



DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES
GLOBALIZACION Y TERRITORIOS

LA GOBERNANZA DEL TRANSPORTE PÚBLICO URBANO.
UN ESTUDIO COMPARATIVO DE LOS SISTEMAS DE HERMOSILLO, SONORA
Y LEON, GUANAJUATO

2009-2015

Tesis presentada por:

Por Sandra Acosta García

Como requisito parcial para obtener el grado de
Doctora en Ciencias Sociales

Director: Dr. Alex Covarrubias Valdenebro
Lector Interno: Dr. Nicolás Pineda Pablos
Lector externo: Dr. Germán Palafox Moyers

Hermosillo, Son., a 15 de febrero de 2018.

Dedicatoria

A mi madre, ejemplo de fortaleza, inteligencia e integridad, quien, con su último suspiro,
extendió los brazos para graduarse así de la vida.

A mis hijos porque todo es por ellos.

Agradezco

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) la beca otorgada que me permitió cursar este posgrado.

A El Colegio de Sonora por aceptarme en la V promoción de Doctorado y a todos y cada uno de sus colaboradores, quienes materializan la capacidad formativa de ésta reconocida institución.

Al Fondo de Modernización del Transporte del estado de Sonora y a la Delegación del Transporte en Hermosillo, así como sus directores; a la Dirección General de Movilidad de León; a los institutos de Planeación Municipal de Hermosillo y de León; Al Mtro. Horacio Guerrero de León, exdirector de IMPLANEG; a las empresas de Transporte Urbano en Hermosillo (SICTUHSA, SIENTE, PORTUS); al Sr. Ernesto Acuña, único miembro del Consejo Ciudadano del Transporte Sustentable que concedió una entrevista para este trabajo; al Lic. Ignacio Peinado, dirigente de la Unión de Usuarios de Hermosillo y a usuarios del transporte público urbano por la valiosa información que aportaron a este trabajo.

Especialmente, al Dr. Alex Covarrubias Valdenebro, director de tesis, por su atinado consejo sobre teorías y lecturas vanguardistas y por la luz que sus comentarios aportaron a este trabajo.

También, de forma especial, agradezco a mis lectores de tesis, Dr. Nicolás Pineda Pablos y Dr. Germán Palafox Moyers, porque sus cuestionamientos, sugerencias y recomendaciones resultaron invaluable para dar rumbo a la investigación plasmada en este documento.

Al Dr. Martin Preciado del CIAD por su apoyo para comprender el análisis de datos cualitativos.

A mis compañeros de generación de quienes admiro y respeto su gran capacidad personal y profesional, especialmente a Alma Delia y Aimé, así como Nohemí (de la siguiente generación), amigas con las compartimos, acompañándonos de café, las preocupaciones y satisfacciones propias de los que asumimos el desafío de cursar un posgrado.

A mi familia y amigos, los presentes y los ausentes, compañeros de viaje que me han enseñado que trascendemos no en un documento que quizá pocos lean, sino en los instantes que compartimos, que nos determinan, dan pertenencia, nos hacen incidir en el otro y son la mayor fuente de felicidad.

A mi hermana Oralía, heredera de las mejores cualidades de nuestros padres, con quien siempre cuento en mis proyectos.

A mi esposo por su infinita paciencia y apoyo. A mis hijos David Ricardo, Daniel Edgardo y Sandra Angélica que siempre cuestionaron la decisión de estudiar un posgrado, sobre todo cuando interfería con sus propias agendas, pero que hoy comparten conmigo la satisfacción de la meta alcanzada.

A Dios por llegar al día de hoy.

Índice

| | |
|---|-----|
| Resumen | 8 |
| Introducción..... | 9 |
| Capítulo 1. Marco Contextual y Teórico | 19 |
| 1.1. El Contexto..... | 19 |
| 1.2. Marco teórico | 26 |
| 1.2.1. La movilidad urbana sostenible, un tema central. | 26 |
| 1.2.2. La política pública y la gobernanza..... | 33 |
| 1.2.3. El concepto de gobernanza..... | 35 |
| 1.2.4. La Participación ciudadana en la nueva forma de gobernar. | 42 |
| 1.2.5. La gobernanza, una presión para el derecho administrativo | 45 |
| 1.2.6. Los Valores de la buena gobernanza. El Modelo de Hendriks..... | 48 |
| Capítulo 2. Metodología | 56 |
| 2.1. El Método comparativo en el estudio la gobernanza urbana..... | 56 |
| 2.2. Hipótesis y variables | 60 |
| 2.3. Las fases de la investigación y las herramientas de recolección de datos..... | 62 |
| 2.4. Operacionalización de objetivos | 65 |
| 2.5. Los casos a comparar. El transporte público urbano de Hermosillo Vs León..... | 71 |
| Capítulo 3. Descripción del Transporte Público Urbano de Hermosillo y León..... | 75 |
| 3.1. Contrastes generales..... | 75 |
| 3.2. El transporte público en Hermosillo, Sonora | 80 |
| 3.2.1. Antecedentes | 88 |
| 3.2.2. Las políticas públicas | 93 |
| 3.2.3. Los actores del sistema de Transporte Público Urbano..... | 114 |
| 3.3. Descripción del transporte público en León..... | 127 |
| 3.3.1. Antecedentes | 132 |
| 3.3.3. Política Pública. SIT- Optibus..... | 135 |
| 3.3.4. Los actores del sistema de Transporte Público Urbano..... | 142 |
| Capítulo 4. Estudio Comparativo del TPU entre Hermosillo y León..... | 153 |
| 4.1. Características principales en perspectiva | 153 |
| 4.2. Diferencias | 162 |
| 4.2.1. Diferencia en la agencia de la política local de TPU sobre las limitaciones estructurales que condicionan la capacidad de respuesta y la generación de un valor agregado. | 162 |
| 4.2.2. Diferencias en la co-gestión y la toma de decisiones que impactan la efectividad y sustentabilidad del sistema..... | 164 |
| 4.3. Similitudes..... | 167 |
| 4.3. Particularidades | 168 |

| | |
|--|-----|
| Conclusiones del capítulo..... | 169 |
| Capítulo 5. El Análisis del TPU de Hermosillo desde la perspectiva del Modelo de Buena Gobernanza Urbana de Hendriks..... | 170 |
| 5.1. Capacidad de respuesta | 170 |
| 5.2. Efectividad | 173 |
| 5.3. Resiliencia | 174 |
| 5.4. Justicia procesal..... | 177 |
| 5.5. Contrapesos | 180 |
| Conclusiones del capítulo..... | 182 |
| Capítulo 6. Resultados..... | 183 |
| 6.1. El aporte de los objetivos específicos | 183 |
| 6.2. La comprobación de hipótesis y la respuesta a la pregunta de investigación..... | 189 |
| Capítulo 7. Conclusiones y Recomendaciones..... | 195 |
| 7.1. Conclusiones de la investigación | 196 |
| 7.2. Recomendaciones y líneas de investigación sugeridas | 199 |
| 7.3 Sobre la movilidad Urbana y el Transporte Público | 200 |
| Bibliografía..... | 202 |
| Anexo 1. Rutas de Transporte en Hermosillo | 208 |
| Anexo 2. Antecedentes del Transporte Público urbano en Hermosillo..... | 209 |
| Anexo 3. Antecedentes del Transporte Público Urbano en León, Guanajuato | 211 |
| Anexo 4. Estudio del ingreso en los camiones operados por FEMOT..... | 213 |
| Anexo 4. Estudio del ingreso en los camiones operados por FEMOT..... | 214 |
| Anexo 5. Evaluación de la Capacidad de Respuesta | 216 |
| Anexo 6. Evaluación de la Efectividad | 217 |
| Anexo 7. Evaluación de la Resiliencia | 218 |
| Anexo 8. Evaluación de la Justicia procesal | 219 |
| Anexo 9. Evaluación de los Contrapesos | 220 |

Cuadros y Gráficas

| | |
|--|----|
| Cuadro 1. Catálogo de Valores de la Buena Gobernanza..... | 52 |
| Cuadro 2. Capacidad de Respuesta | 67 |
| Cuadro 3. Efectividad..... | 69 |
| Cuadro 4. Resiliencia..... | 69 |
| Cuadro 5. Justicia Procesal..... | 70 |
| Cuadro 6. Contrapesos..... | 71 |
| Cuadro 7. Modos de Transporte en zonas metropolitanas y ciudades de más de 500 mil habitantes | 76 |
| Cuadro 8. Vehículos de motor registrados en circulación en Hermosillo | 81 |
| Cuadro 9. Índice de motorización de la ciudad de Hermosillo | 82 |
| Cuadro 10. Población y vehículos en México 1980-2010..... | 82 |

| | |
|---|-----|
| Cuadro 11. Estudio de Origen y Destino de la ciudad de Hermosillo..... | 83 |
| Cuadro 12. Programas de transporte público urbano en Hermosillo 2003-2017 | 111 |
| Cuadro 13. Arreglos de Gobernanza según SICTUHSA | 113 |
| Cuadro 14. Vehículos de motor registrados en circulación en León, Guanajuato | 128 |
| Cuadro 15. Índice de motorización de León Guanajuato | 129 |
| Cuadro 16. Promedio diario y mensual de pasajeros por ruta | 131 |
| Cuadro 17. Comparativo de los Sistemas de TPU de Hermosillo y León | 154 |
| Cuadro 18. Comparativo de Aplicaciones Informáticas..... | 161 |
| Cuadro 19. Comparativo de los sistemas de TPU de Hermosillo y León según el modelo de Hendriks..... | 186 |
| Gráfica 1. Aforo de camiones operados por FEMOT | 87 |
| Gráfica 2. Calificación en grupos focales del TPU | 160 |
| Gráfica 3. Capacidad de respuesta. Evaluación por variable | 171 |
| Gráfica 4. Indicadores de la Capacidad de Respuesta | 172 |
| Gráfica 5. Evaluación de las variables de Efectividad | 174 |
| Gráfica 6. Cumplimiento de Indicadores de Resiliencia | 175 |
| Gráfica 7. Evaluación de las variables de Resiliencia | 176 |
| Gráfica 8. Cumplimiento de Indicadores de Justicia Procesal | 177 |
| Gráfica 9. Evaluación de variables de Justicia procesal en TPU Hermosillo..... | 178 |
| Gráfica 10. Cumplimiento de indicadores de la Dimensión Contrapesos..... | 180 |
| Gráfica 11. Calificación por variable de la dimensión Contrapesos del TPU Hermosillo. | 181 |
| Gráfica 12. Evaluación de la gobernanza del Transporte Público Urbano de Hermosillo. | 184 |
| Gráfica 13. Análisis de la gobernanza del TPU de Hermosillo..... | 185 |
| Gráfica 14. La gobernanza del Transporte Público Urbano | 187 |
| Gráfica 15. Percepción de los usuarios..... | 188 |
| Gráfica 16. La gobernanza del Transporte Público Urbano en Hermosillo | 194 |

Abreviaturas y Acrónimos

| | |
|-------------|--|
| BEA: | Empresa de servicios informáticos |
| BGU: | Buena Gobernanza Urbana |
| BID: | Banco Interamericano de Desarrollo |
| BRT: | Autobuses de Tránsito Rápido (Bus Rapid Transit) |
| BUS Sonora: | Programa de transporte de la gestión estatal de Sonora 2009-2015 |
| CCTS: | Consejo Ciudadano del Transporte Sustentable de Sonora |
| CIDE: | Centro de Investigación y Docencia Económicas |
| CO: | Capacidades de Organización |
| COHTAPSA: | Concentradora de Hermosillo de Transporte Público. |
| COMUN: | Contribución Municipal, impuesto en el esquema fiscal 2012 de Sonora |
| CONEVAL: | Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social |
| CTS: | Centro de Transporte Sustentable de México, A. C. |
| DGM: | Dirección General de Movilidad de León |
| DOTS: | Desarrollo Orientado al Transporte Sustentable |

| | |
|---------------|---|
| ENCIG: | Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental |
| FEMOT: | Fondo Estatal para la Modernización del Transporte |
| IMPLAN: | Instituto de Planeación municipal |
| IMPLANEG: | Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato |
| IMT: | Instituto Mexicano del Transporte. |
| INEGI. | Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática |
| ISAF: | Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización |
| ISSSTESON: | Instituto de Seguridad y servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora |
| ITDP: | Instituto de Políticas para el Transporte y Desarrollo México |
| OCDE: | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico |
| OCL: | Observatorio Ciudadano de León |
| ONU Hábitat: | Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos |
| SIT- Optibús: | Sistema de transporte masivo urbano de la ciudad de León, Guanajuato. |
| Pagobús: | Sistema de cobro con tarjeta inteligente, sin contacto de los Transportistas Coordinados de la ciudad de León, Guanajuato |
| PAN: | Partido Acción Nacional |
| PC: | Poderes Compensatorios |
| PIMUS: | Programa integral de movilidad sustentable del municipio de León incluido en el programa municipal de Desarrollo 2015-2018 |
| PITUL: | Plan Integral de Vialidad y Transporte Urbano de León |
| PNUD: | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| PORTUS: | PORTUS Intermodales, S. A. de C.V, empresa administradora del transporte |
| PRD: | Partido de la Revolución Democrática |
| PRI: | Partido Revolucionario Institucional |
| PVEM: | Partido Verde Ecologista de México |
| SEDATU: | Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano |
| SICTUHSA: | Sociedad Integradora y Concentradora de Transporte Urbano del Municipio de Hermosillo |
| SIDUR: | Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano |
| SIENTE: | Sociedad Integradora del Transporte Público |
| SIT León: | Sistema Integrado de Transporte de León. |
| SNIGSPIJ: | Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia |
| SUBA: | Programa de Modernización del Transporte Urbano de Ruta Fija en la gestión estatal de Sonora 2003-2009 |
| UBER: | Uber Technologies Inc. empresa internacional que proporciona una red de transporte privado, a través de su software de aplicación móvil que conecta los pasajeros con los conductores de vehículos registrados en su servicio |
| UBICA: | Unidad Base de Control y Análisis de Transporte para la localización satelital del transporte urbano, a la que pueden acceder los usuarios mediante una aplicación para dispositivos electrónicos |
| UNE: | Programa de rescate de la red urbana de transporte del estado promovido por la gestión estatal de Sonora 2015-2021 |

Resumen

En México y en Sonora, las ciudades enfrentan grandes retos debido a su expansión territorial y los problemas de movilidad que ésta ocasiona. De los medios de transporte urbano, el transporte público colectivo es el que mueve a la mayor parte de la población. Este servicio, que generalmente se presta a través de concesiones, dado el contexto sociopolítico en las ciudades, prueba la capacidad los gobiernos para generar una acción colectiva en torno a los programas diseñados en la materia, mantener la rectoría de dicho servicio y producir un valor agregado a la inversión pública que se refleje en mejoras para los usuarios y la comunidad en general.

Este trabajo propone pensar cómo, desde los estudios comparados de gobernanza urbana, con el Modelo de Hendriks como hilo conductor, se puede lograr una mayor comprensión de los sistemas de transporte público urbano. Se enfoca en Hermosillo, Sonora como unidad de análisis principal y en León, Guanajuato, como referente. Las transformaciones en la gestión y la estructura de los sistemas de transporte público urbano en estas ciudades, han generado arreglos institucionales y de gobernanza que explican las diferencias en la evolución del servicio y los resultados alcanzados. Los hallazgos soportan la tesis sobre las capacidades de organización y los poderes compensatorios como factores clave para la buena gobernanza urbana.

Introducción

La importancia cada vez mayor de los planos sub nacionales, particularmente de las ciudades-región que actualmente albergan a la mayor parte de la población (Sassen 2006, PNUD 2014, INEGI 2012); la escasa disponibilidad de estudios sobre gobiernos estatales en México (Cejudo 2009) y el contexto local sonorenses matizado, por un lado, por las expectativas de cambio generadas por la gestión de gobierno de 2009-2015, a partir de la construcción y difusión del término “Un Nuevo Sonora” para ofrecer una nueva forma de gobernar y, por otro, por los conflictos y las tensiones acumuladas de tal envergadura que sugieren un problema de gobernanza, colige una propuesta de investigación que aspira a contribuir con el estudio de los gobiernos estatales:

Evaluar si efectivamente hubo avances en la forma de gobernar en Sonora en la gestión 2009-2015, acotándonos al estudio del transporte público urbano en Hermosillo, servicio para el cual el gobierno estatal implementó el programa Bus Sonora, declarando que representaría un cambio significativo para dicho servicio y para la ciudad de Hermosillo¹.

La nueva forma de gobernar es identificada por diferentes teóricos y organismos internacionales como gobernanza, misma que implica la confluencia entre el gobierno y los

¹ El cambio de nombre del programa de transporte a cargo del gobierno estatal de SUBA a Bus Sonora estuvo acompañado también de la declaración por parte del gobernador del Estado de un gran cambio en la ciudad de Hermosillo “El nuevo sistema de transporte urbano llamado BUS SONORA dará paso al servicio de METROBUS que iniciará en Hermosillo, Cajeme y Navojoa a partir de septiembre del 2012, mismo que fue desarrollado de la mano de la sociedad y los usuarios basado en el subsidio al usuario y no a los transportistas como en el pasado, y en la mejora del servicio” Comunicado de prensa del 23 de mayo de 2011, Secretaría de Comunicación del Gobierno del Estado.

ciudadanos y las capacidades que se encuentran distribuidas en la sociedad (Aguilar 2010, Pierre 2005, Cerillo 2005).

Pero la gobernanza no es un fin en sí mismo, sino un medio para alcanzar objetivos que, de acuerdo a este enfoque, tendrían la característica de incorporar la participación ciudadana, aspectos a considerar en la determinación empírica de nuestro trabajo.

Cabe señalar que diversos autores advierten que gobernanza es un concepto contenedor que tiene una diversidad de aproximaciones que podrían desaconsejar su utilización. Sin embargo, como lo señala Augusti I. Cerrillo, la gobernanza también ofrece dos ventajas que justifican su uso: “en primer lugar, que identifica y fija la atención en los cambios claves en los gobiernos actuales y, en segundo lugar, se centra en el replanteamiento del Estado y en la pluralización de la formación de decisiones públicas” (2005, 14).

Es relevante para este trabajo de investigación la opinión de Frank Hendriks en relación a que gobernanza no es sinónimo de buena gobernanza. De tal manera que para estudiar si los cambios en la forma de gobernar abonan a la calidad de un gobierno, se hace necesario recurrir a un modelo de Buena Gobernanza Urbana, como el del mismo Hendriks, que incluye cinco valores fundamentales: la capacidad de respuesta, la eficacia, la resiliencia, la justicia procesal y los contrapesos (2014).

Evaluar la gobernanza implica hacer un análisis de las políticas públicas, ya que de acuerdo con Aguilar “la política pública, en razón de las actividades que sintetiza e integra, representa el punto donde se plasma y es visible la gobernanza (2010)”. La política pública puede entenderse en palabras de Pineda como “lo que deliberadamente las autoridades y entidades públicas, de manera conjunta con personas o grupos de la sociedad, hacen o dejan

de hacer en un espacio público para atender o resolver los problemas y asuntos de su selección y alcanzar fines colectivamente contruidos (2013)”.

Precisamos también atender el argumento de Jon Pierre, quien defiende que la comparación es fundamental para abordar al estudio de la gobernanza urbana a nivel teórico, buscando desarrollar una explicación científica en el campo de las políticas urbanas (2005).

La gobernanza, entonces, como una nueva pauta en la relación entre gobierno y sociedad, que se hace visible y evaluable en las políticas públicas, debe contar con la participación ciudadana. De ahí la necesidad de evaluar el diseño y operación de políticas públicas en un caso sustancial o crítico que se presentó durante la gestión de gobierno 2009-2015 y hacer un contraste que nos permita explicar si se hizo un nuevo ejercicio de gobierno y en su caso si éste abonó a la calidad de su gobernanza.

Como ya mencionamos, la gobernanza es un medio, por lo que la determinación del objeto de estudio debe responder a un tema considerado central. Así identificamos que un aspecto relevante es el contexto primordialmente urbano en el que vive la población de Sonora y la necesidad de atender un tema central de la vida urbana que es la movilidad, que de acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es un tema sobre el que corresponde legislar a las entidades federativas² (ONU-Hábitat 2014).

La movilidad urbana, para Carmen Lizárraga Mollinedo, debe ser sostenible y definirse en función de la existencia de un sistema y de unos patrones de transporte capaces de proporcionar medios y oportunidades para cubrir las necesidades económicas, ambientales

² En el caso específico de Sonora, la Ley 149 para el Transporte del Estado faculta al gobierno estatal para regir en esta materia.

y sociales, eficiente y equitativamente, evitando los impactos negativos y sus costes asociados (2006). La movilidad urbana sostenible está relacionada, entonces, tanto con el acceso democrático de las personas a las oportunidades como con la atención a las externalidades que afectan el lugar donde viven, construyen identidad y se desarrollan esas personas (Jensen 2009, Kenworthy 2006). Cabe señalar que este tema tiene tal relevancia que fue incluido en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, además, el derecho a la movilidad urbana se considera entre los derechos emergentes de este siglo. Es preciso considerar también, los pronósticos relativos a que la tendencia de la población a vivir en zonas urbanas se incremente (PNUD 2014), lo que implica poner atención al impacto y consecuencias de la movilidad urbana que, como ya mencionamos, es una condición fundamental de la vida en ciudad (Jensen 2012, Beck 2008).

Para Jaime Lerner, ex alcalde de Curitiba, Brasil, en su experiencia, lo más importante para un centro urbano es el sistema de movilidad, ya que según él no sólo es un sistema de transporte, sino "comprender la totalidad de una ciudad (En Kingsley Dennis y John Urry, 2009. *After the car. Editorial Paidós, Reino Unido, Estados Unidos, 73*).

Por su parte, Julio D. Dávila y Peter Brand sostienen, en sus estudios sobre la gobernanza en el transporte público urbano (el sistema de Metrocables de Medellín), que para las ciudades, el movimiento virtual de información, la posibilidad de trabajar desde casa y la participación en redes sociales a través del internet, no ha frenado el movimiento físico de las personas sino que más bien resultó en el aumento del frenesí de movimiento sin afectar la creciente congestión vehicular en las calles, es decir, que los niveles de tráfico en las calles no disminuyeron con el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (2012). Sostienen, al igual que Covarrubias (2013), que en las ciudades de los países en vías

de desarrollo el aumento exponencial del parque automotor ha sido casi catastrófico. En relación a lo anterior, diversos autores explican que tanto en ciudades ricas como pobres, los especialistas y el Estado han llegado a la conclusión de que es imposible acomodar la creciente demanda de tráfico, y que no hay otra opción que la de limitar la libre circulación de vehículos, promover el uso de los medios no motorizados de transporte y ampliar la calidad y cobertura del transporte público (Acevedo et al., 2009; Dimitriou y Gakenheimer, 2011, en Dávila y Brant 2012).

De esta manera, el transporte urbano debe de dejar de verse como una cuestión de ingeniería o de financiación para la atención de la movilidad de quienes no poseen o no pueden manejar un auto, para convertirse en un reto administrativo y político para los gobiernos locales, como una prueba de su capacidad de promover cambios en la prestación de servicios de transporte y en el comportamiento de los usuarios. Dicho de otra manera, el funcionamiento y reorganización de los sistemas de transporte urbano, dependen de manera creciente de la gobernanza urbana (Alcántara 2010, Dávila y Brad 2012).

Tenemos, pues, una confluencia entre movilidad y gobernanza en un contexto dinámico y complejo, las zona urbanas, donde vive la mayoría de la población del país. En este sentido, el transporte público urbano constituye un pilar del desarrollo sostenible (Kenworthy 2006, PNUD 2014).

En Sonora y particularmente en Hermosillo, este servicio se presta a través de empresas concentradoras de concesionarios, una empresa administradora de transporte y, en el sexenio de gobierno 2009-2015, también por el Fondo de Modernización del Transporte, lo que implica la gestión de un sistema de redes y, por lo tanto, es un escenario de la gobernanza (Kooiman 2005, Teisman 2009, Cerrillo 2005). El transporte público urbano en Hermosillo, históricamente ha estado matizado por conflictos, que se agudizaron en el

sexenio 2009-2015, llegado incluso a la interrupción de dicho servicio. Uno de esos conflictos fue la falta de transparencia en la aplicación y comprobación de un crédito por seiscientos millones autorizado por el Congreso del Estado el 24 de marzo de 2011; otro, la polémica recurrente desde 2012 entre concesionarios y gobierno por el pago de los subsidios³, y uno más, la inconformidad de los usuarios por una posible alza la tarifa que se suscitó en junio de 2015, en el marco de la transferencia de esa responsabilidad del Congreso del Estado al Ejecutivo y luego al Consejo Ciudadano del Transporte Susutentable.

De acuerdo a lo anterior, estudiar la gobernanza en el transporte público de personas en la ciudad de Hermosillo, la principal zona urbana del estado de Sonora, incluyendo su comparación, es central para nuestra investigación.

Con la comparación buscamos poner en perspectiva los hallazgos de la investigación, de tal manera que tengamos mayor claridad al utilizar el marco referencial del modelo de Buena Gobernanza Urbana de Hendriks, a través de la identificación de las particularidades, similitudes y diferencias, especialmente en las dimensiones de capacidad de respuesta, efectividad y resiliencia, que expliquen la distinta evolución del servicio y su impacto en los resultados alcanzados.

Consideramos pertinente hacer la comparación con otra ciudad media, León, Guanajuato, la cual es un referente en el país⁴ por ser el primer municipio que implementó cambios sustanciales en el sistema de transporte urbano sobre ruedas al promover la organización de concesionarios en empresas concentradoras, crear un sistema integrado de

³En Sonora existen subsidios de 50 % a personas de la tercera edad y discapacitados y, a partir del programa Bus Sonora en 2012, de 100% de dos pasajes de lunes a viernes para estudiantes; sin embargo, hasta 2015, este último subsidio sólo era efectivo en la ciudad de Hermosillo, pues en el resto del estado el subsidio a estudiantes era de 50%.

⁴ En 2005, se estableció el Metrobús en la ciudad de México; en 2010, el Macrobús de Guadalajara; en 2013 el Vivebús de Chihuahua; en 2014 la Red Urbana de Transporte Articulado de Puebla y el Transmetro de Monterrey; y actualmente están en desarrollo el Tuzobús de Pachuca, Hidalgo; Acabús de Acapulco y en proyecto el de Tijuana. En la nota de El financiero del 28 de Agosto de 2015, el director Movilidad de León, Amílcar Arnoldo López Cepeda, comentó que todas las ciudades que han implementado el transporte articulado tipo BRT, en su momento visitaron la ciudad para ver los resultados.

transporte (SIT) y utilizar autobuses de tránsito rápido, BRT (Bus Rapid Transit). Este transporte masivo se inauguró el 26 de septiembre de 2003 y se basó en la red de transporte de la ciudad brasileña de Curitiba y en el Transmilenio de Bogotá, Colombia. La ciudad de León también implementó el primer sistema de prepago en México y el segundo en América Latina, mediante el Fideicomiso para el Sistema del Cobro Controlado Pago Bus. En 2011 obtuvo una mención honorífica en el *Sustainable Transport Award 2011*⁵. Cabe señalar que el sistema de transporte público en Hermosillo al igual que León, opera a través de empresas de concesionarios.

Nos proponemos entonces, realizar un estudio en esta dirección, que, bajo la perspectiva que ofrecen los estudios comparativos y el modelo de Buena Gobernanza Urbana de Hendriks, nos permita determinar si efectivamente se implementó una nueva forma de gobernar en materia de transporte público urbano en Hermosillo y si este cambio abonó a la calidad de su gobernanza.

Con las consideraciones señaladas y bajo el supuesto que las capacidades de organización y los poderes compensatorios son clave para la buena gobernanza del transporte público urbano, formulamos nuestra pregunta de investigación:

¿La gestión de gobierno de Sonora 2009-2015 mejoró la calidad de la gobernanza del transporte público en Hermosillo?

Nuestra hipótesis es que no hubo cambios que abonaran a la calidad de la gobernanza del transporte público urbano de Hermosillo en la gestión estatal de Sonora 2009-2015, toda

⁵ Fuente: <http://www.pagobus.com/quienesSomos/semblanza.html>, consultado el 28 de abril de 2016.

vez que no se trabajó con prácticas de buena gobernanza urbana y movilidad urbana sostenible a la luz del estudio comparativo con León y del modelo de Hendriks.

Por lo que establecimos el siguiente objetivo general:

Evaluar, a través del modelo de Hendriks y el estudio comparativo con León, si la gestión de gobierno estatal de Sonora 2009-2015, implementó una nueva forma de gobernar el transporte público urbano en Hermosillo, mejorando la calidad de su gobernanza

Del cual se derivan los objetivos específicos:

El primero es analizar en qué medida el sistema de transporte de Hermosillo, a partir de los cambios implementados en la gestión de gobierno 2009-2015 refleja o se aproxima a la buena gobernanza urbana según el modelo adaptado de Hendriks: capacidad de respuesta, efectividad, resiliencia, justicia procesal y contrapesos. Los gobiernos democráticos actualmente ya no son cuestionados por su legitimidad sino por la efectividad en la conducción de la sociedad (Aguilar, 2010; ONU, 2014). Esto plantea como hipótesis secundaria que aun cuando sean instrumentos funcionales para el alcance de metas, no todos los arreglos institucionales entre actores públicos y privados son arreglos de buena gobernanza.

El segundo objetivo es elaborar un estudio comparativo del transporte público urbano de las ciudades de Hermosillo y de León para identificar particularidades, similitudes y diferencias (Ward 2010, Tilly 1991) sobre las dimensiones capacidad de respuesta, efectividad y resiliencia, que expliquen la evolución del servicio y los resultados alcanzados. Las teorías de la gobernanza urbana enfatizan la agencia de la política local y predicen que las ciudades tienen la capacidad para diseñar sus propias estrategias de desarrollo (Bramwell

2012). Entonces, otra hipótesis secundaria es que la buena gobernanza del transporte público urbano es sensible a los cambios en la disposición de la estructura institucional del Sistema.

El tercer objetivo es indagar cómo perciben los usuarios el transporte público urbano y cómo evalúan a la gestión de gobierno 2009-2015 en este tema, ya que según el propio Hendriks el buen gobierno es el que se identifica como bueno por alguna razón. Es decir, no obstante las conclusiones que formulemos teórica y empíricamente a partir del comparativo y del modelo de Hendriks, la perspectiva ciudadana es un elemento valioso para entender la efectividad de una política pública en determinado contexto según su imaginario social.

El desarrollo del trabajo de investigación abarca cuatro fases. La primera consiste en el acopio y revisión de documentos como planes, programas de transporte público, leyes sobre transporte urbano y movilidad, así como de cuadros estadísticos del Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia (SNIGSPIJ), a fin de establecer los primeros contrastes. La segunda fase implica la determinación de actores, el diseño y aplicación de instrumentos para realizar entrevistas semiestructuradas, grupos focales y observación participante. La tercera fase consiste en el análisis de la información y la cuarta y última fase, en la integración de dicha información y el informe de los resultados en el presente manuscrito.

El cuerpo de trabajo se compone de siete capítulos. El primero de ellos se refiere a los marcos contextuales y teóricos que ubican la investigación en Hermosillo, Sonora, en el periodo 2009-2015, en las teorías de la Movilidad y la Gobernanza, y en los conceptos de movilidad urbana sustentable, política pública, participación y buena gobernanza urbana. Cabe señalar que el estado del arte se cita a lo largo del documento.

El segundo capítulo corresponde al diseño metodológico, en el que se detalla, tanto el uso del método comparativo, como las variables e indicadores para operacionalizar los objetivos y responder a la pregunta de investigación.

El tercer capítulo muestra la descripción del transporte público en las ciudades de Hermosillo y de León e incluye algunos contrastes generales y los antecedentes, las políticas públicas y los actores de cada sistema.

En los capítulos 4 y 5 se presenta el análisis de la información empírica. El capítulo 4 corresponde al estudio comparativo y muestra el contraste de las principales características así como las diferencias, similitudes y particularidades encontradas por uno y otro sistema de transporte público urbano. En el capítulo 5 se analizan las variables e indicadores determinados en el diseño de investigación y que se asocian a las dimensiones Capacidad de Respuesta, Efectividad, Resiliencia, Justicia Procesal y Contrapesos. Este análisis establece la aproximación a la buena gobernanza urbana según el modelo adaptado de Hendriks.

En el sexto capítulo se encuentran los resultados de la investigación de acuerdo a los objetivos planteados, se responde la pregunta de investigación y se argumenta por qué se valida la hipótesis.

Por último, en el séptimo capítulo se presentan conclusiones y recomendaciones, tanto de la investigación de la gobernanza del transporte público urbano en Hermosillo como de uso del método comparativo y la aplicación del modelo de Hendriks. También se sugieren líneas de investigación y se hace una reflexión sobre la movilidad urbana y el transporte público.

Capítulo 1. Marco Contextual y Teórico

El propósito de este capítulo es situar espacial y temporalmente nuestro trabajo, así como presentar los referentes teóricos que constituyen la base para abordar el problema y guiar la investigación. En este orden, en el primer apartado se describen algunos aspectos del contexto general sonorenses 2009-2015 alrededor del transporte público urbano. El segundo apartado corresponde al marco teórico, en el cual se desglosan los conceptos de movilidad urbana sostenible, política pública, gobernanza y participación ciudadana; también se analiza el modelo de Buena Gobernanza Urbana de Hendriks, base del diseño de investigación que se desarrolla en el segundo capítulo.

1.1. El Contexto

La alternancia llegó al estado de Sonora en el año 2009 y con ella una expectativa de cambio apoyada por el *slogan* del gobierno: “Un Nuevo Sonora”. Para el periodo 2009-2015 se presentó la primera gestión de un partido distinto al que gobernó al Estado durante más de medio siglo. Este gobierno, emanado del Partido Acción Nacional, plasmó el término *Un Nuevo Sonora* en la filosofía del Plan Estatal del Desarrollo de Sonora 2009-2015 (2010,1-2), documento que “establece los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional” (Ley de Planeación 1991, 5):

...Trabajar por un Nuevo Sonora es una convocatoria abierta e incluyente para que todos los sonorenses se sumen a un esfuerzo colectivo a fin de lograr que Sonora se

ubique a la vanguardia de la justicia social, la promoción del desarrollo sustentable, la participación democrática, la seguridad y la justicia [...] La sociedad sonorenses será vigilante y beneficiaria de la práctica de los funcionarios públicos, que están obligados a servir y cumplir con hechos las expectativas de cambio que la ciudadanía demanda a partir de los siguientes seis valores: humano, sensible, ciudadano, democrático, institucional, equitativo.

El Plan Estatal de Desarrollo en referencia, también planteó un nuevo modelo de gobierno a través de los ejes rectores de dicho plan: “Un nuevo Modelo de Gobierno: Ejes Rectores del Plan Estatal de Desarrollo 2009 - 2015: Sonora Solidario, Sonora Saludable, Sonora Educado, Sonora Competitivo y Sustentable, Sonora Seguro, Sonora Ciudadano y Municipalista” (2010, 13). El mensaje de un nuevo modelo de gobierno se incorporó a los logotipos y en general al Manual de Identidad de Gobierno del Estado con el slogan *Un Nuevo Sonora*⁶ (2009, 4-7).

Como podemos observar, el discurso de una nueva forma de gobernar estuvo presente en los documentos y en la imagen gráfica en dos dimensiones: una de valores y otra como ejes rectores. Sin embargo, las declaraciones de *Un Nuevo Sonora*, contrastaron con una serie de conflictos y tensiones que se presentaron en el sexenio de gobierno que inició en 2009.

Por mencionar algunos:

⁶ “La identidad gráfica es uno de los intangibles más valiosos de nuestro Gobierno [...] Ésta identidad transmite significados a la comunidad, quien asocia lo que ve y lo identifica tanto en lo racional como en lo afectivo...A través de su forma, color y sobre todo, con su presencia reiterada y consistente, la identidad comunica los valores de este Gobierno. ...Es de vital importancia asegurar que nuestra identidad tenga una comunicación única y congruente con la forma de actuar y de hacer política de la administración.

El logotipo que representa la identidad del Gobierno del Estado de Sonora está compuesto por los elementos siguientes:

- La silueta geográfica del Estado de Sonora incorporado al logotipo, lo hace único representativo y distintivo en la República Mexicana.
- Las seis estrellas, orbitando a la silueta del Estado, representan los valores que definen al nuevo modelo de Gobierno: humano, sensible, ciudadano, democrático, institucional y equitativo.
- Las leyendas ‘Gobierno del Estado’ y ‘Un Nuevo Sonora’, definen la intención del nuevo modelo de Gobierno, con una tipografía clásica, legible e institucional.
- Los círculos concéntricos que envuelven a los elementos forman un aro delimitante que genera solidez y estructura a la composición.
- El color azul de las estrellas representa la entidad del partido político, que, sin ser dominante, muestra presencia íntegra.”

El Plan Sonora Sí, que se proponía modernizar y administrar los recursos hidráulicos del estado, desde que se presentó en 2010, generó inconformidad respecto a la obra del “el Acueducto Independencia”, provocando protestas de un grupo de yaquis y de agricultores del Valle del Yaqui, de las que surgieron movimientos bajo distintos nombres: No al Novillo, Movimiento Ciudadano en Defensa del Agua, así como varios no formales. Los medios de comunicación y diversos actores, han dado cuenta de acciones de estos grupos de resistencia, tanto en recursos legales como en los bloqueos en diferentes periodos de la carretera número 15, que es la vía principal en el Estado. Por ejemplo, Adilene Montoya Castillo, en su tesis, “La inaceptabilidad política de la obra estatal del Acueducto Independencia en Sonora (2010-2013)”, aporta información valiosa al analizar los argumentos o razón dialógica entre los promotores y los opositores, que explican por qué el conflicto ha sido tan largo, así también señala que la participación ciudadana es de grado simbólico en sus tres niveles: información, consulta y apaciguamiento, es decir, que la intervención ciudadana es solo de tipo comunicativo (Montoya 2014,191).

