por lo que fue necesaria la toma de notas.

El planteamiento básico que se les hizo a los entrevistados fue el de cuáles creían que eran las causas por las que se presentaban problemas en el servicio de transporte –como los identificados en los estudios en mención– a qué factores los atribuían, quiénes eran los actores participantes y en qué términos se daban las relaciones entre ellos.

Con la información obtenida se procedió a modelar la red de relaciones resultante y a calcular indicadores que permitieran, en términos generales, identificar la importancia de los actores en la red y contribuir a explicar el comportamiento de la acción pública en la práctica.

4.1. Desde el interior del gobierno estatal

Según un ex funcionario del gobierno del estado encargado de la realización de estudios técnicos sobre el servicio de transporte, existe una problemática derivada de la forma en que se da la interacción entre las autoridades y los transportistas por la cual estos últimos logran condiciones ventajosas, como es el hecho de que, por ejemplo, las nuevas necesidades del servicio no sean licitadas públicamente, sino otorgadas a alguna de las empresas ya existentes, de acuerdo con la zona que cada una de ellas cubre y no obstante que haya deficiencias en el servicio.

Del mismo modo, si a algunas de esas empresas les son canceladas sus concesiones por violaciones a las reglamentaciones vigentes, los afectados las pueden volver a obtener mediante solicitudes y acuerdos con la autoridad.

Esa interacción por la que la instancia de gobierno favorece a los concesionarios existentes, tiene como consecuencia que la red trabaje en algunos momentos más como una comunidad de políticas donde tienen más importancia los intereses de los participantes en la red que el objetivo formal de esa red de prestar un mejor servicio de transporte público.

Para ese ex funcionario, la forma de funcionamiento de la red radica en las características de sus dos componentes principales: las empresas concesionarias y las autoridades de transporte.

Por una parte, las empresas de transporte están integradas en su mayor parte por la simple agregación de los llamados hombre-camión, que son aquellos que poseen uno o dos vehículos y que los trabajan de acuerdo con sus propias condiciones, lo que muchas veces genera deficiencias diversas de orden técnico, laboral y administrativo, situación que a su vez da lugar a la falta de cumplimiento de los pasos básicos del proceso administrativo (Hampton, 1989) y a una falta de mecanismos orientados a una mayor eficacia de la empresa en el logro de objetivos económicos, debidamente equilibrados con la función social del servicio.

Por otra parte, en opinión del entrevistado existe una alta rotación en los niveles altos e intermedios de la instancia de gobierno encargada de la planeación, la supervisión y el control del servicio público de transporte, lo que suscita que los programas se retomen con distintas perspectivas cada vez que hay un cambio. Adicionalmente, las más de las veces los nuevos funcionarios carecen de la formación profesional necesaria y de un perfil adecuado para el desempeño del cargo que se les confiere, es decir que escapan a las prescripciones señaladas por Weber (en Elwell, 1996) para el adecuado funcionamiento de la burocracia, todo lo cual redunda en una pobre implementación y ejecución de las propuestas contenidas en los planes y los programas institucionales.

De lo señalado hasta aquí por el entrevistado se puede concluir que los arreglos informales (North, 1993) entre los prestadores del servicio y la autoridad, se derivan del hecho de que el actor promotor de la red padece de deficiencias como las señaladas y de que las empresas concesionarias no están en aptitud de cumplir con las diversas normativas, lo que conduce a que la red se armonice en función de los intereses circunstanciales de ambos actores.

Cuando los arreglos informales se dificultan por presiones de la opinión pública o por accidentes repetidos, los prestadores del servicio consideran que están amenazados sus intereses por acciones reales o potenciales de parte de la autoridad y acuden al recurso del amparo para mantener el estado de las cosas y posteriormente influir en las autoridades judiciales para obtener fallos en su favor.

En esos momentos de confrontación, la red sigue funcionando aunque de manera precaria, ya que puede llegarse a paros por parte de los prestadores del servicio, lo que no implica que pasado el problema no vuelva a armonizarse en términos de negociaciones informales.

El ex funcionario entrevistado considera que el marco normativo es adecuado, ya que contiene una serie de disposiciones cuya correcta aplicación haría que las condiciones del servicio en la práctica fuesen mejores.

El problema, en su opinión, se centra en una incapacidad institucional debida, entre otros aspectos, a la falta de preparación de los mandos medios y superiores y a su escasez en el nivel operativo, así como a una propensión a arreglos fuera de la norma.

En cuanto a la vigilancia, el entrevistado señaló que se suponía que las áreas de tránsito estatal y las municipales serían coadyuvantes en la aplicación de la norma, pero no es así, y en relación con los aspectos que son propiamente de tránsito, se da el fenómeno de que las empresas en general y los conductores en particular llegan a acuerdos económicos con el personal operativo de tránsito para poder trabajar en sus propios términos, que no siempre son los establecidos en la norma.

Una evidencia de falta de aplicación de la norma es la operación del servicio de transporte colectivo que se presta en vehículos autorizados para transporte individual (taxis) y que funciona como suplemento al insuficiente servicio de transporte en autobús. Ese servicio de taxi colectivo no está previsto en la ley y, sin embargo, se ha convertido en un

medio muy utilizado para el traslado de personas entre centros urbanos y sus poblaciones periféricas.

En cuanto a las relaciones intergubernamentales, el entrevistado afirmó que los gobiernos municipales tienen una escasa participación, ya que se les da poca importancia por cuestiones políticas y con la instancia desconcentrada de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes del gobierno federal hay relaciones solamente para casos específicos, no de manera sistemática y organizada.

A partir de las opiniones vertidas por el ex funcionario entrevistado, se puede señalar que desde el enfoque de redes de políticas se identifica por una parte la estrecha relación entre los directivos de las empresas y la dirección de transporte y una relación directa entre los operadores de los vehículos tanto regulares como irregulares con el personal operativo de vigilancia.

4.2. Desde el área de inteligencia del gobierno estatal

Para un ex director del Instituto de Transporte del Estado de México, que es un organismo sectorizado en la Secretaría de Transporte, la causa principal de la mala calidad del servicio de transporte está en la forma que asume la relación entre el dueño del vehículo y el operador del mismo, ya que este último debe entregar una cantidad diaria al dueño basada en un cierto número de ciclos de manejo y un cierto nivel de ocupación, lo que genera un ingreso total con el cual el operador debe cubrir la "cuenta" que se entrega al dueño, el pago del combustible, otros gastos administrativos y operativos, y su propio jornal, que es la cantidad restante. El operador del vehículo es también responsable de mantener buenas relaciones con el personal operativo de las instancias de regulación y del transporte.

Como la zona centro de la ciudad es la de mayor demanda, las empresas procuran que sus derroteros pasen por ella que es donde los operadores tratan de agenciarse el mayor número de pasajeros marginando las zonas de menor demanda y de mayor tiempo de recorrido,

como las poblaciones de menor capacidad económica y más alejadas de la actividades industriales, educativas, comerciales y de servicios. De acuerdo con el ex funcionario, la forma de operación de los vehículos del transporte público está determinada por la lógica de la relación entre los concesionarios y los operadores de los vehículos.

En ese sentido, el entrevistado señaló que la Secretaría de Transporte del gobierno del estado ha propuesto un proceso de modernización en el sistema de administración de los ingresos del servicio público de transporte que permitiría transformar la forma de prestación del servicio a una más organizada.

El sistema planteado, cuya implantación se ha venido anunciando desde el año 2005, es el del denominado prepago, por el cual los usuarios adquirirían una tarjeta para el pago del servicio y dicho ingreso iría a un fondo donde se acreditaría a la unidad correspondiente; con ese sistema se tendría que pagar por porcentaje o salario al conductor y se evitarían hasta cierto punto algunos de los problemas actuales. El cambio en el sistema de administración iría acompañado por un reordenamiento en el número y el tipo de vehículos y en la organización de las empresas. La propuesta toma en cuenta la restricción de recursos de la secretaría para supervisar el servicio de manera tradicional, por lo que se plantean mecanismos que por sí mismos permitan mejorar la forma de administración del servicio y su operación. Cabe señalar que la próxima instalación de ese sistema para la administración de las empresas de transporte recién fue reiterada en septiembre de 2008 por el secretario del ramo.

4.3. La perspectiva de los concesionarios

De acuerdo con conversaciones realizadas con tres directivos de empresas concesionarias que prestan el servicio de transporte en la zona urbana de la ciudad de Toluca, el crecimiento en el número de lo que pudieran denominarse empresas de transporte, que en realidad son la mayoría de las veces cooperativas de permisionarios, se ha dado de manera sui géneris, ya que por lo general el surgimiento de una nueva empresa se da por escisión de una ya existente.

Así, se sabe que en la década de 1950 se creó la primera empresa de transporte de Toluca, denominada Colón Nacional, la cual en los años sesenta sufrió una división de la que surgió una nueva empresa denominada Sindicato de Permisionarios.

Las razones principales detrás de las escisiones de las empresas son las pugnas internas entre grupos de poder, pugnas que se producen cuando una parte de los socios deja de estar de acuerdo con la dirigencia y conforma lo que se denomina 'disidencia', que comienza a operar de manera independiente de la dirigencia sin que ésta pueda recuperar el control, ya sea por evidencias en su contra de manejos inapropiados o porque el otro grupo cuenta con los recursos y las relaciones para actuar de manera independiente.

