



MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES

**El marco institucional del servicio de transporte público urbano en
Hermosillo, Sonora; análisis del subsidio y el conflicto entre concesionarios
y el gobierno del Estado 2009-2012**

Tesis presentada por:

Francisco Javier Landeros Jaime

Para obtener el grado de:

Maestro en Ciencias Sociales

Línea de investigación: Teoría y Análisis de Asuntos Públicos

Director de tesis: Dr. Nicolás Pineda Pablos

Hermosillo, Sonora

Marzo de 2014

*Para toda mi familia. Los que se fueron,
los que están y los que vienen.*

Agradecimientos

El marco institucional del servicio de transporte público urbano en Hermosillo, Sonora; análisis del subsidio y el conflicto entre concesionarios y gobierno del Estado 2009-2011, es el resultado de una investigación realizada no sólo por mí, sino por muchas personas que creen en mi proyecto de vida. Por ello es relevante brindar un espacio a quienes estuvieron presentes durante todo el trayecto.

En primer lugar agradezco a mi madre, Migdalia Jaime López, por todo el amor, confianza y paciencia que siempre deposita en cada una de las cosas que realizo, por más fuera de lo común que parezcan. Por sus consejos para seguir adelante. Y también por sus préstamos de dinero sin fecha de pago, lo cual ayudó en gran medida para la culminación de mis estudios de posgrado.

A mi padre, Francisco Javier Landeros Montes de Oca, por ser una guía dentro de nuestra grandiosa familia. Por el empuje que le da a mis sueños siendo él uno de los responsables del cumplimiento de cada uno de ellos. Por estar siempre presente y por buscar la manera de apoyar mi desarrollo personal y profesional.

A mi hermano Iván Landeros Jaime por ser quien es y dar un toque diferente a cada uno de los días que compartimos en nuestro hogar. A mi hermana Mercedes Landeros Jaime por confiar y siempre festejar las metas logradas. Lo que también agradezco a su esposo Carlos Briceño. A mis sobrinos Jan Carlo y Camila por sus sonrisas cuando las cosas parecían venirse abajo.

A Elsa Johnston González, por su amor, paciencia y apoyo. Por estar siempre ahí haciendo que los momentos difíciles se convirtieran en algo agradable. Pero sobre todo, por convertir y acondicionar su casa en mi oficina particular, algo que sin duda fue determinante

en la elaboración del trabajo que aquí se presenta. También por los litros de té y café que bebimos en los días de redacción.

A mi nana Carmén por su cariño y a mi tata Armando (el oso tenebroso Q.E.P.D.) por estar al pendiente de todos mis proyectos.

Un reconocimiento al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) pues sin la beca esto no hubiera sido posible. También a mi director de tesis el Doctor Nicolás Pineda, quien dedicó muchas horas a mi trabajo. A mi profesor y lector Alejandro Salazar, por su orientación. Y al Maestro Felipe Mora, por recibirme en su oficina, en ocasiones sin previo aviso, para definir los detalles teóricos. Asimismo a todo el personal de El Colegio de Sonora, lugar donde descubrí la importancia e impacto que puede llegar a tener la investigación en la sociedad.

Por último, agradezco a todos mis compañeros con los que recorrí este maravilloso camino del posgrado.

Índice

Agradecimientos	iii
Resumen.....	1
Introducción	3
Metodología	5
Capítulo I: Lineamientos teóricos para entender los sistemas de transporte público urbano ..	10
1.1. El lente del nuevo institucionalismo para el estudio del transporte	12
1.2. El Problema del Agente-Principal en el transporte urbano	19
1.3. Sobre los servicios públicos	22
1.4. Algunos abordajes del transporte público urbano	27
1.5. La figura de la concesión de servicios públicos	31
1.6. Financiamiento y subsidio de servicios públicos	34
1.7. Hablar de tarifa en el servicio público	36
Capítulo II: El marco legal en el servicio de transporte público urbano en Sonora 2002-2012	42
2.1. Aspectos generales de la Ley 120 de Transporte de 1992	42
2.2. Ley de Transporte de Sonora 149 de 2002.....	43
2.3. La derogación y la búsqueda de las mejoras	51
2.4. Sobre los contratos de concesión	57
2.5. Sobre las tarifas	59
2.6. Sobre los derechos y obligaciones del usuario.....	60
2.7. Decretos, reformas y modificaciones al marco legal del transporte	61
Capítulo III: Una década de servicio público de transporte urbano en Hermosillo, Sonora; su contexto y estructura administrativa	66
3.1. El servicio de transporte público urbano en Hermosillo.....	67
3.2. La creación del FEMOT.....	70
3.3. El programa de modernización de transporte SUBA de 2007	75
3.4. SICTUHSA como empresa única en Hermosillo.....	78
3.5. La estructura administrativa de la integradora	80
3.6. Transición política y un nuevo programa de transporte; Bus Sonora	82
3.7. La salida del Poder Legislativo y la tarifa.....	84
3.8. La disidencia y conflicto en el sistema de transporte público.....	87
Capítulo IV: La operación del transporte en 2012.....	90

4.1. Los concesionarios del transporte: un análisis del listado de concesiones	91
4.2. Las unidades de autobuses y las condiciones de operación	94
4.3. Las rutas existentes hasta 2012	99
4.4. La danza de la tarifa y la tarjeta prepago	100
4.5. Pocas luces y muchas sombras de las finanzas del transporte	104
4.6 El fracaso de la tarjeta prepago Bus Sonora.....	108
4.7 Los convenios y la búsqueda de soluciones	111
Capítulo V: Análisis del problema del servicio público de transporte urbano.....	116
5.1. La responsabilidad del Estado frente al servicio público de transporte	117
5.2. El subsidio en el transporte urbano de Hermosillo	120
5.3. La Norma Técnica; una nueva forma de presión con un mismo resultado	125
5.4. Los acuerdos como última alternativa.....	128
5.5. La operación de la Ruta 18.....	132
5.6. Transparencia; un tema olvidado	137
5.7. El poder político/operador de SICTUHSA	139
5.8. El Nuevo Institucionalismo/Problema del Agente-Principal en el diseño institucional del Transporte urbano de Hermosillo.....	142
Conclusiones	147
Bibliografía	151
Referencias contextuales.....	156
Entrevistas.....	158
Anexos	159

Resumen

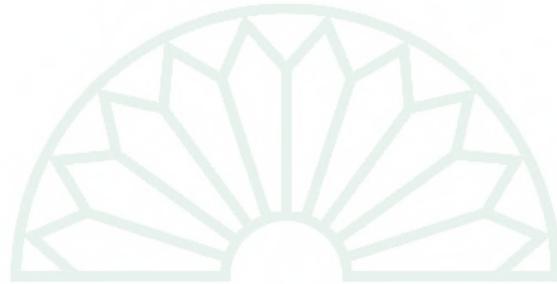
El análisis del marco institucional del transporte es una investigación realizada en Hermosillo, Sonora, cuyo propósito principal es detectar los motivos por los cuales el servicio público de transporte urbano sigue sin registrar grandes cambios a pesar del diseño e implementación de políticas públicas orientadas a modernizar los sistemas en forma y fondo; desde su administración hasta la operación en las calles.

Desde hace más de una década las autoridades de gobierno, a través de fideicomisos, fondos y programas integrales, se dieron a la tarea de mejorar los mecanismos de movilidad urbana con el propósito de dar opciones a las necesidades de los ciudadanos, al menos los que habitan en las principales ciudades de Sonora. De esta forma surge el programa SUBA y después de unos años el Bus Sonora, ambos con la finalidad de contribuir al desarrollo económico y social del territorio sonorense.

Este trabajo de investigación se enfoca en lo acontecido de 2009 a 2012 en Hermosillo, periodo en el que se puso en marcha el programa denominado Bus Sonora, el cual vendría a solucionar todos los problemas en el transporte público e innovar en cuanto a la utilización de nuevas tecnologías en esa materia. Sin embargo, los resultados fueron diferentes a los que las autoridades gubernamentales esperaban desde que comenzó la planeación del programa.

En el análisis del conflicto entre gobierno del Estado y los concesionarios del servicio de transporte público urbano, agrupados en la Sociedad Integradora y Concentradora del Transporte Urbano de Hermosillo S.A. de C.V., pone especial énfasis en el diseño institucional al ser las características de éste un factor determinante en el funcionamiento de cualquier servicio público.

Es así, que ante la falta de investigación relacionada al análisis del transporte público y sus reglas formales e informales, este trabajo busca aportar elementos que permitan a los actores políticos un diseño e implementación de nuevas políticas públicas basadas en pruebas empíricas con sustento teórico y metodológico.



EL COLEGIO
DE SONORA
BIBLIOTECA
GERARDO CORNEJO MURRIETA

Introducción

Para el desarrollo económico y social de los territorios es relevante que las ciudades cuenten con servicios públicos de buena calidad, que resuelvan las necesidades de los ciudadanos y la economía. Los temas de salud, educación, seguridad y, el de mayor importancia para efectos de esta investigación, los de movilidad; ya sea en la zona urbana o en la suburbana, resultan primordiales para la ciudadanía. Sin embargo, en específico el traslado de personas de un punto a otro, al menos en Hermosillo, es complejo por las características del sistema de transporte público de modalidad urbana y sus políticas públicas implementadas en años recientes que sólo enredaron en mayor medida la situación.

Durante la última década se tiene registro de dos intentos para modernizar el servicio de transporte público urbano. Ambos con resultados diferentes a los que las mismas autoridades encargadas de la implementación esperaban. Hay que señalar que transporte público urbano es aquel que presta la administración gubernamental, en el caso de Hermosillo, a través de empresas privadas bajo el esquema de la concesión cuya regulación, en el sentido operativo y administrativo, es dictada por la misma estructura gubernamental mediante las dependencias y organismos correspondientes.

El panorama dentro del transporte para las personas que habitan Hermosillo, principal ciudad de Sonora y cuya ubicación se encuentra al noroeste de México, puede resultar desalentador. Como prueba de ello están los largos tiempos de espera en las paradas de auto transporte público urbano, las precarias condiciones de higiene en las que se encuentra el mayor número de las unidades con las que se presta el servicio en las calles, avenidas y bulevares de la ciudad; a lo que se le agregan los aspectos relacionados con la seguridad de los pasajeros así como de los operadores o choferes de los vehículos. Otro aspecto es el

diseño de rutas, que a pesar de los intentos para rediseñar cada una de ellas de acuerdo al crecimiento poblacional y geográfico de la misma región, siguen igual que hace más de una década, sólo hubo cambios minúsculos que provocaron alargar los tiempos de espera y, lo peor para los concesionarios y operadores, un aumento en los insumos; combustible y refacciones.

Del mismo modo, se muestra cómo los desacuerdos y disputas entre concesionarios de este servicio público, cuyo inicio como tal data de la década de los cincuentas, provocan que los avances en esta materia se registren con mayor lentitud, incluso, se podría hablar de retrocesos como bien lo señalan algunos empresarios transportistas de la localidad.

Pensar en desacuerdos y disputas, para el caso del estudio del transporte de Hermosillo, puede ser sinónimo de conflicto. Pero ¿cómo debe ser la relación entre la entidad reguladora, en este caso el Gobierno del Estado, y los concesionarios del transporte? ¿En qué consiste el marco legal del servicio público de transporte urbano?

Lo anterior obliga a cuestionar también: ¿cuáles han sido los resultados del programa Bus Sonora? Asimismo, ¿qué reglas en uso propiciaron el conflicto y la falta de control en el servicio de transporte? ¿Qué pudiera ser modificado para mejorar el servicio de transporte?

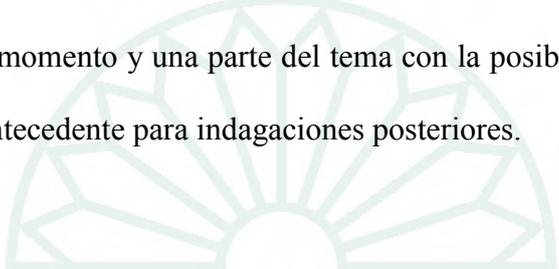
En ese sentido, la hipótesis central de este trabajo es que la implementación de reglas y normas informales relacionadas al pago del agente (concesionarios), las obligaciones de financiamiento adicionales del principal (Gobierno el Estado) y la asimetría de información sobre los costos del servicio, provocó los conflictos en el de transporte público urbano.

La segunda hipótesis señala que la falta de recursos financieros en el servicio público del transporte urbano de Hermosillo, provocó rupturas en el cumplimiento de los acuerdos

oficiales entre el Gobierno del Estado y concesionarios, lo que derivó en un conflicto permanente entre éstos durante el periodo estudiado.

Es así como el principal objetivo de esta investigación es analizar los elementos del diseño institucional relacionados al servicio público de transporte urbano que provocaron el conflicto entre los actores en el periodo 2009-2012. Asimismo indagar sobre los resultados que se obtuvieron con el programa Bus Sonora.

Dicho lo anterior, se debe dejar claro que el análisis del conflicto entre concesionarios y gobierno del Estado junto con el diseño institucional, se trata de un estudio transversal puesto que sólo se analizará un momento y una parte del tema con la posibilidad abierta para que lo que resulte sirva como antecedente para indagaciones posteriores.



EL COLEGIO

Metodología

Para analizar el diseño institucional del transporte público urbano de Hermosillo desde un enfoque nuevo institucionalista se trabajó de la siguiente manera:

Al ser un estudio meramente cualitativo, se procedió primeramente a la realización de trabajo documental para marcar la pauta en el desarrollo descriptivo del trabajo. La revisión se hizo en documentos publicados en prensa escrita local desde el año 2002 a 2012 con el propósito de lograr un espacio de mayor amplitud contextual, lo que sirvió para conocer los problemas a los que se enfrentaron las autoridades gubernamentales y concesionarios en esos años.

Una vez asentadas las bases contextuales se procedió a la revisión de las leyes que el Poder Legislativo aprobó durante el antes citado periodo de tiempo, en el cual fueron varias Leyes para el transporte las que se aprobaron, la 120 y 149, además de la 247 “que actualiza las tarifas del servicio público de transporte en la modalidad de pasaje urbano en el Estado de Sonora”. Además se estudiaron las reformas a cada una de las leyes y los decretos y acuerdos publicados en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora con el propósito de conocer cómo fue la manera en que las autoridades fueron acomodando el terreno de manera paulatina para lograr un servicio de transporte de acuerdo, según ellos, a las necesidades de los usuarios.

También se realizaron comparaciones y análisis de los cambios que con el paso de los años se le hicieron a las legislaciones en materia de transporte, donde se incluye el actuar de las autoridades responsables. Dicha tarea, sirvió en gran medida para determinar cuáles fueron los reglamentos en este servicio público, o dicho de otra manera, las reglas formales cuya finalidad, según la teoría, son en todo momento otorgar cierto orden.

Por otra parte, se debe señalar que en el enfoque cualitativo aquí adoptado se retomó información numérica y estadística en relación a la entrega de subsidios, tramite de tarjetas prepago, adquisición de vehículos, multas o sanciones económicas y líneas de crédito, lo que ayudó a complementar la información sobre las acciones realizadas por parte del Gobierno del estado de Sonora y concesionarios del transporte.

Lo anterior se logró mediante solicitudes de información a través de Transparencia o Infomex Sonora, además del contacto directo con autoridades de gobierno y con la Sociedad Integradora y Concentradora del Transporte Urbano de Hermosillo.

En la búsqueda de contrastes en los datos e información obtenida, se realizaron entrevistas semiestructuradas con miembros de las organizaciones relacionadas al transporte.

En este caso se mantuvieron varios encuentros, formales e informales, con José Luis Gerardo Moreno, presidente de la mesa directiva de la empresa integradora responsable de brindar el servicio, con Víctor Alcaráz titular del Fondo Estatal para la Modernización del Transporte, con Sergio Tachiquin Pérez, Director de Administración y Control de este mismo organismo gubernamental, y finalmente con Ignacio Peinado Luna quien encabeza la Unión de Usuarios a nivel Estado. A lo anterior se le agrega la asistencia foros sobre transporte y encuentros constantes con personas dedicadas esta actividad: operadores y concesionarios en general.

Una vez obtenida y contrastada toda la información se procedió a realizar los análisis que arrojarían los posibles errores en el diseño institucional y el impacto negativo que se origina por tal motivo. Asimismo se identificó la manera en que fluye la información en torno al transporte de Hermosillo y los problemas que ello ocasiona a las autoridades de gobierno y concesionarios.

La estructura de este documento se encuentra dividida en varias partes. En el primer capítulo se habla sobre la importancia y aportaciones del Nuevo Institucionalismo aunado al análisis del Problema del Agente-Principal en el estudio del transporte público de la ciudad. También se realiza una descripción de los lineamientos que sirven para entender de una mejor manera el tema en cuestión. Conceptos como servicio público, transporte, concesión, financiamiento, subsidio además de tarifa, se definen y muestran el camino para un mejor entendimiento con bases teóricas que en capítulos subsecuentes se contrasta con la evidencia empírica.

En el segundo capítulo se describe el marco legal que rige al transporte público en el Estado de Sonora. Primero se aborda de forma general la Ley 120 de Transporte de 1992 con el propósito de conocer la forma en la que se brindaba el servicio, por lo menos en cuanto a las reglas se refiere. Seguido de ello se describe en términos llanos la Ley 149 de Transporte

de 2002, que es la que estuvo vigente hasta la finalización de este trabajo, y se mencionan las modificaciones que el H. Congreso del Estado realizó durante la más reciente década.

En la búsqueda de las mejoras las autoridades de gobierno, en específico el Poder Legislativo, realizaron modificaciones a la Ley en los años 2003, 2006, 2010 y 2011. En este apartado del capítulo se señalan cuáles son cada una de ellas y se hace un análisis de dichas modificaciones a la legislación.

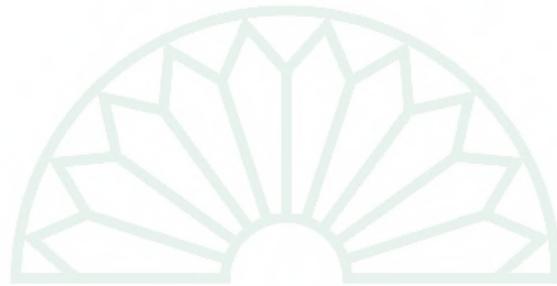
Como ya se dijo en líneas anteriores, los problemas con el servicio de transporte público urbano tienen desde hace al menos una década una posición en la agenda pública. Los medios de comunicación locales publicaron todo tipo de información relacionada a este tema en particular; desde un enfoque político, social, económico, de seguridad, etc.

Es así como en el tercer capítulo se presenta el contexto y la estructura del servicio público de transporte urbano. En esta parte se realizó trabajo documental en bibliotecas, hemerotecas y archivos, lo que sirvió para conocer el contexto del pasado y presente del transporte en la capital de Sonora.

En específico para saber sobre la estructura administrativa, se tuvo acceso a documentos proporcionados por las mismas autoridades y entes privados, además de reformas, decretos e informes legislativos. Es en esta parte donde se describe cómo se constituyen cada uno de los actores involucrados en el tema y cuáles son las funciones que realizan cada uno.

En el cuarto capítulo se muestra cómo fue la operación del servicio en 2012, año en el que se presentaron cambios y se registraron nuevas complicaciones. Mientras que el quinto capítulo analiza la situación en general del transporte y se incluyen reflexiones en torno a tópicos que se consideran importantes dentro del sistema de transporte y que las autoridades

dejaron fuera en la planeación de los programas para modernizar el servicio público en cuestión.



EL COLEGIO
DE SONORA
B I B L I O T E C A
GERARDO CORNEJO MURRIETA

Capítulo I: Lineamientos teóricos para entender los sistemas de transporte público

urbano

El servicio de transporte público, en específico el de modalidad pasaje en un sistema urbano, es decir, el que se presta dentro de las ciudades, es el único medio de traslado para una parte los habitantes que por diferentes razones encuentran complicada la adquisición de un vehículo particular, incluso individual.

El transporte público es, además de un objeto de estudio, un servicio que en muchos países se asume como responsabilidad de los gobiernos y por ende se constituye en un asunto de política pública. En ese sentido, dentro de la forma de trabajo en política pública se recurre con frecuencia a una metodología inductiva, donde el punto de partida es el problema específico y cuyo propósito es construir un conocimiento amplio y susceptible de algún nivel de generalización.

En esta investigación se aborda lo acontecido en torno al servicio público de transporte urbano durante 2009-2012, de la manera antes descrita, sin embargo, se adopta una visión neo institucionalista con el propósito de conocer la organización y el funcionamiento del sistema, lo que ayudó en el análisis del diseño institucional.

Aquí se aborda al tema del transporte público urbano de pasajeros de la ciudad de Hermosillo, Sonora, como una problemática de política pública que percibe una colectividad a través de la prestación distinta a la que según las leyes vigentes se debiera brindar, donde la solución y mejoras resultan condición necesaria para el mejoramiento del nivel de vida en general, así como para el mayor desarrollo económico y competitividad del municipio.

Por ello hay que decir que analizar la política pública de transporte urbano de forma inductiva con la ayuda de elementos teóricos (neo institucionalistas), permite aventurar hipótesis que ayudan a comprender el problema y ofrecer posibles explicaciones y soluciones. También para alcanzar un nivel de abstracción más allá de la mera narrativa de la situación concreta.

En este capítulo se da cuenta de algunos principios o conceptos del Nuevo Institucionalismo y se trata lo relevante que resulta para el estudio de la política pública de transporte urbano tomar en cuenta a la institución y las diferencias de ésta con respecto a las organizaciones que la conforman. En ese sentido, el Nuevo Institucionalismo permite ver al sistema de transporte público urbano como una institución o un subsistema de política pública compuesto por diversas organizaciones y entidades de la administración pública, regidas por reglas, procedimientos, valores y usos o reglas informales que ayudan a conocer el por qué de los resultados obtenidos con la prestación.

Asimismo, se incorporan algunas aportaciones de la Teoría de la Agencia, en específico lo relacionado al Problema del Agente-Principal, expuesta por varios autores. Dicho recurso auxilia en la comprensión, y a su vez explicación, de los resultados obtenidos a partir del flujo de la información relacionada al comportamiento de las organizaciones involucradas. El Problema del Agente-Principal muestra la importancia de contar con un flujo simétrico de información en los servicios públicos concesionados, donde el responsable principal es el gobierno, pero éste encarga o delega su prestación a un agente (particular) a través de una concesión o contrato.

En resumen, el Problema el Agente-Principal aunado al marco del Nuevo Institucionalismo ayudan a comprender, analizar y explicar el funcionamiento, administrativo, legal y de operación de este servicio.

Este apartado aporta una serie de nociones sobre el servicio público y el transporte público urbano. De igual manera, se describe la figura de la concesión; en qué consiste, cuáles son sus aportes a las administraciones gubernamentales y sus limitaciones. Dicha figura resulta relevante debido a que en Hermosillo, Sonora, el servicio de transporte público urbano se presta por medio de concesión. Finalmente se exponen algunas ideas acerca sobre financiamiento y subsidio en virtud del diseño institucional vigente en Sonora (hasta 2012), lo cual tiene relación con lo que es la tarifa en los servicios de transporte público urbano.

1.1. El lente del nuevo institucionalismo para el estudio del transporte

La idea de que las instituciones importan en los gobiernos significa que las reglas, rutinas, procedimiento, creencias y valores que asumen los actores del transporte público urbano, son determinantes para entender cómo se presta el servicio y los resultados que se obtienen. De la misma manera incide en los resultados que se obtienen con la prestación sin importar que los entes prestadores provengan de la iniciativa privada y brinden un servicio público concesionado o formen parte de la misma estructura gubernamental y lo hagan de una forma directa.

Por ello, dentro del estudio de cualquier fenómeno social o, en este caso, servicio público, es relevante tomar en cuenta las reglas institucionales con especial enfoque en el actuar de los individuos que conforman las organizaciones involucradas. Si se habla de institución se debe decir que la acción de las organizaciones que involucra, mediadas por reglamentos y normas, otorga cierto orden a cualquier actividad que impacta en la sociedad, para bien o mal.

Para comenzar con la explicación de lo que es una institución es pertinente recurrir a la obra de Powell y Dimaggio (1999, 33), quienes hablan sobre el trabajo de aquellos que se interesaron en formular nuevas definiciones dentro de la teoría del nuevo institucionalismo: “los estudiosos que han escrito sobre las instituciones a menudo las han definido de manera casual; el institucionalismo tiene distintos significados en distintas disciplinas”.

Por un lado, la ciencia política a lo largo de los años se encargó de dar un significado a lo que es una institución en su conjunto. Sin embargo, de igual manera resultan ambiguos sus aportes. Para Peters (2003, 49) en esta disciplina se utiliza la palabra institución con amplia libertad y con una precisión limitada que deja dudas, ya que en ocasiones significa muchas cosas: desde una estructura formal, “como un Parlamento, hasta entidades amorfas, como la clase social”.

Por su parte la sociología ha hecho lo propio al utilizar el término también de forma amplia pero con una diferencia, en la que se muestra como la institución funciona casi de la misma manera a una organización. “[...] en sociología funciona casi como un sinónimo de organización. Pero para que esta forma de análisis pueda contribuir al desarrollo de la disciplina tal como pretende, es necesario que adquiera mayor especificidad (Peters 2003, 49-50).

Ante la ambigüedad de la definición hay que recalcar que para efectos de esta investigación se retomara la idea que aborda a la institución como un conjunto de reglamentaciones, normas, supuestos y rutinas, donde se deja fuera la consideración de que es una estructura formal. En ese sentido, North (1993, 14) dice que la sociedad funciona obedeciendo diversas reglas cuyo resultado deriva en limitaciones e imposiciones ideadas por los mismos hombres. Lo que da sentido y forma a la interacción humana dentro del espacio social, son las instituciones cuya función principal es reducir la incertidumbre imponiendo

una ordenación estable de la interacción social. Peters (2003, 50) complementa tal idea al decir que “una institución no es necesariamente una estructura formal, sino que más bien se le entiende como un conjunto de normas, reglamentaciones, supuestos; y sobre todo, rutinas”.

De igual manera Scott (2008, 48-49) plasma en su obra que las instituciones se componen de elementos regulativos, normativos y cultural-cognitivos que junto con actividades y recursos asociados proporcionan estabilidad y significado a la vida social.

Esta limitación y reducción de incertidumbre de la que hablan los teóricos se encuentra lejos de ser un trazo completo que facilite la realización de cada una de las acciones de los sujetos. Es decir, para que haya solidez en el funcionamiento y resultados positivos para los ciudadanos deberán haber contrapesos, ya sea políticos, sociales o un conjunto de ambos, los cuales servirán como impedimento de que la ordenación institucional favorezca solamente a determinado sector poblacional.

Dentro de las imposiciones de las que habla Douglas C. North existe una división: por un lado se encuentran las reglamentaciones formales entre las que se encuentran leyes, reglamentos hasta la misma constitución. Mientras que lo informal se va por el lado de las costumbres, tabúes, conductas...

Es aquí cuando toma importancia “la tesis de la corriente de pensamiento del nuevo institucionalismo, que afirma que las ‘instituciones importan’, lo que implica que son las características institucionales y no otros factores las que explican el comportamiento, desempeño o resultados finales de una actividad colectiva o gestión social” (Pineda y Briseño 2012, 183).

En ese sentido, North (1993, 14-15) considera que las instituciones otorgan a la vida diaria cierta estructura que hace más sencilla la vida en sociedad. “Constituyen una guía para

la vida diaria”. Es así que a través de ellas los habitantes de determinada región saben lo que pueden hacer; lugar, momento, forma y tiempo. Lo que contrasta en todo momento con sus limitaciones. En otras palabras, son las instituciones las que ayudan a construir los espacios, individuales y colectivos, cuya acción es delineada por sus normas y reglas; implícitas y explícitas.

Es verdad que las reglas determinan el funcionamiento de la vida en sociedad. Sin embargo, es imposible tratar a quienes viven en ella como actores sin voluntad y decisiones propias. En ese sentido, Knight señala la diversidad de las definiciones entorno a las instituciones, de igual manera refuerza ciertos aspectos dentro de éstas. “La teoría social ofrece varias definiciones, que va desde las organizaciones formales, las cuales tienen reglas y formas de administración para una aplicación explícita, a la de cualquier patrón estabilizado de las acciones y relaciones humanas” (1992, 2).

La definición de Knight además de reforzar lo dicho por North, considera la necesidad de hacer una diferencia entre lo que es una institución y una organización, que como se dijo en líneas anteriores, el tratamiento que le dan ciertas disciplinas como la sociología es como si se tratara de un sinónimo. En este trabajo se aborda de forma contraria y se hace una diferenciación, pues si bien se podría decir que se encuentran sumamente ligados, resulta relevante asumirlos con claridad y por separado pero dentro de un mismo conjunto.

En esta tarea de la separación, Knight (1992, 2) define primeramente a la institución como un conjunto de reglas que estructuran la interacción social en formas particulares. Lo cual complementa al decir que para que este conjunto de reglas pueda ser una institución, debe ser del conocimiento total de los miembros de la comunidad o sociedad en cuestión.

En otras palabras, la institución son las normas, hábitos, costumbres y rutinas que rigen de forma general en la sociedad, que influyen en las funciones, la estructura y el comportamiento de las organizaciones (Brett 2001, 5). Aquí se incluye de buena forma la tesis de North, en la que afirma que dentro de las instituciones es posible encontrar un conjunto de reglas formales e informales.

Por otro lado, las organizaciones en una forma simplista de definir las se trata de los grupos que comparten determinados objetivos. Krieger (2001, 3) define a la organización como el “conjunto interrelacionado de actividades entre dos o más personas que interactúan para procurar el logro de un objetivo común, a través de una estructura de roles y funciones, y en una división del trabajo”.

Queda claro que el objetivo común es lo que relaciona y une a determinadas organizaciones, sin embargo, se debe tomar en cuenta que la búsqueda del cumplimiento de las metas es mediada por otro tipo de reglamentaciones internas que rigen el actuar de las personas que tienen alguna representación dentro de los grupos. Por ello la importancia de trabajar los conceptos de institución y organización, pues la primera son las reglas mientras que la segunda son los entes que deben cumplir éstas, no obstante, cuentan con las propias lo que complejiza la situación.

De nuevo Krieger de manera certera dice que “el que una organización o sistema organizacional esté orientado hacia un objetivo exige que haya en ella grupos de personas que tienen una representación consciente de dicho objetivo y que dirijan las acciones a alcanzarlo con un nivel de integración y diferenciación entre sus partes, y en interacción con su entorno” (2001, 8).

De tal forma que la eficacia de las organizaciones dependerá de la existencia de instituciones que sean aceptadas por la totalidad de los actores involucrados, lo que ayudará a dejar de lado o subordinar los intereses personales de la organización lo cual impactará en forma positiva dentro de la sociedad.

En suma, hay que enfatizar en las diferencias entre una institución y una organización: Una institución es el conjunto de reglas que estructuran las interacciones entre todos los actores, donde se incluyen a las mismas organizaciones y entidades que participan en una actividad.

Por otra parte una organización es el actor colectivo formal que podría ser sujeto de una restricción institucional. “La organización generalmente tiene una estructura interna (orgánica), sistema que rige las interacciones de las personas que constituyen la organización” (Knight 1992, 2).

Siguiendo la idea de la ampliación de la especificidad de Peters, en la que hay que otorgar mayor nivel de especificidad en la mirada neo institucionalista, se debe decir que para el estudio del transporte de Hermosillo se trabajó bajo el supuesto en el que la institución se entiende como un todo conjunto de reglas que vigilan el funcionamiento de cada una de las organizaciones, las cuales cuentan con reglas y funcionamientos propios.

Sobre esto Brett (2001, 6) previene que las organizaciones se rigen por las reglas institucionales, pero es posible que se presente una ruptura en ese sentido y la organización actúe de tal manera en la que sólo se enfoque en la ganancia privada, ello implica el quebranto de las reglas de la institución. Por eso la importancia de tomar en cuenta, como se hace en este trabajo investigativo, las reglas formales e informales desarrolladas por North.

Aún cuando existen autores que como Peters (2003 49-50) consideran que las instituciones no necesariamente son estructuras formales, algo en lo que coincide este trabajo, para esta investigación se considera al transporte de Hermosillo una institución debido que al contrastar el caso empírico con los aportes teóricos, éste reúne cada uno de los puntos señalados, existen reglas formales e informales, sistemas en donde hay cooperación además se detectan varias organizaciones que marcan la pauta en los proyectos de modernización del transporte o políticas públicas a implementar.

De este modo el problema o política del transporte público urbano es abordado como una “institución”; de tal forma que las leyes, decretos, acuerdos, actores, organizaciones, tradiciones, usos y costumbres, permiten un mejor desarrollo de lo acontecido en el periodo estudiado (2009-2012) y hace posible una mejor forma para el análisis de cada uno de los registros.

Lo anterior, al utilizarse como un lente para analizar el transporte público urbano de Hermosillo, abre la posibilidad de enfocar los aspectos que resultan primordiales para el funcionamiento administrativo y legal de este servicio público. Es así como el nuevo institucionalismo permite ver al transporte público como una institución que se encarga de la movilidad ciudadana, de otorgar las facilidades en ese sentido a los ciudadanos, de coadyuvar al desarrollo económico de los territorios y finalmente sirve también de conexión entre un lugar y otro lo que deriva en actos de sociabilidad por quienes lo consumen.

En síntesis, el nuevo institucionalismo aporta las herramientas para analizar el actuar y accionar de los actores de cada una de las organizaciones que la conforman, permite conocer los intereses individuales y colectivos, la forma en la que las decisiones impactan en la colectividad y las repercusiones que éstas traen a futuro. Para el caso del transporte, como en otros servicios públicos, las reglas importan de tal manera que los avances en esta materia

pueden ser mediados por el cumplimiento o, en su defecto lo contrario, de los reglamentos, también por el ejercicio nulo de las facultades sancionadoras por las partes correspondientes.

El de transporte público urbano en Hermosillo, al ser un servicio público concesionado, implica la participación de al menos dos partes. Una que se encargue de dictar las reglas, vigilar y sancionar, en caso de ser necesario, y otra que realice las labores de operación en las calles y avenidas de la ciudad.

Esto da pie a retomar una de las variantes del nuevo institucionalismo, el enfoque de la Teoría de la Agencia o, dicho en términos específicos, del Problema del Agente-Principal lo que servirá para comprender de una manera más completa lo que sucede con las organizaciones en el transporte urbano.

1.2.El Problema del Agente-Principal en el transporte urbano

De forma obligada los servicios públicos concesionados en cualquier administración pública son sinónimo de una forma de relación entre el responsable del servicio y el operador. En ese sentido, Gorbaneff (2003, 76) menciona que es importante partir del “supuesto que en cualquier interacción económica se pueden identificar dos partes, el principal y el agente”, cada uno con sus objetivos y sus procedimientos para lograr el cumplimiento de los mismos, idea que refleja la importancia de la mirada del nuevo institucionalismo.

En este orden de ideas, hay que decir que el principal debe delegar autoridad al agente para que éste último realice determinadas acciones por cuenta del primero. Dicho de otra manera, el agente es quien realizará todos los trabajos que el principal le solicita mediante contratos previos, los cuales estipularán los montos económicos a pagar al agente. En este proceso el principal desconocerá los esfuerzos del agente, sin embargo, podrá medir los

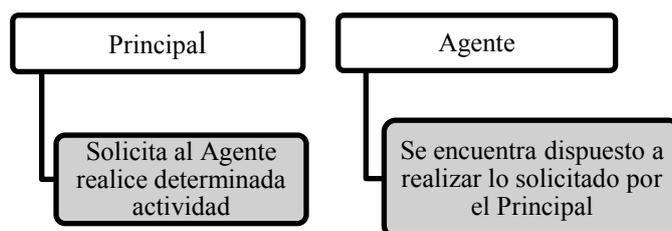
esfuerzos mediante los resultados; productos o utilidades que el agente genere en su momento.

Sobre esto Vargas Hernández (2005) plantea que en “la teoría del principal-agencia se trata de resolver el dilema que existe cuando no coinciden los intereses entre el principal y el agente y tienen además acceso diferenciado a la información en mercados imperfectos y, por lo tanto, se trata de asegurar la lealtad al principal por parte del agente a cambio de un sistema de compensaciones justo”.

Utilizar estas bases en el estudio de servicios públicos concesionados permite hacer una distinción inicial en torno a los intereses por ambas partes. Por un lado el principal, al ser los gobiernos o la administración pública en sí, delegará por el bien social. Mientras que por el lado del agente, o sea el concesionario, es probable comparta el interés ya mencionado pero sin duda lo primordial serán las ganancias de carácter económico que como toda empresa privada busca incrementar con su actuar cotidiano.

En el sistema de trabajo mencionado anteriormente (Agente-Principal), Gorbaneff señala que es posible que se presenten al menos cuatro dificultades: primero “la información entre el principal y el agente es asimétrica (posiblemente) quiere decir que el agente sabe más del negocio. Segundo, la acción del agente no precisamente la observa el principal, tercero, los resultados no sólo dependen del agente. Cuarto, el principal y el agente son racionales y buscan maximizar utilidad, que no coinciden (2003, 76)”.

Cuadro 1. Problema del Agente-Principal



Fuente: Elaboración Propia

Por su parte, Ganga y Félix (2012, 87) complementan lo anterior con dos riesgos que implica trabajar bajo el esquema del Agente-Principal. El primero se enfoca en las posibilidades de que el agente se comporte de una forma distinta como el principal solicita, y en cambio actúe para beneficiar sus propios intereses algo difícil de comprobar por parte del principal. Visto desde los apuntes teóricos, a esto se le llama *riesgo moral*.

El segundo riesgo, en el cual coinciden los autores, aparece como resultado “de las asimetrías informativas precontractuales, se relaciona con la probabilidad de que el agente que se contrate sea incompetente para asumir con eficiencia la responsabilidad que se le ha entregado”. Esto se presenta cuando el principal puede ver los resultados de la organización (agente) una vez ya realizado el trabajo mientras que la información previa nunca se dio a conocer a lo que se le conoce como *selección adversa*.

Una limitación existente en el análisis del problema del Agente-Principal, para el estudio de políticas públicas encaminadas al mejoramiento de los servicios de transporte, es que es un enfoque que se estanca en el ámbito formal. Es decir, pone especial énfasis en los contratos y acuerdos formales entre las partes lo que deja fuera cualquier tipo de interacción informal mismas que, a pesar de que en ocasiones son acuerdos de palabra, forman parte importante del diseño, implementación y evaluación de las políticas.

De esta forma, la solución que lanza Vargas Hernández (2005) para este problema es “la igualación de oportunidades de acceso a la información mediante el uso de sistemas de evaluación del desempeño, del rendimiento financiero y determinación clara de objetivos, así como el empleo de contratos en el mercado”.

Es aquí donde toma relevancia el nuevo institucionalismo (específicamente los planteamientos de Douglas C. North) que en conjunto con lo antes descrito, permite abarcar tanto las reglas formales e informales de la política pública de transporte en lo que respecta a la capital de Sonora. Analizar la relación Agente-Principal aporta elementos que abren el

camino para conocer, analizar y explicar de mejor forma el comportamiento de los actores involucrados en el servicio público de transporte urbano de la ciudad de Hermosillo y el flujo de la información de cada una de las actividades realizadas por ellos mismos.

1.3. Sobre los servicios públicos

Son diversos los servicios públicos que la administración gubernamental brinda a los ciudadanos con el propósito de otorgar facilidades que ayuden a resolver problemas y necesidades. Al ser el transporte público urbano uno de ellos, resulta relevante definir el concepto de servicio público de una forma integral lo que permitirá aclarar cualquier duda que exista alrededor del mismo.

Al mencionar servicio público, de lo que se habla es de dos conceptos que entrelazados conforman uno solo. En ese sentido se debe definir a cada uno de ellos por separado para después hablar de servicio público como tal. En primera instancia, un servicio, visto desde la teoría económica, es el conjunto de actividades realizadas en diferentes áreas tanto geográficas como laborales agrupadas como terciarias, que consisten en la prestación de un bien que por sus características, es tangible. “Es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas [...]” (Acosta 1988, 737).

El propósito del servicio público es beneficiar a una o más personas. Esta idea de forma obligada conduce a las dos categorías del concepto de servicio; público y privado. En donde la primera busca el bienestar social al ser el Estado el ente responsable de su operación y vigilancia. Por otro lado, lo privado se opera por empresas u organismos particulares. Cabe resaltar que el transporte público urbano, en el caso de Hermosillo, Sonora, se coloca en el terreno de lo público cuya operación es responsabilidad de particulares a quienes el Estado,

después de un proceso legal, otorgó en su momento diversas concesiones para que se efectúe de esa manera.

La otra parte del concepto es el término público,¹ lo que se relaciona, en el caso de esta investigación, a la idea de sector público. El cual, según Ostrom (1977, 2-4), es un sector en donde sólo a través de las instituciones gubernamentales se prestan los servicios. Pues éste es el eje rector, en cuanto a funciones, de la administración pública. En contraste con lo que sucede en el ámbito de lo privado, en lo público la organización se logra a través de la burocracia. Donde las personas con posición superior en los organigramas controlan a los subordinados en un mando integrado. Lo que obliga a cada empleado público a rendir cuentas a un director en calidad de funcionario público (Ostrom 1977, 5).

La idea de Ostrom de sector público se modifica cuando se otorgan contratos de concesión a particulares para que brinden algún tipo de servicio; como sucede en el transporte público urbano de Hermosillo. Esta figura legal cambia el sentido en dos aspectos: primero, ya no son las instituciones gubernamentales y su burocracia las que prestan el servicio de una forma directa como señala la teoría. Y segundo, al ser un agente privado el que se encarga de la operación y administración, aunque sea parcial, de los recursos, aumenta la dificultad de acceder a la información relacionada al estado de las finanzas y economía que guarda el servicio que se brinda. Es decir, dificulta la rendición de cuentas de los empleados, lo que contrasta con la de los trabajadores de la administración pública, quienes tienen que realizar esta acción de manera obligada.

En suma, se dice que el primer país donde se habló de servicio público fue Francia, cuyo origen viene como un criterio de interpretación de la regla de separación entre las autoridades administrativas y judiciales. “[...] así fue como a través de esta separación se

¹ Aquí se habla de la otra mitad del concepto de servicio público. Mientras que anteriormente lo público se refería sólo a las categorías de servicios.

elaboró todo un sistema doctrinal sobre la base del concepto de servicio público, al prohibir a los tribunales judiciales conocer cualquier materia de contencioso administrativo” (Calafell 1988, 191).

Existen teorías que consideran que el servicio público sólo es una pequeña parte de todo el conjunto de actividades que el Estado realiza para beneficiar a la población. “Estas teorías son las más modernas y las más aceptadas dentro de la doctrina del derecho administrativo (Calafell 1988, 191).

Aquí se instalan los contratos de concesión; en esas empresas que se encargan de brindar los servicios que el Estado por falta de recursos económicos, humanos y tecnológicos, deja de atender de forma directa. Por ello Calafell (1998, 192) acepta la definición y agrega: “nosotros nos sumamos a ellas pues es claro que no todo el servicio público es prestado por el gobierno aunque éste ejerza un papel policía sobre ellos, el Estado tiene un infinidad de actividades que están relacionadas con la prestación de los servicios públicos.”

En ese sentido, hay que señalar que otorgar una concesión de servicio público, cualquiera que éste sea, implica ceder parte del poder del Estado a los particulares quienes seguirán con el manejo individualista de lo que para ellos es su negocio, ligado en cierto punto al interés de lograr un beneficio social pero siempre viendo por sus bienes privados. El tema del beneficio colectivo puede estar presente en las actividades que realicen, sin embargo, éste pierde determinado grado de importancia si se toma en cuenta que lo importante es la recaudación por parte de las empresas privadas más allá del bien común.

Es así como el concepto de servicio público, para esta investigación se define: “como toda prestación concreta que tienda a satisfacer necesidades públicas y que es realizada directamente por la administración pública o por los particulares mediante concesión, arriendo o una simple reglamentación legal, en la que se determinen las condiciones técnicas

y económicas en que deba prestarse, a fin de asegurar su menor costo, eficiencia, continuidad y eficacia”, (Inafed 2007, p. 117).