Otra situación que generó conflicto fue el Presupuesto de Egresos 2012, que no se aprobó en el mes de diciembre de 2011 debido a las tensiones entre las bancadas del Congreso del Estado por el esquema fiscal estatal del impuesto de la tenencia, que se denominaría Contribución Municipal (COMUN). Este impuesto, a partir de 2012, por decreto presidencial dejaba de cobrarse por parte de la Federación quedando la reserva de su aplicación a los estados que así lo decidieran. Al no aprobarse el presupuesto, de enero a julio el gobierno operó bajo el esquema de “reconducción presupuestal” que significa repetir el presupuesto anterior, pero con la limitante de ejercer solo gasto operativo y no de inversión, sin la posibilidad de contratar nuevas plazas. El presupuesto de ese año fue aprobado el 3 de agosto

de 2012 por la LIX legislatura que saldría en septiembre de ese mismo año. Dicho presupuesto incluía el pago del COMUN, pero gravado con tasa cero.

En diciembre de 2012 la nueva legislatura aprobó el paquete fiscal 2013 que incluía el pago del COMUN ya con una tasa de 3% sobre los vehículos automotores. El mismo mes de diciembre inició el movimiento de “Los Malnacidos” o “No a la Tenencia”, que contó con gran apoyo popular y mediático, que incluso provocó que el Gobernador del Estado, ante un boicot anunciado por los voceros del movimiento, no acudiera a la inauguración del Estadio Sonora cuando se celebraba la Serie del Caribe 2013, evento deportivo internacional. Posteriormente, en 2014 se eliminó el impuesto, sin que mediara un argumento de sustentabilidad.

Un nuevo problema se presentó en septiembre de 2013, al darse a conocer la Cuenta Pública 2012, donde se evidenciaron faltantes en el Fondo de Pensiones del ISSSTESON, que hasta la fecha no han sido aclarados, así como en otras dependencias. Esta situación se repitió en septiembre de 2014, ya que la Comisión de Vigilancia del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización (ISAF) también realizó múltiples observaciones a la cuenta pública 2013 del Gobierno del Estado, al detectar más de 10 mil millones de pesos ejercidos con opacidad.

Otro de los problemas evidenciados en la transparencia de recursos se refiere al Fondo para la Modernización del Transporte Público. Este conflicto, donde intervinieron servidores y recursos públicos, concesionarios y sindicato, fue recurrente en el sexenio. En el estudio del transporte urbano de Hermosillo, realizado por Francisco Javier Landeros Jaime, se analizó el subsidio y el conflicto entre concesionarios y el gobierno del estado durante la

administración 2009-2012. Para Landeros, hubo fallas en el diseño institucional y en la delineación de la política pública, que se reflejaron en el subsidio del transporte, tanto en el financiamiento como en su entrega, que, a su vez, generaron conflicto entre el gobierno del Estado y los concesionarios. El autor también advirtió una mala administración de recursos por parte de la empresa integradora de transporte y señaló que la opacidad en el manejo de la información obstruye la evaluación⁷.

Un conflicto más que involucró a los tres poderes del Estado y que cuestiona la función de los contrapesos y el estado de Derecho (valores fundamentales de la buena gobernanza según Hendriks), fue el relativo a la designación del Presidente del Poder Judicial del Estado en noviembre de 2012. Para ser magistrado del Supremo Tribunal de Justicia se requiere, entre otros requisitos, ser mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles, tener título de Licenciado en Derecho por lo menos diez años antes de la designación (Poder Judicial del Estado, 2014). No obstante, el nombramiento en cuestión causó controversia por la acreditación de los años que la persona propuesta por el Gobernador Guillermo Padrés llevaba titulado. Esta situación provocó otras tensiones entre el Ejecutivo y el Legislativo estatal, al grado que ocasionó que diputados de oposición interpusieran ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación el recurso de reclamación 60/2012-CA derivado de la acción de inconstitucionalidad 62/2012. La problemática referida aunque trascendió a la opinión pública, no fue en el nivel esperado por tratarse de la legitimidad de un poder público y de la división de poderes. El tema se quedó en el llamado círculo rojo, al menos hasta dos días antes de terminar el sexenio. En la reunión plenaria del

⁷ La tesis de los ingenieros Hilen Benett Cruz Hinojoza y José Gutiérrez Ruiz, Diagnóstico del sistema de transporte público urbano de la ciudad de Hermosillo, que propuso una metodología para medir el ingreso y los costos, también señaló que la información que manejaban los diferentes actores era incompleta o disímil (2002).

11 de septiembre de 2015, Sebastián Sotomayor presentó la renuncia a la presidencia, más no a la magistratura del Supremo Tribunal de Justicia, aun cuando su periodo concluiría en 2018.

Otra problemática se registró en 2014, cuando ocurrió un problema ambiental. Se hizo público que el 6 de agosto fueron derramados 40,000 metros cúbicos de sulfato de cobre acidulado en el arroyo Tinajas, municipio de Cananea, Sonora, provenientes de la minera Buenavista del Cobre, subsidiaria de Grupo México. La contaminación afectó 17.6 kilómetros del arroyo Tinajas, 64 kilómetros del río Bacanuchi, y 190 kilómetros del río Sonora. La sustancia llegó hasta la presa El Molinito, muy cercana a la capital del Estado. Este conflicto se mezcló, al menos en el tiempo, con la noticia sobre la existencia de una presa en una de las propiedades del gobernador, también cerca del río Bacanuchi, lo que provocó y/o reflejó un conflicto político entre el Gobernador y los delegados federales, aunado al conflicto social con los afectados por el derrame tóxico.

Como podemos observar, fueron varios y diversos conflictos y tensiones que se presentaron en la gestión de gobierno 2009-2015, algunos de ellos aún sin resolverse y que aluden a un problema de gobernanza, pero que a la vez acontecen en un contexto donde se consolida otra tendencia que tiene que ver con el lugar donde vivimos⁸: tanto en Sonora como en México y en el resto de América Latina, la población reside en su mayoría en ciudades.

El censo 2010 del INEGI arrojó información respecto a que en Sonora había 2'662,480 habitantes, 14.0% de los cuales residía en zonas de menos de 2 500 habitantes, mientras que 60.5% habitaba en asentamientos de 100 mil y más personas. Las localidades

⁸ "La relación del hombre con los lugares y, a través de los lugares, con espacios descansa en el habitar. El modo de habérselas de hombre y espacio no es otra cosa que el habitar pensado de un modo esencial (Heidegger 1951, 7).

que registraron 100 mil y más habitantes fueron Hermosillo (715 061 residentes), Ciudad Obregón (298 625), Heroica Nogales (212 533), San Luis Río Colorado (158 089), Navojoa (113 836) y Heroica Guaymas (113 082), pertenecientes a los municipios de Hermosillo, Cajeme, Nogales, San Luis Río Colorado, Navojoa y Guaymas, respectivamente, (INEGI 2013:4). Es decir, la mayoría del los residentes de Sonora vive en ciudades⁹.

Para Eduardo Alcántara Vasconcellos, según sus estudios de la movilidad en América Latina, el intenso proceso de urbanización de las sociedades en las últimas décadas deja en evidencia la necesidad de cuidar las ciudades para que sus espacios ofrezcan una buena calidad de vida, lo cual incluye condiciones adecuadas de movilidad de personas y mercancías (2010). Las personas transitan por las ciudades con el fin de realizar una serie de actividades de su interés como trabajar, estudiar, hacer compras y visitar amigos. Dicha circulación, se refleja en el consumo diferenciado de espacio, tiempo, energía y recursos financieros, de tal manera que el autor visualiza así el siguiente reto para el análisis de las políticas públicas:

En las sociedades que presentan grandes diferencias sociales y económicas entre clases y grupos sociales, la apropiación integral de las vías es posible sólo para las personas con recursos variados, financieros y de transporte. Por lo tanto, bajo el punto de vista sociológico, las vías per se no son medios colectivos de consumo, a menos que las condiciones adecuadas de movilidad y accesibilidad sean garantizadas a aquellos que no tienen acceso al transporte individual, como los niños, las personas de bajos ingresos, los adultos de la tercera edad, los discapacitados y la mayoría de la población rural. Para esos grupos sociales, es inútil la provisión de vías en forma aislada, sin la garantía de condiciones adecuadas de transporte. En lugar de propiciar medios “colectivos” de consumo, las inversiones en el sistema vial llevan a graves inequidades, en la medida en que sólo favorecen a un pequeño estrato de la población.

⁹ Esta tendencia de la población a concentrarse en las ciudades también la reporta el Banco de Desarrollo de América Latina: “América Latina ha experimentado un fuerte crecimiento poblacional en las últimas décadas, asociado a un proceso de urbanización intenso y descontrolado [...] CEPAL estima que al cierre de 2010 la población urbana de América Latina fue de 441 millones de habitantes. Se calcula que esta población aumentará a 531 millones en 2020 y a 597 millones en 2030, lo que agregará, respectivamente, 90 millones y 155 millones de habitantes a las áreas urbanas de la región. Al considerar solamente el incremento entre 2010 y 2020, los 90 millones de habitantes urbanos adicionales realizarán cerca de 150 millones de viajes diarios, sean éstos a pie, en bicicleta, en transporte público, en automóvil o en motocicleta” (CAF 2011:15,16).

Por lo tanto, la justificación de inversiones generalizadas en el sistema vial sin el acompañamiento de criterios de equidad, es un mito (Alcántara 2010, 71).

Por todo lo anterior, podemos decir que hay un reto democrático y de gobernanza en las políticas de movilidad y en particular en las de transporte público urbano. De tal manera que el primer gobierno de alternancia en Sonora (gestión 2009-2015), tanto porque ofreció una nueva forma de gobernar, como por su condición de contexto regional, donde las implicaciones de la tendencia a la vida urbana de la mayoría de su población requieren ser atendidas, ofrece un caso a modo para estudiar cómo se están diseñando y ejerciendo las políticas públicas en los planos sub nacionales, particularmente en uno de los aspectos de la movilidad urbana, el transporte público urbano, servicio para el cual, dicho gobierno anunció un cambio sustantivo a través de la implementación del programa Bus Sonora.

1.2. Marco teórico

En este apartado se abordan las definiciones teóricas sobre los conceptos de movilidad urbana y de gobernanza, así como su relación con la política pública y la participación ciudadana, para llegar al aspecto normativo, *Los valores de la Buena Gobernanza Urbana*, como postura crítica para estructurar la investigación empírica sobre el transporte público urbano.

1.2.1. La movilidad urbana sostenible, un tema central.

La mayoría de las personas hoy día viven en la ciudades, lugares donde han de ampliar sus alternativas hacia un desarrollo sostenible económica, social y ambientalmente (PNUD 2014). Esta búsqueda de alternativas de desarrollo implica interacción y la interacción,

movilidad. Pero la movilidad urbana, en relación con el crecimiento de la ciudad y su patrón de ocupación territorial, presenta externalidades. La atención de necesidades y consecuencias de la acelerada urbanización, buscando el desarrollo humano sostenible¹⁰ y revertir los patrones insustentables no es asunto menor. Se requiere, entonces, reflexionar sobre la centralidad de los temas como movilidad y desarrollo humano sostenible, en el diseño y operación de políticas públicas.

¿Cómo podemos entender la movilidad? Para Ole B. Jensen, los seres humanos interactúan corporalmente en relaciones espacio-temporales, experimentando significativamente el compromiso con el medio ambiente a través de la movilidad, donde la estasis y el flujo son los dos modos básicos de esa experiencia (2009, 139). Al respecto, John Urry sostiene que el hecho social es la interacción social que se da por compulsiones, que a su vez se manifiestan en la movilidad donde se presenta una hibridación social/técnica, la confluencia de las movilidades (fluidez, desplazamientos) y las inmovilidades (materialidades), reconociendo como sujetos de movilidad a personas, cosas, conocimientos, representaciones, códigos y a la movilidad como un flujo constante de memorias (2008, 14-24).

Retomando a Jensen, éste señala que las ciudades pueden ser entendidas por su capacidad para acoger y dar refugio a las internalidades y a las externalidades y se apoya en los trabajos de Shane, de los que extrae el uso de armaduras y enclaves para establecer que

¹⁰ Al otorgar importancia al acceso a las oportunidades como condición para alcanzar el desarrollo, el Plan Estratégico 2014-2017 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) introduce el concepto de desarrollo humano sostenible definiéndolo como “el proceso de ampliar las alternativas de la gente aumentando sus capacidades y oportunidades de manera tal que sean sostenibles desde el punto de vista económico, social y ambiental, y que favorezcan el presente sin comprometer el futuro” (PNUD 2014:3,4). Es decir, el PNUD ofrece una evolución del concepto de desarrollo agregándole el término “humano” a la vez que se hace énfasis en la sostenibilidad. El mismo Plan Estratégico señala que se requiere trabajar en los planos sub nacionales y con un adecuado manejo de la información para guiar las acciones, pues advierte que “El mundo atraviesa una transición sin precedentes [donde] hay más habitantes que nunca antes en las ciudades y las nuevas tecnologías están revolucionando el comportamiento social e industrias completas” (PNUD 2014:4).

las ciudades se constituyen por las prácticas de movilidad: los enclaves como sitios cerrados y las armaduras como líneas de movilidad (2009, 139-140). Así mismo, nos advierte que esas prácticas de movilidad producen sentido, identidad y significación cultural (2009, 141). Para Jensen la gente no sólo observa la ciudad mientras se mueve a través de ella, sino que constituyen la ciudad mediante las prácticas de movilidad, donde el significado del lugar está constituido tanto por el movimiento como por las propiedades morfológicas de la ciudad (2009).

Pero, sin duda, su mayor aporte es la concepción de que en el análisis sobre la movilidad hay que reflexionar si nuestro propio punto de vista parte de una posición sedentaria o nómada y propone una tercera posición que denomina crítica al pensamiento sobre movilidad. Señala, por ejemplo, que la escuela de Chicago si bien visualiza la movilidad como la sangre del metabolismo urbano, su posición en relación a que el aumento y la intensidad de los estímulos en las personas a causa de esta movilidad tienen como efecto la confusión y desmoralización de la persona, ubica a esta escuela en un pensamiento sedentario. Respecto a la posición nómada donde la fluidez es todo, incluso un ejercicio del poder, hace su crítica fundamentada en el trabajo empírico que se realizó en Manchester, mediante la encuesta a 200 residentes, cuyo objetivo era mostrar cómo una comprensión relacional del lugar implica que las identidades se constituyen a través de prácticas móviles.

El autor refiere que a través de este estudio se demostró que la gente también “echa raíces” a la vez que se constituye en prácticas de movilidad. Defiende así la necesidad de una mirada dinámica de la ciudad, donde la identidad no sólo se construye en los enclaves sino también en relaciones fluidas facilitadas por las armaduras, a las que cataloga como

intrínsecamente políticas¹¹. Por último, advierte que las nuevas tecnologías móviles y las redes agregan más capas a la movilidad (Jensen 2009, 155).

Podemos citar, además, al sociólogo alemán Ulrich Beck, quien puso en el debate no solo la concepción del riesgo global sino la movilidad como un principio básico de la modernidad (segunda modernidad) advirtiéndole que, a consecuencia del proceso de *cosmopolitización*, la movilidad y los sujetos de esa movilidad adquirieron nuevas dimensiones que tienen repercusiones en la vida cotidiana (Beck 2008, 25-34). Beck también visualizó una gestión de la movilidad en los flujos constantes y, refiriéndose a la globalización, reconoció el poder de lo local, del lugar donde se materializan las interacciones, para rediseñar los flujos y movilidades.

Cabe señalar que nuestro estudio está orientado a lo que Beck llamó gestión de la movilidad¹², entendiendo que las externalidades y las consecuencias de la movilidad urbana deben ser atendidas por las políticas públicas. Nos acotamos, entonces, a la movilidad urbana como un tema central en la vida de la ciudad.

Carmen Lizárraga Mollinedo ofrece una definición de movilidad urbana, la cual asumiremos para este trabajo, ya que parte de un marco de análisis que distingue desarrollo económico y desarrollo sostenible, donde el primero se mide por el aumento del PIB y el

¹¹ La afirmación de Jensen respecto a que las armaduras son “intrínsecamente políticas” parece confirmarse con los estudios empíricos de Alcántara Vasconcellos sobre la movilidad en las ciudades de América: “[...] la justificación de inversiones generalizadas en el sistema vial sin el acompañamiento de criterios de equidad, es un mito. El cambio de roles y de necesidades lleva al usuario a demandas distintas. En la medida en que se desplaza a través del espacio, requiere distintas condiciones de fluidez, macro y microaccesibilidad, seguridad, comodidad y calidad ambiental. A la vez, otros usuarios tienen otras necesidades e imponen otras demandas. Las demandas son, inherentemente, motivo de conflicto y necesitan ser negociadas. No hay forma de atender todas las demandas simultáneamente, en el mismo espacio de circulación. Esto quiere decir que la neutralidad política aplicada a la circulación es otro mito” (2010, 71).

¹² La gestión de la movilidad en su aspecto de movilidad urbana hacia la sostenibilidad, según Medina Ramírez, se debe de entender como el conjunto de estrategias encaminadas a cambiar el comportamiento de viaje de las personas (cómo, cuándo y dónde viaja la gente) con el fin de aumentar la eficiencia de los sistemas de transporte y lograr objetivos específicos de política pública encaminados al desarrollo sostenible (2012).

segundo precisa de una medición que incluya indicadores de materialidades e inmaterialidades: “La movilidad urbana sostenible debe definirse en función de la existencia de un sistema y de unos patrones de transporte capaces de proporcionar medios y oportunidades para cubrir las necesidades económicas, ambientales y sociales, eficiente y equitativamente, evitando los necesarios impactos negativos y sus costes asociados (Lizárraga, 2006)”. Este concepto de movilidad urbana ofrece una visión integral de movilidad que considera la equidad entre todas las posibilidades de movimiento de los habitantes de un lugar determinado, el respeto al medio ambiente y la mejora en la calidad de vida.

Es preciso mencionar, también, que en la segunda década del siglo XXI estamos presenciando la emergencia de varios derechos, entre ellos el de la movilidad urbana. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal lo define como “el derecho de toda persona y de la colectividad a disponer de un sistema integral de movilidad de calidad, suficiente y accesible que, en condiciones de igualdad y sostenibilidad, permita el efectivo desplazamiento de todas las personas en un territorio para la satisfacción de sus necesidades y pleno desarrollo” (ONU Hábitat 2015, 16). De acuerdo a esta definición, la movilidad se considera como un elemento de desarrollo, como una precondition de otros derechos, advirtiéndose un rol significativo de la movilidad urbana en el bienestar social.

Como podemos observar, el paradigma de movilidad, que es más visible en las ciudades por el mayor involucramiento de personas, objetos, imágenes e información; al resaltar el papel de los actores sociales en el espacio público como practicantes activos, en

este sentido, destaca también su capacidad de agencia^{13 14}. De ahí la visión del derecho a la movilidad como precursor de otros derechos.

Sin embargo, la existencia de derechos no es garantía de su disfrute. Según los estudios de movilidad urbana en América Latina realizados por Eduardo Alcântara Vasconcellos, “la distribución desigual del acceso a los medios de transporte se transforma en una distribución desigual del derecho de uso de la ciudad, así como de los beneficios y costos de la movilidad colectiva” (2010, 192). Alcántara también señala que cuando se analizan los desplazamientos de las personas en la ciudad, se observa que éstos se realizan en distintas condiciones de tiempo, comodidad y seguridad, siendo los principales factores que interfieren en la movilidad el ingreso, el género, la edad, la ocupación y el nivel educacional (2010). Es por ello que la movilidad urbana, como ya mencionamos anteriormente, constituye un reto democrático.

Otro estudio que debemos de citar es el Reporte Nacional de Movilidad Urbana en México 2014-2015 presentado por ONU-Hábitat, el Senado de la República y el Grupo Mexicano de parlamentarios por el Hábitat, en el cual se reconoce la necesidad de legislar para transformar y se considera a la movilidad como agente de cambio (2015,8).

¹³ En el nuevo proceso de gobernar llamado gobernanza, la capacidad de los ciudadanos y de la sociedad civil para participar en los asuntos que les interesa y/o afectan, debe ser revalorada (Aguilar 2007). Esta revalorización, aunque corresponde hacerla principalmente al gobierno, por los mecanismos necesarios para que se haga efectiva la participación, implica el compromiso ciudadano de asumir su papel participante en asuntos públicos y de gobierno. Entonces el ciudadano participante requiere ser visto como un sujeto con capacidad de agencia, al respecto, Michel Wievorka señala que “[...] la sociología del Sujeto no es indiferente a las cuestiones de la convivencia, de la política: en su perspectiva, el Sujeto se define por una relación con la Ciudad, que es una relación suya, una relación suya pensada.[...] ser Sujeto implica erigirse como ciudadano reflexivo, interesarse por la vida de la Ciudad a la vez que por uno mismo; al introducir una relación subjetiva, reflexiva consigo mismo, se introduce necesariamente una relación con la Ciudad (2011, 31).

¹⁴ Para Alain Touraine “No hay modernidad sin racionalización, pero tampoco sin la formación de un sujeto-en-el-mundo que se sienta responsable de sí mismo y de la sociedad” (2002, 203)

Se detalla en el Informe un amplio diagnóstico donde se evidencian el crecimiento de las ciudades, la movilidad y sus externalidades y las deficiencias en cuanto a integralidad y visión metropolitana de las políticas públicas, así como la necesidad de emprender acciones para cambiar los patrones de desarrollo urbano hacia un nuevo paradigma urbano: “No hay integralidad ni visión metropolitana de políticas públicas en la planeación; no se consideran vínculos entre los distintos modos de transporte y está ausente la perspectiva de género. La falta de criterios claros y de largo plazo ha generado contradicciones entre diversas políticas que inciden en la movilidad (2015, 95)”.

Atender entonces las necesidades de la acelerada urbanización de la población, buscando el desarrollo humano sostenible y revertir los patrones insustentables no es asunto menor, por lo que debería ser un tema central en la planeación y operación de políticas públicas, que implica, en palabras de Kenworthy, un visionario proceso de "debatir y decidir", no un proceso de "predecir y proveer" (2006, 69).

Es decir, los efectos del contexto actual globalizado y primordialmente urbano en la interacción de los ciudadanos en su vida común, sujetos a relaciones complejas de interdependencia, donde la diversidad, el uso de nuevas tecnologías que posibilitan mayores movilizaciones sociales y participación en lo que los afecta, así como la movilidad en su forma de desplazamientos para la búsqueda de oportunidades y/o la convivencia, entre otros; requiere de políticas públicas que puedan dar respuesta a las demanda de la población. En este sentido, se precisa evaluar la implementación de dichas políticas públicas considerando la centralidad que se le otorga a temas como la movilidad urbana sostenible y la confluencia del Estado y la sociedad en ellas, a través de arreglos de gobernanza.

Para Ricardo Uvalle, los arreglos institucionales son aquellos que permiten la funcionalidad y la efectividad de las metas colectivas y se tejen con la intervención de actores sociales, económicos y políticos, quienes tienen interés en definir el sentido y alcance de las reglas del juego (2011). Los arreglos de buena gobernanza van un poco más allá, pues cuestionan el sentido y alcance de las reglas de juego establecidas por los actores. Es decir, los arreglos institucionales se considerarían arreglos de buena gobernanza, si reflejaran en su capacidad de respuesta, que son sensibles a las demandas de la sociedad, que actúan eficazmente sobre esas demandas al producir un valor agregado y que abonan a la resiliencia del sistema, esto es, a la robustez de su constitución que garantice, en este caso, la prestación ininterrumpida de un servicio y su sostenibilidad futura (Hendriks, 2014).

1.2.2. La política pública y la gobernanza

Para Aguilar “la política pública, en razón de las actividades que sintetiza e integra, representa el punto donde se plasma y es visible la gobernanza. Alrededor de la política pública en curso o en proyecto se enlazan leyes, recursos, poderes públicos, actores políticos y sociales. Sin embargo, paradójicamente, la política pública es el terreno donde los gobiernos manifiestan con mayor frecuencia y visibilidad sus varias limitaciones directivas” (2010). Es decir, la gobernanza es una premisa que debe estar presente en el diseño y operación de las políticas públicas, pero no como un fin en sí mismo, sino un medio para atender los temas centrales a los que se dirigen las políticas públicas.

Política pública para Thomas Dye “es cualquier cosa que los gobiernos deciden o no hacer” (Dye en Pineda 2013). Esta definición, aunque ha sido usada en la academia, es

demasiado general para relacionarla con el contexto complejo actual, además, al señalar que las decisiones son del gobierno, no incluye la participación de la sociedad en diversos ámbitos, a la que alude la gobernanza.

En nuestra búsqueda encontramos la posición de Nicolás Pineda, quien sostiene que la acción pública “no se trata de acciones casuales o inadvertidas, sino, al contrario, se refiere a decisiones y acciones que resultan de una voluntad y que tienen una finalidad u objetivo público y conocido por los actores del espacio público” (2013), de tal manera que ofrece la definición de política pública que retomamos para este trabajo:

[...] puede considerarse política o acción pública como lo que deliberadamente las autoridades y entidades públicas, de manera conjunta con personas o grupos de la sociedad, hacen o dejan de hacer en un espacio público para atender o resolver los problemas y asuntos de su selección y alcanzar fines colectivamente construidos (Pineda 2013).

Esta definición supone tres elementos: que la acción pública es deliberada y racional, que los gobiernos no trabajan aisladamente y que se lleva a cabo en determinado espacio público. Implica también un ambiente democrático que permita la pluralidad y la confluencia en la política o acción pública, lo cual es una condición para la gobernanza, así como la participación para incorporar las capacidades que se encuentran dispersas en la sociedad, que supondría un proceso racional.

En cuanto al espacio público, aunque no profundizaremos en ello, ya que según Wayne Parsons la idea de lo público ha sufrido considerables cambios en los últimos tiempos, asumimos, para este trabajo, la definición del mismo autor: “Lo público comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes” (2007). Podemos

agregar, sin embargo, que en esta segunda década del siglo XXI, al mencionar el espacio público, no podemos sustraernos de evocar el contexto eminentemente urbano en el que vive la mayoría de la población en el mundo y el derecho a la movilidad urbana, a que nos referíamos anteriormente en este documento.

1.2.3. El concepto de gobernanza

En los últimos años, el término gobernanza ha proliferado y tiene diferentes aproximaciones. Este carácter dinámico y evolutivo del concepto, no obstante, mantiene como constante la implicación o participación de redes de actores públicos, privados y sociales en la definición del interés general en entornos complejos y dinámicos que caracterizan las sociedades actuales (Cerrillo 2005). Otro aspecto a considerar es que la negociación y la coordinación se vuelven capacidades clave de los responsables públicos para movilizar recursos dispersos entre los actores públicos y privados (Aguilar 2010, Pierre 2005).

1.2.3.1. Antecedentes de la gobernanza

La “nueva forma de gobernar” (Aguilar 2010), a la que diversos autores y organismos internacionales denominan como gobernanza, registra su surgimiento y evolución desde el siglo pasado. Al respecto Joan Prats Catalá señala lo siguiente:

A lo largo del último cuarto del siglo XX hemos visto discurrir en el ámbito de las ciencias de la administración un movimiento que nos ha llevado de la administración a la gerencia y de la gerencia a la gobernanza. Este movimiento contiene el cambio de los paradigmas intelectuales que subyacen a las principales reformas administrativas impulsadas hasta mediados de los setenta («administración o burocracia»), desde mediados de los setenta hasta mediados de los noventa («gerencia o *management*») y desde entonces hasta la actualidad («gobernanza») (Prats 2005, 149).

El siglo XX fue entonces escenario de fluctuaciones entre el énfasis en el mercado, en el Estado o en la cooperación de ambos para buscar el desarrollo. Esta oscilación y los cuestionamientos a los resultados obtenidos por una y otra prevalencia, la del Estado sobre el mercado y la del mercado como rector de la economía, dieron origen a la búsqueda de nuevas fórmulas para las acciones del gobierno que generaron en la segunda mitad del siglo XX, propuestas como la Política Pública y posteriormente, en el último cuarto de ese siglo la Nueva Gestión Pública y la Gobernanza.

Luis F. Aguilar ubica el nacimiento de la teoría de la Política Pública, otro enfoque de la relación entre gobierno y sociedad, en los años 50 en una época de auge del Estado y más adelante, en los años 80, ya con un contexto de crisis, el surgimiento de la Nueva Gestión Pública. El aspecto singular de la línea de tiempo que hace Aguilar para llegar a la Gobernanza, es su visión latinoamericana. No obstante el reconocimiento de la secuencia del enfoque en la racionalidad de la Política Pública y luego del enfoque en los resultados de la Nueva Gestión Pública, sostiene que ambas doctrinas hicieron un aporte a la gobernanza. Este aporte lo encuentra en la adaptación hecha por los gobiernos latinoamericanos bajo un enfoque de gobernabilidad y gobernanza sin reparar en aspectos más técnicos. Es decir, Aguilar no sólo encuentra a la gobernabilidad contenida en la gobernanza, sino que advierte que esta condición fue gestada en la instrumentación de las doctrinas o teorías que antecedieron a la gobernanza en los gobiernos latinoamericanos (2007). El autor también aporta el dato sobre la modificación de la definición de Gobernanza que hizo la Real Academia de la Lengua en 2001, donde, a su juicio, se resumió el debate teórico de esos años: “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo

económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el estado, la sociedad civil y el mercado de la economía” (Aguilar 2007, 8).

Es importante tener presente también los foros a través de los cuales se difunden nuevas propuestas y se firman acuerdos entre países que incorporan a sus discursos y políticas las nociones en diferentes rubros, como los derechos humanos, la economía, etc., es decir, a los organismos internacionales. La ONU en 1966 impulsó un pacto internacional por los derechos civiles y políticos que continuó su difusión y evolución en los años subsecuentes. Hacia finales del siglo XX el PNUD, el Banco Mundial y la OCDE identificaron señales de progreso en los foros mundiales por la democracia, en las conferencias sobre gobernabilidad y en el cambio en la perspectiva de la medición de la pobreza (ONU 2014).

¿Qué pasó en nuestro continente? América Latina en los últimos años del siglo XX, consolidó procesos democráticos en países donde antes había dictaduras: Argentina en 1983, Brasil en 1985, Uruguay en 1985 y Chile en 1990 (Zapata 2008). Por esta razón, podemos decir que la gobernanza en Latinoamérica corresponde ahora a gobiernos democráticos. El sistema político mexicano se incluye, desde luego, en este contexto.

Hablar de gobernanza supone, pues, la existencia de gobiernos democráticos que actúan dentro de un marco legal. Sin embargo, en este siglo XXI los gobiernos elegidos democráticamente ya no son cuestionados por su legitimidad sino por el proceso de gobernar, es decir, por la efectividad en la dirección de la sociedad, que incluye la participación de la sociedad como un punto de apoyo (ONU 2014). Por lo tanto, la Gobernanza entendida como “el nuevo proceso de gobernar”, requiere de nuevas capacidades directivas y de la participación de la sociedad (Aguilar 2007).

1.2.3.2. Definiendo gobernanza

Para Cerrillo, las diferentes aproximaciones en la definición de gobernanza corresponden a que el reequilibrio entre el Estado y la sociedad civil que supone la gobernanza no es concebido de la misma forma, pues está condicionado por el sistema político institucional de cada país de origen de los diferentes estudiosos del concepto. En este sentido, señala que autores holandeses como Klijn, Kickert y Kooiman argumentan que el vacío de legitimidad, la complejidad de los procesos políticos y la multiplicidad de instituciones implicadas, reducen el gobierno a uno más entre los actores. Respecto a los autores alemanes como Mayntz y Scharp, afirma que éstos consideran que el control jerárquico y la autorregulación no son excluyentes, por lo que las redes se usan como preparación de mecanismos formales de toma de decisión. Mientras que los autores anglosajones como Peters y Pierre, otorgan un papel predominante al Estado para proveer de una dirección coherente a la sociedad (Cerrillo 2005).

El mismo Cerrillo, de origen español, hace su análisis como él mismo lo refiere, partiendo “de la idea genérica de que la gobernanza está constituida por normas y reglas que pautan la interacción en el marco de redes de actores público, privados y sociales interdependientes en la definición del interés general en entornos complejos y dinámicos” (2005, 9). Esta postura se centra en la administración pública.

Nicolas Berggruen y Nathan Gardels, autores anglosajones pero que hacen su propuesta de gobernanza inteligente a partir de su experiencia en China, dan importancia también al papel de la administración pública. Para estos autores, la gobernanza es un cambio en el proceso de gobernar que está obligado por una realidad compleja y facilitado, a su vez,

por las nuevas tecnologías de la información que permiten una mayor participación de actores. Visualizan un mundo en el que al mismo tiempo hay más interdependencia y más diversidad que nunca debido a que la globalización ha dado lugar a nuevos actores y los ciudadanos demandan más participación en las reglas que gobiernan sus vidas. Señalan, además, que “la gobernanza influye en el progreso o decadencia de las sociedades” (2012, 48). Berggruen y Gardels proponen el concepto de Gobernanza Inteligente como “el equilibrio que transfiera competencias y obtenga una participación significativa de la ciudadanía en las cuestiones que le competen y fomenten al mismo tiempo la legitimidad y el consenso hacia la autoridad delegada a nivel de mayor complejidad” (2012, 48, traducción propia).

Geert Teisman, Arwin van Buuren y Lasse Gerrits, de los países bajos, presentan un enfoque de gobernanza evolutiva para abarcar gestión (sistema de redes) y gobernanza, entendiendo que la gestión pública en la complejidad debe combinar el deseo de orden y la realidad dinámica (2009). Teisman et. al., afirman que las organizaciones públicas y sus gestores afrontan una complejidad externa en forma de contextos dinámicos y una complejidad interna en forma de interrelación de una gran variedad de procesos de gobernanza que operan en el dominio público.

En el contexto mexicano, Aguilar nos dice que la gobernanza tiene componentes institucionales (las instituciones de los poderes públicos, el sistema de justicia y seguridad, el mercado, la sociedad civil y el sistema de las instituciones públicas internacionales) y componentes técnicos (el sistema de ciencia–tecnología, la política pública, las finanzas públicas y la administración pública) (2010). Es decir, este autor no sólo se centra en la

administración pública sino también en el sistema político en general y en situaciones contextuales como el mercado y la ciencia y la tecnología.

Podemos entender, entonces, la gobernanza como el proceso democrático que, mediante un sistema de redes, permite la sinergia entre gobierno y ciudadanos para llevar a cabo la conducción de la sociedad, promoviendo la participación en la organización del trabajo, la rendición de cuentas y el estado de derecho a través de las políticas públicas. (Aguilar 2007, Teisman 2009, Berggruen 2012, Hendriks 2014, ONU 2014).

1.2.3.3. La gobernanza ¿un término paraguas?

Los teóricos también nos advierten que gobernanza, por su uso indiscriminado, puede considerarse como un término paraguas. Pierre, en sus estudios sobre gobernanza urbana, distingue tres acepciones del concepto de gobernanza: como una teoría, como un modelo normativo y como un fenómeno empírico. Para el primer caso, el autor hace un posicionamiento respecto a que la gobernanza no es una teoría de pleno derecho, pero sí ofrece un marco analítico para definir objetos de estudio, puesto que permite al observador mirar más allá de las instituciones locales y buscar mecanismos significativos mediante los cuales los actores coordinan sus acciones y recursos en la búsqueda de objetivos definidos colectivamente (2005, 452).

Respecto a la gobernanza como modelo normativo, apoyándose en los trabajos de Leach y Percy-Smith 2000 y de Stoker 1998, Pierre contextualiza su origen en el Reino Unido durante los años 1980 y 1990 como un modelo deseado de interacción público-privada de cooperación en el ámbito local; el autor concluye que el modelo normativo de la gobernanza como un marco analítico de trabajo, representa un fin político en sí mismo y como tal ha sido

una característica clave de la política urbana del Reino Unido del último par de décadas -los 80' y los 90'- (2005, 452-453).

En la acepción de la gobernanza urbana como un fenómeno empírico, Pierre identifica el proceso de crear y sostener la gobernanza como el principal foco de investigación, donde “la significancia del papel de las estructuras políticas y del papel de los gobiernos en la gestión pública, es per se, el aspecto más intrigante de la gobernanza urbana” y hace una crítica a la noción de Rhodes de la "nueva gobernanza" como "gobierno sin gobierno", ya que, dice, es un poco engañosa porque gobernanza sin cualquier función que implique la presencia gubernamental no es muy probable que ocurra, además señala que el papel del gobierno en la gestión pública no es una dicotomía sino una variable continua (2005, 453-454, traducción propia).

Otro estudioso de la gobernanza, Frank Hendriks, señala que el concepto de gobernanza, como construcción teórica, tiene todas las características de un concepto contenedor. En este sentido hace una relación entre gobernanza y la buena gobernanza, proponiendo un modelo que analiza cinco valores fundamentales de la buena gobernanza urbana: la capacidad de respuesta, la eficacia, la resiliencia, la justicia procesal y los contrapesos. Para Hendriks la definición más simple de buen gobierno es el gobierno que se califica como bueno por alguna razón (2014, 564).

Hendriks advierte que la búsqueda de un buen gobierno puede tomar diversas formas, por lo que también propone un esquema de cuatro áreas correspondientes a diferentes modos de gobernanza, de tal manera que en el cuadrante se puede identificar si el énfasis en la

gobernanza se hace en los tomadores de decisiones reales o en los ciudadanos comunes, con una mayor atención a la elección selectiva o a la deliberación integradora.

El modelo de cinco valores de Hendriks es el que servirá de base para esta investigación, ya que ubica la gobernanza como un proceso relacional que puede ser evaluado a partir de principios, considerados como valores de sistema.

Debemos puntualizar, también, que en todas las acepciones de gobernanza que hemos presentado, tanto como modelo analítico como modelo normativo, se considera a la participación ciudadana como un apoyo a la gestión de gobierno (Pierre 2005, Aguilar 2007, Teisman 2009).

1.2.4. La Participación ciudadana en la nueva forma de gobernar.

Oscar Oszlak en su artículo *Implementación participativa de políticas públicas* sostiene que “hay muchos nombres [Participación social, popular, comunitaria, ciudadana] para designar un proceso según el cual determinados actores de la sociedad civil se movilizan, se “activan”, irrumpen en un escenario público e intentan influir sobre las reglas y procesos que enmarcan sus condiciones de existencia y reproducción. En particular, sobre las políticas estatales y el modo de organización social a las que ellas apuntan” (2009, 5).