En esos casos, las dos partes siguen prestando el servicio dentro de los derroteros autorizados a la empresa original, y si hay un acuerdo se los reparten, lo que en principio requiere de arreglos informales con la autoridad –con función mediadora– que implican el reconocimiento de facto de las partes y la posterior oficialización de la disidencia como una nueva empresa. En todo ese proceso se dan una serie de transacciones no oficiales entre las partes y la autoridad involucrada que se formalizan una vez alcanzado un acuerdo. Cabe señalar que el caso más reciente de este tipo de fenómeno se dio en el año 2008, cuando la empresa 2 de Marzo se dividió en dos empresas: una que siguió usando la misma denominación y otra llamada Servicio Intermetropolitano; luego de la escisión, ambas denunciaron la invasión de sus derroteros por otra empresa denominada STUT, que aprovechó las circunstancias para comenzar a operar.

Situaciones como la anterior hacen que de pronto haya un mayor número de vehículos en un derrotero determinado y que se presenten otro tipo de irregularidades, como vehículos de mayor antigüedad a la permitida, lo que es tolerado por la autoridad con el ánimo, en el mejor de los casos, de evitar confrontaciones en la vía pública.

En los arreglos informales entre los directivos de las empresas y las autoridades –que posteriormente se formalizan– participan los so-

cios con aportaciones específicas, y si algunos de ellos no obtienen los beneficios esperados, fomentan entonces la disidencia. Es preciso señalar que si el aumento en el número de vehículos se da por esos fenómenos de disidencia, el resto de las empresas aceptan ese incremento en función de que a su vez les permite a ellos ampliar su parque vehicular, objetivo que logran, cabe suponer, por medio de acuerdos con la autoridad con el argumento de un necesario equilibrio en el número de concesiones.

Cuando las condiciones internas de las empresas son de estabilidad, en el camino para consolidarse y crecer generalmente cada empresa actúa por separado con la autoridad buscando alargar y ampliar sus derroteros hacia nuevas zonas de demanda, algunas de las cuales están ya cubriendo en los hechos, a veces incluso sobre los derroteros de otras empresas.

Los 'alargamientos' se autorizarán con mayor facilidad si corresponden a derroteros propios de la empresa, pero se complican si involucran a otros prestadores. En ese caso, la autorización dependerá del tamaño y la capacidad de la empresa solicitante y la empresa afectada. Una empresa de mayor peso económico podrá obtener ampliaciones y nuevas rutas con más facilidad que una empresa pequeña, que tratará de crecer en zonas poco atractivas para otras por las condiciones de las vialidades o por la baja demanda.

Dos o más empresas pueden actuar conjuntamente cuando tienen intereses económicos comunes y desean realizar acciones que requieren ser legitimadas por la autoridad y que no se quieren compartir con otras empresas.

Asimismo, las empresas actúan como unidad para acordar con la autoridad la forma de proceder en aspectos como la fijación de nuevas tarifas o la forma de atender las nuevas necesidades detectadas –con lo que impiden la convocatoria abierta– o cuando existe una amenaza de otras empresas ajenas a las que ya están trabajando o hay proyectos de gobierno que les pueden afectar.

En cuanto a las propuestas de la autoridad para modificar de manera sustancial las condiciones del servicio, los directivos de las empresas entrevistados son escépticos respecto de las intenciones detrás de las propuestas, ya que refieren incapacidad técnica o falta de una intención real de mejorar el servicio o incluso el afán de esas autoridades de perjudicarlos en beneficio de empresas de mayor capacidad financiera.

No obstante reconocen que el gobierno del estado puede aplicar la ley en el sentido que a él le convenga, por lo que tratan de encontrar la manera de permanecer cerca de la autoridad respectiva y de ver en qué medida pueden ajustarse a las nuevas políticas; sin embargo refieren que en la mayoría de los casos, esas nuevas políticas se enuncian e incluso se elaboran los estudios respectivos, pero no se llevan a la práctica.

Esta situación, agregan los directivos, ha venido ocurriendo desde hace ya más de veinte años. Señalan que el cambio más notorio que ha habido en ese lapso fue un gran aumento de concesiones a vehículos de transporte individual (taxis), puesto que ahora el otorgamiento de tales autorizaciones se ha vuelto discrecional; sin embargo, afirman que uno de los grandes problemas es la existencia de vehículos que prestan el servicio de manera irregular (sin autorización), pero reconocen que ellos mismos tienen unidades en esas condiciones.

En resumen, se puede señalar que la principal preocupación de los directivos de las empresas es la protección de sus intereses y es en función de ello que se da su relación con la autoridad, con la que mantienen reiterados encuentros directos en la instancia del delegado de la zona de que se trate y de ser necesario también con el director general.

Otro directivo entrevistado argumenta que la causa de la desorganización de las empresas es que alrededor de sesenta por ciento de los 3,500 vehículos de transporte que circulan en la zona del valle de Toluca pertenece a los llamados hombre-camión, que es aquel con un nivel cultural y económico medio bajo, que posee uno o dos camiones

–de los cuales vive de manera discreta– y que no está en posibilidades reales de ofrecer mejores condiciones de servicio debido a sus limitaciones económicas, financieras y organizativas, pero que es protegido por los directivos de la empresa.

Según ese directivo, las condiciones actuales han llevado a que el transporte dependa de los operadores, ya que las condiciones de trabajo propician la escasez de ellos que imponen de alguna manera los términos de prestación del servicio.

Por otra parte, señala que cuando se ha intentado cambiar los vehículos por otros nuevos, las condiciones del crédito hacen que se trabaje para las arrendadoras y las financieras, y por ello se han visto obligados a renovar el parque con vehículos seminuevos.

Para ese concesionario, la corrupción es un ingrediente que explica en gran medida el que los programas de gobierno sean una cadena de engaños y de ficciones sobre los resultados que presuntamente tendrán las medidas propuestas. En realidad, dice, esos programas sólo sirven para que los funcionarios sigan en sus puestos disfrutando de los ingresos legales y extralegales.

Los planteamientos anteriores llevarían a la conclusión de que la estructura burocrática actuaría llevada por un propósito de sus integrantes de atender a sus beneficios individuales (Frederickson y Smith, 2003), y, por otra, que se propone mejorar el servicio de transporte por medio de una estructura burocrática que es, en buena medida, la causante de la complejidad del problema (Vergara, 1996).

Como se puede apreciar, para los directivos de las empresas de transporte –quienes poco o nada se refieren a los propósitos de los planes de gobierno– el problema de la aplicación de las propuestas de mejoramiento del servicio es que éstas ni siquiera acreditan que en realidad sean una posibilidad de mejora, ya que no se comienza por lo que, de acuerdo con ellos, debiera ser el primer paso: evitar que haya prestadores irregulares del servicio, lo cual ocurre en razón, se dice,

de los ingresos que de manera extraordinaria generan para las autoridades involucradas.

En gran medida, la percepción de los directivos de las empresas es que las acciones del gobierno sólo se orientan, en el caso de posibles transformaciones de fondo, a favorecer a empresas de mayor capacidad económica, y en la cotidianidad, a favorecer a los prestadores irregulares.

No obstante, declaran estar de acuerdo en que es el usuario el que padece las malas condiciones del servicio y en que es ya urgente su mejora; se dicen dispuestos a participar en algún proyecto siempre y cuando se reconozca su derecho a ser ellos los que presten el servicio.

Sobre la forma de administración propia de las empresas concesionarias del servicio como ente productivo, cabe citar el trabajo elaborado por Jiménez (1996) en la zona de estudio, en el cual se señalaba que las funciones de planeación y programación eran bastante rudimentarias, basadas sustancialmente en procesos de prueba y error, ya que se carecía incluso de alguna idea sobre la información que debía registrarse para medir la productividad del servicio.

4.4. Desde el ámbito del gobierno municipal

Considerando que el fenómeno del transporte público urbano y suburbano tiene una expresión concreta en el territorio municipal y que el municipio de Toluca fue el primero en la zona en haber creado una oficina de Vialidad y Transporte, se recurrió a la que fue la primera directora de esa área para conocer su punto de vista acerca de la forma que toma la acción de gobierno, los factores que la determinan y el grado de importancia de sus resultados.

La Dirección de Vialidad y Transporte del municipio de Toluca surgió cuando, en el mes de diciembre de 2003, el gobierno estatal transfirió al gobierno municipal las atribuciones relativas al control del tránsito vehicular, así esa transferencia haya sido de carácter parcial, ya que el

gobierno del estado se reservó el control de las vialidades primarias que conectan con otros municipios. Se trata de un área con capacidad de acción restringida, ya que se limita a realizar estudios y propuestas cuyos resultados son puestos a consideración de la autoridad estatal, que mantiene las facultades regulatorias y de sanción sobre el servicio público de transporte.

Al respecto, se puede señalar que el artículo 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos señala en su fracción V que los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para "intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial".

Sin embargo, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, en los apartados correspondientes a las secretarías de Comunicaciones y Transporte, no hace mención de tareas de coordinación con los gobiernos municipales, aunque sí las menciona, para la primera de ellas, con el gobierno federal.

Por su parte, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México no hace mención del transporte en la formación de las comisiones municipales ni en la prestación de los servicios públicos.

De lo antes señalado se puede concluir que la participación del gobierno municipal es marginal y casuística en el manejo de los asuntos de transporte, si bien cabría apuntar que al haberse municipalizado el tránsito, así haya sido de forma parcial, se tiene la posibilidad de influir en el comportamiento de los prestadores del servicio, aunque éstos señalan que Tránsito municipal se ha convertido en otra aduana.