Dentro de los servicios públicos se encuentra una larga lista de actividades relacionadas a la salud, servicio de agua potable, educación, transporte, seguridad, entre otras. Y cada uno de ellos debe obedecer a ciertas reglas y parámetros establecidos por la misma administración gubernamental. En ese sentido, todo servicio público debe cumplir al menos tres reglas para lo cual Calafell (1998, 195) recurre a M. Rolland y su trabajo sobre Derecho Administrativo:

Primera regla: Que se refiere a la continuidad del servicio. Si el servicio público actúa en el interés público, como tal, éste debe perseguirse cotidianamente, en forma regular y continua, sin intervenciones y ordenadamente [...] La continuidad del servicio público supone en primer lugar, el funcionamiento puntual y regular del servicio a los usuarios cuando la administración se encarga por sí misma de la gestión “en regie”. Es ilegal que lo interrumpa en caso de fuerza mayor [...] Cuando la gestión del servicio público está asegurada por un concesionario, éste debe asegurar a toda costa la continuidad, aunque nos sea remunerativo y aunque sufra déficit².

Segunda Regla: Es la regla de la mutabilidad; esto significa que las condiciones en las cuales las prestaciones son suministradas al público, deben, no obstante todas las cláusulas contrarias, adaptarse a las necesidades del público. Esta regla significa desde el punto de vista cualitativo, que la administración puede imponer al prestatario del servicio, la adopción de cualquier adelanto técnico, de cualquier procedimiento nuevo, cuya utilización industrial se haya hecho posible.

² El caso del transporte público urbano de Hermosillo, se inserta en esta última parte de la primera regla. El servicio es concesionado pero quienes cuentan con los contratos no respetan esta idea.

Tercera regla: Equidad. Es aquella que asegura el cumplimiento de la obligación de procurar las prestaciones del servicio a toda persona que lo reclame, ajustándose a la reglamentación del mismo. El aspecto más importante que representa esta regla está en la prohibición de los tratamientos de favor, pero esto no quiere decir que no pueda haber a la par de la tarifa general otra tarifa de carácter especial, siempre y cuando en ella se comprenda a más de un usuario (Ibíd., 195)

Obedecer estas tres reglas que propone el derecho administrativo es probable que facilitara ciertos aspectos de la vida de las personas. Sin embargo, en ocasiones no se cumplen a cabalidad. Por lo que resulta pertinente agregar algunos puntos que se deben tomar en cuenta en el servicio público: Primero, como ya se hizo mención, no deben existir los favoritismos, es decir, a las personas se les brindaran los servicios de manera homogénea. Debe satisfacer las necesidades de los individuos uniformemente. Segundo: el prestador del servicio carece de facultad para restringir la oferta. Tampoco puede aumentar los precios. En tercer lugar: su propósito debe ser alcanzar la dimensión social de la empresa y no la económica aunque se trate de la iniciativa privada. Cuarto: se requiere una inversión mayor a la privada. Por último: es el Estado el órgano que debe establecer las condiciones así como las modalidades de la prestación del servicio; ya sea transporte, agua, etcétera... (Guaresti 1957, 30-42).

Dicho esto, queda claro lo que es un servicio público y, además, lo privado. Por lo que es posible continuar con la descripción de los demás lineamientos que ayudarán, de igual forma que los ya señalados, a comprender la situación del servicio del transporte público urbano de Hermosillo, al menos desde una dimensión relacionada al subsidio y el conflicto.

1.4. Algunos abordajes del transporte público urbano

El transporte público de pasajeros es un “servicio de transportación de paga, con horario regular que emplea vehículos que transportan más de una persona por paga, pero no exclusivamente por una ruta determinada de un punto fijo a otro. Rutas y horarios para este servicio pueden ser predeterminados por el operador o por acuerdo en conjunto” (Glossary of transportation terms 1994, 158-160).

Expertos del transporte en general se han dado a la tarea de estudiar al transporte urbano bajo diferentes perspectivas. En el caso de México los analistas e investigadores se han enfocado al funcionamiento de las rutas y empresas dedicadas a esta actividad económica, además de los problemas ecológicos que en ocasiones provocan éstas últimas, a consecuencia del desempeño de las unidades (Islas 2000).

Un referente importante son las investigaciones realizadas en las principales ciudades del país, el Distrito Federal, Monterrey y Guadalajara, en torno a los tiempos de espera, mejoramiento de vías para vehículos y sustentabilidad. Esto como consecuencia de la aceleración en el crecimiento geográfico (Salazar y Lezama 2008).

No obstante, a nivel global, también hay registro de investigaciones relevantes en torno al transporte público urbano. Estados Unidos fue innovó al ser un país que relacionó a las personas con algún tipo de discapacidad al uso del transporte público urbano. Desde tiempo atrás dicho país desarrolló este tópico, que es uno de los más controversiales por su complejidad dentro de los sistemas de transporte (Wright 2001).

Asimismo la economía, específicamente en relación a la oferta y demanda, cuenta con aportes importantes en el estudio del transporte. Así lo muestran los teóricos (De Rus, Campos y Nombela 2003) que se han encargado de estudiar el transporte a partir de modelos

económicos lo que permite obtener herramientas para realizar evaluaciones más allá del funcionamiento en las calles.

Una muestra de la importancia económica se refleja en que “el transporte urbano representa un costo elevado para América Latina (...) en las ciudades de más de 100 000 habitantes, cuesta aproximadamente 3.5 % del Producto Interno Bruto (PIB), mientras que el costo del tiempo consumido en efectuar estos viajes, que no se contabiliza en el PIB, equivale a un 3%”, (Thomson 2002, 7). Cabe señalar que Hermosillo, Sonora, es una ciudad que, hasta 2010, contaba con al menos 751,061 habitantes en la zona urbana, según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Para el caso de algunas ciudades de Argentina, el Centro de Investigaciones en Estadística Aplicada (CINEA), ha realizado estudios mediante la aplicación de encuestas con “la intención de determinar los principales factores que intervienen en las decisiones de los usuarios del transporte público y particular en general, y el grado de satisfacción que encuentran con el transporte que utilizan. El estado de las unidades, la calidad de las prestaciones, el costo, la disponibilidad de los servicios, la seguridad, son algunos de los temas que se abordan” (CINEA 2004, 3).

En Chile³ hay registros que muestran que desde hace más de una década, los investigadores se interesaron en mostrar un enfoque principalmente orientado a la eficiencia del servicio, en el sentido de horarios, calidad y seguridad para los usuarios. Sin embargo, en los últimos años los estudiosos de las políticas públicas sobre transporte iniciaron trabajos de análisis sobre la necesidad de descentralizar los planes de modernización y desarrollo, en donde se incluye este servicio público (Maillet 2012, 585-604).

³ Parte de la información relacionada al sistema de transporte público urbano de Santiago de Chile, Chile; denominado Transantiago, forma parte del proyecto: “*El servicio de transporte público urbano en Santiago de Chile, Chile; un análisis financiero y legal del sistema Transantiago*”. Cuya realización surge a partir de la estancia, realizada por el autor, en el Centro de Investigación en Sociedad y Políticas Públicas (CISPO), de la Universidad de los Lagos Campus Santiago. Actualmente sigue en desarrollo.

En Colombia, cuyo ejemplo de modernización en el transporte es el sistema Transmilenio implementado en Bogotá, existen publicaciones donde los especialistas han buscado definir de forma precisa cada uno de los tipos de transporte. En ese sentido, Hidalgo (2005, 95) detectó y definió varios de ellos: a) buses de carril exclusivo, b) trenes ligeros y, c) metro.

Algo que resulta importante para el estudio del transporte es lo realizado por Ortúzar S. (2000, 12-13), quien indica una serie de características generales del transporte público urbano, las cuales en su mayoría se relacionan a la demanda de este servicio público.

a) El transporte es un servicio altamente cualitativo y diferenciado: existen viajes con distintos propósitos, a diferentes horas del día, por diversos medios, para variados tipos de carga. [...] Un sistema sin los atributos que permitan satisfacer esta demanda diferenciada puede resultar completamente inadecuado;

b) La demanda del transporte es derivada: los viajes se producen por la necesidad de llevar a cabo determinadas actividades;

c) La demanda de transporte está localizada en el espacio: para abordar este problema, este enfoque más común consiste en dividir el área de estudio en zonas y definir una red de transporte estratégica que facilite su procesamiento mediante programas computacionales³;

d) La demanda de transporte es eminentemente dinámica y hay pocas horas disponibles para realizar distintas actividades;

³ “La espacialidad de la demanda suele producir problemas de descoordinación que afectan el equilibrio entre la oferta y la demanda” (ibid.). Un ejemplo son los taxis vacíos que circulan en el centro de las ciudades y potenciales pasajeros (clientes) a la espera en otras áreas.

e) Para satisfacer la demanda de transporte y con el propósito de otorgar servicios, es necesario proveer infraestructura y disponer de vehículos que funcionen de acuerdo a ciertas reglas de operación;

f) La provisión de infraestructura de transporte es especialmente importante desde el punto de vista de la oferta y se caracteriza por su carácter discreto;

g) La construcción de la infraestructura toma largo tiempo, ya que generalmente se trata de proyectos importantes que requieren de gran cantidad de recursos. [...] Esto significa que los estudios conducentes a la toma de decisiones deben hacerse con extremo cuidado y procurando evitar comprometerse con planes maestros o soluciones rígidas que ni pueden ser adaptadas a las condiciones cambiantes típicas;

h) Finalmente, la oferta de transporte tiene asociada una variedad de efectos contaminantes que pueden introducir fuertes distorsiones, tales como accidentes, contaminación y, en general degradación del medio ambiente.

Es así como cada territorio cuenta con sus investigaciones relacionadas al servicio de transporte público, sin embargo, no se encontraron antecedentes de trabajos de investigación donde el objeto de estudio sea el comportamiento de los actores involucrados y el análisis del diseño institucional, como se pretende hacer en este trabajo.

En síntesis, el transporte público urbano es un servicio al que todos los ciudadanos deben tener acceso sin importar quién se encargue de su operación, particulares o Estado. Para el caso de Hermosillo, este servicio público es concesionado a particulares es por esto que a continuación se abordará la figura de la concesión y su función en la administración pública.

1.5. La figura de la concesión de servicios públicos

La concesión de servicios públicos a particulares es el derecho que brinda el Estado a diversas personas o instituciones privadas para explotar algún bien, lo que como objetivo tiene otorgar beneficios a los habitantes de determinado lugar. En este apartado se hablará sobre este concepto que resulta relevante ya que es una modalidad mediante la cual se brinda el servicio de transporte público urbano en Hermosillo.

Hay que tener claro que hablar de concesión de servicios públicos, o más bien, de servicios concesionados, se refiere a prácticas antiguas que llegan hasta la actualidad como una forma inercial de prestar algún servicio mediante este tipo de contrato.

Es así como ante la falta de recursos económicos, tecnológicos y humanos: los gobiernos comenzaron a otorgar concesiones para prestar servicios o explotar bienes que, según consideraron ellos mismos en su momento, darían mejores resultados al estar como responsable el sector privado. En México uno de los primeros servicios concesionados, además de la minería, fue el transporte en sus diferentes modalidades; carretera, marítima y ferroviaria.

En ese sentido, hay que decir que la concesión es la acción y efecto de conceder algo. Es el otorgamiento que una empresa hace a otra de vender y administrar sus productos en una localidad distinta. Desde la visión del derecho, es el negocio jurídico por el cual la administración cede a una persona facultades de uso privativo de una pertenencia del dominio público o la gestión de un servicio público en plazo determinado bajo ciertas condiciones (RAE 2009).

A lo anterior, se agrega la definición de concesión que formula el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas (INDETEC) el cual explica que la “concesión proviene del latín *conssesio* que deriva de conceder, concede, y utiliza comúnmente para designar lo

que alguien otorga, da, beneficia, asienta o reconoce a favor de otro. El término concesión se asocia generalmente con el privilegio que otorga el estado para explotar algo” (1993, 9).

Asimismo, Calafell señala que “la concesión administrativa es el medio más eficaz, dentro de nuestro Estado moderno, para entregar a los particulares ciertas actividades o la explotación de recursos federales, que la administración pública no está en condiciones de desarrollar ya sea por incosteabilidad económica, por impedimentos organizacionales propios o por inconveniencia política”, (1996, 215).

Aunado a las definiciones anteriores del concepto se le agrega: que “en la concesión el pago del proyecto proviene principalmente de los ingresos que se generan por el servicio prestado a los usuarios” (Serrano 2010, 111).

Con todo, los contratos de concesión, según las reglamentaciones mexicanas, se pueden otorgar a los particulares hasta por un lapso de 50 años, sin embargo, existe la posibilidad de renovación por el mismo número donde el tiempo dependerá del tipo de proyecto, servicio público e inversión que se realice. Un aspecto relevante de la concesión como figura jurídica es que se trata de algo intransferible, a menos que la autoridad, o dicho en términos administrativos, el concesionario autorice dicha acción.

No obstante, también existe la posibilidad de retirar la concesión. En ese sentido, Mondragón (2002, 8) enumera un conjunto de razones generales por las cuales el concesionario puede cancelar algún contrato de este tipo:

a) Algunas de ellas son: que el concesionario no cumpla con el objeto obligaciones o condiciones de las concesiones y permisos, en los términos y plazos que establecen los contratos; b) No ejercer los derechos comprendidos en las concesiones o permisos, durante un lapso mayor a seis meses; c) Interrumpir la operación o servicios públicos, parcial o totalmente sin justificación; d) Cobrar tarifas más altas a las autorizadas;

e) No cubrir indemnizaciones por daños que se originen con motivo de la prestación de los servicios; f) Impedir que otros concesionarios o permisionarios realicen sus labores; g) Ceder, hipotecar o transferir la concesión sin autorización; h) No mantener debidamente los bienes concesionados; i) No otorgar o no mantener en vigor la garantía de cumplimiento de las concesiones o permisos o las pólizas de seguros de daños a terceros. En la lista que muestra Mondragón se deja fuera al transporte público urbano. Sin embargo, otros autores como Serrano (2010) lo incluyen.

Por su parte, Andrés Serra Rojas, a quien el INDETEC (1993,27) retoma señala que: “La concesión de servicios públicos es un procedimiento por el cual una persona pública, llamada concedente, confía a una persona física o moral, llamada concesionario, el cuidado de manejar un servicio público bajo el control de la autoridad concedente mediante una remuneración que consiste habitualmente en las cuotas que el concesionario percibirá de los usuarios en servicio”.

En un servicio concesionado la autoridad que otorga el contrato tiene el control total en cuanto a las reglas administrativas, de operación y vigilancia; esto en el estricto sentido de las normas establecidas para asegurar las facilidades, según sea el caso, para los usuarios.

Una vez dicho esto, se pasará a conocer el otro concepto que de igual manera ayudará a entender el tema del servicio del transporte público en Hermosillo, Sonora. El financiamiento, del cual ya se había hablado de manera resumida en este capítulo, es el siguiente término a abordar. Aunado al mismo, se encuentra el de subsidio que también será descrito.

1.6. Financiamiento y subsidio de servicios públicos

Dentro de la relación que se genera entre los actores involucrados de un servicio público concesionado se encuentran las facilidades de financiamiento y entrega de subsidios cada determinado tiempo, lo que ayuda hasta cierto punto a mejorar los estándares de calidad en el sentido de que con los apoyos es más factible la adquisición de la infraestructura necesaria para tal finalidad.

Desde un enfoque elemental, el financiamiento se define como la entrega de recursos económicos de la que una empresa o individuo obtiene diversos beneficios que ayudan a mantener sanidad en las finanzas. Lo que supondría el correcto funcionamiento de cualquier actividad que desarrolle en beneficio de una colectividad, hablando de servicios públicos. Dicha entrega implica, en ocasiones, condicionantes relacionadas a pagos de montos específicos cada determinado tiempo hasta cubrir la totalidad.

En ese sentido, el financiamiento es “el abastecimiento y uso eficiente del dinero, líneas de crédito y fondos de cualquier clase que se emplean en la realización de un proyecto o en el funcionamiento de una empresa” (Erossa 2004, 182). “Es la acción y efecto de financiar” (RAE 2009).

Al decir “cualquier clase” se refiere a que las empresas que necesiten ayuda para sanar las finanzas o continuar con un proyecto lo pueden obtener ya sea por parte de la administración pública, ya sea gobierno federal, estatal o municipal, también desde la iniciativa privada. Al respecto Mora Fontes (1982, 59) hace sus aportaciones al decir que “el financiamiento es el manejo de las fuentes de recursos a que tiene acceso la empresa, tanto interna como externa; comprende también el retiro, sustitución o amortización de fuentes de financiamiento y su retribución incluyendo la adopción de una política de dividendos”.

El financiamiento interno consiste en generar recursos mediante las mismas operaciones, normales, de las empresas. Las acciones que se realicen en ese orden servirán

para el crecimiento de su mismo capital económico. Algunas fuentes internas de financiamiento son: el incremento de pasivos acumulados, utilidades reinvertidas, aportaciones de los socios; venta de activos, depreciaciones y amortizaciones y emisión de acciones.

Por otro lado, “se habla de financiamiento externo al referirse a los recursos ajenos a la empresa, que se obtienen de diversas fuentes”, (Flores y Sánchez 1998, 41). Y algunas fuentes de este tipo son: proveedores, anticipo de clientes, bancos, acreedores diversos, público en general y gobierno. En el caso del servicio de transporte público urbano de Hermosillo se utilizan la mayoría de este tipo de fuentes, aspectos que se abordarán en capítulos siguientes.

De igual manera que el financiamiento, el subsidio es parte esencial si se habla de servicios públicos, ya que es una opción que los gobiernos adoptaron desde hace tiempo como medida de apoyo a la economía de las familias que habitan en la entidad.

El significado que la Real Academia Española le da al subsidio dice que éste “es la prestación pública asistencial de carácter económico y de duración determinada” (RAE 2009).

De tal manera, la entrega de subsidios por parte de entidades privadas o gubernamentales se puede realizar bajo dos formas: financiera y económica. La primera se refiere a la diferencia entre los precios de un bien y de sus propios costos. Por lo tanto, es un subsidio al producto que provoca un incremento en los ingresos por concepto de un producto o servicio, mientras que el costo de producción y de ofrecimiento a un consumidor se mantiene fijo.

En lo que respecta al subsidio económico, se debe señalar que éste se le otorga de manera directa a los consumidores cuyo beneficio es la reducción en los precios. En otras

palabras, aunque el productor incremente los precios, el consumidor seguirá con el mismo pago por producto o servicio.

De esta manera los subsidios ayudan a incrementar el consumo de productos o servicios sin perjudicar la economía de las personas que resultan beneficiadas. Sin embargo, la aplicación de cualquiera de los dos subsidios, en el caso de los servicios públicos, arroja números negativos debido a que las autoridades de gobierno erogaron fuertes cantidades de dinero mientras que la recaudación se queda fija. No obstante, existe la posibilidad de obtener recursos mayores a través del cobro de impuestos por diversos conceptos.

1.7. Hablar de tarifa en el servicio público

En los servicios públicos concesionados a empresas privadas, la recaudación por la prestación que hace éstas es un determinante en la obtención de los resultados. Por lo tanto, la tarifa juega un papel preponderante en cualquier tipo de prestación. Por ésta se entiende que es la aportación económica que los usuarios realizan con el propósito de recibir un beneficio a cambio; en el caso del transporte todo se relaciona a la movilidad o traslado.

“Cuando el servicio es prestado directamente por el Estado, pero su retribución se maneja en forma indirecta, el precio se denomina impuesto; si el servicio es prestado por el Estado y su retribución es efectuada directamente por el usuario, el precio se denomina tasa. Cuando el servicio público ya declarado como tal; es ejecutado por un ente privado, o por una empresa del Estado que actúa como si fuera privada y es abonado directamente por el usuario, el precio se denomina tarifa” (Guaresti 1957).

Para Acosta (1988. 705) la tarifa “constituye el precio que paga el usuario por la prestación del servicio público”. En el caso de los servicios públicos concesionarios es la autoridad quien determina los montos a pagar. “Las tarifas son fijadas unilateralmente por el

Estado, ya sea a través de leyes, de reglamentos, decretos o acuerdos; generalmente se escucha a los concesionarios en la fijación de las tarifas, sin que esto quiera decir que constituyen contratos”.

Al fijar una tarifa en servicio público concesionado las autoridades deben tomar en cuenta que ésta debe proveer solvencia financiera para que los prestadores puedan modernizar su equipo de trabajo; técnicos y humanos. En ese mismo tenor, la legislación actual de Sonora dice que “tarifa es la contraprestación a cargo del usuario por el uso de los diferentes servicios públicos de transporte a que se refiere esta Ley” (Ley 149 de Transporte).

Mientras que la definición que hace poco más de veinte años tenía el Estado y que es la que se incluye en la Ley 120 de Transporte de 1992 señala que “tarifa es la base para el cobro de los diferentes servicios prestados al público por los concesionarios del transporte público [...]”.

De tal forma que el transporte urbano es un servicio público que se brinda principalmente en las ciudades. Al mismo tiempo es una actividad económica que al ser en ocasiones, concesionada a empresas privadas, otorga ganancias derivadas del cobro de tarifa por pasaje.

A manera de conclusión del capítulo, se debe decir que la Teoría del Nuevo Institucionalismo, desde la variante de la Teoría de la Organización (o de la agencia) de donde se desprende el Problema del Agente-Principal, permite ver la importancia del cumplimiento de los contratos (reglas formales) entre actores, en los que se establecen incentivos y restricciones, también donde se encuentran los principales problemas partiendo de la manera en la que fluye la información.

Es así como los aportes de los teóricos pertenecientes al Nuevo Institucionalismo, desde vertientes relacionadas a la Teoría de la Elección Racional (Rational Choice), la Economía o la Sociología, además de la ya mencionada Teoría de la Agencia, brindan también la oportunidad de ver a la institución de distintas maneras, y lo de mayor relevancia, incluye en su estudio la importancia de las reglas informales (algo que omite el viejo institucionalismo en los estudios de funcionamiento y efectividad), lo que hace posible ver más allá de las reglas formales que para el caso del transporte público es imprescindible dada las características del estudio, en el cual se pone especial énfasis en el análisis del diseño institucional vigente para la prestación del servicio por parte de los actores.

Asimismo, el nuevo institucionalismo con la incorporación del análisis de las reglas informales, muestra el momento exacto en el que las autoridades de gobierno de cualquier nivel o los mismos actores involucrados pertenecientes a otros campos (empresarios, concesionarios), rebasan la legalidad mediante las reglas en uso, a fin de exceder la normatividad regulada, lo que podría servir para explicar, por ejemplo, la opacidad en información y/o desvío de recursos. En ese sentido, se supone de entrada que el nuevo institucionalismo aporta elementos para analizar y explicar el comportamiento de los actores involucrados ante la ausencia de reglas formales producto de un mal diseño institucional.

De igual manera se deben reconocer las limitaciones existentes dentro del nuevo institucionalismo y en particular la laxitud del concepto de “institución”, donde las diferentes disciplinas desde donde se trabaja (sociología, economía, historia) han provocado diversos choques entre definiciones; de ahí el problema que ya se mencionó en líneas anteriores en relación al abordaje de la institución como si se tratara de un sinónimo de organización, cuando se trata de un concepto más amplio que puede tener variantes dependiendo de la vertiente desde la que se analice.

Por otra parte, las políticas públicas “tienen una tendencia hacia la integración”, (Lasswell 2000, 79) cuya meta de sus análisis es “resolver problemas prácticos. No puede por esta razón, reconocer los límites de algún campo establecido para propósitos analíticos [...] para ser fiel a su objetivo, el analista de políticas pronto tendría que incluir todas las ciencias sociales” (Farfán 2007, 275-276).

En el caso del transporte urbano, perteneciente en este caso al orden público, es inexistente una teoría que ayude a comprender el por qué de los problemas dentro del nivel institucional, por ello la pertinencia de retomar elementos de disciplinas diversas que permitan realizar un análisis que arroje elementos para entender lo que sucede. Por lo anterior, toma relevancia el marco teórico aquí expuesto para la búsqueda de los factores, dentro del diseño institucional, que provocan que las políticas públicas implementadas con el objetivo de modernizar los sistemas no logren su cometido en los términos planteados desde el diseño y durante su implementación.

En definitiva, al ser el Estado y municipios los responsables de brindar el servicio de transporte urbano, éste último se convierte en un asunto público; es decir, en un posible objeto de estudio para los analistas de políticas públicas, quienes se pueden ver en la necesidad de recurrir a diferentes corrientes teóricas para conocer la estructura en general.

Por último es pertinente señalar la estrecha relación que existe entre el análisis de política pública y la propuesta del nuevo institucionalismo por las siguientes razones:

Primero, más allá de que en política pública se trabaje bajo una metodología inductiva, la forma de realizar los análisis tiene similitudes con los trabajos que surgen a partir del nuevo institucionalismo; en ambos casos se pone especial atención a las reglas formales (constitución, leyes, decretos, acuerdos, reglamentos) a fin de detectar cuáles son los puntos clave para el entendimiento de temas determinados y el desarrollo de los mismos. De

ahí que autores señalen la importancia de los elementos novedosos de todas las vertientes del nuevo institucionalismo (elección racional, histórica, sociológica y agencia) “para observar el ámbito de la política. (al) poner mayor acento en las reglas o normas institucionales” (Farfán 2007, 90).

Segundo, para ambos casos resulta también relevante el comportamiento de los actores involucrados o, dicho de mejor manera, de las organizaciones que de alguna u otra manera se encuentran relacionadas a la situación estudiada. Tanto el análisis de política pública como el nuevo institucionalismo (al menos las vertientes sociológicas y de la Teoría de la Agencia) reconocen la existencia de una interacción entre partes, donde las reglas son las mediadoras en las acciones que éstos realizan.

La tercera razón se relaciona en mayor medida a las complejidades y alcances teóricos. En primera instancia las políticas públicas (análisis) han pasado por un largo proceso conceptual que hasta la actualidad sigue inconcluso. Martin Landau (2000, 275) explica que “el análisis de políticas es entonces visto como un subconjunto del concepto de lo político, o como idéntico sin más a lo político, como inclusivo de otras dimensiones (interdisciplinario) o como medida para atacar de manera integrada los problemas sociales”. Es así como los analistas de políticas enfatizan en la interdisciplinariedad, al argumentar que no pueden “ser autónomos en la elección de sus problemas de investigación” (Landau 2000, 277).

En el nuevo institucionalismo (o institución) sucede algo similar al existir diversas formas en sus clasificaciones: “desde un listado amplio (normativo, elección racional, histórico, empírico, internacional y societal), hasta otro simplificado (nuevo institucionalismo de la elección racional y nuevo institucionalismo de corte más sociológico e histórico)” (Farfán 2007, 90-91). Por ello, como pasa al tratar de definir política pública, el nuevo

institucionalismo o, dicho de otra forma, la institución (al igual que organización en algunos casos), es definida de distinta manera según la disciplina desde la que se aborde, de igual manera difieren al abordar el surgimiento de la institución y sus cambios asimismo en sus principales problemas. En pocas palabras, puede resultar ambiguo presentar una definición precisa y única de política pública e institución.

Entonces los objetivos también resultan similares, pues por un lado una institución (nuevo institucionalismo), para efectos de este trabajo, es definida como el conjunto de reglas formales e informales que se encargan de dar rumbo a la sociedad; son las restricciones que tienen los individuos inmersos en determinado contexto. Mientras que el “objeto de cualquier propuesta de política es controlar y dirigir cursos futuros de acción [...] una política sirve para ordenar el dominio de su tarea [...] una política propone una intervención para alterar alguna circunstancia o un modo de conducta” (Landau 2000, 278-279). De tal suerte que lo que se busca en ambos casos es el orden, prevenir y/o solucionar problemas.

EL COLEGIO
DE SONORA
BIBLIOTECA
GERARDO CORNEJO MURRIETA

Capítulo II: El marco legal en el servicio de transporte público urbano en Sonora 2002-2012

El transporte público urbano de Hermosillo, Sonora, como cualquier otro servicio público obedece ciertos lineamientos que aseguran, tanto a la administración gubernamental como a los mismos usuarios, una prestación de calidad con resultados positivos para cualquier ciudadano que de forma permanente o esporádica sean beneficiarios.

Los concesionarios, según lo que estipula la legislación vigente, deben cumplir con horarios, rutas, infraestructura en cuanto a unidades, entre otros aspectos. De lo contrario las autoridades correspondientes pueden actuar para reparar el desacato en el que incurran en determinado momento los transportistas.

En este capítulo se realizará una descripción de la Ley 149 de Transporte de Sonora, la cual se publicó en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado en marzo de 2002. Es decir, la legislación que rige actualmente al transporte público urbano en toda la entidad data de una década atrás. Previo a ello se describirá de forma general la Ley 120 la cual entró en vigor en 1992. Finalmente se expone, lo que para el autor, son aspectos pendientes a legislar.

2.1. Aspectos generales de la Ley 120 de Transporte de 1992

El servicio público de transporte urbano tiene registro de varias modificaciones en sus reglamentos y leyes que lo rigen. En tiempos pasados el servicio se brindaba de tal forma que cada concesionario por separado debía administrar, operar y vigilar su misma unidad. Es así como uno de los primeros intentos por convertir al transporte público urbano en un servicio con mejor manejo se presentó con la Ley 120 de Transporte, la cual entró en vigor en 1992, o sea durante el segundo año de gobierno de Manlio Fabio Beltrones Rivera (1991-1997).

“Para efectos de esta Ley se considera servicio público de transporte la movilización o traslado de personas y cosas por las calles, caminos y carreteras, situados dentro del territorio del Estado, mediante el pago de una retribución en numerario” (Artículo 3 Ley 120 de Transporte).

En esta legislación los únicos actores involucrados o autoridades del transporte que tenían la facultad de realizar ajustes, dictar reglas y vigilar a los concesionarios transportistas eran: el Poder Ejecutivo del Estado o como lo puntualiza la Ley “el Gobernador del Estado” y la Dirección General de Transporte. A diferencia de como es en la actualidad, el proceso para obtener una concesión iniciaba con la solicitud de él o los interesados “ante el gobernador del Estado, a través de las autoridades de transporte, de conformidad con lo establecido en la presente Ley y sus reglamentos”.⁴ Asimismo eran los transportistas quienes solicitaban, también, la actualización del sistema tarifario al Gobernador del Estado por conducto de la Dirección General de Transporte. Sin embargo, se omite hablar sobre la entrega de subsidios como una manera de impulsar el mejoramiento en el transporte.

En términos generales la ley era poco precisa y mostraba una falta de claridad, en comparación con la legislación vigente. Estos aspectos serán desarrollados luego de la descripción de la Ley 149 de Transporte.

2.2. Ley de Transporte de Sonora 149 de 2002

Cualquier servicio público que dependa, ya sea del Estado o Municipio, debe obedecer ciertos reglamentos y parámetros, cuyo propósito sea brindar de la mejor manera posible la atención a los ciudadanos, que al ser beneficiarios, se convierten en usuarios, mismos que en su momento juegan el papel de jueces al valorar, en términos de eficiencia,

⁴ Ver artículo 126 de la Ley 120 de Transporte.

tiempo y forma a los prestadores de determinado servicio, lo que puede traer repercusiones en la economía, en el bienestar y la calidad de vida.

Para efectos de este trabajo de investigación, cuyo periodo en cuanto a contexto y asuntos legislativos es de 2002 a 2012, se realizará una descripción de la Ley 149 de Transporte de 2002, misma que abrogó a la Ley número 120 cuya publicación en el Boletín Oficial data del 20 de julio de 1992.

En la Ley 149 de Transporte para Sonora, se incluyen aspectos relacionados a la definición de transporte y sus propósitos, quiénes son las autoridades reguladoras, las normas y principios que se deben acatar en torno al tema. Asimismo habla sobre las comisiones reguladoras del transporte, empresas y asociaciones, clasificación de servicios. En síntesis, esta legislación incluye los aspectos que deben ser acatados de forma íntegra por parte de los responsables de brindar el servicio público de transporte urbano en Hermosillo. La Ley que aquí se describe tiene como objeto:

establecer las bases para planear, regular, administrar, controlar y supervisar el servicio público de transporte; definir la competencia y atribuciones del Ejecutivo del Estado y de los ayuntamientos, la coordinación entre ambos órdenes de gobierno y, la integración y administración del Sistema de Transporte Estatal; y establecer los procedimientos administrativos a que deberán sujetarse los actores que intervengan en la prestación del servicio público y privado de Transporte, los usuarios y las autoridades, en el ejercicio de sus atribuciones y en el ámbito de su competencia, así como los recursos administrativos o medios de defensa (Ley 149 de Transporte).

Es así como el Estado define al transporte público como uno de los principales promotores del desarrollo en las ciudades en el ámbito social, económico y productivo.

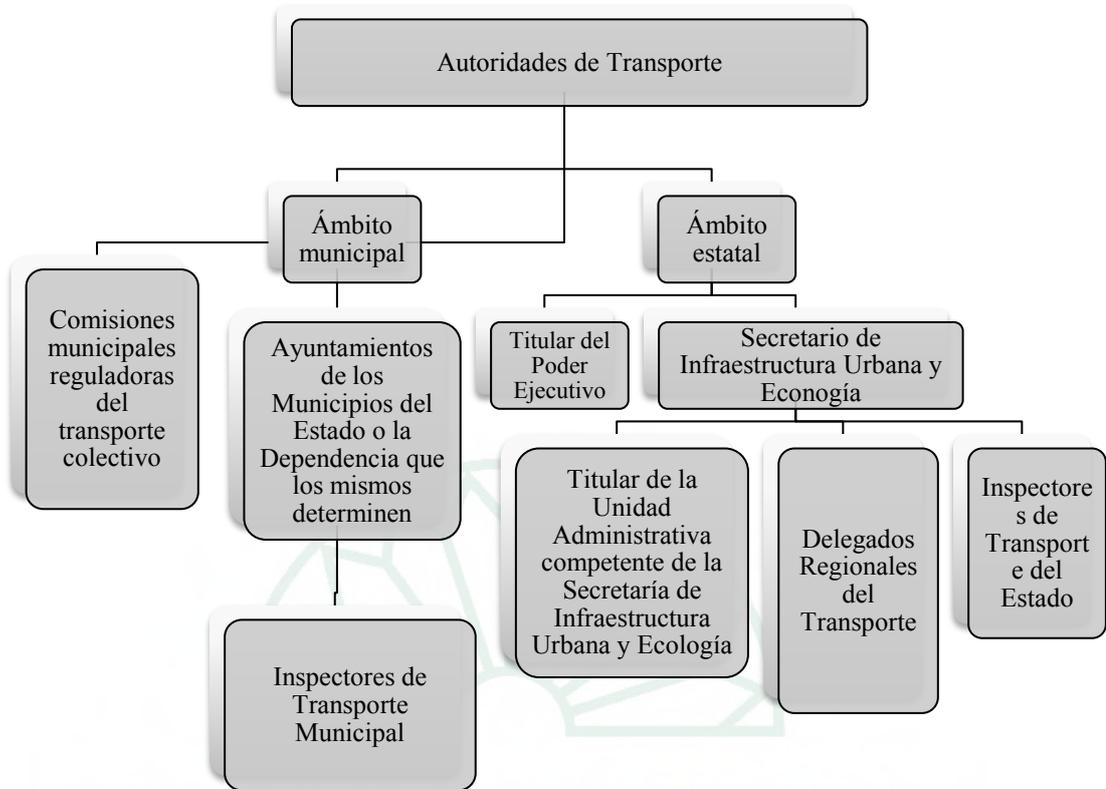
Aunado a que es una actividad mediante la cual el Ejecutivo de forma directa o a través de concesiones, da solución a las necesidades de movilidad de las personas a cambio de que éstas últimas realicen un pago de retribución en numerario. Así, queda clara la obligación de las autoridades de garantizar el servicio en todo momento sin interrupción alguna. Incluso al ser un servicio de primera necesidad los usuarios, con este servicio, deben cubrir sus necesidades de traslado en buena forma y en condiciones de calidad, accesibilidad y oportunidad.

Las autoridades que se encargan de asegurar que lo dicho con anterioridad se cumpla son: el Titular del Poder Ejecutivo, el Secretario de Infraestructura Urbana y Ecología, el titular de la Unidad Administrativa competente de la misma dependencia gubernamental, los Delegados Regionales de Transporte y por último los Inspectores de Transporte del Estado. Todo este conjunto opera a nivel estatal.

De igual forma, en el ámbito municipal se encuentran como autoridades responsables de velar por el servicio de transporte público: los Ayuntamientos de los Municipios del Estado o la Dependencia que los mismos determinen; los Inspectores de Transporte Municipal y las Comisiones Municipales Reguladoras del Transporte Colectivo Urbano donde se integren.

Cuadro 2

De las autoridades de transporte



Fuente: Elaboración propia con información de la Ley 149 de Transporte.

Cada uno de los actores que aparecen en el cuadro 1 cumple funciones específicas. En el caso del Titular del Poder Ejecutivo, figura más alta dentro de la estructura del transporte y cuyo desenvolvimiento se realiza en el ámbito estatal, su responsabilidad es asegurar que el servicio se brinde de forma correcta según la ley, además debe estar al pendiente de todos los movimientos que se realicen en ese sentido a partir de que aprueba el Programa Estatal de Transporte cuyo objetivo es integrar y administrar el Sistema en sí.

Asimismo, el Titular del Poder Ejecutivo, previo estudios técnicos y socioeconómicos, tiene la facultad de lanzar convocatorias en las cuales se ofrecen contratos de concesión a las que personas físicas o morales pueden tener acceso siempre y cuando cumplan con los requisitos que el Estado exige y que se incluyen en la legislación vigente.

Asimismo el Ejecutivo puede revocar las concesiones en caso de que los contratos se incumplan.

Entre otras actividades que se encuentran dentro de su jurisdicción están: la celebración de convenios con autoridades de los tres niveles de gobierno y prestar el servicio de forma directa cuando así lo exija el orden público. Esto último toma relevancia cuando el servicio se presta a manera de concesión o arrendamiento, es decir, cuando el Estado se encarga del transporte público a través de particulares. La prestación directa en la ley se establece como un segundo plan en caso de que surja determinada situación que impida la prestación del servicio por el particular.

En caso de prestación directa la dependencia gubernamental encargada sería la Secretaría de Infraestructura Urbana y Ecología. Además, entre las funciones de esta dependencia estatal, se encuentran: la realización de la propuesta del proyecto del programa de transporte, en el que se deben señalar de forma puntual; los objetivos, las políticas públicas a implementar y las prioridades en el tema. Una vez autorizado e implementado, cada año el titular de la dependencia debe coordinar una evaluación que servirá como forma de medición de los alcances obtenidos en el rubro de transporte en el estado de Sonora.

De igual forma, esta dependencia, según la Ley 149 de Transporte, se encarga de los asuntos administrativos, que van desde cuestiones económicas hasta la resolución de solicitudes de concesión. Asimismo es quien se encarga de expedir los lineamientos y normas técnicas de la materia lo que deriva en su facultad de aplicar sanciones a quienes se dirijan por caminos ajenos a la legislación. A todo esto se le agrega la posibilidad de celebrar convenios de trabajo y aprobar programas de capacitación al menos una vez por año.

Para realizar las acciones antes descritas, la Secretaría de Infraestructura Urbana y Ecología, cuenta con una Unidad Administrativa cuya tarea principal es expedir los títulos de

concesión que ampare al solicitante y los asuntos relacionados al cambio o modificación de rutas, horarios, el cambio o sustitución de unidades y la cesión o gravamen de las concesiones.

A la estructura se agregan los Delegados Regionales del Transporte, quienes representarán al Poder Ejecutivo en los determinados territorios. Éstos velarán por el cumplimiento de los reglamentos; asimismo tienen la facultad de expedir permisos, ejecutar programas, intervenir en conflictos, vigilar que el servicio se cumpla, aplicar sanciones y hacer cumplir las decisiones y resoluciones de la Ley. Para cumplir la mayor parte de lo anterior descrito, se asigna la facultad a las Comisiones Municipales Reguladoras del Transporte Colectivo Urbano.

Sobre los Inspectores de Transporte del Estado, la ley señala que entre sus facultades más importantes se encuentran: vigilar que se cumplan los horarios de servicio, os itinerarios, sitios, rutas, tarifas; también las medidas de seguridad, comodidad de terminales y vehículos.

En cuanto al ámbito municipal, también se encuentran estipuladas una serie de facultades. Los ayuntamientos, a través de las Comisiones Municipales Reguladoras del Transporte Colectivo Urbano, en caso de que existan, tienen la autoridad para aceptar o rechazar los estudios técnicos y socioeconómicos realizados por el Estado para determinar cuáles son las necesidades del transporte. Estos estudios se realizan previa solicitud de los (mismos) municipios. También pueden establecer, modificar, ampliar o en su defecto, cancelar determinadas rutas. Aquí es pertinente señalar las responsabilidades que asumiría el municipio en caso de realizar las acciones antes descritas. El servicio de transporte público urbano, según lo estipula la legislación y toda la institución en su conjunto, se maneja a nivel Estado. Y a pesar de que es posible municipalizar este servicio público el esquema de trabajo

es a nivel Sonora. Por ello la importancia de las Comisiones Municipales Reguladoras del Transporte Público Colectivo y de los Inspectores del Transporte Municipal, cuyas funciones son delineadas en la ley vigente de manera clara.

Incluso, los municipios tendrán participación en toda acción que el Estado realice en torno al transporte. En específico al momento de implementar el plan anual y al realizar verificaciones de todo tipo.

Un aspecto relevante, y que según la ley es exclusivo del ámbito municipal, es la verificación de las inscripciones en el Registro Público de Transporte del Estado: concesiones, concesionarios, permisos, permisionarios, operadores y unidades del servicio. Sobre los operadores se señala que deberán expedir constancias de capacitación, exámenes físicos, psíquicos y de pericia.

Cabe resaltar que el Registro Público de Transporte del Estado cuenta con un reglamento específico a nivel estatal cuyo propósito se encamina a: “establecer las reglas, bases y requisitos para registrar y controlar las concesiones, concesionarios, permisos, permisionarios, operadores y unidades del servicio público de transporte, mediante la inscripción de los actos relacionados con la prestación de dicho servicio, y en general todos los actos, resoluciones, medidas y sanciones que afecten, extingan o modifiquen los derechos y obligaciones de los actores del transporte [...]” (Artículo 1, Reglamento del Registro Público del Transporte del Estado de Sonora).

Por último, los ayuntamientos pueden intervenir en los conflictos y utilizar la fuerza pública de ser necesario. También tienen la facultad de suspender el servicio de transporte público en caso de que las unidades no se encuentren en condiciones óptimas de higiene, seguridad, comodidad y vida útil. Asimismo podrá establecer un plazo para que los

transportistas realicen las mejoras en los vehículos. Aunado a ello, podrá opinar en el tema de la tarifa a través de las comisiones municipales.

Sobre los elementos del Sistema Integral del Transporte en Sonora; la ley señala que deberá contener los siguientes elementos: primero, un proceso de planeación integral que debe incluir las demandas ciudadanas en torno al tema, lo cual derivará en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas encaminadas al mejoramiento de este servicio público. Segundo, debe existir una estructura institucional la cual tendrá como función principal la formulación, control y evaluación de los programas. Por último, habrá consejos consultivos a nivel Estado y municipio; a lo que se le denominará infraestructura de apoyo. En todo esto resulta relevante la atención hacia el interior de los mismos consejos consultivos de lo contrario puede que su labor, encaminada a corroborar el buen actuar de los concesionarios, se convierta meramente en vigilancia ficticia.

En suma, la legislación les confiere tal poder a los ayuntamientos que bien podrían resolver cualquier situación y realizar aportes técnicos y sociales para hacer eficiente, en caso de que sea lo contrario, el servicio de transporte público de las ciudades.