Recordemos que con la crisis de los años 80 que cuestionó la capacidad del Estado-nación para generar desarrollo, y la necesidad de buscar nuevas fórmulas entre gobierno y sociedad, la participación ciudadana cobró otra importancia como una forma de hacer más eficiente a la administración, así como de dar mayor legitimidad al gobierno. El mismo proceso generó mayor fuerza de la sociedad y la demanda de la transformación del gobierno

hacia espacios más abiertos a la participación en la toma de decisiones sobre asuntos que les afectan (Bolos 2003).

Así tenemos dos ejes de análisis de la participación ciudadana: la relación entre gobierno y ciudadanos y la capacidad de agencia de los individuos erigidos como sujetos. Es decir, por un lado, debemos ubicar la gobernanza como un enfoque de relación entre gobierno y sociedad, de su forma visible en las políticas públicas y de la necesidad de tener como punto de apoyo a los ciudadanos (Aguilar 2007). Por otro lado, no debemos perder de vista que las personas hoy en día se ven inmersas en procesos flexibles y móviles de organización y reorganización que corresponden a situaciones particulares, tanto en términos de libertad y de igualdad, como de estructuras y coyunturas que determinan los procesos de subjetivación de la ciudadanía previos a la participación ciudadana (Maier, 2006).

Para Judith Butler la concientización de los derechos requiere la performatividad de los mismos para volverse inteligible, visible y legible, como una condición de la ciudadanía (2009). De aquí que algunas manifestaciones sociales alcancen incidencia en los diferentes niveles de participación, al trascender de participación social a política, como por ejemplo la reversa a las disposiciones en un presupuesto o nuevas reglamentaciones como en el caso del movimiento contra el pago de la tenencia vehicular que se presentó en Sonora en 2012-2013¹⁵.

La performatividad implica libertad e igualdad en el ejercicio de la ciudadanía, que supondría también la existencia de sistemas democráticos, que son una condición para la gobernanza. Olivia Gall menciona que hay una igualdad formal frente una desigualdad de

¹⁵ Beck advierte sobre una subpolítica o política desde abajo, cuando hay amenazas que obligan a la gente a actuar (Beck, 2002, 58-63)

hecho. Nancy Fraser, por su parte, señala dos dimensiones de la desigualdad, una de redistribución y otra de reconocimiento y participación, asociando la primera dimensión a la política de clase y la segunda a la política de identidad (2008:84). Este planteamiento nos alerta que la participación ciudadana a la que alude la gobernanza, puede inclinarse hacia la participación sólo de los actores más poderosos. Por lo tanto, en un estudio de gobernanza, tiene sentido la inclusión de contrapesos, aspecto que considera el modelo de Buena Gobernanza de Hendriks.

Pero la participación ciudadana a la que se refiere la gobernanza va más allá de una participación política. Silvia Bolos, apoyada en los trabajos de Cunill, sostiene que en la década de los años ochenta y noventa, a partir de la crisis asociada a la eficacia de los Estados e influidos por las reglamentaciones para el otorgamiento de préstamos de los organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, diferentes países latinoamericanos implementaron acciones para incluir a los sectores sociales en actividades propias de los Estados. Esa participación se produjo en tres campos o niveles: participación en la formulación de políticas públicas, en el campo legislativo a través del referéndum y la revocación de mandatos y en la prestación de servicios públicos a través de la transferencia a sectores sociales o la cogestión (2003). Cabe señalar que el referéndum y la revocación de mandatos no forman parte de nuestro contexto mexicano, al menos hasta ahora, si bien hay gestiones de gobierno que no llegan al fin de su periodo.

Aguilar (2007) y Teisman (2009) nos advierten, además, que este acompañamiento del gobierno y de la participación ciudadana, no implica que el gobierno pierda su carácter rector y de árbitro, pues la gobernabilidad está contenida en un ejercicio de gobernanza.

Como podemos observar, la participación ciudadana como el punto de apoyo para una nueva forma de gobernar, es un asunto complejo, pues representa la síntesis de un proceso en que la ciudadanía es alcanzada por todos y ello supone que hay situaciones contextuales que lo permiten y/o que se han superado las limitantes de libertad y desigualdad, de subjetivación y de identidad que nos muestran los estudios de género. Paradójicamente, es la capacidad de agencia y la participación ciudadana lo que puede ofrecer un cambio y una nueva forma de hacer las cosas (Maier 2006, Di Marco 2006). Ese cambio se debe reflejar en el diseño y operación de las políticas públicas, que a su vez hacen visible a la calidad de la gobernanza (Aguilar 2010, Hendriks 2014).

1.2.5. La gobernanza, una presión para el derecho administrativo

Martin Shapiro, profesor de la Universidad de California en Berkeley (EE.UU), en su reflexión sobre el impacto que en el derecho administrativo tiene la nueva forma de tomar decisiones a partir de la participación que implica la gobernanza, identifica problemas de legitimidad democrática.

Para Shapiro los órganos de la Administración Pública tradicionalmente estaban coordinados entre ellos, subordinados a una autoridad política y obligados a respetar a los individuos e intereses del exterior a los que regulaban y servían. Es decir, la administración pública estaba obligada desde el punto de vista tanto procedimental como sustantivo.

Sin embargo, esta concepción, según el autor, se encuentra superada porque como lo documenta la literatura actual sobre la ciencia política y de la Administración Pública de la que se nutre el derecho administrativo, hay una participación en la toma de decisiones

gubernamentales por diferentes actores públicos y privados. Shapiro sostiene que la transferencia de la autoridad para tomar decisiones gubernamentales a actores externos como los comités, presentan una forma heterogénea y no regulada, que imposibilita hacer una rendición de cuentas democrática. Esto significa que los votantes no saben exactamente a quien hacer responsables electoralmente por lo que el gobierno hace o deja de hacer.

El desgaste de la frontera entre la toma de decisiones gubernamentales y no gubernamentales genera nuevos problemas para los que persiguen crear un Derecho Administrativo que se centre en la gobernanza más que en el gobierno. Desde la perspectiva de la democracia pluralista, un Derecho administrativo que maximiza la transparencia y la democracia es democrático – maximiza el acceso de los grupos de interés «exteriores» al proceso de toma de decisiones públicas-. Pero desde el punto de vista de la democracia individual, popular o mayoritaria, un Derecho Administrativo que promueve la transparencia y la participación, hasta el punto de que el gobierno se convierta en gobernanza, puede incluso socavar la democracia. (Shapiro 2010, 206).

Empíricamente, podemos relacionar esta situación con el transporte público urbano en Sonora que, mediante la modificación a Ley de Transporte en diciembre de 2013, trasladó la responsabilidad de la determinación de la tarifa al Consejo Ciudadano del Transporte, función que a partir del 2011 recaía directamente en el Ejecutivo Estatal.

Es preciso citar aquí el concepto gobernanza urbana que Hendriks y Drosterij definen como “la mayor o menor organización institucionalizada de trabajo que da forma a la organización de las capacidades y poderes compensatorios en los entornos urbanos policéntricos definidos por los actores gubernamentales y sociales interconectados” (2011, 18, traducción propia).

Para Hendriks et al., gobernanza urbana se refiere, entonces, al conjunto capacidades "productivas" y "correctivas", donde la primera es relativa a la movilización de la organización y la prestación de habilidades, *la forma en que se logran las cosas*, y la segunda

al control que revisa y contrarresta las habilidades, *la forma en que se comprueba el trabajo y los saldos*. Es decir, para estos autores las capacidades de organización (entradas y salidas) y los poderes compensatorios son clave para un sistema de gobernanza urbana.

Podemos apreciar que esta definición trata de atender una de las principales críticas a la gobernanza que ya mencionamos, el proceso de rendición de cuentas. Si bien la toma de decisiones con la participación de diversos actores y sus capacidades puede considerarse un abono democrático, la responsabilidad por los resultados parece diluida o difusa porque los actores participantes también pueden ser privados y, por lo tanto, no se podría aplicar la democracia electoral como premio o castigo a su actuación o bien sanciones que son propias de las leyes que rigen la actuación de los servidores públicos.

En una visión más amplia, Hendriks et al., coincidiendo con Stone y Stoker, plantean que la gobernanza exige una reformulación de la noción de poder y del Estado. Los autores retoman de Stone, el concepto del poder como facilitador: la idea del poder sobre (es decir, el control y la dominación de un agente predominante sobre el actor subordinado) debe ser reemplazada por la noción de poder para (es decir, la capacidad de actuar). También concuerdan con Stoker respecto a que en un contexto de gobernanza, el acto fundamental del poder es la capacidad de proporcionar liderazgo y un modo de funcionamiento que permite tareas importantes por hacer: "Teniendo en cuenta que (a) en un entorno complejo, no es posible ejercer control integral y que (b) una multiplicidad de actores poseen recursos esenciales para lograr objetivos específicos, la autoridad se basa más en las acciones que inducen dentro de un marco de cooperación, que en la emisión comandos (Stoker en Hendriks, 2014, traducción propia). En otras palabras, la gobernanza esta menos interesada en la aplicación directa del poder que en el diálogo y la negociación, lo que implica no solo

la forma en que se hacen las cosas sino también cómo se comprueban los saldos y el trabajo.

Nos ubica, pues, en la acepción normativa del concepto de gobernanza, la buena gobernanza urbana.

1.2.6. Los Valores de la buena gobernanza. El Modelo de Hendriks.

Para Cerrillo I. Martínez, desde un punto de vista normativo, el concepto de gobernanza debe integrar principios que le permitan garantizar la mayor *democraticidad* posible y la consecución de sus propios objetivos. Así, los principios de buena gobernanza han de ser aquellos que impliquen un buen funcionamiento de la gobernanza y que, por tanto, le permitan conseguir sus objetivos:

Si la gobernanza supone la toma de decisiones en contextos complejos y cambiantes con una pluralidad de actores que representan intereses diferentes, los principios de buena gobernanza han de poder garantizar que:

- estén todos los actores que han de estar, cada uno de ellos asumiendo el rol que le corresponde;
- los actores tengan las condiciones necesarias y suficientes para poder tomar las decisiones que les correspondan, y
- se puedan tomar decisiones (2005, 19).

Cerrillo también señala que hay principios¹⁶ que se han incluido entre los de buena gobernanza que no lo son, pues hacen referencia al funcionamiento de las instituciones y no tanto a su relación con otros actores, por lo que son principios de buena administración: “Los principios de buena administración se dirigen a los funcionarios y personal de los organismos públicos y regulan sus relaciones con los ciudadanos y, por tanto, tienen un ámbito más

¹⁶Para esta investigación utilizaremos los términos valores y principios como sinónimos.

específico que los principios de buena gobernanza, que se refieren a las relaciones entre actores políticos” (2005, 20).

Por su parte, Hendriks, quien opina que la definición más simple de buen gobierno es el gobierno que se califica como bueno por alguna razón, (2014, 564), ofrece una contextualización de su modelo de cinco valores de Buena Gobernanza Urbana, y señala que diferentes organismos han desarrollado su propio conjunto de normas de calidad para determinar lo que se entiende por buen gobierno, por ejemplo:

- Las Naciones Unidas (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]: la participación; visión estratégica, el Estado de Derecho; la transparencia; la capacidad de respuesta; la orientación hacia el consenso; la construcción de la equidad; rendición de cuentas; eficacia y eficiencia.
- El Consejo de Europa (2008) define "Doce Principios de la buena práctica democrática en el nivel local: correcto desarrollo de las elecciones, la representación y la participación; la capacidad de respuesta; eficiencia y eficacia; la apertura y la transparencia; el imperio de la ley; conducta ética; competencia y capacidad; innovación y apertura al cambio; la sostenibilidad y la orientación a largo plazo; la buena gestión financiera; derechos humanos; la diversidad cultural y la cohesión social; la rendición de cuentas.
- El Ministerio de Interior y de Relaciones Unido Holandés (2009) redactó un Código de Buen Gobierno, que define siete cualidades: la apertura y la integridad, la buena prestación de servicios, la participación, la meta-orientación y la eficiencia, la legitimidad y la justicia, autocorrección y capacidad de aprendizaje, la rendición de cuentas (2014, 564, traducción propia).

Respecto a los modelos en México para analizar los gobiernos estatales, como lo señala el trabajo de Guillermo M. Cejudo, Roberto Gehard y Dionisio Zabaleta, publicado por el CIDE, se refieren a guías intermitentes y/o no generalizadas. En dicho trabajo se hace un recuento e inventario de guías con componentes de la triple hélice (gobierno, empresa e instituciones académicas), pero como ya se mencionaba, al ser de aplicación intermitente y no generalizada, limitan los análisis que pudieran realizarse. Su gran aporte es que constituyen esfuerzos valiosos y precedentes del Subsistema Nacional de Información de

Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia (SNIGSPIJ), creado mediante decreto de fecha 4 de octubre de 2008 en el marco del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (INEGI).

El objetivo del SNIGSPIJ es la generación de información que permita conocer aspectos relevantes de la gestión y operación de los tres poderes y en los tres ámbitos de gobierno, que apoye los procesos de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de la políticas públicas. Sin embargo, debido a que la información que arroja¹⁷, si bien permite hacer comparaciones, por ser más detallada en lo que se refiere al sistema de seguridad y el penitenciario pero muy general en la parte de gobierno, no representa un modelo en el cual basarnos para hacer una evaluación de gestión que también debe incluir aspectos cualitativos.

En el marco del mismo SNIGSPIJ se implementó con una periodicidad bienal (2011, 2013, 2015), la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), la cual recaba información sobre la percepción del desempeño de los gobiernos en México. Para 2015, por primera vez se incluyó el tema del transporte público, pero al igual que los otros servicios públicos bajo demanda, la presentación de los resultados es por estado y no por ciudad.

Respecto al sitio web “México Estatal” del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), que entre otros temas de análisis incluye la calidad del gobierno y la rendición de cuentas, ofrece una información incompleta de Sonora en múltiples variables y

¹⁷ El SNIGSPIJ ofrece los resultados estadísticos del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema penitenciario estatal, que incluye información relativa al número de dependencias que constituyen el gobierno, los recursos humanos, bienes muebles e inmuebles, de planeación como el número de objetivos, metas, indicadores de gestión y de desempeño, así como programas operativos y estratégicos y la indicación de si tienen un mecanismo de seguimiento. También incluye el Inventario de riesgos. Una parte muy importante del detalle de la información se refiere al sistema de seguridad y penitenciario.

contiene sólo información de 2007 a 2009. Esto se explica por la duración y recursos del proyecto y la colaboración alcanzada a través de las instancias de apoyo en los estados.

Así, debido a que no encontramos un modelo de evaluación de la gestión estatal, y de acuerdo a los propósitos de esta investigación, consideramos pertinente utilizar el modelo de Buena Gobernanza Urbana de Hendriks, que incluye cinco valores fundamentales: la capacidad de respuesta, la eficacia, la justicia procesal, la resiliencia y los contrapesos. Pero ¿por qué precisamente este modelo?

Primero, en relación a la utilización de un modelo, porque éste ofrece un marco referencial, no prescriptivo ni normativo, que permite efectuar comparaciones y hacer una evaluación, en este caso, desde el punto de vista de la Buena Gobernanza Urbana.

En segundo lugar, porque en el contexto actual donde la mayoría de la población radica en zonas urbanas, surge entonces la cuestión sobre si la visión de los líderes y la estrategia resultante, traducida en el diseño y operación de políticas públicas específicas, contienen los aspectos que deben ser atendidos por el rol de una administración pública local desde la perspectiva de calidad del gobierno, abonando a la buena gobernanza urbana.

En tercer lugar, porque el Modelo de Hendriks considera los valores de capacidad de respuesta, eficacia, como valores de entrada y salida, así como resultados de un sistema específico a la resiliencia y a los contrapesos, mientras que la justicia procesal es un valor que debe estar presente como una condición el ambiente en donde los otros procesos deben ocurrir. Es decir, que este modelo permite relacionar la gobernanza con un sistema político, lo cual es pertinente en el contexto sonorenses en el sexenio 2009-2015 que describíamos en la primera parte de este capítulo.

En otras palabras, un modelo para analizar el buen gobierno local ha de incluir ciertos principios de gestión, tanto en su medio interno como en el tipo de resultados a alcanzar, no solo en la prestación de servicios desde un punto de vista de administración, sino desde la perspectiva de la buena gobernanza que implica la resiliencia, la sostenibilidad y la gobernabilidad entendida como estado de derecho.

De esta manera, la adaptación y la aplicación de este modelo de buena gobernanza en el caso del transporte público, permitirá evaluar si la gestión de gobierno estatal de Sonora 2009-2015 implementó un cambio significativo en la forma de gobernar este servicio público concesionado y si estos cambios abonaron a la calidad de su gobernanza.

Cuadro 1. Catálogo de Valores de la Buena Gobernanza

| Valores de entrada (Lo que entra en el sistema) | Valores de salida (Lo que sale del sistema) | Valores de sistema (Lo que constituye el sistema) |
|--|---|---|
| <p>Democracia sensible ‘regla <i>por</i> la gente’</p> <p>Valor central: Capacidad de respuesta</p> <p><i>Valores de entrada relacionados:</i> Representación, compenetración (rapport), participación, acceso, apertura</p> | <p>Democracia como efectividad Regla <i>para</i> la gente</p> <p>Valor Central: Efectividad</p> <p><i>Valores de salida relacionados:</i> Productividad, eficiencia, valor agregado, innovación, resolución de problemas</p> | <p>Democracia como resiliencia “regla <i>de</i> la gente”</p> <p>Valor central: Resiliencia</p> <p><i>Valores de sistema relacionados:</i> Estabilidad dinámica, auto regulación, sustentabilidad, adaptabilidad, cohesión en la diversidad</p> |
| <p>Estado de Derecho/ Imperio de la ley como regla por la ley, la regla de la ley</p> <p>valor central: justicia procesal</p> <p>Valores de proceso relacionados: El debido proceso, legalidad, exactitud, previsibilidad; integridad y civismo; transparencia y rendición de cuentas; proporcionalidad y juego limpio; imparcialidad y la igualdad de derechos</p> | | <p>Estado de Derecho/ Imperio de la ley como "Frenos y contrapesos"</p> <p>Valor central: contrapeso</p> <p>Los valores del sistema relacionados: Poderes compensatorios y responsabilidades, controles y contrapesos, supervisión y vigilancia, supervisión y control</p> |

Referencia: (Hendriks, 2014). *Understanding Good Urban Governance: Essential, Shifts, and Values*. Traducción propia.

1.2.5.1. Las dimensiones del modelo de Hendriks

Capacidad de respuesta y efectividad, inputs y outputs.

Hendriks, inspirado en la frase pronunciada por Lincoln (en USA en 1863) “La democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo, para el pueblo.” y apoyado en los trabajos de Scharpf sostiene que la gobernanza democrática, ya sea de tipo directo o indirecto, debe ser incitada por la gente con el fin de adquirir la "legitimidad de entrada" y debe producir valor añadido para las personas con el fin de adquirir la "legitimidad de salida" (2014, 566, traducción propia). Así, señala, que un modelo de gobernanza puede ser considerado sensible en el grado y la forma en que éste ha organizado la representación, la participación, la accesibilidad y apertura. Citando a Putnam, Hendriks enfatiza que un buen gobierno democrático "no sólo considera las demandas de sus ciudadanos (es decir, es sensible), también actúa eficazmente sobre estas demandas (es decir, es efectivo)" (2014, 566, traducción propia).

La eficacia depende, entonces, del grado y la forma en que se muestra la capacidad de hacer realidad las cosas, de resolver problemas y ofrecer un valor agregado. Hendriks sostiene que en el ámbito urbano, la capacidad de respuesta y la eficacia son valores relevantes para una mayor gobernanza urbana (2014, 567).

Justicia procesal

Para Hendriks, en la dimensión de justicia procesal, la buena gobernanza, más que gratificar a los ciudadanos, toma distancia de ellos en favor de aplicación de “la regla de la ley”, lo cual es central para complementar la idea de la democracia como “la regla de la gente” (2014, 567). Agrega que los valores de capacidad de respuesta y efectividad involucrados en una buena gobernanza urbana tienen expectativas y derechos procesales legítimos, y tienen

totalmente derecho a exigir el respeto a ellos, más en la consideración de que la gobernanza urbana debe trabajar por y para el pueblo.

Hendriks también sostiene que la justicia procesal tiene dos dimensiones, una se refiere a la seguridad jurídica (legalidad, rendición de cuentas, igualdad de derechos) y la otra más interaccionista (exactitud, integridad, civilidad) (2014).

Resiliencia y Contrapesos

Según Hendriks el buen gobierno no solo tiene que ver con lo que pasa adentro, sale, o el producto en el medio, sino que también está relacionado con la forma en la que el sistema global como tal está constituido y la robustez de la manera en la que es ensamblada esa constitución. Es decir, la parte que constituye al sistema tiene que ver por un lado con la resiliencia y por otro por la división de poderes, los contrapesos y los poderes compensatorios. En este sentido, para el autor, la resiliencia significa que una democracia es resistente, dinámicamente estable y que invierte sistemáticamente en su capacidad para permanecer de pie cuando se presuriza y para permanecer unida cuando se divide (cohesión en la diversidad). En los valores relacionados a esta dimensión, también incluye a la sustentabilidad y la adaptación, pero aun cuando podrían estar más relacionadas a su acepción genérica que medioambiental, es aplicable al sistema de transporte público urbano.

Respecto a los contrapesos, Hendriks sostiene que el Estado de Derecho, especialmente en los gobiernos angloamericanos, está orientado por división de poderes y la existencia de contrapesos, por lo que el buen gobierno tiene que ver también con el equilibrio de intereses, la institucionalización de las fuerzas compensatorias y las responsabilidades, es decir, con actores, oficinas y los diferentes órganos, controlándose entre ellos.

En resumen, el modelo de Hendriks se inspira en la democracia, la cual es una condición de la gobernanza. La gobernanza democrática a su vez se muestra como la base de la buena gobernanza urbana, donde los procesos administrativos, que deben de poseer capacidad de respuesta y ser efectivos, están inmersos en un proceso mayor que es el sistema político el cual supone un estado de derecho. El estado de derecho implica que funcionen contrapesos como la división de poderes y que exista la justicia procesal entendida como el ambiente de legalidad donde deben estar presentes la rendición de cuentas, la transparencia, la predictibilidad, la igualdad de derechos, entre otros. El sistema también debe ser resiliente y considerar aspectos de sustentabilidad financiera y medioambiental.

Este modelo muestra, entonces, una relación con los componentes institucionales y técnicos, así como de funcionamiento del sistema político que se mencionaron en la definición de Aguilar sobre gobernanza. De igual forma, encontramos en el modelo relación con la condición de gobernabilidad contenida en los procesos de gobernanza a la que se refieren diversos autores, donde la gobernabilidad es la capacidad de gobernar y la gobernanza una manera de gobernar (Aguilar 2007-2010, Pierre 2005, Teisman et al. 2009, ONU 2014).

Es decir, que la base democrática del sistema político en el que estamos inmersos, bajo el enfoque actual de la relación del Estado y la sociedad (gobernanza) implica que las autoridades, en este caso locales, desplieguen su capacidad para articular e involucrar a la sociedad civil en una propuesta de desarrollo concertada que abre la posibilidad para un entorno donde las reglas colectivas son elaboradas, decididas, legitimadas, implementadas y controladas por los actores tanto públicos como privados, pero preservando para el Estado su carácter regulador y su capacidad de sanción.

Capítulo 2. Metodología

En este capítulo se expone el diseño de investigación desarrollado para guiar nuestro trabajo empírico sobre el transporte público urbano. En el primero de los cinco apartados se discute la necesidad de recurrir a los estudios comparativos urbanos como la forma de poner en perspectiva los hallazgos de la investigación. El segundo apartado se refiere a la hipótesis y las variables mediante las cuales se busca comprobar nuestro supuesto. En el tercer punto se enumeran las fases de investigación y las técnicas de recolección de datos. En el cuarto punto se detalla la operacionalización del modelo de Buena Gobernanza Urbana de Hendriks, que servirá para el alcance de los tres objetivos específicos planteados. Por último, en el quinto punto, se señalan los casos a contrastar, justificando por qué es pertinente comparar el transporte público urbano de Hermosillo con el de la ciudad de León.

2.1. El Método comparativo en el estudio la gobernanza urbana

De acuerdo a Jon Pierre, la comprensión de la formación y la reproducción de la gobernanza urbana es uno de los aspectos cruciales de la política urbana. Para el autor la comparación es fundamental para abordar al estudio de la gobernanza urbana a nivel teórico, buscando desarrollar una explicación científica en el campo de las políticas urbanas (2005): “La comparación es la estrategia de investigación más común y más gratificante de controlar por variables contextuales y causales para descubrir patrones de explicación” (Pierre 2005, 449, traducción propia).

Es importante mencionar, también, que Pierre hace una crítica a los estudios de caso argumentando que no obstante lo enriquecedores que son para *contar una buena historia*, deben de responder analítica y teóricamente a preguntas derivadas como las siguientes:

- ¿Cómo difiere la gobernanza urbana en diferente ambiente económico?
- ¿Qué tan sensible es la gobernanza urbana a los cambios en la disposición de la estructura institucional del Estado o de la región?
- ¿Es la elección de política una explicación suficiente a la trayectoria de desarrollo económico de las ciudades, o puede una explicación más fuerte derivarse de un análisis de cómo esas decisiones reflejan las preferencias políticas de los actores en los niveles institucionales más altos o las preferencias de la comunidad empresarial de la ciudad-región? (Pierre 2005, 458-459, traducción propia)

El autor sugiere, entonces, ir más allá de las explicaciones causales que ofrecen los estudios de caso, buscando explicaciones causales complejas, que permitan teorizar sobre la gobernanza urbana (2005).

Otro estudioso de la gobernanza urbana comparativa, Kevin Ward, basado en los trabajos de Tilly, menciona cuatro tipos de comparaciones en los estudios urbanos de acuerdo a diferentes combinaciones de similitudes y diferencias entre ciudades. Sostiene que el tipo más apropiado depende de la relación entre la observación y la teoría.

[...] Un primer tipo es la *comparación individualizadora*, que se refiere a los intentos de contrastar casos específicos de un determinado fenómeno como un medio de comprender las peculiaridades de cada caso. Aquí el foco está en un caso de estudio particular, explorando sus características específicas. El énfasis está en los detalles locales.

El segundo tipo es la *observación universalizadora*, su objetivo es establecer que cada instancia de un fenómeno sigue esencialmente la misma regla. En la realización de estos estudios se hace énfasis en el establecimiento de reglas generales- regularidades y similitudes entre lugares. [...]

Un tercer tipo *identificando la diferencia* busca establecer un principio de variación en el carácter o intensidad del fenómeno mediante el examen de la diferencia sistemática entre las instancias”. En estos estudios, el enfoque en la mayor diferencia o en la mayor similitud puede ser utilizado para comparar dos o más casos de un proceso particular para tratar de entender por qué la diferencia o la similitud persisten.

La cuarta y última técnica comparativa es la *estrategia globalizadora*. En este enfoque “las diferentes instancias en varias locaciones con el mismo sistema, sería el camino para explicar sus características como una función de las variaciones relacionadas al sistema en su conjunto”. El énfasis aquí está en el sistema de leyes con un reconocimiento de que diferentes casos son incorporados dentro del sistema de diferentes maneras y con diferentes consecuencias. (Tilly en Wards 2010, 474-475, Traducción propia)

Ward también menciona que hay tres problemas que se deben de atender en los estudios comparativos. Uno de ellos es el problema que representan el tratamiento de las escalas geográficas ya que se conciben cartográficamente, como una métrica fija (como en un mapa), sin considerar las consecuencias o resultados contingentes de las tensiones entre las fuerzas estructurales y la práctica de los agentes humanos (Ward 2010, 479). Es decir, para Ward los estudios comparativos urbanos implican el desafío de hacer frente a las diferentes situaciones geográficas, en donde los niveles deben de ser entendidos relacionamente, lo que precisa no dar por sentado las divisiones geográficas al momento de delimitar el objeto de estudio, porque hay diferentes niveles de descentralización de funciones.

Un segundo problema es la caracterización de la ciudad que puede llevar al territorialismo metodológico, donde la ciudad se pudiera ver como un contenedor delimitado de actividades y se ignoren la expansión de las actividades realizadas a través de muchos diferentes tipos de redes que se extienden más allá de la extensión física de la ciudad (Ward 2010, 480).

La tercera debilidad la encuentra Ward precisamente en la cita de Pierre que mostramos anteriormente sobre la bondad de los estudios comparativos para la comprensión de la causalidad. Esta crítica la hace apoyado en Sayer para argumentar que la identificación de las regularidades empíricas y la generalización de ellas no es el camino para establecer una relación de causalidad, ya que los resultados siempre son contingentes (Ward 2010, 480).

Sin obviar los tres problemas que menciona Ward, para el propósito de determinar la comparación y el diseño de una investigación, consideramos relevante atender la advertencia del autor sobre tratar de evitar un problema de perspectiva: “El territorialismo metodológico [...] donde las ciudades son habitualmente tratadas como sistemas autónomos con el objeto de compararse entre sí” (Ward, 479-480).

David Wachsmuth, profesor de la Universidad de Mc Gill de Toronto, aclara un poco más el sesgo del territorialismo metodológico que se pudiera presentar en los estudios comparativos:

[...] Cuando se toma la ciudad como un espacio unificado internamente (a menudo en relación con los límites jurisdiccionales del Estado o estadísticos como los municipios y regiones metropolitanas), el análisis urbano corre el riesgo de caer en ‘territorialismo metodológico’ o en ‘la trampa de lo territorial’ (Agnew, 1994). Cuando la ciudad es analíticamente aislada, de un contexto escalar mayor (regional, nacional o global) con el fin de «descifrar sus estructuras internas y determinantes» (Brenner, 2009: 124), el análisis urbano corre el riesgo de ‘localismo metodológico’ o de ‘trampa de lo local’ (Purcell, 2006).” (Wachsmuth 2013, 29).

¿Cómo podemos evitar el territorialismo metodológico en nuestra investigación sobre la gobernanza del transporte público urbano en Hermosillo en la gestión de gobierno de Sonora 2009-2015?

El modelo analítico que presentamos es un estudio comparado de dos sistemas similares pero con una diferencia, la rectoría del servicio, buscando máximas similitudes y

diferencias para desarrollar explicaciones causales complejas y contingentes (Pierre, 2005; Ward 2010).

Para ello consideramos necesario hacer un contraste de algunos aspectos del transporte público urbano de Hermosillo con una ciudad de otro estado de la república. El ambiente común de las dos ciudades sería el sistema político del país, que confiere como una facultad de los gobiernos estatales el transporte público urbano. A partir del ejercicio de esa facultad estatal, es posible visualizar las diferencias y similitudes en los dos sistemas que permitan tener una mejor perspectiva sobre los procesos de gobernanza en los que se presta el servicio. Los resultados encontrados permitirían *contar una historia* de los lugares y a la vez buscar una *determinación causal compleja* (Pierre 2005) y *contingente* (Ward 2010), en este caso hacer una evaluación si en el periodo 2009-2015 hubo cambios en la forma de gobernar en Sonora en materia de transporte público urbano y si a la luz de un estudio comparativo (Pierre 2005), estos cambios abonaron a la calidad de su gobernanza (Hendriks 2014). El estudio comparativo arrojaría información sobre las dimensiones Capacidad de Respuesta y Efectividad y Resiliencia. Las dimensiones Justicia Procesal y Contrapesos solo se analizarán para el caso de Hermosillo.

2.2. Hipótesis y variables

Bajo el supuesto que *las capacidades de organización y los poderes compensatorios son clave para la Buena Gobernanza Urbana (CO+PC=BGU)* del transporte público urbano, se busca responder la pregunta de investigación:

¿La gestión de gobierno de Sonora 2009-2015 mejoró la calidad de la gobernanza del transporte público en Hermosillo?

La variable dependiente son los cambios significativos para la buena gobernanza del transporte en el transporte público urbano en Hermosillo y las variables independientes se refieren a las variables de las dimensiones asociadas con las capacidades de organización y los poderes compensatorios:

| Buena Gobernanza Urbana | Dimensiones | Subdimensiones | Variable |
|-------------------------|------------------------|----------------------|---|
| = | Capacidad de respuesta | Toma de decisiones | <ul style="list-style-type: none"> • Equilibrio en la participación • Interacción ciudadanos-organización representativas • Capacidad de lo local • Coordinación de niveles de gobierno • Competencia en el sector • Promoción de la competencia en el sector |
| | | Cogestión | <ul style="list-style-type: none"> • Ruta de Navegación • Organización de las empresas • Mejoras al servicio • Uso de nuevas tecnologías y aplicaciones |
| + | Efectividad | Valor agregado | <ul style="list-style-type: none"> • Percepción de los usuarios de grupos focales • Días de interrupción del servicio • Equilibrio financiero • Inversión en el sistema |
| | | Resiliencia | <ul style="list-style-type: none"> • Estabilidad dinámica • Sustentabilidad • Financiamiento de Camiones, • Financiamiento de subsidios, • Financiamiento de operación del sistema |
| Poderes Compensatorios | Justicia procesal | Aplicación de la Ley | <ul style="list-style-type: none"> • Tarifa • Sanción del servicio • Transparencia y Rendición de Cuentas |
| | | Contrapesos | Percepción del contrapeso de <ul style="list-style-type: none"> • La Dirección General de Transporte a los Concesionarios • De Congreso al sistema de Transporte • De los Concesionarios al sistema • De los Usuarios al Sistema |

Estas variables se detallan en el apartado 2.4 correspondiente a la operacionalización de objetivos.

2.3. Las fases de la investigación y las herramientas de recolección de datos

1. Investigación documental.

La primera fase de la investigación correspondió al acopio y el análisis de los documentos: Plan Estatal de Desarrollo, Ley del Transporte, Norma técnica que regula el transporte en su modalidad de pasaje dentro del sistema urbano, actas de Consejo de FEMOT, Gaceta del Congreso del Estado, así como diversos documentos relativos al transporte público urbano. La investigación documental constituyó una herramienta clave para diferentes propósitos, tales como obtener información cualitativa base para diseñar las guías de las entrevistas individuales y grupales, y para analizar las narrativas resultantes. Cabe señalar que ante la falta de estadísticas, en la primera fase de la investigación, directamente solicitamos a FEMOT datos con los cuales pudiéramos desarrollar un análisis estadístico descriptivo como primer acercamiento al transporte público de la ciudad de Hermosillo, Sonora. Surgió entonces la inquietud por indagar si había una demanda no atendida del transporte público urbano que mostrara que aún sin pretender cambiar los hábitos de movilidad de los ciudadanos, es factible captar un mayor número de usuarios del transporte e incrementar los ingresos. Este supuesto se basó en el hecho de que las necesidades de movilización han impactado el índice de motorización, por lo que una demanda no atendida del transporte público urbano se reflejaría en el incremento del aforo y el ingreso cuando se incrementa el número de camiones disponibles. La metodología empleada fue el análisis estadístico a través

de modelos lineales y correlaciones entre las diversas variables producto de la operación de camiones de transporte público urbano del programa Bus Sonora.

2. El trabajo de campo constituyó la segunda fase de la investigación. Toda vez que el enfoque de gobernanza se centra en los actores involucrados y los acuerdos de gobernanza resultantes, las herramientas para obtener información fueron las siguientes y se aplicaron tanto en Hermosillo como en León:

- Entrevista semiestructurada. De acuerdo a la técnica cualitativa se buscó la descripción en profundidad del fenómeno, por ello, se seleccionaron actores que contribuyeron a comprender nuestro tema de estudio:
 - Directores de transporte público (y/ movilidad)
 - Directores del Fondo para la Modernización del Transporte
 - Miembros del consejo Consultivo del Transporte
 - Dirigentes de Concesionarios
 - Representantes de usuarios
 - Directores del IMPLAN
- Grupo Focal. Debido a que aplicar una encuesta con una muestra probabilística o representativa en las ciudades de Hermosillo y de León rebasaba las posibilidades materiales y de tiempo de esta investigación, se optó por utilizar la técnica de grupo focal en cada ciudad para obtener la opinión de los usuarios del transporte, lo que permitió enfocarse en las diferentes variables y técnicas determinadas. El grupo focal es un grupo de discusión, guiado por un conjunto de preguntas diseñadas para un objetivo en particular, de tal manera que permita que surjan actitudes, sentimientos, creencias, experiencias y reacciones de los participantes (Escobar y Bonilla-Jiménez 2009).
- Observación participante.

Se realizó mediante observación directa con el registro de notas correspondiente:

- En recorrido en rutas de transporte público.
- Paradas de camiones de transporte público urbano

3. Análisis.

La tercera fase de la investigación corresponde al análisis de la información cuantitativa y cualitativa. La información cuantitativa corresponde a las variables producto de la operación de camiones de transporte público urbano en Hermosillo del programa Bus Sonora (el aforo, el ingreso, los camiones disponibles, el consumo de diesel y el rendimiento) que, aunque limitados a los 150 camiones que operó directamente el FEMOT, permiten construir una base de datos para establecer correlaciones y desarrollar modelo lineal del cual se infiere que si es factible un incremento en la oferta de transporte público urbano en Hermosillo. La información cualitativa es relativa los datos obtenidos en dos años de trabajo empírico mediante entrevistas individuales (13), grupos focales (3), revisión documental y observación participante. El uso del software Maxqda 12 facilitó el análisis de las entrevistas. La construcción de tablas en Excel con el nivel de cumplimiento de los indicadores determinados en la adaptación del modelo de Hendriks y su ponderación, permitieron calificar la aproximación a la buena gobernanza urbana de cada sistema de transporte público urbano, respecto al modelo y mostrar un gráfico de esa aproximación.

4. Informe de resultados y conclusiones.

En la cuarta fase de la investigación se elaboró el informe de resultados del estudio comparativo, señalando particularidades, similitudes y diferencias, y del contraste con el modelo de Buena Gobernanza de Hendriks analizando la proximidad a cada dimensión. En las conclusiones se determina si la hipótesis se acepta o se rechaza.