La dependencia municipal de transporte de Toluca, como resultado de estudios realizados, encontró que uno de los problemas es el de la sobreoferta del servicio de autobuses, que se estima en 60% y que genera conflictos viales en las diferentes avenidas de la ciudad, principalmente en las primarias, e incremento en el número de accidentes, ya que

los conductores del servicio público, por el régimen de contratación "a cuenta" en el que se encuentran y dada la sobreoferta ya mencionada, se ven obligados a competir, de manera irresponsable, por la captación de usuarios, así que se detienen y obstruyen el paso de otros vehículos en los puntos de afluencia de usuarios, hacen ascensos y descensos en cualquier punto del itinerario y, posteriormente, en las zonas de baja captación, exceden las velocidades permitidas.

De acuerdo con la entrevistada, 25% de los accidentes que se producen en el municipio de Toluca son propiciados por el transporte público, y si se tiene en cuenta que éste representa sólo 10% de la flota vehicular que circula en la zona, se puede ver que tiene una participación relativa muy alta. Peor aún es el hecho de que los accidentes fatales son ocasionados en 50% por el transporte público.

También señaló que el aumento en el parque vehicular de las empresas no obedece necesariamente a un incremento en la demanda, sino a los intereses de los representantes de las empresas, que así tienen manera de ampliar su campo de acción tanto al interior de su organización como en el territorio en donde prestan el servicio.

La cobertura, la frecuencia y el horario del servicio son desiguales en las diferentes zonas del municipio; hay algunas con una sobreoferta y otras con carencias, como en el caso de la zona norte del municipio, en donde esa carencia puede atribuirse quizá al hecho de que todavía existe un número considerable de calles sin pavimentar y a que queda a criterio del conductor o de los directivos de la empresa que el transporte pase o no por calles de terracería, sumado eso al hecho de que la demanda es más baja allí que en otras zonas y a la forma de contratación de los choferes.

La facultad para establecer las condiciones de la concesión y vigilar que se cumplan los términos establecidos, incluidos el itinerario, la frecuencia, el horario, el tiempo de recorrido, la edad y el estado de las unidades, entre otros aspectos, le corresponde al gobierno del estado.

La dependencia del gobierno del estado encargada de administrar el servicio de transporte urbano de personas en la entidad es la Secretaría de Transporte a través de la Dirección de Transporte Terrestre, que funciona de manera desconcentrada en delegaciones regionales. Desafortunadamente, dichas delegaciones, como en el caso de Toluca, no funcionan adecuadamente en la atención de los problemas, debido no a que carezcan de atribuciones para hacerlo, sino principalmente a que se falla en la aplicación de la ley y en el uso de las atribuciones por parte de los servidores públicos, lo cual se explica en parte porque éstos no tienen el perfil adecuado y porque existe corrupción y frivolidad, además de desprecio por las propuestas de los gobiernos municipales, en particular si éstos provienen de partidos políticos diferentes al que dio origen a la administración estatal. Por ejemplo, cuando la autoridad estatal decide que debe llevarse a cabo alguna acción en materia de transporte en el municipio de Toluca, no le da ningún tipo de aviso ni comunicación al respecto a la autoridad municipal.

Al respecto, la entrevistada señaló la pertinencia de que haya una iniciativa en la legislatura local a efecto de que se haga obligatorio para la autoridad estatal en la materia, tomar en cuenta la opinión de los gobiernos municipales en cualquier acción que se pretenda llevar a cabo. Eso podría concretarse en una comisión metropolitana de transporte en la que participaran, con voz y voto, los ayuntamientos y el gobierno del estado, y en donde se decidieran los asuntos relacionados con el servicio, con lo que se evitaría la gran discrecionalidad con la que se conducen los funcionarios del gobierno estatal.

No comparte la idea de que el servicio de transporte urbano se municipalice, porque los recorridos de las personas son diversos y en las zonas metropolitanas tocan varios municipios, lo que dificultaría su administración, no obstante que la vigilancia del tránsito sí está municipalizada, aunque sólo en su operación, ya que la reglamentación es estatal.

Señala asimismo que la municipalización de la vigilancia del tránsito de vehículos ha tenido diversos contratiempos, como la reducida plan-

tilla de vigilantes, la cultura de transgresión de señalamientos y de los límites de velocidad por parte de los conductores y la corrupción.

El gobierno municipal de Toluca sí estaría en posibilidad de hacer propuestas sobre el tema de la vialidad y el transporte, pero ése no parece ser el caso de los municipios vecinos, que carecen de una estructura y del personal apropiado para esa función, lo que hace que el tema se tenga que restringir al ámbito de competencia estatal.

En resumen, se puede señalar que desde el punto de vista de la ex directora municipal entrevistada, los problemas asociados con el transporte se dan en gran medida por la forma de operación de las empresas concesionarias del servicio y por la incapacidad institucional de la instancia del gobierno del estado para atender el problema, en virtud de la falta de preparación de sus funcionarios y de la presencia de arreglos informales entre las empresas y las autoridades. Tampoco existe una buena comunicación entre los niveles de gobierno ni una instancia de carácter metropolitano, por lo que el gobierno municipal, que detecta de manera más directa los problemas, no puede plantearlos a la instancia competente.

4.5 Los operadores

La obtención de información de parte de los operadores de los vehículos tanto regulares como irregulares revistió de algunas dificultades por la desconfianza que en principio muestran a cualquier interrogatorio, lo que hace que el resultado dependa de la disposición anímica en que se pueda encontrar el operador abordado, quien incluso llega a solicitar a su empresa instrucciones para contestar las preguntas, instrucciones que en todos los casos fueron en sentido negativo. Otros factores limitantes en la obtención de la información son por una parte la perspectiva del operador y las condiciones en que se hace la entrevista, a bordo de los vehículos en movimiento. Respecto de la perspectiva del operador un aspecto básico que comparten es esa percepción de transparencia del usuario al que sólo se ve como fuente de ingresos y que en esa medida viene a atender su principal preocupación: obte-

ner los ingresos que permitan cubrir la cuenta que les pide el dueño del vehículo y tener un buen ingreso para ellos. Otros actores cuyo comportamiento interesa a los operadores son los conductores de los demás vehículos, así como los inspectores de la secretaría de transporte y los operativos de tránsito con quienes procuran mantener una buena relación a efecto de evitar multas por alguna de sus múltiples deficiencias o en caso extremo la detención del vehículo.

4.6. Los usuarios

De la revisión de los estudios realizados en la zona de referencia se pudo encontrar Cárdenas (2001) que los usuarios han manifestado la necesidad de mejorar el servicio de transporte con relación a aspectos como una reglamentación más estricta para todos los vehículos, una mejor forma de operación del transporte público y un horario más amplio, así como menores tiempos de recorrido. Mas recientemente Cárdenas (2006) y en particular los habitantes de las zonas de menor desarrollo, quienes consideran al transporte público como un servicio indispensable, se han referido a aspectos a atender como la inseguridad debida a actos criminales a bordo de los vehículos o en las zonas de ascenso y descenso pero también y como ya se había señalado antes a la inseguridad ocasionada por la forma de operación de los vehículos y a cuestiones como horarios más amplios y menores tiempos de recorrido. Para los habitantes de estas zonas de menor desarrollo se da también el problema de un cada vez mayor porcentaje de sus ingresos que deben dedicar al pago del servicio de transporte.

4.7. Las redes de política en la práctica

De acuerdo con Porras (2001), la red de políticas puede verse desde dos perspectivas, por una parte, como una herramienta general que al mismo tiempo permite un análisis de nivel meso y micro y que simultáneamente mantiene las perspectivas macro de los intereses que interactúan. Por la otra, una forma específica de gobierno que parte de la creencia de que las sociedades actuales se encuentran fragmentadas en subsistemas cerrados y autónomos que funcionan como cam-

pos autorreferidos con origen en la interdependencia de los actores en torno a un determinado recurso. El autor concluye que la red de política es tanto una construcción conceptual como una metodología de investigación que permite acercarse a la forma como se vinculan los actores involucrados en la definición y la ejecución de políticas públicas.