Un aspecto relevante que bien puede tener relación con la oferta y demanda en el servicio de transporte público urbano de Hermosillo, es el grado de competitividad en el mercado, mismo que en el caso de la capital de Sonora, es inexistente; esto si se toma en cuenta que sólo los servicios de taxi se encuentran disponibles además de las rutas de camiones para cuestiones de movilidad. Pero que por sus costos es imposible hacer una comparación. En ese sentido, a través del ámbito estatal y municipal, las autoridades deben prevenir que se realicen actos monopólicos dentro del transporte público urbano. Sin embargo, orientarán y promoverán entre los concesionarios, la integración de empresas y asociaciones, tal como sucede en que en el caso de Hermosillo.

Con ello, los concesionarios podrán acceder a financiamientos pues las autoridades pueden crear fondos orientados a este fin, según lo estipula la misma Ley 149 de Transporte. Estos apoyos que pueden ser utilizados para la adquisición de herramientas que ayuden a mejorar las unidades, por ejemplo, dan pauta para mencionar que las operaciones de público de transporte de pasaje pueden realizarse mediante servicios de primera y segunda.

En el primer caso, según señala la normatividad, los asientos de las unidades serán acojinados y reclinables, tendrán aire acondicionado, calefacción, música estereofónica, sanitario, espacios para equipaje además de todo lo que se le pueda incluir que ayude a mejorar la comodidad del usuario.

El segundo, es aquel que se encuentra en condiciones aceptables⁵ de comodidad, higiene y seguridad. En ambos la vida útil de las unidades será de diez años tiempo que comienza a partir del modelo de la unidad o vehículo. No obstante, el concesionario, en su momento, puede solicitar una prórroga la cual será concedida después de aplicar una revisión del vehículo y que éste se encuentre en buenas condiciones.

2.3. La derogación y la búsqueda de las mejoras

Mejorar el servicio público de transporte urbano en Hermosillo fue, al menos así lo demuestran los cambios en la legislación, algo que las autoridades buscaron realizar de fondo. Desde las reglas de operación hasta los actores involucrados en la toma de decisiones en lo que respecta a este tema, cambiaron a partir de 2002. En marzo de dicho año⁶, se publicó en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora la Ley 149 de Transporte que

⁵ Hablar de “condiciones aceptables” en el caso de la comodidad, para efectos de este trabajo, se aprecia muy relativo al ser poco específico. Por ejemplo, la comodidad relacionada a qué... se debe considerar que la población es diversa en el sentido de que habrá personas con alguna discapacidad, por mencionar un caso, que su sentido de comodidad será muy diferente a la de otra persona en situación distinta. Por ello la conveniencia de la especificidad. Para ampliar; ver Artículo 49 de la Ley 149 de Transporte de Sonora.

⁶ Ver Boletín Oficial No. 1, de fecha 8 de marzo de 2002.

abroga la Ley 120 cuya publicación fue el 20 de julio de 1992⁷ y que trajo consigo cambios en la operación, administración y vigilancia de este servicio público.

Este cambio se dio durante el último año de mandato del Gobernador Armando López Nogales (1997-2003) en medio de problemas entre concesionarios y las mismas autoridades del Estado. Como es en la actualidad, la tarifa, en aquel entonces, estaba en el centro del debate al exponer los concesionarios la necesidad de ingresos mayores por lo que exigen a las autoridades un aumento en el cobro por concepto de tarifa por pasaje, de 3.50 a 4.00 pesos. Cabe recordar que el Gobernador del Estado, a través de la Dirección General de Transporte, era quien decidía, a petición de los concesionarios, la pertinencia de realizar ajustes al sistema tarifario vigente.

En ese tiempo los vehículos que se utilizaban para trasladar a las personas a los diferentes puntos de la ciudad tenían ya una década de uso. Es decir, de la flotilla de camiones 150 eran modelo 1992 y en algunos casos 1993. El mercado ascendía a los 300 mil usuarios al día, según la prensa local. Por tal motivo Gobierno y concesionarios buscaban la manera de adquirir unidades de segunda mano en Estados Unidos a buen precio y excelentes condiciones.

Aunado a los problemas de tarifa y vehículos también estaban los financieros, en específico lo que se relaciona a la rendición de cuentas y transparencia de la información. Los transportistas exigían informes sobre 15 millones de pesos, pertenecientes al Fideicomiso del Transporte Metropolitano cuyo objetivo era apoyar a los transportistas en donde se incluye también a los propietarios de taxis.

En medio de todo esto entró en vigor la Ley 149 de Transporte la cual como comienzo, en su artículo 4, introdujo una nueva definición de servicio público de transporte:

⁷ Ver Boletín Oficial No. 6 Sección I, de fecha 20 de julio de 1992.

Para efectos de esta Ley, se considera servicio público de transporte la actividad mediante la cual, con apego a los principios señalados en el artículo precedente, el Ejecutivo del Estado con la participación de los Municipios en sus respectivas competencias y ámbitos territoriales, satisface por sí o a través de concesionarios las necesidades de movilización de personas y cosas por las calles. Caminos [sic] y carreteras municipales y estatales en el territorio del Estado, que se ofrece al público en general, mediante el pago de una retribuir en numerario.

En esta nueva legislación el papel del Gobierno, dentro del servicio público de transporte urbano, tomó mayor relevancia. Ahora, el Poder Legislativo también formaba parte del listado de autoridades de transporte y cuyo tema, que históricamente fue el que más dio de que hablar, recayó en sus hombros: los ajustes al sistema tarifario. Entonces a partir de 2002, el H. Congreso del Estado fue el responsable de realizar toda tarea relacionada a la tarifa lo que la Ley 120 estipulada como facultad del Gobernador del Estado.

Cuadro 3. Cambios en la legislación

Tabla 1.- Cambios relevantes de la Ley 120 de Transporte de 1992 a la Ley 149 de Transporte de 2002		
Temas	Ley 120 de transporte de 1992	Ley 149 de transporte de 2002
Definición	Artículo 3° – Para efectos de esta ley se considera servicio público de transporte la movilización o traslado de personas y cosas por las calles caminos y carreteras situados dentro del territorio del Estad, mediante el pago de una retribución en numerario.	Artículo 4.- Para efectos de esta Ley, se considera servicio público de transporte la actividad mediante la cual, con apego a los principios señalados en el artículo precedente, el Ejecutivo del Estado con la participación de los Municipios en sus respectivas competencias y ámbitos territoriales, satisface por sí o a través de concesionarios las necesidades de movilización de personas y cosas por las calles. Caminos [sic] y carreteras municipales y estatales en el territorio del Estado, que se ofrece al público en general,

		mediante el pago de una retribuir en numerario.
	Artículo 2° La prestación del servicio público de transporte es una atribución del Estado. Compete al Ejecutivo de la Entidad concesionario con observancia en las disposiciones de la presente ley y sus reglamentos.	Artículo 5.- La prestación del servicio público de transporte es una función del Estado, que se ejerce a través del Poder Ejecutivo Estatal con la participación de los Municipios en los términos previstos en esta Ley.
Autoridad responsable (Principal)	De las autoridades de transporte Artículo 6° Son autoridades de transporte, las siguientes: I.- El Gobernador del Estado; y II.- La Dirección General de Transporte	De las autoridades de transporte Artículo 7.- Son autoridades de transporte, las siguientes: I.- En el ámbito estatal a) El Titular del Poder Ejecutivo b) El Congreso del Estado, para la autorización de tarifas. c) El Secretario de Infraestructura Urbana y Ecología d) El titular de la Unidad Administrativa competente de la Secretaría de Infraestructura Urbana y Ecología- e) Los Delegados Regionales del Transporte; y f) Los Inspectores del Transporte del Estado II.- En el ámbito municipal: a) Los ayuntamientos de los Municipios del Estado o la Dependencia de los mismos determinen; y b) Los Inspectores de Transporte Municipal
Modalidad	Artículo 12,. El servicio público de transporte podrá prestarse en las modalidades de pasaje y carga en los siguientes sistemas: I.- Pasaje: a) Urbano b) Suburbano c) Foráneo d) Exclusivo de turismo e) Automóvil de alquiler f) Especializado de personal g) Escolar h) Para trabajadores agrícolas	Artículo 43. El servicio público de transporte podrá prestarse en las modalidades de pasaje y carga en los siguientes sistemas: I.- Pasaje: a) Urbano b)Suburbano c) Foráneo d) Exclusivo de turismo e) Automóvil de alquiler f) Automóvil de alquiler colectivo g) Especializado de personal h) Escolar i) Para trabajadores agrícolas j)Especializado para personas con discapacidad y de la tercera edad
Otorgamiento de concesión	Del procedimiento para el otorgamiento de concesiones del servicio público de transporte Artículo 126° Todo procedimiento para el otorgamiento de las concesiones de servicio público de transporte deberá iniciarse previa solicitud que presente él o los interesados ante el Gobernador del Estado, a través de las	Del procedimiento para el otorgamiento de concesiones del servicio público de transporte Artículo 58.- El procedimiento para el otorgamiento de concesión del servicio público de transporte deberá iniciar con la convocatoria que al efecto emita el Titular del Poder Ejecutivo del Estado, de

	<p>autoridades de transporte, de conformidad con lo establecido en la presente Ley y sus reglamentos</p>	<p>conformidad con los estudios técnicos y socioeconómicos aprobados por el Ayuntamiento de acuerdo a lo previsto en las fracciones VIII y IX del artículo 9 de esta Ley.</p> <p>La convocatoria deberá publicarse en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado y en el o los periódicos de mayor circulación del lugar donde se vaya a prestar el servicio [...]</p>
<p>Tarifas y modificaciones de la misma</p>	<p>De las tarifas y su procedimiento</p> <p>Artículo 48.- Tarifa es la base para el cobro de los diferentes servicios prestados al público por los concesionarios de transporte público a que se refiere la Ley.</p> <p>Las tarifas y sus reglas de aplicación se determinarán procurando que respondan siempre a un criterio técnico uniforme, igual para casos similares y diversificados de acuerdo con la zona o zonas donde habrán de prestarse los servicios, por la diferente situación económica que guardan los lugares respectivos.</p> <p>Artículo 49.- La unidad técnica que servirá de base para la aplicación de tarifas, será el costo Kilómetro-pasajero y kilómetro-tonelada; el criterio para su diversificación se tomará de las diferentes clases de servicio que se presten, el grado de comodidad, el índice de celeridad, la categoría del equipo y de los márgenes de seguridad que cada servicio debe prestar al usuario.</p> <p>Artículo 50.- Los concesionarios de servicio público de transporte, podrán solicitar al Gobernador del Estado, por conducto de la Dirección General de Transporte la revisión del sistema tarifario que rija su actividad.</p> <p>Los peticionarios deberán acompañar su solicitud, en cualquiera de las modalidades o sistemas, estudio socioeconómico sobre ingresos y egresos.</p> <p>La Dirección General de Transporte, analizará la petición y demás documentos presentados por los solicitantes, pudiendo además allegarse todos aquellos elementos y estudios comparativos que considere convenientes, a fin de emitir la resolución definitiva.</p> <p>Artículo 51.- Todos los convenios que por razones de cooperación celebren los concesionarios de servicio público de pasaje con organizaciones magisteriales, estudiantiles, de trabajadores, agrupaciones</p>	<p>De las tarifas y su procedimiento</p> <p>Artículo 87.- Tarifa es la contraprestación a cargo del usuario por el uso de los diferentes servicios públicos de transporte a que se refiere esta Ley.</p> <p>Las tarifas y sus reglas de aplicación se determinarán procurando que respondan siempre a un criterio técnico uniforme, igual para casos similares y diversificados de acuerdo con la zona o región donde habrán de prestarse los servicios, por la diferenciación de la situación económica y las condiciones de comodidad, seguridad e higiene en que se presta el servicio en los lugares respectivos.</p> <p>Artículo 88.- El Congreso del Estado autorizará las tarifas que corresponden al servicio público de transporte debiendo establecer tarifas especiales para estudiantes, personas con discapacidad y de la tercera edad que utilicen el servicio público de transporte en zonas urbanas y suburbanas, mismas que se aplicarán siempre que se identifiquen con la credencial correspondiente, expedida por la institución educativa o pública competente.</p> <p>Artículo 89.- Para determinar las tarifas del servicio público de transporte la Secretaría de Infraestructura y Ecología realizará los estudios técnicos necesarios, debiendo considerar: el tipo de servicio, el salario mínimo general vigente en la región, el precio unitario del energético que se utilice y los costos directos e indirectos que incidan en la prestación del servicio; asimismo, deberán tomar en cuenta los estudios relativos de los concesionarios, si los hubiere, así como la opinión del Consejo Consultivo Estatal del Transporte.</p> <p>Artículo 90.- El Congreso del Estado revisará las tarifas del servicio público de transporte, cada vez que varíe sustancialmente las condiciones socioeconómicas que le dieron origen, debiendo observarse para ese efecto, lo dispuesto en el artículo anterior.</p>

	turísticas u otras que impliquen modificación de tarifas, requieren la aprobación definitiva de las autoridades de transporte.	Artículo 91.- Los concesionarios del transporte público podrán celebrar convenios con organizaciones magisteriales, estudiantiles, de trabajadores, de personas con discapacidad o de la tercera edad, agrupaciones turísticas u otras, para la aplicación de tarifas especiales.
--	--	---

Fuente: Elaboración propia con información de la Ley 120 de Transporte y la Ley149 de Transporte.

Son éstos los cambios principales que se presentan con la entrada en vigor de la nueva Ley. Lo que se puede observar en todo ello, es que ahora los poderes Ejecutivo y Legislativo en conjunto, jugarán un papel preponderante en los relacionado al transporte en Sonora. Y ambos, desde su jurisdicción, dictarán las reglas de las nuevas políticas públicas a implementar en el sistema urbano de transporte público de pasajeros. En otras palabras, con todo esto las autoridades preparaban el terreno para comenzar con la implementación de los que fueron los primeros intentos para modernizar el servicio público de transporte que, a final de cuentas, resultaron ser iniciativas partidistas, al menos así lo demuestra la nula continuidad de los programas.

En aquellos años, por el contrario, lo que se registró fue un proceso continuo en el trabajo legislativo. Es decir, los movimientos siguieron presentándose, probablemente para dejar un terreno con mayor factibilidad de, por un lado, hacer brillar al Gobierno y sus políticas públicas y por el otro, lograr un beneficio social con los sistemas nuevos, que a largo plazo se convertiría en capital simbólico para los políticos de Sonora. Lo que sí era una realidad es que vendrían cambios drásticos en el servicio público de transporte.

2.4. Sobre los contratos de concesión

Las personas interesadas en prestar servicio de transporte público urbano, deberán esperar a que el Poder Ejecutivo emita una convocatoria (cabe señalar que en el periodo estudiado es inexistente el registro de que se haya emitido alguna). Previo a ello se habrán hecho los estudios técnicos, económicos y sociales que justifiquen la entrada de nuevas concesiones, lo que derivaría en la circulación de mayor número de unidades en las calles de la ciudad.

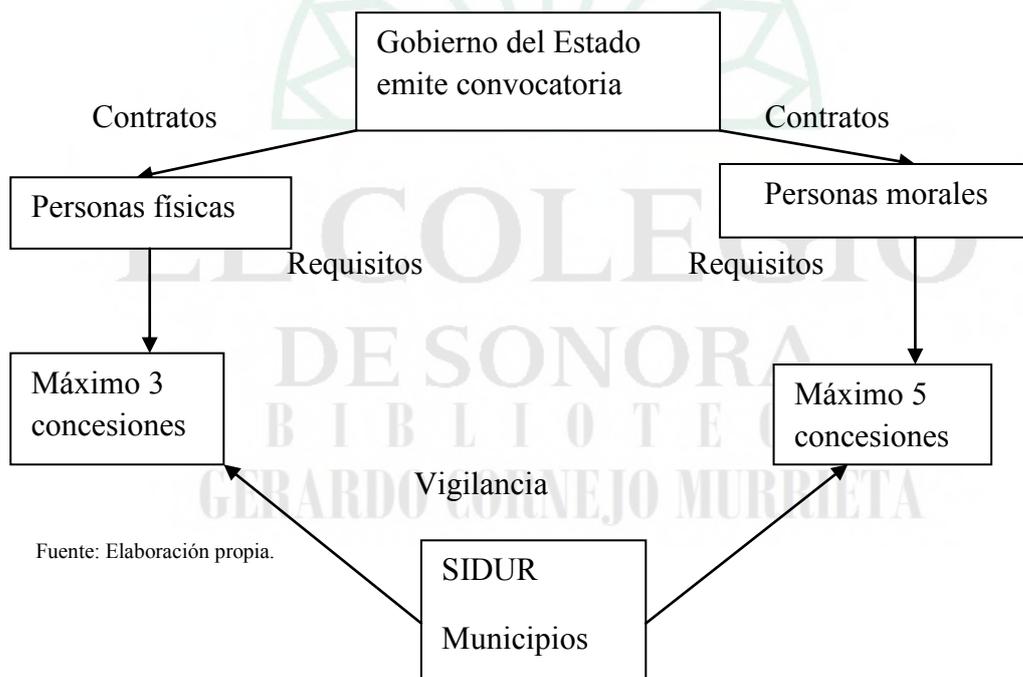
A partir de que el Ejecutivo emita la resolución que da pie al proceso, el trámite que las personas físicas o morales deberán cumplir para que se apruebe la concesión a la que aspiran. Según el artículo 52 de la Ley 149 de Transporte para el Estado de Sonora de 2002, que es la que se encuentra vigente hasta 2012, las concesiones se pueden otorgar tanto a personas físicas como morales. Un aspecto relevante es que el interesado debe ser dueño del vehículo o tener licencia legal del mismo.

Toda persona física tendrá derecho a ser titular de hasta tres concesiones de servicio público de transporte, a su nombre las cuales ampararán una unidad por concesiones. Las personas morales, no podrán ser titulares de más de cinco concesiones por cada socio, amparado por una unidad por concesión. Para la transmisión de acciones o partes sociales [sic] de una persona moral concesionaria, se requiere previamente de la autorización por escrito de la Secretaría de Infraestructura Urbana y Ecología (Artículo 52 de la Ley 149 de Transporte de Sonora).

Una persona física podrá obtener una concesión de transporte público solo si es mayor de edad y de nacionalidad mexicana. No debe tener un número de concesiones mayor

al que establece la ley; a los servidores públicos se les negará un contrato de este tipo también a aquellas personas que tengan algún tipo de parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado con servidores públicos o funcionarios, no deberá contar con antecedentes penales relacionados al tránsito de vehículos. Pierden la posibilidad los interesados que en determinado momento se les sancionó con el retiro de alguna concesión, o que prestaron el servicio público sin concesión alguna. A todo esto se le agrega la importancia de la capacidad técnica pues debe existir una acreditación en ese sentido.

Cuadro 4. Diagrama de flujo de las concesiones



Las personas morales también deben cumplir con todos los requisitos anteriores. Pero además se le agregan los siguientes; que estén debidamente constituidas conforme a las leyes que las rigen, que su capital social esté representado totalmente por partes sociales o acciones nominativas. Que radiquen dentro del Estado, no haber sido sancionadas con la

pérdida de concesiones o retiro de permisos, entre otras que son reiterativas a las condiciones físicas.

En lo relacionado a la revocación de las concesiones, de nueva cuenta se observa el poder que la ley les otorga a los ayuntamientos. Es decir, serán ellos además de cualquier persona interesada los que podrán solicitar el retiro de alguna de las concesiones del transporte público urbano por incumplir con lo establecido en la legislación vigente.

Dicha legislación señala que los transportistas deben cumplir horarios y rutas específicas. Además, en todo momento, los concesionarios tienen obligación de cuidar la higiene en las unidades y deben existir condiciones óptimas de seguridad para los usuarios. También contar con la documentación correspondiente a la concesión, es decir, que esté vigente. Los vehículos deben contar con las placas de circulación. Los choferes no deben utilizar unidades no autorizadas por el Poder Ejecutivo del estado de Sonora. En el mismo tenor, suspender el servicio sin causa justificada es una acción considerada como violación de contrato, lo cual es motivo suficiente para retirar la concesión. Cuyo procedimiento se iniciará de oficio por las autoridades del ámbito municipal

2.5. Sobre las tarifas

El Estado entiende que la tarifa “es una contra prestación a cargo del usuario por el uso de los diferentes servicios públicos de transporte a que se refiere esta ley” (Artículo 87 Ley 149 de Transporte de Sonora). Es en esta parte donde de nuevo influyen las características de los vehículos con los cuales se brinda el servicio ya que dependerá de las condiciones en las que se encuentren de higiene, seguridad y comodidad, al menos, las modificaciones al precio de la tarifa por pasaje. Asimismo la legislación toma en cuenta la

condición económica en la que se encuentran las personas que viven en el territorio sonorense.

Para conocer dicha condición, el Poder Ejecutivo tiene la facultad de realizar estudios socioeconómicos para así tomar la decisión con respecto a la tarifa para estudiantes, personas con discapacidad y adultos mayores. Esta acción se debe realizar al menos una vez al año y tomará también en cuenta los aumentos del salario mínimo general vigente de la región, los ingresos de los concesionarios por concepto de la prestación del servicio así como cualquier otro tipo de ingreso.

2.6. Sobre los derechos y obligaciones del usuario

En la legislación sobre el transporte se contemplan algunos derechos y obligaciones de las personas que en determinado momento recurran a este servicio público para satisfacer sus necesidades de movilidad. Entre los derechos del usuario se encuentran que sus lugares o asientos deben ser respetados, en el sentido de que si se trata de personas de la tercera edad, niños o mujeres embarazadas se les deben conceder los espacios disponibles para ellos. Asimismo, en caso de ocurrir algún tipo de accidente, el concesionario deberá cubrir los gastos que le generen al usuario por concepto de lesiones u otro tipo de percance.

El usuario tiene también el derecho de interponer una denuncia en caso de que los transportistas dejen de brindar el servicio como lo estipula la ley que en este capítulo se describe. Y por último, que para el caso de este estudio resulta de suma importancia por los problemas que se han generado a lo largo de los años: es un derecho también que las tarifas aprobadas para estudiantes, personas de la tercera edad y discapacitados se respete.

Por otra parte, los usuarios tienen obligaciones al momento de utilizar cualquiera de las unidades con las que se brinda el servicio de transporte público urbano. Cada una de

ellas va orientada al cuidado tanto de las mismas personas que se encuentran a bordo del vehículo, como al cuidado de los mismos camiones. Además el listado de obligaciones hace especial hincapié en la necesidad de una cultura del uso del transporte la cual se relaciona a solicitar paradas en lugares autorizados y con el tiempo necesario aunado a ello el respeto en todo momento.

Los derechos y obligaciones son importantes para los usuarios en todo servicio público. Sin embargo, en el caso del transporte público urbano de Sonora, el listado de obligaciones muestra mayor grado de especificidad al utilizar una serie de verbos como: “ceder” ”abstenerse” ”solicitar”.

2.7 Decretos, reformas y modificaciones al marco legal del transporte

En junio de 2003, según señala el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora⁸, se reformó el párrafo tercero y se adicionó la fracción XIII al artículo 30 de la Ley 149 de Transporte para el Estado de Sonora. Con esta reforma de Ley un representante de los operadores de los servicios públicos de transporte por cada sistema y modalidad pasaba a formar parte del Consejo Consultivo de Transporte del Estado de Sonora.

Tres años después, en 2006, ante los conflictos provocados por la exigencia de ajustes al sistema tarifario por parte de los concesionarios, que como ya se vio, fue un problema en el gobierno de López Nogales, la Quincuagésima Legislatura, previo estudio de la Comisión de Transporte del mismo Congreso, aprobó la Ley 247 que actualiza las tarifas del servicio público de transporte en la modalidad de pasaje urbano en el Estado de Sonora.

Como se explica en la parte introductoria de este trabajo, los concesionarios, hasta hace unos años, trabajaron de forma aislada, es decir, bajo un esquema que ellos mismos y las

⁸ Ver Decreto 413 publicado en el Boletín Oficial No. 51 Sección fechado el 26 de junio de 2003

autoridades nombraban como Hombre-Camión. Cada uno de los transportistas se manejaba como una pequeña empresa salvo en algunos casos en los que se conformaban algo similar a cooperativas pero no de manera oficial ante las autoridades. Este esquema de trabajo era un impedimento para el desarrollo de las nuevas políticas públicas, por lo que la entrada de la Ley 247 modificó de manera sustancial.

La importancia de la legislación antes mencionada radica en la fracción I del artículo primero, el cual señala que sólo concesionarios adheridos al nuevo programa de modernización podrán ajustar su tarifa: “haberse adherido al Programa de Modernización de Transporte del Gobierno del Estado (SUBA) cuyas líneas de acción son: rediseño de rutas, sustitución de unidades, infraestructura, sistema de pago y control de ingresos y organización” (Ley 247 que actualiza las tarifas del servicio público de transporte en la modalidad de pasaje urbano en el Estado de Sonora).

El análisis que se desprende de lo anterior es que sin la ayuda de los concesionarios las autoridades estarían imposibilitadas de implementar el nuevo programa de gobierno en materia de transporte público urbano. Por ello, esta legislación les colocó, dicho en términos coloquiales, la “soga al cuello” pues ante el incremento de los insumos los transportistas, salvo pocos casos⁹, accedieron en su totalidad a participar en toda acción de gobierno y así recibir los beneficios de los ajustes al sistema tarifario.

Otras reformas se presentaron en 2010 y 2011¹⁰. La primera fue en relación a las condiciones de los vehículos con los cuales se presta el servicio. Por ser Hermosillo una ciudad que se encuentra en zona desértica, la temperatura en algunos meses del año se eleva de forma considerable. Por ello, los legisladores realizaron una adhesión al artículo 102 de la Ley 149 de Transporte, la cual obliga a los transportistas a encender los aires acondicionados

⁹ En entrevista con José Luis Gerardo Moreno, Presidente de la mesa directiva de SICTUHSA, se obtuvieron tales números. De 451 concesión 446 accedieron a trabajar bajo el nuevo esquema.

¹⁰ Ver el Decreto 50; B.O. No.3 Sección I, de fecha 26 de julio de 2010 y el Decreto 100; B.O. Edición Especial No. 4, de fecha 25 de marzo de 2011, respectivamente.

mientras presten el servicio: “XI BIS.- Tratándose de las unidades a las que se refiere el inciso a) de la fracción I del artículo 44 de esta ley, éstas deberán prestar su servicio con los equipos de aire acondicionado encendidos y en correcto funcionamiento en el periodo comprendiendo del primero de mayo al treinta de septiembre de cada año, en los términos y condiciones que al efecto señale el reglamento correspondiente¹¹”.

Cabe mencionar que según datos empíricos obtenidos mediante observaciones realizadas al abordar distintas rutas, las unidades de transporte desacataron esta Reforma. Lo que originó conflictos que ahora involucraron también a los usuarios, quienes exigían el encendido de los aires acondicionados.

Con la Reforma más reciente a la Ley 149 de Transporte de Sonora el 25 de marzo de 2011, el Congreso del Estado dejó de ser autoridad en el tema de transporte, es decir, el Poder Legislativo era quien tenía la facultad de actualizar las tarifas. Con la Reforma esta atribución pasó al Poder Ejecutivo. Y al ser los Diputados representantes de los diferentes sectores de la población ante el Congreso, los ciudadanos perdieron toda clase de participación en lo que respecta a las modificaciones tarifarias. Asimismo desaparece el Consejo Consultivo de Transporte y se incluye a las Comisiones Regulatoras del Transporte Colectivo Urbano cuya creación se da en ese mismo momento.

De nuevo el poder se concentra ahora en las autoridades de gobierno, en específico el Poder Ejecutivo. Cabe señalar que para 2011, año de la última reforma, las riendas de la administración pública estatal habían cambiado de color; ahora el Partido Revolucionario Institucional (PRI) era oposición y el Partido Acción Nacional (PAN) gobierno.

Lo que se traduce a que el gobierno en turno necesitó eliminar los contrapesos para arrancar ahora con otro programa distinto al SUBA¹². Es así como lo que podrían haber sido ser nuevos tiempos en materia legislativa de transporte público urbano registraron un

¹¹ Ver Decreto 50 publicado en el Boletín Oficial el 8 de julio de 2010.

¹² Los detalles de ambos programas, con fechas específicas, serán descritos en capítulos subsecuentes con el propósito de llevar un mejor orden.

retroceso y la última palabra en la toma de decisiones la tiene de nuevo el Ejecutivo como fue de 1992 a 2002 con la Ley 120 de Transporte. Pero ahora con mayor número de actores involucrados como lo muestra en la Ley 149¹³.

Finalmente en marzo de 2011¹⁴, se aprobó un Decreto que autoriza al FEMOT, el cual estaba en ese momento al mando de Víctor Alcaráz, para que gestione y contrate con instituciones bancarias uno o más créditos, que juntos asciendan hasta \$600, 000, 000,00 (seiscientos millones de pesos) con el propósito de ser destinados exclusivamente para el apoyo financiero a los concesionarios transportistas que enfrenten necesidades extraordinarias de liquidez y que a su vez reflejaran beneficio a los usuarios manteniendo una tarifa justa y servicios de optima calidad.

En todo esto, quien funge como deudor solidario y/o aval por las obligaciones que contraiga el fondo es el Gobierno del Estado. En resumidas cuentas, el Gobierno de Sonora decidió contraer más deudas con el objetivo de mejorar el servicio de transporte.

Meses después, se aprobó un decreto más¹⁵ que reforma diversas disposiciones del de marzo. En síntesis, ahora la línea de crédito será utilizada en la realización de inversiones públicas productivas relacionadas con el objeto del FEMOT, es decir, dejó de ser un apoyo para concesionarios del transporte para pasar a ser recurso económico que el fondo podrá utilizar para diversas aéreas tales como infraestructura y apoyos para los usuarios.

Como conclusión hay que decir que el transporte público urbano a través de los años se ha vuelto más complejo. Mayor número de actores, facultades que pasan de una autoridad a otra, retrocesos en la toma de decisiones... algo que se podría evitar si en la entidad se le dieran continuidad a los proyectos sin ver el beneficio individual a corto plazo.

¹³ Ver artículo 7 del Capítulo II: De las Autoridades de Transporte. De la Ley 149 de Transporte.

¹⁴ Ver Decreto 11. Publicado en B.O. Edición Especial Número 4. De fecha viernes 25 de marzo de 2011.

¹⁵ Ver Decreto 152 publicado en el B.O. Número 46. De fecha 8 de diciembre de 2011.

Cuadro 5. Reformas a la Ley de Transporte de Sonora

Decretos publicados en el Boletín Oficial durante 2002-2012		
Decreto	Fecha	Descripción
Que reforma al párrafo tercero y adición la fracción XIII al artículo 30 de la Ley de Transporte de Sonora	26 de junio de 2003	Se incluye a los operadores como parte del Consejo Consultivo de Transporte del Estado de Sonora
que reforma la fracción I del artículo 44 y se adiciona la fracción XI BIS al artículo 102.	8 de julio de 2010	Se considera la necesidad de brindar el servicio de transporte con aire acondicionado encendido en las unidades.
que reforma los artículos 7o, 10, fracciones I, III, V y X, 11, fracciones IV y VII, 13, fracciones VI, VIII, IX, X y XIII, 14, fracciones II, III, V, IX, X, XIII, XVI, XVIII y XIX, la denominación del capítulo V del Título Primero, 24, 25, 88, párrafo primero, 89, 90, 108, fracciones VIII y IX, 135, 138, 141, fracción I, 143, 146, apartado A, fracciones IV y XX y apartado B, fracciones VIII y IX, 149 y 150, párrafo primero; se adiciona un párrafo segundo al artículo 88, recorriéndose en su orden los vigentes párrafos segundo y tercero para ser considerados como tercero y cuarto, respectivamente, y se derogan los artículos 26 al 36.	25 de marzo de 2011	El H. Congreso del Estado deja de ser una autoridad en el transporte. Todo el poder en la toma de decisiones recae en el Poder Legislativo

Fuente: elaboración propia

Capítulo III: Una década de servicio público de transporte urbano en Hermosillo, Sonora; su contexto y estructura administrativa

El establecimiento del servicio público del transporte urbano se dio al inicio de la segunda mitad del siglo XIX con lo que se les conoció en su momento como “cocheros”; carruajes con ruedas de fierro que al moverse provocaban un ruido de tal magnitud que ensordecía a quien estuviera cerca (Lagarda 2012).

Con el paso del tiempo comenzaron a presentarse modificaciones relacionadas a este servicio debido al incremento en la demanda hacía este servicio. Una de ellas se registró en el año 1880 cuando el H. Congreso del Estado de Sonora otorgó una concesión para que se instalara un tranvía urbano que operaría bajo el mismo esquema. Tiempo después, este proyecto se canceló al no ser concretado de manera satisfactoria. Como proyecto alterno se autorizó la operación de un ferrocarril urbano.

También durante aquellas décadas de cambios en la capital de Sonora, hubo intentos de diversificar las opciones en el servicio con la creación del tranvía de mulitas. Acción desaprobada por parte de los antiguos transportistas, en específico por los antiguos “cocheros”. Esto disminuiría sus ingresos: al haber un mercado con mayor competitividad las ganancias se repartiría entre los diversos prestadores del servicio.

Fue en ese momento de la historia cuando se dan los primeros conflictos que se relacionan al servicio del transporte público urbano, que al igual que en la actualidad, existe un factor que predomina; el capital económico. Muchos cambios se registraron desde aquella época. Sin embargo, lo económico, en el sentido de ganancias para particulares, aún forma parte fundamental en la relación entre los actores involucrados. Asimismo, en la implementación de políticas públicas enfocadas al servicio del transporte público urbano.

En este capítulo, se abordará de forma cronológica los acontecimientos relacionados al transporte público urbano de 2002 a 2012. Primero se describe de forma general la manera en la que se prestaba el servicio en 2002, año que sirve como punto de partida para esta descripción. Después, se hablará de los que se consideran los primeros pasos hacia la modernización; fideicomisos y fondo. Seguido de ello se encuentran los actores que regulan el transporte en la actualidad. Asimismo se describen los programas implementados en la reciente década. Los problemas por el sistema tarifario a lo que se le relaciona el Congreso del Estado y la toma de decisiones. Y finalmente la disidencia de concesionarios inconformes con las decisiones tomadas dentro de SICTUHSA, grupo que para fin de 2012 buscaba tomar un lugar importante en el servicio público de transporte urbano.

3.1. El servicio de transporte público urbano en Hermosillo

En 2002 el servicio de transporte público urbano se prestaba de forma poco sistemática. Es decir, cada concesionario tenía una forma de trabajar al carecer de una estructura administrativa, operativa y técnica, que los aglutinara a todos y cada uno de ellos en alguna asociación, organismo o integradora. La dinámica era circular por las principales calles de la ciudad y cada determinada distancia realizar paradas para que el usuario que así lo decidiera abordara o descendiera del autobús. Cabe señalar que sólo había un aspecto que todos debían cumplir: el horario. Hay que resaltar que dentro de lo legislativo fue hasta 2002 cuando se comenzó a hablar de capacidad técnica, como ya se describió en el capítulo 2.

Durante toda la jornada laboral de los transportistas, una persona a quien se le conocía en aquellos años como “checador”, cuya función era asegurar que el tiempo de espera de los usuarios en las paradas fuera mínimo o el “que debiera ser” dependiendo de cada ruta, se encargaba de entregar los reportes a los jefes o concesionarios. Los operadores debían pasar

por los puntos señalados previamente a determinada hora, es decir, tenían un lapso para llegar de un lugar a otro de lo contrario se harían acreedores de una sanción económica, misma que se debía cubrir en el mismo momento del registro de la tardanza con la persona encargada de tomar el tiempo a cada vehículo.

Dicha cantidad de dinero era sustraída de lo recabado por el cobro de tarifa por pasaje a los usuarios, mismo que se realizaba como cualquier transacción cotidiana; de mano en mano. El chofer recibía el dinero y lo colocaba en una caja de madera con espacios de diferentes tamaños para el acomodo de las monedas según denominación. Con este mecanismo de cobro saber en realidad cuántos pasajes se registraban durante el día era sumamente complicado puesto que cada operador y concesionario llevaban sus propias cuentas y estadísticas. Asimismo se hacían cargo de sus propios vehículos en cuanto a refacciones y combustible. Siempre bajo la vigilancia de las autoridades gubernamentales correspondientes: el Gobernador del Estado y la Dirección General de Transporte.

En cuanto a los problemas que en 2002 eran tema de la agenda pública se encuentran los relacionados al incremento de la tarifa. Existían tensiones y presiones por el incremento en la tarifa de 3.50 a 4.00 pesos (Moreno 2002). Con esto queda claro que la problemática por la cantidad del cobro por pasaje desde hace más de diez años es un asunto que genera disputas¹⁶.

Otra situación, a la que ya se hizo mención también, relacionada a la transparencia en el ejercicio del recurso público, es el que involucra al Fideicomiso de Transporte Metropolitano del Estado de Sonora a quien los concesionarios exigían información sobre 15 millones de pesos de los que no se tenía información. El Decreto para crear dicho fideicomiso

¹⁶ Algunos puntos de este capítulo se comenzaron a describir en el anterior. Puesto que al ser tema de agenda fueron, en su momento, estudiados por el H. Congreso de Sonora.

se publicó en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado el 11 de junio de 1998¹⁷, y su objetivo era “lograr la liquidación de los pasivos que mantienen concesionarios del transporte público de pasaje urbano y suburbano, de forma tal que se logre retomar la viabilidad financiera necesaria para la óptima operación del servicio prestado por las unidades sobre las que se gravitan elevados pasivos, bajo el esquema de arrendamiento [...]”

Con este fideicomiso el Gobierno de Sonora buscaba finiquitar las deudas de los prestadores del servicio y a su vez modernizar el transporte con la adquisición de unidades nuevas procedentes de Estados Unidos. Se compraría unidades de segunda mano pero en buenas condiciones en alguna ciudad del país vecino (Moreno 2002). Lo que vendría a reforzar la flotilla existente en ese entonces la cual era de 432. De tal cantidad, 114 eran de modelo reciente. Con tal número de vehículos se brindó el servicio en 2002 a más de 300 mil usuarios (Primera Plana 2002), es decir, durante la última etapa del gobierno de Armando López Nogales (1997-2003). En Sonora en general en esa época existían “6,500 concesiones de transporte, 4,500 son consideradas lo fuerte del gremio, es decir, los taxis, camiones urbanos, dompes, y transportadores de trabajadores agrícolas” (Vázquez 2002), señalaba la prensa local.

Ante este panorama las autoridades hablaban sobre la importancia de, al menos para Hermosillo, contar con un servicio de transporte más local. “Una de las promesas de campaña de (la alcaldesa) María Dolores del Río, fue precisamente la de municipalizar el transporte urbano, porque considera que el ayuntamiento es la instancia idónea para conseguir que el servicio responda a las necesidades de la población” (Espriella 2003), promesa que no cumplió.

¹⁷ Ver B.O. Número 47 Secc. III. Fecha jueves 11 de junio de 1998.

3.2. La creación del FEMOT

El 9 de agosto de 2001, se publicó en el Boletín Oficial el Decreto para crear el Fondo Estatal para la Modernización del Transporte (FEMOT), un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonios propios. El objetivo de dicho fondo es hasta la fecha “apoyar técnica y financieramente el desarrollo de proyectos específicos que, acordes con las estrategias que defina la Secretaría de Gobierno, procuren la modernización, calidad y eficiencia del servicio de transporte público”¹⁸.

Sobre el patrimonio del Fondo, éste “se integrará con las aportaciones de los gobiernos federal, estatal y municipal, así como con los derechos y obligaciones que adquiera por cualquier título legal y/o servicios que preste, relacionados con el objeto mismo”¹⁹.

El poder máximo que se encuentra entre sus facultades es fijar las bases para la creación, modificación o, en su defecto, extinción de los programas específicos relacionados al servicio público de transporte urbano. En otras palabras, es quien se encarga de marcar la pauta al momento de iniciar cualquier proyecto relacionado al transporte público en Sonora.

Asimismo, el Fondo Estatal para la Modernización de Transporte de Sonora, tiene voz y voto en las decisiones estratégicas, la instrumentación, operación y control de los programas.

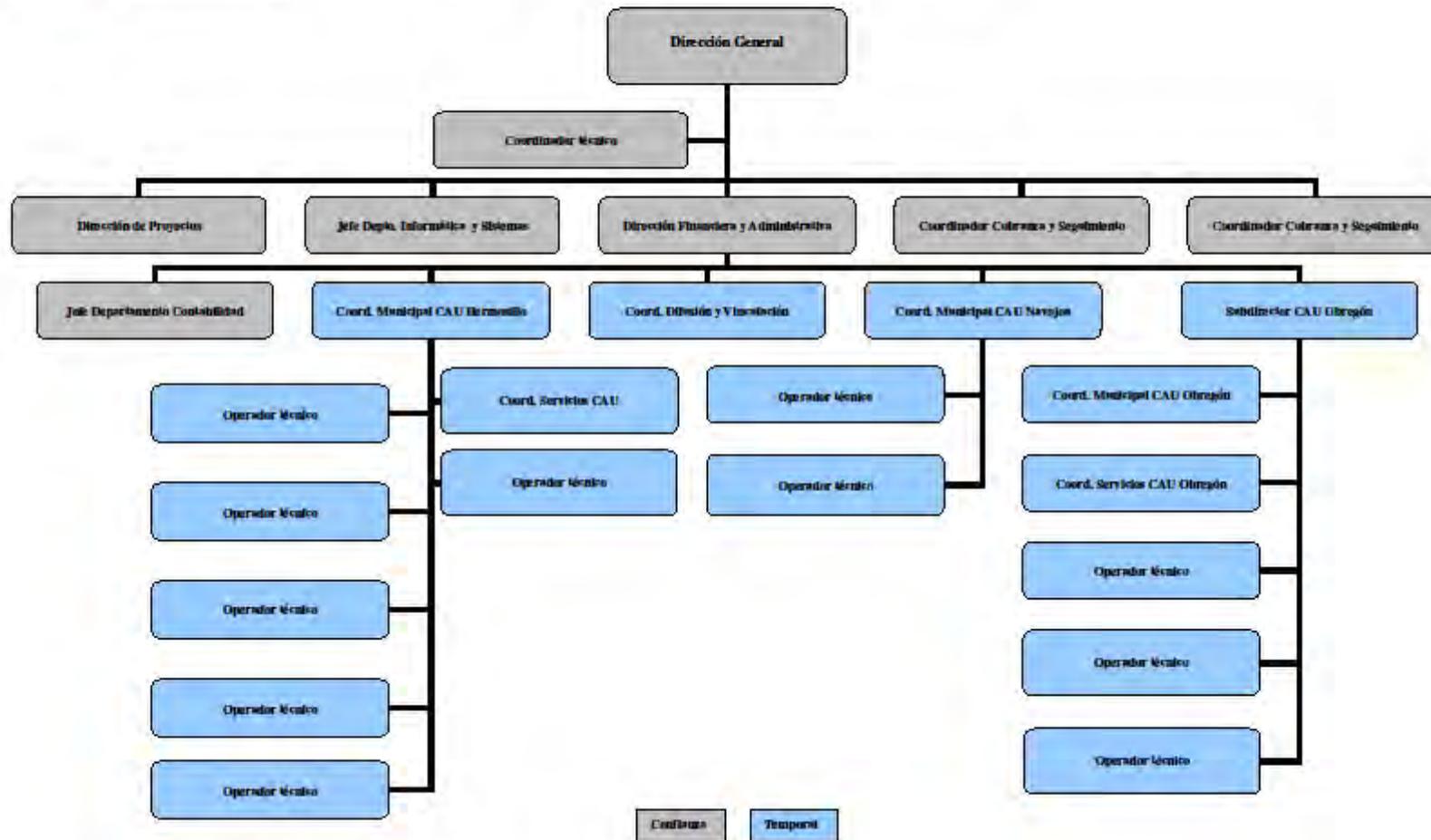
Dado que el Fondo Estatal para la Modernización del Transporte sigue en funciones, es pertinente dar cuenta de la estructura administrativa y de operación con la cual se desempeña este órgano descentralizado, el cual depende de forma directa de la Secretaría de Hacienda del Estado de Sonora.

¹⁸ Ver B.O. Número 12 Secc. V. Fecha jueves 9 de agosto de 2001.

¹⁹ Ibid.