Limitaciones. Por el cambio de gestión del gobierno en Sonora en septiembre de 2015 y de la alcaldía en León en el mismo año, algunos actores no pudieron ser localizados. También encontramos una falta de disposición de los miembros del Consejo Ciudadano del Transporte Sustentable de Sonora y de representantes de los concesionarios, como en el caso de Portus. Otra limitación es la escasez de información estadística del transporte público de personas.

2.4. Operacionalización de objetivos

Para alcanzar los objetivos planteados se determinaron las variables e indicadores que nos llevarían cumplir con dichos objetivos y responder la pregunta de investigación que se detallan en los cuadros 2, 3, 4, 5 y 6. Cabe señalar que cada objetivo tiene variables que se relacionan directamente al mismo, una misma variable puede aportar información a los otros objetivos específicos.

El primer objetivo específico, analizar en qué medida el sistema de transporte de Hermosillo, a partir de los cambios implementados en la gestión de gobierno 2009-2015, refleja o se aproxima a la buena gobernanza urbana según el modelo adaptado de Hendriks, requirió analizar las cinco dimensiones del modelo. El trabajo empírico consistió, principalmente, en obtener información de los actores involucrados utilizado como herramientas cualitativas como la entrevista individual y grupal la observación y el análisis documental.

El segundo objetivo elaborar un estudio comparativo del Transporte público urbano de las ciudades de Hermosillo y de León para identificar particularidades, similitudes y diferencias (Ward y Tilly) precisó del análisis contrastado de los hallazgos en las dimensiones

Capacidad de Respuesta, Efectividad y Resiliencia de los dos sistemas, para encontrar diferencias y similitudes sobre la toma de decisiones y quienes participan en ella, si el poder se ejerce desde arriba o desde abajo en materia de transporte público urbano, cómo se estructura la prestación del servicio, qué mejoras se han implementado, cuál es la percepción de los usuarios, cuales son las tecnologías aplicadas, cómo se financia el servicio y si se ha llegado a interrumpir el servicio, entre otros aspectos. El trabajo de campo implicó complementar la información con entrevistas, así como de la técnica de observación participante en la ciudad de León, ya que constituyen herramientas valiosas en el análisis de gobernanza que se centra en los actores involucrados y en los arreglos institucionales resultantes.

Para el tercer objetivo que es indagar cómo perciben los usuarios el transporte público urbano y como evalúan a la gestión de gobierno 2009-2015 en este tema, se utilizó la técnica de grupo focal para preguntar a los ciudadanos sobre los siguientes rubros:

- Tiempo de traslados
- Seguridad
- El mejor medio para transportarse en la ciudad
- Relación costo/Beneficio
- Calificación general del transporte público urbano (accesibilidad, calidad)
- Calificación de la experiencia de trasladarse en la ciudad.
- Calificación del gobierno en el tema de transporte público

Evaluación del indicador/aspecto

Cada una de las dimensiones se evaluó a partir de las subdimensiones y variables que le derivan. La adaptación del modelo consistió en determinar 24 variables desagregadas en 88 reactivos/indicadores asociados con las dimensiones del modelo. Se asignó un valor, dependiendo del cumplimiento del indicador: 1 = cumplimiento, 0 = no cumplimiento y 0.5 = cumplimiento parcial. Así también, debido a que las subdimensiones y variables están desigualmente representadas en número, fue necesario asignarles el peso respectivo en el modelo. A cada dimensión se le dio un valor máximo de 2, que se desagregó en forma proporcional por subdimensión, variable e indicador.

A continuación se presentan los cuadros que detallan la operacionalización de cada una de la dimensiones, que como ya mencionábamos sirve a los tres objetivos planteados.

Cuadro 2. Capacidad de Respuesta

| Ideal | Pregunta | indicador | | |
|---|---|-----------|----------------|-----------|
| Subdimensión: Toma de decisiones | | | | |
| Variable: Participación en la toma de decisiones | | Gobierno | Concesionarios | usuarios |
| Participación equilibrada e informada del gobierno, los concesionarios y los usuarios | ¿Quiénes participaron en las decisiones sobre rutas? | | | |
| | ¿Quiénes participaron en la determinación de la tarifa*? | | | |
| | ¿Quién determinó las inversiones? | | | |
| | ¿Quién determina los rescates financieros? | | | |
| | ¿Quién determina el programa operativo de servicio? | | | |
| Variable: Interacción ciudadanos-organizaciones representantes | | si | no | Indirecto |
| Los ciudadanos interactúan con las organizaciones que los representan y participan en la toma de decisiones | ¿El sistema tiene evidencia de mecanismos de consulta a los ciudadanos? | | | |
| | ¿Existen evidencias de la participación de usuarios del servicio en la determinación tarifa/frecuencia de paso? | | | |
| | ¿Los usuarios y/sus organizaciones pueden influir realmente en la determinación de la tarifa? | | | |
| Variable: Capacidad de lo local | | Top down | Button up | |
| Capacidad de lo local | ¿Poder desde arriba o desde abajo? | | | |

| | | | | |
|--|---|----------|------------------|-----------------|
| Variable: Coordinación de niveles de gobierno | | si | no | poco |
| Coordinación de instancias de gobierno relacionadas | ¿Se apoyaron proyectos de iniciativa municipal? | | | |
| | ¿Es evidente la relación de los proyectos de TPU con los planes de desarrollo urbano de la ciudad? | | | |
| Subdimensión: Cogestión | | | | |
| Variable: Competencia en el Sector | | Gobierno | Una sola empresa | varias empresas |
| Diferentes empresas prestan el servicio | ¿Quiénes prestan el servicio? | | | |
| Variable: Promoción de la competencia | | si | no | no todas |
| El gobierno promueve la participación y competencia en el sector | ¿Surgieron nuevas empresas de TPU en el sexenio? | | | |
| | ¿La normatividad limita el monopolio? | | | |
| | ¿Se contaba con un esquema de financiamientos para nuevas empresas? | | | |
| Variable: Ruta de Navegación | | si | no | no todas |
| Existe una ruta de navegación | ¿El Programa de TPU es parte de un plan estratégico de largo plazo y transversal? | | | |
| | ¿El programa de transporte consideró aspectos de organización de las empresas? | | | |
| | ¿Se promovieron acciones para la profesionalización de las empresas? | | | |
| | ¿Las empresas tienen una misión, visión y objetivos definidos | | | |
| Variable: organización de las empresas | | si | no | no todas |
| Las empresas reinvierten | ¿Las empresas tienen un fondo de contingencias o fideicomiso para la renovación de camiones y la modernización? | | | |
| Las empresas invariablemente pagan impuestos y prestaciones | ¿Las empresas pagan impuestos y prestaciones a sus empleados? | | | |
| Las empresas se capacitan | ¿Las empresas promueven un mejor reclutamiento de sus empleados? | | | |
| | ¿Las empresas capacitan a sus empleados? | | | |
| Las empresas cuentan con infraestructura | ¿Todas las empresas tienen pernocta y taller? | | | |
| Se invierte en nuevas tecnologías | ¿Todos los camiones cuentan con set de cobro y sensores para conteo de barras? | | | |

Fuente: elaboración propia

Cuadro 3. Efectividad

| Subdimensión: Valor agregado | | | | |
|---|---|-----------|----|---------|
| Ideal | Pregunta | indicador | | |
| Variable: Mejoras en el Transporte Público Urbano | | Si | No | Parcial |
| Mejoró en el Transporte Público Urbano | ¿Se incrementó la oferta de transporte público urbano? | | | |
| | ¿Disminuyó la frecuencia de paso? | | | |
| | ¿Se promovieron transbordos con un mismo pasaje? | | | |
| | ¿Hubo ahorros para los usuarios? | | | |
| Se realizaron acciones para promover el uso de modos de transporte no motorizados | ¿Se realizaron acciones para promover el uso de modos de transporte no motorizados? | | | |
| Se alcanzaron las metas planteadas en el programa para el TPU | ¿Se alcanzaron las metas planteadas en el Programa de TPU? | | | |
| Variable: Uso de nuevas tecnologías y aplicaciones informáticas | | Sí | No | Parcial |
| Se aplicaron nuevas tecnologías | ¿Se aplicaron nuevas tecnologías? | | | |
| Variable: Percepción de Usuarios en los Grupos focales | | Sí | No | Parcial |
| La mayoría de usuarios califican como bueno al TPU | ¿Consideras que tu tiempo de traslado ha disminuido? | | | |
| | ¿Consideras que tu tiempo de espera ha disminuido? | | | |
| | ¿Los camiones urbanos están en buenas condiciones? | | | |
| | ¿Los viajes en transporte público son cómodos? | | | |
| | ¿Estás de acuerdo con las rutas? | | | |
| | ¿Estás de acuerdo con el horario? | | | |
| | ¿El TPU es seguro? | | | |
| | ¿Piensas que es adecuado la relación costo calidad de la tarifa? | | | |
| La evolución del sistema es lineal y ascendente | ¿Qué calificación de otorgas al TPU en general? | | | |
| | ¿Crees que ha mejorado el TPU en la ciudad? | | | |
| | La calidad del servicio depende del sexenio o del trienio | | | |

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 4. Resiliencia

| Ideal | Pregunta | indicador | | |
|---|---|-----------|----|---------------|
| Subdimensión: Estabilidad Dinámica | | | | |
| Variable: Días de interrupción del servicio | | Si | No | Algunas veces |
| Nunca se interrumpe el servicio | ¿Se ha interrumpido el servicio? | | | |
| | ¿Se mantiene el programa Operativo de Servicios? | | | |
| Variable: Equilibrio financiero de la concesión | | | | |
| Se mantuvo o se compensó el equilibrio financiero de la concesión | El gobierno afectó el equilibrio financiero de la concesión | | | |
| | ¿El gobierno compensó el desequilibrio? | | | |

| | | | | |
|--|---|--|--|--|
| Variable: Inversión en el sistema | | | | |
| El gobierno realiza inversiones estratégicas en el sistema | ¿El gobierno invirtió en infraestructura para el TPU? | | | |
| Subdimensión: Sustentabilidad | | | | |
| Variable: Financiamiento de camiones | | | | |
| La tarifa es una tarifa técnica que sustenta el servicio | ¿El gobierno financió o adquirió camiones? | | | |
| | ¿El gobierno subsidió la tarifa? | | | |
| | ¿El gobierno pagó subsidios a la operación del TPU? | | | |

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 5. Justicia Procesal

| | | | | |
|--|--|-----------|----|---------|
| Subdimensión: Aplicación de la Ley | | | | |
| Ideal | Pregunta | indicador | | |
| Variable: Sanción del servicio | | Si | No | Parcial |
| Se aplican y se hacen efectivas sanciones de acuerdo al marco legal | ¿Se aplican sanciones? | | | |
| | ¿Se hacen efectivas esas sanciones? | | | |
| | ¿Se pueden cancelar concesiones porque el número de camiones en servicio es menor al número de concesiones? | | | |
| Exactitud en la aplicación de subsidios en los términos establecidos por el programa | ¿Se aplican en forma generalizada los subsidios en los municipios considerados en el Programa de Transporte? | | | |
| | ¿Se hicieron efectivas sanciones a quien no otorgó el subsidio? | | | |
| Variable: Transparencia y rendición de cuentas | | | | |
| Transparencia en manejo de la información del sistema de Transporte público | ¿El OPD FEMOT incorporó al portal transparencia información precisa sobre el uso de recursos para la modernización del transporte? | | | |
| | ¿El CCT incorporó información sobre su ejercicio en un portal electrónico? | | | |
| | ¿El gobierno cuenta con servidor espejo para el monitoreo de datos de la operación del servicio de transporte? | | | |
| | ¿Los datos que se generan están abiertos? | | | |
| | ¿Se construyen indicadores con los datos? | | | |
| La transparencia permite una rendición de cuentas oportuna y suficiente | ¿La falta de transparencia de recursos ejercidos afectó la rendición de cuentas? | | | |
| La rendición de cuentas no genera observaciones | ¿El ISAF realizó observación por faltas en ejercicio o en la oportunidad y suficiencia de comprobación de recursos? | | | |

Fuente: elaboración propia

Cuadro 6. Contrapesos

| Subdimensión: | | | | | |
|--|--|-----------|------|-------|----------|
| Ideal | Pregunta | indicador | | | |
| Variable: La DGT como contrapeso para los concesionarios | | Nada | Poco | Medio | Bastante |
| La DGT rige la prestación del servicio | La DGT regula el servicio | | | | |
| | La DGT supervisa el servicio | | | | |
| | La DGT sanciona el servicio | | | | |
| | La DGT hace efectivas las sanciones | | | | |
| | La DGT puede evitar la suspensión del servicio por los concesionarios | | | | |
| Variable: El Congreso del Estado como contrapeso del sistema | | | | | |
| El Congreso del Estado es contrapeso del Sistema | Los actores consideran que el Congreso del Estado analiza la evolución de la calidad del Sistema de TPU? | | | | |
| | El Congreso del Estado supervisa el ejercicio de los recursos autorizados | | | | |
| | ¿Los actores consideran que el Congreso del Estado es un contrapeso en el sistema de transporte público? | | | | |
| Variable: Los concesionarios como contrapeso | | Si | No | | |
| Los concesionarios son contrapeso del sistema | Los concesionarios se consideran contrapeso del gobierno | | | | |
| | Los concesionarios pueden parar el servicio | | | | |
| Variable: Los usuarios como contrapeso | | Si | No | | |
| Los usuarios son contrapeso del sistema | El CCT en los hechos puede determinar la tarifa del TPU? | | | | |
| | El CCT ha modificado las normas de calidad del TPU | | | | |
| | El flujo de efectivo que genera el pago de la tarifa por los usuarios es clave para la operación del sistema | | | | |
| | Los concesionarios reconocen a los usuarios como contrapeso | | | | |

Fuente: Elaboración propia

2.5. Los casos a comparar. El transporte público urbano de Hermosillo Vs León.

Pierre sostiene que para la gobernanza es central la relación de las instituciones y los procesos (2005). Por este motivo es importante que las unidades de análisis ofrezcan una perspectiva de esa relación.

Inicialmente consideramos analizar la aplicación del programa Bus Sonora, propuesta en materia de transporte público urbano del sexenio 2009-2015, en las ciudades donde sería aplicado dicho programa (Hermosillo, Ciudad Obregón y Navojoa), pero el estudio

exploratorio arrojó información limitada. Esa información se refiere a ciertas particularidades en las tarjetas prepago expedidas y a la aplicación diferenciada del subsidio a estudiantes, propiciada porque los equipos y el software instalado en los camiones de Hermosillo diferían a los instalados en los camiones de Ciudad Obregón y Navojoa. Estudiar la aplicación del programa en las tres ciudades solo aportaba información respecto a la aplicación de la ley (justicia procesal) en el modelo de Hendriks, pero no permitía poner en perspectiva la capacidad de respuesta, la efectividad o la resiliencia, lo que nos podría conducir a la trampa de lo local (Wachsmuth 2013).

Por lo anterior, se determinó hacer el contraste con la ciudad de León, Guanajuato, específicamente para poner en perspectiva las variables relacionadas con las dimensiones Capacidad de Respuesta, Efectividad y Resiliencia:

Las unidades de análisis

Hermosillo y León ofrecen contrastes que enriquecen el estudio pero también tienen puntos en común que permiten hacer un comparativo. Hermosillo es la ciudad capital y la de mayor población en Sonora, pero no tiene la rectoría sobre el servicio, que es de competencia estatal; León es la ciudad de mayor población y peso económico del estado de Guanajuato, pero no su capital, aun así, tiene la rectoría del servicio. En las dos ciudades el transporte público urbano se presta a través de concesionarios organizados en empresas concentradoras y administradoras del transporte; ambas se consideran ciudades medias emergentes¹⁸ y coinciden en el partido gobernante del estado entre 2009 y 2015¹⁹. Además, la Ley de

¹⁸ Entre 500,000 y 3'000,000 habitantes con tasa de crecimiento positiva (BID 2014)

¹⁹ Guanajuato 2006-2012 y 2012-2018 (PAN), Sonora 2009-2015 (PAN). En cuanto presidencias municipales, en León 2009-2012 (PAN) y de 2012-2015 (PRI), en Hermosillo 2009-2012 y 2012-2015 (PAN).

Transporte del Estado de Sonora señala al sistema de León como un referente. Debemos mencionar también que para Hermosillo entre 2009 y 2010 se desarrolló un proyecto de factibilidad para la implementación de un sistema BRT (camiones de tránsito rápido, con rutas troncales), que a la fecha no ha sido implementado, pero que fue realizado precisamente por quien fuera el Director General de Movilidad de León hasta 2009 (que a partir de 2015 nuevamente ocupa ese cargo), actor clave para la implementación de SIT-León y de Optibús.

Sonora, en particular, constituye un caso a modo para estudiar la gobernanza y las políticas públicas en planos regionales, no solo porque la instancia rectora del transporte público urbano es estatal, sino porque después de más de 50 años, para el periodo 2009-2015, se presentó la primera gestión de alternancia en el Estado. Este gobierno, emanado del Partido Acción Nacional, como ya mencionamos, generó expectativas al pronunciarse por una nueva forma de gobernar y ofrecer, entre otros, cambios sustanciales en el TPU para la ciudad de Hermosillo con la implementación del programa Bus Sonora. No obstante, los hechos mostraron que los conflictos que históricamente han caracterizado este servicio, se agudizaron en ese periodo:

[...] la crisis del transporte público en las principales ciudades de Sonora, principalmente en Hermosillo, se ha traducido en una inestabilidad del servicio ofrecido; en una baja de rendimiento del sistema, con pérdidas de usuarios; en un aumento de los costos y en consecuencia presiones por aumentos de tarifas, con condiciones de congestión graves; y una abundancia de automóviles particulares (Rodríguez, 2015).

La ciudad de León, Guanajuato, que pidió y logró la rectoría del servicio, es pionera en el Sistema Integrado de Transporte Público, el uso de camiones tipo BRT (Bus Rapid Transit), el pago con tarjeta electrónica sin contacto y constituye un referente para otros sistemas, pero también enfrenta cuestionamientos de los usuarios por la relación

precio/calidad y un crecimiento de su índice de motorización, a pesar de los esfuerzos en materia de transporte público.

En resumen el modelo analítico que presentamos es un estudio comparado de dos sistemas similares pero con una diferencia, la rectoría del servicio, buscando máximas similitudes y diferencias para desarrollar explicaciones causales complejas y contingentes (Pierre, 2005; Ward 2010).

Capítulo 3. Descripción del Transporte Público Urbano de Hermosillo y León.

El presente capítulo describe la forma en que los Sistemas de Transporte Público Urbano de Hermosillo y León organizan sus capacidades y controlan los saldos a través de las políticas públicas (Aguilar 2010, Pierre 2005, Hendriks 2005). En la primera parte, se citan algunos estudios que ofrecen contrastes generales sobre el tema. El segundo apartado corresponde a la descripción de este servicio en Hermosillo, incluyendo aspectos generales, antecedentes históricos y legales del servicio, los programas que materializan la política pública y los tres grupos de actores claves para la gobernanza: el gobierno, los prestadores del servicio y los usuarios del transporte. En la tercera parte se describe al transporte público urbano de León Guanajuato con los mismos rubros analizados en Hermosillo en lo general, aunque es preciso señalar que cada ciudad presenta particularidades que se reflejan en la información obtenida.

3.1. Contrastes generales

A manera de introducción, es pertinente citar tres estudios que ofrecen datos generales a partir de los cuales podemos tener una noción sobre la diferente evolución que han tenido los modos de transporte en las ciudades del país. El primero es el Reporte Nacional de Movilidad Urbana en México 2014-2015, elaborado por ONU-Hábitat cuyo propósito es contribuir al avance de las ciudades mexicanas hacia modelos de desarrollo sostenibles en un contexto de derechos humanos. De ese estudio extraemos el cuadro que mostramos a continuación y que, con información a 2010, muestra los modos de transporte en las ciudades de México con más

de 500,000 habitantes. Se observa en dicho cuadro que la ciudad de Hermosillo, a diferencia de otras ciudades con número de población similar como Pachuca o Chihuahua, no cuenta con el modo de transporte tipo BRT, autobuses de tránsito rápido y carril confinado.

Cuadro 7. Modos de transporte en zonas metropolitanas y ciudades de más de 500 mil habitantes

| ZM y ciudades de más de 500 mil habitantes ordenadas por tamaño | | Población 2010 | Superficie bruta 2010 (incluye EP y vialidades) | Densidad (hab * ha) 2010 Sedesol | Autos por hab. | Modos de transporte | | | | | |
|---|---------------------------------------|----------------|---|----------------------------------|----------------|---------------------|------|-----|-------|---------|---------|
| | | | | | | Colectiv | Taxi | BRT | Metro | Trolebu | Transur |
| Más de 1 millón de habitantes (11 ZM) | ZM Valle de México | 20'116,842 | 230,462 | 84.9 | 0.30 | x | x | Op | x | x | x |
| | ZM de Guadalajara | 4'434,878 | 61,538 | 70.2 | 0.26 | x | x | Op | x | x | |
| | ZM de Monterrey | 4'106,054 | 77,747 | 52.0 | 0.30 | x | x | Op | x | | |
| | ZM de Puebla-Tlaxcala | 2'728,790 | 72,117 | 36.0 | 0.19 | x | x | Op | | | |
| | ZM de Toluca | 1'926,126 | 40,307 | 38.0 | 0.18 | x | x | Op | | | |
| | ZM de Tijuana | 1'751,430 | 33,127 | 50.5 | 0.33 | x | x | C | | | |
| | ZM de León | 1,609,504 | 21,673 | 66.4 | 0.15 | x | x | Op | | | |
| | ZM de Juárez | 1,332,131 | 35,210 | 37.6 | 0.27 | x | x | Op | | | |
| | ZM de La Laguna | 1,215,817 | 26,667 | 40.0 | 0.16 | x | x | P | | | |
| | ZM de Querétaro | 1,097,025 | 17,409 | 52.9 | 0.20 | x | x | P | | | |
| | ZM de SLP-Soledad de Graciano Sánchez | 1,040,443 | 18,863 | 52.7 | 0.28 | x | x | P | | | |
| De 500 mil a menos de 1 millón de habitantes (19 ZM) | ZM de Mérida | 973,046 | 27,639 | 33.7 | 0.26 | x | x | P | | | |
| | ZM de Mexicali | 936,826 | 22,086 | 37.9 | 0.41 | x | x | C | | | |
| | ZM de Aguascalientes | 932,369 | 13,053 | 63.4 | 0.25 | x | x | b | | | |
| | ZM de Cuernavaca | 924,964 | 20,696 | 40.5 | 0.17 | x | x | P | | | |
| | ZM de Acapulco | 863,431 | 15,646 | 46.4 | 0.19 | x | x | C | | | |
| | ZM de Tampico | 859,419 | 19,942 | 39.4 | 0.16 | x | x | C | | | |
| | ZM de Chihuahua | 852,533 | 27,556 | 30.3 | 0.31 | x | x | Op | | | |
| | ZM de Morelia | 829,625 | 12,888 | 54.8 | 0.25 | x | x | | | | |
| | ZM de Saltillo | 823,128 | 23,134 | 33.9 | 0.16 | x | x | b | | | |
| | ZM de Veracruz | 811,671 | 10,514 | 69.6 | 0.20 | x | x | C | | | |
| | ZM de Villahermosa | 755,425 | 11,536 | 46.2 | 0.18 | x | x | Op | | | |
| | ZM de Reynosa-Río Bravo | 727,150 | 18,152 | 38.3 | 0.27 | x | x | b | | | |
| | ZM de Tuxtla Gutiérrez | 684,156 | 16,343 | 38.3 | 0.16 | x | x | OP | | | |
| | ZM de Cancún | 677,379 | 15,506 | 43.5 | 0.22 | x | x | P | | | |
| | ZM de Xalapa | 666,565 | 9,759 | 59.8 | 0.19 | x | x | P | | | |
| | ZM de Oaxaca | 607,963 | 15,780 | 35.8 | 0.14 | x | x | P | | | |
| | ZM de Celaya | 602,045 | 9,358 | 52.1 | 0.14 | x | x | | | | |
| | ZM de Poza Rica | 513,518 | 7,511 | 44.8 | 0.14 | x | x | | | | |
| | ZM de Pachuca | 512,196 | 14,907 | 29.4 | 0.29 | x | x | C | | | |
| Hermosillo, Sonora (AU-Área Urbana) | 715,061 | 17,595 | 40.6 | 0.27 | x | x | | | | | |
| Culiacán, Sin (AU) | 675,733 | 12,600 | 53.6 | 0.30 | x | x | P | | | | |
| Victoria de Durango (AU) | 518,709 | 9,438 | 55.0 | 0.24 | x | x | P | | | | |

Fuente: ONU Hábitat (2014)

Nota: El documento original no describe las siglas que aparecen en la columna BRT, sin embargo se infiere que significan: Op= en operación, C= en consolidación, P= en proyecto, b no se identificó.

Una diferencia significativa es también la densidad de población, Hermosillo se encuentra entre las densidades más bajas, 40.6 habitantes por hectárea y 0.27 autos por habitantes; mientras que León, por ejemplo, tiene una de las densidades más altas con 66.4 habitantes por hectárea y 0.15 autos por habitante. En general, del estudio en mención se infieren diferencias en las inversiones en transporte público que realizan las diferentes zonas metropolitanas y ciudades en el país.

Otro documento que muestra comparativos respecto al transporte público urbano es el denominado “Invertir para movernos, prioridad inaplazable: diagnóstico de fondos federales para el transporte y la accesibilidad urbana: 2012” publicado por el Instituto de Políticas para el Transporte y Desarrollo México (ITDP 2013), con el propósito de impulsar mejores inversiones en las ciudades mexicanas.

El estudio sostiene que el problema del financiamiento para la movilidad urbana en México tiene entre sus orígenes la rápida urbanización experimentada en el siglo pasado, el crecimiento acelerado del parque vehicular, y la falta de una política pública nacional para lidiar con los problemas de transporte. El estudio también sostiene, que la respuesta de las ciudades en México frente a estas presiones del contexto ha sido expandir la oferta de infraestructura vial, en un marco de desregulación de los servicios públicos, lo que muchas veces ha fragmentado aún más la prestación del servicio de transporte y ha favorecido la motorización y el uso del automóvil particular (2013).

En 2012, la mayor parte de los recursos federales de que dispusieron las ciudades fue utilizada para ampliar y mantener la infraestructura, donde 79% de los recursos se destinaron a carreteras y 11% a desarrollo urbano (Garduño 2013:7-8).

El informe también detalla, por zona metropolitana evaluada, el tipo de inversión de los fondos y programas federales que ejercieron en rubros como los residuos, el alumbrado público, gastos administrativos, educación, agua, salud, seguridad pública, deuda pública y movilidad. En general, muestra que hay diferencias significativas en los rubros de movilidad, seguridad pública y agua. Esas diferencias son mayores entre las zonas metropolitanas de Hermosillo, Sonora y de León, Guanajuato.

En la zona metropolitana de Hermosillo, la mayoría de los recursos federales se destinaron al servicio de “agua”. El presupuesto para movilidad ocupó el 13%, casi el más bajo de las 19 zonas metropolitana analizadas, solo por encima del 11% de Aguascalientes y de la Zona Metropolitana del Valle de México y del 3% de Colima. La prevalencia de la inversión en el servicio de agua por los tomadores de decisiones locales puede ser ratificado en los documentos de planeación como los Planes municipales de Desarrollo de Hermosillo 2009-2012 y 2012-2015, así como el Plan Sonora Sí –Acueducto Independencia. En cuanto a León, la inversión en movilidad es la tercera más alta, pues alcanza un 38%. Las inversiones de los recursos federales en León incluyen un mayor número de rubros respecto a Hermosillo, tales como educación, manejo de recursos y deuda pública.

Respecto a la distribución de los fondos federales destinados a movilidad, el estudio refiere que en la zona metropolitana de Hermosillo se invirtió 87% en ampliación y mantenimiento de infraestructura vial (38% en infraestructura para el automóvil y 49% en pavimentación), 9% en espacio público y solo 3% en el transporte público, no forman parte de esta gráfica las inversiones que apoyen al ciclista o al peatón, a diferencia de León, que en ese año sí destinó recursos para el peatón. Cabe señalar que en 2011 se había puesto en marcha en Hermosillo el programa Bus Sonora.

Por otro lado, es preciso mencionar que fue hasta el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, que se establecieron las estrategias que dan pie a la creación de una política nacional de movilidad urbana:

2.5.1 Transitar hacia un Modelo de Desarrollo Urbano Sustentable e Inteligente que procure vivienda digna para los mexicanos.

4.4.3 Fortalecer la política nacional de cambio climático y cuidado al medio ambiente para transitar hacia una economía competitiva, sustentable, resiliente y de bajo carbono.

4.9.1 Modernizar, ampliar y conservar la infraestructura de los diferentes modos de transporte, así como mejorar su conectividad bajo criterios estratégicos y de eficiencia.

Pero de esta reciente directriz, solo se aprecia, como avance, la creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) en lugar de la Secretaría de la Reforma Agraria. En el primer capítulo ya habíamos mencionado que ONU-Hábitat ha dado cuenta de la necesidad de impulsar políticas metropolitanas con una directriz nacional.

El tercer documento al que nos referimos se relaciona con la opinión de los usuarios, la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) del INEGI, la cual recaba información sobre el desempeño de los gobiernos en México, desde la óptica ciudadana. En la ENCIG 2015, por primera vez se incluyó el tema del transporte público, con los resultados que presentamos a continuación:

En Sonora, 60.3% de la población usuaria del transporte público opina que existen rutas suficientes, mientras que en Guanajuato el porcentaje es un poco mayor, 64 %, la media nacional es de 69%. Sobre los operadores de camiones, en Sonora 51.9% opinó que son amables y respetuosos, mientras que en Guanajuato fue 48.6%. Estos datos los corroboramos en los grupos focales que realizamos en nuestro trabajo de campo ya que los informantes de

León enfatizaron más las quejas sobre choferes que los usuarios entrevistados en Hermosillo, específicamente las quejas en León eran sobre los choferes de rutas alimentadoras y auxiliares, no los de Optibús.

Respecto a los camiones del transporte público en Sonora, solo 20.1% opinó que están en buen estado, y más preocupante aún, solo 8.2% está de acuerdo con el estado de las calles y avenidas. En Guanajuato las cifras son un poco mejores, ya que la percepción respecto a que los camiones del transporte público están en buen estado alcanza 27.8% y 15.2% de los entrevistados dicen que está conforme con el estado de las calles y avenidas.

En general, la ENCIG muestra la opinión sobre ciertas variables del transporte público, pero, al igual que otros servicios públicos bajo demanda, los datos que ofrece son a nivel estatal. Además, no encontramos en los resultados de la ENCIG la opinión sobre la relación entre costo y calidad, ni sobre qué medio de transporte prefieren los usuarios para transitar por la ciudad. Precisamos entonces hacer una descripción más específica del servicio de transporte público urbano en las ciudades de Hermosillo y León, que presentamos en los siguientes apartados.

3.2. El transporte público en Hermosillo, Sonora

Hermosillo, la ciudad capital y de mayor población del estado de Sonora, al igual que otras ciudades en México y en Latinoamérica, en las últimas décadas ha presentado cambios importantes en la estructura urbana, registrando una ocupación territorial extendida y

fragmentada²⁰ que tiene consecuencias en la movilidad de sus habitantes. Los principales factores a que se atribuye este tipo de crecimiento en las ciudades son la sub-urbanización, la descentralización del empleo y el incremento del uso del automóvil (CTS, 2010). Es decir, en la vida cotidiana, los residentes o visitantes que transitan por Hermosillo, lo hacen en una ciudad dispersa, por lo que requieren y hacen uso de distintos medios de transporte, principalmente vehículos motorizados, los cuales registran un incremento general entre 2005 y 2015 del 44%, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 8. Vehículos de motor registrados en circulación en Hermosillo

| Año | Total | Automóviles | Camiones para pasajeros | Camiones y camionetas para carga | Motocicletas |
|------------------------|---------|-------------|-------------------------|----------------------------------|--------------|
| 2005 | 207,060 | 134,328 | 684 | 69,751 | 2,297 |
| 2006 | 239,022 | 161,805 | 706 | 73,784 | 2,727 |
| 2007 | 263,582 | 179,398 | 956 | 79,682 | 3,546 |
| 2008 | 274,637 | 183,749 | 1,077 | 85,569 | 4,242 |
| 2009 | 285,218 | 191,204 | 1,119 | 88,488 | 4,407 |
| 2010 | 292,090 | 195,221 | 1,210 | 90,770 | 4,889 |
| 2011 | 296,593 | 201,292 | 1,418 | 88,560 | 5,323 |
| 2012 | 263,679 | 176,496 | 1,418 | 80,442 | 5,323 |
| 2013 | 273,226 | 181,243 | 1,449 | 85,191 | 5,343 |
| 2014 | 292,791 | 194,078 | 1,449 | 91,921 | 5,343 |
| 2015 | 298,373 | 197,871 | 1,449 | 93,710 | 5,343 |
| Variación 2005-2015 | 44% | 47% | 112 % | 34% | 133% |

Fuente: INEGI. Estadísticas de vehículos de motor registrados en circulación.

Si hacemos un comparativo entre crecimiento de población y de vehículos de motor encontramos que crecen en mayor proporción los vehículos que la población, lo que tiene consecuencias en costos económicos, sociales y de contaminación²¹. De acuerdo a la

²⁰ El Centro de Transporte Sustentable de México, A.C. (CTS-Embarq México) ha caracterizado el patrón de ocupación territorial de las ciudades en México como distante, disperso y desconectado, mejor conocido como el modelo de ocupación territorial 3D (CTS-Embarq México, 2010).

²¹ El instituto Mexicano del Transporte estima que el consumo promedio de energía por viaje en transporte individual es cuatro veces superior al consumo en transporte colectivo y la emisión promedio de contaminantes locales por viaje en transporte individual es nueve veces superior a la emisión en transporte colectivo, mientras que las emisiones de CO2 son cuatro veces superiores (IMT 2014).

siguiente tabla el índice de motorización se incrementó de 240.1 automóviles por cada mil habitantes en el año 2000 a 372.4 en 2010, bajando ligeramente a 337.4 en 2015, esto significa que en el año 2000 había un vehículo por cada cuatro personas, mientras que para 2015 la proporción pasó a un vehículo por cada 2.96 habitantes. Esta tendencia creciente y dominante del automóvil, que en Hermosillo alcanza el 67% del total de vehículos de motor, dificulta la eficiencia del transporte público (CTS 2016).

Cuadro 9. Índice de motorización de la ciudad de Hermosillo

| Año | Población | Total vehículo de motor en circulación | Índice de motorización | Personas por vehículo automotor |
|------|-----------|--|------------------------|---------------------------------|
| 2000 | 609,829 | 146,414 | 240.1 | 4.17 |
| 2005 | 701,838 | 207,060 | 295.0 | 3.39 |
| 2010 | 784,342 | 292,090 | 372.4 | 2.69 |
| 2015 | 884,273 | 298,373 | 337.4 | 2.96 |

Fuente: Elaboración propia con base a los datos de INEGI

A nivel país podemos observar también un crecimiento exponencial de vehículos al pasar de 5.4 millones de vehículo en 1980 a 30.4 en 2010. Si bien hay que señalar que el número de habitantes por vehículo a nivel nacional (4 por cada vehículo en 2010), es mayor al 2.7 de Hermosillo para el mismo año, es decir, que hay más vehículos en proporción a su población en Hermosillo que a nivel nacional.

Cuadro 10. Población y vehículos en México 1980-2010

| Año | Población | Vehículo | Habitantes por vehículo |
|------|-------------|------------|-------------------------|
| 1980 | 66'846,833 | 5'481,246 | 12 |
| 1990 | 81'249,645 | 9'613,561 | 8 |
| 1995 | 91'158,290 | 11'188,686 | 8 |
| 2000 | 97'483,412 | 15'317,992 | 6 |
| 2005 | 103'263,388 | 21'549,935 | 5 |
| 2010 | 114,255,555 | 30'492,113 | 4 |

Fuente: Cervera y Rangel 2015. Dirección General de Estadísticas Sociodemográficas, INEGI.

Ahora bien, ese crecimiento sobre todo de automóviles no significa que todos los viajes se hagan por este medio²², de acuerdo a la siguiente tabla elaborada con datos proporcionados por la directora del IMPLAN de Hermosillo, el transporte colectivo urbano y de personal ocupa el 43% de la partición modal del transporte, según la encuesta de origen y destino realizada por dicho instituto en 2015. Siendo el peatón el más afectado al disminuir de 24.2% en 2003 a 5% en 2015.

Cuadro 11. Estudio de Origen y Destino de la ciudad de Hermosillo

| MEDIO DE TRANSPORTE | 2003 | 2015 | VARIACIÓN |
|---|--------|------|-----------|
| Peatón | 24.20% | 5% | ↓ |
| Bicicleta | 1.50% | 3% | ↑ |
| Transporte colectivo (incluye transporte de personal) | 28.60% | 43% | ↑ |
| Automóvil | 44.50% | 48% | ↑ |

Fuente: Elaboración propia con base en la entrevista realizada a Guadalupe Peñúñuri Soto, Directora del IMPLAN Hermosillo el 17 de marzo de 2017.

Por su parte, la ley 149 del Transporte del Estado de Sonora, en su artículo 3, fracción II, reconoce al transporte colectivo de personas como el medio de traslado más usado diariamente por la mayoría de la población, sin embargo, no ofrece datos más precisos o la fuente de esta información. Así mismo, esta Ley permite que el servicio de transporte pueda prestarse a través de concesiones:

ARTÍCULO 4o.- Para los 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 o traslado de personas y cosas por las calles, caminos y carreteras municipales y estatales en el territorio del Estado, que se ofrece al público en general, mediante el pago de una retribución en numerario (Congreso del Estado de Sonora 2013).

²² Los hogares que pertenecen a los 6 primeros deciles de ingresos tiene sólo el 27% de posesión de automóviles y el 30% del gasto anual en su adquisición (Delgado-Medrano, 2010 en DOTS, Embarq México 2016:14)

El Artículo 28, párrafos 11, 12 y 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también hace referencia a la concesión:

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público[...] La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.