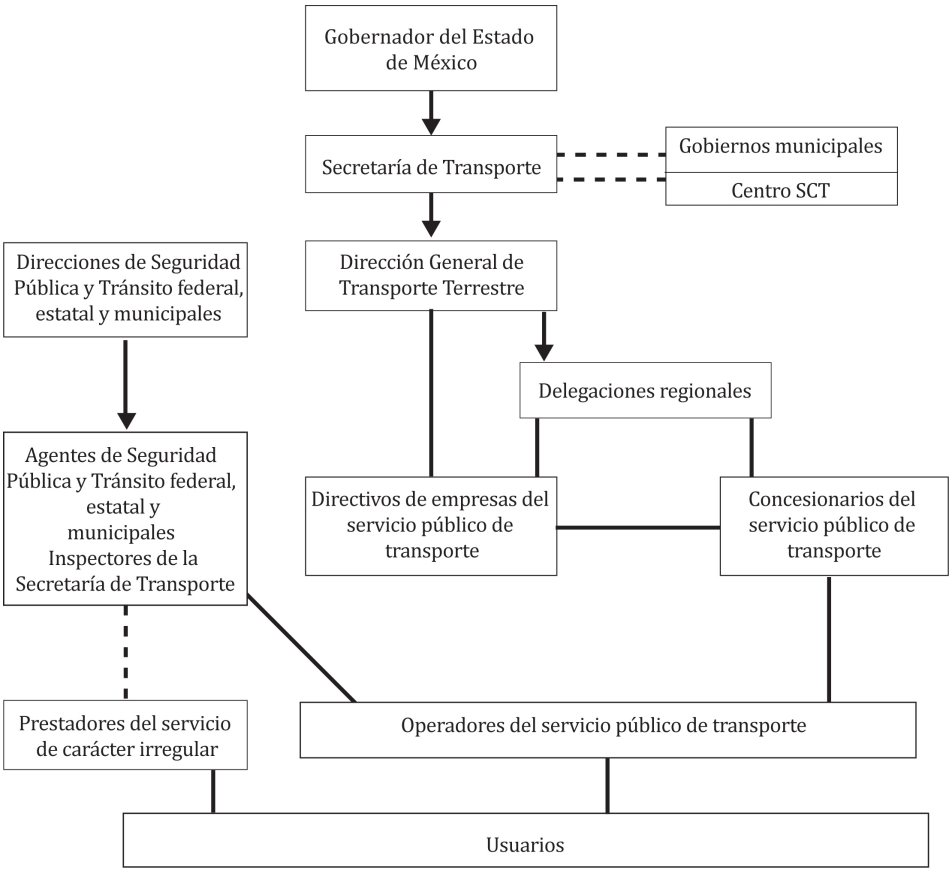
Desde la perspectiva de este libro, el fenómeno del servicio de transporte urbano y suburbano es el resultado de la interacción de actores con una orientación propia pero que interaccionan alrededor de un recurso y constituye un subsistema relativamente cerrado en su funcionamiento. De ahí que pueda ser sujeto de aplicación del software para el análisis de redes de política desarrollado por Borgatti, Everett y Freeman (2002), con el cual es posible identificar la distribución del poder por la posición de los actores dentro de la red. Esta aproximación permite tener una visión que complementa aquella de carácter nominalista basada en la revisión documental, con lo que en conjunto es posible apreciar que dadas ciertas orientaciones generales de los actores, éstos actuarán en favor de ellas según su posición en la red, posición que estará definida por el número y el tipo de interacciones que tengan con el resto de los actores.

Para desarrollar el modelo se procedió primero a construir el esquema de relaciones jerárquicas entre instancias de gobierno y de relaciones de intercambio entre estas últimas y los actores privados. Enseguida se vació la información obtenida tanto de los documentos como de las entrevistas en una matriz de relaciones entre los diferentes actores. Con los datos de la matriz y con el apoyo del software Ucinet 6, se procedió a determinar, por una parte, la gráfica de relaciones, y, por la otra, los índices de centralidad y de intermediación de los actores.

Así entonces, y de acuerdo con lo señalado por los diferentes entrevistados –gubernamentales y concesionarios–, en la zona que sirve de referencia a la presente obra se configura un esquema de relaciones entre actores que comprende, tanto la estructura jerárquica burocrática como la interacción con los prestadores del servicio, regulares e irregulares.

En el esquema que sigue se puede apreciar que existe un mayor desdoblamiento de las relaciones entre los actores del que se construyó con las solas referencias documentales, ya que las instancias de gobierno se desagregan en los actores que tienen una mayor participación en la vida diaria, como lo pueden ser los delegados y los inspectores de transporte, así como las instancias operativas de tránsito. Asimismo, del lado de las empresas concesionarias hay también una mayor desagregación porque se registra por separado a los directivos de las mismas y a los socios o concesionarios, y aparecen los operadores como una instancia clave en el servicio.

FIGURA 6
ESQUEMA DE RELACIONES JERÁRQUICAS Y DE INTERACCIÓN ENTRE LOS ACTORES



Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas a los actores.

Con base en el esquema anterior y en las descripciones del fenómeno obtenidas en las entrevistas –a las que se agregaron las percepciones de los operadores de vehículos regulares e irregulares captadas a bordo de los vehículos–, se construyó la matriz de intercambios entre los actores. En dicha matriz se tiene tanto por filas como por columnas a los mismos actores.

La matriz se integra de manera simétrica por los actores tanto gubernamentales como privados y cuando por las descripciones de las relaciones existentes se estima que existe una interacción de carácter permanente entre dos de ellos, a la casilla de la intersección se le asigna el valor de 1. En el caso de que no haya relación o ésta sea esporádica y sin un intercambio, se le asigna el valor de 0 a la intersección respectiva.

Los valores de 0 o 1 en cada celda se asignaron en función de las prescripciones normativas y de lo señalado en las entrevistas realizadas con los diferentes actores. Así, por ejemplo, en el caso del Gobernador del Estado, éste sólo se relaciona, en materia de transporte, con el Secretario de Transporte; en el caso de la Dirección de Transporte, se señala la relación de ésta hacia arriba con la Secretaría de Transporte, hacia abajo con las delegaciones regionales y hacia afuera del sector gubernamental con los directivos de las empresas.

Las relaciones identificadas tienen un carácter bidireccional; es decir que la interacción se da en ambos sentidos. Por ejemplo, la relación del usuario con los operadores del servicio –regulares o irregulares– es en dos sentidos, ya que el usuario paga una tarifa y recibe a cambio el servicio de transporte.

La matriz así construida permite identificar de mejor manera las interacciones entre los actores y sirve de base para que con ayuda del software Ucinet 6 se construya la red de nodos y vínculos entre ellos, y posteriormente se calculen indicadores de la red que ayuden a comprender el funcionamiento global de la misma y el grado de importancia de los actores.

TABLA 3
MATRIZ DE INTERCAMBIOS

	Gobernador Estado de México	Secretaría de Transporte	Dirección de Transporte Terrestre	Delegaciones Regionales	Direcciones de Tránsito federal, estatal y municipales	Operativos de tránsito federal, estatal y municipales	Inspectores de la Secretaría de Tranporte	Directivos de empresas concesionarias de transporte	Concesionarios del servicio	Operadores del servicio consecionado	Prestadores irregulares del serivicio de tranporte	Usuarios
Gobernador Estado de México		1										
Secretaría de Transporte	1		1									
Dirección de Transporte Terrestre		1		1				1				
Delegaciones Regionales			1				1	1	1			
Direcciones de Tránsito federal, estatal y municipales						1		1	1			
Operativos de tránsito federal, estatal y municipales					1			1	1	1	1	
Inspectores de la Secretaría de Tranporte				1			1	1	1	1	1	
Directivos de empresas concesionarias de transporte			1	1	1	1	1		1			
Concesionarios del servicio				1	1	1	1	1		1		
Operadores del servicio consecionado						1	1		1			1
Prestadores irregulares del serivicio de tranporte								1				1
Usuarios										1	1	

Fuente: Elaboración propia.

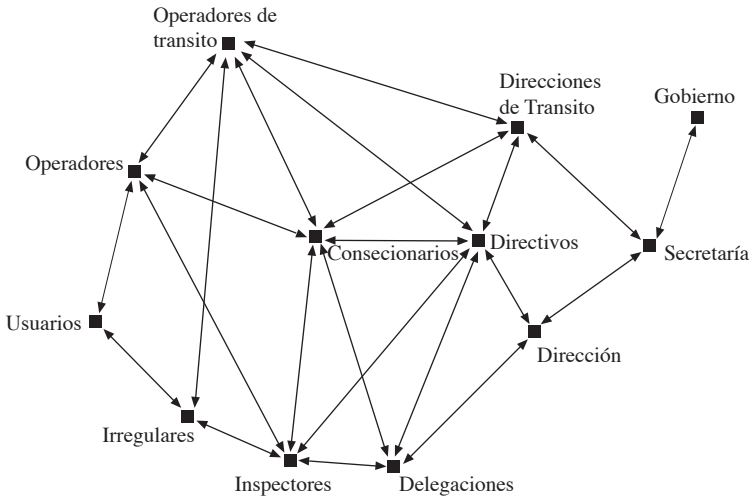
La matriz anterior refleja que las relaciones de los actores se concentran en la parte media y que desde el gobierno la relación con los actores privados se da principalmente por las áreas operativas; asimismo, se percibe que el usuario sólo se relaciona con la parte operativa de los prestadores del servicio.

Construcción de la red de relaciones

Como ya se dijo, la gráfica de la red de relaciones resultante de la matriz de intercambios está formada por nodos que representan a los actores y que están conectados entre sí según si el valor respectivo en la matriz es de 1, o no conectados si el valor en la matriz es de 0.

La gráfica de la red es la siguiente:

FIGURA 7.
GRÁFICA DE RED



Fuente: Elaboración propia.

La gráfica anterior permite visualizar algunos aspectos que contribuyen a explicar el funcionamiento de la acción gubernamental en materia de transporte público. Así, por ejemplo, se puede observar que la estructura jerárquica funciona desde el nivel del gobernador del esta-

do hasta el de la Dirección de Transporte Terrestre y que la densidad de la red es mayor en los niveles operativos; también, que hay actores que concentran la mayoría de las relaciones y que por lo tanto tienen una mayor influencia en el desempeño de la red, como son los concesionarios y los directivos de las empresas.

Asimismo, es importante destacar la posición del actor dentro de la red, ya que esa posición influye en la cercanía y en la intermediación que cada actor puede tener respecto de los demás actores, lo que se traduce en términos generales en el poder que cada uno de ellos alcanza para orientar el funcionamiento de la red en función de sus propios intereses.