Fondo Estatal para la Modernización del Transporte Organigrama por puestos

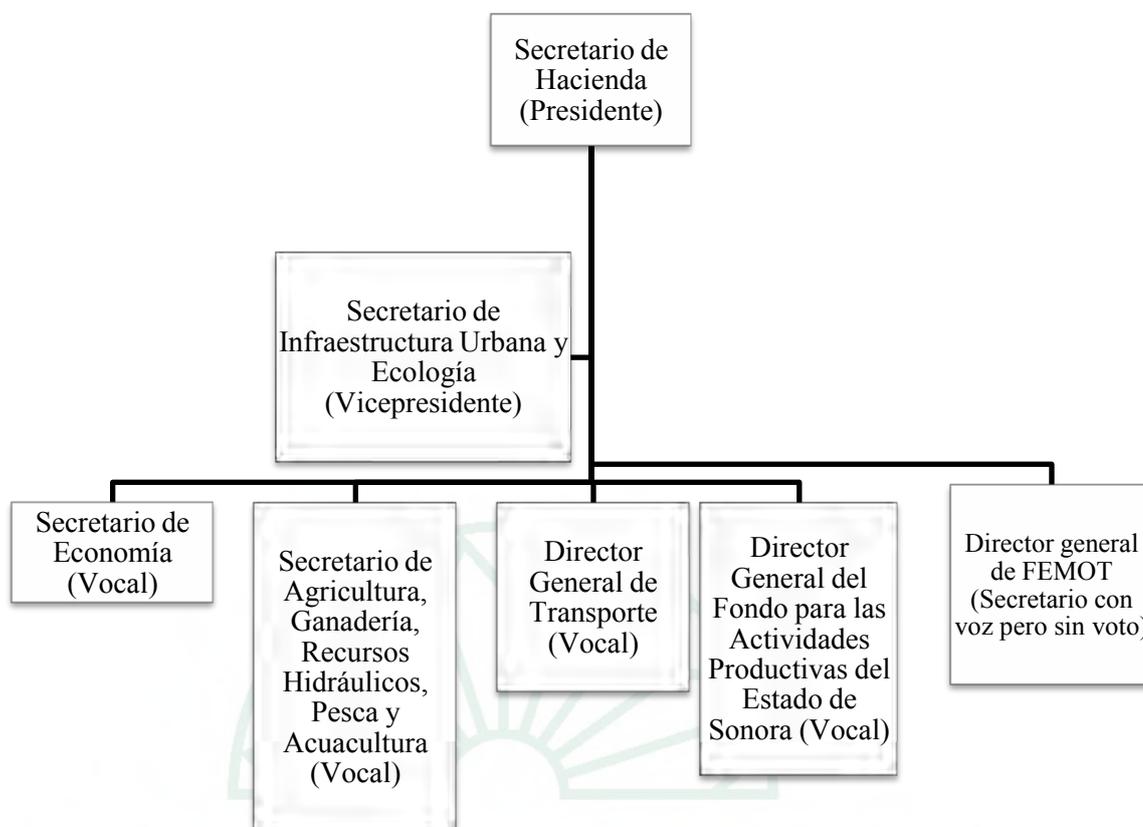


El FEMOT se creó para colaborar de manera directa con la Dirección General del Transporte de Sonora, en la definición y ejecución de estrategias que procuren la modernización, calidad y eficiencia. Entre otras de sus principales funciones se encuentra la de canalizar los recursos financieros y materiales con los que se dispongan y los que se obtengan en lo posterior. En otras palabras, con la aparición de este fondo se busca reforzar la solvencia financiera y económica del transporte público en la entidad al ser el fondo un ente que se encargará de realizar acciones enfocadas a ello. La creación del FEMOT se tradujo a una nueva fuente de ingresos por concepto de apoyos para los concesionarios.

Desde su creación el FEMOT cuenta con un Consejo Directivo. En la actualidad éste se constituye de la siguiente manera: el Secretario de Hacienda funge como el Presidente, el Secretario de Infraestructura Urbana y Ecología²⁰ es el Vicepresidente. Asimismo existen cuatro vocales que son: el Secretario de Economía, el Secretario de Agricultura, Ganadería, Recursos Hidráulicos, Pesca y Acuicultura, el Director General del Fondo para las Actividades Productivas del Estado de Sonora y el Director General de Transporte en el Estado. Según la estructura del Fondo, un Secretario que será el Director General del Fondo, con voz pero sin voto. Además, los integrantes de esta estructura tendrán un suplente, el cual es determinado por ellos mismos.

²⁰ Actual mente a esta dependencia, como ya se había hecho mención, se le conoce como Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano (SIDUR).

Cuadro 6. Consejo Directivo del FEMOT



Fuente: Elaboración propia con información de FEMOT.

Hasta 2012, el FEMOT continuaba vigente bajo los esquemas y organigramas antes descritos. Se encarga de manejar los recursos económicos recaudados por concepto del pago de la tarifa por pasaje con tarjetas electrónicas. Asimismo, se encuentra en constante comunicación con las autoridades gubernamentales correspondientes y con los concesionarios de transporte público urbano, en específico los de Hermosillo, con el propósito de mejorar el servicio que se presta en la zona urbana de este municipio.

En síntesis, con la creación del Fondo Estatal para la Modernización del Transporte comienza una nueva era²¹ para el transporte público de Sonora. Una vez ya en funciones el Fondo comienza los preparativos de lo que se considera como el primer verdadero intento para modernizar el servicio, en cuanto a operación, administración, recurso humano y tecnológico además de vigilancia tanto financiera como laboral.

En la sesión ordinaria del 16 de diciembre de 2004, ante Consejo Directivo del Fondo Estatal para la Modernización del Transporte, el Director General del Fondo, Marco Antonio Iribe Murrieta, firmó un contrato con el despacho de asesoría “Optimiza, Acción Eficaz” para la Implementación del Plan de Modernización Integral del Servicio de Transporte Urbano que constituía la segunda etapa del proyecto. En cuanto a los honorarios la cantidad asciende a \$1,360,000.00 (Un millón trescientos sesenta mil pesos). Previo a ello el mismo despacho se encargó de realizar un estudio relativo al Programa de Modernización del Transporte Urbano de ruta fija en los municipios de Agua Prieta, Caborca, Guaymas-Empalme, Hermosillo, Navojoa, Ciudad Obregón, Nogales, Puerto Peñasco y San Luis Río Colorado. Dicho estudio se conforma por los siguientes aspectos: 1) Reingeniería del sistema 2) Análisis financiero integral por ciudad y 3) Organización. Este estudio se realizó y entregó a las autoridades el 15 de octubre de ese mismo año.

En junio de 2006 el FEMOT autoriza que bajo el esquema de trabajo del SUBA se realicen contrataciones y adquisiciones para mejorar infraestructura relacionada a la credencialización e inmuebles, lo que ayudará a la mejora del servicio de transporte público urbano de Hermosillo. Un año después, en 2007, poco antes de arrancar el programa SUBA, se autorizó un presupuesto de poco más de 126 millones de pesos de los cuales 75 millones

²¹ Al menos así las autoridades gubernamentales lo señalaron en su momento.

fueron destinados para Hermosillo. Cabe recordar que el programa SUBA incluyó también a Ciudad Obregón y Navojoa²².

3.3. El programa de modernización de transporte SUBA de 2007

Durante la segunda mitad del sexenio del Gobernador José Eduardo Robinson Bours Castelo (2003-2009), en septiembre de 2007, se puso en marcha el denominado programa Sistema Estatal de Transporte Urbano, mejor conocido como SUBA. El objetivo general de este programa de modernización fue lograr que el Sistema Estatal de Transporte Urbano de Ruta Fija en Sonora fuera eficaz, cómodo y seguro, ecológico y sustentable, atractivo y económico para la población; suficiente para satisfacer las necesidades de movilidad de la población, flexible para adecuarse al crecimiento de las ciudades y planes de desarrollo municipales; una opción para el transporte urbano, que motive la transferencia de pasajeros de automóvil a autobús, estructurado de tal forma que permita reducir el tiempo empleado en la realización de viaje; puntual, con horarios e itinerarios definidos; por último, un sistema eficiente de comunicación que permita la mayor difusión en cuanto a sus rutas, horarios e itinerarios²³.

En sí el propósito fue optimizar el servicio y homogeneizar la forma de trabajo de todos los concesionarios y operadores. Para esto, dicho programa del Gobierno de Eduardo Bours se constituyó por al menos cinco líneas estratégicas de acción: la primera es la organización. Con el programa se buscó que los concesionarios que hasta entonces habían trabajado de forma aislada o individual estuvieran juntos en empresas para operar y administrar el servicio. El segundo fue rediseño de rutas que fue éste el punto de mayor conflicto entre Gobierno del Estado, concesionarios y los mismos usuarios, estos últimos se

²² Ver acta de la XIII sesión ordinaria del consejo directivo del FEMOT. Fecha 10 de septiembre de 2007.

²³ Ver acta de Sesión Extraordinaria del Consejo Directivo del FEMOT. Fecha 20 de octubre de 2005.

resistieron a utilizar nuevos trazados. Esta línea incluía mejorar horarios y frecuencia de los vehículos. El tercero es el sistema de pago y control de ingresos, con el que se mejoraría lo relacionado a la transparencia de la información y aseguraría respetar tarifas. El cuarto es el mejoramiento de infraestructura; paradas, superficies de rodamiento y señalización en general. Y por último la sustitución de todas las unidades, que como ya se dijo, algunas tenían ya hasta 15 años de uso.

Una innovación de este sistema es la utilización de la tarjeta electrónica para el pago del pasaje y el acceso a descuentos mediante su utilización. Además entraron en funcionamiento nuevas unidades con espacio para discapacitados y aire acondicionado. A partir de este programa los concesionarios trabajaron de manera conjunta y bajo la supervisión directa de la Dirección del Transporte que entonces dependía de la Secretaría de Infraestructura Urbana y Ecología. Ahora aglutinados en la Sociedad Integradora y Concentradora de Transporte Urbano de Hermosillo Sociedad, S.A. de C.V. (Sicthusa), empresa que se conformó con 446 concesiones de las 451 existentes en la ciudad fungiendo cada concesionario como socio de esta nueva empresa.

En relación a las nuevas rutas para las unidades existentes, hay que señalar que durante décadas se habían mantenido intactas lo que provocó el descontento de la población que para cubrir sus necesidades de movilidad utiliza alguna de las unidades. “Las líneas ya en su mayoría no cruzan el centro de la ciudad, se devuelven. El usuario ahora tendrá que pagar 5 pesos para llegar al centro y 5 pesos más por trasbordar, es decir 10 pesos el viaje por cruzar la ciudad. La nueva noticia para el usuario es que tendrá que pagar en caso de usar camión refrigerado 6 pesos tarifa general y 4 tarifa preferencial, lo cual aumenta 12 pesos al cruzar la ciudad” (Jaime 2007), sostenía la prensa local.

La puesta en marcha de las nuevas rutas en septiembre de 2007 desencadenó una serie de protestas, manifestaciones de todo tipo por parte de los usuarios quienes se vieron afectados por los cambios y que consideraban que el nuevo esquema de trabajo promovido por el programa SUBA no satisfacía sus necesidades (Gutiérrez 2007).

Después de un arranque traumático y caótico del nuevo esquema de transporte, la inconformidad hizo que las autoridades tuvieran que reimplantar las antiguas rutas. En ese mismo mes las autoridades de gobierno dieron marcha atrás en lo relacionado a las nuevas rutas. “El gobernador Eduardo Bours Castelo anunció que se restablecerán las rutas del transporte en esta ciudad, luego que los cambios efectuados como parte del Programa de Modernización del Transporte Urbano (conocido como Suba) originaron manifestaciones de repudio. Reiniciarán operaciones las rutas anteriores, suspendidas hace una semana al iniciar el nuevo proyecto” (Gutiérrez 2007).

En síntesis, el SUBA constituyó el primer intento de modificar la estructura de operación y administración del servicio del transporte público urbano de Hermosillo. A pesar de todos los esfuerzos el programa no perduró y la política pública implementada mostró sus deficiencias ante miles de usuarios que tienen como único medio de transporte a los camiones. Se destaca del programa la iniciativa de modernizar el servicio y comenzar a utilizar la tecnología, como la que representa las tarjetas, para hacer más eficiente un servicio público que por años se brindó de forma deficiente. Además de la aglutinación de los concesionarios en una sola empresa asimismo la nueva flota de vehículos que entró en circulación en ese momento.

3.4. SICTUHSA como empresa única en Hermosillo

Dentro del Sistema Estatal de Transporte Urbano se incluyó la iniciativa de integrar a todos los concesionarios del transporte de Hermosillo en una sola empresa integradora con el propósito de conseguir beneficios de grupo. Es decir, los transportistas ahora al trabajar de manera conjunta tendrían la posibilidad de acceder a mejores precios y apoyos gubernamentales lo que generaría a mediano plazo mayores ganancias para cada uno de los empresarios del transporte urbano.

Al igual que durante el inicio de las operaciones del programa SUBA, al arrancar actividades la Sociedad Integradora y Concentradora de Transporte Urbano de Hermosillo (Sictuhsa) tuvo sus contratiempos. En ese entonces los concesionarios agrupados en lo que se constituyó como una empresa de carácter privado, carecían del número suficiente de vehículos o unidades para brindar el servicio a los usuarios, quienes desesperados, tomaron las calles como forma de protesta ante la ineficiente puesta en marcha de la nueva política pública pues el servicio tenía que prestarse con unidades que reunieran los estándares de calidad.

La empresa necesitaba de infraestructura para soportar la carga de trabajo. Y exigía ciertas condiciones que el Gobierno del Estado al parecer subestimó en su momento. Sobre ello José Luis Gerardo Moreno Presidente de Sictuhsa señaló en una ocasión a la prensa local: “Nosotros en el 2007 arrancamos sin camiones. Cuando arrancó el programa SUBA empezamos a prestar el servicio con unos 150 camiones solamente, de 350 que deberíamos traer (todos los vehículos para ese momento debían ser los que Eduardo Bours autorizó, los de diseño rojo); arrancamos sin infraestructura, no teníamos oficinas y empezamos con unos diez empleados. A nosotros se nos obligó a comenzar en esa fecha aunque no estábamos

listos, aunque las rutas no estaban listas, y hubo un caos porque el Gobierno del Estado modificó las rutas” (Quintero 2011).

El beneficio mayor que trajo a los concesionarios el agrupamiento de todos los transportistas de la capital de Sonora, fue la responsabilidad de la prestación del servicio en su totalidad, es decir, la empresa SICTUHSA brindaría el servicio público de transporte urbano en toda la zona de Hermosillo, situación que ante la aparición de problemas éstos pueden ser solucionados entre todos los mismos concesionarios.

Durante la consolidación de la integradora como empresa única de transporte se registró un proceso de negociación con los concesionarios que duró al menos un par de años desde 2005 desde que el gobierno comenzó con los preparativos del programa. Cabe señalar que esta política pública se implementó de igual manera en las ciudades de Hermosillo, Obregón y Navojoa. En el caso de la ciudad capital para formar parte de la Sociedad Integradora y Concentradora del Transporte Urbano de Hermosillo, primeramente se debía contar con al menos una concesión de transporte.

Por mutuo acuerdo y otros de forma obligada, por la presión del mismo gremio y autoridades, los transportistas accedieron a entregar la concesión a la empresa para que ésta la operara y administrara a cambio de una renta mensual, lo que SICTUHSA le llaman la rentabilidad. Ahora la persona, física o moral, tenía aún la concesión, sin embargo era la empresa la responsable de ella, en otras palabras, la concesión, hasta la fecha, sigue a nombre de su titular pero es la empresa integradora quien la trabaja.

La forma de pagar dicha rentabilidad se realiza de la siguiente manera: en un día el transportista recauda por concepto de tarifa por pasaje determinada cantidad de recurso económico, de éste se destinan diferentes montos económicos para gastos de operación y refacciones, insumos; el sobrante total que por lo general es de un 15 a 20 por ciento, se divide entre todos los concesionarios que son 451, lo que deriva en un ingreso por

concesionario al mes que va de \$10.000.00 a \$20.000.00, dependerá de la ruta el ingreso del concesionario.

Un problema en lo relacionado al pago de la rentabilidad, es que de las 451 concesiones de Hermosillo no todas se trabajan. Pero de igual forma se les debe pagar a sus titulares, lo que genera pérdidas para la misma integradora. Todo esto según la información obtenida en entrevista con José Luis Gerardo Moreno, director de la mesa directiva de la empresa.

3.5. La estructura administrativa de la integradora

Como toda empresa, la Sociedad Integradora y Concentradora de Transporte Urbano de Hermosillo, cuenta con una estructura administrativa y operativa que le permite manejar el negocio de tal forma que beneficie tanto al empresario como al gobierno asimismo usuarios.

La integradora que, para principios de 2008, tenía una flota nueva de 350 unidades incluso con aire acondicionado, se divide en cuatro grandes departamentos y algunos de éstos en oficinas²⁴.

1) Departamento de Desarrollo Humano, que en otros términos sería la oficina de Recursos Humanos. Éste es el más grande porque es el que se encarga de contratar a los operadores; a quienes se encargan de conducir los vehículos por las calles de la ciudad. Desarrollo Humano es un departamento en el que trabajan 10 empleados. Además de emplear a los choferes, también se encarga de su capacitación y registro en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). En general, es quien administra todo lo relacionado al recurso humano.

²⁴ La información relacionada a la estructura administrativa de la Sociedad Integradora y Concentradora de Transporte Urbano de Hermosillo, se obtuvo en entrevista con el Presidente de la empresa, José Luis Gerardo Moreno. El encuentro de sostuvo en las instalaciones de la integradora la cual se sitúa en Lázaro Cárdenas #900, Colonia Machi López; en Hermosillo, Sonora; fecha 21 agosto de 2013.

2) Departamento de Flota. Los adscritos a este segundo departamento se encargan de todas las unidades hacia adentro. O sea, a partir de que las unidades terminan sus recorridos y regresan a la empresa a ser resguardados, el departamento debe recibir los vehículos, determinar si existen problemas con éstos, en brindar mantenimiento correcto, en surtir de diesel y entregar las unidades en la mañana listas para trabajar. Este es el departamento que se encarga del cuidado en general de toda la flota de camiones.

3) Departamento de Operaciones. Éste se encarga del servicio de la puerta hacia afuera, de organizar todas y cada una de las rutas; enviar las unidades suficientes para cada una de ellas. En operaciones hay un jefe de ruta o de línea por cada una de las líneas que existen además de seis oficinas externas. En las oficinas externas se administra de manera externa, o sea fuera de las instalaciones principales de SICTUHSA, lo que es el control del servicio. Se baja toda la información del software de pago. Cada unidad tiene un sistema de control de ingresos, sistema de conteo de pasajeros y tienen un monedero electrónico que recibe pago en efectivo y en tarjeta; se baja toda la información cada día al terminar la jornada laboral, tanto del conteo de pasajeros y dinero, de forma electrónica, se administra y se coteja. Si hay diferencias entre el número de pasajes registrados y el dinero en efectivo se le habla al operador. En cada una de las oficinas se hace todo ese proceso. Ya que se baja la información en la noche llegan los operadores con la unidad a las instalaciones de la integradora a resguardar el camión. Así es como se opera. También existe un departamento de monitoreo.

4) Departamento de Administración. Se encarga de la administración y contabilidad del recurso, del dinero. En este departamento se realiza la recaudación. Cuando llegan las unidades se recoge el dinero; las oficinas externas de forma electrónica hacen llegar la información a recaudación y envían lo que según ellos traen cada una de las unidades y se

guarda en un archivo. Lo cuentan y lo cotejan unidad por unidad. Al área de Administración pertenecen contabilidad, recaudación, almacén.

Asimismo, hay un gerente general que se encarga de la administración de toda la empresa. Un Consejo de Administración que es la vinculación con los socios (concesionarios).

En síntesis, a pesar del cambio en las políticas públicas implementadas la empresa continuó con su trabajo. En la actualidad la empresa sigue con problemas, financieros, políticos y económicos de los que se hablará más adelante. Sin embargo, hasta diciembre de 2012 se mantenía como la única empresa prestadora del servicio de transporte público en la zona urbana del municipio de Hermosillo. Esto a pesar de que, según la ley, las autoridades tanto del Estado como del municipio se encargan de evitar que se presenten actos monopólicos dentro del transporte público urbano. Ahora SICTUHSA cuenta con un poder político que durante los últimos años le permitió paralizar negociaciones con las autoridades correspondientes, realizar paros de labores sin miedo a represalias administrativas y jugar un papel que una década atrás se veía como algo lejano.

3.6. Transición política y un nuevo programa de transporte; Bus Sonora

En 2009, la transición política se dio por primera vez en la administración pública sonorense, si bien ya había sucedido en municipios, nunca a nivel Estado. En dicho año, el Partido Acción Nacional (PAN) por primera vez tomó las riendas de la administración pública estatal con Guillermo Padrés Elías como gobernador. El 23 de mayo de 2011, el nuevo gobierno lanzó el programa Bus Sonora (Quintero 2011). Este programa tiene varias características similares al que puso en marcha Bours en 2007. La más sobresaliente de ellas es la utilización de tarjetas electrónicas. La novedad ahora fue que los usuarios podían

acceder a más descuentos en el pago de la tarifa del pasaje. Además, el programa incluye que, por medio de esta tarjeta, a los estudiantes se les brindaría el servicio de manera gratuita hasta dos traslados diarios en días hábiles para asistir a sus escuelas (Quintero 2011). El programa toma en cuenta, también, la homologación en los horarios aunado a información sobre los mismos que se colocaría en cada una de las paradas de los autobuses. Todas las unidades estarían debidamente refrigeradas y con espacios para personas discapacitadas.

El 24 de agosto de ese mismo año el Gobierno del Estado dio a conocer las ocho etapas del programa Bus Sonora, que según los planes gubernamentales se completarían en el verano de 2012 (Urquijo 2011). En el orden en el que supuestamente se irían realizando las etapas restantes son;

La primera sería que los usuarios obtuvieran su credencial, la segunda el transporte gratuito para estudiantes (ambas se cumplieron). La tercera agregar 40 unidades nuevas para noviembre (esta no se pudo concretar, los concesionarios argumentaban problemas financieros y no se autorizaba un crédito de 600 millones autorizado por el Congreso), la cuarta fue que aumentarían las rutas en Ciudad Obregón y Navojoa y agregarían 38 unidades en estas localidades (Moreno, 2012).

La quinta sería una “etapa de certificación de camiones y una rehabilitación intensa de las unidades. La sexta etapa sería poner en cada parada los horarios exactos a los que pasara cada camión. La séptima va en el mismo sentido. Colocaría información sobre el programa en las paradas. La última tendría el objetivo de recabar quejas y denuncias mediante un buzón electrónico.

Del total de etapas, hasta diciembre de 2012 se cumplieron dos²⁵: que los usuarios tramitaran su tarjeta prepago y el servicio gratuito a estudiantes, al menos los primeros dos pasajes. La certificación, la información en las paradas, los horarios son aspectos inconclusos hasta 2012.

Lo novedoso del programa, como ya se dijo, fue el servicio gratuito a estudiantes, el cual trajo consigo deudas y complicaciones por el subsidio que a partir de que arrancó el Bus Sonora el gobierno se comprometió a entregar a concesionarios por concepto de ayuda a los usuarios. En marzo de 2011, el H. Congreso del Estado de Sonora autorizó al ejecutivo la gestión y contratación de una línea de crédito de hasta \$600,000,000.00 (seiscientos millones de pesos 00/100 m.n.) con las instituciones de la banca comercial que mejores condiciones contractuales ofrezcan. En esta operación el Gobierno del Estado es el único deudor solidario.

El objetivo de lo anterior es para solucionar los problemas derivados de las diferencias entre costos y tarifas ante el incremento de los insumos y solucionar otros pasivos. Para que el ejecutivo, a través del FEMOT, otorgue determinada cantidad económica a los concesionarios, éstos últimos deberán cumplir con aspectos relacionados al mejoramiento del servicio, en específico en horario, limpieza y seguridad.

3.7. La salida del Poder Legislativo y la tarifa

Desde 1992, luego de la entrada en vigor de la Ley 120 de Transporte, los problemas por los ajustes al sistema tarifario están presentes en el tema del servicio público de transporte urbano. Durante el gobierno de Armando López Nogales, hubo presiones por parte de los grupos de concesionarios para realizar cambios en ese sentido. Cabe recordar que en

²⁵ Para esa fecha el programa, según lo planteó en la presentación el Gobernador Guillermo Padrés Elías, ya estaría completo y en funciones.

esos años sólo el Gobernador del Estado y la Dirección General de Transporte eran autoridades en este rubro.

Un par de décadas después el problema sigue vigente. En 2010, el programa Bus Sonora estaba prácticamente en el arranque de actividades. Pero ello incluía mejorar diferentes aspectos que derivaría en un incremento en el gasto de operación y ajustes en la administración.

Por ello, la reforma aprobada en marzo de 2011, que ya se describió en el capítulo anterior, en el cual se saca al Congreso de toda jugada en el ajuste de tarifa para dejarlo en manos del Ejecutivo lo que se traduce a un empoderamiento del Gobernador en el transporte público urbano. Lo que derivaría, hasta 2012, en mayor número de problemas; políticos, financieros y sociales.

En el terreno político se desprenden las disputas entre concesionarios y Gobierno del Estado. Aquí, ni la firma de acuerdos²⁶, reglamentos y reformas a la Ley, reforzaron la relación entre el Agente y el Principal lo que desemboca en un servicio distinto al que señala la legislación que se debe prestar.

En lo financiero se encuentra la falta de recurso económico, al menos así lo manifiestan los actores competentes, para solventar los gastos que implica un servicio público de transporte urbano de calidad. Cada año el número de pasajeros que SICTUHSA moviliza en Hermosillo incrementa de 4 a 5 por ciento. Ante ello el porcentaje de crecimiento en 2012 quedó por debajo del crecimiento medio. “Hasta el año pasado traíamos una movilización de hasta 225 mil pasajeros. Ahora estamos por debajo de este número” (Chávez, 2013).

En el tema social que a mediano plazo trae repercusiones en el tema político, se encuentra, desde 2007, la resistencia por parte de los ciudadanos a ser partícipes de cambios a

²⁶ Lo relacionado a la firma de acuerdos se desarrollará en mayor medida en los capítulos siguientes.

la par de la implementación de programas gubernamentales que perjudican sus intereses y, en el caso del transporte, de movilidad.

Para la sociedad civil algunos de los aspectos que las autoridades incorporaron a los programas de modernización de transporte cuentan con alto grado de irracionalidad. En ese sentido la Unión de Usuarios de Hermosillo, siempre al pendiente de los que sucede en el tema del servicio de transporte público urbano, es una de las organizaciones con mayor actividad. Su trabajo va desde recabar información hasta la organización de manifestaciones, marchas, mítines y distribución de información que oriente e informe a los ciudadanos sobre los servicios públicos. Existe otro tipo de grupos como lo es Vigilantes del Transporte, cuyo trabajo se realiza a través de redes sociales en Internet. El propósito es la divulgación y denuncias en torno al servicio de transporte. En síntesis, los usuarios en los últimos años comenzaron a asumir responsabilidad social en el sentido de que, además de ser beneficiario de los servicios públicos, funge como contrapeso para las autoridades y concesionarios de transporte²⁷ en un escenario en donde es inexistente una figura que señale las anomalías en las que incurrir en ocasiones estos actores.

La facultad de autorizar tarifas en el transporte pronto fue ejercida por parte del Ejecutivo Estatal. En primera instancia, el en ese entonces titular de la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano, José Inés Palafox, firmó en mayo de 2012 el acuerdo “por el que se expide la Norma Técnica NT-001-DGT-2012, que regula la Prestación del Servicio de Transporte Público en su Modalidad de Pasaje dentro del Sistema Urbano”²⁸. En él se establecen las especificaciones físicas y mecánicas, las condiciones de seguridad, higiene y operacionales para prestar el servicio público de transporte en modalidad pasaje dentro del sistema urbano. Asimismo los procedimientos de inspección y verificación.

²⁷ En líneas anteriores se comprueba lo señalado. En 2007 los usuarios provocaron que parte del programa SUBA se modificara ya que su implementación no beneficiaría sus intereses. La cuestión de las nuevas rutas se le vino abajo al Gobierno cuando los habitantes de Hermosillo salieron a las calles a realizar manifestaciones y cierres de cruceros importantes de la capital de Sonora. Hechos que se difundieron a nivel nacional por el grado de importancia de los mismos.

²⁸ Ver B.O. Número 44 Sección II. Tomo CLXXXIX. Fecha jueves 31 de mayo de 2012.

En otros términos, la Norma señala cómo deben ser las unidades con las que se prestará el servicio, los horarios, las frecuencias, documentos que deben tramitar los transportistas, sanciones cuya facultad de aplicación es de la Dirección General de Transporte y por último la imagen que deben llevar los camiones incluso los espacios para publicidad.

En seguimiento del orden, el Ejecutivo firmó un acuerdo para actualizar las tarifas. Para ello los concesionarios deben seguir o deberán agruparse en empresas integradoras y cumplir con lo que dicta la Norma Técnica NT-001-DGT-2012²⁹. Con este acuerdo, en Hermosillo, Navojoa y Obregón la tarifa ordinaria quedó en \$7.00 pesos y \$4.00 en tarifa especial. En el caso de Hermosillo para la tarifa normal registró un incremento de \$2.00 pesos.

Con lo anterior el Ejecutivo de Sonora acomodó el terreno para el anuncio de uno de los puntos de mayor relevancia su programa gubernamental: Bus Sonora. El cual va encaminado a brindar el servicio de forma gratuita a estudiantes y otorgar subsidio a las personas que cuenten con su tarjeta prepago, a la que se le puede realizar depósitos en cualquiera de los puntos establecidos para ese fin³⁰.

En ese sentido, hasta el último mes de 2012 la deuda que contrajo el Gobierno de Sonora por concepto de pago de subsidio con los concesionarios era de 58 millones de pesos, cantidad que se liquidaría de forma gradual ante el endeudamiento de la estructura gubernamental en lo que respecta al transporte público.

3.8. La disidencia y conflicto en el sistema de transporte público

El año 2012 dejó un adeudo millonario por falta de pago de subsidio, pero también una disidencia creciente en el servicio público de transporte urbano, en específico, en la

²⁹ Ver B.O. Edición Especial Número 10. Tomo CXC. Fecha viernes 21 de agosto de 2012.

³⁰ Ver anexo 1. Centros de recarga Bus Sonora.

empresa integradora SICTUHSA que desde años atrás venía presentándose. Desde comienzos de la administración del Gobernador Guillermo Padrés en 2009, grupos de concesionarios inconformes con las medidas de administración de SICTUHSA en la búsqueda de trabajar por su cuenta mediante la constitución de una empresa, generan situaciones de conflictos en el interior de la empresa por la disputa del poder, según la presidencia de la integradora única de transporte en Hermosillo, en complicidad de las autoridades de gobierno.

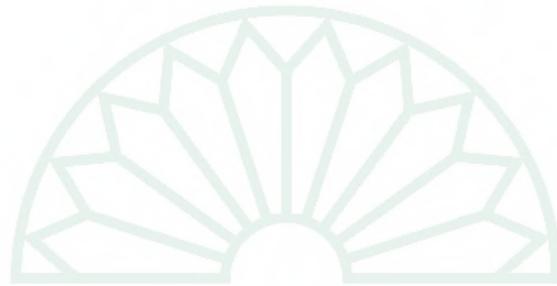
“En 2010 trataron de generar un esquirolaje, un consejo administrativo que nos desplazara a nosotros que estábamos desde un inicio. Hubo mucho conflicto entre los mismos concesionarios. Se crearon dos grupos muy fuertes, de choque, con esa intención. A final de cuentas logramos conciliar”, dijo el José Luis Gerardo Moreno, Presidente de la empresa SICTUHSA.

Para solucionar los problemas en SICTUHSA se creó un consejo de administración mixto, en el que concesionarios de ambos grupos tuvieron voz y voto al momento de la toma de decisiones. “Una parte de los socios se vino con nosotros otra se mantuvo al margen. Pero a final de cuentas se crea un consejo mixto”, agregó el mismo líder transportista.

El año 2010 fue complicado para la empresa por la restructuración de su mesa directiva. Asambleas que terminaron en golpes, amenazas, forcejeos; situaciones que pasaron de las acusaciones y violencia verbal a la física. (Silvas 2010)

En conclusión, la década 2002-2012 en el servicio público de transporte urbano en Hermosillo, Sonora, registró gran cantidad de cambios que van desde lo institucional hasta lo relacionado a la inconformidad de concesionarios dentro de la misma empresa aunado al activismo de una ciudadanía cansada de recibir servicios públicos deficientes. Ocurrieron hechos que modificaron toda una estructura lo que deja ver una falta de continuidad a los programas de modernización de transporte. Como prueba que en diez años se pusieron en

marcha dos programas integrales que tenían como propósito realizar mejoras en ese sentido. De tal forma que las fallas en las políticas públicas implementadas se deben a meros errores en el diseño, implementación y evaluación, asociados a la falta de voluntad política donde se incluye el incumplimiento de los acuerdos financieros y administrativos por parte de los actores involucrados.



EL COLEGIO
DE SONORA
BIBLIOTECA
GERARDO CORNEJO MURRIETA

Capítulo IV: La operación del transporte en 2012

En el capítulo anterior se describió lo acontecido durante la más reciente década en el transporte urbano de Hermosillo, es decir, todo lo que provocó que, hasta diciembre de 2012 en torno a la prestación de este servicio público, se presentaran problemas como manifestaciones, paro de labores, huelgas, plantones e inconformidad en general por parte de los concesionarios, autoridades del Gobierno del Estado y usuarios (El Imparcial 2012).³¹

En ese sentido, para solucionar los problemas con inmediatez, las autoridades competentes jugaron un papel preponderante en la toma de decisiones, cuyo impacto complejizó principalmente lo que respecta a la cuestiones financieras, que por momentos, cruzó la frontera a lo político, como se analizará en las siguientes líneas, dentro del sistema de transporte público urbano.

En este capítulo se describirá cómo es que se prestó, hasta 2012, el servicio público de transporte urbano en la capital de Sonora. Para en lo posterior analizar cuáles fueron los mecanismos que utilizaron el gobierno y los concesionarios para solucionar los problemas y poder sobrellevar la complejidad de la situación relacionada a los problemas del transporte público urbano de la ciudad.

En primera instancia se hablará de los concesionarios. Quiénes son y cuántos, con el propósito de conocer quiénes conforman SICTUHSA; empresa única responsable de brindar este servicio público en la ciudad. Seguido de ello se realizará un análisis de los costos de los vehículos; los modelos, su origen.

Asimismo se describirán las rutas existentes; en esta parte se hará uso de los mapas de recorrido de las rutas, si bien los objetivos de la investigación dejan de lado la evaluación, es

³¹ Ver en <http://www.elimparcial.com/EdicionEnLinea/Notas/Policiaca/11072012/606428.aspx>

pertinente conocer cuáles zonas de la ciudad atraviesan las unidades de transporte público urbano.

Seguido de ello, se retomará la estadística del pasaje; se verá cuántas personas utilizan los camiones, cuántos de ellos son estudiantes, personas con alguna discapacidad o de la tercera edad.

Como ya se dijo anteriormente, la tarifa juega un papel importante desde hace décadas en este servicio público, por ello se indican los problemas que giran en torno a la misma. Lo que provoca que haya lugares sombríos difíciles de recorrer.

Lo anterior, desemboca en un terreno “minado” para políticos y empresarios de transporte. Pues el conflicto, latente, provoca amenazas, descalificación, guerra en medios de comunicación, pero sobre todo, una prestación del servicio distinta a la que marca la legislación en esta materia lo que perjudica a los usuarios que utilizan cada día las distintas rutas de camiones en la ciudad.

4.1. Los concesionarios del transporte: un análisis del listado de concesiones

Desde tiempo atrás las autoridades de gobierno, en específico las relacionadas al transporte urbano, hablan de la falta de cobertura dentro de la zona urbana de Hermosillo lo que provoca, según dicen, inestabilidad en los horarios y la frecuencia con la que las distintas unidades llegan a las paradas de autobuses.

La ciudad en los últimos años registró un crecimiento en la población que asciende a 715,061 habitantes según el INEGI, lo que de forma obligada exige una ampliación en la cobertura del servicio público de transporte urbano, es decir, un rediseño de las rutas que su momento, al iniciar el programa SUBA, se trató de realizar en su totalidad. Hasta 2012 las rutas sólo registraron una especie de “parchado” para cubrir los espacios vacíos en el tema de la movilidad.

Según información obtenida a través de contacto directo con la dirigencia de SICTUHSA³², la empresa cuenta con 451 concesiones, mismas que pertenecen a 360 concesionarios. Dicho número contrasta con el que contiene la lista de concesionarios actualizada hasta 2009, en la que figuran 344, cifra menor a la brindada por la empresa integradora. Hay que recordar que en el otorgamiento de concesiones en Sonora las personas físicas pueden acceder hasta tres, mientras que las morales un máximo de cinco. En ese sentido, informó que “el 80 por ciento de los socios de la empresa integradora cuentan con sólo una concesión”, mientras que en el porcentaje restante se distribuyen quienes tienen dos o tres. Asimismo una Sociedad Anónima de Capital Variable puede tener hasta cinco, como ya se dijo.

La lista de concesionarios de Hermosillo antes citada, señala que existen 26 personas físicas con tres concesiones, 49 con dos de ellas; y en cuanto a las S.A de C.V., hay una que cuenta con dos concesiones, otra con tres y por último una con cuatro. Lo que en total arrojan 185 concesiones de transporte público modalidad urbano que se distribuyen entre transportistas que tienen de dos hasta cuatro concesiones. El resto, es decir, 266, son únicas; una persona por concesión. En total suman 451 como lo señaló en entrevista el líder transportista.

Cuadro 7. Distribución por número de concesiones en Hermosillo, Sonora.

	1 Concesión	2 Concesión	3 Concesión	4 Concesión	5 Concesión	Total
Persona Física	266	49	26	0	0	341
Persona moral	0	1	1	1	0	3
						Total 344

Fuente: Elaboración propia con base en el listado de concesionarios 2009

³² Entrevista realizada al Presidente de la Sociedad Integradora y Concentradora del Transporte Urbano de Hermosillo, S.A de C.V., José Luis Gerardo Moreno en las instalaciones de la integradora el día 21 de agosto de 2013. Cabe señalar que fueron varios los encuentros con esta persona.

Cabe resaltar que del número de socios de la empresa que sólo cuentan con una concesión, hasta 2009, 23 trabajan con vehículos modelo y marca distinta a lo denominado “Administración SUBA”, es decir, distintos a los que reúnen los estándares que requiere el sistema de transporte local. Asimismo, como tal, la empresa SICTUHSA cuenta con cuatro concesiones, número mayor dentro del listado.

En el caso de los vehículos registrados a nombre de la empresa integradora, se deja de lado cualquier dato que muestre el año del vehículo, el número de pasajeros y el tipo de la unidad; camión o autobús. En el listado resalta la concesión P020224HLLO, específicamente de la Ruta denominada 12 de octubre-Estación, que aparece como revocada sin dar mayor información en torno a los motivos por los cuales las autoridades dejaron sin efecto legal esta unidad de dicha ruta.

Como nota metodológica de esta parte del capítulo, se encuentran las dificultades para la obtención del listado de concesionarios de transporte público urbano, en específico los que prestan el servicio dentro de la zona urbana de Hermosillo. Mediante el Oficio DGT.-008732/2013 fechado el 28 de agosto de 2013³³, la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano (SIDUR) a través de la Dirección General del Transporte, emitió respuesta a una solicitud de información en la que se pide la lista de concesionarios actualizada hasta 2012. Tal solicitud fue aceptada, no obstante, considera la información como reservada por lo que es imposible darla a conocer.

Sin embargo, en la página de Transparencia del Gobierno del Estado se encontró tal listado cuya última actualización data del año 2009³⁴, fecha inicial del periodo de investigación (2009-2012).

Tales contradicciones muestran la inexactitud con la que las autoridades manejan la información relacionada a las cuestiones administrativas de este servicio público, que si bien

³³ Ver anexo 2

³⁴ Ver anexo 3

es concesionario y es una empresa privada la responsable, no exime de responsabilidad a las autoridades de contar con todos los datos e información que se genere dentro de la integradora.

4.2. Las unidades de autobuses y las condiciones de operación

Como es posible observar en la lista de concesionarios de 2009, año en el que arrancó el Gobierno de Guillermo Padrés Elías quien impulsaría poco después un segundo plan de modernización del transporte público urbano distinto al de la administración anterior, es nula la información en torno a la marca y modelo de los vehículos, la capacidad de las unidades en cuanto a número de personas para transportar al mismo tiempo se refiere y el tipo de camión utilizados.

En ese sentido, hasta 2012 la Sociedad Integradora y Concentradora del Transporte Urbano de Hermosillo brindó el servicio con 360 unidades cuya variación en este número fue recurrente durante todo el año; en ocasiones salieron a las calles menos de dicha cifra a realizar las labores para la movilidad de los usuarios en la ciudad, lo que provocó un aumento en los tiempos de espera e impactó en la sociedad de tal forma que el descontento hacía este servicio público incrementó de manera exponencial, como bien lo señalan los reportes periodísticos.

El año 2012, según las declaraciones de funcionarios de gobierno cuya función se relaciona al servicio público de transporte urbano, sería fundamental para el desarrollo del programa y en general para los aspectos encaminados a la modernización. En específico en el rubro de las unidades de transporte urbano, con el propósito de homologar la flota, el gobierno se dio a la tarea de formalizar un acuerdo por el que se expide la Norma Técnica NT-001-DGT-2012, que regula la Prestación del Servicio de Transporte Público en su

Modalidad de Pasaje dentro del Sistema Urbano. Para resumir, dicha Norma Técnica, como se dijo en el capítulo 2, establece las bases para lograr que todos los vehículos utilizados para brindar el servicio cumplan con los requisitos de la calidad Bus Sonora. Algo que para 2012 seguía sin concretarse en su totalidad.

Tal incumplimiento de las reglas formales, en este caso Decretos y Acuerdos, se vislumbra, primeramente, en la lista de concesionarios presentada líneas atrás. Existen concesiones que aún en 2012 se trabajan con vehículos cuyo modelo es de por lo menos 20 años atrás³⁵. Por otra parte, para cumplir con la formalidad de la Ley 149 de Transporte, la cual señala que los concesionarios deberán cumplir en tiempo y forma con el servicio público de transporte urbano, los transportistas en complicidad o, con la aprobación gubernamental, recurren a la informalidad y utilizan vehículos que se encuentran lejos de cumplir con la Norma Técnica para así solucionar los problemas que surgen al carecer de unidades en optimas condiciones para cubrir todas las rutas establecidas.

En específico la Norma Técnica NT-001-DGT-2012 incluye ocho aspectos que los concesionarios y operadores deben obedecer; los que se relacionan a la operación, condiciones mecánicas de las unidades; condiciones de seguridad, comodidad e higiene, sobre los operadores del transporte; verificación físico mecánicas, sobre la imagen de las unidades y por último las sanciones por incumplimiento.

Sobre la operación, señala que los concesionarios de transporte deberán hacer entrega de la programación diaria a las autoridades, en la que harán saber el número de unidades que saldrán a las calles a brindar el servicio, ello incluye la ruta, la hora de inicio y fin de los recorridos, la frecuencia de paso y los tiempos totales.

³⁵ En el anexo 3 se puede corroborar la información. Son al menos 23 concesionarios que siguen con vehículos modelos 1992, 1993 y 1994. Cabe señalar que algunas unidades se pueden adquirir de segunda mano, como se hizo en el gobierno de Armando López Nogales cuando autoridades y concesionarios buscaron la manera de comprar unidades usadas pero en buenas condiciones y a precios bajos en Estados Unidos. Es decir, que sean de ese año no implica que se usen en Sonora desde ese momento, pero sí en otros lugares.