Actualmente, el transporte público urbano en la ciudad de Hermosillo, Sonora es un servicio que se presta a través de dos empresas coordinadoras de concesionarios, la Sociedad Integradora y Concentradora de Transporte Urbano del Municipio de Hermosillo (SICTUHSA) y la Sociedad Integradora del Transporte Público (SIENTE), una empresa administradora del transporte, PORTUS Intermodales, S. A. de C.V. y hasta 2016, también por el organismo público descentralizado denominado Fondo para la Modernización del Transporte (FEMOT).

El sistema cuenta con 18 rutas divididas en 29 líneas, pues en algunas rutas el recorrido de *ida* difiere del de *regreso* por el sentido de las calles, generando dos líneas por ruta. Estas rutas son circuitos que atraviesan la ciudad, es decir, la ciudad de Hermosillo aún no cuenta con rutas troncales y alimentadoras (anexo 1).

Cabe señalar que, a lo largo del tiempo, el servicio de transporte público urbano en Hermosillo ha registrado varios aspectos conflictivos en su regulación, reflejándose en la

escasez de cifras oficiales disponibles, por lo que en el camino de nuestra investigación se requirió de un ejercicio exploratorio para obtener información.

En principio se realizaron búsquedas en los portales del INEGI y del Gobierno del Estado; sin embargo, no se encontró información en dichos sitios virtuales, así como tampoco en el correspondiente a la Dirección del Transporte o en la página principal de BUS Sonora. Por lo anterior, acudimos en varias ocasiones a las oficinas del Fondo de Modernización del Transporte, obteniendo registros de 169 casos correspondientes al periodo 17 de mayo al 4 de octubre de 2014 y del 1 al 29 de noviembre de 2014, información que en el momento de las visitas, noviembre de 2014 y enero de 2015, era la que se encontraba disponible en la dirección <http://transparenciabus.sonora.gob.mx/semana.html>. A esta dirección electrónica no se podía acceder desde el portal del programa, solo con la referencia específica.

La información contenía los datos de la operación de los camiones entregados mediante el programa Bus Sonora y que operaba FEMOT, es decir, no incluía registros de la totalidad de los camiones de transporte público en Hermosillo, pues según las declaraciones de los funcionarios de la dependencia, no tenían estadísticas oficiales del resto de las unidades de transporte urbano que operaban las agrupaciones de concesionarios, SICTUHSA y SIENTE. Con la información obtenida de la dirección electrónica se construyó una base de datos en Excel para luego importarla y procesarla en SPSS. Las variables que conformaron dicha base de datos fueron: Aforo (movimientos de usuarios por día), disponibilidad de camiones por día, ingresos por día, pago de nómina diaria, consumo de diesel diario (en miles de litros), rendimiento de diesel por día (Km/l).

También se obtuvo un cuadro con información sobre credenciales Bus Sonora (expedidas, reexpedidas o revalidadas de enero a septiembre de 2014 en Hermosillo, Ciudad Obregón y Navojoa). Cabe señalar que todas las unidades que circulan en Hermosillo independientemente de la organización a la pertenezcan, deben de tener un sistema para el uso de tarjeta de prepago. La tarjeta es expedida en las oficinas del FEMOT y tiene como objetivo que el usuario del transporte urbano tenga acceso a subsidios, así como promover el uso del prepago para reducir el manejo de efectivo a bordo de las unidades de transporte. El estudio estadístico detallado se muestra en el anexo 1. A continuación, se resumen los resultados obtenidos:

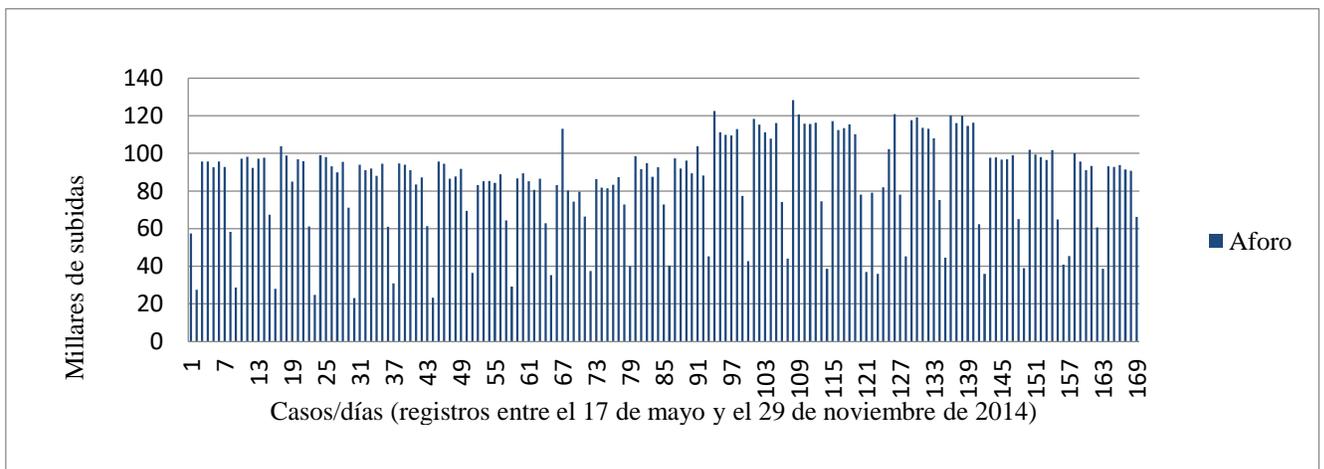
- No obstante que FEMOT obtuvo datos por la operación directa de camiones y la expedición de tarjetas de prepago, así como por un servidor espejo²³, el sistema continuó arrojando escasa información estadística oficial disponible en su portal electrónico. Aunque ganó una mención honorífica en 2015 en un concurso nacional, la mejora en el portal electrónico Bus Sonora, fue limitada y tardía ya que se registró hacia el final del sexenio e incluyó solo información general del sistema, aunque cabe señalar que sí hubo avance respecto a los años anteriores, donde dicho sitio virtual solo informaba sobre los requisitos para obtener la tarjeta de prepago. Para ejemplificar más lo relativo de la mejoría del portal, podemos mencionar que a través de los datos ofrecidos sobre las tarjetas de prepago expedidas, se supondría que el servicio de credenciales se prestó principalmente a estudiantes, pero al no tener información desglosada disponible del aforo (movimientos por tipo de usuarios) durante la aplicación de ese programa, no fue posible analizar el subsidio. La información tampoco permitió analizar el aforo por tipo de usuario como indicador

²³ En la entrevista del 15 de marzo de 2017 a José Luis Gerardo, presidente de SICTUHSA, nos informamos que FEMOT tiene un servidor espejo donde se registran todos los movimientos captados a través de los sets para pago así como la información de los ascensos y descensos por medio de las barras en las puertas de los camiones y que todos los camiones urbanos que circulan en Hermosillo tienen este sistema.

de un patrón de movilidad por ciudad (Hermosillo Ciudad Obregón y Navojoa), pues había una aplicación diferenciada del subsidio por ciudad²⁴.

- Sobre los datos de los 167 días de operación de los 150 camiones que operaba FEMOT, el análisis del aforo no reflejó un incremento del uso del transporte público colectivo en 2014, ya que solo fue evidente una tendencia cíclica por día de la semana y un ligero aumento de esta variable al iniciar el periodo escolar a finales de agosto que corresponde al caso 102 en adelante de los registros en la base de datos. En fecha posterior al estudio estadístico se realizó entrevista al presidente de SICTUHSA, quien señaló que durante el sexenio 2009-2015 no se incrementó el uso de transporte público urbano sino que más bien disminuyó por los conflictos que se presentaron y que no permitieron mantener las frecuencias de paso, también mencionó que lo que sí se incrementó fue el transporte de personal promovido por la grandes empresas privadas. Esto último explicaría parte del incremento del uso del transporte colectivo que encontró el IMPLAN al comparar el estudio de origen y destino de 2015 con el de 2003, que incluía en el mismo concepto, tanto el transporte público urbano como el de personal.

Gráfica 1. Aforo de camiones operados por FEMOT



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por FEMOT

²⁴ A través del análisis cualitativo mediante entrevistas a los ex directores de FEMOT pudimos informarnos que la diferencia reflejada en la expedición de credenciales en las tres ciudades donde operaba el programa Bus Sonora, se debía a que los sets en los camiones de Obregón y Navojoa no reconocían los subsidios al prepago y a estudiantes, lo que desalentaba a los usuarios para solicitar la tarjeta de prepago.

- No obstante la limitación de la información que ya mencionamos, luego de probar dos modelos que se muestran en el anexo 4, el análisis estadístico también nos indicó que:
 - El Ingreso se explica principalmente por el aforo (movimiento de usuarios), donde hay un mayor uso del servicio por personas no subsidiadas.
 - Existe una relación importante entre el ingreso y la disponibilidad de camiones por día. Es decir, si se incrementa la disponibilidad de camiones, se incrementa el aforo y los ingresos, por lo que se infiere que hay (o que había en el 2014) una demanda no atendida de transporte público y que se relaciona con la tendencia hacia una mayor motorización en la ciudad, reflejado en el comportamiento del índice de motorización: de 4 personas por vehículo de motor en 2000 a 2.7 en el 2010 y 2.9 en 2015.

En general este estudio exploratorio mostró, sobre todo, la necesidad de continuar incidiendo en la construcción de información estadística sobre el transporte público de Hermosillo a fin de contar con indicadores locales que puedan ser contrastados y ofrezcan una mejor perspectiva sobre la prestación de este servicio. También nos indicó que para avanzar en el estudio del transporte público en Hermosillo se requería del método cualitativo para conocer el servicio con mayor profundidad: antecedentes, programas implementados (política pública) y sus actores.

3.2.1. Antecedentes

Por el historiador Ignacio Lagarda Lagarda, conocemos que los primeros indicios del transporte público en Hermosillo se remontan a la mitad del siglo XIX, con choches jalados por caballos que llevaban al pasaje a cualquier punto de la ciudad, cobrando una cuota a criterio del cochero. El servicio evolucionó hasta llegar a los años cuarenta en que iniciaron

operación las primeras rutas del servicio de transporte colectivo urbano de pasajeros a través de los denominados *ruleteros* (2016).

A partir de la promulgación de la Ley Número 25, en 1937, es posible dar un seguimiento a los antecedentes legales del transporte público. Al respecto, Omar García Román, quien analizó la concesión del transporte público urbano de 1984 a 2004, con la perspectiva de la Elección Pública, bajo el supuesto de que los problemas existentes en el servicio público de transporte urbano de la ciudad de Hermosillo son producidos por la ineficiente conformación y aplicación de su marco legal²⁵, hace un aporte importante en la recapitulación de las leyes que antecedieron a la Ley número 149 del transporte público en Sonora (2006)²⁶.

Así tenemos que en Sonora:

- Se pasó de un Reglamento de Tránsito en 1937 a una Ley de Transporte en 1972.
- La figura de la concesión apareció en 1951 en la Ley 86 “Reglamento de automóviles destinados al servicio público”, donde los municipios tenían facultad sobre dichas concesiones y donde las tarifas se establecían entre el Estado y los municipios.
- En la Ley de 1972 se estableció una tarifa especial al estudiante (50% de descuento) y el municipio tenía autonomía sobre éste servicio.
- En 1982, se creó la Dirección del Transporte del Estado.
- En 1984, el Gobierno del estado asumió el control del Transporte Público, es decir, que el municipio dejó de ser autoridad del transporte y la Dirección del Transporte pasó a ser Dirección General de Transporte.
- La ley 149, expedida en 2002, hasta antes de la penúltima y última modificación establecía que las concesiones se otorgarían por convocatoria, que el H. Congreso

²⁵ Una hipótesis secundaria que formuló Omar García Román fue que la concesión no es la mejor forma para otorgar un servicio público de transporte (2006)

²⁶ Tanto los antecedentes histórico como legales se muestran en el anexo 2.

del Estado establecía las tarifas, que había tarifas especiales para estudiantes, tercera edad y discapacitados, se establecía un Sistema Estatal de Transporte y el Registro Público del Transporte y se consideraba la posibilidad de que el servicio fuera prestado por el Estado a través de organismo público descentralizado.

Las últimas modificaciones a la Ley 149 fueron en 2010, 2011 y 2013, es decir, en fecha posterior al periodo de estudio de García Román, por lo que precisamos completar su recapitulación de leyes.

La modificación del 8 de julio de 2010 a la fracción XI BIS del artículo 102, estableció que habría unidades que prestarían su servicio con los equipos de aire acondicionado encendidos y en correcto funcionamiento, en el periodo comprendido del 1 de mayo al 30 de septiembre de cada año.

La modificación correspondiente al Decreto 100, publicado en el Boletín oficial de fecha 4 marzo de 2011, reformó varios artículos, entre ellos el 88, 89 y 90, mediante los cuales se regresaba la facultad de autorizar las tarifas al ejecutivo estatal. Facultad que duró muy poco en esta instancia, pero suficiente para que el Gobernador del Estado suscribiera el acuerdo publicado el 31 de agosto de 2012, mediante el cual actualizaron las tarifas del servicio público de transporte colectivo urbano en el estado de Sonora.

El siguiente año, con la publicación del Boletín Oficial del 23 de diciembre de 2013, se estableció, esta vez, que la facultad de autorizar incrementos a la tarifa recaía en un organismo autónomo, creado para este fin, el Consejo Ciudadano del Transporte Sustentable del Estado de Sonora. La noticia, si bien no tuvo en su momento mucho eco en los medios de comunicación, fue muy relevante porque implicó, a su vez, modificaciones de la Constitución Política del Estado para constituir dicho Consejo, la creación de su Ley

Orgánica, así como una serie de reformas, derogaciones y adiciones de disposiciones en la Ley de Transporte para el Estado.

El Consejo Consultivo del Transporte, de acuerdo a su Ley Orgánica, tiene la siguiente estructura:

- Un Consejo Técnico Ciudadano; y
- Un Presidente.

La Ley establece que el cargo de Consejero Técnico Ciudadano podrá ser desempeñado por cualquier persona siempre que su empleo o profesión lo permita y que dichos consejeros y sus suplentes son nombrados libremente por las siguientes instituciones y organismos:

I.- Del ámbito Técnico:

- a) Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, (ITESM).
- b) Concesionarios del Servicio de Transporte Público.

II.- Del ámbito Social:

- a) Confederación de Trabajadores de México (CTM).
- b) Universidad de Sonora. (UNISON).
- c) Unión de Usuarios, A.C. (UU)

III.- Del ámbito Económico:

- a) Cámara Nacional de la Industria de la Transformación. (CANACINTRA).
- b) Cámara Nacional de Comercio. (CANACO).
- c) Colegio de Economistas.

IV.- Del ámbito Ambiental:

- a) Colegio de Sonora. (COLSON).
- b) Centro de Investigación en Alimentos y Desarrollo. (CIAD).
- c) Colegio de Arquitectos.

También se estableció que el Consejo sesionaría, por lo menos, cada dos meses en forma ordinaria y celebraría sesiones en forma extraordinaria, cuando la mayoría de sus integrantes o el Presidente así lo considerara.

En el apartado correspondiente a las atribuciones del Consejo Consultivo del transporte encontramos que es el órgano facultado para:

- determinar las tarifas del transporte público que preste el Estado directamente o a través de concesionarios,
- emitir las normas generales en relación con la calidad a la que habrá de someterse la prestación del servicio de transporte público y que su cumplimiento incida directamente en la determinación de las tarifas, prioricen los factores de horario, frecuencia de paso y disponibilidad, así como la atención hacia el usuario y factores de seguridad y comodidad.

Algo que se señala en el último párrafo de la Ley orgánica en mención es que “El Presupuesto de Egresos del Estado considerará las previsiones presupuestales para la operación y funcionamiento de este Consejo, incluyendo las percepciones de los Consejeros”. Al establecerse una percepción para los consejeros, no obstante que se trate de un organismo autónomo, de acuerdo al artículo 143 de la ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Sonora, éstos se considerarían servidores públicos ²⁷ y, por lo tanto, en la relación Estado y ciudadanos, serían parte del Estado. Esto cuestiona el espíritu de la creación de dicho Consejo Consultivo que se lee en la exposición de motivos que citamos a continuación:

El Plan Estatal de Desarrollo 2009 - 2015, en su eje rector 6 Sonora Ciudadano y Municipalista, establece en su estrategia Tú Gobiernas, entre otros, los objetivos estratégicos de promover el desarrollo de estrategias tendientes a incentivar a los ciudadanos para que sean constructores de su propio destino comunitario y se desenvuelvan de manera activa, informada, responsable y comprometida en la

²⁷ RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO Y DE LOS MUNICIPIOS

Artículo 143.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título Sexto se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Poder Legislativo o en la Administración Pública Estatal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. En los términos y condiciones que establezca la Ley respectiva los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial, fiscal y de intereses. (Fuente: http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc_leyes/doc_446.pdf, consultada el 22 de febrero de 2017).

defensa y promoción tanto del interés público como de sus intereses legítimos, particulares y de grupo; así como establecer las figuras jurídicas y mecanismos de participación ciudadana por medio de las cuales la población pueda participar activamente en la toma de decisiones relacionadas con el diseño, la ejecución, la supervisión y la evaluación de acciones públicas (Ley 149, Parte expositiva, 1).

Otro aspecto a analizar en la modificación a la Ley de Transporte, es el artículo 88, que eleva a rango de ley la política sobre el otorgamiento gratuito a estudiantes de dos pasajes diarios en días hábiles escolares. Mientras que en el artículo 90 de la misma Ley, se proponen los conceptos y lineamientos que habrá de considerar y aplicar el Consejo Ciudadano al momento de determinar las tarifas del transporte público urbano. De acuerdo a estas disposiciones, la fórmula establecida para la tarifa técnica integraría, en su cálculo, los subsidios y la reposición de camiones. La aplicación efectiva de la tarifa técnica significaría que se libera legalmente al gobierno de dicho pago, pero el costo político de tal implementación ya no recaería en el ejecutivo sino en el Consejo Ciudadano del Transporte. Cabe señalar que el pago del subsidio fue uno de los grandes conflictos en el sexenio.

3.2.2. Las políticas públicas

En Sonora y particularmente en Hermosillo, un cambio significativo en la organización del transporte público urbano se presentó con el programa SUBA, al pasar de hombre-camión a empresa concentradora de transporte público urbano. Aunque no corresponde a nuestro periodo de estudio, es necesario citar el programa SUBA para entender el marco en el cual se implementó el programa Bus Sonora y los conflictos que se presentaron. También, aun cuando está iniciando el programa UNE del sexenio 2015-2021, se hace necesario ofrecer información a 2017.

3.2.2.1. Programa SUBA

En la gestión estatal de Sonora 2003-2009 se promovió el Programa de Modernización del Transporte Urbano de Ruta Fija “SUBA” el cual pretendía brindar beneficios a todas las partes involucradas, es decir, usuarios, concesionarios, Ayuntamientos, operadores y al Gobierno Estatal. Este programa, de acuerdo a sus reglas de operación²⁸, promovía acciones guiadas por las siguientes líneas estratégicas:

“a. Organización.- Organización por ciudad de los concesionarios de transporte público urbano de ruta fija en dos tipos de sociedades: una que opere las rutas y administre las concesiones; y otra que administre y tenga el dominio de las unidades de transporte. Contando con los servicios de una tercera empresa que se encargue de la administración de operadores. De esta manera se logra la administración del transporte urbano a nivel ciudad, por los mismos concesionarios, mejorando el servicio y atendiendo eficientemente su demanda.

b. Rediseño de Rutas.- Rediseño y mejora de rutas para atender las necesidades de los usuarios, involucra análisis de derroteros, frecuencias, paradas, horarios, unidades de transporte, tipos de usuarios y demás elementos necesarios.

c. Sistemas de Pago y Control de Ingresos.- Establecer un sistema de pago y control de ingresos, que permita mayor eficiencia y transparencia. Garantizando las tarifas preferenciales estipuladas en la Ley de Transporte para el Estado de Sonora.

d. Mejoramiento de Infraestructura.- Mejorar las superficies de rodamiento, paradas, para buses y señalización en general, logrando una mejor comodidad para los usuarios del servicio, peatones y automovilistas, así como una mayor rentabilidad para los concesionarios del mismo.

e. Sustitución de Unidades.- Sustitución de las unidades de transporte dentro de su vida económica, con autobuses diseñados para el transporte urbano que cumplan con los requisitos establecidos por el Gobierno del Estado y que ofrezcan un servicio cómodo y de calidad para los usuarios.” (FEMOT, 2017).

El programa también establecía que a través del Fondo Estatal para la Modernización del Transporte (FEMOT) se apoyaría técnica y financieramente el desarrollo de proyectos

²⁸ Las reglas de Operación del programa SUBA, fueron publicadas en la Ciudad de Hermosillo, Sonora, a los veinte días del mes de Octubre de Dos Mil Cinco.

específicos para lograr la modernización, calidad, la seguridad, rentabilidad y eficiencia del servicio público de transporte, de conformidad con las disposiciones del decreto de fecha 29 de abril de 2005, publicado en el Boletín Oficial No.40 de fecha 19 de mayo de 2005.

La sustitución de la totalidad de las unidades debería realizarse en un plazo máximo de dos años, contados a partir de la autorización del proyecto por parte del Consejo Directivo del FEMOT, excepto aquellas que estuvieran dentro de la vida económica en cuyo caso deberían sustituirse al concluir ésta. En caso de que la sustitución se hiciera a través de arrendamiento o adquisición mediante cualquier tipo de financiamiento, debería anexarse al Programa de Sustitución de Unidades, el mecanismo de garantía de pago que se pretendía establecer para cumplir los compromisos del Programa de Sustitución de Unidades. Adicionalmente debería formalizarse el compromiso de renovar permanentemente las unidades de transporte y definirse el mecanismo de garantía para que esto ocurriera, estableciéndose como máximo, que una unidad durara en operación durante su vida económica (5 años). Para la autorización de proyectos, de acuerdo al artículo 29 de las reglas de operación, se establecían los siguientes indicadores:

Indicadores de Impacto.- En los proyectos que se presenten para solicitud de apoyos del “SUBA”, deberán establecerse claramente indicadores de impacto que permitan evaluar el desarrollo del “SUBA” por ciudad. Estos indicadores deberán evaluar lo siguiente:

- I. Indicadores de impacto económico.
 - a. Productividad Ciudad.
 - i. Tiempo promedio de traslado por kilómetro.
 - ii. Costo promedio de traslado por kilómetro.
 - b. Competitividad Ciudad.
 - i. Comparación referencial con otras ciudades similares.
- II. Indicadores de impacto social.
 - a. Mejora de infraestructura urbana.
 - b. Porcentaje de cobertura de demanda.
 - c. Percepción del servicio por el usuario.
- III. Indicadores de impacto ambiental.
 - a. Consumo de combustible por el Sistema de Transporte Urbano.

b. Emisión de contaminantes del Sistema de Transporte Urbano.

Para verificar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los beneficiarios directos de los apoyos del “SUBA”, el Gobierno del Estado determinó que a través de FEMOT, se podría instruir la práctica de visitas de evaluación. Al Consejo Directivo del FEMOT, se le facultó entonces, para imponer las sanciones contempladas en procedimiento específico establecido en el manual técnico cuando los beneficiarios directos de los apoyos del “SUBA” no cumplieran.

Respecto a la tarifa, luego de no recibir incrementos desde 2002, en 2006 se incrementó a \$5.00.

La implementación del programa SUBA inició en el 2005 con la reorganización de concesionarios en empresas concentradoras e integradoras, pero en Hermosillo los usuarios percibieron el arranque del programa hasta el 22 de septiembre de 2007. Las 23 rutas cortas del SUBA sustituyeron a las 19 anteriores, generando inmediatamente conflictos y manifestaciones de los usuarios, que llevaron al entonces gobernador del estado, Eduardo Bours Castelo, a anunciar el 29 de septiembre de 2007 que se aplicarían cambios graduales de rutas, por lo que se retomarían las anteriores rutas largas que atravesaban la ciudad, el mandatario señaló que: “*algunos* políticos y grupos interesados aprovecharon la molestia de los ciudadanos y enardecieron los ánimos. Choferes, concesionarios, checadores y otros que han sido afectados con el funcionamiento del Suba, sumados a grupos de políticos que polarizan la situación, han hecho que el servicio no tenga la calidad que todos quieren y merecen” (La Jornada 2007).

Por esas mismas fechas trascendió también en los medios de comunicación que con el programa SUBA dejaron de circular 150 de los 350 autobuses del sistema de transporte urbano.

En las entrevistas realizadas los dirigentes de la Unión de Usuarios, de SICTUHSA y de PORTUS, al preguntarles respecto a programa SUBA, estos opinaron que el cambio de rutas en sí no era inconveniente, sino que la falla se presentó en su implementación, pues las nuevas rutas empezaron a operar cuando aún no habían sido sustituidos los camiones. Es decir, en un momento en el que había una falta de camiones²⁹, se instruyó el cambio de rutas, entonces los usuarios percibieron que el problema era por las nuevas rutas y no por la falta de camiones, por lo que no se tuvo oportunidad de evaluar la operación de las rutas cortas.³⁰ Un aspecto importante respecto a la operación del programa SUBA, según lo señalado en la entrevista realizada a Medardo Chávez, concesionario líder en SICTUHSA, era que dicho programa incluía una revisión anual de la tarifa, pero al no cumplirse esta disposición, el Gobierno del Estado otorgó un apoyo financiero consistente en un subsidio a la operación que les permitió hacer frente a los pagos por financiamiento de camiones. Este pago se suspendió al entrar el gobierno de Guillermo Padrés en 2009, por lo que aunado a la falta de incremento de la tarifa, provocó que para 2010 la empresa SICTUHSA acumulara adeudos importantes³¹ e iniciara una etapa donde se agudizaron los conflictos en el transporte público urbano en Hermosillo.

²⁹ El programa SUBA establecía la renovación del parque vehicular cuando su antigüedad superara los cinco años.

³⁰ En la entrevista a José Luis Gerardo, presidente de SICTUHSA el 15 de marzo de 2017, comentó que en Navojoa y Obregón el cambio de rutas había sido implementado de un día para otro sin causar problemas, por lo que las autoridades insistieron en hacerlo así también en Hermosillo, aun cuando la empresa había manifestado que lo más conveniente era hacerlo en forma gradual.

³¹ Entrevista realizada el 7 de marzo de 2017 al C. Medardo Chávez, líder de SICTUHSA.

3.2.2.2. El Congreso del Estado en la transferencia de SUBA a Bus Sonora

El 15 de febrero de 2010, la Comisión de Transporte del Congreso del Estado, atendió en audiencia pública a concesionarios de Hermosillo y de Ciudad Obregón. La diputada Eloísa Flores García (PAN), entonces presidenta de la comisión, encabezó la reunión en la que estuvieron presentes los secretarios de la Comisión de Transporte, diputados David Secundino Galván Cázares (PAN), Félix Rafael Silva López (PAN), José Guadalupe Curiel (PRD) y César Augusto Marcor Ramírez (PVEM). A nombre de los concesionarios de Hermosillo, José Luis Gerardo Moreno, expuso que la solicitud de audiencia fue con el objetivo de reiterar el planteamiento hecho en diciembre de 2008 ante ese Poder Legislativo, relativo a un incremento a la tarifa de transporte público.

Gerardo Moreno agregó que el 27 de agosto de 2009, la anterior Legislatura solicitó al Gobierno del Estado que se realizara un estudio técnico para conocer la viabilidad de un aumento a dicha tarifa. Armando Contreras, a nombre de un grupo de concesionarios de Cajeme, manifestó, que el programa SUBA ya había sido revisado por el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, que la semana anterior a esa comparecencia se había entregado el estudio técnico a la Presidencia del Congreso del Estado y que el servicio que se prestaba era de primera clase, con unidades cuya vida útil es menor a 5.5 años de antigüedad y con un costo de pasaje menor a muchas ciudades del País. Además, los concesionarios señalaron que a partir de 2009 se les dejó de entregar el recurso correspondiente al subsidio, que fue por un total de 60 millones para el anterior ejercicio fiscal. Sobre el estudio técnico al que hicieron referencia los concesionarios, la Presidenta de la Comisión de Transporte señaló tener conocimiento que fue elaborado en una semana por la anterior administración estatal, con base a la inflación: “Pero no fue suficiente (el estudio) para este Gobierno y están solicitando

más datos que ellos requieren porque se está tomando en cuenta a todo el Estado, y si ya están haciendo un estudio técnico lo están haciendo completo para poder tomar una decisión” (Gutiérrez, 2007).

La legisladora mencionó que no era un buen momento para autorizar un incremento a la tarifa de transporte público, en lo que coincidieron varios integrantes de la Comisión de Transporte.

El 15 de junio de 2010, la Comisión de Transporte del Congreso del Estado nuevamente se reunió con dirigentes de concesionarios, para analizar la situación que prevalecía en SICTUHSA y el servicio a usuarios principalmente, los factores de tarifa y el encendido de aires acondicionados en las unidades.

La diputada Eloísa Flores García, presidenta de dicha Comisión, manifestó lo siguiente:

“Hemos recibido a los diferentes grupos de concesionarios tal y como nos lo solicitaron, y tras escuchar sus exposiciones vamos a presentar una iniciativa de reforma a la Ley de Transporte a fin de que sea obligatorio el encendido del aire acondicionado en unidades que reciben subsidio y que se auditen recursos públicos y privados que reciban los concesionarios o empresas que se conformen”

En esa ocasión asistió Beatriz Paredones, como representante de concesionarios, informó que el anterior consejo de administración de SICTUHSA se manejó con poca transparencia por lo que enfrentaban una situación financiera crítica refiriendo que se adeudaban 60 millones a arrendadoras, 40 millones de pesos a proveedores y en total 300 millones de cuenta corriente. Paredones³² también dijo “actualmente no existe gobernabilidad corporativa”, y fijó como objetivo hacer una empresa sana y tomar el control

³² Beatriz Paredones formó parte de un grupo inconforme con la administración de SICTUHSA, que provocó que se formaran dos Consejos Directivos o de Administración de la empresa, conflicto que parecía político entre los afines al nuevo gobierno panista y que se identificaba con el priismo.

mediante los procedimientos legales a su alcance, y posteriormente analizar el aumento a la tarifa que tenía cuatro años sin registrar cambio. (Congreso del Estado 2016).

Estas audiencias a los concesionarios tuvieron resultado pero no precisamente el incremento de la tarifa, sino el deslinde del Poder Legislativo de la facultad para autorizar las tarifas de transporte. Según consta en el portal electrónico del Congreso del Estado, el 29 de junio de 2010, día en que se clausuró el Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias del primer año de ejercicio constitucional de la 59 Legislatura, se aprobó por mayoría en el Pleno el Decreto que reformó el párrafo primero del artículo 88 y se le adicionó el párrafo segundo, así como los artículos 89 y 90 que reformaron de la Ley de Transporte para el Estado de Sonora.

El dictamen de Decreto³³ hacía referencia a una serie de asuntos que el 22 de octubre de 2009 le fueron turnados a la Comisión de Transporte, entre los que destacaban:

- Escritos presentados por concesionarios del servicio público urbano de diversos municipios, quienes solicitaban la actualización de las tarifas.
- Que al analizar la información que les remitió el Secretario de Gobierno, la Comisión de Transporte se percató que no fue anexada la opinión del Consejo Consultivo Estatal de Transporte, requisito indispensable para que ese Poder Legislativo pudiera llevar a cabo la actualización de la tarifa, de acuerdo a lo que establecían los artículos 89 y 90.
- Que la actualización de las tarifas correspondía al Poder Ejecutivo hasta antes del 8 de marzo de 2002, cuando se aprobó la Ley 149 de Transporte y que estableció en su artículo 88 que el Congreso del Estado autorizaría las tarifas que correspondan al servicio público de transporte, abrogando con ello la Ley 120 vigente desde el 20 de julio de 1992.

Ya con la facultad sobre la actualización de las tarifas de transporte en el Ejecutivo, 31 de agosto de 2012, en la edición especial número 10 del Boletín oficial, se publicó el

³³ En la discusión del dictamen participaron los diputados Eloísa Flores García (PAN), Enrique Reina Lizárraga (PAN), Faustino Félix Chávez (PRI), José Guadalupe Curiel (PRD), Damián Zepeda Vidales (PAN), Roberto Ruibal Astiazarán (PRI), Otto Claussen Iberri (PRI), Leslie Pantoja Hernández (PAN) y Gorgonia Rosas López (PRD).

acuerdo emitido por el Gobernador del Estado, en el que se autorizaba, a partir del 1° de septiembre de 2012, el incremento de las tarifas del transporte público:

ARTÍCULO SEGUNDO.- Se actualizan las tarifas del Servicio Público de Transporte, en la Modalidad de Pasaje en el Sistema Urbano, para las ciudades de Hermosillo, Obregón y Navojoa, Sonora, donde se agrupan o las que en un futuro se agrupen a Sociedades Integradoras, cumplan con la Norma Técnica NT-001-DGT-2012, con la calidad del programa BUS SONORA y cuenten con sistemas electrónicos de cobro y sistemas de prepago, a:

Tarifa Ordinaria. Siete Pesos (\$7.00).

Tarifa Especial: Cuatro Pesos (\$4.00) personas con discapacidad y adultos mayores. Esta Tarifa Especial aplicará en ambos casos, todos los días del año y durante el horario de prestación del servicio.

Los estudiantes estarán exentos de pago por dos pasajes diarios en período escolar de acuerdo al calendario de la Secretaría de Educación y Cultura.

La tarifa ordinaria se aplicará en aquellas unidades de transporte público urbano que reúnan la calidad del programa BUS SONORA.

La aplicación de la Tarifa Especial está sujeta a la obtención de la tarjeta prepago correspondiente (Estudiantes, Personas con Discapacidad o Tercera Edad).

ARTÍCULO TERCERO.- Las Unidades que no reúnan los requisitos establecidos en los Art. 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 10, de la Norma Técnica que regula la prestación del Servicio de Transporte Público en su Modalidad de Pasaje dentro del Sistema Urbano, en los Municipios de Hermosillo, Navojoa y Obregón, Sonora, continuarán cobrando la tarifa vigente según decreto publicado el 07 de julio de 2011 y tendrán como plazo al día 14 de diciembre de 2012 para que sus unidades cumplan con lo dispuesto en la Norma mencionada, ya que en caso contrario, serán retiradas de circulación a partir del día 15 de diciembre de 2012.

En este marco de transferencias de facultades del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo Estatal sobre la actualización de la tarifa se implementó el Programa Bus Sonora.

3.2.2.3. El programa Bus Sonora

Una tarea difícil ha sido reunir información oficial relativa al programa Bus Sonora, incluso a la fecha no hemos encontrado las Reglas de Operación de dicho programa, por lo que se hizo una revisión de medios de información. El comunicado de prensa del Gobierno del

Estado del 23 de mayo de 2011 informó que el Gobernador Guillermo Padrés, en la presentación el nuevo sistema de transporte en el estado “Bus Sonora”, anunció el transporte totalmente gratuito para todos los estudiantes, el subsidio de dos pesos a todos los sonorenses por igual que utilizaran el sistema de prepagado automatizado, así como un METROBUS que iniciaría operaciones en septiembre de 2012.

Posteriormente, el 24 de agosto de 2011, en una rueda de prensa se presentaron las ocho etapas a implementar en Bus Sonora:

Acompañado [el Gobernador del Estado] del Director General del Transporte, Francisco García Gámez y del Presidente del Grupo SICTUHSA, José Luis Gerardo Moreno, el Secretario de Gobierno, Héctor Larios Córdova, dijo esperar que el proyecto esté concluido para el segundo trimestre del 2012. [...] "La filosofía del Gobernador Padrés es que los estudiantes no tengan pretextos para no ir a la escuela", dijo.

Larios Córdova, destacó que la primera etapa del transporte que correspondía a la credencialización ya se aplicó, donde el Gobierno del Estado otorgó un subsidio de dos pesos para que la tarifa se mantenga en cinco pesos y que a los sonorenses no les cueste más, y la segunda etapa será el no cobrar el pasaje de ida y vuelta a los estudiantes a partir del primero de septiembre, durante el calendario escolar.

La tercera etapa: se aplicará a partir de la segunda quincena de noviembre, será cuando entren en circulación una flota de 40 unidades nuevas y se sumen al proyecto 30 camiones más a partir de marzo del próximo año.

Cuarta etapa: se beneficiará a los municipios de Obregón y Navojoa, al aumentar sus rutas, con 30 y ocho unidades respectivamente para abarcar más rutas.

Quinta etapa: se certificará a las unidades a partir de octubre de éste año y las que cumplan serán modificadas en su apariencia y pintadas de color blanco, de tal forma que para 2012, no circulen unidades sin certificación.

"A partir del próximo año, ninguna unidad podrá entrar en circulación si no está certificada, lo que le causará pérdidas de dinero a los concesionarios, por lo que tendrán que hacer un milagro", aseveró el funcionario estatal.

La Sexta etapa: a partir de noviembre de este año, se definirán las paradas de las rutas, es decir, se establecerán las ubicaciones para ahorrar tiempo y cumplir el compromiso del Bus Sonora.

Para el segundo trimestre de 2012, en cada parada se colocarán pantallas de información para proporcionar a los usuarios los horarios específicos en que pasarán las unidades, como parte de la séptima etapa, y se sancionará a los choferes que no cumplan con dicha norma.

La última etapa consiste en colocar buzones para que los usuarios califiquen la calidad del servicio del transporte, las quejas serán publicadas en la página de internet del Bus Sonora para darles seguimiento al caso.

También se pondrá una liga en la página del Bus Sonora para que los ciudadanos seleccionen una ruta y conozcan en tiempo real, la localización exacta del camión, esto se pondrá en marcha a partir de septiembre próximo (Dossier Político 2011).

El tiempo mostró que varias de las etapas no fueron alcanzadas con oportunidad o definitivamente no se cumplieron como las relativas a las paradas con pantallas de información y los buzones para quejas. Tampoco se cumplió con la implementación de Metrobús que se coordinaría con el programa BUS Sonora.