Lo antes señalado se puede constatar mediante la inspección de la red; así, se pudo apreciar que los directivos de las empresas tienen una posición estratégica, ya que pueden establecer una comunicación directa con las instancias de operación tanto gubernamentales como de las empresas, así como con la Dirección de Transporte Terrestre, que es el área normativa dentro del gobierno; sus ventajas se ven reforzadas por el hecho de que los directivos son originalmente concesionarios, lo que les permite conocer también los términos de los contactos con operadores tanto regulares como irregulares.

La importancia de los actores dentro de la red, además de poder observarse en la gráfica anterior, se puede determinar por medio del cálculo de algunos indicadores con la aplicación del software ya mencionado, Ucinet 6. Dichos indicadores ofrecen posibilidades de explicación más específica sobre la importancia de los actores y el funcionamiento de la red, y, por lo tanto, de explicación parcial sobre el resultado de la acción pública en materia de transporte.

De acuerdo con Hanneman y Riddle (2005), el enfoque de redes enfatiza que el poder es relacional de manera inherente y es por lo tanto consecuencia de los patrones de las relaciones. Los mismos autores señalan que un actor está inmerso en una red de relaciones en términos de restricciones y oportunidades. Entre menos restricciones y más oportunidades tenga el actor, estará en una posición más favorable dentro de la red.

Para medir el grado de influencia de cada actor se proponen tres indicadores de lo que puede interpretarse como una más o menos favorable ubicación del actor en la red.

El primer indicador es el de 'grado de centralidad' de los actores, el cual, de acuerdo con Hanneman y Riddle (2005), tiene que ver con una mejor o más favorable posición, con menores restricciones y con más oportunidades dentro de una red, características que pueden deberse a un mayor número de vínculos, que a su vez posibilitan un mayor número de oportunidades y opciones que hacen al actor más influyente y con un mayor poder para llevar a cabo transacciones favorables.

El grado de centralidad calculado para los actores de la red del servicio público de transporte de jurisdicción estatal fue el siguiente:

TABLA 4
GRADO DE CENTRALIDAD DE LOS ACTORES DE LA RED

	Grado	Grado normalizado	Parcial
Directivos de empresas	6.00	54.54	0.316
Concesionarios	6.00	54.45	0.316
Inspectores de Transporte	5.00	45.45	0.114
Operativos de Tránsito	5.00	45.45	0.114
Delegados	4.00	36.36	0.091
Operadores	4.00	36.36	0.091
Direcciones de Tránsito	3.00	27.27	0.068
Prestadores irregulares	3.00	27.27	0.068
Director	3.00	27.27	0.068
Secretario	2.00	18.18	0.045
Usuarios	2.00	18.18	0.045
Gobernador	1.00	9.09	0.023

Fuente: Elaboración propia a partir de la matriz de intercambios.

En la tabla anterior se puede apreciar que la mayor centralidad –y por lo tanto las mayores oportunidades de intercambios– la tienen los directivos de las empresas y los concesionarios, seguidos por las áreas

operativas de las dependencias de gobierno. Lo anterior sugiere que los directivos de las empresas y los concesionarios pueden llegar a acuerdos con las diferentes instancias de gobierno incluso sin que una de ellas se entere de lo que se acordó con la otra, de tal manera que pueden armar entre ellos la estrategia que atienda a lo que más les beneficia y hacer que la red se oriente en ese sentido. La situación anterior puede o no coincidir con los intereses de los demás actores. En el caso de referencia, esa coincidencia no se da ni con los intereses de los usuarios ni con lo declarado en la norma y en los planes de gobierno.

No obstante, cabe señalar que formalmente el mayor peso específico se encuentra en los actores del sector gobierno que están ubicados en uno de los extremos de la red, el gobernador del estado y el secretario de transporte, los que pueden intentar hacer valer su poder legal para orientar la red en otro sentido. Sin embargo, eso los puede llevar a desacuerdos e incluso enfrentamientos con la parte de actores privados de la red.

Una limitación de considerar solamente la centralidad a la que se refiere la tabla anterior es que el actor puede tener un acceso no tan inmediato a actores que no estén en su vecindad más próxima, por lo que se propone el cálculo de otro indicador de interés: el de 'cercanía', el cual se refiere al tamaño o longitud de la trayectoria que un actor debe seguir para alcanzar al resto de los actores. Los actores que pueden alcanzar a otros por trayectorias más cortas estarán en una posición más favorable y podrán actuar como puntos de referencia; así, el actor cuya distancia promedio de todos los demás actores sea menor, tendrá la mayor cercanía y por lo tanto la mayor capacidad de influir en la orientación de la red.

El software mencionado calcula primero la lejanía de cada nodo, la que luego estandariza dividiendo entre el número de nodos menos 1 y enseguida calcula el recíproco de este último, al cual denomina cercanía.

Para el caso en estudio, la cercanía tuvo los resultados que se muestran en la siguiente tabla:

TABLA 5
GRADO DE CERCANÍA DE LOS ACTORES DE LA RED

	Lejanía	*Cercanía*
Directivos de empresas	18.00	61.11
Concesionarios	19.00	57.89
Inspectores de Transporte	20.00	55.00
Delegados	20.00	55.00
Operativos de Tránsito	20.00	55.00
Direcciones de Tránsito	23.00	47.82
Dirección de Transporte	23.00	47.82
Operadores	24.00	45.83
Prestadores irregulares	25.00	44.00
Secretario	31.00	35.48
Usuarios	32.00	34.37
Gobernador	41.00	26.82

Fuente: Elaboración propia con datos de la matriz de intercambios.

Como en el caso de la centralidad, los directivos de las empresas y los concesionarios tienen el mayor índice de cercanía, seguidos, también como en el caso anterior, por las áreas operativas de las dependencias de gobierno, lo cual se puede traducir en una mayor facilidad para alcanzar a los demás actores de la red y conocer sus posiciones, así como poder formularles sugerencias.

Un tercer indicador, que como los dos anteriores es un componente del poder que puede tener un actor en una red de interrelaciones, es el de 'intermediación', que se da por la posición del actor en la trayectoria que conecta a otros dos actores, lo que le otorga la capacidad de conectar a esos otros actores o de romper la comunicación entre ellos; en la práctica, es una situación que coloca a ese actor en la posibilidad de cobrar cargos por comunicar o aislar a algún actor.

Para el caso en estudio, el indicador de intermediación tuvo los valores que se muestran a continuación:

Tabla 6
GRADO DE INTERMEDIACIÓN DE LOS ACTORES EN LA RED

	Intermediación	*Intermediación normalizada*
Dirección de Transporte	18.00	32.72
Directivos de empresas	16.42	29.86
Secretario de Transporte	10.00	18.18
Inspectores de Transporte	8.93	16.24
Operativos de Tránsito	6.58	11.97
Delegados de Transporte	6.32	11.50
Operadores de vehículos	6.05	11.01
Concesionarios	5.90	10.72
Prestadores irregulares	3.44	6.25
Usuarios	0.33	0.60
Gobernador	0.00	0.00
Direcciones de Tránsito	0.00	0.00

Fuente: Elaboración propia con datos de la matriz de intercambios y Ucinet 6.

En este caso, se da un cambio significativo respecto a los dos indicadores anteriormente calculados, ya que ahora la Dirección de Transporte aparece con el mayor índice de intermediación, además de que dicha intermediación se da hacia los niveles superiores de decisión en el gobierno y no tan lejos de esta dependencia se encuentra la propia Secretaría de Transporte, lo que sugiere que estas dos instancias estarían en posibilidad de orientar las acciones en tanto tienen acceso al gobernador y a los directivos de las empresas concesionarias, que son quienes desde el lado de los actores privados tienen la mayor capacidad de intermediación.

Descripción de los intercambios reales

Como un último paso dentro del proceso de análisis, a continuación se presenta una descripción de la forma en que se realizan los intercambios entre los actores, la cual se derivó de las entrevistas.

En el nivel de interacción de los usuarios con los operadores, tanto del servicio concesionado como del irregular, se tiene que el intercambio se da de parte del usuario mediante el pago de una tarifa y la aceptación de un servicio que a menudo no le es satisfactorio, y de parte de los operadores, por medio de la prestación de un servicio en la medida y en las condiciones en que les produce un beneficio económico inmediato y en el que se incluye un costo de oportunidad que puede traducirse en no prestar el servicio.

Los operadores entre sí, con otros operadores de la misma empresa o de otras autorizadas en los mismos derroteros y de posibles vehículos irregulares, tienen una interacción de competencia por el paso oportuno en las zonas de mayor afluencia de pasajeros y para evitar que su posición en el tren de vehículos haga que no se alcance el nivel de ingresos adecuado.

En su relación con los concesionarios dueños de los vehículos, los operadores tienen un intercambio en el que disponen de esos vehículos autorizados y a cambio deben lograr un ingreso que les permita entregar una "cuenta" –cantidad diaria de dinero– al dueño del vehículo y cubrir los gastos de operación del mismo, como administración de la empresa, combustible, jornales del auxiliar y del checador, y apoyo en su caso a los agentes de tránsito.

Los operadores interaccionan con los agentes de tránsito de los diferentes niveles de gobierno y con los inspectores de transporte cuando acreditan el cumplimiento de los reglamentos y cuando hacen aportaciones económicas para recibir el "visto bueno" y seguir operando.