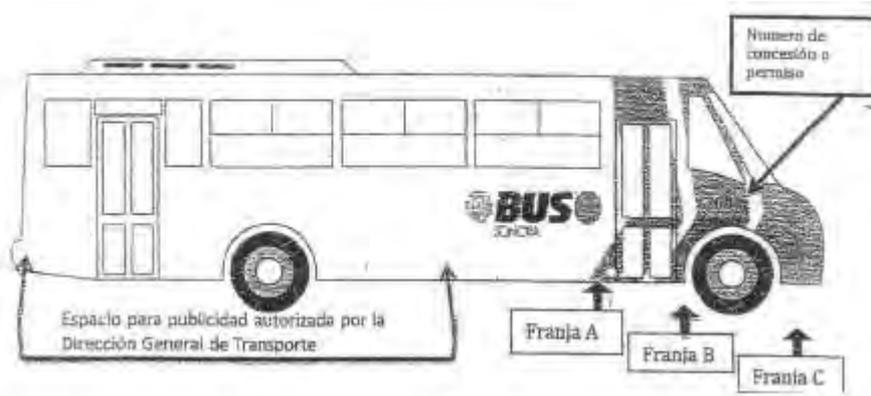
En lo que respecta a la disponibilidad, la norma dice que la empresa SICTUHSA informará a la Dirección General de Transporte sobre la necesidad de poner en circulación unidades de reserva, en este caso dichos vehículos deberán cumplir con las especificaciones requeridas; algo que, según arrojó el trabajo empírico, se incumple. Sobre la frecuencia, la Norma Técnica dicta que el usuario esperará lapsos menores a 20 minutos entre el paso de una unidad y la otra. Los registros indican que los tiempos de espera pueden llegar a ser hasta más de una hora, en ocasiones.

En lo relacionado a las condiciones mecánicas, las unidades deben estar en óptimas condiciones; niveles de aceite, mangueras sin fugas, anticongelante, en fin, todo lo que requiere un vehículo para su buen funcionamiento. Lo que incluye buenos frenos, suspensión y neumáticos en excelentes condiciones³⁶.

Siguiendo con lo relacionado a la infraestructura de los autobuses, algo que a consideración del autor en nada ayuda al mejoramiento del servicio, las autoridades dictan también lo relacionado a la imagen de los autobuses. En la unidad, se verán tres franjas cuyo color será determinado por la Dirección General de Transporte, en caso contrario, lo hará la empresa, sin embargo, deberá ser igual para todo vehículo que se destine para brindar el servicio de transporte público urbano. Cabe señalar que en las calles de Hermosillo esta homologación aún está pendiente, pues son al menos dos diseños los que se observan; por un lado, los de color rojo con blanco, pertenecientes al antiguo programa SUBA. Por el otro se encuentran los del programa Bus Sonora, cuya tonalidad es entre verde y azul. A éstos se le anexan los autobuses sin ningún estándar de diseño, aquellos que salen a las calles por urgencia ante la falta de unidades.

³⁶ Para conocer de forma detallada los aspectos mecánicos, de seguridad, comodidad e higiene y del operador, consultar la Norma Técnica completa en el Boletín Oficial con fecha de jueves 31 de mayo de 2012.

Figura 1. Imagen con la que deben cumplir todas las unidades de transporte público urbano en Hermosillo, Sonora.



Fuente: Norma Técnica NT-001-DGT-2012

Respecto a las sanciones, el documento es poco preciso para señalar las acciones por las cuales el transportista puede ser acreedor de una amonestación. Lo que hace la Norma Técnica es remitir a la Ley 149 de Transporte para determinar, con especificidad, los aspectos relevantes. “El incumplimiento de lo dispuesto en la presente Norma se considera como requisitos y condiciones para la prestación de servicio público de transporte en su modalidad pasaje dentro del sistema urbano, y su incumplimiento será sancionado conforme al artículo 146 inciso a fracción VII de la Ley de Transporte de Sonora”, (NT-001-DGT-2012).

Al ser una Norma Técnica de reciente aprobación, implica que existen aspectos nuevos a vigilar por parte de las autoridades competentes, en este caso la Dirección General de Transporte, sin embargo, los concesionarios en mayor medida deben preocuparse por la legislación vigente.

No obstante, la Dirección General de Transporte en Sonora, durante 2012 sancionó a los concesionarios por incumplimiento al menos en diez ocasiones. Los informes gubernamentales dejan de lado la exposición de motivos y sólo se limitan a presentar los datos. Cabe señalar que en todas las ocasiones las sanciones fueron de carácter económico,

nunca se retiró la concesión; como la Ley lo advierte en caso de trabajar al margen de los reglamentos.

Cuadro 8. Multas aplicadas por la DGT a SICTUHSA

No. Acta	Resolución	Cantidad en pesos mexicanos
406	258/2012	\$3,028.50
707	276/2012	\$3,028.50
459	272/2012	\$3,028.50
709	275/2012	\$3,028.50
432	274/2012	\$3,028.50
426	270/2012	\$3,028.50
704	278/2012	\$3,028.50
460	271/2012	\$3,028.50
394	257/2012	\$3,028.50
706	277/2012	\$3,028.50
Total		\$30,285.00

Fuente: Documento solicitado a través de Infomex a la Dirección General de Transporte .

Quedan claras las reglas del juego, es decir, los reglamentos que deben seguir los concesionarios al momento de prestar el servicio público. Sin embargo, en el caso de las unidades de transporte utilizadas en Hermosillo, las reglas formales se cumplen sólo en cierta medida. Como prueba está la heterogeneidad de los vehículos lo cual demuestra el incumplimiento de la Norma Técnica.

Por otra parte se encuentra el tema de las sanciones, cuyo máximo alcance, al menos hasta 2012, fue la multa económica cuya repercusión se encuentra lejos de un retiro de concesión por parte de las autoridades de gobierno hacia los transportistas.

4.3. Las rutas existentes hasta 2012

La ciudad de Hermosillo se encuentra en crecimiento constante; nuevas colonias, comercios, escuelas, lo que implica la remodelación y construcción de nuevas calles, avenidas y bulevares. En todo esto el servicio público de transporte desempeña un papel sumamente importante al ser un factor que facilita el desarrollo económico y social de los territorios. Al menos para Sonora es así como es considerado a partir de la Ley 149 de transporte para la entidad.

Ahora bien, las rutas establecidas para brindar el servicio público de transporte urbano, a diferencia de los cambios en la ciudad, siguen sin grandes modificaciones, sólo pequeños cambios cuyo propósito es ampliar la cobertura, sin embargo, según SICTUHSA, sólo complejiza en mayor medida los trazados¹ lo que impacta de manera importante y de forma negativa en los costos de operación y tiempos de espera para los usuarios.

"Nuestras rutas son muy largas, obsoletas. Son circuitos. Mientras más largas son nos cuesta más [...] desde el 2007, al inicio del SUBA, cuando se dio para atrás, ya nadie le ha querido entrar. Está el proyecto del SUBA, está otro que mandó hacer esta administración en 2010 y tampoco se ha implementado. Otro proyecto en 2011 y no se ha implementado nada. Proyectos de reingeniería de rutas. Era parte del Bus Sonora los últimos dos" (Moreno 2013).

Es así como en Hermosillo actualmente se prestó el servicio público de transporte, hasta 2012, con 21 rutas cabe señalar que algunas de las ellas son continuación de otra, por ejemplo; la Línea 17-1, Línea 17-2 y Línea 17 Express.

En general, son rutas largas que, en ocasiones, algunas de ellas se cruzan entre sí lo que provoca una especie de competencia, sin necesidad de haberlo pues es SICTUHSA quien administra y opera el servicio en su totalidad.

En síntesis, sobre lo relacionado a las rutas fue en el periodo de tiempo estudiado se habló poco. Han pasado cerca de cinco años desde que en 2007 se trató de modificar por completo el sistema de los recorridos con la obtención de resultados negativos ante la presión social. A partir de ese momento, las rutas, dicho en términos coloquiales, se congelaron en cierta medida salvo por los pocos casos donde se ampliaron por el desarrollo urbano.

4.4. La danza de la tarifa y la tarjeta prepago

Un negocio privado siempre buscará incrementar sus ganancias económicas. De igual manera un Gobierno en todo momento estará en la búsqueda de incrementar la aceptación social que, a mediano o largo plazo, repercutirá en las decisiones de las personas al momento de elegir a determinado candidato o calificar a quien esté al frente, en ese período, de la administración pública.

Esta dualidad sobre los intereses de los actores públicos y privados, se presenta en el servicio público de transporte urbano de Hermosillo, Sonora; donde los concesionarios transportistas y las autoridades del Gobierno estatal se mantienen, desde hace varios años, en una disputa por los ajustes al sistema tarifario; por la parte privada, siempre tras los aumentos. Mientras que por la administración pública, el sentido va por mantener el cobro por pasaje en una cantidad y que así quede el mayor tiempo posible con el propósito, según, de beneficiar la economía de las familias.

En ese sentido, después de que el H. Congreso del Estado aprobara al Poder Legislativo regresar al Ejecutivo la facultad de modificar o reajustar el sistema tarifario, en 2011, el Gobierno del Estado puso en marcha los ajustes legales para implementar de forma íntegra su programa de gobierno relacionado al servicio público de transporte urbano: el Bus Sonora.

Dos son las etapas de este programa gubernamental que se relacionan con el cobro de tarifa por pasaje; la primera, que todas los usuarios que desearan tener acceso a descuentos vía subsidio por parte del Gobierno de Sonora, tramitaran su tarjetas prepago o pre pagadas Bus Sonora en las instalaciones del Fondo Estatal para la Modernización del Transporte (FEMOT) ubicadas, en el caso de Hermosillo, en el centro de la ciudad. Segundo, que los estudiantes recibieran el servicio de transporte público urbano, al menos en dos ocasiones al día, de manera gratuita; el costo de ello lo cubriría el mismo Poder Ejecutivo vía subsidio que sería entregado en fechas determinadas por las mismas autoridades en acuerdo con los concesionarios de la mesa directiva de la empresa integradora.

La primera etapa, relacionada a las tarjetas, fue un desorden desde el comienzo. Las autoridades fallaron en los intentos de concientizar a la ciudadanía en cuanto a la utilización del plástico en el servicio de transporte público, lo que originó descontento social y temor ante el latente incremento de tarifa que, de no ser por la tarjeta, afectaría la economía de los usuarios.

A pesar de todo, los usuarios del transporte, sobre todo los estudiantes, ante el temor de desembolsar una cantidad mayor de dinero por pasaje de transporte público urbano, tramitaron su tarjeta Bus Sonora. Es así como el Fondo Estatal para la Modernización del Transporte obtuvo un registro de, al menos, 81 mil 332 tarjeta prepago Bus Sonora tramitadas por estudiantes solamente en Hermosillo, Sonora. Todos ellos quedarían exentos de pago en los primeros dos pasajes, después de este par, se les cobraría tarifa cuatro pesos que se depositarían en la máquina de ser necesario.

En ese sentido, a partir del 1 de septiembre de 2011 comenzarían los verdaderos beneficios en cuanto a lo económico; los estudiantes por primera vez en Hermosillo recibirían transporte de manera gratuita y los usuarios en general un subsidio por dos pesos ante el

incremento de 5 a 7 pesos por parte de las autoridades. Es decir, esta alza no afectaría al usuario con tarjeta prepago puesto que la diferencia de un par de pesos la pagaría el Estado.

Según el Acuerdo que actualiza las Tarifas del Servicio Público de Transporte Colectivo en la Modalidad Urbano en el Estado, firmado por el Gobernador Guillermo Padrés el 7 de julio de 2011³⁷; en Sonora las tarifas de transporte habían permanecido intactas durante varios años a pesar de los incrementos en los insumos para los transportistas.

Cuadro 9. Tarifas en sistemas modernizados

Indicadores	2006	2011	Porcentaje de incremento
Diesel	5.70	9.20	61.41%
Salario Mínimo	48.67	59.82	22.91%
Inflación	80.72	100.04	23.93%

Fuente: Acuerdo que actualiza las Tarifas del Servicio Público de Transporte Colectivo en la Modalidad Urbano en el Estado.

Con base al alza de los costos en la operación, el Poder Ejecutivo resolvió ajustar el sistema tarifario para así dar juego a la tarjeta prepago y los beneficios que ella traería para los usuarios de transporte.

Ahora sólo los concesionarios adheridos al programa de modernización agrupadas en empresas integradoras, podrán cobrar la nueva tarifa; siete pesos (\$7.00) en tarifa ordinaria y cuatro pesos (\$ 4.00) en especial; esto incluye a estudiantes³⁸, personas con algún tipo de discapacidad y adultos mayores. La tarifa tendría validez todos los días del año y durante el horario de la prestación del servicio. Lo anterior está sujeto, señala el mismo acuerdo, a la

³⁷ Ver B.O. Número 2 Secc. I Tomo CL XXXVIII. Fecha 7 de julio de 2011

³⁸ Cabe señalar que los estudiantes, a partir del 1 de septiembre de 2011 tendrían dos pasajes gratuitos sólo durante el periodo escolar, sin embargo, a partir del tercero se les cobraría la tarifa especial.

obtención de la prepago correspondiente; ya sea estudiante, persona discapacitada o de la tercera edad.

El mayor cambio respecto a las tarifas y apoyos gubernamentales relacionados al servicio de transporte público urbano se encuentra en este mismo acuerdo de julio de 2011; en él las autoridades dictan que en las ciudades en donde los concesionarios han entrado a un programa de modernización, se han agrupado en sociedades integradoras, y tienen sistemas electrónicos de cobro y sistemas de prepago se establecen los siguientes subsidios: En tarifa Ordinaria: Dos pesos (\$2.00); En tarifa Especial un peso (\$1.00). El Gobierno, en esta parte, de nuevo condiciona al usuario a utilizar la tarjeta si quiere acceder a tales apoyos.

De igual forma, en las ciudades donde los concesionarios se encuentran dentro de programas de modernización, el Estado absorberá el costo de los dos primeros pasajes de estudiantes durante el periodo escolar aprobado por la Secretaría de Educación y Cultura.

En síntesis, el gobierno de Sonora a partir del 1 de septiembre de 2011 subsidiaría a los usuarios y estudiantes a través de la utilización de la tarjeta de pre pago, Bus Sonora. Cabe señalar que en el acuerdo las autoridades de gobierno omiten cualquier tipo de fórmula económica o financiera mediante la cual se realizarían los pagos. Se deja de lado los tiempos en los cuales los concesionarios recibirán los pagos por concepto del subsidio al usuario³⁹.

Es en esta parte donde se complejiza aún más la situación de las tarifa del transporte. Pues el compromiso del gobierno por entregar el dinero se convirtió al paso del tiempo en una carga para el erario público. Pues al ser un subsidio los montos económicos se incrementaron de tal forma que las autoridades tuvieron que firmar, como se presentará más adelante, nuevos acuerdos con la Sociedad Integradora y Concentradora del Transporte Urbano de Hermosillo; nuevos acuerdos ante el incumplimiento de la entrega de subsidios.

³⁹ Subsidio al usuario es algo que no se menciona en los acuerdos. Sólo se habla de subsidios. Sin embargo, las autoridades manejaron desde un comienzo la figura del “subsidio al usuario” en declaraciones ante los medios de comunicación, desplegadas en la prensa local y emisiones radiofónicas y televisivas.

Ya en 2012, el Gobierno del Estado en la búsqueda de obligar a los concesionarios a mejorar la calidad de los autobuses con los que brindan el servicio a diario en Hermosillo, publicó en el Boletín Oficial un nuevo Acuerdo que Actualiza las Tarifas del Servicio Público de Transporte Colectivo en la Modalidad Urbano⁴⁰. En él establece que en Hermosillo todas las unidades que utilice SICTUHSA para prestar el servicio de transporte deberán cumplir cada uno de los puntos establecidos en la Norma Técnica NT-001-DGT-2012 de lo contrario los transportistas no podrían cobrar las tarifas establecidas y deberán hacerlo con las anteriores.

Dicha Norma Técnica dio como plazo final fue el 14 de diciembre de 2012 de lo contrario un día después a esa fecha las unidades que no contaran con la calidad Bus Sonora serían retirados de circulación.

4.5. Pocas luces y muchas sombras de las finanzas del transporte

Además de los problemas de operación, vigilancia y liderazgo en torno al servicio público de transporte urbano de Hermosillo, Sonora, se encuentran también los relacionados a las finanzas. Si bien el sistema de transporte en la capital de Sonora lo opera una empresa privada como lo es la Sociedad Integradora y Concentradora del Transporte Urbano, es el Estado quien se encarga de asegurar que dicha integradora realice toda acción de acuerdo a lo establecido en la Ley 149 de Transporte, asimismo los acuerdos firmados entre las partes, en específico durante 2009 y 2012, es decir, en la administración de Guillermo Padrés Elías. Lo que supone tener el conocimiento de las finanzas que giran alrededor de este servicio público concesionado; número de pasajeros, ingresos, descuentos, entrega de subsidios y financiamientos.

⁴⁰ Ver B.O. Edición Especial Número 10. Fecha 31 de agosto de 2012.

A partir del 11 de septiembre de 2011, cuando comenzó el servicio público de transporte a ser subsidiado por el Estado, la importancia de la estadística del pasaje tomó mayor relevancia; ahora el número de los pasajes, además de dinero desembolsado por el usuario, se convirtió en egresos por concepto del subsidio que el Ejecutivo tendría que ejercer para cubrir la cuota por tarifa ordinaria, especial y transporte gratuito a estudiantes, al menos los dos primeros pasajes para éstos últimos.

Según las cifras de la empresa SICTUHSA, la media estándar de un vehículo son hasta 600 pasajeros los que se mueven a diario. En ese sentido, hasta diciembre de 2012 la empresa integradora registró en promedio un aforo de 225 mil pasajeros cada día. Es así que el Gobierno del Estado, al menos así lo señalan las respuestas a las solicitudes de información, desconocen totalmente el número de pasajeros que utilizan el servicio público de transporte urbano, a pesar que es información relevante puesto que de ahí se desprende, en determinado momento, el monto a pagar por los subsidios cuyas fechas de entrega son inexistentes en los acuerdos firmados entre las partes involucradas.

“Es que ahorita no hay recursos para hacer ese tipo de estudios, la verdad estamos batallando con esa situación. Nosotros tenemos un aproximado de los ingresos y pasajes, pero tampoco tenemos una información exacta” (Tachiquin, 2013).

La intención del Gobierno del Estado, en un principio, fue fortalecer la transparencia en la información a través de la utilización de las tarjetas de pre pago y los sistemas de cobro electrónicos que fueron instalados por la empresa BEA con sede en Zapopan, Jalisco⁴¹. Asimismo, esta empresa se encarga del monitoreo de los vehículos⁴². Ello desde antes de arrancar con el programa SUBA en Hermosillo, en 2007.

Las funciones de la empresa BEA dentro de la modernización del transporte urbano de Hermosillo son en mayor medida desconocidas por el Fondo Estatal para la

⁴¹ Para mayor información visitar: <http://www.bea.com.mx/>

⁴² Ver Anexo 4.

Modernización del Transporte en Sonora a pesar de ser este organismo gubernamental el máximo responsable en todo lo que se relacione a dicho servicio público en cuestión de mejoramiento de infraestructura administración, apoyos y administración. Y al ser BEA un ente privado cuya contratación y pago de honorarios es responsabilidad de SICTUHSA, el FEMOT rehúye de sus responsabilidades como Fondo⁴³.

El Fondo Estatal para la Modernización del Transporte, al ser un ente descentralizado del gobierno con personalidad jurídica y patrimonio propio, debiera contar con la estadística relacionada a los movimientos puesto que el objetivo de su creación es contribuir en las mejoras del sistema de transporte mediante la otorgación de apoyos de diversa índole según sea el caso. Por ende, el Fondo debería tener a su disposición los datos e información exacta sobre el servicio público de transporte, en específico el de Hermosillo, pues de ahí se desprenderían las verdaderas necesidades de los concesionarios y del mismo sistema de transporte urbano, lo que podría traer mejores resultados en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas encaminadas a mejorar el transporte público.

De modo específico, se buscó la información relacionada a la estadística del pasaje por concepto de tarjeta prepago Bus Sonora. Cabe señalar que este plástico fue iniciativa del Gobierno del Estado con el propósito de brindar mayor transparencia en el acceso de la información. Sin embargo, las respuestas fueron negativas debido a que las autoridades de gobierno argumentan que sólo la empresa SICTUHSA es quien cuenta con dicha información.

En la solicitud a través de Infomex Sonora con número de Folio 00513613 relativa a: “Estadística (número) de los pasajeros movidos en Hermosillo, por días o semanas, durante el año 2012. En cada una de las diferentes rutas de autobuses que circulan por la ciudad”; el FEMOT contestó: “[...] no tiene entre sus atribuciones el prestar el Servicio de Transporte

⁴³ Ver capítulo 3.

Público, por lo que la información solicitada no corresponde a esta dependencia, sino a las empresas del Servicio de Transporte Público del Estado de Sonora”. Del mismo modo sucedió en diversas ocasiones más⁴⁴.

“Yo tengo un resumen desde que inició el Bus Sonora; cómo se comportó los movimientos. Cuántos movimientos hubo, de personas de la tercera edad, estudiantes, discapacitados” (Alcaráz 2013).

Tal contradicción entre la información recibida en respuesta a las solicitudes contrasta con la obtenida a través de entrevistas personales, lo que da pie a interpretar que los funcionarios públicos mantienen “bajo la sombra” las estadísticas de transporte, que si bien no es objetivo primordial de este trabajo el tema estadístico, sí refleja el funcionamiento del transporte o, dicho en términos más amplios, el del sistema de transporte público urbano de la capital de Sonora. En ese mismo orden de ideas, la Sociedad Integradora y Concentradora de Transporte Urbano, hace lo propio. La empresa integradora se niega a brindar información relacionada con los movimientos diarios en cada una de sus rutas y vehículos; desglosada por día, semana y mes; asimismo por concepto de usuario general o tarifa ordinaria, estudiantes, discapacitados y personas de la tercera edad, es decir, los que tienen acceso, en caso de contar con la tarjeta, a los beneficios del subsidio que el gobierno aporta.

En resumen, en las finanzas y estadística del pasaje del servicio público de transporte urbano, en el caso de Hermosillo, se observa una gran opacidad. Por un lado el Gobierno que, según dicen él mismo, carece de la información relacionada a la estadística; por el otro, una empresa integradora que se rehúsa a dar a conocer los movimientos, lo que se traduce a ingresos, que realizan al día en cada una de las unidades disponibles.

⁴⁴ Con cada una de ellas se obtuvo la misma respuesta a pesar de que en entrevista previa con el Director de FEMOT Víctor Alcaráz, se acordó la entrega de las bases de datos que, según el funcionario, el Fondo tiene de manera detallada en sus archivos. Sin embargo, el funcionario público no cumplió el compromiso y en ningún momento entregó los datos e información.

4.6 El fracaso de la tarjeta prepago Bus Sonora

El Gobierno del Estado se planteó una meta dentro del programa denominado Bus Sonora, ésta era que la totalidad de los usuarios tramitaran su tarjeta de prepago para así poder otorgar los beneficios y llevar un control en la estadística del número de movimientos, lo que impactaría de forma directa en la información relacionada a los ingresos de los concesionarios del transporte público, algo que las autoridades nunca tuvieron con exactitud pese a ser el eje rector del sistema de transporte en la entidad. Es decir, el uso de la tarjeta electrónica como forma de pago en las unidades de transporte terminaría con la asimetría en el flujo de la información, en otras palabras, daría solución al problema de Agente-Principal.

Hasta 2012 las modalidades de la tarjeta electrónica fueron; prepago, dirigida a los usuarios en general, quienes a los centros de atención debían presentar solamente una identificación oficial. Para estudiantes, cuyo requisito era presentar identificación con fotografía y comprobante de estudios al periodo escolar vigente. Cabe señalar que la renovación de este tipo de tarjeta se debía realizar cada ciclo escolar para poder acceder al transporte gratuito.

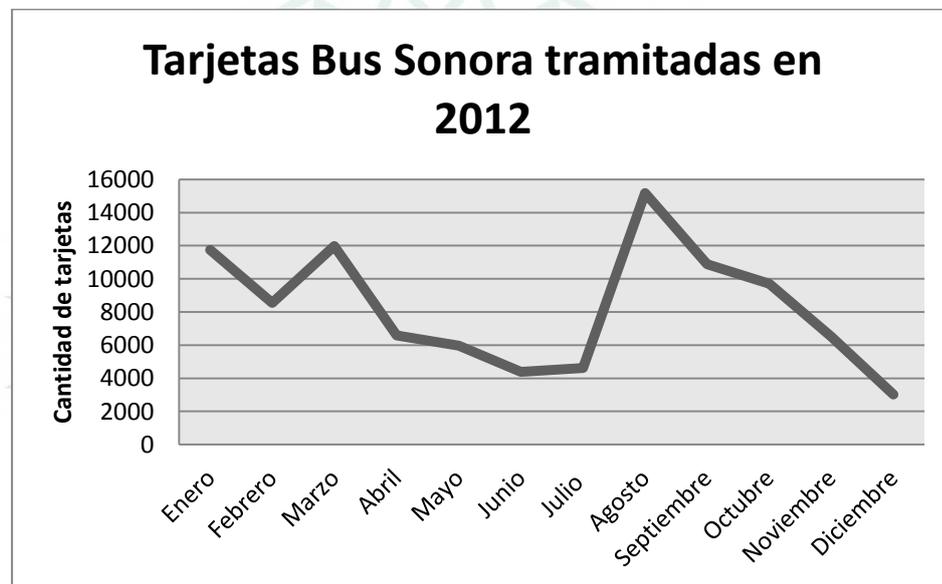
Otro tipo de tarjeta era la dirigida a las personas de la tercera edad, mismas que al acudir a tramitar el plástico debían presentar su credencial del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM). Por su parte las personas discapacitadas debían presentar credencial del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

Es así, como los usuarios interesados, según el caso específico, debían cubrir dichos requisitos. El trámite por primera vez era gratuito mientras que realizarlo por segunda ocasión, por caso de robo o extravío, generaría un costo de \$50 pesos.

Durante 2012, el Gobierno del Estado vio como el trámite de tarjeta prepago Bus Sonora en Hermosillo se vino abajo en las cifras ante las deficiencias del servicio y la falta de exigencia del plástico por parte de los concesionarios.

Esto último conveniente para SICTUHSA puesto que al dejar de presentar la tarjeta electrónica los usuarios perdían su derecho de acceder a los distintos apoyos, lo que se traduce a un incremento de ganancias económicas para cada socio de la única empresa prestadora del servicio público de transporte urbano en la capital de Sonora por concepto de cobro de tarifa por pasaje completo. No obstante, para el FEMOT fue algo de poca relevancia lo que se refleja en la carencia de reportes estadísticos y financieros sobre la situación del servicio en dicho año.

Figura 2. Estadística de tarjetas Bus Sonora



Fuente: Reportes entregados por parte del Fondo Estatal para la Modernización del Transporte (FEMOT).

En ese sentido, el responsable de la Unidad de Enlace del FEMOT, Sergio Tachiquin Pérez, lamentó el poco uso que se le dio a la tarjeta durante 2012: “Ahorita la tarjeta ha dejado de funcionar, la gente ha dejado de usarla precisamente por los conflictos internos que ha habido, por la mala publicidad. Lo que es el prepago, así a la gente prefiere pagar el efectivo por las situaciones que se han presentado, huelgas y paros. Todo por situaciones políticas”.

Desde el inicio de 2012 las cifras de las tarjetas tramitadas registraron una disminución, salvo en el mes de agosto cuando incrementó debido a la proximidad del inicio del nuevo ciclo escolar. Una vez que éste inició, de nueva cuenta el trabajo en los módulos del FEMOT registró números negativos. Una interpretación que se desprende es que la mayoría de los usuarios ya contaban con su tarjeta, sin embargo, contrasta con lo dicho por el responsable de la Unidad de Enlace del FEMOT, Sergio Tachiquin Pérez y con los exhortos dirigidos a los usuarios por parte del mismo organismo gubernamental, en los que señalaba la importancia de renovar las tarjetas de prepago.

Cuadro 10. Tarjetas de prepago Bus Sonora tramitadas durante 2012

Mes	Total
Enero	11746
Febrero	8551
Marzo	11980
Abril	6577
Mayo	5962
Junio	4379
Julio	4617
Agosto	15170
Septiembre	10876
Octubre	9696
Noviembre	6503
Diciembre	3022
Total	99079

Fuente: Reportes entregados por parte del Fondo Estatal para la Modernización del Transporte (FEMOT).

De esta forma uno de los propósitos del programa Bus Sonora se incumplió lo que generó incertidumbre en el desarrollo de la política pública implementada para la modernización del transporte urbano en Hermosillo, según las explicaciones de los funcionarios del FEMOT.

4.7 Los convenios y la búsqueda de soluciones

Durante los últimos años en el servicio público de transporte urbano se registraron problemas ajenos a los usuarios pero que de igual forma impactaron de forma negativa en sus actividades relacionadas a la movilidad dentro de la zona urbana de Hermosillo; paro de labores, al menos cuatro vehículos incendiados (El Imparcial 2011)⁴⁵, huelgas y amenazas de las mismas, manifestaciones, plantones y mítines. Sin embargo, estas acciones de los concesionarios en poco ayudaron a resolver un conflicto que tiene vigencia de varias décadas atrás en la capital de Sonora.

Es por ello que el Gobierno del Estado, a través de las autoridades correspondientes, comenzó con el trabajo de búsqueda de soluciones para los problemas, específicamente con SICTHUSA. Pero olvidaron proponer una metodología explícita de cómo se realizaría cada una de las acciones o, en otras palabras, cómo cumplirían los convenios que entablarían con los concesionarios de transporte público urbano de la ciudad.

En total, desde que comenzó la administración del Gobernador Guillermo Padrés Elías (2009-2015), se tiene registro de al menos tres convenios de trabajo que firmó por el lado de la administración pública el mismo titular del Poder Ejecutivo y autoridades relacionadas al servicio de transporte urbano, asimismo los líderes de la SICTUSA. El primero fue el Convenio de Concertación cuyo objeto fue entregar los recursos por concepto de subsidio desde que comenzó dicho apoyo; en septiembre de 2011 hasta 26 de febrero de 2012. Así como para la rehabilitación de unidades de transporte urbano y la mejora en los parámetros de calidad en este servicio público, en la ciudad de Hermosillo, Sonora.

⁴⁵ Ver en <http://www.elimparcial.com/EdicionEnLinea/Notas/Policiaca/11122011/560177.aspx>

Figura 3: Anexo 1 del Programa de Trabajo Para la rehabilitación de Unidades y Calendario de Entrega de Recursos de Subsidio para su Financiamiento

CRONOGRAMA POR LINEAS								
LINEAS	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	ENERO	TOTALES	Inversión por Línea
1							20	1,778,240
2							18	1,758,549
3							14	1,180,927
4							43	4,288,021
5							8	741,615
6							8	701,160
8							14	1,009,785
9							12	970,266
10							19	1,450,708
11							18	1,430,050
12							16	1,606,855
13							11	1,226,010
14							15	1,283,276
15							21	2,115,919
16							16	1,153,393
17							31	3,483,803
18							28	2,856,740
19							34	2,476,563
20							10	506,943
	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	ENERO	TOTAL	TOTAL
Unidades:	30	83	80	64	44	55	356	32,018,823
Plan de Rehabilitación:	2,285,183	7,390,416	7,557,333	5,867,542	3,909,742	5,008,609		32,018,823
Refaccionamiento Tecnología:	750,000	250,347	-	-	-	-		1,000,347
Equipo Tecnología:	132,675	202,451	773,884					1,109,010
	3,167,858	7,843,214	8,331,217	5,867,542	3,909,742	5,008,609		34,128,180

CALENDARIO DE ENTREGA DE RECURSOS				
PAGOS	IMPORTE	Fecha acordada de entrega de recursos	Fecha límite según Convenio	
Primer Pago	1,011,072	jue 06 sep 12	jue 13 sep 12	
Segundo Pago	4,165,608	mar 18 sep 12	mar 25 sep 12	
Tercer Pago	4,165,608	mar 02 oct 12	mar 09 oct 12	
Cuarto Pago	5,867,542	mié 17 oct 12	mié 24 oct 12	
Quinto Pago	3,909,742	mar 13 nov 12	mar 20 nov 12	
Sexto Pago	5,008,609	mié 28 nov 12	mié 05 dic 12	
	24,128,180			Se considera que el día 15 de Agosto de 2012 el FEMOT entregó a SICTUHSA la cantidad de 10,000,000.00 (Diez millones de pesos 00/100 m.n.), a cuenta del plan de rehabilitación establecido en el presente documento.
Séptimo Pago	5,043,960	vie 14 dic 12	vie 21 dic 12	Se acordó que los recursos de subsidio generados hasta el 31 de Agosto se destinarán a la rehabilitación de unidades, por lo que la empresa se compromete a destinar 5.044 Mdp a la adquisición de refacciones para garantizar el buen mantenimiento de la flota en servicio.
IMPORTE TOTAL DE RECURSOS A ENTREGAR:	29,172,140			

Fuente: Sociedad Integradora y Concentradora de Transporte Urbano de Hermosillo S.A de C.V.

En el convenio de concertación, los actores involucrados “reconocen que la falta en la oportunidad en la entrega del subsidio referido así como de la aplicación del mismo, se deriva de la falta de reglas de operación claras y específicas que determinen la forma en que debe efectuarse el cálculo del importe de tal subsidio[...]. Asimismo de la ausencia de “procedimientos y tiempos” para recibir y ejercer los recursos a fin de cubrir los gastos de

operación. Además, lo relacionado a las acciones de mejoramiento del sistema de transporte urbano en sí.

Se reconoce de igual forma la necesidad de establecer reglas de operación que constituyan la normatividad aplicable para la entrega oportuna de los recursos de subsidio. Por último se informa sobre la adquisición de 35 unidades de transporte marca *Hyundai* cuyo precio asciende a 134,000.00 dólares americanos⁴⁶ por unidad.

El segundo, que es un adéndum al primer Convenio de Concertación, es la actualización de los importes de subsidio además se establecen compromisos adicionales de ambas partes en cuanto a los procedimientos técnicos para la ejecución del propio convenio.

Por parte del Gobierno del Estado, se establece el compromiso de entregar un Manual Técnico que describe las características de las unidades de transporte que establece la Marca de Calidad Bus Sonora. En ese sentido, la empresa integradora se compromete a rehabilitar la totalidad de las unidades, algo que hasta 2012 no se logró realizar.

Por último, y el que los concesionarios del transporte urbano de Hermosillo consideran el más importante tanto porque fue firmado por el Gobernador del Estado como por considerarlo como un intento por apoderarse de la empresa SICTUHSA, se encuentra el tercero; convenio que señala el acuerdo entre las partes en el que la integradora autoriza al FEMOT para operar 35 unidades del transporte público urbano pertenecientes a la ruta 18; el propósito fue determinar las especificaciones de operación adecuadas.

El tiempo en el que el Gobierno del Estado trabajaría las unidades de la ruta 18 sería de; cuatro meses y hasta que la empresa integradora rehabilite 320 vehículos según la Norma Técnica 001-DGT-2012. El Fondo Estatal para la Modernización del Transporte comenzó la operación de la Ruta 18 el primer día de septiembre de 2012 al término de diciembre de ese

⁴⁶ Los operadores del transporte por orden de las autoridades dejaron de otorgar subsidio a los usuarios al momento que comenzó la operación de estas nuevas unidades.

mismo año las autoridades gubernamentales seguían con la prestación del servicio público de transporte; al menos en la ruta antes descrita.

En este capítulo se describió cómo fueron las reglas en general y bajo qué circunstancias operó el sistema de transporte público urbano durante 2012; las rutas, los vehículos, lo relacionado a la tarifa y convenios celebrados entre las autoridades y empresarios transportistas. Como conclusión de este apartado, es posible señalar que las autoridades en su búsqueda de soluciones realizaron acciones que, ante la falta de reglamentos bien definidos, complejizaron la temática del transporte, de tal manera, que al momento de llegar las fechas establecidas para el cumplimiento de determinado acuerdo las autoridades incumplieron. También lo hicieron los concesionarios del transporte en relación a la rehabilitación de las unidades según la Norma Técnica. Es así, que hasta 2012 fueron cinco los actores involucrados en el servicio de transporte público, cada uno de ellos con funciones específicas: la Dirección General del Transporte, la Sociedad Integradora y Concentradora del Transporte Urbano de Hermosillo S.A. de C.V., el Fondo Estatal para la Modernización del Transporte, la empresa privada BEA y la Unión de Usuarios de Hermosillo. En el caso del Ayuntamiento de Hermosillo, su actuación es nula en la práctica a pesar de que la Ley 149 del Transporte le da suficiente peso para actuar.

El impacto de las actividades y la toma de decisiones por parte de cada una de las entidades antes descritas, se analizarán en el capítulo siguiente.

Cuadro 11. Funciones de los actores involucrados en el transporte urbano

Actores detectados dentro del servicio público de transporte urbano de Hermosillo.	
Actor	Funciones
Dirección General de Transporte	Otorgar las concesiones de transporte, tratar asuntos relacionados al diseño y/o modificación de rutas, el cumplimiento y modificación de horarios, cambio y sustitución de unidades, cesión o gravamen de las concesiones. En síntesis, vigila que todo transcurra en orden y conforme a las leyes vigente. Es el ente responsable de establecer sanciones o retiro de concesión.
Sociedad Integradora y Concentradora del Transporte Urbano de Hermosillo S.A. de C.V.	Brindar el servicio público de transporte urbano en la zona urbana del municipio de Hermosillo obedeciendo en todo momento los reglamentos que el Gobierno del Estado mantiene vigentes.
Fondo Estatal para la Modernización del Transporte	El Fondo tiene por objeto apoyar técnica y financieramente el desarrollo de proyectos específicos que procuren la modernización, calidad, seguridad, rentabilidad, y eficiencia del servicio público del transporte.
Empresa privada BEA	Empresa privada responsable de la implantación del sistema de prepago con credencialización. Lleva un control de la estadística de los pasajes registrados por concepto de tarjeta pre pago Bus Sonora y maneja la estadística del recurso económico por subsidio que el Gobierno debe entregar diario a la empresa SICTUHSA.

Fuentes: Ley 149 de Transporte, entrevistas a concesionarios del transporte, B.O. Número 40. Tomo CLXXV Hermosillo, Sonora. Fecha jueves 19 de mayo del año 2005. Entrevista con Medardo Chávez, concesionario del transporte de Hermosillo. <http://www.bea.com.mx/>

EL COLEGIO
DE SONORA
BIBLIOTECA
GERARDO CORNEJO MURRIETA

Capítulo V: Análisis del problema del servicio público de transporte urbano

El esquema financiero de descuentos y subsidio que las autoridades de gobierno establecieron en el transporte urbano, provocó una complejidad en lo administrativo y operacional hasta 2012, lo que derivó en conflictos con los concesionarios de este servicio público.

Los problemas de los que hay registro desde 2002 estuvieron vigentes hasta 2012: ajustes al sistema tarifario, financiamientos, disputa por el poder dentro de los grupos de concesionarios, o lo que en la actualidad es SICTUHSA, falta de transparencia en el manejo de los recursos económicos por parte de las autoridades y de los mismos empresarios transportistas aunado a la falta de continuidad de los programas e iniciativas de gobierno en el rubro de transporte público urbano.

Este capítulo se enfocará al análisis de la información obtenida en el trabajo de campo realizado para esta investigación. Lo que dará entrada a responder las preguntas de investigación y describir los elementos que permiten validar las hipótesis planteadas para corroborar el estancamiento del que se habla en las líneas anteriores.

Cabe señalar que el principal objetivo de este trabajo es analizar los elementos del diseño institucional relacionados al servicio público de transporte urbano que provocaron el conflicto entre los actores en el periodo 2009-2012. Asimismo indagar sobre los resultados que se obtuvieron con el programa Bus Sonora.

Este capítulo está compuesto por el análisis de los cambios efectuados por las autoridades al sistema urbano de transporte público, en materia legal, en el periodo de 2009 a 2012.

En seguida se realiza una reflexión en torno a la unificación de los concesionarios en una sola empresa integradora, que si bien en Hermosillo se trabaja de esta forma desde 2007,

durante la primera mitad del mandato de Guillermo Padrés Elías la dinámica seguía de la misma manera. Asimismo, se habla de la importancia de la transparencia en la información relacionada al servicio de transporte público, tema que las autoridades descuidaron durante el periodo que se estudio en esta investigación.

Por otra parte, se analiza el comportamiento de las autoridades de gobierno y concesionarios en relación a los convenios firmados durante la primer administración de gobierno estatal liderada por el Partido Acción Nacional (PAN), se observa cómo los actores involucrados en el servicio público de transporte, a pesar de ser ellos quienes proponen, se mantienen al margen de la mayoría de los lineamientos que marcan los documentos oficiales, en los que se incluye las entregas de subsidio otorgado a estudiantes, personas de la tercera edad, discapacitados y usuarios en general con tarjeta pre pago. También la entrega en operación de la Ruta 18 al Gobierno del Estado por parte de la empresa y el financiamiento para adquirir nuevas unidades.

Lo anterior hace posible responder las preguntas: ¿son los elementos que giran sobre la relación financiera y subsidiaria del transporte público urbano los que causan el conflicto frecuente y las medidas de presión políticas por parte de los concesionarios? Además, para determinar si la operación del transporte las prácticas y el desempeño laboral de los concesionarios agrupados en la SICTUHSA, están acordes con el marco legal vigente del servicio público de transporte urbano.

5.1. La responsabilidad del Estado frente al servicio público de transporte

En el transporte público urbano de la ciudad de Hermosillo, Sonora, queda claro que la autoridad responsable y rectora es el Estado, quien a través de concesiones brinda este servicio a los ciudadanos que habitan en la capital sonorenses. No obstante, las autoridades

con sus atribuciones sancionadoras, hasta 2012, se quedaron estancados al desaprovechar su facultad en contra de los concesionarios que desobedecieron al marco legal vigente; no aplicaron las sanciones correspondientes a los empresarios transportistas que desacataron las reglas y las normas dictadas por las mismas autoridades en donde se incluyen acuerdos y convenios firmadas por los concesionarios y el Gobierno.

Es así que desde 2011 el Ejecutivo del Estado de Sonora es, como lo era en la Ley 120 de Transporte, la máxima autoridad⁴⁷ de transporte al dejar fuera al Poder Legislativo. Lo que se traduce a una responsabilidad máxima en cuanto a lo legal y político (lo segundo en el aspecto de las negociaciones), en lo relacionado al transporte urbano. Dicha concentración del poder en la estructura gubernamental de Sonora se puede interpretar como un intento por controlar las acciones, en cuanto a la administración, forma de operación, vigilancia y toma de decisiones en la tarifa de este servicio público, con el propósito de hacer más factible la aprobación de políticas públicas o iniciativas del mismo Ejecutivo, pues anteriormente éstas tenían que pasar por mayor número de filtros lo que provocaba retraso en las acciones a implementar.

Es a partir de ese momento que las cosas se complicaron en mayor medida, pues los conflictos entre Gobierno y Concesionarios fueron cada vez más recurrentes y de mayor proyección mediática. Cabe señalar que los Ayuntamientos participan también en las acciones que se realizan para mejorar los sistemas de transporte, al menos así lo dicta la Ley 149 de Transporte. Sin embargo, en particular el Ayuntamiento de Hermosillo se mantuvo al margen de la situación debido a la hegemonía del Estado frente a los problemas en este servicio público.

⁴⁷ Y no es que en la actualidad haya perdido ese poder sobre el transporte, sin embargo, el Congreso de Sonora formaba parte de las autoridades competentes en el tema, al ser solamente los legisladores quienes, de ser necesario, modificarían el sistema tarifario.

En ese sentido, las modificaciones que se le hicieron a la Ley 149 de Transporte de 2002, legislación vigente que rige al servicio público en cuestión, por considerar que beneficiarían al mejoramiento del sistema, a los usuarios y, sobre todo, a las acciones de gobierno, colocaron en una complejidad a la Dirección General de Transporte y al Fondo Estatal para la Modernización del Transporte en cuanto a la toma de decisiones.

Prueba de ello son los convenios que las autoridades tuvieron que firmar, tres para ser exacto, durante 2012 para sobrellevar la situación que cada vez se complejizaba en mayor medida.