Otro aspecto que llama la atención es que, no obstante el arranque de programa Bus Sonora en 2011, fue hasta 2012 que se emitieron las normas de calidad y el acuerdo que creaba el grupo de implementación del programa:

- En el boletín oficial del 31 de mayo del 2012, suscrito por el Secretario de Infraestructura y Desarrollo Urbano, se publicó el Acuerdo por el que se expidió la Norma Técnica NT-001-DGT-2012, que regula la prestación del Servicio de Transporte Público en su modalidad de Pasaje dentro de Sistema Urbano, que establecía entre otras normas de calidad, una frecuencia de paso no mayor a 20 minutos, el encendido del aire acondicionado del 1 de mayo al 30 de septiembre y los colores (blanco y pantone) que identificaban al programa Bus Sonora. Para las sanciones se remitía a la Ley de Transporte.
- En el boletín oficial del 31 julio de 2012, signado por el gobernador Guillermo Padrés, se emitió el acuerdo que crea el grupo de implementación del programa Bus Sonora:
 - ARTÍCULO 1º.- Se crea el Grupo de Coordinación para la Implementación del Sistema Bus Sonora.
 - ARTÍCULO 2º.- El Grupo tendrá por objeto investigar, analizar, concertar, negociar, controlar, evaluar y gestionar de manera independiente o, en su caso, coordinada con las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y Municipal, sectores privado y social, todo lo relativo a la implementación del Sistema Bus Sonora.
El Grupo funcionará como órgano de asesoría del Titular del Poder Ejecutivo Estatal para la toma de decisiones en la materia.
 - ARTÍCULO 3º.- El Grupo estará integrado por el Secretario de Gobierno, quien será su Coordinador, el Secretario de Hacienda, el Jefe de la Oficina de Imagen Institucional del Ejecutivo Estatal, el Director General del Fondo Estatal para la Modernización del Transporte, el Subsecretario de Asuntos Sociales Prioritarios, el Director General del Centro de Control de Servicios Públicos y el Director General de Transporte. La participación de los integrantes del Grupo dentro del mismo será de carácter honorífica.

Es preciso señalar que en la práctica, las negociaciones con los concesionarios fueron a través del Secretario de Gobierno, ya que la empresa SICTUHSA manifestó su desacuerdo con el entonces Director General del Transporte, Ricardo Ornelas, por su intervención para alentar la disidencia de concesionarios de la empresa. Héctor Larios Córdova dejó la Secretaría de Gobierno en febrero de 2012 y el nuevo Secretario, Roberto Romero, según José Luis Gerardo de SICTUHSA³⁴, no retomó el programa para implementar el BRT, obstaculizó el diálogo y la negociación, agudizando los conflictos que fueron públicamente conocidos.

El conflicto por los 600 millones de pesos

El 14 de febrero de 2011, la Comisión de Transporte del Congreso del Estado acordó solicitar información actualizada al gobierno estatal con relación a la manera cómo se distribuyó el subsidio por 30 millones de pesos al servicio de transporte público durante 2010, así como la situación de la deuda y el financiamiento a empresas que prestaban dicho servicio, y la capacidad de pago del usuario. Los acuerdos surgieron para definir si se incrementaría o no la tarifa y si habría un esquema de rescate que permitiera contar con un sistema de transporte que no estuviera en manos de un solo grupo de concesionarios. La reunión fue encabezada por la presidenta de la Comisión de Transporte, diputada Eloísa Flores García (PAN), y se contó con la asistencia de los secretarios de la misma, los legisladores David Secundino Galván Cázares (PAN), Félix Rafael Silva López (PAN), Vicente Solís Granados (PRI), César Augusto Marcor Ramírez, José Guadalupe Curiel (PRD), Jorge Antonio Valdez

³⁴ Entrevista realizada el 15 de marzo de 2017.

Villanueva (NA) y Roberto Ruibal Astiazarán (PRI). La diputada Flores García recordó que tenían un año trabajando de manera coordinada con el Gobierno del Estado, la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano, SIDUR, y la Dirección de Transporte, por lo que era necesario conocer el nuevo estudio técnico que había llevado a cabo la administración estatal.

Estos argumentos de los diputados sugieren que el crédito autorizado por el Congreso originalmente se consideró solo para el rescate de la cartera vencida de los concesionarios, pero que también había un interés porque el sistema de transporte no estuviera en manos de un solo grupo de concesionarios; sin embargo, los esfuerzos en los cambios en la Ley de Transporte que se realizarían más adelante no incluyeron modificaciones para evitar el monopolio, que solo fue enunciado sin emitir una reglamentación específica.

El 6 de diciembre de 2011, el Pleno del Congreso aprobó modificar el Decreto número 101, aprobado por esta Legislatura el 24 de marzo de 2011, para que el Fondo Estatal para la Modernización del Transporte pudiera contratar una o más líneas de crédito hasta por la cantidad de 600 millones de pesos para destinarlo a la realización de inversiones públicas productivas. La diputada Eloísa Flores García dio lectura al dictamen presentado por la Primera Comisión de Hacienda, con base a una iniciativa del titular del Ejecutivo estatal en la que expuso que, en el Decreto se había delimitado el objeto del financiamiento concretamente a los aspectos referidos en la denominación del mismo, condicionando para ello el cumplimiento por parte de los concesionarios de una serie de estándares de calidad en el servicio. El Decreto número 101, aprobado el 24 de marzo, establecía destinar el crédito por 600 millones de pesos exclusivamente para brindar apoyo financiero a los concesionarios que enfrentaban necesidades extraordinarias de liquidez y que, a su vez, reflejarían beneficio a los usuarios manteniendo una tarifa justa y servicio de óptima calidad, entre otros aspectos.

Ahora, el objetivo de la modificación del Decreto, era fortalecer la viabilidad jurídica y financiera del financiamiento autorizado para su gestión ante las instituciones bancarias, así como para la liberación de recursos públicos que permitiera apuntalar y consolidar el programa de transporte público gratuito en apoyo a los niños y jóvenes estudiantes en Sonora. La aprobación de la modificación del Decreto fue por mayoría.

En la práctica, el ejercicio de estos préstamos causó observaciones por el ISAF, ya que el organismo que debía estar a cargo del recurso, FEMOT, no tenía información sobre su ejercicio, sino la Secretaría de Hacienda Estatal.

En la entrevista realizada el 11 de septiembre de 2015 a quien fuera Director del FEMOT de 2010 a 2013, Víctor Alcaraz Bernal, mencionó lo siguiente:

SAG: Volviendo al tema de los 600 millones, ¿por qué no estaban comprobados?

VAB: ¿Quién dice que no estaban comprobados?

SAG: En una comparecencia ante el Congreso del Estado de su sucesor, se le cuestionó fuertemente por diferentes diputados, (las cuentas fueron entregadas hasta meses posteriores), entonces una de las declaraciones que trascendió fue “sabes o no” y respondió “los estoy buscando”, ¿por qué se tendrían que estar buscando?

VAB: Ignoro, por qué contradecir al actual director. El día que yo salí, yo había demostrado donde estaba ese recurso.

SAG: ¿Y dónde estaba? ¿En qué se gastó?

VAB: Bueno...también tengo la información... (busca en su computadora)... claro yo nunca tuve oportunidad de declarar. [...] Y aquí tengo una declaración del 14 de julio del 2014 (lee un texto): el Secretario de gobierno, Roberto Romero López, aclaró a diputados de la comisión de vigilancia del Congreso del Estado, el destino del crédito de los 600 millones de pesos autorizados por el poder Legislativo para el rescate del transporte público [...]: se utilizaron para evitar el colapso del servicio del transporte público en Hermosillo y Cajeme [...]. De los 600 millones de pesos autorizados, detalló, 208 millones fueron para el rescate de los concesionarios que tenían embargadas las unidades con sus acreedores, como comenté hace unos minutos, además se utilizaron 102 millones de pesos para financiar a los concesionarios con la adquisición de 89 nuevas unidades para incrementar la oferta de servicio. Ahorita le comenté que eran 102 unidades, son 102 millones para 89 unidades, otros 285 millones fueron dirigidos al pago de subsidios a estudiantes y personas de la tercera edad y 5 millones de pesos restantes para completar la cifra de 600 millones fueron utilizados como garantía de crédito. Tenemos las pólizas dijo el

Secretario, y las fichas de depósito de cada uno de los pagos, tanto de subsidios como de la compra de camiones y compra de la deuda. Romero López, palabras más palabras menos, respondió punto por punto en una reunión de más de cuatro horas cada uno de los cuestionamientos y dudas de los diputados a quienes agradeció la oportunidad de aclarar a los sonorenses en qué se utilizó el dinero. Yo no sé por qué habrán dado otra explicación, e insisto, el día que yo salí, desde antes yo le había entregado información donde estaba el destino de los seiscientos millones de pesos.

SAG: ¿Y por qué fueron observados por ISAF entonces?

VAB: Okey, aquí hay una situación también,... también, donde... yo como director supongo y digo es de suponer, erróneamente, pero los 600 millones, nosotros no los recibimos, los recibió directamente Hacienda, un error administrativo, supongo... En cuentas de ellos mismos, por eso fue que cuando a nosotros nos llegan las observaciones, yo me acerco al Secretario de Hacienda y... comentándole de esto y entonces, como sucede en muchas ocasiones, no me hicieron caso... Pero igual por ser leal, por estar dedicado a mi trabajo, pues aguantamos, y a lo mejor ha sido uno de mis errores el no haber sido más tajante.

SAG: ¿no le dieron información para soportar ese ingreso?

VAB: Hasta después que se hizo del conocimiento público, como le digo.

SAG: ¿Prescribieron los tiempos y la información no le llegaba?

VAB: No, porque yo empecé antes de que el ISAF, cuando hizo esas observaciones, al no contestarme el Secretario de Hacienda, yo contesté que no se me habían entregado esos 600 millones.

SAG: Entonces trascendió que fueron ejercidos con opacidad.

VAB: Así es, sin embargo, lo he dicho siempre, el recurso se utilizó en temas de transporte.

SAG: ¿Se utilizó en temas de transporte pero la información que soportaba ese gasto no estaba en el área que correspondía?

VAB: Sí, como declaró el secretario de gobierno...

SAH: No había una cuenta a la cual ministraran y que fuera del Fondo.

VAB: Sí, pero yo no tuve acceso a esa cuenta.

SAG: ¿Como director del Fondo no tuvo acceso a esa cuenta?

VAB: Así es, es uno de los errores que yo pongo como... La cuenta era a nombre de FEMOT y yo no tuve acceso a esa cuenta.

SAG: ¿Y cómo podían ejercerse esos recursos que llegaban a una cuenta del FEMOT?

VAB: Es que estamos hablando específicamente de los 600 millones de pesos. Esa cuenta cuando se hizo el contrato con el banco, lógico, al depender de la Secretaría de Hacienda, a lo mejor son prácticas comunes, no lo dudo, pero a mí no me dieron acceso a esa cuenta, simple y sencillamente llegaron los recursos a esa cuenta de Banca MIFEL y la Secretaría de Hacienda tenía el control de esa cuenta y traspasó directamente y las pasó a cuentas propias de la Secretaría de Hacienda.

[...]

SAG: Le voy a hacer una pregunta muy técnica qué encontré revisando documentos. ¿Qué es la excepción dilatoria de falta de personalidad?

VAB: A ver.

SAG: En un dictamen del ISAF respecto a un tema donde aparecía su nombre y el actual del Director del FEMOT, hay un resolutive respecto al asunto de quejas presentadas contra ustedes y ponen este término.

VAB: ¿Qué concepto es?

SAG: Excepción dilatoria de falta de personalidad. ¿Si tuvieron ustedes el resolutive?

VAB: Si pero no le puse mucha atención. Supongo yo que es porque no tuve la información, me brincaron y no me di cuenta. El que yo no haya levantado la voz. [...]

El conflicto por los seiscientos millones de pesos evidenció falta de transparencia en el ejercicio de los recursos públicos por la gestión de gobierno 2009-2015, y, en consecuencia, problemas con la rendición de cuentas sobre dicho ejercicio, con en el posible fincamiento de responsabilidades a funcionarios de confianza nombrados en esa administración. También mostró que sería el ejecutivo del Estado y no los concesionarios quien dispondría del recurso para el rescate de la cartera vencida o la inversión en nuevas unidades, pero, a la luz de los hechos, sin una ruta de navegación clara, transversal y de largo plazo. La falta de reglas de operación de Bus Sonora, la modificación de un dictamen del Congreso (10 meses después) para cambiar el objeto de un crédito, la aplicación de la exención de dos pasajes a estudiantes soportado con recursos de un préstamo y formalizado hasta el siguiente año del inicio de su aplicación, los conflictos por el prepago y la operación de camiones por FEMOT, evidenció que el Ejecutivo estaba retomando la rectoría del servicio sin un esquema claramente definido de financiamiento, inversión y operación que apoyaran y alinearan a los diferentes actores para la modernización del transporte.

3.2.2.4. El programa UNE

Los ciudadanos de Hermosillo podrían preguntarse por qué en 2016 y en lo que va de 2017, a diferencia de 2015, el tema del transporte público urbano en la ciudad parece que ya no es

tan conflictivo. La inquietud se explica por la evolución cíclica que ha tenido el transporte público urbano, con mejoras al principio de cada sexenio, cuando se invierten recursos y bajas al final del periodo, al incrementarse los costos de mantenimiento, y la necesidad de reposición de camiones, aunado a una tarifa sin actualización que provocan una disminución de la calidad del servicio. Por ello, es necesario informarnos que se está haciendo en la actualidad.

La gestión de gobierno estatal 2015-2021 anunció en 2016 un programa de rescate de la red urbana de transporte del estado (UNE), que en su primera etapa, al igual que SUBA y BUS Sonora, contempla unidades nuevas en Navojoa, Hermosillo y Cd. Obregón³⁵. A través de lo que se denomina como programa UNE, en agosto de 2016, se inauguró la Unidad Base de Control y Análisis de Transporte (UBICA), para la localización satelital del transporte urbano, a la que pueden acceder los usuarios mediante una aplicación para dispositivos electrónicos. Mediante este sistema, el gobierno mantiene una comunicación directa con las empresas para el seguimiento del Plan Operativo de Servicio, en cuanto al número de unidades disponibles. Este monitoreo se había anunciado para la octava etapa del Programa Bus Sonora en 2012, sin embargo, se puso en marcha cuatro años después. En la entrevista con la Directora del Centro UBICA, se nos informó que para hacer posible el monitoreo, se unieron los sistemas que ya tenía cada una de las empresas de concesionarios y que habían sido desarrollados por la empresa BEA, esto requirió de diálogo y negociación, así como de inversión en la implementación del Centro de Monitoreo y la utilización de uno de los espacios de la Delegación del Transporte en Hermosillo. Administrativamente, el Centro

³⁵ Según información del sitio electrónico <http://une.sonora.gob.mx/unetransporte/que-es.html>

UBICA depende de FEMOT, aunque también reporta a la Dirección General del Transporte por ser el órgano regulador del Transporte.

La información del sitio electrónico sobre el transporte público urbano fue mejorada en lo general. En lo particular, solo por un periodo corto, enero-febrero de 2017, se presentaron estadísticas que incluían información sobre el ingreso por tipo pago y aforo por tipo de usuario. De la revisión del portal transparencia, pudimos informarnos de las transferencias de recursos realizadas en 2016 a concesionarios, bajo dos conceptos, por operación y por subsidio a estudiantes. El gobierno anterior había dejado de transferir recursos por subsidios desde finales de 2013, pero los recursos que transfirió hasta ese año fueron por pasaje gratuito a estudiantes.

El actual Director de FEMOT, M.A.E. Manuel Robles Linares Velez, en entrevista realizada el 1º de marzo de 2017, comentó que el incremento en camiones disponibles a 374 unidades y la reducción en las frecuencias de paso a 12 y 15 minutos se lograron gracias a las negociaciones con concesionarios que incluyeron mucho diálogo y los recursos referidos. Por parte de los concesionarios se adquirieron nuevas unidades, y con ello cumplieron con un requisito establecido por la actual administración para que en la proporción que invirtieran en nuevas unidades, tuvieron la posibilidad de arrendar los 150 camiones que operaba FEMOT hasta 2016³⁶. Los concesionarios de Navjoa y Obregón, además, debieron actualizar los sets para acceder al subsidio a estudiantes y aplicar la exención de pago. A partir de 2017, FEMOT ya no opera camiones de transporte público urbano.

³⁶ La información al momento de realizar la entrevista al Director de FEMOT el 10 de marzo de 2017 que el arrendamiento de unidades que anteriormente operaba ese organismo se realizó bajo un contrato con un costo promedio por unidad de 20,000.00, dependiendo el modelo de la unidad.

En las entrevistas, los concesionarios y el dirigente de la Unión de Usuarios de Hermosillo mencionaron un mayor diálogo y accesibilidad con el Director General del Transporte que inició funciones con la administración 2015-2021.

Por su parte, en la entrevista realizada a la Arq. María Guadalupe Peñúñuri Soto, Directora del Instituto Municipal de Planeación de Hermosillo (IMPLAN), sobre el proyecto del BRT anunciado en 2011, señaló que estaba siendo retomado por la actual administración estatal para buscar su financiamiento, a diferencia de la anterior administración estatal que no emprendió acciones de este tipo para su realización, señalando que la iniciativa municipal para modernizar el transporte requería del apoyo estatal necesariamente por ser la instancia rectora en esta materia y por lo tanto la facultada para obtener recursos. También informó que el estudio de origen y destino de 2003 fue la base para determinar la factibilidad de la implementación del BRT en el estudio realizado entre 2010 y 2011 por quien había sido Director de Movilidad de León desde su creación hasta 2009 y nuevamente en 2015, actor clave para implementar y desarrollar el SIT-Optibús de León.

A continuación presentamos el cuadro 12 en el que se resumen las políticas de transporte público urbano en las tres últimas gestiones de gobierno estatal, que fue elaborada con información de fuentes documentales así como de las entrevistas a diferentes actores del Transporte Público Urbano que ya citamos. Además, el cuadro 13 muestra los arreglos de gobernanza referidos por el Presidente de SICTUHSA en la entrevista realizada el 15 de marzo de 2017, cabe señalar que en dichos arreglos no se menciona la participación de los usuarios o sus representantes.

Cuadro 12. Programas de transporte público urbano en Hermosillo 2003-2017

| Gestión estatal | 2003-2009 SUBA | 2009-2015 BUS SONORA | 2015-2021 UNE |
|---|---|---|--|
| Situación encontrada | Transporte desarticulado y desorganizado Esquema hombre-camión | Una sola empresa monopolizando el servicio en Hermosillo Transferencias a concesionarios (subsidio) para el apoyo al programa SUBA Ausencia de normas que regularan costos y calidad, y una tarifa congelada desde hacía tres años | Falta de credibilidad en la autoridad por los conflictos por el pago del subsidio. Tres empresas prestadoras del servicio y FEMOT como operador de transporte. Un Consejo Ciudadano del transporte cuestionado en 2015 por la posible aplicación de una tarifa técnica |
| Programa de reforma del transporte (política pública) | <i>SUBA</i> Profesionalizar el servicio: Organización por ciudad de los concesionarios. Rediseño de rutas Sistemas de Pago y Control de Ingresos Sustitución de unidades para tener un parque vehicular no mayor a 5 años | <i>BUS SONORA</i> Credencialización para acceso a subsidio a usuarios de tarifa completa. Subsidio de dos pasajes diarios a estudiantes durante el calendario escolar. En 2011 40 nuevas unidades y en 2013 30 más para Hermosillo. Cd. Obregón y Navojoa, 38 unidades respectivamente Octubre de 2011, certificación de unidades, para que el 2012, no circulen unidades sin certificación. Noviembre de 2011, se definirían las paradas de las rutas, para 2012 se colocarían en las paradas pantallas de información. Sancionar a los choferes que no cumplan con la frecuencia de paso. Colocar buzones para que los usuarios calificaran la calidad del servicio, las quejas se publicarían en el portal Bus Sonora para seguimiento. En la página del Bus Sonora se podría monitorear la ubicación de los camiones. | <i>UNE</i> Unidad Especializada de Transporte Urbano Unidades Nuevas Monitoreo de camiones Profesionalización de choferes Implementación de BRT |
| Cómo se implementó | Se establecieron reglas de operación Se asignaron recursos para apoyar a quienes se adherirían al programa de modernización En 2006 hubo un incremento en la tarifa a \$5.00 El Congreso determinaba la tarifa. A FEMOT se le asignaron funciones de supervisión. | No se encontraron reglas de operación publicadas, sólo lo siguiente: Un año después de anunciado BUS Sonora, mediante acuerdo publicado en 2012, se integró un comité de implementación. En ese mismo año SIDUE expidió Las normas de Calidad y el Ejecutivo Estatal, el acuerdo que autorizó el incremento de tarifa a 7 pesos y la tarifa gratuita de dos pasajes diarios a estudiantes. Se aceptó la creación de nuevas empresas prestadoras del servicio pero sin un esquema claro apoyo financiero o modificaciones a la normatividad para evitar el monopolio. Se asignaron funciones a FEMOT para la operación de 150 unidades de transporte adquiridas por el gobierno. El congreso transfirió en 2011 la facultad sobre tarifas al Ejecutivo Estatal y luego a finales de 2013 a un Consejo, creado como organismo autónomo para ese fin Se registraron transferencias intermitentes por pago de subsidios a concesionarios, ya no para la operación como en SUBA sino por estudiante | Reuniones semanales en la Delegación del Transporte, En 2016 se asignaron recursos por 180 millones de pesos para pago por subsidio a estudiantes y a la operación. Se rentaron los 150 camiones que anteriormente operaba FEMOT a las empresas de concesionarios que invirtieran en nuevas unidades. Establecimiento de una unidad de Monitoreo a cargo en lo administrativo de FEMOT y en lo normativo de la Dirección General del Transporte. Se está buscando financiamiento para implementar el sistema BRT |

| | | | |
|------------|---|--|--|
| Resultados | <p>Integración de concesionarios en la empresa SICTHUSA para la operación del Servicio y para relación laboral con Operadores, Creación de la Empresa COTHAPSA, con los mismos concesionarios para el manejo fiscal de los activos.</p> <p>Credencialización</p> <p>Se sentaron las bases para el monitoreo de camiones, el sistema de prepago y la información estadística</p> <p>No se pudieron establecer nuevas rutas por el conflicto en su implementación</p> <p>Se creó un monopolio en Hermosillo</p> | <p>Interrupción del servicio el 3 de marzo del 2010 por SICTHSA</p> <p>Conflictos entre Concesionarios y Gobierno por la falta de pago del subsidio por los pasajes gratuitos establecidos por el gobierno.</p> <p>Paro de choferes por falta de prestaciones.</p> <p>Aplicación diferenciada en el subsidio a estudiantes. Sólo se aplicaba en Hermosillo y a partir de junio de 2015 solo se aplicaba por las unidades que operaba FEMOT.</p> <p>El subsidio por el uso de la tarjeta de prepago se dejó de aplicar en 2013.</p> <p>Conflicto por la falta de transparencia en el ejercicio de dos créditos autorizados por el Congreso del Estado.</p> <p>Surgimiento de otras empresas del transporte: SIENTE que inició operaciones en 2014, dos años después de su separación de SICTHUSA; TUTSI con concesionarios de SIENTE (que luego se extinguió; Concesionarios independientes y surgimiento de. PORTUS que ha disminuido considerablemente su operación.</p> <p>Creación del Consejo Ciudadano del Transporte Sustentable</p> | <p>Incremento a 374 camiones la disponibilidad diaria en Hermosillo.</p> <p>Disminución de la frecuencia de paso entre 12 y 18 minutos, según la ruta</p> <p>Sistema de monitoreo de camiones mediante la aplicación en teléfonos inteligentes de los usuarios.</p> <p>Inicio de gestiones para obtener recursos implementar un BRT.</p> |
|------------|---|--|--|

Fuente: elaboración propia con base a entrevistas e información documental

Cuadro 13. Arreglos de Gobernanza según SICTUHSA

| | |
|------------|---|
| SUBA | Arreglos de voluntades y en ciertos momentos porque “así lo determinó el Gobernador”, apoyo financiero a la operación al no actualizarse la tarifa, para mantener un programa de sustitución de unidades. |
| BUS SONORA | <p>Malos arreglos:</p> <p>Con el Director General del Transporte en el inicio del sexenio, Ricardo Ornelas, que citaba por separado y celebraba asambleas con una minoría de concesionarios, dejaron de tener acuerdos.</p> <p>Con el Secretario de Gobierno, Héctor Larios, se acordó crear un Consejo Mixto para poder realizar las transferencias de recursos por el subsidio a estudiantes. Esas transferencias no fueron constantes ni se mantuvieron en tiempo.</p> <p>Con el Secretario Roberto Romero acordaron la compra de camiones de marca y monto determinados por el gobierno para evitar que el mismo gobierno operara dichos camiones.</p> <p>Posteriormente, con el siguiente Director General del Transporte, Priciliano Melendrez aceptaron que FEMOT operara los 150 camiones que compró para evitar que se asignaran 150 nuevas concesiones.</p> |
| UNE | Arreglos a través del diálogo y la negociación así como el apoyo financiero como subsidio por la exención de pago a estudiantes y también a la operación al no actualizarse la tarifa e incrementarse el costo del combustible en 2017, a fin de que los concesionarios sustituyeran camiones por unidades nuevas, aumentaran el número de camiones disponibles y disminuyeran la frecuencia de paso. |

Fuente: Elaboración propia con base a la entrevista realizada al presidente de SICTUHSA el 15 de marzo de 2017.

3.2.3. Los actores del sistema de Transporte Público Urbano

Los actores del transporte público urbano, servicio público concesionado, deberían ser el gobierno como regulador del servicio, a través de la Dirección General de Transporte y el FEMOT; los concesionarios como prestadores del servicio mediante empresas integradoras/concentradoras o administradoras y BEA como empresa de soporte informático, y los usuarios como beneficiarios del servicio, representados por organismos no gubernamentales como la Unión de Usuarios o grupos menos formales como los “Vigilantes del Transporte”. En la gestión de gobierno 2009-2015, al asignarse funciones a FEMOT como operador del transporte y con la creación en 2013 del Consejo Ciudadano del Transporte, se desdibuja este triángulo.

3.2.3.1. Gobierno

La Dirección General del Transporte

La Dirección General de Transporte formalmente es la dependencia rectora del transporte público urbano y suburbano en el Estado. Esta instancia lleva el registro de las concesiones y cuenta con delegados en diferentes ciudades, con facultades para vigilar y sancionar el transporte de acuerdo a la ley 149 y a la Norma Técnica de Calidad. De acuerdo al organigrama, depende de la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano (SIDUR) pero se coordina con el Secretario de Gobierno. En 2014 y 2015 se realizaron visitas a esta dirección para solicitar entrevista con el titular la cual no fue confirmada. De esta dirección general depende la delegación del transporte en Hermosillo que supervisa directamente la operación diaria de los camiones en Hermosillo.

El Fondo para la Modernización del Transporte

FEMOT es un organismo público descentralizado creado mediante decreto publicado en el Boletín Oficial 12, Sección V del 8 de agosto de 2001, cuyo objetivo es apoyar técnica y financieramente el desarrollo de proyectos específicos que procuren la modernización, calidad, seguridad, rentabilidad y eficiencia del servicio público de transporte. Sus atribuciones, actualizadas en la gestión 2009-2015, son las siguientes:

- I.- Canalizar los recursos materiales y financieros actualmente disponibles y los que posteriormente se obtengan, a través de los programas y subprogramas que determine el Consejo Directivo y que se constituyan para llevar a cabo proyectos específicos.
- II.- Coadyuvar con la Dirección General del Transporte en la definición y ejecución de las estrategias que procuren la modernización, calidad y eficiencia del servicio público de transporte.
- III.- Cuando el Ejecutivo del Estado lo determine, prestar el servicio público de transporte en cualquiera de sus modalidades.

De acuerdo al organigrama del Ejecutivo Estatal, FEMOT depende de la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado, circunstancia clave en la controversia por el manejo de seiscientos millones de pesos obtenidos mediante un préstamo autorizado por el Congreso del Estado. Operativamente, se coordina con el Secretario de Gobierno del Secretario y con el Director General del Transporte. En los hechos, este organismo ha resultado un comodín: en el Sexenio 2003-2009, se le adicionaron funciones de vigilancia y sanción sobre los financiamiento que se otorgaron por su conducto, en el sexenio 2009-2015 se le concedió la facultad legal de operar camiones de transporte público urbano y en el sexenio 2015-2021 tiene administrativamente a cargo el centro de Monitoreo UBICA.

3.2.3.2. Prestadores del servicio de transporte público urbano en Hermosillo

Los operadores del servicio de transporte público en Hermosillo son las empresas concentradoras de concesionarios, la Sociedad Integradora y Concentradora de Transporte Urbano del Municipio de Hermosillo (SICTHUSA) y la Sociedad Integradora del Transporte Público (SIENTE), TUTSI (que apareció y desapareció en un periodo muy corto), la empresa administradora del transporte, PORTUS Intermodales, S. A. de C.V. y el propio organismo público descentralizado denominado Fondo para la Modernización del transporte (FEMOT).

FEMOT

1 de septiembre de 2012 inició con la operación de 35 camiones en la ruta 18. Al final del sexenio tenía 150 camiones a cargo.

El 31 de agosto de 2012 se publicó en la edición especial número 10 del Boletín Oficial, el acuerdo que autorizó al Fondo Estatal para la Modernización del Transporte para operar las unidades del servicio público de Transporte en los municipios de Hermosillo y Cajeme: “ARTÍCULO PRIMERO.- Siendo necesario que la ciudadanía cuente con un servicio de transporte urbano suficiente y de calidad, he acordado instruir al Fondo Estatal para la Modernización del Transporte en el Estado para que de manera inmediata subsane este déficit en el servicio”

En la entrevista a Víctor Alcaraz Bernal, también preguntamos sobre la operación de camiones por FEMOT y sobre la tarifa:

VAB: Igual, si nos estamos refiriendo al transporte urbano, colectivo urbano, los camiones por así decirlo, simplemente que haya una definición de rutas, que cueste menos el Km recorrido para esas unidades para que sea negocio para quienes así lo ofrecen para que el usuario pague lo justo. No es difícil, es algo muy sencillo, pero creo que vale la pena decirlo, el tema es político. Es toma de una decisión, es establecer una tarifa justa... ahorita me dice también qué problema pudo haber

habido, yo siempre defendí el aumento de la tarifa, sobre todo cuando nos tocó conocer de la línea 18, cuando nos tocó administrar la línea 18, cuando nos tocó operar sin fines de lucro, cuando nos tocó manejar la tarifa, se aumentó la tarifa a 7 pesos, y aun así no me alcanzaba para mantener en forma óptima los 32 camiones [...]

SAG: En su opinión ¿cuáles son los factores determinantes de la tarifa?

VAB: Es muy sencillo, la verdad es que es algo bien sencillo. La operación de la línea 18 fue un acuerdo entre Estado y Concesionarios, totalmente de acuerdo, por qué, porque dijimos bueno, dame chance de, como todo, si alguien llega y te dice no me alcanzó el dinero y te dicen bueno tu administra. Y llegamos al cuerdo de probar cuatro meses, septiembre, octubre y noviembre. A los dos meses yo me di cuenta que los números no daban pero administramos mejor que SICTUHSA.

SAG: Pero si los números no daban ¿la tarifa se determina por una política social, de movilidad o confiando en las finanzas del gobierno?

VAB: No, por la política social. Porque hay que usar los términos, yo dije, hay que subir la tarifa. En diciembre de 2011 íbamos a subirle a 8.50 con tarjetas y 9 en efectivo, empezamos en 2011, la 18 la manejamos en 2011. No, en 2012. Entonces empezamos a ver que no nos daba y dije vamos a subirle en diciembre y para el lanzamiento de la primer bola de las ligas mayores que es en abril, esto va a estar caminando muy bien. Que es lo que yo decía, vamos a aumentar la tarifa pero con camiones nuevos y la gente socialmente no va a levantarse. Y también ahí fue una falta de decisión. El no subir la tarifa es una falta de decisión.

SAG: ¿Entonces usted ve un problema de gobernanza en el servicio de transporte?

VAB- Yo creo que sí porque así es como empezamos. El poder que tiene el gremio del transporte es muy duro [...]

SAG. ¿Entonces cual es principal problema interno y cuál externo de este servicio?

VAB: Todo es cuestión de pesos y centavos, no me dan los números. Si no te dan los números deja la concesión. Pero ¿por qué no dejan los concesionarios la concesión? Pues por eso, porque es negocio. Que lo usan como una arma política sí, pero en un momento dado, el Gobierno del Estado dice esas concesiones no valen, aquí van las nuevas. Pues entonces yo creo que todo es de pesos y centavos, externo interno, todo es basado a que la tarifa no me alcanza.

SICTUHSA

SICTUHSA fue creada en 2006 para dejar atrás el esquema de hombre camión e integrar a los concesionarios en una empresa prestadora del transporte público para la ciudad de

Hermosillo, como lo establecía el programa SUBA. El proceso de integración no fue fácil ni rápido, pues los concesionarios desconfiaban de la nueva forma de organización³⁷:

En su momento, SICTUHSA tenía como misión: “contribuir al crecimiento económico de la comunidad, mediante el traslado del cliente a su destino, con eficiencia y calidad en el servicio, consolidándonos como una empresa de clase mundial”.

Su visión para 2013 era: “Consolidarnos como la única empresa de transporte urbano de Hermosillo, firmemente posicionada como líder en servicio, con colaboradores plenamente satisfechos, rentables y con negocios afines incorporados.”

Esta visión se apega a las reglas de operación de SUBA que establecía tres tipos de empresas para el transporte público:

Artículo 5. Beneficiarios y requisitos

[...]II. Requisitos.- [...]. De acuerdo a la Línea Estratégica de “Organización”, establecida en la fracción II del Artículo 1 de las presentes Reglas de Operación; los concesionarios deberán organizarse en las empresas:

a. Empresa A.- Cuya naturaleza jurídica sea una Sociedad Anónima de Capital Variable que opere como integradora, de acuerdo a los lineamientos, autorizaciones, y requisitos con los que se regulan las sociedades integradoras por parte de la Secretaría de Economía, dependencia del Ejecutivo Federal. Esta empresa deberá tener por socios a los concesionarios de la ciudad que se trate, y contar con contratos individuales formalizados de administración de concesión, con cada concesionario.

b. Empresa B.- Cuya naturaleza jurídica sea de Sociedad Anónima de capital variable, para el suministro y administración de las unidades de transporte. Esta empresa deberá tener por socios a los concesionarios de la ciudad que se trate, y demostrar capacidad para proporcionar a la empresa A, las unidades de transporte necesarias para una prestación eficaz del servicio; para ello podrá celebrar contratos individuales de arrendamiento de las unidades actuales, con cada concesionario.

c. Adicionalmente las empresas A y B, deberán formalizar entre ellas, contrato de arrendamiento de unidades de transporte, a fin de que la empresa A sea suministrada eficazmente por la empresa B, de las unidades necesarias para un servicio oportuno y de calidad.

d. Adicionalmente, la Empresa B deberá contar con los servicios de una empresa para el suministro y administración de los operadores.

³⁷ Según entrevista realizada a Medardo Chávez el 7 de marzo de 2017

La empresa para suministro de operadores no se estableció, ya que si bien hubo recursos del programa para terminar las relaciones laborales existentes en el esquema hombre camión, los operadores y sus sindicatos no aceptaron un *outsourcing* o tercerización para los contratos y quedaron en una relación directa Obrero-patrón.

Al preguntársele a Medardo Chávez por qué la página electrónica de SICTUHSA ya no contenía la misión y la visión, mencionó que porque en el sexenio de Guillermo Padrés su misión y visión se convirtieron en sobrevivir como empresa.

La empresa está organizada por un Consejo formado por los concesionarios, un Administrador general y por los departamentos de Recursos Humanos, Flota, Operaciones y Administración (Landeros 2014). Los concesionarios ceden su concesión para que la opere SICTUHSA a cambio de una rentabilidad que se da por concesión y no por unidad, ya que el número de camiones disponibles y operando es inferior al número de concesiones. Los activos los administraba la empresa Concentradora de Hermosillo de Transporte Público (COHTAPSA), donde los concesionarios son los socios, esta empresa se creó porque, en su momento, fiscalmente era conveniente manejar así los activos de los transportistas, pero a partir de la Reforma fiscal 2012 ya no es funcional.

Al cuestionársele, entonces, sobre los principales problemas de la empresa durante del sexenio 2009-2015, Chávez señaló la falta de pago del subsidio por parte del gobierno y la intervención para provocar una disidencia.

Sobre la aportación de SICTUHSA al sistema de transporte, Chávez mencionó que había sido disminuir los accidentes que ocasionaban los operadores de camiones, pues al dejar el esquema de hombre camión, ya no se competía por el pasaje y las frecuencias de paso eran más regulares aunque reconoció que se alargaron un poco. También mencionó la

actualización de camiones, pero por los problemas mencionados, esta actualización no se mantuvo.

Una crisis interna de esta empresa fue la encabezada por Beatriz Paredones, que señalamos en la parte del papel del Congreso en la implementación de Bus Sonora. No obstante, la prensa daba cuenta el 5 de septiembre de 2010 que sin mayores dificultades había llevado a cabo el proceso para la renovación de la mesa directiva de las empresas SICTUHSA y de COHTAPSA, que en esa ocasión serían presididas ambas por José Luis Gerardo Moreno, validada en la asamblea que obtuvo una asistencia de 347 concesionarios³⁸.

En la mesa directiva aparecían como vicepresidente Víctor Ibarra Gámez y Víctor Cornejo Campa como tesorero, quienes estarían laborando por dos años. Tanto Ibarra como Cornejo en 2012 se retiraron de SICTUHSA para formar la empresa SIENTE.

En la práctica, la creación de SICTUHSA provocó también un monopolio en la prestación servicio, que en los hechos fue el contrapeso para el ejecutivo estatal. Cabe señalar que SICTUHSA es la empresa que concentra al mayor número de concesionarios y su director ha sido líder de ese gremio durante muchos años, desde antes de la implementación de los programas SUBA o Bus Sonora. Sin embargo, es preciso señalar que durante el sexenio 2009-2015 el servicio de transporte público en Hermosillo pasó de ser operado solo por SICTUHSA, a prestarse por otras organizaciones diferentes, tales como la Sociedad Integradora del Transporte Público (SIENTE), PORTUS Intermodales, S. A. de C.V. y el propio organismo público descentralizado denominado Fondo para la Modernización del transporte (FEMOT).