Como se puede observar, el contacto del usuario es con el operador del vehículo, que es el eslabón más bajo de la cadena, aquel para el cual el criterio casi único de actuación es la obtención de ingresos, además de ser el actor que mayores presiones tiene, tanto desde el exterior por la competencia de otros prestadores, como al interior por parte del dueño del vehículo.

El concesionario del servicio de transporte, que es la persona que tiene uno o más vehículos autorizados para prestar el servicio de transporte público en un derrotero determinado, tiene una interacción permanente con los operadores de sus vehículos en los términos descritos previamente. Del mismo modo, tiene una interacción frecuente con los directivos de la sociedad a la que pertenece, la que se identifica con la razón social y que tiene autorizados para su explotación, uno o varios derroteros, ya que con dichos directivos acuerda la forma de participación de sus vehículos en el servicio –por ejemplo, en el rol diario, lo que determina en buena medida la posibilidad de mejores ingresos– y recibe también apoyo jurídico en el caso de incidentes desfavorables en los que se vean envueltos sus vehículos; a cambio, el concesionario aporta su apoyo político y económico a los directivos.

Los directivos de las empresas de transporte interactúan con sus socios o con los concesionarios en la forma ya descrita, con los directivos de otras empresas en términos de cooperación ante amenazas externas o de la autoridad, y en términos de competencia cuando existe una oportunidad para alguno de ellos de crecer a expensas del otro. También interactúan de manera estratégica con las dependencias de vigilancia de tránsito, con quienes acuerdan márgenes generales de tolerancia para los operadores de los vehículos de sus empresas. Asimismo, interactúan con las autoridades normativas del transporte para lograr mayor número de concesiones y ampliaciones de sus derroteros de trabajo, a cambio de ofrecer mejoras en el servicio.

A partir de lo apuntado en los párrafos precedentes se puede apreciar que los directivos de las empresas concesionarias realizan una función permanente de relaciones con la autoridad, aunque por el sistema de competencia entre empresas sólo eventualmente lo hagan en conjunto con otras empresas. No se aprecia que haya una administración preocupada por su responsabilidad social (Hampton, 1989) ni por sus trabajadores, sino solamente de manera indirecta, en la medida que a cada concesionario le es posible.

En la situación descrita, las propuestas para el mejoramiento del servicio son materializadas en la práctica por el operador del vehículo y

por su forma de relación con el dueño del mismo, forma que está determinada por la obtención de un ingreso, lo que, a la luz de las condiciones existentes, genera la violación de las disposiciones de tránsito, la inseguridad, el mal trato al usuario y la desatención de zonas de baja afluencia, entre otras consecuencias.

La situación de desorden se agrava con la presencia de los prestadores irregulares del servicio, quienes de manera más libre toman una parte del mercado que en teoría debiera ser atendida por el transporte concesionado, pero a la que los irregulares han podido acceder debido a las deficiencias de operación del transporte autorizado. La situación anterior ha ocasionado que las zonas de alta concentración de población sean atendidas por el transporte concesionado, y las periféricas por el transporte irregular, que trata de ganar derechos sobre esos servicios e impedir de hecho la presencia de otros prestadores irregulares, para lo cual recurre a acuerdos con los operativos de vigilancia de los distintos niveles de gobierno o, en casos extremos, al bloqueo de vialidades.

Conclusiones

El propósito del presente libro fue el de identificar la manera en que se ha llevado a cabo la acción pública en materia de transporte urbano y suburbano en el valle de Toluca, en el supuesto de que en la forma en que se presenta esa acción pública se encuentra la respuesta a las condiciones del servicio y a los problemas asociados con el mismo. Asimismo, en la evidencia de que los problemas han prevalecido en diversas formas a lo largo del tiempo, no obstante que existen las herramientas técnicas y tecnológicas para su atención.

El resultado que se alcanzó permite afirmar que efectivamente es en la manera como que se ejerce la acción pública en donde se encuentran los factores que generan la problemática asociada con el servicio de transporte. Como modo de aproximación al estudio de la acción pública en materia de transporte urbano y suburbano en el Estado de México, se utilizó el enfoque de redes de política, que propone identificar y analizar a los actores involucrados, sus recursos, características, orientaciones y propuestas, así como la forma en que interaccionan, cuestión esta última que, aunque determinada en parte por las primeras, resulta clave en la explicación del fenómeno en estudio. La perspectiva de las redes de política permite relacionar los enfoques macro –como la orientación general del gobierno y de los actores privados– con enfoques intermedios –como el análisis del proceso de políticas– y con enfoques micro –como la posición de los actores y su grado de influencia en las redes de relaciones asociadas con un tema determinado.

La identificación primero y la revisión después, de lo que hacen los actores involucrados en la acción pública en materia de transporte, se hicieron con el examen de los documentos que formalmente establecen tanto a los actores como las acciones que dichos actores deben o se proponen realizar y los resultados alcanzados.

Sin embargo, la sola revisión documental no fue suficiente para explicar la situación descrita en el planteamiento del problema, por lo que fue necesario recurrir a la realización de entrevistas a actores clave a través de las cuales se pudiera conocer la acción en la práctica, tanto de las instancias de gobierno como de los prestadores del servicio y sus modos de interacción. Así, se pudieron identificar los modos como proceden las instancias de gobierno y la racionalidad que guía las acciones de sus integrantes; respecto a los prestadores del servicio, sus formas de trabajo y de protección de sus intereses, así como respecto de ambos actores, la forma en que interaccionan y conforman la red de política, lo que permitió entender cómo se establecen las interrelaciones entre los actores y su grado de influencia en la red.

El trabajo realizado permitió arribar a un conjunto de conclusiones acerca de la manera de abordar el estudio de la acción pública en un tema determinado, en este caso el del servicio de transporte urbano y suburbano en el estado de México. Así se puede apuntar que es necesario conocer las condiciones generales del contexto social, político y económico y las prescripciones normativas sobre el tema. También se requiere identificar las peculiaridades del campo de política de que se trate, lo que llevará a tener una aproximación a las características de los actores participantes y de la forma que tienen de interrelacionarse; será preciso identificar la orientación general del gobierno; en un siguiente nivel será recomendable identificar la capacidad, preparación e idoneidad del personal de las instancias de gobierno participantes así como la calidad científica y tecnológica de la función de inteligencia; se requerirá diagnosticar el nivel de desarrollo organizacional y tecnológico que como empresas tengan los actores privados y su consecuencia en la calidad del servicio que puedan prestar; finalmente identificar el tipo de relaciones que se presentan entre las partes, la

posición y el grado de influencia de los actores en la red de interacciones y la medida en que tenderán a constituirse en redes de política que atiendan principalmente la satisfacción de los intereses de sus integrantes o bien en redes con una orientación de gobernanza.

De manera específica se puede señalar que la acción pública en materia de transporte urbano y suburbano en la zona de referencia y en general en el Estado de México, se ha incrementado por el crecimiento poblacional experimentado en la entidad y por el desequilibrado desarrollo urbano, por el cual las zonas habitacionales, en particular las de la población de menores ingresos, se encuentran alejadas, entre otros, de los lugares de trabajo y educación, situación que obliga a esos habitantes de trasladarse de sus lugares de residencia a otros donde llevan a cabo las actividades necesarias para su desarrollo.

Esa mayor demanda de transporte llevó a las diferentes administraciones estatales a proponer, a lo largo del periodo en estudio, acciones que tendrían la intención formal de mejorar cualitativa y cuantitativamente la oferta del servicio, aunque sin abordarlo de manera integral. Se formularon así una serie de propuestas que se han traducido en un conjunto de etapas que van desde la planeación hasta la implementación y que han funcionado a manera de infraestructura sobre la cual se desarrolla un proceso marcado por las características de los actores y sus interrelaciones.

Dichas etapas, determinadas por los aspectos normativos, incluían una fase de diagnóstico del problema, otra de formulación de propuestas –las que formaban parte del plan de desarrollo respectivo–, una fase de instrumentación en el área responsable y una etapa de ejecución en la que ocurre la participación de los prestadores del servicio.

En ese proceso, un ingrediente básico ha sido la racionalidad del actor principal, en este caso el gobierno del estado, la que se manifiesta en dos instancias: la del titular del ejecutivo, que le imprime una lógica propia a las propuestas de gobierno, y la de la estructura burocrática encargada de la implementación y el control de la acción pública.

Cabe señalar que desde 1955, en el Estado de México el servicio de transporte es concesionado por el gobierno, por lo que aparecen también con un papel relevante los actores privados, representados en este caso por las empresas concesionarias.

En cuanto a la orientación del tomador de decisiones, se puede apuntar que desde la titularidad del ejecutivo del estado, la acción desde el gobierno se ha concebido con la participación de empresas privadas en la prestación del servicio, regulada a través de un conjunto de normas y mediante la acción de una estructura burocrática que ha tenido una cada vez mayor importancia en la administración pública estatal, lo que supondría una acción pública fructífera. Sin embargo, como señala Cadena (2003), la existencia del cuerpo jurídico y de la estructura responsable de su aplicación puede tener poca relación con las prácticas reales, las cuales, como en el caso que se analiza, se han basado principalmente en acuerdos informales.

Ahora bien, cualquiera que pueda ser la orientación general que las circunstancias externas y el propio sistema de ideas que el tomador de decisiones le imprima a las propuestas contenidas en los planes de desarrollo, éstas estarán también influidas por la calidad de la función de inteligencia, llevada a cabo por el propio gobierno, considerando que, como señala Aguilar (2007), la eficacia de gobernar implica componentes científico-técnicos en cuanto a un cuidadoso diagnóstico del problema y propuestas posiblemente fructíferas.