Por consiguiente, en el servicio público de transporte urbano de Hermosillo, Sonora, se identifican cuatro puntos en los que las autoridades del Gobierno del Estado, ya sea DGT o FEMOT, junto con la empresa SICTUHSA, incumplieron acuerdos institucionales los cuales forman parte del diseño institucional que rige al transporte en Sonora, lo que provocó que el programa denominado Bus Sonora, hasta 2012 no haya funcionado en la ciudad. Dicho incumplimiento de las reglas formales enredó la situación de tal manera que hablar de mejoras en el sistema es algo aventurado por parte de las autoridades, quienes con su mismo actuar perdieron el control de la situación.

El primero de los cuatro puntos es la entrega de subsidios por concepto de apoyo a usuarios en el pago de la tarifa por el pasaje de transporte. Donde se incluyen los dos pasajes gratuitos al día para estudiantes durante el periodo escolar, los descuentos a discapacitados y personas de la tercera edad y apoyo para usuarios en general que cuenten con tarjeta pre pago Bus Sonora.

El segundo es el incumplimiento por parte de los concesionarios de lo que señala la Norma Técnica NT-001-2012, asimismo, el Gobierno actúa en el mismo sentido al no hacer que dicho acuerdo se cumpla, como señala el documento que éste lo debe hacer.

El tercero se enfoca en los tres convenios firmados en 2012 algo poco respetados por ambas partes. Y el cuarto es el financiamiento y los intentos por apoderarse del sistema público de transporte urbano de Hermosillo mediante la administración, operación y vigilancia de determinada ruta.

A estos cuatro puntos, se le agrega un par de reflexiones finales sobre la unificación de SICTUHSA y su continuidad en la operación del servicio de transporte en Hermosillo como empresa única. También sobre el manejo de la información, pues la transparencia informativa por parte de las autoridades de transporte en la entidad es un punto olvidado sin importar lo grave que resulta esconder cifras en los datos e información. Para cerrar el capítulo se habla del diseño institucional del transporte desde la perspectiva del nuevo institucionalismo y el problema del agente-principal.

5.2. El subsidio en el transporte urbano de Hermosillo

En Hermosillo, la modernización del transporte público, durante el periodo 2009-2012, estuvo mediada por disputas producto de la entrega de recursos ejercidos por concepto de subsidio al servicio público de transporte urbano; en relación a los descuentos para estudiantes, personas discapacitadas, de la tercera edad y usuarios en general con tarjeta pre pagada.

En la capital de Sonora, los problemas relacionados al servicio público de transporte urbano se debieron a las inconsistencias (en tiempo y forma) en la entrega de este recurso económico acordado a partir de septiembre de 2011. Desde un comienzo los convenios y acuerdos dejaron de lado el establecimiento de fechas límite y el cómo de las entregas o depósitos bancarios a las cuentas de la empresa SICTUHSA.

En ese sentido, desde el 7 de julio de 2011, fecha en la que el Gobierno del Estado publicó en el Boletín Oficial el Acuerdo que “actualiza las Tarifas del Servicio Público de Transporte Colectivo en la Modalidad Urbano en el Estado”; el Ejecutivo se comprometió con los usuarios a entregar el apoyo económico a los concesionarios del transporte, quienes en su momento aceptaron las disposiciones gubernamentales por considerar que éstas traerían beneficios económicos lo que a su vez impactaría de manera positiva en el mejoramiento infraestructural de la integradora.

En el acuerdo antes mencionado, al que el Gobernador del Estado hizo referencia al momento de presentar el programa Bus Sonora un par de meses atrás en Palacio de Gobierno ante funcionarios de su gabinete, sector empresarial, concesionarios del transporte y usuarios en general; se quedan fuera las reglas específicas, las fechas de entrega del subsidio a SICTUHSA y la manera en que se haría llegar el monto económico.

La interrogante que resulta de lo anterior se encamina al cómo cumplir con las reglas si realmente son inexistentes. Las autoridades responsables de las estrategias de mejoramiento de transporte público urbano, en el caso de Hermosillo, pasaron por alto la reglamentación correspondiente, algo que sin duda impactó de tal forma que fue un detonante de todos los problemas subsecuentes que, al terminar 2012, seguían vigentes y con la posibilidad de aparecer nuevos.

En ese tenor, la modificación de tarifas sólo señala los montos en cuanto al subsidio. Asimismo, el transporte gratuito para estudiantes durante el periodo escolar que establezca, en su momento, la Secretaría de Educación y Cultura (SEC). De esta manera, es que las autoridades nunca determinaron las condiciones de la entrega. Lo que obligó a las autoridades a realizar la firma de convenios en los meses siguientes.

La carencia de reglamentación provocó que las autoridades de gobierno optaran por mediante reglas informales. Pues ante la presión de los concesionarios el FEMOT, organismo descentralizado perteneciente a la Secretaría de Hacienda, hizo entrega del subsidio.

De lo cual, señalaron funcionarios pertenecientes a este fondo, no cuentan con la estadística correspondiente, es decir, el ente responsable de otorgar los apoyos a los transportistas se olvidó, desde un comienzo, de llevar el registro financiero de cada una de las entregas por concepto subsidiario. Sin embargo, ante la solicitud de información, el FEMOT se vio en la necesidad de solicitar a la empresa privada BEA, la cual se encarga de realizar monitoreo e instalación de equipo electrónico, las cantidades de dinero entregado, o al menos lo que se les debió entregar en su momento a SICTUHSA.

Por su parte, la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano (SIDUR) hizo lo propio. Facilitó los datos en números absolutos y sin desglose alguno, como se solicitó previamente, la cantidad entregada por subsidio. Es en esta parte donde se encuentra una irregularidad en cuanto a los montos lo que muestra una falta de cumplimiento de la norma formal a la que los gobiernos exhortan a obedecer en todo momento.

Según la solicitud a través de Infomex Sonora, con número de Folio 00512713 fechada el 15 de agosto de 2013 en la que se piden “las transferencias, subsidios o préstamos que la Dirección General de Transporte de Sonora, llevó a cabo a los concesionarios del transporte público urbano de Hermosillo o a las empresas que han conformado como es el caso de la Sociedad Integradora y Concentradora del Transporte Urbano de Hermosillo S.A. de C.V.”, la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano (SIDUR), sin mayor profundidad, informó que el subsidio total entregado a la empresa integradora fue de \$78,856,000.00 (setenta y ocho millones ochocientos cincuenta y seis mil pesos) durante el año 2012.

Dicha cantidad difiere con la entregada por BEA a través del Fondo Estatal para la Modernización del Transporte; la empresa privada, cuya responsabilidad de pagar sus honorarios recae de forma absoluta en SICTUHSA, informó que el “concentrado de subsidio”, o dicho de otra manera, la cantidad que se debió entregar a la integradora, asciende a \$99,536,820.00 (noventa y nueve millones quinientos treinta y seis mil ochocientos veinte pesos). Aquí se muestra entonces una diferencia de \$20,680,822.00 (veinte millones seiscientos ochenta mil ochocientos veinte dos pesos) entre lo entregado y lo que se debió entregar según el reporte entregado por la empresa privada BEA.

Cuadro 12. Cantidad de dinero entregado por subsidio al transporte público en 2012

Según la Empresa BEA	\$99,536,820.00 (pesos mexicanos)
Según la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano	\$78,856,000.00 (pesos mexicanos)
Diferencia	\$20,680,822.00 (pesos mexicanos)

Fuente: información de la empresa BEA y la SIDUR

En la información proporcionada por la empresa BEA⁴⁸ no se habla de las entregas. En ningún documento se estipulan las fechas, como ya se dijo. Es así, como BEA se limita a mencionar en sus informes los periodos, separados por semanas y mes, de la captación del subsidio, en otras palabras, cuánto debiera entregar el Gobierno a la empresa.

Se debe destacar que el registro de la estadística de lo equivalente a los movimientos realizados de personas en recurso económico, se encuentra demasiado lejos de ser sinónimo

⁴⁸ Ver anexo 6 para conocer la estadística completa sobre la entrega de subsidios.

de que las cantidades en realidad hayan llegado a las manos de los transportistas. Queda claro que la SIDUR dio cuentas sobre el monto entregado, sin embargo, carece de reglamentación sobre los tiempos, lo que hace imposible definir realmente las utilidades de los concesionarios de transporte; información relevante para el diseño, implementación y análisis de política pública.

Lo que se desprende al revisar los documentos estadísticos (cabe señalar que fue imposible tener acceso a los archivos electrónicos), es que ante la falta de reglas claras e incumplimiento de las mismas, las autoridades realizaron un trabajo erróneo al capturar las cantidades entregadas o hay datos que siguen sin ser revelados por parte del Gobierno como son los registros del número de movimientos al día por cada una de las rutas aunado a la cantidad de dinero por concepto de éstos, lo que impide realizar balances exactos por parte de las mismas autoridades.

Lejos de aclarar quién de los dos actores tenga la razón, lo importante es la opacidad con la que manejan las cifras relacionadas a los movimientos efectuados en torno al transporte público urbano. La entrega de subsidios fue una iniciativa de las autoridades, a pesar de ello, se arriesga a dejar fuera los tiempos y parámetros de las entregas al no definir de forma clara cuándo se entregarían los montos económicos a la empresa SICTUHSA, lo que provocó el conflicto entre los concesionarios y el Estado.

Expertos⁴⁹ dicen que un programa de gobierno cuyo objetivo sea modernizar el sistema de transporte público y que no incluya la entrega de subsidios como forma de apoyo a los usuarios desde su diseño inicial, está destinado a fracasar debido a que al incluirlo una vez que ya esté en marcha, como sucedió con el Bus Sonora, altera el trabajo realizado desde el

⁴⁹ Entrevista realizada a Oscar Figueroa, Profesor de la Pontificia Universidad Católica de Chile, durante la estancia de investigación realizada en la Universidad de los Lagos, Campus Santiago; en Santiago de Chile, Chile. Figueroa es Investigador del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales.

comienzo; se le agrega más carga a la cuestión financiera, la administración cambia así como el beneficio para los actores involucrados.

Otros⁵⁰ agregan que la importancia de incluir desde un inicio los subsidios en el diseño de los programas de modernización de transporte radica en su funcionalidad. Es decir, una planeación que incluye entrega de subsidios aporta mayores beneficios para cada uno de los usuarios, no así para la empresa o personas dedicadas a brindar el servicio. En caso contrario, si no se incluye el subsidio desde antes de la puesta en marcha de la política pública, y se hace una vez iniciados los programas, lo que se subsidia es a la empresa, los usuarios a través del gobierno pagan el costo de la ineficiencia al ser los transportistas malos administradores de sus recursos, lo que repercute en pérdidas y por ende exigencias al reajuste del sistema tarifario.

En síntesis, el Gobierno de Sonora no contempló que en algún momento la situación podría salir de control pues la entrega de subsidios vino a complejizar la situación siendo detonante para otro tipo de errores que salieron a la luz a partir del incumplimiento del FEMOT en la entrega de subsidios en tiempo y forma. El incumplimiento por parte de las mismas autoridades lo plasman de manera textual en uno de los convenios de colaboración firmados durante 2012, el cual se analizará más adelante.

5.3. La Norma Técnica; una nueva forma de presión con un mismo resultado

En el transporte público urbano los nuevos tiempos exigen también innovaciones en cuanto a infraestructura y administración de los mismos bienes. Es así como el Gobierno del

⁵⁰ Entrevista realizada a Alan Thomas Torres, Coordinador Área Metodológica y Datos de la Secretaría de Planificación y Transporte de Chile; durante la estancia de investigación realizada en la Universidad de los Lagos, Campus Santiago; en Santiago de Chile, Chile

Estado dio a conocer los parámetros relacionados a la calidad que los transportistas tendrían que cumplir para recibir recursos económicos por concepto de subsidio.

Ante los intentos fallidos para rehabilitar las unidades de transporte en Hermosillo y la falta de reglamentos bien definidos en cuanto a la forma en que cada uno de los vehículos se deben encontrar para poder ser utilizados en las calles, las autoridades en su carácter rector en este servicio público, ordenaron a los concesionarios a trabajar en las mejoras; sin embargo, de nuevo se presentan anomalías.

La Norma Técnica NT-001-DGT-2012, describe los puntos relevantes que los concesionarios deben cumplir para lograr un servicio de transporte acorde a las necesidades de la ciudad; la cual ante el crecimiento desmedido y el mal trazado de las nuevas zonas residenciales, como lo afirma en el mismo documento (NT-001-DGT-2012) las autoridad gubernamental, se enfrenta a los problemas de movilidad cuya afectación impacta en la economía y en el desarrollo social de la capital de Sonora.

En dicha Norma Técnica, no señala qué autoridades se encargarán de realizar las revisiones, con la excepción de los rubros relacionados a la mecánica automotriz. Asimismo, no se establece quién cubriría, en su momento, los gastos económicos que se generen a partir de la rehabilitación de las unidades de transporte.

En su momento pareció una iniciativa que podría traer beneficios; sin embargo, la situación del sistema de transporte se quedó estancada donde mismo. Pues ¿cómo obligar a los concesionarios a cumplir con las nuevas disposiciones en su totalidad?

En ese sentido, la NT-001-DGT-2012 no establece facultades para aplicar sanciones. Es decir, el documento señala por un lado que la Dirección General de Transporte se encargará de vigilar la situación, por el otro, lo evita al decir que las sanciones serán de conformidad con lo dispuesto en la Ley149 de Transporte. De ello se concluye lo siguiente: el nuevo trabajo en los rubros legales del transporte obedece a nuevos tiempos en donde la

situación es diferente a la de una década atrás, cuando se aprobó la legislación vigente, por ello, como especie de “parche”, se colocan mayor número de obstáculos para que los concesionarios estén obligados a respetar los reglamentos. No obstante, las sanciones continúan en el mismo sentido desde 2002.

En la NT-001-DGT-2012 quedan pendientes varios rubros como comodidad e higiene⁵¹, las sanciones, la disponibilidad, algo que se relaciona a la frecuencia del paso de unidades por las colonias, la imagen de las unidades y su disponibilidad.

Aunque en relación a las sanciones la Dirección General del Transporte multó a SICTUHSA al menos en 12 ocasiones con un monto de \$3,000.00 (tres mil pesos mexicanos) por cada una de ellas, de nuevo las autoridades de gobierno incumplieron con sus funciones puesto que dejar de brindar el servicio de la forma establecida por las reglas, es motivo para retirar la concesión, según la Ley 149 de Transporte; algo que nunca sucedió a pesar de los paros de labores e incumplimientos en general.

De esta forma el 31 de agosto de 2012, se publicó en el Boletín Oficial un nuevo acuerdo para actualizar tarifa. Que si bien para el caso de los concesionarios de Hermosillo no significó absolutamente nada en el aumento a la tarifa, sí en las condiciones que las autoridades les pusieron para el cobro de la misma y otras para que sus vehículos pudieran brindar el servicio en las calles de la ciudad.

Este nuevo acuerdo señala que los concesionarios que incumplan con la Norma Técnica perderán el derecho de cobrar la tarifa aprobada desde el 7 de julio de 2011, asimismo, sobre la rehabilitación de unidades, el Gobierno del Estado dio como plazo el 15 de diciembre de 2012, como última fecha, para que los transportistas cumplieran. No obstante, los concesionarios incumplieron en la rehabilitación además la autoridad no retiró vehículos.

⁵¹ Las autoridades deben definir de manera exacta lo que la administración pública entiende por comodidad, ya que los parámetros pueden cambiar según la persona; discapacitados, de la tercera edad, niños o mujeres embarazadas. El Gobierno del Estado debe ser más específico en las definiciones de estos rubros si serán incluidos en el diseño institucional.

Como prueba de que las autoridades no retiraron los vehículos de las calles se encuentra que si dicha disposición se hubiera cumplido la ciudad queda inmovilizada. Es decir, las sanciones con las que las autoridades correspondientes amenazan o advierten a los concesionarios se encuentran fuera de su mismo alcance, son inoperables. Ya que en caso de paralizar las labores no existe alguien que pueda brindar el servicio. Es así como las autoridades, según la información obtenida a través de Infomex, señalan sanciones monetarias a los concesionarios y no de otro tipo como lo es el retiro de concesión.

5.4. Los acuerdos como última alternativa

Como se dijo anteriormente, con la puesta en marcha del servicio público de transporte subsidiado por el Gobierno del Estado la relación entre autoridades y concesionarios se complejizó en gran medida. Y ante el incumplimiento surgieron las iniciativas de firmar convenios de colaboración cuyo propósito fue en su momento mejorar la calidad del servicio mediante la definición de nuevos acuerdos entre los actores involucrados.

Para el desarrollo de este apartado es pertinente contextualizar la situación poco antes de que fuera publicada en el Boletín Oficial la Norma Técnica NT-001-DGT-2011 en mayo de 2012. Tres meses antes, en febrero, el Gobierno del Estado ante la falta de entrega del subsidio, lo cual reconoce en la firma de los acuerdos, se ve en la necesidad de establecer calendarios para dicha tarea; algo que definitivamente se debió haber realizado desde un comienzo.

En la tercera cláusula del “Convenio de concertación para la entrega de los recursos de subsidio [...]”; autoridades de gobierno y la mesa directiva de la empresa SICTUHSA, “reconocen que la falta en la oportunidad en la entrega del subsidio referido así como de la aplicación del mismo, se deriva de la falta de reglas de operación claras / específicas que determinen la forma en que debe efectuarse el cálculo del importe de tal subsidio, así como

de los procedimientos y tiempos para realizar el trámite, gestión, recepción y aplicación eficiente de estos recursos, con el objetivo de cubrir los costos de operación [...]”, (Gobierno 2012).

Es así como los mismos convenios o acuerdos reconocen entre sus prioridades normalizar las reglas cuya importancia es tal, que permitiría el desarrollo de manera satisfactoria de las iniciativas puestas en marcha por parte de los actores involucrados. En el primer acuerdo, el Ejecutivo se compromete a entregar las cantidades económicas cada semana, es decir, durante un mes mínimo deben ser cuatro el número de entregas o, en algunos casos, hasta cinco. Ello se acuerda a partir del adeudo del Gobierno del Estado con la empresa integradora.

Cuadro 13. Calendario de entrega de los recursos de adeudo de subsidios generados, según lo establecido por el Acuerdo de Actualización de Tarifas publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado el 7 de julio de 2011.

Calendarización de pagos de adeudo	Semanas							
	Semana 1	Semana 2	Semana 3	Semana 4	Semana 5	Semana 6	Semana 7	Semana 8
Adeudo total al 26 de febrero								
\$43,490,045.00	\$15,000.00	\$4,000.00	\$4,000.00	\$4,000.00	\$4,000.00	\$4,000.00	\$4,000.00	\$4,490,045.00

Fuente: Gobierno del Estado de Sonora

De lo anterior se desprende que las autoridades y los mismos concesionarios tardaron alrededor de cinco meses, a partir de que comenzó el servicio público de transporte urbano a ser subsidiado por el Gobierno, para establecer las bases en cuanto a la reglamentación de las entregas de subsidios y sobre la calendarización de los trabajos para rehabilitar las unidades con las que se brinda el servicio a los usuarios de Hermosillo; el propósito fue, en su momento, llegar a 360 unidades rehabilitadas.

Dentro del mismo Convenio de Concertación, sin dar especificaciones, el Fondo Estatal para la Modernización del Transporte otorgó un crédito para que la integradora adquiriera 35 unidades de la marca Hyundai⁵² que vendrían a incrementar la flota de camiones que se encontraban en “óptimas condiciones”⁵³. De nuevo, las autoridades dieron un paso al frente sin dejar claro las condiciones de pago de este crédito para compra de unidades. Tiempo después el FEMOT y la concentradora acordaron las condiciones de tasas, plazos y demás...

En ese sentido el precio por unidad fue de \$115,700.00 dólares americanos y la mayoría según la lista \$134,000.00 también en moneda americana, y el tipo de cambio correspondiente se estableció al momento del contrato.

Cuadro 14. Listado de vehículos adquiridos en febrero de 2012

No.	MARCA	TIPO	MODELO	No. PEDIMENTO	No. SERIE	PRECIO
1	HYUNDAI	AUTOBUS DE PASAJEROS: SUPER AEROCITY	MODELO: 2011	PEDIMENTO NO.: 114034391000244	SERIE: KMJTA18L2BC008613	134,000.00 Dólares americanos
2	HYUNDAI	AUTOBUS DE PASAJEROS: SUPER AEROCITY	MODELO: 2011	PEDIMENTO NO.: 114034391000286	SERIE: KMJTA18L4BC008614	134,000.00 Dólares americanos
3	HYUNDAI	AUTOBUS DE PASAJEROS: SUPER AEROCITY	MODELO: 2011	PEDIMENTO NO.: 114034391000287	SERIE: KMJTA18L7BC008686	134,000.00 Dólares americanos
4	HYUNDAI	AUTOBUS DE PASAJEROS: SUPER AEROCITY	MODELO: 2011	PEDIMENTO NO.: 114034391000288	SERIE: KMJTA18L9BC008687	134,000.00 Dólares americanos
5	HYUNDAI	AUTOBUS DE PASAJEROS: SUPER AEROCITY	MODELO: 2011	PEDIMENTO NO.: 114034391000289	SERIE: KMJTA18L0BC008688	134,000.00 Dólares americanos
6	HYUNDAI	AUTOBUS DE PASAJEROS: SUPER AEROCITY	MODELO: 2011	PEDIMENTO NO.: 114034391000290	SERIE: KMJTA18L2BC008689	134,000.00 Dólares americanos
7	HYUNDAI	AUTOBUS DE PASAJEROS: SUPER AEROCITY	MODELO: 2011	PEDIMENTO NO.: 114034391000291	SERIE: KMJTA18L9BC008690	134,000.00 Dólares americanos
8	HYUNDAI	AUTOBUS DE PASAJEROS: SUPER AEROCITY	MODELO: 2011	PEDIMENTO NO.: 114034391000292	SERIE: KMJTA18L0BC008691	134,000.00 Dólares americanos
9	HYUNDAI	AUTOBUS DE PASAJEROS: SUPER AEROCITY	MODELO: 2011	PEDIMENTO NO.: 114034391000293	SERIE: KMJTA18L2BC008692	134,000.00 Dólares americanos
10	HYUNDAI	AUTOBUS DE PASAJEROS: SUPER AEROCITY	MODELO: 2011	PEDIMENTO NO.: 114034391000294	SERIE: KMJTA18L4BC008693	134,000.00 Dólares americanos
11	HYUNDAI	AUTOBUS DE PASAJEROS: SUPER AEROCITY	MODELO: 2011	PEDIMENTO NO.: 114034391000295	SERIE: KMJTA18L6BC008694	134,000.00 Dólares americanos
12	HYUNDAI	AUTOBUS DE PASAJEROS: SUPER AEROCITY	MODELO: 2011	PEDIMENTO NO.: 111631091004459	SERIE CHASSIS: KMJTA18LPCC700001	134,000.00 Dólares americanos
13	HYUNDAI	AUTOBUS DE PASAJEROS: SUPER AEROCITY	MODELO: 2011	PEDIMENTO NO.: 111631091004463	SERIE CHASSIS: KMJTA18LPCC700003	134,000.00 Dólares americanos
14	HYUNDAI	AUTOBUS DE PASAJEROS: SUPER AEROCITY	MODELO: 2011	PEDIMENTO NO.: 111631091004461	SERIE CHASSIS: KMJTA18LPCC700004	134,000.00 Dólares americanos
15	HYUNDAI	AUTOBUS DE PASAJEROS: SUPER AEROCITY	MODELO: 2011	PEDIMENTO NO.: 111631091004460	SERIE CHASSIS: KMJTA18LPCC700006	134,000.00 Dólares americanos
16	HYUNDAI	AUTOBUS DE PASAJEROS: SUPER AEROCITY	MODELO: 2011	PEDIMENTO NO.: 10 40 34390002272	SERIE: KMJTG18L9BC007621	134,000.00 Dólares americanos
17	HYUNDAI	AUTOBUS DE PASAJEROS: SUPER AEROCITY	MODELO: 2011	PEDIMENTO NO.: 104034390002273	SERIE: KMJTG18L0BC007622	134,000.00 Dólares americanos
18	HYUNDAI	AUTOBUS DE PASAJEROS: SUPER AEROCITY	MODELO: 2011	PEDIMENTO NO.: 104034390002274	SERIE: KMJTG18L2BC007623	134,000.00 Dólares americanos
19	HYUNDAI	AUTOBUS DE PASAJEROS: SUPER AEROCITY	MODELO: 2011	PEDIMENTO NO.: 104034390002275	SERIE: KMJTG18L4BC007624	134,000.00 Dólares americanos
20	HYUNDAI	AUTOBUS DE PASAJEROS: SUPER AEROCITY	MODELO: 2011	PEDIMENTO NO.: 104034390002277	SERIE: KMJTG18L6BC007625	134,000.00 Dólares americanos
21	HYUNDAI	AUTOBUS DE PASAJEROS: SUPER AEROCITY	MODELO: 2011	PEDIMENTO NO.: 104034390002278	SERIE: KMJTG18L8BC007626	134,000.00 Dólares americanos
22	HYUNDAI	AUTOBUS DE PASAJEROS: SUPER AEROCITY	MODELO: 2011	PEDIMENTO NO.: 104034390002279	SERIE: KMJTG18LXBC007627	134,000.00 Dólares americanos
23	HYUNDAI	AUTOBUS DE PASAJEROS: SUPER AEROCITY	MODELO: 2011	PEDIMENTO NO.: 104034390002281	SERIE: KMJTG18L3BC007629	134,000.00 Dólares americanos
24	HYUNDAI	AUTOBUS DE PASAJEROS: SUPER AEROCITY	MODELO: 2011	PEDIMENTO NO.: 104034390002282	SERIE: KMJTG18LXBC007630	134,000.00 Dólares americanos
25	HYUNDAI	AUTOBUS DE PASAJEROS: SUPER AEROCITY	MODELO: 2011	PEDIMENTO NO.: 104034390002283	SERIE: KMJTG18L1BC0007631	134,000.00 Dólares americanos
26	HYUNDAI	AUTOBUS DE PASAJEROS: SUPER AEROCITY	MODELO: 2011	PEDIMENTO NO.: 104034390002284	SERIE: KMJTG18L3BC007632	134,000.00 Dólares americanos
27	HYUNDAI	AUTOBUS DE PASAJEROS: SUPER AEROCITY	MODELO: 2011	PEDIMENTO NO.: 104034390002285	SERIE: KMJTG18L5BC007633	134,000.00 Dólares americanos
28	HYUNDAI	AUTOBUS DE PASAJEROS: SUPER AEROCITY	MODELO: 2011	PEDIMENTO NO.: 104034390002271	SERIE: KMJTG18L7BC007620	134,000.00 Dólares americanos
29	HYUNDAI	AUTOBUS DE PASAJEROS: SUPER AEROCITY	MODELO: 2011	PEDIMENTO NO.: 101631090002652	SERIE CHASSIS: KMJTA18B5BC900992	134,000.00 Dólares americanos
30	HYUNDAI	AUTOBUS DE PASAJEROS: SUPER AEROCITY	MODELO: 2011			134,000.00 Dólares americanos
31	HYUNDAI	AUTOBUS DE PASAJEROS: SUPER AEROTOWN				115,700.00 Dólares americanos
32	HYUNDAI	AUTOBUS DE PASAJEROS: SUPER AEROTOWN				115,700.00 Dólares americanos
33	HYUNDAI	AUTOBUS DE PASAJEROS: SUPER AEROTOWN				115,700.00 Dólares americanos
34	HYUNDAI	AUTOBUS DE PASAJEROS: SUPER AEROTOWN				115,700.00 Dólares americanos
35	HYUNDAI	AUTOBUS DE PASAJEROS: SUPER AEROTOWN				115,700.00 Dólares americanos

Fuente: Sociedad Integradora y Concentradora de Transporte Urbano de Hermosillo S.A. de C.V.

⁵² Según la lista de concesionarios actualizada a 2009; por primera ocasión se adquirieron vehículos de esta marca.

⁵³ Se entrecorilla debido a que es inexistente información por parte del Gobierno que valide las condiciones positivas de los vehículos. El trabajo de campo realizado durante la investigación pone en duda si se cumplen cada uno de los puntos de la NT-001-DGT-2012. Al menos así lo podrían validar los rechazos en las solicitudes de información.

Con la firma de los convenios las autoridades supusieron que los problemas en el servicio de transporte se solucionarían, sin embargo, la situación siguió de la misma manera, donde la entrega de subsidios fue la principal complicación.

Al mes de abril la deuda, una parte liquidada otra no, ascendió a 44 millones de pesos. Es decir, quedaría pendiente casi la misma cantidad de febrero, lo que se traduce a que el monto adeudado con anterioridad seguía sin ser cubierto. Y de nuevo se establecen, como ya se hizo mención en el capítulo anterior, nuevos calendarios para entregar los montos captados por concepto de subsidio al servicio de transporte público urbano.

Por último, en agosto de 2012 se firmó el tercer convenio de trabajo. En él las autoridades establecen las bases para la realización de un “Análisis Técnico-Operativo del Transporte Urbano”; para ello se acordó la operación por parte del FEMOT de al menos 35 unidades, misma cantidad de camiones que se pactó gestionar unos meses antes. En ese sentido, las autoridades trabajarían en la denominada Ruta 18 con el propósito de obtener información relevante para el análisis-técnico-operativo necesario.

Es así como el tercer convenio de trabajo, con el cual el Gobierno trabajaría la Ruta 18, pone al descubierto la mala comunicación que existe entre el Estado y la empresa SICTUHSA, por ello el interés del Ejecutivo estatal de recopilar la información a través del FEMOT.

En el servicio público urbano de Hermosillo, el cual es concesionado a los socios de la empresa, Sociedad Integradora y Concentradora del Transporte Urbano, las riendas, supuestamente, las lleva el Gobierno del Estado en todo momento. Lo que implica conocer cada uno de los detalles relacionados a la administración, operación, mantenimiento y demás... lo que supondría que los funcionarios que laboran en las dependencias y organismos relacionados al transporte deberían tener la información necesaria para realizar cualquier tipo de estudio que venga a mejorar el sistema de forma generalizada.

La versión oficial que dio el Gobierno del Estado fue que ante la falta de esta información surge el interés de trabajar el transporte público, sin embargo, surgen varias interpretaciones de esto. Por un lado, esta iniciativa de conocer el funcionamiento de una de las rutas, según los concesionarios, es un intento por parte del Gobierno del estado de Sonora de apoderarse del transporte público urbano en su totalidad.

Otra interpretación es que las autoridades durante 2009-2012 se olvidaron de realizar acopio de datos e información para tener solidez en el diseño y la implementación de políticas públicas de transporte y, cuando se necesitó realizar una valoración, se percataron de las faltas en los registros.

En conclusión, la firma de convenios sólo sirvió para el surgimiento de nuevas complicaciones y la continuidad de otras de las que ya se tenía registro. No obstante, mediante las firmas el Gobierno logró que los concesionarios cedieran una de las rutas para su operación, algo irónico al ser el Estado quien tiene el control total en este servicio público.

5.5. La operación de la Ruta 18

Fue a partir del 1 de septiembre de 2012, cuando el Gobierno del Estado, a través del Fondo Estatal para la Modernización del Transporte, inició actividades y puso en marcha su plan de trabajo al operar la Ruta 18 con 35 unidades nuevas, cuya novedad fue que integró el servicio gratuito de Internet.

El FEMOT operaría la Ruta 18 por cuatro meses y “hasta que se cuente con 320 camiones con calidad Bus Sonora⁵⁴ en operación durante 15 días seguidos por parte de los concesionarios a criterio de la DGT; en todo caso dependerá del desarrollo del programa de rehabilitación de rutas mencionado en los acuerdos anteriores”.

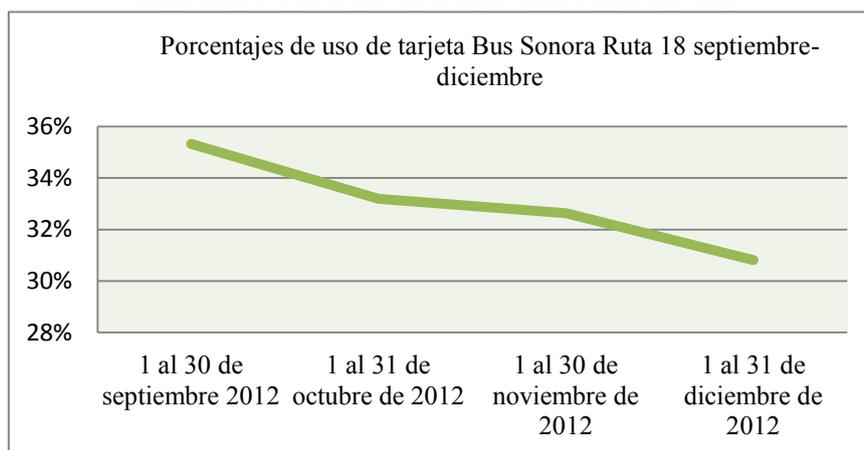
⁵⁴ Se entiende que por calidad Bus Sonora es que cumpla con todos los puntos que señala la Norma Técnica NT-001-DGT-2012, sin embargo, el documento que explica lo relacionado a la operación de la Ruta 18 por parte del Gobierno del Estado, no explicita lo relacionado a la norma.

El plazo se venció al finalizar el mes de diciembre de 2012, sin embargo, las autoridades siguieron⁵⁵ con la operación de la Ruta 18.

Con los últimos cuatro meses de trabajo, en 2012, las autoridades de gobierno obtuvieron información relacionada a la operación en general, donde es evidente la violación de algunos puntos del programa denominado Bus Sonora. En ese sentido, la autoridad retiró el subsidio a los usuarios debido a que las unidades con las que se presta el servicio en la Ruta 18 cumplen con todos los puntos referidos a la calidad que se incluyen en la Norma Técnica NT-001-DGT-2012. Es así como los operadores de estos camiones cobraron, hasta finalizar 2012, la tarifa completa con excepción de los estudiantes, a quienes sí se les mantuvo el apoyo de dos pasajes gratis.

Dicho retiro de los apoyos a los usuarios se refleja en la utilización de la tarjeta pre pago, pues al no recibir beneficios por usar el plástico, los usuarios optaron por, paulatinamente, dejar de presentarlo al momento de abordar las unidades, aunado a que los operadores de las unidades dejaron también de exigirla.

Cuadro 15. Utilización de tarjeta Bus Sonora en Ruta 18

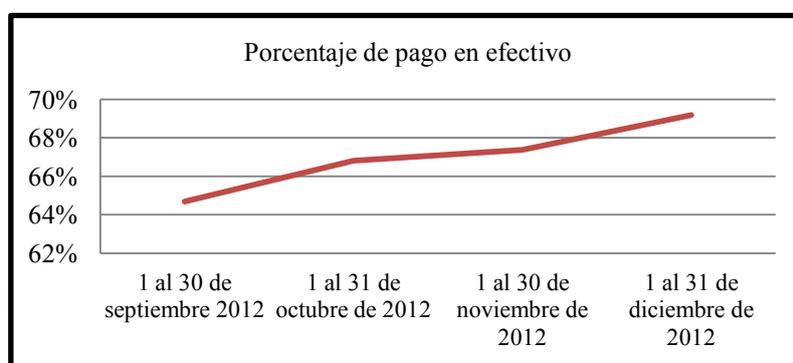


Fuente: Fondo Estatal para la Modernización del Transporte (FEMOT)⁵⁶

⁵⁵ Hasta finalización de esta investigación en noviembre de 2013, un año dos meses después del vencimiento del plazo, el Fondo Estatal para la Modernización del Transporte seguía con la operación de la Ruta 18 a pesar de la presión ejercida por parte de los concesionarios del transporte de Hermosillo, quienes sin importar que las 320 unidades aún estén fuera de la Norma Técnica NT-001GCT-2012, exigían hasta ese momento el retorno de las unidades a las instalaciones de SICTUHSA.

De igual forma, se registró un incremento en el pago de efectivo en esta misma ruta; la 18. Lo que contradice a los objetivos de la utilización de la tarjeta prepago; apoyar al usuario con el subsidio por pasaje. Asimismo, se opone a la idea del Gobierno de: “cambiar la modalidad de pago en el transporte” (Padilla 2011), y regresa, poco a poco, a la forma de trabajo, en cuanto a la forma del pago de tarifa por pasaje, con la que se trabajó hasta 2007.⁵⁷

Cuadro 16. Pago en efectivo Ruta 18 septiembre-diciembre de 2012.



Fuente: Fondo Estatal para la Modernización del Transporte (FEMOT).

Ahora bien, no sólo los porcentajes antes señalados mostraron aspectos negativos, también la operación en sí en el ámbito del cumplimiento de convenio. Terminó el año 2012 y, como se dijo ya, las autoridades siguieron con la operación, lo que da origen a determinar que el tercer convenio firmado, en agosto de 2012, fue incumplido por los concesionarios. Si bien la operación del Gobierno del Estado en la Ruta 18 sería por cuatro meses y hasta que estuvieran rehabilitadas las 320 unidades, ambos puntos quedaron inconclusos hasta finalizar ese año.

⁵⁶ Los porcentajes presentador por concepto de tarjeta fue proporcionada por el ex director del FEMOT, Víctor Alcaráz; una semana antes de que, desde las esferas más altas del Gobierno del Estado, le solicitaran su renuncia, lo cual coincidió, también, con la salida de Francisco García Gámez de la Dirección General de Transporte. Después, fue imposible entablar comunicación con las nuevas autoridades, de igual forma, las solicitudes de información quedaron pendientes en cuanto a las respuestas de la autoridad.

⁵⁷ Con el arranque del programa SUBA en 2007, una parte de los pasajes se pagaban con tarjeta mientras que la otra con moneda en efectivo. Bus Sonora trajo un retroceso en este adelanto en el sistema con el manejo de efectivo. Cabe señalar que la tarjeta Bus Sonora hasta 2012 siguió en uso pero con registros cada vez más bajos.

Por un lado los concesionarios dejaron la rehabilitación de las unidades en el olvido, de la misma manera quedó la entrega de recursos por concepto de subsidio por parte del Gobierno del Estado cuyo adeudo al terminar el año superaba los 55 millones de pesos, según información de los mismos concesionarios y la prensa local.

Dicha deuda le sirvió a la empresa como pretexto para incumplir con la continuidad en los labores de rehabilitación. Es aquí donde se demuestra que las complicaciones dentro del servicio público de transporte urbano en Hermosillo durante 2009-2012, fueron un problema crónico que de forma gradual empeoró, lo que tuvo un impacto negativo en el desarrollo de la política pública de transporte en la entidad. Es así que en 2012 este servicio público se vio afectado por la inconsistencia en la entrega de subsidios lo que provocó paro de labores (Zepeda 2012), y conflictos por adeudos.

En síntesis, lo que hizo la firma de cada uno de los acuerdos fue aminorar los conflictos pero de ninguna manera los desaparecieron por completo. Pues como se describió en este apartado uno está ligado al anterior y todos en su conjunto a la entrega de subsidio.

De tal forma que lo concesionarios refuerzan esta idea al decir que: “[...] el problema es netamente financiero. No es uno de los puntos ni es la mitad; es el 90 por ciento del problema. La totalidad del problema del transporte es porque no se ha tenido una decisión responsable en cuanto a la tarifa y al manejo de los recursos que se han entregado o manejado vía subsidio” (Chávez 2013)”. El concesionario lamenta que lo que hizo el Gobierno del Estado en cuanto a la entrega de subsidio se haya convertido en una falacia, pues “hizo caravana con sombrero ajeno. Él ofreció y prometió, y se lo cargó a otros”.

Sin ser ellos un ente que cumple en totalidad los acuerdos a los que llegó en su momento con el Gobierno del Estado, la empresa SICTUHSA condena la decisión de subsidiar totalmente al estudiante: “este pasaje regalado es la decadencia del transporte

urbano [...] malas políticas y malas decisiones [...] el usuario y el concesionario estamos pagando las malas decisiones”, (Chávez 2013).

Es así como los errores en la toma de decisiones respecto al diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas recayeron en cada uno de los actores involucrados o, dicho de otra manera, en quienes la Ley 149 de Transporte considera como autoridades de transporte⁵⁸. Es primordial ver al servicio de transporte todo en su conjunto y no de manera aislada. Es decir, en el transporte público urbano de la capital de Sonora todos están de alguna manera relacionados con los errores registrados durante el periodo 2009-2012. Sin embargo, hay que señalar que, para efectos de este trabajo, quien complejizó la situación fue el Gobierno del Estado de Sonora con la iniciativa de convertir este servicio público en algo que él mismo tendría subsidiar de manera permanente; problemas de diseño y de implementación.

Cuadro 17. Cronología en el tema transporte 2009-2012

Servicio público de Transporte urbano en el Estado de Sonora en el periodo 209-2012		
Julio 2011	Reajuste al sistema tarifario	Tarifa de 7.00 y 4.00 pesos.
Septiembre de 2011	Entrega de subsidios en septiembre de 2011	Comienzan estudiantes de Hermosillo a recibir pasajes gratuitos en el servicio de transporte. Esto condicionado a la utilización de la tarjeta prepago Bus Sonora.
Febrero de 2012	Convenio de Concertación en febrero de 2012	Calendarización de entrega de recurso económico por concepto subsidio y rehabilitación de unidades.
Abril de 2012	Adéndum al Convenio de Concertación en abril de 2012	Se actualizan calendarios de entrega de recurso económico por concepto de subsidios ante la falta de ésta. De igual forma en lo relacionado a la rehabilitación de unidades.
Mayo de 2012	Publicación de Norma Técnica NT-001-DGT-2012 en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado en mayo de 2012	Se dan a conocer las características que deben reunir las unidades del transporte público urbano de Hermosillo, para poder brindar el servicio en la ciudad.
Agosto de 2012	Firma de un nuevo convenio con el Gobernador Guillermo Padrés	En él se establece la cesión de derechos por concepto de operación de la Ruta 18 por parte de SICTUHSA al FEMOT.

Fuente: Elaboración propia.

⁵⁸ Para ver el listado nuevamente se recomienda regresar al segundo capítulo de este trabajo.

5.6. Transparencia; un tema olvidado

En otro orden de ideas, uno de los problemas también tanto al interior como al exterior en el servicio público de transporte urbano de Hermosillo, Sonora, es la transparencia en la información. Primeramente en lo que respecta a lo interno, las autoridades debieran contar con la información exacta, desglosada y codificada, de lo que sucede en el servicio, lo que ayudaría en gran medida a realizar la planeación correspondiente para el mejoramiento del servicio que se presta en la zona urbana del municipio. Contrario a ello, el Fondo Estatal para la Modernización del Transporte se fía de lo que la empresa BEA en conjunto con la Sociedad Integradora y concentradora del Transporte Urbano les entregan, al menos así lo demuestra la manera en la que fueron respondidas las solicitudes de información para este trabajo de investigación.

En ese orden de ideas, relacionado a la parte externa, durante esta investigación se realizaron cerca de 25 solicitudes de diversa índole⁵⁹. De tal número, menos de la mitad fueron respondidas satisfactoriamente en el sentido de que se haya otorgado los documentos y la información solicitada. Hay que reconocer que en algunos casos las autoridades de gobierno aceptaron las solicitudes, sin embargo, en sus respuestas fue común recibir formatos en los que lamentaban el que los datos solicitados fueran restringidos para los ciudadanos, que carecían de los mismos o que no eran el ente responsable de facilitar lo que se pedía; si no más bien “le corresponde a la empresa responsable de brindar el servicio”.

Se supondría que el Gobierno del Estado en su carácter de eje rector en el servicio de transporte, tendría la obligación de contar con los datos y el ciudadano con el derecho de tener acceso a éstos. En cuanto a la transparencia, queda claro que el Estado, al menos en el transporte, se encuentra apenas en desarrollo.

⁵⁹ Cada una de las solicitudes de información hechas a través de Infomex Sonora se pueden consultar en los anexos de este trabajo.

Lo lamentable es que las autoridades deban pedir autorización a la empresa concesionaria para manejar la información. “Tengo que pedir autorización a la mesa directiva de la empresa SICTUHSA para poder brindar la información que se solicita. No vaya a ser que se vayan a molestar por información que yo suelte” (Tachiquin 2013).