³⁸ Fuente: <http://www.dossierpolitico.com/vernoticias.php?artid=83568>, publicado el 5 de septiembre de 2010 y consultado el 6 de marzo de 2017

Empresa BEA

Empresa pagada por los concesionarios para la prestación de servicios informáticos que incluyen el sistema de prepago a tarjetas, el conteo por barras en el ascenso y descenso de pasajeros y la información estadística para el pago del subsidio. Esta empresa es la que realizó las adecuaciones cuando, en junio de 2015, se dejó de reconocer la exención de dos pasajes diarios a estudiantes en Hermosillo.

SIENTE

La primera organización que surge como alternativa a SICTUHSA fue SIENTE, la cual nace en 2012 con la participación originalmente de 121 concesionarios que se separaron de SICTUHSA, sin embargo la operación de esa empresa se retrasó dos años, por la dificultad que tuvieron para acceder a créditos para la adquisición de nuevas unidades. Finalmente iniciaron sus operaciones a mediados de 2014, cuando adquirieron 20 unidades de la marca Volkswagen, ya que no pudieron acceder a Mercedes Benz o Internacional, porque sus distribuidores no se quisieron arriesgar luego de la circunstancia que pasó anteriormente, con SUBA, donde había créditos morosos. La marca Volkswagen, según el gerente de SIENTE, le ha originado problemas al exigir garantías, incrementando los costos por mantenimiento.

Esta situación y otras más, producto de la operación, como la rotación de personal y el incremento de los costos del diesel, ha venido afectado la rentabilidad y la permanencia de los socios. Cabe señalar que el número de socios para 2016 se redujo a 31. La estructura de la empresa está compuesta por un consejo de administración, con un gerente general, Víctor Cornejo, una persona en el despacho de unidades, uno de monitoreo en la tarde, mecánicos externos y 35 operadores. SIENTE no tiene patios de pernocta y arrenda un predio ubicado en la colonia Solidaridad tercera etapa, donde quedan cerca los talleres con los que tiene

convenio para las reparaciones que pudieran requerir las unidades³⁹. La característica de esta empresa es que es integradora del transporte pues los socios son los concesionarios y participan en la organización. SIENTE opera la línea 10, que según entrevista con Ignacio Peinado, de la unión de Usuarios de Hermosillo, es de las mejores evaluadas, según las encuestas que ellos realizan, ya que es una de las que sí prende los aires acondicionados.

PORTUS

Otra empresa que presta el servicio en Hermosillo es PORTUS Intermodales, S. A. de C.V., que surge en mayo de 2015, casi a finales del sexenio 2009-2015, operando la ruta 18, una de las consideradas con buena rentabilidad.

Cabe señalar que a diferencia de las otras organizaciones, PORTUS es una empresa administradora del transporte cuyos socios son diferentes a los concesionarios, es decir, que los concesionarios no forman parte de la sociedad anónima ni de la administración de la empresa, sino que arrendan su concesión a cambio de una renta mensual.

Esta empresa no cuenta con patios para pernocta propios y ocupan un predio de FEMOT desde su surgimiento hasta el 12 de octubre de 2016⁴⁰, fecha de la visita a las oficinas de PORTUS. A mediados de 2016, la Dirección General del Transporte les asignó la ruta 3 en lugar de la 18. PORTUS, a diferencia de SIENTE, sí tiene su misión definida y publicada en la cuenta <https://www.facebook.com/portus.intermodales.linea18/about/>: “Proporcionar un servicio de transporte público de calidad, sustentable, amable al ambiente, eficiente, moderno y seguro, que coadyuve a una mejor calidad de vida”. PORTUS realiza directamente

³⁹ Según entrevista realizada el 11 de octubre de 2011 a. CP. Víctor Cornejo, Gerente General y socio concesionario de la empresa SIENTE.

⁴⁰ Según información proporcionada por Lic. Manuel Zamora en entrevista del día 12 de octubre de 2016

la contratación de personal y según la entrevista con su subgerente, no ha tenido dificultades para mantener la plantilla de operadores.

3.2.3.2. Usuarios

Unión de Usuarios de Hermosillo

Esta asociación civil fue fundada el 5 de noviembre de 1966, bajo el lema "Por la Razón y la Justicia Lucharemos". Su misión es defender la casa habitación y los servicios públicos.

La unión de Usuarios realiza reuniones periódicas los jueves, viernes, sábado y domingos, atendiendo cada día a representantes y/o usuarios de varias de las 24 zonas que tienen establecidas en la ciudad y que conforman su red. Ignacio Peinado, actual dirigente, mencionó que tienen registrados a más de 50 mil usuarios. En la entrevista realizada a Peinado el 20 de octubre de 2016, también mencionó que ellos realizan un monitoreo sobre el servicio de transporte con los usuarios que acuden a solicitar apoyo de esa asociación y que los resúmenes de las encuestas han sido entregadas al Director General del Transporte.

Para Peinado, uno de los grandes problemas del transporte público urbano es el monopolio y la anarquía del gremio. También refirió que es inaplazable mejorar la infraestructura urbana por donde transitan los camiones, mejorar las paradas y exigir a los concesionarios el cumplimiento de las frecuencias de paso. En la opinión de Peinado el gobierno no ha visualizado realmente la relación entre transporte público urbano y desarrollo urbano ni la importancia de la modernidad, con transportes BRT, transbordos y la inversión en campañas de concientización para atraer más usuarios de transporte público. Desde el punto de vista de Peinado, tanto la Dirección General del Transporte como FEMOT en el

sexenio 2009-2015 fueron indiferentes con la Unión de Usuarios. La Unión de Usuarios aporta un consejero al CCTS.

En el grupo focal que entrevistamos en las instalaciones de la Unión de Usuarios la gran queja fue de la frecuencia de paso y la falta de aire acondicionado, el beneficio fue el subsidio a estudiantes y al preguntárseles cual consideraban el mejor medio a para moverse en Hermosillo, mencionaron el servicio de UBER.

Vigilantes del Transporte

Vigilantes del Transporte surgió en 2011 en la red social Facebook. Según este sitio web éste es “un grupo de denuncia, debate y sobre todo propuestas sobre el transporte urbano en Hermosillo...ya que al gobierno no le importamos...y a los concesionarios??...menos”. Tiene registrados 2,918 seguidores entre los que se encuentran periodistas. También mantiene actividad en la red social Twitter ([@vigiadeltrans](#)). El Sr. Alfonso López Villa, representante de esta asociación registra una presencia constante en medios de comunicación abordando diferentes aspectos del transporte público. Al igual que la Unión de Usuarios, ante la filtración de la información de una de la sesiones del CCTS sobre la aprobación de un dictamen de una tarifa técnica y el posible incremento de la tarifa, Vigilantes del Transporte se manifestó convocando vía redes sociales a una manifestación a realizarse a las 9:00 horas el 25 de junio de 2015. En agosto de 2016 Vigilantes del transporte incorporó a su página electrónica un monitoreo sobre aire acondicionado en 228 camiones de transporte público urbano encontrando que 78% (179 camiones) si encendía el aire acondicionado, 22% no (49 unidades sin aire).

El Consejo Ciudadano del Transporte Sustentable del Estado de Sonora

El 14 de diciembre del año 2013, el Congreso del Estado aprobó la Ley número 93, que adiciona una Sección VI, con un artículo 111 Bis al Capítulo III del Título Cuarto de la Constitución Política del Estado de Sonora, para incluir el Consejo Ciudadano del Transporte Público Sustentable del estado de Sonora (CCTS), como órgano autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios.

El CCT, quedó instalado oficialmente el 13 de marzo de 2014, pero sin una sede oficial, por lo que la mayoría las sesiones ordinarias de trabajo se realizaban en las instalaciones de El Colegio de Sonora.

Se crearon las comisiones de:

- Fijación y actualización de tarifas,
- Modernización del Transporte Público,
- Seguimiento a la Calidad del Servicio y al Programa Estatal de Transporte,
- Administración
- Comisión de Desarrollo Urbano.

Las primeras tres de estas comisiones están señaladas por ley y las dos restantes surgen en función de las necesidades y visión del CCT, respectivamente.

Entre los productos del año 2014, destaca el ajuste a las tarifas del Servicio Público de Transporte en la modalidad de Carga regular de productos agrícolas no elaborados, aprobada por el CCTS en el mes de mayo. Además de la actualización en el mes de octubre de la tarifa del transporte público en la modalidad Suburbano y foráneo para las rutas 1) Hermosillo – 26 Sur, cruce con calle 4; 2) Hermosillo – 28 Sur, cruce con calle 26; 3) Hermosillo – 36 Norte final en el Km 128 de la carretera a Puerto Libertad en el campo El Pañuelo, y 4) la ruta de Transporte Foráneo Hermosillo – Puerto Libertad. Ambos dictámenes del CCT han sido publicados en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado.

El CCTS presentó por primera vez información de Cuenta Pública Estatal para el ejercicio fiscal 2015. En la revisión correspondiente a dicho año, el ISAF realizó 24 observaciones que han sido parcialmente solventadas. Destacan entre otras:

“[...]

3) Impuestos por Pagar: * Al momento de nuestra revisión el Sujeto Fiscalizado presenta un saldo por pagar al 31 de octubre de 2015, por concepto de retenciones del Impuesto Sobre la Renta de Honorarios Asimilados a Salarios por \$716,700, según consta en el análisis realizado a los registros contables.

[...]

5) Organización del Ente: A la fecha de revisión, el Sujeto Fiscalizado no había dado cumplimiento con la presentación de la información ante Oficialía Mayor relativa al avance de sus procesos y proyectos autorizados; la eficiencia de los resultados de sus metas, y la justificación a las modificaciones que se lleguen a realizar; así como la información complementaria presupuestal y financiera del período de enero a octubre de 2015, de conformidad con lo señalado en el Decreto del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal 2015[...]

7) Organización del Ente: A la fecha de nuestra revisión, el Sujeto Fiscalizado incumplió con los ordenamientos que lo obligan a poner a disposición del público, ya sea en forma impresa o en sus respectivos sitios de Internet, por cualquier otro medio remoto o local de comunicación electrónica, o a falta de éstos, por cualquier medio de fácil acceso para el público, diversa información señalada en la Ley de Acceso a la Información Pública y de Protección de Datos Personales del Estado de Sonora, toda vez que no cuenta con Portal de Transparencia. Cabe mencionar que el Sujeto Fiscalizado se obliga a cumplir con las disposiciones de la presente Ley, toda vez que se trata de un Órgano constitucionalmente Autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios [...]" (ISAF 2016).

Tanto en este informe como en la búsqueda en sitios electrónicos, pudimos corroborar que a tres años de su instalación, el CCTS no cuenta con un sitio electrónico donde sus actividades puedan ser consultadas, además el presidente y los consejeros no son accesibles para entrevistas: la suscrita ha solicitado dichas entrevista a través de varios escritos enviado vía Internet (no tienen un domicilio público al cual entregar el documento), así como a través de llamadas telefónicas, sin embargo solo ha sido posible realizar la entrevista al consejero

representante de la Unión de Usuarios. En los grupos focales con usuarios, los participantes no tenían claro quienes formaban el Consejo y cuáles eran sus funciones.

El CCTS erogó en 2015 un monto de 6 millones 282 mil pesos, para 2016 el presupuesto autorizado fue de 10.6 millones de pesos, cifra que se repite para 2017 según el presupuesto de egresos publicado en el boletín oficial del 26 de diciembre de 2016.

Consideramos que se precisa reflexionar sobre este costo para el erario dado que:

- No encontramos de evidencias de la interacción del CCTS con los ciudadanos, ni del desarrollo de una metodología para éste fin.
- Los actores entrevistados manifestaron un escaso o nulo contacto con el Consejo.
- La norma técnica para el transporte público urbano en vigor es la publicada en 2012 que fue elaborada, según se lee en dicha norma por las instancias de gobierno que aún conservan las mismas funciones,
- A la fecha no hay avances hacia una tarifa técnica en el transporte público, es decir no hay avances hacia la sustentabilidad del sistema por sí mismo.

Reflexionar sobre la pertinencia de la creación de un Consejo Ciudadano del Transporte y la necesidad de su evolución, nos hace preguntarnos qué se hace en otras ciudades para organizar el transporte y determinar la tarifa.

3.3. Descripción del transporte público en León

El municipio de León, con 1'578,626 habitantes (INEGI 2015), no alberga a la capital del estado de Guanajuato pero sí a su localidad más poblada, la ciudad de León de los Aldama. León junto con los municipios de Silao de la Victoria, San Francisco del Rincón y Purísima

del Rincón, forma la Zona Metropolitana de León, que concentra al mayor número de población de la región del Bajío⁴¹. Al igual que otras ciudades medias, León ha tenido una tasa de crecimiento poblacional positivo⁴², sin embargo, este crecimiento es menor a la variación que registran los vehículos, como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 14. Vehículos de motor registrados en circulación en León, Guanajuato

| Año | Total | Automóviles | Camiones para pasajeros | Camiones y camionetas para carga | Motocicletas |
|-------------------------|---------|-------------|-------------------------|----------------------------------|--------------|
| 2005 | 259,257 | 165,255 | 4,832 | 81,230 | 7,940 |
| 2006 | 285,905 | 184,577 | 4,886 | 85,497 | 10,945 |
| 2007 | 307,809 | 200,273 | 4,750 | 89,294 | 13,492 |
| 2008 | 334,130 | 218,277 | 4,624 | 94,798 | 16,431 |
| 2009 | 347,982 | 227,941 | 4,800 | 97,500 | 17,741 |
| 2010 | 362,300 | 238,579 | 4,872 | 100,199 | 18,650 |
| 2011 | 379,949 | 251,070 | 4,931 | 102,889 | 21,059 |
| 2012 | 402,244 | 265,311 | 4,995 | 105,934 | 26,004 |
| 2013 | 428,493 | 282,491 | 5,216 | 109,626 | 31,160 |
| 2014 | 460,462 | 302,127 | 5,890 | 113,807 | 38,638 |
| 2015 | 501,246 | 328,652 | 6,386 | 118,054 | 48,154 |
| Variación ⁴³ | | | | | |
| 2005-2015 | 93% | 99% | 32% | 45% | 506% |

Fuente: INEGI. Estadísticas de vehículos de motor registrados en circulación.

El índice de motorización en consecuencia se ha incrementado: el número de vehículos por cada 1000 habitantes en el año 2005 era de 202.85 vehículos y para 2015 pasó

⁴¹ El Bajío Mexicano integra a 107 municipios de cuatro entidades federativas (Querétaro, Guanajuato, Michoacán y Jalisco) y recibe el nombre debido a su topografía, caracterizada principalmente por valles, llanuras y lomeríos y se ha convertido en una zona de gran relevancia nacional por ser una de las principales rutas comerciales del país (<https://portalsocial.guanajuato.gob.mx>).

⁴² De 1995 hacia el año 2000 la población en el municipio de León crecía a un promedio anual de dos personas por cada 100 habitantes, este crecimiento lo colocó por encima de los promedios nacional y estatal, conservándose dicha tendencia hacia el quinquenio de 2010 a 2015 en donde el crecimiento promedio anual represento 1.9 personas de cada 100 habitantes.

⁴³ Variación= $(V2-V1)/V1 \times 100$ en la que V1 representa el valor pasado o inicial y V2 representa el valor presente o final. El resultado se expresa como un porcentaje.

a 317.52, esto significa que en 2005 había una proporción de 4.9 personas por vehículo mientras que en 2015 es de 3.1.

Cuadro 15. Índice de motorización de León, Guanajuato

| Año | Población | Total | Índice de motorización | Personas por vehículo automotor |
|------|-----------|---------|------------------------|---------------------------------|
| 2005 | 1,278,087 | 259,257 | 202.85 | 4.9 |
| 2010 | 1,436,480 | 362,300 | 252.21 | 4.0 |
| 2015 | 1,578,626 | 501,246 | 317.52 | 3.1 |

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI

León es un municipio en el cual la movilidad en bicicleta es de las más altas en Latinoamérica, constituyen 6.1% de los viajes que se realizan diariamente dentro de la zona urbana. Sin embargo, de acuerdo al diagnóstico que se hace en el Plan Municipal de Desarrollo, León hacia el futuro, Visión 2040, elaborado por el Implan en 2014:

- la red ciclista planeada, en un escenario de largo plazo, que considera una longitud de 540 km de ciclovías, de los cuales actualmente se tienen construidos 101 km.
- Existen proyectos ejecutivos para la construcción de 101.89 km más de esta red.
- La red de ciclovías actualmente carece de articulación con los diferentes sistemas de transporte, no cuenta con un mantenimiento efectivo ni con soluciones adecuadas en las intersecciones.
- En los polígonos de pobreza es escasa la infraestructura para la movilidad y se observa discontinuidad en las ciclovías existentes.

Entre los retos prioritarios incluidos en dicho plan se señala: “Deficiencia en la infraestructura y desequilibrio entre los diferentes modos de movilidad, que privilegia al transporte privado por encima de la movilidad no motorizada y el transporte público” (IMPLAN 2014,77).

En la proyección de escenarios, este documento prevé:

“Escenario factible: ¿Qué municipio tendremos como producto de la planeación y como resultado de la articulación de esfuerzos de todos los leoneses?

Se han consolidado los principales ejes de la ciudad y los accesos al municipio, así como los parques lineales que favorecen la conectividad, la articulación de espacios públicos y de concentración de actividades sociales. El tránsito ha mejorado su funcionalidad, se han resuelto los principales cruces conflictivos con soluciones a nivel y se ha fomentado el uso del transporte público y no motorizado. Se ha modificado la normatividad que permite el desarrollo de un sistema moderno de movilidad municipal, integral y funcional, incluyendo una infraestructura equilibrada para la movilidad no motorizada. Se consolida el proceso de planeación del equipamiento urbano y se realiza un inventario de espacios para reordenar y lograr una óptima utilización” (IMPLAN 2014, 91).

Respecto al transporte público urbano y de acuerdo a la información proporcionada por el Ing. Moreno Cortés, Director General de Movilidad, en la entrevista realizada el 4 de noviembre de 2016, León, Guanajuato es la única ciudad del país con un sistema integrado de transporte. El SIT Optibús es un sistema de transporte tronco alimentador a base de autobuses articulados en carriles exclusivos y paraderos sobre el centro de las avenidas y terminales de transferencia, que contempla la integración física y tarifaria, lo que permite que a través de un pago único en la red se puedan realizar transferencias para trasladarte de un lugar a otro.

El sistema consta de 5 terminales de transferencia y 55 estaciones intermedias situadas en los corredores troncales y comprenden 31 kilómetros de vías exclusivas o preferentes. Su red de rutas se compone de rutas troncales o directas, rutas alimentadoras (barrio-estación) y auxiliares (interbarrios).

A septiembre de 2016, el servicio de transporte urbano de León – STUL cuenta con 108 rutas concesionadas y un total de 1,628 autobuses. El sistema integrado de transporte (SIT – Optibús), se presta con 78 rutas y un mil 122 autobuses que atienden al 73.4% de la demanda de viajes diarios.

Diariamente, en las 108 rutas del servicio de transporte urbano de León – STUL se realizan en promedio anual 10,396 despachos que suman 235 mil 512 kilómetros y se movilizan 881 mil 383 usuarios; 622 mil 326 pagos y 223 mil 072 transbordos gratuitos, que representan el 29.3%. Con motivo de la 3ª y 4ª etapa del SIT, se espera una disminución del 3% de los viajes pagos, debido al mayor número de viajes con transbordo gratuito (DGM, León 2017).

El SIT de León funciona a través de empresas concentradoras de concesionarios. Un total de 17 empresas conforman a Transportistas Coordinados de León: las 13 tradicionales, algunas de las cuales datan de mediados del siglo pasado y las 4 de Optibús, surgidas en el año 2003 para dar servicio en las rutas troncales del Sistema Integrado de Transporte Optibús.

León también fue la primera ciudad en México y segunda en América Latina en establecer el sistema de pago del transporte público urbano mediante la utilización de la tarjeta inteligente, con chip, sin contacto para el manejo del sistema de Prepago. Pago bus, es el nombre de la empresa que administra los recursos y los distribuye en las 17 empresas de transporte: en las 13 tradicionales, de acuerdo a las validaciones o pasajes que acredita, mediante el uso de la tarjeta; en las 4 convencionales, mediante el pago de kilómetros recorridos mediante las 93 unidades articuladas que operan en las 5 rutas troncales.

Cuadro 16. Promedio diario y mensual de pasajeros por ruta
(Septiembre 2015-Agosto 2016).

| PROMEDIO DIARIO Y MENSUAL DE PASAJEROS POR RUTA (SEPTIEMBRE 2015-AGOSTO 2016). | | |
|---|-----------------|-------------|
| TIPO DE RUTA | PAS-TOTALES-DIA | PAS-PAG-DIA |
| Alimentador | 316,038 | 179,719 |
| Auxiliar | 231,280 | 146,132 |
| Remanente o Convencional | 161,769 | 160,165 |
| Troncal | 136,310 | 136,310 |
| Total STUL | 845,398 | 622,326 |

Fuente: Portal transparencia de León, Guanajuato

Nota: Al inicio de la 3ª etapa del SIT, la demanda paga disminuyó un 3% con motivo de un mayor número de transbordos sin costo de las zonas nororiente y sur de León.

El Observatorio Ciudadano de León, elaboró un cuadro con información al 2013, en el que se observa una tendencia ascendente del transporte público del 68% en 2009 al 71% en el 2013, una ligera disminución del auto privado en la partición modal presentada del 26% en 2009 al 22% en 2013. No se muestra variación en el uso de la bicicleta, no obstante los 101 km de ciclovías.

Cabe señalar que en el sitio electrónico del Sistema Integrado de Transporte encontramos estadísticas generales de dicho sistema, pero al revisar el portal transparencia, en el documento de análisis que acompaña al acuerdo para el incremento de tarifas encontramos estadísticas específicas tales como kilómetros por ruta, pasajeros por ruta, resumen de costos por tipo de ruta, IPK por tipo de ruta. En dicho portal también se encuentran las inversiones realizadas en el sistema. Esta consolidación de la información supone una madurez del sistema, lo que nos indica que es importante conocer sus orígenes y la forma en que se organizaron los actores a través de una política pública materializada en lo que se conoce como SIT Optibús.

3.3.1. Antecedentes

El libro *León, ciudad en movimiento, el transporte urbano en el desarrollo contemporáneo de León 1900-2003*, publicado por la universidad Iberoamericana de León, recapitula los antecedentes históricos y legales del transporte público, información que complementamos con los datos proporcionados en entrevistas realizadas al Director General de Movilidad de León y al exdirector del IMPLAN León y del IMPLANEG Guanajuato (anexo 3):

- El 7 de Junio de 1882, se constituyó la primera compañía de Tranvías del Centro, S.A., que eran jaladas por mulas.
- El 12 de noviembre de 1932 se realiza la primera salida de un camión urbano.
- En 1934 se da el primer permiso de una ruta urbana, año en que se invirtió en infraestructura y en la apertura de carreteras.
- En 1940 surge la Alianza de propietarios de automóviles y camiones

Respecto a los antecedentes legales, encontramos que Guanajuato ha pasado en 76 años de un Reglamento de Tránsito a una Ley de Movilidad:

- 1939-1940, el Reglamento de Tránsito del Estado de Guanajuato, establecía permisos solo a personas físicas. El gobierno del estado tenía la facultad de otorgar máximo tres permisos por persona, las cuales deberían ser trabajadores auténticos del volante.
- 1960, Ley de Servicio de Tránsito. Se amplió a cinco permisos para personas físicas, dejando abierto el número para personas morales y por primera vez se permitieron las sociedades, excepto las sociedades por acciones. Se estableció la obligación del ejecutivo para consultar a los permisionarios existentes en la toma de decisiones.
- En 1988 Se creó el sistema de atención ciudadana del transporte urbano.
- 1994, el gobierno del Estado y el Municipio firmaron el primer convenio de colaboración administrativa en el que se delegaron las funciones de planeación administrativa y control del transporte urbano y suburbano, reservándose el derecho de la tarifa, el recaudo, la emisión de placas, licencias, concesiones. Este convenio permitió al municipio iniciar un programa de mejoramiento de rutas.
También surgió la Subdirección de Transporte dependiente de la Dirección de Tránsito Municipal, con funciones de vigilancia y se empezaron a estudiar las necesidades del transporte y la construcción de bases de datos.
- El 1995 se realizó la primera revisión físico- mecánica.
- En 1997, se aprobó el Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial y Urbano, León Hacia el Futuro, que establecía estrategias y proyectos con el objetivo de permitir una

movilidad eficiente a través de una visión integral en las acciones, generando una cultura que promoviera el transporte colectivo y alternativo

- En 1998 se creó el Plan de Ordenamiento Territorial.
- En 1999, los concesionarios firmaron el acuerdo para el Sistema de Cobro Controlado Pagobús con 43'000,000.00 de inversión, 90% de los transportistas y 10% del municipio.
- En el año 2000 se diseñó el Sistema Integrado de Transporte que inició operaciones como SIT-Optibús.
- En 2002 la ley de transporte se modifica otorgándole facultades al municipio de León sobre concesiones, rutas y regulación del Transporte Público Colectivo urbano y suburbano que le permite instrumentar el Sistema Integrado de Transporte.
- En 2003 Inició operaciones el STI- Optibús

El 18 de marzo de 2016 se expidió la Ley de movilidad del Estado de Guanajuato y sus municipios, estableciendo los Principios de movilidad y sus principales finalidades:

Artículo 2. La presente Ley tiene por finalidad:

- I. Planear, organizar, administrar y controlar la infraestructura para las personas con discapacidad o movilidad reducida, peatones, movilidad no motorizada y transporte público y especial, infraestructura vial, infraestructura carretera y el equipamiento vial, conforme a la jerarquía de movilidad establecida en la presente Ley;
- II. Establecer el sistema estatal de ciclovías y de estacionamiento de bicicletas;
- III. Garantizar la participación ciudadana en las políticas públicas estatales y municipales relativas a la movilidad;

En la misma entrevista del 4 de noviembre de 2016 a la que ya nos hemos referido, el director de Movilidad de León, nos informó que la Cuarta etapa del SIT- Optibús proyectada para el 2017, plantea la integración de ciclovías al sistema de transporte.

3.3.3. Política Pública. SIT- Optibús

Como podemos observar, la historia reciente del transporte en León, Guanajuato está marcada por la implementación del Sistema Integrado de Transporte Optibús.

La planeación urbana y el desarrollo del SIT-Optibús

Según entrevista del día 8 de noviembre de 2016 al Arq. Horacio Guerreo, exdirector del IMPLAN de León y del IMPLANEG de Guanajuato, un punto clave para el surgimiento de este sistema se presentó en 1988, durante la administración de Carlos Medina Plasencia como presidente municipal de León, cuando se empezó a trabajar en lo que se materializaría en 1989 como el Plan Integral de Vialidad y Transporte Urbano de León (PITUL), donde se dio la confluencia entre la academia y la administración pública⁴⁴. Este plan consistía en un Sistema de Administración de Pavimentos, un Sistema Centralizado de Semáforos, la

⁴⁴ “yo en aquel entonces era Director de la carrera de Arquitectura en la IBERO y cuando termino [...] me invita a participar como subdirector dentro del IMPLAN ya en 1996, [...] terminando mi dirección de arquitectura empezaba a estudiar la maestría en Planeamiento urbano, entonces todo lo que estaba viendo en la maestría lo empecé a aplicar en el Instituto, uno de los elementos más importantes fue el traerme toda la metodología de la planeación estratégica urbana de Barcelona y aplicarla al modelo Mexicano[...] En Barcelona estaban aplicando la planeación estratégica de ciudades, nosotros fuimos a un evento internacional, conocimos estas experiencias en el noventa y seis y me las traigo, entonces sacamos el primer plan estratégico que es aprobado por un municipio de México a 25 años que se llamó León hacia el futuro, es aprobado por el municipio en 1997 y prácticamente la base de planeación es la que se ha seguido desde entonces[...], fue el primero en que ya no era un plan del centro de población sino era un plan de todo el territorio municipal [...] con un enfoque estratégico de largo plazo con otros componentes mezclados con el reglamento territorial y de desarrollo urbano, entonces se hicieron por primera vez el análisis de unidades de gestión estratégica y de las zonas de los diferentes territorios, toda el área de crecimiento de la ciudad [...] el escenario de máxima expansión urbana que la ciudad puede tener en el futuro y a partir de ahí de determina cuales son la aéreas aptas para el desarrollo urbano, no se le ponen usos del suelo, [...] se colocan ejes que es un retícula que se le conoce como crecimiento ordenado o crecimiento inteligente [...] una retícula vial que aunque vaya creciendo la ciudad se vaya respetando ejes viales primarios y secundarios por eso tiene una característica tan peculiar de creaciones vialidades de largo plazo, pero una parte muy importante es que la estrategia se establece para tratar de consolidar la estructura vial que en ese momento era puros pedacitos de calles, pues cada alcalde hacía su pedacito y siempre quedaban pedazos inconclusos entonces ya se genera una cartera de proyectos ordenada que permite empezar a estructurar ejes viales en norte y sur, [...] antes de meter o implantar el sistema de transporte se establece ya la política completa de la estrategia en movilidad y se establece por primera vez ya la estrategia de la coordinación de un sistema integrado de transporte, [con] cuatro estaciones de transferencia, dos al norte y dos al sur, y dos a futuro, oriente y poniente y todo un sistema de vialidades prácticamente metidas para el sistema de transporte metropolitano, eso fue el surgimiento propiamente ya de lo que es el sistema, entonces una vez aprobado en el noventa y siete, en el noventa y ocho se hace el primer estudio”, entrevista al Mtro. Horario Guerrero el 4 de noviembre de 2016.

creación del Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) y la creación del Área de Transporte en 1994, dependiente de la Dirección de Tránsito del Municipio. Al inicio de la operación de este programa básicamente se puso un estándar de modernización de las unidades de transporte público urbano y se implementa un carril confinado al lado derecho de una parte del Bulevar López Mateos, vía principal de la ciudad.

En 1995 se realizó el Estudio de Reestructuración de rutas, luego un Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial y, en 1999, el diseño del Sistema Integral de Transporte.

El 26 de septiembre de 2003, León inició las operaciones del primer Sistema Integrado de Transporte, que según los funcionarios entrevistados y los documentos revisados, ha servido de modelo para otras ciudades del país en la búsqueda de soluciones sustentables de movilidad. El Director de Movilidad de León en el periodo 2012-2015, Amílcar Arnoldo López Cepeda, manifestó públicamente que las ciudades del país que han implementado el sistema integrado de transporte, en su momento, visitaron la ciudad para ver los resultados: Metrobús en la ciudad de México, implementado en 2005; el Macrobús de Guadalajara, en 2010; el Vivebús de Chihuahua en 2013; la Red Urbana de Transporte Articulado de Puebla y el Transmetro de Monterrey en 2014; y en desarrollo el Tuzobús de Pachuca, Hidalgo; Acabús de Acapulco y en proyecto el de Tijuana. Este comentario es pertinente incluirlo porque, como se aprecia en la tabla siguiente, la administración municipal 2012-2015 era priista, a diferencia de las anteriores que eran panistas, esto significa que independientemente de las siglas o de los trienios, este sistema de transporte es motivo de orgullo para los leoneses:

1988 - 1991): Carlos Medina Plascencia (PAN)

(1991): Facundo Castro Chávez (PAN)

(1991 - 1994): Eliseo Martínez Pérez (PAN)
(1994 - 1997): Luis Manuel Quirós Echegaray (PAN)
(1997 - 2000): Jorge Carlos Obregón Serrano (PAN)
(2000 - 2003): Luis Ernesto Ayala Torres (PAN)
(2003 - 2006): Ricardo Alaniz Posada (PAN)
(2006 - 2009): Vicente Guerrero Reynoso (PAN)
(2009 - 2012): Ricardo Sheffield Padilla (PAN)
(2012 - 2015): Bárbara Botello Santibáñez (PRI)
(2015): Octavio Augusto Villasana Delfín (PRI)
(2015 - 2018): Héctor López Santillana (PAN)

El SIT-Optibús estaba diseñado para realizarse en tres etapas. En su primera etapa, el sistema constaba de dos estaciones de transferencia y una provisional, 26 kilómetros de corredores con carril exclusivo y 51 paradas intermedias, 52 unidades articuladas, popularmente conocidas como orugas, tres rutas troncales, 6 rutas auxiliares y 31 rutas alimentadoras. Esta primera etapa permitió disminuir 30% de los accidentes en los que estaban involucradas unidades del transporte público. El acceso a instalaciones y unidades en sillas de ruedas, el pago único con múltiples opciones de destino (transbordos, 20 mil viajes con un solo pago), el ordenamiento vial (DGM 2011).

El 20 de junio de 2008, se colocó la primera piedra de la estación San Juan Bosco con lo que se dio el inicio de la Segunda Etapa, sin embargo, los trabajos se extendieron en tiempo y fue hasta 2009 que se reiniciaron los trabajos para la estación de transferencia mencionada así como la micro estación Santa Rita, cuatro kilómetros de carriles confinados a 4 corredores, diez nuevos paraderos y obras complementarias que representaron una inversión de 373.6 millones de pesos del Gobierno del Estado y del municipio y 260 millones de los concesionarios, quienes adquirieron 29 orugas y equipos para sistema de cobro con un (DGM

2011). Cabe señalar que en entrevista realizada el 4 de noviembre de 2016 al Director General de Movilidad de León, el Lic., Moreno Cortés y quien anteriormente había ocupado este cargo desde su creación hasta 2009, mencionó que uno de los beneficios del SIT es que los transportistas ahora sí son sujetos de crédito, a diferencia del inicio del sistema donde solo un banco accedió a financiar a los transportistas para la renovación de sus unidades.

El 7 de agosto de 2010 se realizó la inauguración oficial de la 2° Etapa del SIT-Optibús, ampliando la operación a 100 rutas (anteriormente se operaba con 94 rutas, 40 del SIT y 54 convencionales). El 8 de agosto de 2010 iniciaron operación 69 rutas integradas al SIT (5 rutas troncales, 47 alimentadoras y 17 auxiliares) y el resto (31) como convencionales, con lo que el SIT alcanzó a cubrir el 70% de los viajes diarios realizados, al pasar de 230 mil a 417 mil diarias en éste sistema. En el transcurso de ese año se hicieron ajustes a las rutas.

El SIT-Optibús se hizo acreedor a mención honorífica y segundo lugar en la entrega del Sustainable Transport Award 2011, premio internacional a la ciudad que utiliza innovaciones en el transporte para aumentar la movilidad de sus habitantes, mientras contribuye a la reducción de la contaminación del aire, al tiempo que incrementa la seguridad y la accesibilidad para ciclistas y peatones.

El 28 de octubre de 2016, se inauguró la tercera etapa del Optibus, con inversión municipal y federal e incluyó la modificación de rutas y el funcionamiento de una nueva estación de transferencia y la integración al 100% de las rutas.

En la misma entrevista con el Ing. Moreno, Director de Movilidad de León, mencionó que la ciudad cuenta con 105 kilómetros de ciclo vías. Al igual que en el Plan Municipal de Desarrollo, Moreno señaló que éstas no se encuentran articuladas entre sí ni al sistema de

transporte, si bien, algunas de ellas sí pasan por las estaciones del SIT. Para la cuarta etapa de SIT-Optibús se planea la construcción de 25 kilómetros más de ciclovías y su integración al sistema para avanzar hacia un sistema la movilidad urbana, no solo a uno de transporte público urbano y suburbano. También comentó en la entrevista, la aspiración de trabajar en una cultura de la movilidad, dada su necesidad, aunque reconoció que es todo un reto.

Como podemos observar, este servicio se alineó a un plan a largo plazo que incluyó pasar de hombre-camión a empresas del transporte, y el diseño y puesta en marcha de un proyecto detonador que fue el sistema integrado de transporte con camiones tipo BRT en rutas troncales, el cual continúa su desarrollo.

Otro aspecto a considerar en la organización del transporte en León es forma en la que se revisa y aprueba la tarifa. A partir de las reformas en 2002 el municipio es rector del transporte público urbano y también responsable de la actualización de la tarifa.

La determinación de la tarifa.

Según la entrevista con el Ing. Moreno Cortés, la tarifa se actualiza generalmente cada dos años para lo cual se forma una comisión mixta compuesta por autoridades y concesionarios que analizan los costos. Una vez que se conoce el valor de los costos totales en que incurren las empresas transportistas, se divide el monto entre la demanda/paga de usuarios del sistema. El cociente es la tarifa técnica o de equilibrio.

En diciembre de 2016 se aprobó una nueva tarifa cuyo documento base fue el denominado “Actualización de costos de operación y mejoras al servicio público de transporte urbano de León” determinando como objetivo “dar sustentabilidad, garantizar la

regularidad, seguridad, incrementar la cobertura y elevar la calidad del servicio público de transporte urbano de León (Portal Transparencia 2017). Dicho documento incluyó tanto el análisis de los diferentes costos e ingresos, como la determinación de la tarifa técnica y de equilibrio, algunos análisis estadísticos, así como los compromisos contraídos:

COMPROMISOS POR PARTE DE LOS CONCESIONARIOS PARA LA MEJORA EN LA CALIDAD, SEGURIDAD E INFORMACION AL USUARIO DEL STUL.

- 1) Continuar en el programa de modernización del transporte, comprometiéndose a realizar las inversiones necesarias en materia de flota especializada, tecnología e instalaciones para la 4ª etapa del Sistema Integrado de Transporte, denominado SIT Optibús; así como las etapas que de manera subsecuente planifique “La Autoridad”, según las necesidades de desarrollo del Municipio y en beneficio de los propios usuarios del servicio.
- 2) Renovar la flota de autobuses.
- 3) Mantenimiento y revisión físico-mecánica de los autobuses.
- 4) Garantizar un mejor servicio del prepago y monitoreo.
- 5) Cumplir con los planes de operación de las rutas, deben en todo momento cumplir los planes de operación de rutas que le señale “La Autoridad”, en términos de recorrido, frecuencias, horarios, flota asignada, atendiendo los inicios y finales del servicio; así como mejorar la calidad del servicio en términos de detención en paradas oficiales o de costumbre, mejor trato al usuario, regularidad del servicio y respeto a la tarifa vigente.
- 6) Cumplir con las reglas de dispersión de ingresos.
- 7) Mejorar las condiciones laborales de sus operadores.
- 8) Vigilar el desempeño e imagen de sus operadores.
- 9) Coadyuvar en la optimización de la red de rutas.
- 10) Integrar rutas suburbanas.
- 11) Contar con instalaciones para la prestación del servicio.