Al respecto puede advertirse que los diagnósticos contenidos en los sucesivos planes de desarrollo no incluyeron una evaluación de las medidas tomadas en las administraciones anteriores, medidas que, como se ha visto, fueron la mayoría de las veces insuficientes, lo cual sí podía haberse previsto con esos mismos diagnósticos, cuyos datos apuntaban a un agravamiento del problema.

Tampoco se planteaban de manera explícita y de manera previa a la formulación de propuestas, cuestiones como la forma de uso del suelo y su relación con el transporte, ni las características de la demanda o

las condiciones de la infraestructura vial; no se analizaba la forma de operación de los prestadores del servicio o las causas de la presencia de vehículos irregulares, todo lo cual sugiere deficiencias en la función de inteligencia para la formulación de las políticas.

La posición de los sucesivos tomadores de decisiones ha estado entonces más orientada a una racionalidad basada en la disponibilidad de recursos y la valoración de riesgos, situación que condujo las más de las veces a propuestas de acciones de corte incrementalista desde la estructura de gobierno, en las que la negociación tenía un papel relevante y los avances resultaban poco significativos.

El esquema de manejo del servicio a través del otorgamiento de concesiones a particulares y de la planeación y regulación del servicio desde una estructura jerárquica burocrática no ha producido los resultados deseados, ya que el personal de la instancia burocrática ha actuado atendiendo de manera variada, desde su propia función de utilidad y con distintos pesos relativos, a la norma, a los intereses de los concesionarios, a sus propios intereses y a lograr cierta estabilidad en el servicio.

Esta estructura burocrática se ha caracterizado por no cumplir con las prescripciones básicas señaladas de preparación técnica en el tema, servicio de carrera y separación de lo público y lo privado, y, por el contrario, se ha dado una alta rotación de sus mandos medios y superiores, así como improvisación e involucramiento en los intereses de los actores políticos privados, lo que ha propiciado falta de consistencia en las acciones.

En cuanto a las empresas que prestan el servicio, éstas presentan deficiencias básicas de carácter administrativo originadas en su forma de integración y de operación, por lo que sus directivos se ocupan más de relaciones con la autoridad para establecer restricciones al ingreso de posibles competidores y para ampliar sus áreas de trabajo, que de mejorar su desempeño y la atención a los usuarios.

Conclusiones

La interacción entre la estructura burocrática y los prestadores del servicio ocurre de manera tal que los directivos de las empresas tienen un alto grado de centralidad y de cercanía con los demás actores, tanto los de las instancias de gobierno participantes como los de sus propias empresas, lo que les permite influir en el funcionamiento de la red de acuerdo con sus propios intereses; ello propicia que las concesiones y la autorización de derroteros y número de vehículos, entre otros, se otorguen a partir de arreglos informales entre esos directivos y la autoridad. También mediante acuerdos entre empresas y autoridad, se ponen barreras al ingreso de otros prestadores del servicio, ya que no se licitan las nuevas necesidades sino que se conceden de manera directa a las empresas existentes. Lo anterior configura una red en términos de comunidad de política (Rhodes y Marsh, 1992), en la que hay alta restricción al ingreso, interdependencia vertical y aislamiento de otras redes.

La falta de atención a algunas zonas y la dificultad para el ingreso al sector de empresas mejor dotadas, han fomentado la aparición de prestadores irregulares del servicio en diferentes modalidades, estos prestadores irregulares conforman una red tanto con las instancias de vigilancia del área de gobierno responsable del transporte, como con las encargadas de vigilar el tránsito de vehículos de los niveles municipal, estatal y federal. Pero aquí se da una red temática, ya que el ingreso no está restringido, salvo en las áreas geográficas y las modalidades de operación específicas de un grupo; aquí también los arreglos informales con la autoridad son indispensables.

Una petición reiterada de las empresas de transporte concesionadas es la desaparición de esa red paralela con el retiro por parte de la autoridad de los prestadores irregulares; no obstante, esa nueva red también se mueve alrededor del mismo recurso y con otras relaciones de poder, además de que la aplicación estricta de la normatividad, en cuanto al retiro de los irregulares, podría llevar a una falta del servicio para importantes sectores de población, en particular los de menores ingresos de las zonas periféricas de las ciudades.

Como comentario final, se puede señalar que la acción pública se ha presentado, hasta la fecha, mediante una estructura jerárquica burocrática que al ser parte de una administración fragmentada en parcelas y al interactuar con empresas concesionarias con una muy limitada concepción de su función social, ha configurado un subsistema con relativa autonomía, conformado por instancias privadas y de gobierno que responden a una lógica de preservación de sus propios intereses en términos de los criterios de aquellos de sus integrantes que toman las decisiones.

No obstante, hay que precisar que el gobierno como actor principal está en posibilidades de modificar el funcionamiento de la red, aunque la manera de hacerlo sería motivo de un análisis detallado.

Desde la perspectiva de esta obra, la posibilidad de redes con propósitos de gobernanza se dará en la medida en que haya una mejor función de inteligencia y una acción de las estructuras burocráticas basada en una mayor capacidad de sus integrantes y en un mayor rigor en el cumplimiento de la norma; asimismo, en la medida en que la prestación del servicio de transporte se dé con la participación de actores privados cuyas características organizacionales y tecnológicas superen las condiciones actualmente existentes.

Referencias

Aguilar, F. L. ***1992*** — *El estudio de las políticas públicas, México, Porrúa.*

2007 — *La dimensión administrativa de la nueva gobernanza: sus prácticas y aporte, ponencia presentada en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, R.D., 30 de octubre al 2 de noviembre.*

Banco Mundial ***1999*** — *Sustainable Transport: Priorities for Policy Reform, Washington D.C., Banco Mundial.*

2002 — *Urban Transport Overview, Washington D.C., World Bank.*

Borgatti, S. P., M. G. Everett y L. C. Freeman ***2002*** — *Ucinet for windows: Software for social network analysis, Harvard, MA, Analytic Technologies (software).*

Borzel, A. T. ***1997*** — *"What's so Special about Policy Networks? – An Exploration of the Concept and its Usefulness in Studying European Governance", European Integration Online Papers, vol. 1, núm. 016, pp. 1-11. Disponible en: http://eiop.or.at/aiop/texte/1997-016a.htm (fecha de consulta: abril de 2008).*

Brewer, A. M., K. J. Button y D. A. Hensher
2001
Handbook of Logistics and Supply – Chain Management, Oxford, Elsevier.

Button, K. J. y D. A. Hensher (eds.)
2001
Handbook of Transport Systems and Traffic Control, Oxford, Elsevier.

2005
Handbook of Transport Strategy, Policy and Institutions, Amsterdam, Elsevier.

Cabrero, E.
2005
Acción pública y desarrollo local, México, Fondo de Cultura Económica.

Cadena, C.
2003
"Administración pública y democracia: el proceso histórico y los obstáculos al cambio", Ciencia Ergo Sum, Universidad Autónoma del Estado de México, vol. 11, núm. 1, marzo, pp. 95-104.

2005
Administración pública y procesos políticos en México, México, El Colegio Mexiquense.

Cadena, I.
1994
La red de transporte público urbano de la ciudad de Toluca. Análisis comparativo entre 1990 y 1994 (Informe académico final. Clave 485/90), Toluca, México, Facultad de Geografía/Universidad Autónoma del Estado de México.

Cal y Mayor
1992
Estudio integral de transporte urbano para la ZMCT, México, Gobierno del Estado de México.

Cárdenas, E. ***2001a*** *"Localización de puntos de transferencia para transporte urbano y suburbano. Una alternativa metodológica. Caso de la zona urbana de la ciudad de Toluca", Ciencia Ergo Sum, Universidad Autónoma del Estado de México, vol. 8, núm. 1, marzo, pp. 73-83.*

2001b *Características de la demanda de transporte en la Zona Metropolitana de la Ciudad de Toluca, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México.*

2003 *Acciones de bajo costo para aliviar el congestionamiento en vialidades principales de la ciudad de Toluca, Reporte final, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México-H. Ayuntamiento de Toluca 2000-2003.*

2004 *Contaminación atmosférica y medios de transporte en la ciudad de Toluca, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México (Cuadernos de Investigación, cuarta época/28).*

2006 *"Transporte y exclusión en Toluca, Estado de México", Quivera 2006-2, Facultad de Planeación Urbana y Regional/Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 151-166.*

Congleton, R. D. y B. Swedenborg ***2006*** *"Introduction: Rational Choice Politics and Political Institutions", en Democratic Constitutional Design and Public Policy, Cambridge, Mass., The MIT Press, pp. 1-14.*

Crozier, M. y F. Erhard ***1990*** *El actor y el sistema, México, Alianza.*

Dahl, R. ***1991*** *Los dilemas del pluralismo democrático: autonomía versus control, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.*

Dahl, R. A. y Ch. E. Lindblom ***1976*** *Politics, Economics and Welfare, Chicago, University of Chicago Press.*

Dirección de Tránsito y Vialidad del Ayuntamiento de Toluca ***2006*** *Estadísticas de accidentes. Reportes mensuales de accidentes, Toluca, México, H. Ayuntamiento de Toluca 2003-2006.*

Elwell, F. ***1996*** *The Sociology of Max Weber. Disponible en: http://www.faculty.rsu.edu/~felwell/Theorists/Weber/Whome.htm (consulta: mayo de 2008).*

Frederickson, G. y K. B. Smith ***2003*** *The Public Administration Theory Primer, Boulder, Co., Westview Press.*

Guerrero, O. ***1981*** *La administración pública del estado capitalista, Barcelona, Fontamara.*

Hampton, D. **1989** *Administración, México, McGraw-Hill.*

Hanneman, R. A. y M. Riddle ***2005*** *Introduction to Social Network Methods, Riverside Ca., University of California Press.*

Hensher, D. A. y K. J. Button (eds.) ***2000*** *Handbook of Transport Modeling, Oxford, Elsevier.*

2003 *Handbook of Transport and the Environment, Oxford, Elsevier.*

Hensher, D. A., K. J. Button, K. Haynes y P. Stopher (eds.)
2004
Handbook of Transport Geography and Spatial Systems, Oxford, Elsevier.