Resulta primordial que las autoridades del Gobierno del Estado de Sonora, en el transporte público urbano, retomen las riendas en su totalidad, pues es inadmisibles que por un lado, se jacte de ser quien tiene el control y, por el otro, demuestre lo contrario al ponerse a disposición de lo que los “empresarios de transporte”⁶⁰ busquen hacer. Pareciera que la idea del Agente-Principal cambió en lo que respecta al transporte de Hermosillo; que el Principal fueran ahora los concesionarios mientras que el Agente fuera el Gobierno estatal, sus dependencias y organismos relacionados a este servicio público.

De nuevo sale a la luz la interrogante de cómo elaborar un plan de mejoramiento de transporte sin la información exacta de la situación por la que atraviesa dicho servicio público. Asimismo, cómo elaborar estudios confiables si la información necesaria se encuentra fuera de alcance. Lo que lleva a pensar que las autoridades trabajan solamente para solucionar los problemas a corto plazo sin tomar en cuenta que en todo tipo de proyectos que como fin tengan lograr el desarrollo en cualquier ámbito es necesaria la continuidad, en la que los registros de datos e información resultan indispensables.

Mucho de lo que pasa en cuanto a la toma de decisiones y cualquier acción que se realice para fortalecer y mejorar la prestación debe ser bien visto por la Sociedad Integradora y Concentradora del Transporte en Hermosillo, tal y como se comprueba con las respuestas a las solicitudes de información. Pues el capital económico de los concesionarios aglutinados en una empresa se convirtió, a la vez, en un alto grado de poder político y del control real del servicio. De lo que se hablará en el siguiente apartado.

⁶⁰ Se entrecorilla debido a que más adelante se cuestionará esta idea.

5.7. El poder político/operador de SICTUHSA

Los alcances en cuanto al poder de decisión en el servicio público de transporte público se remontan a un par de décadas atrás. En el pasado “había dos rutas que se organizaban: la 17 y la 12. Tenían concentración (o control), era una especie de mini SUBA, concentración en sus rutas. Depositaban el ingreso de todos y de ahí se distribuían la utilidad. “Ellos tenían sus reglas⁶¹” (Moreno 2013). En ese sentido, la concentración no solamente era por el lado administrativo sino también desde del poder pues se anteponian por encima de los concesionarios posicionados fuera de estos grupos.

Hasta 2012, el que hubiera una sola empresa encargada de brindar el servicio público de transporte se convirtió en un problema, paros de labores que conforme se presentaban más acuerdos y convenios se hacían más frecuentes. Ante ello la ciudad se paralizó en más de una ocasión, y la responsabilidad de mover a los ciudadanos recayó de manera directa en las autoridades del Gobierno del Estado, quienes en vehículos oficiales salieron a las calles para resolver el problema de movilidad.

En ese sentido, SICTUHSA, al igual que las autoridades, defendió la idea de que en el transporte de Hermosillo no hay monopolio. La realidad es que una sola empresa integradora es la que estuvo al mando de la movilidad urbana en el periodo estudiado. Y este también resulta un problema para el desarrollo de las políticas públicas de transporte; “esta situación de una empresa, que sigue siendo lo mismo, es peligrosa. Porque en el fondo es un proceso de unificación del sindicato de los camioneros, es decir, es dar más poder a un gremio que ya es poderoso y que efectivamente puede poner más dificultades” (Figuroa 2013).

Y es así, que a partir de la unificación de los transportistas en una sola empresa en 2007, las presiones por parte de la misma se hicieron más frecuentes en la capital del estado

⁶¹ Las que podrían ser denominadas reglas informales pues se encontraban al margen de lo que la Ley vigente en ese momento dictaba.

de Sonora. En ese orden de ideas, la administración del Gobernador Guillermo Pádrés se ha visto obligada a ceder a las presiones ejercidas por el grupo de concesionarios.

Por ello es relevante cuestionar si es conveniente que en Hermosillo, Sonora; la operación siga en manos de una sola empresa⁶². Destacan los resultados positivos en cuanto a la eficiencia para conseguir financiamientos o mejores precios con proveedores desde que los transportistas se integraron, sin embargo, representan una complicación para el desarrollo económico y social de la ciudad, en el sentido de que si la empresa paraliza labores toda la zona urbana de este municipio se queda varada.

Y tampoco se trata de una propuesta de autoritarismo en su mayor expresión para el servicio de transporte urbano, sino de que las autoridades del Gobierno del Estado retomen las riendas en el transporte público urbano, con reglas claras y una toma de decisiones basada en información confiable y exacta, no solamente en datos que ayuden la resolución de problemas al momento.

Por su parte, el comportamiento administrativo que la Sociedad Integradora y Concentradora del Transporte Urbano registró durante 2009-2012, evidencia la baja calidad en el trabajo de los socios de SICTUHSA como empresarios especializados en la administración y operación del sistema de transporte modalidad urbana.

Si bien los concesionarios conocen bien el ramo de transporte en lo que respecta a la operación en las calles, en la administración de 2009 a 2012 mostraron ineficiencia en su capacidad de acción. Es así como es posible afirmar que los concesionarios del transporte sólo se limitaron al acomodo de piezas para mantener estable el sistema a pesar de las deficiencias y opacidades: “En el conocimiento del funcionamiento del sistema de transporte,

⁶² En esta parte destaca el caso de Santiago de Chile, Chile; que cuenta con siete empresas para brindar el servicio público de transporte urbano. Las cuales por medio de licitación de rutas tienen acceso a determinada zona de la ciudad para poder realizar los trabajos para la movilidad de los ciudadanos. En el caso chileno es inexistente la concesión individual, lo contrario a Hermosillo. En dicha ciudad son las rutas completas las licitadas por el Ministerio de Transportes. Queda claro que Hermosillo no cuenta con el mismo número de habitantes que Santiago de Chile, también la extensión del territorio es distinta asimismo su sistema de gobierno es diferente al mexicano. Sin embargo, los programas implementados en la capital de Sonora; SUBA y Bus Sonora, respectivamente, incluyen aspectos similares a los del programa Transantiago cuyo arranqué fue en febrero de 2007. Por ello la libertad de hacer una comparación en el sentido del número de empresas.

no hay un ingeniero de transporte que sepa más que un operador; en cuanto a las rutas y eso... nunca lo van a reemplazar. Sin embargo, en toda Latinoamérica no saben administrar. Lo único que saben es el día a día” (Figueroa 2013).

Sin duda, lo que se requiere es la introducción de una forma realmente profesional de administración y de gestión. Y no se trata de dejar fuera a los concesionarios, sino de promover verdaderos empresarios y expertos en la actividad de transporte. “Que el empresario explique y le haga entender que si pelea con el Estado no son las mejores formas de hacer transporte [...] (Figueroa 2013).

Cabe destacar también que la constante y desgastadora pelea por el incremento tarifario fue la reivindicación del concesionario. Dicha exigencia durante 2009-2012 tomó fuerza y mayor proyección mediática por el poder político que con el paso de los años obtuvieron los 451 concesionarios agrupados en SICTUHSA. La política se define como la manera en que los individuos o grupos ejercen el poder conferido para lograr lo que se proponen. A partir de esto se afirma que los concesionarios al ser agrupados en 2007 para el arranque del programa SUBA, adquirieron mayor poder en las formas de presión ante las autoridades del transporte, que si bien las disputas con éstas siempre fueron de carácter económico, después pasaron al terreno político por la manera en las que se realizaron las negociaciones, basándose en el conflicto como herramienta de presión.

En ese sentido, el Gobierno del Estado en el diseño institucional elaborado y modificado según las necesidades que se presentaron, ignoró la importancia de disminuir tal poder en la empresa integradora debido a la fuerza adquirida por ésta, al ser el único ente privado responsable de brindar el servicio público de transporte en la ciudad de Hermosillo. En pocas palabras, lo que el mismo Gobierno de Sonora impulsó se convirtió en un problema que hubiera podido ser resuelto con la apertura del mercado de transporte, es decir, ampliar el número de empresas prestadoras de este servicio.

Por el lado del aspecto financiero-económico, los concesionarios y Gobierno del Estado necesitan una gestión en verdad eficiente, deben reducir los costos, lo que impactaría de manera directa en el incremento de los ingresos.

Es así como la Dirección General del Transporte en Sonora debe asumir su postura en cuanto a sus facultades reguladoras y de planeación pues durante el periodo de 2009-2012 fue evidente el papel protagónico del Fondo Estatal para la Modernización del Transporte quien fue el mediador entre la Sociedad Integradora y Concentradora del Transporte y el Gobierno del Estado, en específico con el titular del poder ejecutivo. Asimismo en este organismo descentralizado fue en quien recayó, en mayor medida, las consecuencias de los errores cometidos desde que arrancó el programa denominado Bus Sonora.

5.8. El Nuevo Institucionalismo/Problema del Agente-Principal en el diseño institucional del Transporte urbano de Hermosillo

El propósito del programa de gobierno denominado Bus Sonora durante el periodo 2009-2012, fue mejorar la calidad del servicio público de transporte urbano que se presta en Hermosillo desde el punto de vista operacional y administrativo. Sin embargo, las modificaciones al diseño institucional que servirían para lograr tal finalidad ocasionaron que la situación se complicara, pues cada acuerdo firmado e incumplido obligó a las autoridades y concesionarios a realizar nuevos compromisos en relación al anterior, un círculo que hasta la finalización de la investigación seguía abierto.

Desde el nuevo institucionalismo, lo que se realiza en cuanto a la formulación de reglamentos es relevante debido a que para lograr un buen funcionamiento deben quedar bien entendidos por cada una de las organizaciones que se relacionan a determinadas tareas. De nuevo se debe que retomar la idea de Douglas C. North, que advierte que las reglas importan.

La relevancia de las reglas formales se encuentra en dos sentidos: primero, se debe tener en cuenta lo primordial que resulta acatar los reglamentos por parte del agente (concesionarios). Segundo, el principal (Gobierno del Estado) debe asumir sus responsabilidades y obligaciones relacionadas a sus facultades de sanción, pues en el caso del servicio de transporte en Hermosillo, si bien vigiló la calidad del servicio, no logró que la empresa integradora se comportara de acuerdo a las leyes y acuerdos. Es así, como las autoridades estuvieron conscientes de las violaciones en el periodo 2009-2012 a pesar de ello se limitaron a sanciones económicas.

Lo anterior, se debe a la forma en la que el Gobierno del Estado diseñó los convenios de colaboración con los concesionarios del transporte, en los que el Fondo Estatal para la Modernización del Transporte y la Dirección General del Transporte dejaron espacios en blanco respecto al carácter sancionador con motivo de los incumplimientos, lo que de nuevo supone que las autoridades (principal) siguen sin conocer en su totalidad el funcionamiento de este servicio público a pesar de que el Bus Sonora es el segundo programa de modernización, lo que lleva a considerar la necesidad de continuidad en los programas de gobierno relacionados al mejoramiento del transporte.

O sea, desde un comienzo el Gobierno de Guillermo Padrés Elías careció de un esquema sólido que le permitiera resolver las problemáticas que se presentaran en el transporte. En otras palabras, el diseño institucional que Padrés Elías utilizó para poner en marcha el Bus Sonora no cumplió con las características que debió tener éste: por un lado las facilidades para otorgar incentivos a los concesionarios por un servicio eficiente. Por el otro, los castigos que recibirían éstos por desacatar las reglas formales.

En el diseño institucional, más allá de complejizar los términos, los actores gubernamentales involucrados debieron incluir elementos que realmente se pudieran cumplir, pues “un diseño institucional eficiente requiere mandatos simples y fáciles de supervisar, más

que una lista de buenas intenciones potencialmente contradictorias” (López Ayllón y Haddou Ruíz 2007, 115), como sucedió con el Bus Sonora, que de haber tenido un diseño con las características señaladas hubiera sido más factible la solución de los problemas, pues “el diseño institucional tiene un efecto significativo en los resultados regulatorios y en la eficiencia económica” (López Ayllón y Haddou Ruíz 2007, 123).

Contrariamente, el Estado fue el mayor afectado con los cambios institucionales en dos sentidos. Primero, el Gobierno de Sonora adquirió nuevas deudas por lo referente a la línea de crédito que ascendió a 600 millones de pesos en el que éste firmó como único deudor y segundo los intentos de influir en las acciones de los concesionarios mediante las modificaciones reglamentarias resultaron un fracaso.

En resumidas cuentas, las modificaciones institucionales deben alentar a un cambio en la actitud y desempeño de las organizaciones involucradas según sea el caso, pues de poco sirve la implementación de una nueva política pública si la cultura del servicio público, en la forma de prestación, sigue de la misma manera. Lo primordial es encontrar el mecanismo que obligue a cada una de las partes a cumplir a cabalidad con los compromisos de forma contraria los resultados serán negativos.

Cuadro 18. Organizaciones detectadas que conforman al transporte urbano de Hermosillo.

Servicio Público de Transporte Urbano en la Ciudad de Hermosillo, Sonora, 2009-2012 (institución)	
Organizaciones	Dependencia
Dirección General del Transporte	Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano
FEMOT	Secretaría de Hacienda
SICTUHSA	Empresa privada conformada por concesionarios

Fuente: Elaboración propia

Cabe destacar que el sistema de reglas formales vigentes hasta 2012 en el servicio público de transporte urbano arrojó resultados distintos a los esperados por los usuarios y por las autoridades gubernamentales. Además amplió el poder político/económico de los concesionarios frente al Gobierno de Sonora, a quien presionaron bajo la amenaza de paralizar labores ante el incumplimiento de pagos por subsidio y entrega de apoyos.

En ese sentido, debió ser el Gobierno quien exigiera a los concesionarios un mejor servicio, pero cómo hacerlo en un escenario en el que ninguna de las partes cumple con sus funciones establecidas en la legislación, ni el Principal asume su papel mucho menos el Agente, ante la falta de autoridad, cumple con lo que le delega el primero.

Lo anterior, muestra cómo en el servicio público de transporte urbano de Hermosillo, existe un problema de Agente-Principal. El concesionario del transporte durante 2009-2012 mantuvo un comportamiento en el que los intereses propios figuraron en todo momento, lo que significa una conducta distinta a la que el Gobierno del Estado buscaba obtener. Para las autoridades gubernamentales fue complicado realizar una valoración de las actividades de la Sociedad Integradora y Concentradora del Transporte Urbano debido a la falta en la entrega de registros relacionados a cada una de las tareas, es decir, se presentó una asimetría en la información sobre las acciones diarias que realizó la empresa durante los tres años.

A pesar de ello, el Gobierno careció de estrategias que logran un mejor flujo de la información, lo que le hubiera ayudado a mejorar el diseño institucional, lo que a su vez impactaría en el desarrollo de los programas e iniciativas relacionadas a la modernización de los sistemas de transporte. En definitiva, lo que se debe hacer a corto plazo en la Dirección General de Transporte y en el Fondo Estatal para la Modernización del Transporte, es buscar alternativas para lograr una igualdad en el acceso a la información relacionada al

desempeño en las calles de cada una de las unidades, al comportamiento financiero de la empresa y los aspectos económicos de ésta.

Es así como el problema del agente-principal que se presenta en el transporte público de Hermosillo, se explica en vacíos en la Ley 149 de Transporte, donde en ninguno de sus artículos se habla sobre el acceso a la información por parte del Gobierno sobre este servicio público. Tampoco en los convenios de trabajo, de igual manera en los acuerdos firmados por las autoridades.



EL COLEGIO
DE SONORA
BIBLIOTECA
GERARDO CORNEJO MURRIETA

Conclusiones

El periodo 2009-2012 dentro del servicio público de transporte urbano de Hermosillo, Sonora, registró importantes cambios en su marco normativo, en la manera de administrar y también en la operación de la empresa concesionaria. De igual forma, fue testigo de la incorporación del Gobierno del Estado en la prestación del servicio al comenzar a operar en las calles él mismo los vehículos de la Ruta 18.

La decisión que tomó el Gobierno del Estado en convertir al transporte urbano en un servicio público subsidiado, detonó una serie de complicaciones que con el paso del tiempo hizo más compleja la situación. En ese sentido, la primera conclusión que se desprende de esta investigación es que el subsidio y las fallas en la entrega de los recursos por concepto del mismo, fue la parte fundamental dentro del conflicto entre Gobierno del Estado y los concesionarios durante en el periodo de 2009 a 2012.

El motivo de esto fue que dentro del diseño institucional que las autoridades de gobierno en conjunto con la empresa concesionaria diseñaron e implementaron, se omitió el señalamiento de fechas y formas de entrega de los recursos por este concepto, lo que se interpreta como un error en la delineación de la política pública.

Además, el Gobierno del Estado de Sonora fue impreciso en la medición de impactos económicos/financieros con la decisión del subsidio, en ese sentido, en ninguna reforma, acuerdo o decreto, se estipula de manera concreta las fuentes de financiamiento para poder solventar los egresos producto del transporte subsidiado, lo que obligó a la autoridad a utilizar argumentos relacionados a la falta de recursos económicos como medida de evasión de pago a los concesionarios.

Es así como la decisión de implementar la figura del subsidio en el servicio público de transporte urbano provocó que el Gobierno estatal se viera en la necesidad de reestructurar

los planes que se tenían desde un principio con el programa Bus Sonora, de tal suerte que las presiones por parte de los concesionarios tomaron mayor fuerza ya que las exigencias tuvieron un respaldo legal; los acuerdos firmados entre las partes, lo que vino a complejizar en mayor medida la situación.

En ese sentido, con los acuerdos signados los transportistas adquirieron mayor poder económico y político lo que hizo posible que SICTUHSA incrementara la cantidad de peticiones, en su mayoría relacionada a recursos económicos, e intensificara las medidas de presión lo que derivó en complicaciones en la relación de los concesionarios con las autoridades de gobierno.

Respecto a los cuatro momentos clave que modificaron el diseño institucional de transporte, donde se incluyen la totalidad de los acuerdos suscritos, se observan características similares entre éstos: se muestran inconsistencias en las definiciones exactas sobre el tiempo y la forma de hacer las cosas, no hay reglas formales bien definidas, se presenta de manera ambigua las facultades de sanción y, como ya se dijo, se omite aclarar las fuentes de financiamiento.

En pocas palabras, se trata de acuerdos incompletos que contribuyeron a mantener en funcionamiento un diseño institucional que, al menos en el periodo estudiado, incumplió con su objetivo, mejorar el servicio de transporte en la capital de Sonora. También la mala administración de los recursos por parte de la empresa integradora del transporte llevó a los socios de ésta a exigir apoyos gubernamentales creando una cultura peticionaria dentro de este servicio público, es decir, recibir beneficios sin realizar sus tareas de acuerdo a lo establecido en las leyes y reglamentos.

Las decisiones en relación a la entrega de apoyos para los concesionarios resultan de mayor complejidad debido a los problemas con la transparencia en la información del transporte urbano, por ello se llega a la conclusión de que en este servicio público

concesionara existe un problema de Agente-Principal, sin embargo, las autoridades en su carácter rector no lograron resolver la opacidad en el flujo de la información lo que hace imposible realizar una valoración objetiva sobre el actuar del transportista.

Por ello los resultados obtenidos de 2009 a 2012 con el programa Bus Sonora fueron negativos pues hasta la conclusión de la investigación los horarios de servicio, condiciones de las unidades, entregas de subsidios, trámite de tarjetas prepago y rehabilitación de unidades seguían sin concluir. Lo que se atribuye a la falta de reglas formales claras en los acuerdos además del ejercicio real de las funciones sancionadoras por parte de la Dirección General del Transporte de Sonora.

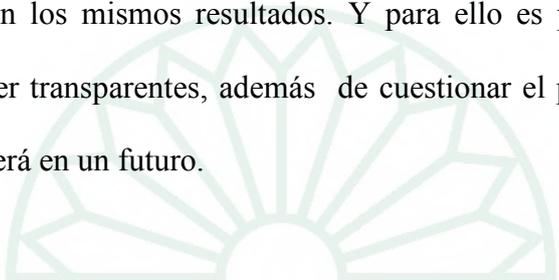
Es así como la primera hipótesis que señala que la implementación de reglas y normas informales relacionadas a la rentabilidad del agente (concesionarios), las obligaciones de financiamiento adicionales del principal (Gobierno el Estado) y la asimetría de información sobre los costos del servicio, provocó los conflictos en el de transporte público urbano.

Por consiguiente, la segunda hipótesis cuyo señalamiento es que la falta de recursos financieros en el servicio público del transporte urbano de Hermosillo, provocó rupturas en el cumplimiento de los acuerdos oficiales entre el Gobierno del Estado y concesionarios, lo que derivó en un conflicto permanente entre éstos durante el periodo estudiado.

En ese sentido, el Gobierno se vio en la obligación de adquirir deuda a través de líneas de crédito con instituciones bancarias para solventar los egresos por concepto de transporte público. Previo a ello se incumplieron los acuerdos relacionados a la entrega de subsidios. Cabe destacar que en la descripción introductoria de los acuerdos firmados los actores involucrados reconocen la importancia de normalizar la reglamentación formal en estas iniciativas de colaboración conjunta. Es así, como se concluye también que el incumplimiento en las entregas de subsidio provocó los conflictos de los concesionarios con el Gobierno de Sonora.

En cuestión del mercado del transporte, resulta relevante la ampliación del mismo al incorporar nuevas empresas en la prestación del servicio. El transporte público urbano de Hermosillo necesita de forma urgente mayor competitividad en el mercado lo que abriría las posibilidades de mejoramiento en relación a la administración y operación en las calles.

En síntesis, las autoridades de gobierno relacionadas al transporte público urbano y sus concesionarios, deben trabajar de acuerdo a lo que necesita la ciudad. La implementación de programas destinados a la modernización del transporte debe ser completamente auténtica. Es decir, es imposible reproducir políticas públicas implementadas en otros lugares con la idea de que se obtendrán los mismos resultados. Y para ello es primordial contar con la información necesaria, ser transparentes, además de cuestionar el presente en el sentido de las repercusiones que traerá en un futuro.



EL COLEGIO
DE SONORA
BIBLIOTECA
GERARDO CORNEJO MURRIETA

Bibliografía

- Acosta Romero, Miguel. 1988. *Teoría general del derecho administrativo*. México: Editorial Porrúa.
- Brett, Eduard A.. 2001. Understanding organisations an institutions. The logic of pluralistic systems. México: El Colegio Mexiquense.
- Calafell, José Enrique. 1988. Los servicios públicos. *Jurídica, anuario de departamento de derecho de la universidad iberoamericana (19): 191-208*.
- _____ 1996. *Teoría de la concesión*. México. Universidad Autónoma de México.
- Centro de Investigaciones en Estadística Aplicada. 2004. *Estudio sobre el transporte urbano*. Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- De Rus, Ginés, Javier Campos y Gustavo Nombela. 2003. *Economía del Transporte*. Barcelona: Antoni Bosch Editor.
- Elster, Jon, 2003. *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*. Barcelon: Gedisa.
- Erossa Martin, Victoria Eugenia. 2004. *Proyectos de inversión en ingeniería*. México: Limusa Noriega Editores.
- Flores Velez, Sofía y Efrén Sánchez Morales. 1998. *Fuentes de financiamiento internas y externas enfocadas a la micro, pequeña y mediana empresa*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Ganga Contreras, Francisco y Juan Félix Burotto. 2012. Asimetrías de información entre agente principal de las universidades chilenas. *Estudios gerenciales (28) 122: 83-104*.

colegiados de las universidades de Chile; una mirada de agente principal. *Revista de educación superior* (XLI) 162: 47-66.

García, O. (2006). *El Servicio Público de Transporte Urbano de la ciudad de Hermosillo: Análisis de los procedimientos administrativos de la concesión 1982-2004*. Hermosillo. El Colegio de Sonora.

Glossary of Transportation Terms. 1994. U.S. Department of Transportation: Federal Highway Administration.

Gobierno del Estado de Sonora. 2005. Reglamento del Registro Público del Transporte del Estado de Sonora. *En la Sección I del Boletín Oficial del Estado de Sonora*. Lunes 10 de enero.

Gobierno Federal. 2010. *Censo de población y vivienda 2010*. México: INEGI

Gorbaneff, Yuri. 2003. Teoría del agente-principal y el mercadeo. En *Revista Universidad EAFIT*. Número 29. 75-86.

Grant, John. 1977. *The politics of urban transport planning*. London: Earth Resources Research Ltd.

Guareti, Juan José. 1957. *Los servicios públicos*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas.

Hidalgo, Darío. 2005. Comparación de alternativas de transporte público masivo. Una aproximación conceptual. *Revista de ingeniería* (21): 94.105.

Indetec. 1993. *El régimen jurídico de la concesión en México*. México: Indetec.

Inafed. 2007. *Introducción a la Administración Pública y el Gobierno Municipal*. México. Segob.

- Islas Rivera, Víctor. 2000. *Llegando tarde al compromiso: la crisis del transporte en la ciudad de México*. México, D.F.: El Colegio de México.
- Knight, Jack. 1992. *Institutions and social conflict*. United Kingdom: Cambridge University Press.
- Krieger, Mario. 2001. *Sociología de las organizaciones. Una introducción al comportamiento organizacional*. Buenos Aires: Prentice Hall.
- Landau, Martín. 2000. El ámbito propio del análisis de políticas. En *el estudio de las políticas públicas*. Coordinado por Luis F. Aguilar Villanueva, 275-280. México: Porrúa.
- Lasswell, Harold. 2000. La orientación de las políticas públicas. En *el estudio de las políticas públicas*. Coordinado por Luis F. Aguilar Villanueva, 79-104. México: Porrúa.
- López Ayllón Sergio y Ali Haddou Ruiz. 2007. Rendición de cuentas y diseño institucional de los órganos reguladores en México. *Gestión y Política Pública XVI* (1): 101-145.
- Maillet, Antoine. (2012). Transantiago y Regiones. ¿Una ventana de oportunidad para una mayor descentralización en Chile? En *Nueva agenda de descentralización en Chile. Sentando más actores a la mesa*. Compilado por Delamaza Gonzálo, Nuria Cunill y Alfredo Joignant, 585-604. Santiago de Chile, Chile: Universidad de los Lagos, Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas (CISPO).
- Molinero, Ángel y Luis Ignacio Sánchez Arellano. 2005. *Transporte público: Planeación, diseño, operación y administración*. México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Mondragón, Jaime F., 2002. *Fideicomiso y concesión. Ensayo sobre estructuras financieras para obras y servicios públicos en Latinoamérica*. México: Editorial Porrúa.

- Mora Montes, Ricardo. 1982. *La Función Financiera de la Empresa*. México: Nueva Editorial Interamericana.
- North, Douglass C. 1993. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ocrospoma Huerta, O. Jack. 2011. Subsidio específico a un bien. <http://www.zonaeconomica.com/teoria-utilidad-demanda/subsidio> (16 de marzo de 2013)
- Ortegón, Edgar, Juan Francisco y Adriana Prieto. 2005. *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) Área de proyectos y programación de inversiones.
- Ortúzar S., Juan de Dios. 2000. *Modelos de demanda de transporte*. México: Alfaomega.
- Ostrom, Vincent y Elinor Ostrom. 1977. *Public goods and public choices. Workshop in political theory and policy analysis*. Indiana University.
- Peters, B. Guy. 2003. El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política. España: Gedisa Editorial
- Pineda Pablos, Nicolás. 1999. Actores sociales y distribución de costos y beneficios en la privatización de agua potable en Aguascalientes. *Ciudades. Actores sociales, poder local y gestión del agua*. Número 43. 57-64.
- Pineda Pablos, Nicolás. 2012. ¿Por qué son mejores los organismos de agua de Baja California que los de Sonora? Instituciones locales y desempeño de los organismos públicos. *Región y Sociedad. Número especial 3*: 181-212.

Powell, W. Walter y Paul J. Dimaggio. 1999. El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. México: Fondo de Cultura Económica.

Real Academia Española (RAE), 2009. Definición de Concesión. <http://www.rae.es>, consultado el 6 de marzo de 2013.

Salazar, Clara Eugenia y José Luis Lezama. (2008). *Construir ciudad. Un análisis multidimensional para los corredores de transporte de la Ciudad de México*. México, D.F.: El Colegio de México.

Scott, Richard W.. 2008. *Institutions an organizations. Ideas and interests*. United States of America: SAGE publications.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes. 2005. Quinto informe de labores 2004-2005. México.

Serrano Rodríguez, Javier. 2010. Financiamiento de estructura de transporte. *Revista de Ingeniería* 32: 108-116.

Silke, Adam y Hanspeter Kriesi. 2007. *The network approach*, compilado por Paul Sabatier, 129-154. *Theories of the policy process*. United States of America; Westview Press.

Thomson, Ian. 2002. *Impacto de las tendencias sociales, económicas y tecnológicas sobre el transporte público: investigación preliminar en ciudades de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

Vargas Hernández, José Guadalupe. 2002. Análisis de fundamentos de la teoría institucional. *Revista Digital Universitaria*.
<http://www.revista.unam.mx/vol.6/num8/art84/int84.htm>

Weber, Erik. 2012. *De aquí para allá. Una guía creativa para hacer del transporte público el modo preferido para transportarse*. Washington: Embarq.

Woywood Yévenes, Mónica. 2003. Transporte urbano: un modelo a seguir. *Urbano*.6 (7): 24-30.

Wright, Charles L.. 2001. *Facilitando el transporte para todos*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Referencias contextuales

Espriella, Feliciano. 2003. Se organizan transportistas. *Primera Plana*. Del 21 al 27 de noviembre.

Gutiérrez, Ulises. 2007. Cierran cruceros en Hermosillo en rechazo a plan de transporte. *La Jornada*. 26 de septiembre.

Gutiérrez, Ulises. 2007. Hermosillo: acepta Bours restablecer rutas de transporte. *La jornada*. 29 de septiembre.

Gutiérrez, Ulises. 2007. Suspenden plan de transporte de Sonora. *La jornada*. 30 de septiembre.

Jaime, María Eugenia. 2007. “Al fin la Modernización del Transporte Urbano SUBA en Hermosillo. *El Imparcial*. 22 de septiembre.

Lagarda, Ignacio. 2012. *Origen del transporte urbano en Hermosillo. Los cocheros, el trencito a Villa de Seris y el tranvía de mulitas*. Hermosillo, Sonora. Sociedad Sonorense de Historia.

Moreno, Gerardo. 2012. “Bus Sonora”, un año perdido. *Primera Plana*. 18 de mayo 1-2.

Moreno, María del Refugio. 2002. En problema del transporte urbano hace falta voluntad política. *Primera Plana*. 14 al 20 de enero.

Padilla, Héctor. 2011. Cambia estado modalidad de pago en el transporte. *El Imparcial*. 24 de mayo.

Primera Plana. 2002. Firmó Gobernador convenios para mejorar transporte urbano. Del 15 al 21 de julio.

Quintero, Javier. 2011. Gratis transporte para estudiantes. *Expreso*. 24 de mayo.

_____ Presenta gobernador proyectos Bus Sonora. Es una prometedora opción de transporte. *Expreso*. 24 de mayo.

_____ Son golpes bajos. *Expreso*. 1 de mayo.

Silvas, Karina. 2010. Pelean a gritos transportistas por dirigencia. *El Imparcial*. 23 de mayo de 2010.

Urquijo, Miguel Ángel. 2011. Presentan programa de Bus Sonora completo. *El Imparcial*. 24 de agosto.

Vázquez A., Armando. 2002. Los líderes concesionarios del transporte desentierran el hacha de guerra. *Primera Plana*. Del 5 al 11 de agosto.

Zepeda, Ana Isabel. 2012. Paralizan 5 horas transporte urbano. *El Imparcial*. 11 de septiembre.

Entrevistas

Alcaráz, Víctor. 2013. Entrevista realizada en las instalaciones del FEMOT.

Chávez, Medardo. 2013. Entrevista realizada las instalaciones de su negocio particular a pocos kilómetros de San Pedro el Saucito.

Gerardo Moreno, José Luis. 2013. Entrevista realizada en las instalaciones de la empresa SICTUHSA.

Peinado Luna, Ignacio. 2012. Entrevista realizada en las instalaciones de la Unión de Usuarios.

Tachiquin Pérez, Sergio. 2013. Entrevista realizada en las instalaciones del FEMOT.



Anexos

Anexo1. Centros de recarga para tarjeta Bus Sonora en Hermosillo, Sonora.

- Cajero Automático - Andador Mercado Municipal No. 1
Guerrero, entre Monterrey y Elías Calles, frente a la fuente
- Cajero Automático - Carnicería y tortillería "Conmor"
Blvd. Pueblo Bajo, esquina con Pedro Salazar Félix, Col. Pueblitos
- Cajero Automático - Centro de Credencialización
Calle Serdán entre Yánez y Garmendia
- Cajero Automático - Hospital General del Estado
Blvd. Luis Encinas, junto a la parada de camión
- Cajero Automático - Ley del Río
Periférico Poniente y Av. de la Cultura
- Cajero Automático - Módulo Xólotl Agua de Hermosillo
Blvd. Xólotl y Templo Chichen Itza, Col. Altares
- Cajero Automático - Panadería "Ornelas II"
Blvd. Solidaridad y M. Bobadilla
- Cajero Automático - Supermercado "Santa Fé" Central camionera
Blvd. Luis Encinas
- Cajero Automático - Universidad de Sonora
En la biblioteca central
- Estación Caffenio
Calle Juárez, esquina con Isidro Olvera (frente a urgencias del Imss)

- Oxxo - 5 de Mayo
5 de Mayo 124 entre calles Tamaulipas y 16 de Septiembre
- Oxxo - Abastos
Saturnino Campoy 266 entre calles Monteverde y Reforma
- Oxxo - Agua Lurca
Sierra Alpina 150 entre calles Higueras y Sierra Desierta
- Oxxo - Altares
Blvd. Xolotl 268 entre calles Prof.López Riesgo y Profr.Pedro Vega
- Oxxo - Americas
JOSE MARIA MENDOZA 310 entre calles AMERICA
- Oxxo - Apolo
Av. Ocho 233 entre calles Gral. Piña y Heroes de Caborca
- Oxxo - Balderrama
Jose Carmelo 310 entre calles 12 de Octubre y Arizona
- Oxxo - Centro
Morelia 89 entre calles GUERRERO Y GARMENDIA
- Oxxo - Condesa
Margarita Maza de Juárez 149 entre calles Camelia y del Monte
- Oxxo - Conquistadores
AVENIDA HUATABAMPO 1317 entre calles CARLOS BALDERRAMA E IGNACIO SOTO
- Oxxo - Consulado
BLVD. ROSALES 91 entre calles ESQUINA CON MORELIA
- Oxxo - Cordobes

PEDRO SALAZAR 1 entre calles CERRADA GIBRALTAR

- Oxxo - Cuauhtemoc

Blvd. Calpulli 34 entre calles Piramide de la Luna y Tehotihuacan

- Oxxo - Del Bosque

AGUSTIN ZAMORA 187 entre calles LUZ VALENCIA

- Oxxo - Del Prado

CAMINO DEL SERI 1 entre calles VIAliDAD ORIENTE DE TERRACERIA

- Oxxo - Dif

AVENIDA 10 308 entre calles ESQ. REFORMA

- Oxxo - Dunas

Blvd. Antonio Quiroga 559 entre calles Sostenes Rocha y Huatabampo

- Oxxo - Flamingo

Blvd. Vildosola 19 entre calles Rosales y Zaragoza

- Oxxo - Gomez Morín

BLVD. LAZARO CARDENAS 355 entre calles LAZARO MERCADO

- Oxxo - Haciendas

ProL.Olivares-López del Castillo 3 entre calles Blvd. Progreso y Papalote

- Oxxo - Industrial

Blvd. Calesa 2 entre calles Carret. A la Colorada y Blvd. Cimarron

- Oxxo - Infonavit

Periferico Poniente 533 entre calles Olivares y Padua

- Oxxo - Isabeles

Blvd.Lazaro Cardenas 502 entre calles López del Castillo y Carlos

Caturegly

- Oxxo - Jardines

Olivares 456 entre calles Aconchi y López Portillo

- Oxxo - La Choya

PERIMETRAL NORTE 175 entre calles ESQUINA CON CALLE LA CHOYA

- Oxxo - Las Lomas

PASEO DE LAS LOMAS 852 entre calles ESQ, PASEO DE LAS PALMAS

- Oxxo - Las Palmas

Perimetral Norte 1107 entre calles Blvd.SolidaridadCallejón Jamaica

- Oxxo - Las Quintas

Paseo Las Quintas 005 entre calles Quinta Elisa y Dr. Pesqueira

- Oxxo - Lázaro Mercado

Lázaro Mercado 1395 entre calles Eduardo W.Villa y Perimetral Nte.

- Oxxo - linda Vista

Blvd. López Portillo 239 entre calles Gral.Piña Y Héroes de Caborca

- Oxxo - Los Angeles

Camino del Seri 17 entre calles Paseo de los Angeles y san Hipolito

- Oxxo - Manantiales

Blvd.Solidaridad 2 entre calles prof. Leo Sandoval y Progreso

- Oxxo - Margaritas

Margarita Maza de Juárez 579 entre calles Tepache y San Pedro

- Oxxo - Mariachi
Blvd.Luis Encinas 87 entre calles Alejandro Lazy y Ramírez
- Oxxo - Mendoza
José Ma. Mendoza 520 entre calles Arturo S.. Haro y Choyal
- Oxxo - Mercedes
PROLONGACION PERIMETRAL NORTE 165 entre calles AGUSTIN DEL CAMPO
- Oxxo - Misión del Sol
Blvd.Lopez Portillo 130 entre calles dos y tres
- Oxxo - Monteverde
Fco.Monteverde 344 entre calles Sinoquipe y Banamichi
- Oxxo - Múzaro
Blvd. Muzaro 81 entre calles Fresnos y Estribos
- Oxxo - Naranjos
Blvd. Luis Encinas 448 entre calles Bahía y Royal
- Oxxo - Noroeste
Blvd. Solidaridad 425 entre calles Lazaro Cardenas y Diego de Velasquez
- Oxxo - Nuevo Hermosillo
Blvd.Capomo 5 entre calles Carret. A la Colorada y Junta de Rios
- Oxxo - Olivares
Periférico Norte 494 entre calles Olivares y Guillermo Arreola
- Oxxo - Oriente
PERIFERICO ORIENTE 8 entre calles CALLEJON SIN NOMBRE
- Oxxo - Palo Verde

Blvd. Solidaridad 1008 entre calles Pericos y Navolato

- Oxxo - Parque Industrial

De la Plata 1 entre calles Carretera a Sahuaripa

- Oxxo - Periferico

Periferico Poniente 91 entre calles Manuel Ojeda y Primera

- Oxxo - Pilares

LOPEZ DEL CASTILLO 106 entre calles ESQUINA CALLE PILARES

- Oxxo - Piña

Gral Pinia 163 entre calles Michoacan y Tabasco

- Oxxo - Progreso

Lazaro Mercado 1289 entre calles Blvd. Progreso y Villa Bugambilia

- Oxxo - Pueblo Dorado

Blvd. Agustín F. Zamora 1 entre calles Pueblitos y Pueblo Alegre

- Oxxo - Pueblo Escondido

Pedro Salazar Felix 57 entre calles Pueblo Escondido y de la Madriguera

- Oxxo - Ramon Noriega

RAMON NORIEGA 1 entre calles ESQUINA EMETERIO OCHOA

- Oxxo - Ranchito

Sanalona 18 entre calles Santa Teresa y Perif.Ote.

- Oxxo - Rancho Viejo

Blvd. J Zamorano 163 entre calles López Riesgo y Pedro Vega

- Oxxo - Real de Minas

Mina La Bonancita 34 entre calles De los Mineros y Mina Elenita

- Oxxo - Real del Carmen

BLVD. CARLOS QUINTERO ARCE 141 entre calles
CERRADA VALLEJO Y CERRADA ISABELA

- Oxxo - Reforma

Juan Jose Aguirre 2 entre calles Reforma y Gpe.Victoria

- Oxxo - Rincón de Palmas

General Pinia 1099 entre calles Ruiseñor y Cardenal

- Oxxo - Rosales II

Periférico Norte 175-bis entre calles Reyes y Heroes de Caborca

- Oxxo - Sahuaró

Saturnino Campoy 712 entre calles Puerto Rico y Ponce

- Oxxo - San Agustín

NAVOJOA S/N entre calles ESQUINA CON AGUSTIN DEL
CAMPO

- Oxxo - San Ángel

San Carlos 52 entre calles San Gonzalo y San Pedro

- Oxxo - San Benito

Francisco Monteverde 92 entre calles Tlaxcala y Aguascalientes

- Oxxo - San Marcos

Bldv. Gaspar Luken Escalante 800 entre calles SAN MARCOS

- Oxxo - Seguro Social

Av. Seguro Social 54 entre calles Río Mayo y Perimetral

- Oxxo - Sonacer

JOSE MARIA MENDOZA S/N entre calles IGNACIO SOTO

- Oxxo - Sonora
COLOSIO 48 entre calles MATAMOROS Y GUERRERO
- Oxxo - Topahue
Reforma 308 entre calles Topahue y Santa Rosalia
- Oxxo - Valencia
BLVD. QUIROGA 0001 entre calles JORGE VALENCIA
- Oxxo - Valle
Gral. Reyes 931 entre calles Blvd. Progreso y Vereda del Pueblo
- Oxxo - Valle del Marquez
BLVD. LIBERTAD 116 entre calles TEPOZTLAN Y CHICHENITZA
- Oxxo - Valle del Portal
Av. Sierra Del Sur 164 entre calles Sierra del Tule y Carrizales
- Oxxo - Vildósola
Blvd.Vildosola 232 entre calles De la Roca y de la Piedra
- Oxxo - Villa del Cortez
José María Escriba 123 entre calles Arcelia Moraga y de los Alcaldes
- Oxxo - Villa Dorada
VILLAREAL 143 entre calles ALEJANDRO SOBARSO
- Oxxo - Villa Verde
SAN MIGUEL 1 entre calles SAN ROGELIO Y SAN EFRAIN
- Oxxo - Villas del Real
Blvd.Progreso 185 entre calles Villa del Real y Bugambilia
- Oxxo - Villas del Rey

Paseo del Lago 56 entre calles Paseo de las Lomas

- Oxxo - Villas del Sur

BLVD. SANTA CLARA 00000 entre calles VILLA HIDALGO Y
VILLA ALCALA

- Oxxo - Y Griega

Blvd.Vildosola 351 entre calles Callejón 15 y Blvd. Solidaridad

- Oxxo - Zapata

Francisco Villa 115 entre calles Emiliano Zapata y calle s/n



EL COLEGIO
DE SONORA
BIBLIOTECA
GERARDO CORNEJO MURRIETA



2013
AÑO DE LA
SALUD, EDUCACION
Y DEPORTE

DIRECCION GENERAL DE TRANSPORTE
OFICIO DGT.-008732/2013

2013: Año de la Educación, Salud y Deporte
Hermosillo, Sonora, 28 de Agosto de 2013

**LIC. VICTOR RAMON DELGADO ZAMUDIO
EL DIRECTOR JURIDICO DE LA SECRETARIA
DE INFRAESTRUCTURA Y DESARROLLO URBANO
P R E S E N T E.-**

En atención a su memorándum **DJ/00399/13**, de fecha de recibido el día 19 de Agosto del 2013, por esta Dirección General a mi cargo, donde nos notifica de una solicitud de acceso a la información pública del Estado, interpuesta por el C. FRANCISCO JAVIER LANDEROS JAIME, en la cual solicita la lista con los nombres de los concesionarios del transporte existentes en Hermosillo en 2012, sus rutas de transporte y número de unidades con que cuenta cada uno.

Al respecto me permito informar que en lo dispuesto en el artículo 21 fracción III y VII de la Ley de Acceso a la información pública, es información reservada.

Sin más por el momento, quedo a sus apreciables órdenes.

ATENTAMENTE



**PRISCILIANO MELENDREZ BARRIOS
EL DIRECTOR GENERAL DE TRANSPORTE**

JACH/sbg*

• * * * * *
• UN NUEVO SONORA •

CENTRO DE GOBIERNO, DIRECCION GENERAL DE TRANSPORTE
COMÓNFORT Y PASEO DEL RIO SONORA, EDIFICIO SONORA 3ER. PISO ALA NORTE
HERMOSILLO, SONORA. MÉXICO. CP. 83260, TEL 108 19 50 sidur.gob.mx

Anexo 3. Lista de concesionarios del transporte público urbano de Hermosillo actualizada hasta 2009.

<i>No. Concesión</i>	<i>Concesionario</i>	<i>Marca</i>
P020324HLLO.	Abel Jauregui Duarte	Administración SUBA
P020313HLLO.	Abraham Heriberto Sánchez Bautista	Administración SUBA
P020428HLLO.	Adalberto Chavarria Corrales	Administración SUBA
P020098HLLO.	Adalberto Maytorena Zepeda	Administración SUBA
P020019HLLO.	Adela Flores de García	Administración SUBA
P020475HLLO.	Alain Torres Ochoa	FAMSA
P020281HLLO.	Alain Torres Ochoa	Dina
P020275HLLO.	Alain Torres Ochoa	Administración SUBA
P020395HLLO.	Alberto Bustamante López	Administración SUBA
P020393HLLO.	Alberto Bustamante López	Administración SUBA
P020187HLLO.	Alberto García Avila	Administración SUBA
P020116HLLO.	Alberto Romo Romo	Administración SUBA
P020417HLLO.	Alejandro Bringas Espinoza	Administración SUBA
P020284HLLO.	Alejandro Ríos Higuera	Administración SUBA
P020242HLLO.	Alejandro Ríos Higuera	Administración SUBA
P020272HLLO.	Alejandro Ríos Higuera	Administración SUBA
P020047HLLO.	Alfonso Cordova	Administración SUBA
P020233HLLO.	Alicia Martínez Rivera	Administración SUBA
P020070HLLO.	Alicia Martínez Rivera	Administración SUBA
P020410HLLO.	Alma Angélica Siqueiros Elías	Administración SUBA
P020254HLLO.	Alma Leticia Puentes Álvarez	Administración SUBA
P020033HLLO.	Alma Leticia Ruíz Gonzalez	Administración SUBA
P020121HLLO.	Alma Lorenia Duarte Moreno	Administración SUBA
P020398HLLO.	Alonso Burrola Encinas	Administración SUBA
P020123HLLO.	Amado Bobadilla Pardo	Administración SUBA
P020252HLLO.	Amelia Oviedo Pacheco	Administración SUBA
P020447HLLO.	Ana Dolores Rascón Barraza	Administración SUBA
P020106HLLO.	Ana Lourdes Rodríguez Hurtado	Administración SUBA
P020134HLLO.	Anaida Ramírez Trujillo	Administración SUBA
P020020HLLO.	Ángel Cárdenas Lara	Administración SUBA
P020085HLLO.	Angelica María Miranda Torres	Administración SUBA
P020044HLLO.	Antonia Durazo Durazo	Administración SUBA
P020446HLLO.	Antonio Noriega Arvizu	Administración SUBA
P020029HLLO.	Antonio Tapia Pino	Administración SUBA
P020315HLLO.	Antonio Yanez Sagasta	Administración SUBA
P020413HLLO.	Ariel Bustamante López	Administración SUBA
P020182HLLO.	Armando Burgos Paredes	Administración SUBA
P020081GYM	Autobuses Urbanos Turismo y Foraneo de Guaymas, S.A. de C.V.	DINA
P020185HLLO.	Beatriz Castro Tapia	Mercedes Benz

P020251HLLO.	Beatriz Marina Paredones Araque	Administración SUBA
P020238HLLO.	Beatriz Marina Paredones Araque	Administración SUBA
P020079HLLO.	Beatriz Marina Paredones Araque	Administración SUBA
P020301HLLO.	Beatriz Salazar López	Administración SUBA
P020364HLLO.	Benjamín Acedo Fuentes	Administración SUBA
P020125HLLO.	Benjamín Chávez Ruíz	Administración SUBA
P020394HLLO.	Benjamín Chávez Ruíz	Administración SUBA
P020009HLLO.	Benjamín Chávez Ruíz	Administración SUBA
P020025HLLO.	Benjamín Lamberto Acedo Bustamante	Administración SUBA
P020322HLLO.	Benjamín Lamberto Acedo Bustamante	Administración SUBA
P020177HLLO.	Benjamín Lamberto Acedo Bustamante	Administración SUBA
P020200HLLO.	Benjamín López Tampia	Administración SUBA
P020296HLLO.	Benjamín Madrid Martínez	Administración SUBA
P020119HLLO.	Benjamín Madrid Martínez	Administración SUBA
P020320HLLO.	Berenice González Herrera	Administración SUBA
P020308HLLO.	Carlos Arias Miranda	Administración SUBA
P020244HLLO.	Carlos César Franco Portillo	Dina
P020495HLLO.	Carlos Gonzali Meneses	Administración SUBA
P020372HLLO.	Carlos Guillermo Miranda Torres	Administración SUBA
P020406HLLO.	Carlos Montaña León	Administración SUBA
P020201HLLO.	Carlos Torres Ramírez	Administración SUBA
P020138HLLO.	Carlos Torres Ramírez	Administración SUBA
P020011HLLO.	Cecilia Guadalupe Genesta Leyva	Administración SUBA
P020390HLLO.	Cecilia Vivas Rodríguez	Administración SUBA
P020337HLLO.	Celia Grijalva de Beltrán	Administración SUBA
P020478HLLO.	Claudia Lizette Valencia Armenta	Internacional
P020373HLLO.	Claudia Lizette Valencia Armenta	Administración SUBA
P020179HLLO.	Claudia María Gil Yañez	Administración SUBA
P020060HLLO.	Concepción Daniel Lucero	Ford
P020374HLLO.	Construcciones Nusa, S.A. de C.V.	Administración SUBA
P020241HLLO.	Construcciones Nusa, S.A. de C.V.	Administración SUBA
P020262HLLO.	Cruz Fidel García Linares	Administración SUBA
P020396HLLO.	Cuauhtemoc Montes de Oca Muciño	Administración SUBA
P020112HLLO.	Cuauhtemoc Montes de Oca Muciño	Administración SUBA
P020100HLLO.	Cuauhtemoc Montes de Oca Muciño	Administración SUBA
P020375HLLO.	David Jauregui Duarte	Administración SUBA
P020327HLLO.	David Jauregui Duarte	Administración SUBA
P020340HLLO.	David Robles Ontiveros	Administración SUBA
P020326HLLO.	Debora González Herrera	Administración SUBA
P020245HLLO.	Debora González Herrera	Administración SUBA
P020253HLLO.	Debora González Herrera	Administración SUBA
P020349HLLO.	Delfina Chávez Sánchez	Administración SUBA

P020128HLLO.	Delfina Chávez Sánchez	Administración SUBA
P020114HLLO.	Delfino Hernández Ascencio	Administración SUBA
P020377HLLO.	Delia Acuña de la T. Meza	Administración SUBA
P020152HLLO.	Delia Acuña de la T. Meza	Administración SUBA
P020311HLLO.	Denia Margarita Pérez Ruíz	Administración SUBA
P020140HLLO.	Deyanira Cecilia López Montoya	Administración SUBA
P020439HLLO.	Dolores Veronica Gil Yañez	Administración SUBA
P020090HLLO.	Dolores Veronica Gil Yañez	Administración SUBA
P020113HLLO.	Dora Alicia Gonzali Meneses	Administración SUBA
P020051HLLO.	Dora Alicia Gonzali Meneses	Administración SUBA
P020039HLLO.	Eberto Alegría Valenzuela	Administración SUBA
P020367HLLO.	Edith Valencia Terán	Administración SUBA
P020239HLLO.	Edith Valencia Terán	Administración SUBA
P020232HLLO.	Eduardo Gaspar Fierro	Administración SUBA
P020057HLLO.	Eduardo Ibañez Vasquez	Administración SUBA
P020345HLLO.	Elizabeth Valencia Terán	Administración SUBA
P020156HLLO.	Elizabeth Valencia Terán	Administración SUBA
P020096HLLO.	Elizabeth Valencia Terán	Administración SUBA
P020036HLLO.	Elsa Leyva Armenta	Administración SUBA
P020204HLLO.	Elvia Cornejo Arenas	Administración SUBA
P020476HLLO.	Emilio Gerardo Quezada	FAMSA
P020288HLLO.	Emilio Gerardo Quezada	Administración SUBA
P020289HLLO.	Emilio Gerardo Quezada	Dina
P020412HLLO.	Emilio González Pérez	Administración SUBA
P020403HLLO.	Emilio González Pérez	Administración SUBA
P020105HLLO.	Enrique Maytorena Minjarez	Administración SUBA
P020092HLLO.	Enrique Maytorena Minjarez	Administración SUBA
P020094HLLO.	Enrique Maytorena Minjarez	Administración SUBA
P020408HLLO.	Enrique Quintanar Ruíz	Administración SUBA
P020316HLLO.	Enrique Velázquez Gutiérrez	Administración SUBA
P020305HLLO.	Enrique Velázquez Gutiérrez	Administración SUBA
P020122HLLO.	Enriqueta Vidales de Monreal	Administración SUBA
P020014HLLO.	Esperanza Díaz Cota	Administración SUBA
P020154HLLO.	Esperanza Olivas Estrella	Administración SUBA
P020130HLLO.	Esperanza Romero Fontes	Administración SUBA
P020436HLLO.	Espiridion Ignacio Castelo Aguilar	Administración SUBA
P020265HLLO.	Esther González Sabori	Administración SUBA
P020218HLLO.	Esther González Sabori	Administración SUBA
P020418HLLO.	Eutimio Julio Ruelas Encinas	Administración SUBA
P020236HLLO.	Eutimio Julio Ruelas Encinas	Administración SUBA
P020246HLLO.	Federico Molina Ocaña	Administración SUBA
P020433HLLO.	Feliciano Morales García	Administración SUBA

P020194HLLO.	Felicitas Clemente Santiago	Administración SUBA
P020058HLLO.	Felipe Ángel Machichi Muñoz	Administración SUBA
P020042HLLO.	Felipe de Jesús Mora Rodríguez	Administración SUBA
P020504HLLO.	Felipe Figueroa Guerrero	Dina
P020250HLLO.	Felipe Flores Davalos	Administración SUBA
P020203HLLO.	Felipe Jauregui Duarte	Administración SUBA
P020378HLLO.	Félix José Luis Valdez Valencia	Administración SUBA
P020234HLLO.	Feliz Chavarria Corrales	Administración SUBA
P020347HLLO.	Fernando Carrillo Dávila	Administración SUBA
P020040HLLO-	Fernando Lorenzo Manjarrez jimenez	Administración SUBA
P020202HLLO.	Fidel Bringas López	Administración SUBA
P020209HLLO.	Fidel Bringas López	Administración SUBA
P020422HLLO.	Francisca Sánchez Cañez	Administración SUBA
P020056HLLO-	Francisco Alberto Castillo Bustamante	Freightliner
P020111HLLO.	Francisco Antonio López Soto	Administración SUBA
P020222HLLO.	Francisco Armando Quijada Luna	Administración SUBA
P020225HLLO.	Francisco Armando Quijada Luna	Administración SUBA
P020071HLLO.	Francisco Arredondo Acosta	Administración SUBA
P020008HLLO.	Francisco Bravo Granillo	Administración SUBA
P020157HLLO.	Francisco Castro Fajardo	Administración SUBA
P020027HLLO.	Francisco Ernesto Martínez	Administración SUBA
P020350HLLO.	Francisco Javier Bravo Villaescusa	Administración SUBA
P020538HLLO.	Francisco Javier Bravo Villaescusa	Administración SUBA
P020055HLLO.	Francisco Javier Gómez Blanco	Administración SUBA
P020474HLLO.	Francisco Javier Perez Machichi	Administración SUBA
P020196HLLO.	Francisco Javier Rico Valenzuela	Administración SUBA
P020376HLLO.	Francisco Javier Trejo Molina	Administración SUBA
P020293HLLO.	Francisco López Álvarez	Administración SUBA
P020323HLLO.	Francisco Mendez Leyva	Administración SUBA
P020331HLLO.	Francisco Mendez Leyva	Administración SUBA
P020076HLLO.	Francisco Rafael López Álvarez	Administración SUBA
P020221HLLO.	Francisco Rascón Ocaño	Administración SUBA
P020213HLLO.	Fredeberto Yanez Sagasta	Administración SUBA
P020220HLLO.	Gabriela Solorzano Montaña	Administración SUBA
P020333HLLO.	Gamal Abdel Romanos Moysen	Administración SUBA
P020259HLLO.	Gamal Abdel Romanos Moysen	Administración SUBA
P020426HLLO.	Gamaliel Antonio Aguilar León	Administración SUBA
P020435HLLO.	Genaro Velarde Tizado	Administración SUBA
P020162HLLO.	Genaro Velarde Tizado	Administración SUBA
P020158HLLO.	Gerardo Arriaga Guizar	Administración SUBA
P020411HLLO.	Gilberto Herrera Rodríguez	Administración SUBA
P020397HLLO.	Gilberto Herrera Rodríguez	Administración SUBA

P020172HLLO.	Gisela Maura Gutiérrez Carrete	Administración SUBA
P020133HLLO.	Gisela Maura Gutiérrez Carrete	Administración SUBA
P020049HLLO.	Gisela Maura Gutiérrez Carrete	Administración SUBA
P020405HLLO.	Gloria Alicia Sotomayor Romero	Administración SUBA
P020016HLLO.	Gloria Alicia Sotomayor Romero	Administración SUBA
P020180HLLO.	Graciela Rascón Barraza	Administración SUBA
P020317HLLO.	Graciela Razcón Barraza	Administración SUBA
P020402HLLO.	Guadalupe Escalante Robledo	Administración SUBA
P020145HLLO.	Guadalupe Escalante Robledo	Administración SUBA
P020068HLLO.	Guadalupe Gracia Rivera	Administración SUBA
P020229HLLO.	Guillermo Morales Montoya	Administración SUBA
P020117HLLO.	Guillermo Morales Montoya	Administración SUBA
P020104HLLO.	Guillermo Morales Montoya	Administración SUBA
P020109HLLO.	Guillermo Morales Romero	Administración SUBA
P020292HLLO.	Héctor Manuel Graham Soqui	Administración SUBA
P020416HLLO.	Héctor Manuel Sánchez Salido	Administración SUBA
P020175HLLO.	Héctor Roberto Jaime Burrola	Administración SUBA
P020339HLLO.	Heleodoro Valle Grijalva	Administración SUBA
P020330HLLO.	Heriberto Ortega Ruíz	Administración SUBA
P020341HLLO.	Heriberto Ortega Ruíz	Administración SUBA
P020136HLLO.	Heriberto Ortega Ruíz	Administración SUBA
P020365HLLO.	Heriberto Vázquez Sánchez	Dina
P020279HLLO.	Herlinda Cruz Samaniego	Administración SUBA
P020031HLLO.	Hilda Garcilazo Rojas	Administración SUBA
P020197HLLO.	Hilda Yolanda Guerrero Zavala	Administración SUBA
P020387HLLO.	Hirám Jonathan Gallegos Pardo	Administración SUBA
P020101HLLO.	Idelfonso Trujillo Coronado	Administración SUBA
P020503HLLO.	Imelda López Peralta	Administración SUBA
P020334HLLO.	Imelda Olguín Melendrez	Administración SUBA
P020131HLLO.	Imelda Olguín Melendrez	Administración SUBA
P020137HLLO.	Imelda Olguín Melendrez	Administración SUBA
P020132HLLO.	Inocente Javier Madrid Muñoz	Administración SUBA
P020255HLLO.	Isnarda Orangel Navarro Ortíz	Administración SUBA
P020215HLLO.	Israel Cruz Varela	Administración SUBA
P020205HLLO.	J. Álvaro Gutiérrez Rangel	Administración SUBA
P020307HLLO.	Jacinto Rojas Borboa	Administración SUBA
P020441HLLO.	Jaime Saúl Ramos Benítez	Administración SUBA
P020258HLLO.	Jesús Alberto Hernández Buelna	Administración SUBA
P020489HLLO.	Jesús Alberto Hernández Buelna	Administración SUBA
P020368HLLO.	Jesús Ángel Hernández Dominguez	Administración SUBA
P020045HLLO.	Jesús Avila Pimentel	Administración SUBA
P020352HLLO.	Jesús Chávez Echeverría	Administración SUBA

P020095HLLO.	Jesús Chávez Echeverria	Administración SUBA
P020153HLLO.	Jesús Chávez Echeverria	Administración SUBA
P020208HLLO.	Jesús Eleazar Salazar Torres	Administración SUBA
P020198HLLO.	Jesús Eleazar Salazar Torres	Administración SUBA
P020087HLLO.	Jesús Enrique López Ochoa	Administración SUBA
P020043HLLO.	Jesús Flores Arias	Administración SUBA
P020348HLLO.	Jesús Manuel Rodríguez Grijalva	Administración SUBA
P020124HLLO.	Jesús Martín Quijada Orozco	Administración SUBA
P020325HLLO.	Joel Jauregui Armenta	Administración SUBA
P020230HLLO.	Jorge Almendariz Mendez	Administración SUBA
P020310HLLO.	Jorge Alvidrez Molina	Administración SUBA
P020319HLLO.	Jorge Arturo Puebla Valenzuela	Administración SUBA
P020260HLLO.	Jorge Arturo Puebla Valenzuela	Administración SUBA
P020091HLLO.	Jorge Enrique Paz Quiñones	Administración SUBA
P020366HLLO.	Jorge Luis Muñoz Almada	Administración SUBA
P020231HLLO.	Jorge Luis Muñoz Almada	Administración SUBA
P020237HLLO.	Jorge Luis Muñoz Almada	Administración SUBA
P020149HLLO.	Jorge Luis Muñoz Monreal	Administración SUBA
P020022HLLO.	Jorge Muñoz Monreal	Administración SUBA
P020050HLLO.	José Alfredo Davila Davila	Administración SUBA
P020371HLLO.	José Alfredo Ramírez Tarazón	Administración SUBA
P020023HLLO.	José Álvaro Gutiérrez Rangel	Administración SUBA
P020404HLLO.	José Arturo Valenzuela Palafox	Administración SUBA
P020024HLLO.	José Aureliano Barraza Hernández	Administración SUBA
P020062HLLO.	José Eduardo Lugo Arredondo	Administración SUBA
P020290HLLO.	José Francisco Madrid Galaz	Administración SUBA
P020276HLLO.	José Francisco Madrid Galaz	Administración SUBA
P020442HLLO.	José Francisco Madris Galáz	Administración SUBA
P020300HLLO.	José Grijalva Carrillo	Administración SUBA
P020219HLLO.	José Guadalupe Ortega Ruiz	Administración SUBA
P020399HLLO.	José Isabel Torres Anaya	Administración SUBA
P020309HLLO.	José Jesús Quiroga Quiroga	Administración SUBA
P020081HLLO.	José Jesús Salas Hernández	Administración SUBA
P020214HLLO.	José Luis Aguayo Valenzuela	Administración SUBA
P020263HLLO.	José Luis Gerardo Moreno	Administración SUBA
P020151HLLO.	José Luis López Llanez	Administración SUBA
P020135HLLO.	José Luis Nava González	Administración SUBA
P020103HLLO.	José María Ochoa Uriarte	Administración SUBA
P020497HLLO.	José Ricardo Ríos Bartolini	Administración SUBA
P020080HLLO.	José Santiago Valdez Quintero	Administración SUBA
P020432HLLO.	José Soledad Ramírez Trujillo	Administración SUBA
P020186HLLO.	Jospe Martín Campa Duarte	Administración SUBA

P020034HLLO.	Juan Francisco Salazar Arriaga	Administración SUBA
P020356HLLO.	Juan Manuel Llanez Ortega	Administración SUBA
P020493HLLO.	Julio Ríos Llanes	Administración SUBA
P020302HLLO.	Justo Manuel Grijalva Corral	Administración SUBA
P020212HLLO.	Karla Mariana Arvayo Baldenegro	Administración SUBA
P020415HLLO.	Leticia Duarte Willem	Administración SUBA
P020445HLLO.	Leticia Martínez Castro	Administración SUBA
P020035HLLO.	Lizandro Escobar Castellanos	Administración SUBA
P020052HLLO.	Lorena Rascón Barraza	Administración SUBA
P020028HLLO.	Lourdes Encinas Castillo	Administración SUBA
P020247HLLO.	Luis Alberto López Ochoa	Dina
P020283HLLO.	Luis Alberto López Ochoa	Dina
P020189HLLO.	Luis Alberto López Ochoa	Dina
P020423HLLO.	Luis Antonio Arvizu Navarrete	Administración SUBA
P020343HLLO.	Luis Elías Contreras Ibarra	Administración SUBA
P020304HLLO.	Luis Felipe Gracia Apodaca	Administración SUBA
P020173HLLO.	Luis Francisco Gonzalez Vera	Administración SUBA
P020409HLLO.	Luis Javier Rodarte	Administración SUBA
P020235HLLO.	Luis Javier Rodarte	Administración SUBA
P020170HLLO.	Luis Javier Rodarte	Administración SUBA
P020400HLLO.	Luis Manuel Islas Cordova	Administración SUBA
P020270HLLO.	Luis Rocha Ballesteros	Administración SUBA
P020363HLLO.	Luis Vargas Pimentel	Administración SUBA
P020217HLLO.	Luis Vargas Pimentel	Administración SUBA
P020174HLLO.	Luz del Carmen Peña Gámez	Administración SUBA
P020424HLLO.	Manuel Castro García	Administración SUBA
P020171HLLO.	Manuel Castro García	Administración SUBA
P020078HLLO.	Manuel Castro García	Administración SUBA
P020496HLLO.	Manuel de Jesús Sonoqui Verdugo	Administración SUBA
P020392HLLO.	Manuel Eduardo Madonia Barcelo	Administración SUBA
P020318HLLO.	Manuel Eduardo Madonia Barcelo	Administración SUBA
P020287HLLO.	Manuel Maria Madrid Galáz	Administración SUBA
P020429HLLO.	Manuel Onorio Zazueta	Administración SUBA
P020030HLLO.	Manuel Solis Arriaga	Administración SUBA
P020004HLLO.	Manuel Solis Arriaga	Administración SUBA
P020354HLLO.	Manuel Trejo Gallego	Administración SUBA
P020089HLLO.	Marco Antonio Aguilar Valdez	DINA
P020150HLLO.	Marco Antonio Manjarrez Orduño	Administración SUBA
P020037HLLO.	Marco Antonio Manjarrez Orduño	Administración SUBA
P020086HLLO.	Marco Antonio Valdez Aguilar	Dina
P020147HLLO.	Margarita Martina Griego Durazo	Administración SUBA
P020129HLLO.	Margot Aguilar Mendivil	Administración SUBA

P020127HLLO-	María Alejandra Sánchez Tapia	Administración SUBA
P020110HLLO.	María Alejandra Sánchez Tapia	Administración SUBA
P020227HLLO.	María Alicia Sierra Ruíz	Administración SUBA
P020165HLLO	María Antonieta Baldenegro	Administración SUBA
P020077HLLO.	María Antonieta Baldenegro	DINA
P020369HLLO.	María Cristina Hernández Ruíz	Administración SUBA
P020243HLLO.	María de Jesús Monreal Vidales	Administración SUBA
P020005HLLO.	María de la Luz González Sánchez	Administración SUBA
P020267HLLO.	María de los Angeles Antunez Salas	Dina
P020013HLLO.	María de los Angeles Olivas Arvayo	Administración SUBA
P020357HLLO.	María del Rosario Aguilar Bustamante	Administración SUBA
P020159HLLO.	María del Rosario Cortéz Márquez	Administración SUBA
P020494HLLO.	María del Rosario Irene Abril	Administración SUBA
P020167HLLO.	María del Rosario Maríquez López	Administración SUBA
P0200093HLLO.	María del Socorro Concepción Carranza Davila	Administración SUBA
P020017HLLO.	María Delia Acosta Noriega	Administración SUBA
P020477HLLO.	María Dolores Meza Soto	Mercedenz Bens
P020041HLLO.	María Elena García Mejía	Administración SUBA
P020142HLLO.	María Emilia Valenzuela Valenzuela	Administración SUBA
P020046HLLO.	María Esthela Haros Clark	Administración SUBA
P020379HLLO.	María Esther Navarro Clemens	Administración SUBA
P020420HLLO.	María Fidelia Anita Olivas Bringas	Administración SUBA
P020391HLLO.	María Fidelia Anita Olivas Bringas	Administración SUBA
P020362HLLO.	María Gámez Bonilla	Administración SUBA
P020434HLLO.	María Gertrudis Campa Jaime	Administración SUBA
P020190HLLO.	María Gertrudis Campa Jaime	Administración SUBA
P020007HLLO.	María Jesús López Monteño	Administración SUBA
P020075HLLO.	María Jesús Monreal Vidales	Administración SUBA
P020048HLLO.	María Jesús Moreno Aguilar	Administración SUBA
P020118HLLO.	María José Romo Doumerc	Administración SUBA
P020120HLLO.	María Justina Doumerc Parra de Romo	Administración SUBA
P020256HLLO.	María Luisa Amaya Cordova	Administración SUBA
P020211HLLO.	María Luisa Bringas Espinoza	Administración SUBA
P020207HLLO.	María Luisa Hernández Dominguez	Administración SUBA
P020216HLLO.	María Luisa Hernández Dominguez	Administración SUBA
P020176HLLO.	María Luisa Hernández Dominguez	Administración SUBA
P020191HLLO.	María Matilde León Badilla	Administración SUBA
P020502HLLO.	María Ofelia Díaz Borbón	Administración SUBA
P020108HLLO.	María Ofelia Negrete Vda. De Rubio	Administración SUBA
P020444HLLO.	María Xotchitl Gastelum Peñuñuri	Administración SUBA
P020299HLLO.	María Xotchitl Gastelum Peñuñuri	Administración SUBA
P020084HLLO.	María Xotchitl Gastelum Peñuñuri	Administración SUBA

P020195HLLO.	Marina Raquel Munguia Felix	Administración SUBA
P020065HLLO.	Mario Álvarez Mendoza	Administración SUBA
P020274HLLO.	Mario Astorga López	Administración SUBA
P020021HLLO.	Mario Astorga López	Administración SUBA
P020073HLLO.	Mariza de León del Bosque Cortez	Administración SUBA
P020168HLLO.	Martha Beatriz Valles Avilez	Administración SUBA
P020223HLLO.	Martha Cecilia Peraza Millanes	Administración SUBA
P020249HLLO.	Martha Elena Cano Flores	Administración SUBA
P020346HLLO.	Martha Olivia Heras Portillo	Administración SUBA
P020061HLLO.	Martha Olivia Heras Portillo	Administración SUBA
P020178HLLO.	Martín Antonio Gil Yañez	Administración SUBA
P020342HLLO.	Martín Aranda Saavedra	Administración SUBA
P020188HLLO.	Martín Octavio Montoya Galaz	Administración SUBA
P020018HLLO.	Martiniano Barcelo Plaza	Administración SUBA
P020543HLLO.	Martón Aranda Saavedra	
P020298HLLO.	Matilde Lorena Cota Escarcega	Administración SUBA
P020003HLLO.	Mauro Gilberto Garza González	Administración SUBA
P020069HLLO.	Mayra Janette Díaz Ruíz	Administración SUBA
P020115HLLO.	Merdardo Chávez Sánchez	Administración SUBA
P020226HLLO.	Miguel Ángel Villarreal Gauna	Administración SUBA
P020088HLLO.	Modesto Benitez Bustillos	Administración SUBA
P020072HLLO.	Modesto Benitez Bustillos	Administración SUBA
P020358HLLO.	Noé Fontes Gutiérrez	Administración SUBA
P020389HLLO.	Norma Dolores Meza Fimbres	Administración SUBA
P020099HLLO.	Norma Dolores Meza Fimbres	Administración SUBA
P020268HLLO.	Octavio Romanos Flores	Administración SUBA
P020312HLLO.	Olga Alicia Luna Bojorquez	Administración SUBA
P020228HLLO.	Olga Alicia Luna Bojorquez	Administración SUBA
P020166HLLO.	Omar Hernandez Buelna	Administración SUBA
P020184HLLO.	Oscar Cornejo Campa	Administración SUBA
P020240HLLO.	Oscar García Avila	Administración SUBA
P020335HLLO.	Oscar Madrid Galáz	Administración SUBA
P020282HLLO.	Oscar Madrid Galáz	Administración SUBA
P020278HLLO.	Oscar Madrid Galáz	Administración SUBA
P020054HLLO.	Pablo Clemente Carreon Pacheco	Administración SUBA
P020386HLLO.	Pablo Ramos Quijada	Administración SUBA
P020328HLLO.	Pablo Ramos Quijada	Administración SUBA
P020515HLL.	Patricio Valenzuela Cornejo	Administración SUBA
P020380HLLO.	Patricio Valenzuela Cornejo	Administración SUBA
P020148HLLO.	Patricio Valenzuela Cornejo	Administración SUBA
P020360HLLO.	Paúl Barnes Contreras	Administración SUBA
P020193HLLO.	Pedro Arellano Aguilar	Administración SUBA

P020383HLLO.	Pedro Armando López Bustamante	Administración SUBA
P020437HLLO.	Porfiria Fernández de la Vara	Administración SUBA
P020332HLLO.	Porfirio Díaz Fajardo	Administración SUBA
P020006HLLO.	Ramón Armando Moreno Aguilar	Administración SUBA
P020370HLLO.	Ramón Lucero Molina	Administración SUBA
P020139HLLO.	Ramón Romero Bringas	Administración SUBA
P020261HLLO.	Ramón Romero Piña	Administración SUBA
P020038HLLO.	Ramón Romero Piña	Administración SUBA
P020355HLLO.	Reducindo Barraza Hernández	Administración SUBA
P020067HLLO.	Reducindo Barraza Hernández	Administración SUBA
P020224HLLO.	REVOCADA	Revocada
P020273HLLO.	Reyes Alejandro Yanez Medina	Administración SUBA
P020351HLLO.	Ricardo Esteban Garza González	Administración SUBA
P020161HLLO.	Rigoberto Saldate Herrera	Administración SUBA
P020501HLLO.	Rita Lucero Palacios	Administración SUBA
P020002HLLO.	Roberto Loera González	Administración SUBA
P020160HLLO.	Roberto Miranda Torres	Administración SUBA
P020353HLLO.	Rodolfo Araon Oviedo Peralta	Administración SUBA
P020271HLLO.	Rodolfo Badilla Molina	Administración SUBA
P020285HLLO.	Rodolfo Geovanni Romanos Sosa	Administración SUBA
P020295HLLO.	Rogelio Encinas Encinas	Administración SUBA
P020097HLLO.	Rogelio Oviedo Peralta	Administración SUBA
P020143HLLO.	Rogoberto Saldate Herrera	Administración SUBA
P020361HLLO.	Román López Álvarez	Administración SUBA
P020297HLLO.	Rosario Acuña Ortiz	Dina
P020012HLLO.	Ruben Fernando Morales Araiza	Administración SUBA
P020015HLLO.	Ruben Salazar López	Administración SUBA
P020514HLLO.	Sabas Cornejo Campa	Administración SUBA
P020344HLLO.	Salvador Jauregui Duarte	Administración SUBA
P020146HLLO.	Salvador Vazquez Sánchez	Administración SUBA
P020141HLLO.	Samuel Héctor Zamora Vázquez	Administración SUBA
P020163HLLO.	Sergio Cornejo Campa	Administración SUBA
P020206HLLO.	Sergio Miranda Torres	Administración SUBA
P020407HLLO.	Sergio Vázquez Siqueiros	Administración SUBA
P020264HLLO.	Severiano Valencia Aguilar	Administración SUBA
P020280HLLO.	Silvia Peñuluri Pacheco	Administración SUBA
P020107HLLO.	Silvia Peñuluri Pacheco	Administración SUBA
P020388HLLO.	Sixto Bernardo Pacheco Benítez	Administración SUBA
P020269HLLO.	Sociedad Integradora y Concentradora de Transporte Urbano de Hermosillo S.A. de C.V.	Administración SUBA

P020266HLLO.	Sociedad Integradora y Concentradora de Transporte Urbano de Hermosillo S.A. de C.V.	Administración SUBA
P020183HLLO.	Sociedad Integradora y Concentradora de Transporte Urbano de Hermosillo S.A. de C.V.	Administración SUBA
P020026HLLO.	Sociedad Integradora y Concentradora de Transporte Urbano de Hermosillo S.A. de C.V.	Administración SUBA
P020294HLLO.	Sonia Delfina Bernal Santacruz	Administración SUBA
P020144HLLO.	Sonia Delfina Bernal Santacruz	Administración SUBA
P020155HLLO.	Sonia Delfina Bernal Santacruz	Administración SUBA
P020381HLLO.	Susana Evangelina Guerrero Laureano	Administración SUBA
P020336HLLO.	Susana Vázquez Biebrich	Administración SUBA
P020192HLLO.	Teodoro Mazón Carrazco	Administración SUBA
P020199HLLO.	Tomas García Zuñiga	Administración SUBA
P020425HLLO.	Transporte Especial de Pasaje S.A. de C.V.	Administración SUBA
P020257HLLO.	Transporte Especial de Pasaje S.A. de C.V.	Administración SUBA
P020102HLLO.	Transporte Especial de Pasaje S.A. de C.V.	Administración SUBA
P020053HLLO.	Venruta Antonio Nuñez Robles	Administración SUBA
P020519HLLO.	Veronica Sulema Santacruz Madrid	Administración SUBA
P020414HLLO.	Víctor Edmundo Díaz Gutierrez	Administración SUBA
P020438HLLO.	Víctor Eduardo Hernández Fernández	Administración SUBA
P020210HLLO.	Víctor Manuel Cornejo Campa	Administración SUBA
P020164HLLO.	Víctor Manuel Cornejo Campa	Administración SUBA
P020126HLLO.	Víctor Manuel Cornejo Campa	Administración SUBA
P020359HLLO.	Víctor Manuel Díaz Cota	Administración SUBA
P020169HLLO.	Víctor Manuel Díaz Cota	Administración SUBA
P020066HLLO.	Víctor Manuel Díaz Cota	Administración SUBA
P020083HLLO.	Víctor Manuel Durazo	Administración SUBA
P020314HLLO.	Víctor Manuel Ibarra Encinas	Administración SUBA
P020306HLLO.	Víctor Manuel Ibarra Encinas	Administración SUBA
P020303HLLO.	Víctor Manuel Ibarra Encinas	Administración SUBA
P020404HLLO.	Víctor Manuel Ibarra Gámez	Administración SUBA
P020421HLLO.	Víctor Manuel Ibarra Gámez	Administración SUBA
P020382HLLO.	Víctor Manuel Loreto Durazo	Administración SUBA
P020427HLLO.	Víctor Manuel Rubio García	Administración SUBA
P020291HLLO.	Víctor Manuel Valenzuela Cornejo	Administración SUBA
P020385HLLO.	Víctor Manuel Valenzuela Cornejo	Administración SUBA
P020248HLLO.	Víctor Manuel Valenzuela Cornejo	Administración SUBA
P020032HLLO.	Víctor Valencia Gonzalez	Administración SUBA
P020010HLLO.	Yolanda García Flores	Administración SUBA
P020321HLLO.	Ysmael Ramírez Trujillo	Administración SUBA

Anexo 4. Funciones de la empresa BEA

BEA

Inicio | Grupo Bea | Productos | **Proyectos** | Consultoría | Noticias Bea | Negocios | **Usuario**

Proyecto:
MONITOREO DEL SERVICIO Y MÁQUINA DE COBRO EN EFECTIVO Y CON TARJETA

SUBA
 SISTEMA ESTATAL DE TRANSPORTE URBANO

CLIENTE: Sistema Estatal de Transporte Urbano

CARACTERÍSTICAS DEL CLIENTE
 Transporte urbano de pasajeros con 653 autobuses.

DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO
 El proyecto de Sonora consiste en la implantación de un sistema de prepago con credencialización a nivel estatal. Están contempladas las 10 principales ciudades del estado, pero se inicia con Navojoa, Hermosillo y Cd. Obregón.

Novojoa
FECHA DE INICIO Enero 2006

Monitorio Efectivo

Prepago

653 | 364 | 653 | 42 | 29 | 11 | 563 | 100,000

Canadá

Español | English | Français | Português | Italiano | Deutsch | Nederlands | Dansk | Svenska | Norsk | Suomi | Esperanto | Esperanto de Dato | Kontakto Nacia | Kontakto Internacia

Anexo 5. Captación de subsidio según la empresa privada BEA



Concentrado Subsidio 2012
Hermosillo, Sonora

Fecha		Normal	Estudiante	Tercera Edad	Discapacidad	TOTAL
Inicio	Final					
02/01/2012	08/01/2012	\$871,412.00	\$849,791.00	\$51,594.00	\$9,573.00	\$1,782,370.00
09/01/2012	15/01/2012	\$1,003,790.00	\$1,151,976.00	\$57,169.00	\$10,374.00	\$2,223,309.00
16/01/2012	22/01/2012	\$1,064,600.00	\$1,398,947.00	\$57,831.00	\$10,857.00	\$2,532,235.00
23/01/2012	29/01/2012	\$1,048,458.00	\$1,637,762.00	\$56,511.00	\$10,772.00	\$2,753,503.00
30/01/2012	05/02/2012	\$1,074,950.00	\$1,759,669.00	\$61,400.00	\$11,199.00	\$2,907,218.00
06/02/2012	12/02/2012	\$987,430.00	\$1,531,966.00	\$55,327.00	\$10,342.00	\$2,585,065.00
13/02/2012	19/02/2012	\$1,061,406.00	\$1,726,610.00	\$57,356.00	\$10,898.00	\$2,856,270.00
20/02/2012	26/02/2012	\$1,173,832.00	\$1,598,105.00	\$62,199.00	\$11,933.00	\$2,846,069.00
27/02/2012	04/03/2012	\$1,011,586.00	\$1,602,919.00	\$56,493.00	\$10,428.00	\$2,681,426.00
05/03/2012	11/03/2012	\$1,139,680.00	\$1,639,121.00	\$62,645.00	\$11,909.00	\$2,853,355.00
12/03/2012	18/03/2012	\$1,106,844.00	\$1,652,311.00	\$59,462.00	\$11,280.00	\$2,829,897.00
19/03/2012	25/03/2012	\$1,026,296.00	\$1,410,165.00	\$54,108.00	\$10,111.00	\$2,500,680.00
26/03/2012	01/04/2012	\$1,079,130.00	\$1,641,039.00	\$58,249.00	\$10,662.00	\$2,789,080.00
02/04/2012	08/04/2012	\$657,076.00	\$87,966.00	\$40,423.00	\$6,997.00	\$792,462.00
09/04/2012	15/04/2012	\$1,046,026.00	\$1,77,594.00	\$59,111.00	\$10,454.00	\$1,293,185.00
16/04/2012	22/04/2012	\$1,127,778.00	\$1,531,585.00	\$61,763.00	\$11,044.00	\$2,732,170.00
23/04/2012	29/04/2012	\$938,992.00	\$1,389,512.00	\$52,943.00	\$9,648.00	\$2,391,095.00
30/04/2012	06/05/2012	\$971,882.00	\$1,182,894.00	\$58,904.00	\$10,362.00	\$2,224,042.00
07/05/2012	13/05/2012	\$1,048,710.00	\$1,241,745.00	\$60,705.00	\$11,057.00	\$2,362,217.00
14/05/2012	20/05/2012	\$967,972.00	\$1,217,659.00	\$54,993.00	\$9,990.00	\$2,250,614.00
21/05/2012	27/05/2012	\$812,336.00	\$1,500,955.00	\$51,338.00	\$9,224.00	\$2,373,853.00
28/05/2012	03/06/2012	\$953,496.00	\$1,462,894.00	\$57,147.00	\$10,199.00	\$2,483,736.00
04/06/2012	10/06/2012	\$1,010,686.00	\$1,334,665.00	\$59,826.00	\$10,416.00	\$2,415,593.00
11/06/2012	17/06/2012	\$952,274.00	\$1,149,216.00	\$55,923.00	\$9,552.00	\$2,166,965.00
18/06/2012	24/06/2012	\$914,232.00	\$646,149.00	\$51,226.00	\$9,174.00	\$1,620,781.00
25/06/2012	01/07/2012	\$900,244.00	\$152,980.00	\$51,076.00	\$9,002.00	\$1,113,302.00
02/07/2012	08/07/2012	\$986,326.00	\$160,978.00	\$59,322.00	\$10,147.00	\$1,216,773.00
09/07/2012	15/07/2012	\$913,008.00	\$139,050.00	\$51,928.00	\$9,347.00	\$1,113,333.00
16/07/2012	22/07/2012	\$976,964.00	\$140,666.00	\$53,995.00	\$9,580.00	\$1,181,205.00
23/07/2012	29/07/2012	\$852,506.00	\$115,559.00	\$41,573.00	\$8,195.00	\$1,017,833.00

Anexo 5. Captación de subsidio según la empresa privada BEA



30/07/2012	05/08/2012	\$988,748.00	\$135,600.00	\$53,090.00	\$9,454.00	\$1,186,892.00
06/08/2012	12/08/2012	\$956,096.00	\$146,767.00	\$52,014.00	\$8,423.00	\$1,163,300.00
13/08/2012	19/08/2012	\$959,220.00	\$193,645.00	\$52,171.00	\$8,620.00	\$1,213,656.00
20/08/2012	26/08/2012	\$1,030,076.00	\$1,136,732.00	\$52,729.00	\$9,837.00	\$2,229,374.00
27/08/2012	02/09/2012	\$977,840.00	\$1,327,455.00	\$49,844.00	\$9,569.00	\$2,364,708.00
03/09/2012	09/09/2012	\$866,400.00	\$1,214,663.00	\$48,804.00	\$9,292.00	\$2,139,159.00
10/09/2012	16/09/2012	\$817,272.00	\$1,177,019.00	\$43,352.00	\$8,649.00	\$2,046,292.00
17/09/2012	23/09/2012	\$785,522.00	\$1,108,582.00	\$43,368.00	\$8,469.00	\$1,945,941.00
24/09/2012	30/09/2012	\$817,820.00	\$1,076,946.00	\$43,433.00	\$8,647.00	\$1,946,846.00
01/10/2012	07/10/2012	\$728,866.00	\$977,605.00	\$44,555.00	\$8,316.00	\$1,759,342.00
08/10/2012	14/10/2012	\$768,454.00	\$1,061,655.00	\$46,201.00	\$8,752.00	\$1,885,062.00
15/10/2012	21/10/2012	\$732,608.00	\$1,052,952.00	\$43,307.00	\$8,288.00	\$1,837,155.00
22/10/2012	28/10/2012	\$643,330.00	\$1,027,599.00	\$37,541.00	\$7,241.00	\$1,715,711.00
29/10/2012	04/11/2012	\$605,502.00	\$843,274.00	\$37,692.00	\$7,046.00	\$1,493,514.00
05/11/2012	11/11/2012	\$592,724.00	\$930,694.00	\$38,084.00	\$7,095.00	\$1,568,597.00
12/11/2012	18/11/2012	\$593,272.00	\$942,202.00	\$37,106.00	\$6,978.00	\$1,579,558.00
19/11/2012	25/11/2012	\$510,908.00	\$782,500.00	\$31,995.00	\$6,242.00	\$1,331,645.00
26/11/2012	02/12/2012	\$504,338.00	\$847,059.00	\$31,607.00	\$6,048.00	\$1,389,052.00
03/12/2012	09/12/2012	\$606,316.00	\$863,931.00	\$41,303.00	\$7,576.00	\$1,519,126.00
10/12/2012	16/12/2012	\$426,248.00	\$599,257.00	\$28,845.00	\$5,453.00	\$1,059,803.00
17/12/2012	23/12/2012	\$494,730.00	\$328,490.00	\$33,143.00	\$6,428.00	\$862,791.00
24/12/2012	30/12/2012	\$332,524.00	\$47,946.00	\$24,591.00	\$4,599.00	\$409,660.00
Totales		\$45,418,736.00	\$51,055,021.00	\$2,587,315.00	\$475,748.00	\$99,536,820.00