Hogwood, B. W. y L. A. Gunn
1984
Policy Analysis for the Real World, Oxford, Oxford University Press.

INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática)
2002
Zona Metropolitana de Toluca, México, INEGI.

2003
Perfil Sociodemográfico del Área Metropolitana de Toluca, México, INEGI.

2004
Regiones Socioeconómicas de México, México, INEGI.

2007
Numeralia. Población, México, INEGI.

Iracheta, A.
1981
La situación del transporte urbano en las áreas metropolitanas del Estado de México, Toluca, México, División de Postgrado-Facultad de Arquitectura y Arte/Universidad Autónoma del Estado de México.

Jiménez, J.
1996
El transporte de autobuses urbanos: diseño y aplicación de indicadores de productividad, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México.

Jordan, G.
1990
"Sub Government, Policy Communities and Networks. Refilling the Old Bottles?", Journal of Theoretical Politics, vol. 2, Sage Journals On Line, pp. 319-338.

Khisty, C. J. y B. K. Lall
1998
Transportation Engineering. An Introduction, Upper Saddle River, N.J., Prentice Hall.

Klijn, E. H.
1997
"Policy Networks and Network Management: A State of the Art", en Walter Kickert, Erik-Hans Klijn y Joop Koppenjan (eds.), Managing Complex Networks Strategies for the Public Sector, Londres, Sage Publications, pp. 15-34.

Knoepfel, P, C. Larrue, F. Varone y M. Hill
2001
Public Policy Analysis, Bristol, Policy Press.

Lasswell, H.
1956
The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis, College Park, Bureau of Governmental Research-College of Business and Public Administration-University of Maryland.

1992
"La concepción emergente de las ciencias de políticas", en L. Aguilar, El estudio de las políticas públicas, México, Porrúa.

Lindblom, Ch. E.
1991
El proceso de elaboración de políticas públicas, México, Porrúa.

Marsh, D.
1998
"The Development of the Policy Network Approach", en David Marsh (ed.), Comparing Policy Networks, Filadelfia, Open University Press, pp. 105-117.

Martínez E., V. H.
2002
"Las políticas públicas desde la perspectiva de las redes sociales: un nuevo enfoque metodológico", Revista Política y Cultura, México, Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco, pp. 37-60.

Mayntz, R. ***2001*** *"El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", Reforma y Democracia, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, núm. 21, pp. 1-8.*

McNally, M. ***2000*** *"The Four Step Model", en D. A. Hensher y K. J. Button (eds.), Handbook of Transport Modeling, Oxford, Elsevier, pp. 35-52.*

Molina M. ***2002*** *Air Quality in The Mexico Megacity An Integrated Assessment Netherlands Kluwer Academic Publishers.*

Murray, S. ***1998*** *Social Exclusion and Integrated Transport, ponencia presentada en el Transport Seminar, University of Manchester, 2 de diciembre.*

Nash, C. ***2001*** *"Equity versus Efficiency in Transport Systems", en K. J. Button y D. A. Hensher (eds.), Handbook of Transport Systems and Traffic Control, Oxford, Elsevier, pp. 33-45.*

Niskanen, W. ***1980*** *Cara y cruz de la burocracia, Madrid, Espasa Calpe.*

North, D. ***1993*** *"Prize Lecture", Nobel Web AB 2006, Copyright c The Nobel Foundation, Copyright c Nobel Web AB 2006, pp. 1-10.*

Ochoa, F. ***1995*** *Actualización del estudio integral de vialidades y transporte urbano en la ZMCT, Mexico, Gobierno del Estado de México.*

Parsons, W. ***2007*** *Políticas públicas, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.*

Peters, G. ***1998*** *"Policy Networks: Myth, Metaphor and Reality", en David Marsh (ed.), Comparing Policy Networks, Filadelfia, Open University Press, pp. 21-32.*

Porras, F. ***2007*** *"Rethinking Local Governance: Hierarchies and Networks in Mexican Cities", European Review of Latin American and Caribbean Studies, vol. 83, octubre, pp. 43-59.*

Porras M., J. I. **2001** *"Policy Network o red de políticas públicas: una introducción a su metodología de investigación", Estudios Sociológicos, vol. XIX, núm. 3, pp. 721-745.*

Pressman, J. y A. Wildavsky ***1998*** *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland, México, Fondo de Cultura Económica.*

Rhodes, R. A. W. y David Marsh **1992** *"New Directions in the Study of Policy Networks", European Journal of Political Research, vol. 21, pp. 181-205.*

Rose, R. **1973** *"Comparing Public Policy: An Overview", European Journal of Political Research, vol. 1, pp. 67-96.*

Sabatier, P. A. y H. C. Jenkins-Smith ***1993*** *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach, Boulder Co., Westview Press.*

Simon, H. ***1988*** *El comportamiento administrativo: estudio de los procesos de adopción de decisiones, Buenos Aires, Aguilar.*

2006 *Las ciencias de lo artificial, Granada, Comares.*

Subsecretaría de Operación del Transporte ***2008*** *Indicadores Generales Marzo de 2008. Parque vehicular irregular, Toluca, México, Gobierno del Estado de México.*

Unikel, L.
1976 *El desarrollo urbano de México, México, El Colegio de México.*

Valenti, G.
2007 *"Presentación", en Wayne Parsons, Políticas públicas, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, pp. XXI-XXVIII.*

Vergara, A.
1996 *" De cómo Russell Ackoff y Stafford Beer llegaron a condenar a México y de cómo Niklas Luhmann nos ayuda a comprender sus extravíos y también algunos de los nuestros", Umbral XXI, México, Universidad Iberoamericana, núm. 21, verano, pp. 47-57.*

Wright, P. H. y N. J. Ashford
1998 *Transportation Engineering, Nueva York, John Wiley.*
`

Documentos de gobierno consultados

Baranda, A.
1987 *Segundo Informe de Gobierno, Toluca, México, Gobierno del Estado de México.*

Beteta, M. R.
1987 *Plan de Desarrollo del Estado de México 1987-1993, Toluca, México, Gobierno del Estado de México.*

Camacho, C.
1999 *Sexto Informe de Gobierno. Gobierno del Estado de México 1993-1999, Toluca, México, Gobierno del Estado de México.*

Chuayffet Ch., E.
1993 *Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999, Toluca, México, Gobierno del Estado de México.*

1995 Primer Informe de Gobierno, Toluca, México, Gobierno del Estado de México.

Del Mazo, A.
1981 Plan Estatal de Desarrollo 1981-1987, Toluca, México, Gobierno del Estado de México.

1986 *Cuarto Informe de Gobierno, Toluca, México, Gobierno del Estado de México.*

GEM (Gobierno del Estado de México) *Ley Orgánica Municipal de Estado de México, México, Gobierno del Estado de México.*
1992

2008a *Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, México, Gobierno del Estado de México.*

2008b *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, México, Gobierno del Estado de México.*

Gobierno de la República *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, Gobierno de la República.*
2008

Jiménez, C. J. *Directrices Generales del Programa de Gobierno del Estado de México 1975-1981, México, Litográfica México.*
1975

1981 *Síntesis del Sexto Informe de Gobierno, Toluca, México, Gobierno del Estado de México.*

Montiel, R. A. *Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005, Toluca, México, Gobierno del Estado de México.*
2000

2005 *Sexto Informe de Gobierno, Toluca, México, Gobierno del Estado de México.*

Peña N., E. *Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011, Toluca, México, Gobierno del Estado de México.*
2006

2006 *Primer Informe de Gobierno, Toluca, México, Gobierno del Estado de México.*

2007 *Segundo Informe de Gobierno, Toluca, México, Gobierno del Estado de México.*

Pichardo, I. *Plan Estatal de Desarrollo, Toluca, México, Gobierno del Estado de México.*
1990

1993 *Quinto Informe de Gobierno, Toluca, México, Gobierno del Estado de México.*

Entrevistados

Sr. Óscar Ayala Somera, presidente de la empresa Transportes Urbanos y Suburbanos de Toluca.

Lic. Sergio Fernández Tinoco, presidente de le empresa Transportes Tollocan.

Ex subdirector técnico de la Dirección de Transporte Terrestre de la Secretaría de Transporte del Gobierno del Estado de México 2000-2006.

Ing. Patricia Liévanos Martínez, ex directora de Vialidad y Transporte del H. Ayuntamiento de Toluca, periodos 2000 al 2006.

Lic. Javier Reyes Serrano, ex director del Instituto de Transporte del Estado de México.

Lic. Antonio Salgado, directivo de la empresa de transporte Toluca Zinacantepec.