COMPROMISOS DE LA AUTORIDAD PARA MEJORAR EL STUL:

- 1) Mejorar la seguridad en el transporte. En los polígonos de desarrollo y polos rurales, implementará alumbrado tipo LEDS en las paradas del servicio público de transporte.
- 2) Construir circuitos viales en los polígonos en desarrollo.
- 3) Pavimentación y mantenimiento vial. Desarrollará un plan de pavimentación de vialidades que mejoren la conectividad local y regional del municipio, brindando mantenimiento a las vías primarias.
- 4) Respeto a carriles exclusivos y preferentes del transporte.
- 5) Continuar el programa de modernización del transporte, para la implementación de las etapas subsecuentes del SIT OPTIBUS, que permitan además renovar la infraestructura de la 1ª etapa.
- 6) Actualización reglamentaria. Con motivo de la nueva Ley de Movilidad para el Estado de Guanajuato y sus Municipios

COMPROMISOS CONJUNTOS AUTORIDAD - CONCESIONARIOS PARA MEJORAR EL STUL.

- 1) Programa de apoyo en transporte a los adultos mayores vulnerables. Se comprometen a implementar y mantener con igual participación el programa que permita otorgar transporte urbano sin costo al adulto mayor, que cumpla con al menos tres de los cinco requisitos que establece el “CONEVAL” en materia de pobreza extrema.
- 2) Campañas de seguridad vial.
- 3) Coadyuvar en la pavimentación de calles en colonias de los polígonos en desarrollo. A través del FIDOC participarán de manera tripartita en el programa de pavimentación de calles por donde circule el servicio de transporte.
- 4) Renovar el sistema de prepago, monitoreo y elevar la seguridad en el transporte procurando apoyos financieros federales, estatales o programas de incentivos a nivel mundial.
- 5) Programa de incentivos a los usuarios, a través de premios de manera mensual y anual.

Para dar seguimiento y estricto cumplimiento de las acciones anteriores, se conformará una comisión ciudadana, a través de la Contraloría Municipal y su Contraloría Social.

Posteriormente se incluyó en el portal del SIT-Optibús la siguiente información:

“Con el objetivo de mejorar la calidad del servicio de transporte público, los empresarios concesionarios invirtieron 5.4 millones de dólares en 15 unidades articuladas “orugas” nuevas que se pondrán en operación de manera inmediata.

Estas unidades renovarán la flota más antigua de orugas con las que se prestó el servicio durante el inicio del Sistema Integrado de Transporte en el año 2003.

Al cierre de 2017 contará con 31 nuevos autobuses de este tipo que representan una inversión superior a los 10 millones de dólares realizada por las empresas concesionarias del transporte. Cabe señalar que cada oruga tiene un costo aproximado de 385 mil dólares.

Adicionalmente se encuentran en operación 14 nuevas unidades más de tipo convencional con una inversión de 1 millón 120 mil dólares. Al final de 2017 se deberán renovar 59 autobuses convencionales que tiene un costo estimado de 80 mil dólares cada uno.

Las nuevas orugas tiene una capacidad de 120 pasajeros y cuentan con tecnología BluTec5 que minimiza la emisión de contaminantes haciéndolo amigable con el medio ambiente” (SIT- Optibús 2017).

3.3.4. Los actores del sistema de Transporte Público Urbano.

Los actores del servicio de transporte público urbano, son el gobierno municipal como regulador del servicio, a través de la Dirección General de Movilidad; los concesionarios como prestadores del servicio mediante empresas integradoras y las de Optibús que forman el Fideicomiso para la Modernización del Transporte; y los usuarios como beneficiarios del servicio, de los que sólo encontramos representación formalmente establecida en el Observatorio ciudadano del León y representaciones informales en los grupos de protesta por los incrementos a las tarifas.

3.3.4.1. Actores de gobierno

En León los actores de gobierno en materia de transporte público urbano son municipales.

El IMPLAN

Es un organismo público descentralizado que según la información de su portal electrónico, a través de una visión integral, orienta y asesora al municipio de León en la planeación de su desarrollo a corto, mediano y largo plazo. Este Instituto creado mediante decreto publicado en el Periódico oficial el 19 de noviembre de 1993 elaboró un Plan Estratégico que ha sido actualizado en cuatro ocasiones, una en el año 2003 con visión 2025, en 2004-2005 con visión al 2030, en el 2006 con visión 2035 y en 2014 con visión 2040.

El IMPLAN ha sido un organismo muy importante para la planeación del Sistema de movilidad urbana municipal, en la medida que generó lineamientos para que la administración municipal integrará políticas para los programas de transporte. El IMPLAN participó activamente en la concepción general del SIT Optibús, en la definición de los

criterios de imagen urbana y en la coordinación del proyecto ejecutivo de las estaciones intermedias (paraderos) y del proyecto de señalización del Sistema. Para el IMPLAN los principales componentes del Sistema de Movilidad Municipal son: las Rutas del Peatón, la Red de ciclovías, el Programa Sistema Integrado de Transporte y el Programa de Vialidades e intersecciones. El IMPLAN se mantiene como un actor clave en la modernización del SIT, ya que en las comisiones incorporadas al instituto están representados los sectores económico y social, cuya participación es fundamental para generar acuerdos con otras instituciones y acercarse a la ciudadanía (IMPLAN 2009, 60-63).

La Dirección General de Movilidad

Esta dirección tiene su antecedente en la Dirección del Transporte integrada en 1996 a la Dirección General de Tránsito del municipio de León.

Actualmente la Dirección General de Movilidad (DGM) cuenta con la Dirección del Servicio de Transporte, la dirección de Control del Servicio de Transporte, la Subdirección del Servicio de Transporte, la Subdirección de Programación y Monitoreo, la Subdirección Jurídica, la Subdirección de Infraestructura, la Coordinación de Proyectos, la Coordinación de infraestructura, una Coordinación Administrativa, una Coordinación de Desarrollo T.I y el Enlace de Comunicación Social.

De acuerdo al portal electrónico del ayuntamiento de León, las funciones de la DGM son: generar políticas para una movilidad, sustentable, segura, eficiente, integrada e incluyente. Esta dirección tiene a cargo los siguientes programas de acuerdo al programa Municipal del Desarrollo 2015-2018:

- Programa integral de movilidad sustentable-(PIMUS) que deberá incluir una matriz origen destino por modo de transporte, con propuestas para definir los planes de

infraestructura vial y priorización de acciones, que favorezcan la movilidad, el espacio público, la gestión de carga, así como el proyecto de modernización tecnológica del SIT-Optibús y su articulación con el transporte regional, con sus análisis de factibilidad ambiental, social y económica.

- Programa “Mejorando la movilidad peatonal” en coordinación con la Dirección de obras Públicas y del IMPLAN
- Programa “Sistema de bicicleta pública” en coordinación con la Dirección General de Obras públicas, la Secretaría de Seguridad Pública y la direcciones generales de Tránsito y Turismo.

3.3.4.2. Los prestadores del servicio

Fideicomiso para la modernización del Transporte

Transportistas Coordinados de León S.A. de C.V. se fundó el 21 de Junio de 1994 como Sociedad Civil, con la autorización de la Secretaría de Relaciones Exteriores y por iniciativa de un total de 12 empresas bajo el nombre de Coordinadora del Transporte Urbano de la Ciudad S.C. A mediados del año 2001, se integró una décima tercera sociedad.

Los transportistas constituyeron el Fideicomiso para la Modernización del Autotransporte urbano de Ruta Fija para el fortalecimiento administrativo y operativo de las empresas, el cual tiene sus antecedentes en el Acuerdo para la Fijación de la Tarifa en el año de 1997. En el año de 1998, se firmó el contrato del Fideicomiso para la Modernización del Autotransporte Urbano. Desde ese año, los concesionarios de las 12 empresas que había en ese entonces, han hecho sus aportaciones diarias, de acuerdo al número de unidades con que operan. Posteriormente, se incorporó otra empresa y actualmente son 15 empresas.

El Fideicomiso ha servido para atender las demandas de modernización de todas y cada una de las empresas, lo que ha contribuido a contar con la tecnología más avanzada a nivel internacional, a uniformar a los operadores, a la compra de terrenos y construcción de

instalaciones propias, bases de pernocta para las unidades, a construir terminales de ruta, a establecer programas de capacitación para operadores, permisionarios y personal de las empresas, entre otras acciones. El Fideicomiso para la Modernización del Transporte ha permitido que los concesionarios cuenten con un edificio propio desde el año 2001, para albergar a sus oficinas y organismos⁴⁵.

En el año 2003, con la entrada en funcionamiento del Sistema Integrado de Transporte, se conformaron cuatro nuevas empresas para dar servicio en las rutas troncales, las cuales formaron la Red Optibús. Los concesionarios del transporte, a través de las diferentes empresas concentradoras que los agrupaban, se constituyeron como socios y formaron estas cuatro nuevas empresas Optibús invirtiendo 230 millones de pesos en la adquisición de 52 unidades articuladas con una nueva perspectiva de empresa, acorde a los tiempos modernos.

Los empresarios del Sistema del Transporte Urbano de León, nos unimos para lograr eficiencia y optimizar la operación del servicio público de transporte en beneficio de todos nuestros usuarios. Para formular planes, programas y proyectos que permitieran una mayor seguridad, regularidad, permanencia, economía y coordinación del servicio [...] Desde el principio hemos trabajado en busca de armonizar los intereses de los concesionarios del servicio, evitando la competencia desleal y procurando el beneficio de los usuarios y el interés colectivo” (Transporte Coordinados de León 2016).

Los transportistas también formaron un Fondo de Responsabilidad para la Protección Efectiva de Usuarios y Terceros. Para dar atención inmediata y efectiva de usuarios pasajeros, en los casos en que sufran accidentes a bordo de las unidades y a quienes resulten afectados en percances en donde participa el transporte urbano, se formó con la aportación de todas las

⁴⁵ Entrevista del 4 de noviembre de 2016 con el Lic. Moreno Cortés, director de General de Movilidad y consulta en el portal de Pagobús.

empresas, el Fondo de Responsabilidad para la Protección Efectiva de Usuarios y Terceros. Se estableció un convenio con una institución hospitalaria con el propósito de lograr una atención médica rápida, oportuna y de calidad y estar a la vanguardia en la atención en caso de percances viales.

Pagobús

Pagobús es el sistema de cobro con tarjeta inteligente, sin contacto en la ciudad de León, que permite el pago de la tarifa preferencial (\$3.70) a menores de 12 años, estudiantes y personas con capacidades diferentes, y 6 transportes diarios gratuitos a los adultos mayores; así como la tarifa diferenciada (\$7.30) en relación de la tarifa con efectivo (\$9.00).

La tarjeta Pagobús es un monedero que acepta carga hasta por \$999.00 pesos y, de acuerdo a la tarifa, se hace un descuento cada vez que se utiliza, el servicio de transporte urbano de ruta fija. Cabe señalar que León fue la primera ciudad en México en establecer el sistema de pago del transporte urbano, mediante la utilización de la tarjeta inteligente, con chip, sin contacto y segunda en América Latina. Después otras ciudades han adoptado este sistema entre otros, que ha dado buenos resultados. En la actualidad, 60% de pago de pasajes de transporte público urbano se hace por este medio.

Para el manejo de este sistema de Prepago, al inicio de operaciones se estableció un "Fideicomiso para el Sistema de Cobro Controlado", mediante el cual se maneja el recaudo de los ingresos, que se captan mediante el funcionamiento y operación de los Puntos de Recarga o Puntos de Venta Externos, colocados en la diversidad de comercios (tiendas de abarrotes, farmacias, cajas populares, negocios de empeño, papelerías, ciber-cafés, etc.) que se ubican en las diferentes zonas de la ciudad de León.

De la misma forma se encarga del recaudo en las taquillas del Sistema Integrado de Transporte Optibús y de las sucursales, donde se emite la tarjeta preferencial, personalizada Pago Bus. Administra los recursos y los distribuye en las 17 empresas de transporte: En las 13 tradicionales, de acuerdo a las validaciones o pasajes que acredita, mediante el uso de la tarjeta; en las 4 convencionales, mediante el pago de kilómetros recorridos mediante las 93 unidades articuladas que operan en las 5 rutas troncales.

Estamos entre los mejores sistemas de transporte del país y cada año, cientos de permisionarios, empresarios del transporte y autoridades de municipios y estados de México e incluso del extranjero, acuden con nosotros para conocer nuestras experiencias, para ponerlas en práctica en sus respectivos lugares. Por ello somos ejemplo a seguir (Transportes Coordinados de León 2016).

Esta empresa cuenta con su propio centro de capacitación de operadores, autobús escuela, simulador de manejo y un programa definido de preparación de personal, con instructores especialistas en cada una de las materias que se imparten. También tienen un plan de evaluación continuo en cada una de las empresas que definen mes a mes a los mejores conductores, quienes son premiados mediante una ceremonia desayuno, a la cual acuden acompañados de sus familiares. Se les entregan vales de despensa a los más destacados, diploma y en la premiación anual, se les rifa un automóvil.

Pago Bus tiene misión, visión y objetivos definidos:

Misión

Somos una empresa que concilia, unifica y representa los intereses de todos los empresarios del transporte urbano de manera justa y equitativa; administramos y controlamos la operación e ingresos de un sistema de transporte, único a nivel nacional, mediante tecnología de punta; trabajamos con las autoridades para dar un servicio de calidad y satisfacer las necesidades de nuestros usuarios, impulsando el desarrollo integral de los que formamos la empresa.

Visión

Ser una empresa sólida y vanguardista que logre la confianza de sus agremiados y usuarios, el involucramiento de todos sus integrantes para que el sistema de transporte sea reconocido a nivel mundial.

Objetivos

- Mejorar la organización y administración.
- Contar con la infraestructura administrativa adecuada.
- Renovar la flota vehicular, homogenizándola y manteniéndola en buenas condiciones.
- Capacitar, uniformar y mejorar las condiciones laborales de los conductores, incluyendo plan de incentivos.
- Controlar la recaudación y evitar fugas excesivas.
- Contar con estadísticas para monitorear sus rutas y desempeño de los conductores.
- Mejorar los procesos administrativos, de planeación y control operativo de las rutas.
- Transformación del Hombre - Camión a Empresas.

Valores

- Compromiso: Estar al 100% con la empresa.
- Espíritu de servicio: Ser amable, estar dispuesto y dar más.
- Respeto: A las instalaciones, compañeros, herramientas, clientes, políticas y acuerdos.
- Confianza: En compañeros, directivos, procesos y políticas.
- Lealtad: Con la empresa y la gente.
- Honestidad: Conmigo mismo para transmitirlo en la empresa.
- Equidad: Tratar a la gente en igualdad de condiciones.

Estas condiciones laborales de los choferes de las empresas Optibús, es decir de los autobuses articulados conocidos como orugas, no son iguales a las choferes de ruta fija, según entrevista con el director de movilidad de León del día 4 de noviembre de 2015, lo que provoca una mayor rotación de personal en las rutas alimentadoras y auxiliares respecto a la rutas troncales, por lo que en uno de los retos para el SIT.

Daniel Villaseñor Moreno, presidente de Pagobús, en la entrevista realizada el 14 de noviembre de 2016 por la revista Pasajero 7, señala que la relación Gobierno- transportistas ha sido una clave para el éxito:

A pesar de los pesares, sigue habiendo cambios de gobierno y cambios de personas. En el caso de León, hemos tenido la bella suerte de tener solo tres directores de Movilidad en 15 años: Luis Enrique Moreno Cortés, quien es el actual Director de Movilidad y sus antecesores, Fernando Tehuintle Basáñez y Amílcar López Zepeda, muy buenos directores los dos; pero creo que el secreto está en la buena comunicación entre autoridades y transportistas, y si esos dos no se llevan bien, ahí están los resultados en otros estados. A la distancia veo que ese ha sido parte del éxito y el secreto, la buena relación entre autoridad y transportistas. La información la tenemos nosotros, los transportistas, la certeza de la información la tenemos y la compartimos con ellos, ellos la trabajan y regresan con un plan de operación validado por nosotros. Tenemos gente que es experta, y les decimos si es viable o no dicho plan, y gracias a ello, hemos llevado bien hasta hoy lo que es el Optibús de León.(Psajero7, 2016)

Es preciso señalar que en la página de Transporte Coordinados de León (concesionarios) se encuentra una carta dirigida a sus usuarios con los compromisos contraídos con motivo del incremento autorizado en diciembre de 2016 y que entró en vigor el 1 de enero de 2017.

3.3.4.3. Usuarios

No encontramos información sobre alguna organización denominada Unión de Usuarios de León y no existe un Consejo Ciudadano del Transporte. Lo que encontramos fue el Observatorio Ciudadano de León (OCL), que, de acuerdo a su portal electrónico, fue creado el 20 de enero de 2010 y está formado por un grupo de leoneses que creen que la base de los buenos gobiernos son los buenos ciudadanos y define el siguiente objetivo: “Contribuir a la construcción de una sociedad civil más fuerte, más organizada, y más participativa, que influya de manera positiva en la vida comunitaria de nuestra ciudad. Nuestro propósito es observar y evaluar la actuación de los gobiernos en sus tres niveles y de la sociedad, y con ello, contribuir al mejoramiento de la gestión pública en bien de los ciudadanos” (OCL 2014).

En la primera etapa, el Observatorio recibió un capital semilla de recursos públicos para su creación y arranque, pero la aspiración desde un inicio fue la autosuficiencia. En julio de 2013, sustentado por capital privado exclusivamente, el OCL inició nueva etapa, en la que según su portal, reafirmó su carácter independiente, plural, autónomo, técnico, objetivo, responsable y participativo, en la que busca influir en la toma de decisiones públicas.

El OCL está formado por un Consejo Directivo y un Consejo Técnico, compuesto por profesionales de las diversas competencias, que han colaborado en la realización de los diversos estudios. En su nueva etapa, el OCL, se encuentra en la fase de construcción de un sistema de evaluación externa de los resultados de la gestión gubernamental, mediante metodologías basadas en fuentes oficiales e investigación propia, realizados por técnicos especializados. El OCL publicó en 2014 un documento denominado *Ciudades humanas: la movilidad urbana de León*, con información estadística, entrevistas y bibliografía relativas a la movilidad de León.

Otros grupos no formales

Con motivo de las inconformidades por el incremento de la tarifa surgen manifestaciones de asociaciones civiles como el Frente Acción Ciudadana, Ciudadanos Hartos y la Coordinadora popular Leonesa, de cuyas acciones y pronunciamiento dan cuenta los medios de comunicación, pero de las cuales no encontramos información en portales o redes sociales. En la figura 1 se muestra una de las manifestaciones de 2014.

Figura 1



Fuente:<http://www.sinembargo.mx/wp-content/uploads/2014/04/manifestacion3.jpg>

Vigilantes del transporte en León

Este grupo, según la información en la red social Facebook, fue creado por Rodolfo Morgan Estrada (PRD) el 14 de abril de 2014 con la finalidad de subir fotos, hacer críticas y expresar con total libertad experiencias en el SIT; así como, del servicio de taxis y cuenta con 122 miembros. El contenido de dicho sitio electrónico hace referencia a manifestaciones contra los incrementos como las que se realizaron en 2014 cuando se incrementó 1 peso más y en 2017 en la que muestra imágenes de las nuevas protestas⁴⁶.

Como pudimos observar en los diferentes apartados de este capítulo, la forma en que Hermosillo y de León organizan y controlan los sistemas de Transporte Público Urbano de tienen particularidades, pero también similitudes y diferencias. Se requiere entonces, con un enfoque de buena gobernanza urbana, identificar y analizar esas diferencias y similitudes y

⁴⁶ Fuente: <https://www.facebook.com/groups/542542955863158/members/?order=date> (16 de mayo de 2017)

su incidencia en los resultados de política pública. Esto permitirá discutir si la gobernanza urbana es sensible a los cambios en la disposición de la estructura institucional y analizar si la elección de la política pública es una explicación suficiente a la trayectoria de desarrollo de este servicio o solo refleja las preferencias políticas de los actores más importantes.

Capítulo 4. Estudio Comparativo del TPU entre Hermosillo y León

Para Pierre las evidencias concretas de los estudios comparativos deben estar fusionadas por un argumento abstracto y general (2005). En este trabajo, el hilo conductor para guiar el comparativo y analizar las evidencias son las dimensiones Capacidad de Respuesta, Efectividad y Resiliencia del modelo de Valores de la Buena Gobernanza Urbana de Hendriks. El presente capítulo muestra el estudio comparativo del Transporte Público Urbano de las ciudades de Hermosillo y de León donde se identifican diferencias, similitudes y particularidades. En su primer apartado encontramos la síntesis y el contraste de las principales características de los dos sistemas de transporte. En el segundo, se analizan las diferencias, similitudes y particularidades encontradas. En la tercera y última parte se concluye que este servicio público coexiste en diversas combinaciones institucionales, una más favorable que otra a la gobernanza, reflejada en la forma de organizar sus capacidades y controlar los resultados de política pública.

4.1. Características principales en perspectiva

En el capítulo anterior se describieron los antecedentes, las políticas públicas y los actores de las dos unidades de análisis. Con la información recabada se elaboró el Cuadro 17 que se muestra en la siguiente página y que contiene el comparativo de las principales características de los sistemas de transporte de Hermosillo y León.

Cuadro 17. Comparativo de los sistemas de transporte público urbano de Hermosillo y León

| D* | Subdimensión | Características | Hermosillo | León | |
|---------------------------------------|------------------------------------|---|--|---|---|
| Capacidad de respuesta | Toma de decisiones | Autoridad responsable | La Dirección General de Transporte Gobierno del Estado | La Dirección General de Movilidad, Gobierno Municipal | |
| | | Leyes | Ley de Tránsito en 1937 a Ley de Transporte en 1972 y hasta la fecha | 1939-40 Reglamento de Tránsito a 1970 Ley de Tránsito y Transporte, 2016 ley de Movilidad | |
| | | Discurso de funcionarios | Transporte público urbano | Movilidad urbana | |
| | | Actores del transporte público | Gobierno del Estado a través de la DGT, FEMOT, Empresas Concentradoras del Transporte, Consejo Ciudadano del Transporte, Usuarios | Gobierno municipal a través de la Dirección General de Movilidad, Empresa Administradora Pagobús y empresas concentradoras del transporte, Usuarios | |
| | | Expide tarjeta prepago | FEMOT (gobierno del Estado) | Pagobús (Empresa de Concesionarios) | |
| | | Determina las rutas | La Dirección General del transporte (gobierno del Estado) | La Dirección de Movilidad (Municipio) | |
| | Tarifa | Monto | 7 pesos en efectivo y con credencial* | 7.30 con credencial, 9.00 en efectivo** | |
| | | Tipo | Social-política El gobierno transfiere recursos a las empresas concentradoras del transporte por subsidios a estudiantes y a partir del 2016 también a la operación | Técnica Las tarifas preferenciales, exentas y normales tienen una ponderación en la fórmula demanda/paga para la tarifa de equilibrio o técnica. Hasta 2016 el gobierno no subsidiaba la tarifa, a partir de 2017 parcialmente las tarifas exentas a adultos mayores | |
| | | Determinada por | Consejo Ciudadano del Transporte, Organismo público autónomo creado en 2014. De 2011 a 2013 - Ejecutivo Estatal De 2002 a 2011 - Congreso del Estado | Comisión técnica formada por representantes del ayuntamiento y de los concesionarios, convocados cuando se solicita revisión de tarifa. Aproximadamente cada dos años | |
| | | Subsidios | 100% dos pasajes diarios de lunes a viernes a estudiantes con credencial. A partir del tercer pasaje, paga \$4.00 Tercera edad y discapacitados son subsidiados con 3 pesos por pasaje. | 100% seis viajes diarios a personas de la tercera edad con credencial, Estudiantes y discapacitados con credencial pagan 3.70 sin límite de viajes. | |
| Cogestión | Prestadores del servicio | Dos empresas integradoras, una administradora y hasta 2016 FEMOT (gobierno), prestan el servicio en rutas en circuitos que atraviesan la ciudad | Empresas Integradoras del transporte en rutas alimentadoras y auxiliares y empresa administradora, Pagobús, formada las empresas integradoras. | | |
| | Fondos para modernización | Formado con fondos públicos, operado mediante un organismo público descentralizado | Formado con aportaciones de los concesionarios, operado a través de la empresa administradora del transporte | | |
| Efectividad | Valor agregado | Transbordos | No existen, se consideran como nuevo abordaje | Sin costo. Se permiten al hacer transferencias en estaciones y micro-estaciones y entre el sistema articulado (Orugas) y rutas alimentadoras y auxiliares | |
| | | Tipo de unidades | De ruta fija | BRT (articulados) De ruta fija (Alimentadoras y auxiliares) | |
| | Percepción de usuarios | Evolución del servicio | Cíclica por sexenio | Evolutiva por etapas | |
| | | Principales quejas | Frecuencia de paso, aire acondicionado, rutas, inadecuada relación costo-calidad, atención de los choferes | Frecuencia de paso, inadecuada relación costo-calidad, atención de los choferes, cambio de rutas. | |
| | | Calificación general | 5 (grupo focal con usuarios) 7 (representante Unión de usuarios) | 7 (grupo focal con usuarios) | |
| | | Mejoras | Transporte gratuito a estudiantes | Camiones | |
| | Tecnología | Sistema GPS para monitoreo de unidades | Pantallas de información al interior de las orugas, acceso para sillas de ruedas de la estación al camión de ruta troncal | | |
| Condiciones para modos no motorizados | No hay conectividad con ciclovías, | Se planea adicionar una cuarta etapa para integrar al SIT con las ciclovías existentes y por construir. | | | |
| Resiliencia | Estabilidad dinámica | Días de interrupción del servicio | Varios durante el sexenio 2009-2015 | Ninguno | |
| | Sustentabilidad | Financiamiento | Camiones | Concesionarios y compra directa de 150 camiones por FEMOT en 2014-2015 | Concesionarios |
| | | | Subsidio | Por transferencias de gobierno | Mediante la tarifa, se incluye en su cálculo. |
| | | | Operación | Bus Sonora no apoyó el financiamiento a la operación, a diferencia del programa anterior (SUBA) y el subsecuente (UNE) | Mediante la tarifa |
| Infraestructura | | | Gobierno | Gobierno | |

Nota:* Dimensión, **Monto de la tarifa de transporte público urbano en la realización del estudio

Fuente: Elaboración propia con base a entrevistas, grupos focales y análisis de documentos.

En el cuadro se observan diferencias en la autoridad responsable del transporte público urbano: en Hermosillo es estatal y se denomina Dirección General de Transporte, en León es municipal y se denomina Dirección General de Movilidad; en León, la Ley en la materia también incorpora el término movilidad a diferencia de Sonora que continúa con la denominación de Ley de Transporte, la misma situación se observa en los discursos de los funcionarios entrevistados.

Aunque las entrevistas se analizaron en forma detallada para calificar los indicadores que se abordan en el siguiente capítulo, en este apartado presentamos las figuras 2 y 3 con las nubes de palabras de las entrevistas de dos Directores de FEMOT de Sonora y del Director General de Movilidad de León que se obtuvieron mediante el programa NVivo 11.

En estas nubes se visualiza la frecuencia de términos: a mayor frecuencia, mayor tamaño y protagonismo en la nube (Peña 2012, 251). Al comparar las nubes es posible apreciar que el discurso del Director General de Movilidad de León incorpora entre sus palabras más frecuentes, además del de Transporte Público, el término movilidad.

En los discursos de los funcionarios de Sonora, la movilidad no aparece como palabra más frecuente, en cambio sí aparecen los términos “camiones”, “gobierno”, “concesionarios”.

Otro aspecto para analizar en la dimensión *Efectividad*, fue la percepción de los usuarios que se obtuvo mediante grupos focales. Si bien no es posible hacer generalizaciones a partir de la información obtenida de esta herramienta de recolección de datos, sí ofrece una noción del imaginario de los usuarios del servicio pues revela datos a mayor profundidad que tienen que ver con sus experiencias de vida cotidiana.

Por ejemplo, una de las preguntas secundarias que se le hizo a estos grupos fue sobre qué medio de transporte usarían si tuvieran a su disposición cualquiera de las opciones, la respuesta del grupo con agremiados de la Unión de Usuarios de Hermosillo, compuesto por trabajadores asalariados y amas de casa, no fue que usarían el automóvil, sino el servicio de UBER, o bien, un transporte público de calidad. Al preguntarles por qué no optaron por el automóvil, mencionaron sus altos costos y su mantenimiento.

Los grupos focales con estudiantes de nivel profesional, usuarios del transporte público urbano, tanto en León como en Hermosillo, respondieron que preferirían el automóvil y el servicio de UBER⁴⁷. Esto nos hace darle la razón a Alcántara en relación a que la movilidad es un factor más de desigualdad y que las vías solo son medios colectivos de consumo para los que tienen acceso a diversos medios de transporte (2010).

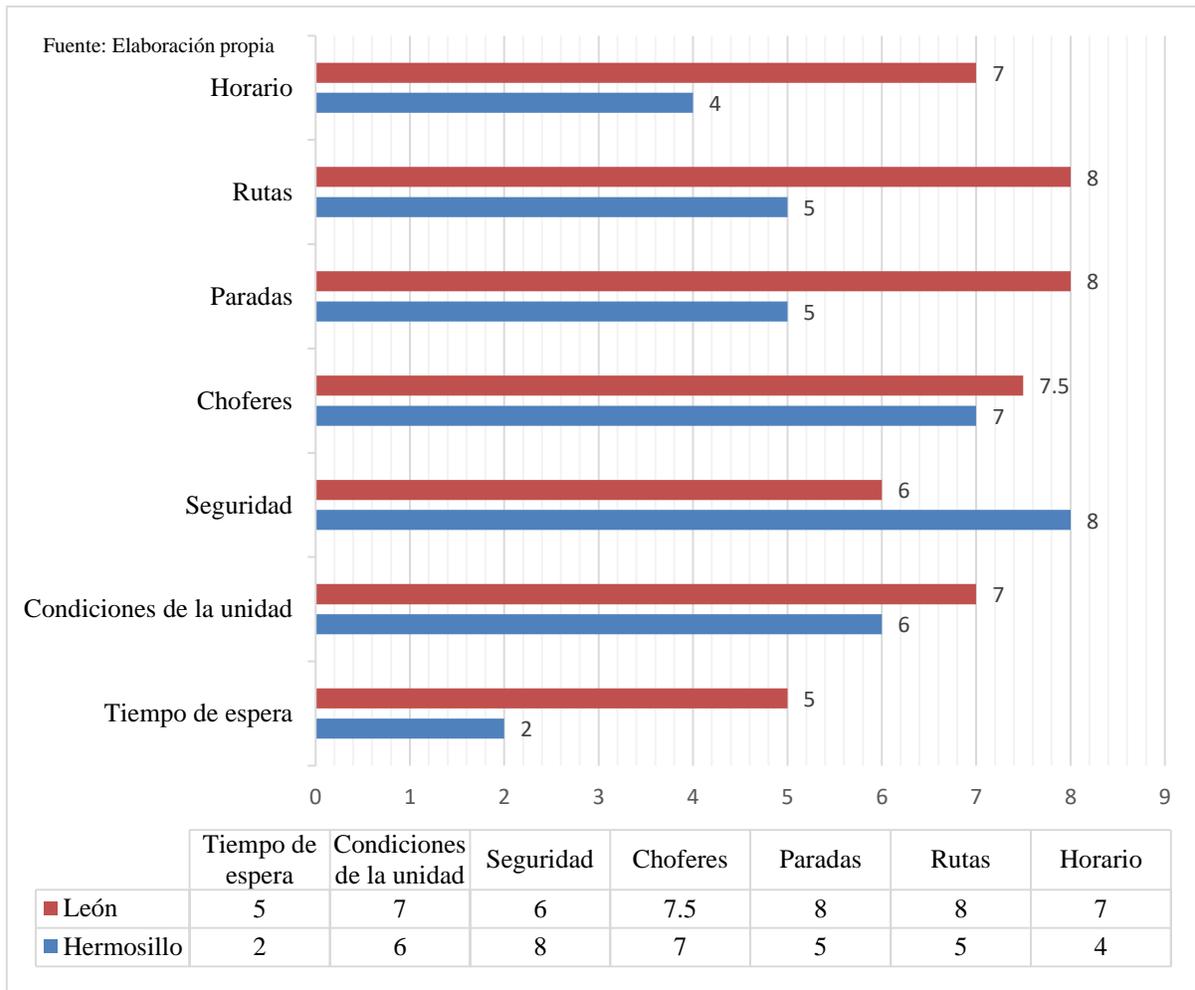
⁴⁷ Las limitaciones materiales y de tiempo en la Ciudad de León y el hecho de que no encontramos una organización como la Unión de Usuarios de Hermosillo, limitó las posibilidades de otro grupo focal en esta ciudad, adicional al de estudiantes.

En el caso mencionado del grupo focal en la Unión de Usuarios, la falta de acceso al transporte individual en la vida cotidiana de este sector de la población permeó en su imaginario social, pues no obstante las bajas calificaciones otorgadas en cuanto al tiempo de espera y de viaje y calidad del transporte público urbano en Hermosillo, al plantearles una situación hipotética, el argumento para no escoger el automóvil no fue medioambiental, sino de costos. Cabe señalar que en las opciones propuestas no estaba un transporte público de mejor calidad que el que se tiene actualmente, sino que esta alternativa fue planteada por el grupo.

Las preguntas principales a los grupos focales fueron en relación a la calidad del transporte, la gráfica 2 muestra que Hermosillo obtuvo una percepción más alta en seguridad. La calificación de los choferes fue casi similar (Hermosillo, León 7.5), así como en cuanto a las condiciones de las unidades (Hermosillo 6, León 7). Una diferencia de 3 puntos o más se observa en los rubros Horario (Hermosillo 4, León 7), Rutas (Hermosillo 5, León 8), Paradas y Tiempo de Espera.

Otro aspecto preguntado en los grupos focales fue sobre la evolución del servicio. En Hermosillo se encontró que no se percibía una evolución sino mejoras al inicio de los sexenios, cuando se adquieren nuevas unidades. En León el grupo manifestó que en los últimos 12 años se ha venido mejorando, especialmente en las unidades, aunque no estaban de acuerdo con la relación precio/calidad.

Gráfica 2. Calificación en grupos focales del TPU



Fuente: Elaboración propia en base a los grupos focales

En tecnología, el contraste lo encontramos en las aplicaciones informáticas. El cuadro 18 muestra que los dos sistemas de transporte coinciden en el uso de tarjetas de prepago y en los dispositivos para contar arribos en las puertas de los camiones. La diferencia es que en Hermosillo las tarjetas de prepago son expedidas por el gobierno a través de FEMOT y en León por la empresa Pagobús. Hermosillo tiene aplicaciones novedosas en cuanto a sets de cobro en las unidades y la ubicación de dichas unidades por GPS con la respectiva *App* a

disposición de los usuarios. En León la página electrónica de la Dirección General de Movilidad muestra las rutas, frecuencia y el tiempo estimado del recorrido escogido.

Cuadro 18. Comparativo de aplicaciones informáticas

| Hermosillo | León |
|--|---|
| <p>SUBE (2007): “Tarjeta de prepago”: tarjeta inteligente que sirve para pagar el pasaje en todos los autobuses de los tres municipios: Hermosillo, Ciudad Obregón y Navojoa.</p> <p>BUS Sonora (2011): “Tarjeta de prepago”: tarjeta inteligente que sirve para pagar el pasaje en todos los autobuses de los tres municipios y en Hermosillo la exención de dos pasajes a estudiantes. Hacia finales del sexenio información en la página incluyó datos sobre rutas y algunos indicadores</p> <p>UNE (2016):</p> <ul style="list-style-type: none"> • “Tarjeta de prepago inteligente”: sirve para pagar el pasaje en todos los autobuses de los tres municipios y otorgar tarifas preferenciales y exentas. Son plásticos con chip y antena, e incluyen nombre, tipo de usuario, saldo, vigencia e historial de traslados. Se consigue en FEMOT en Hermosillo y en las delegaciones municipales del transporte. El tiempo promedio para realizar el trámite es de 36 minutos. Se puede recargar en las tiendas de conveniencia. • Rutas mapeadas: en la página de UNE se encuentran mapas de todas las rutas de autobús de Hermosillo, ya sean rutas manejadas por el estado o por empresas operadoras. Las rutas de Ciudad Obregón y Navojoa (12 y 11, respectivamente) no se encuentran mapeadas en la página de internet (solo en una “App”). • Horarios de autobuses: En la página se encuentran los horarios de llegada de los autobuses de Hermosillo. • Los movimientos de los autobuses de Hermosillo se actualizan en tiempo real, gracias a que las unidades son equipadas con GPS. • “App” UNE Transporte Sonora: se descarga gratis en iPhone y Android y mediante ella se puede consultar: • Mapas de todas las rutas de Hermosillo, Ciudad Obregón y Navojoa. • Ubicación GPS de todos los camiones en Hermosillo y parcialmente en Obregón y Navojoa. • La duración, longitud de cada recorrido, así como la frecuencia de paso • Hora del inicio y fin del servicio y camiones disponibles por ruta (por día). | <p>Sistema Integrado de Transporte</p> <p>Una plataforma virtual, en línea y en una App, que mapea las 133 rutas de autobús, y sus paradas, dentro del área metropolitana.</p> <p>Principales características</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pago electrónico: hay una tarjeta inteligente con la que se puede pagar el pasaje en cualquier ruta. <p>Ubicación de los lugares donde se puede recargar de la tarjeta inteligente están en un mapa. Las tarjetas son expedidas por la empresa Optibús y no son personalizadas, aunque sí reconocen una tarifa preferencial a estudiantes. Las tarjetas para exención de pago usuarios de la tercera edad se acreditan por la Dirección de Movilidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rutas personalizadas: el usuario tiene la opción de ingresar sus puntos de origen y destino para que la plataforma le dé las diferentes opciones de camiones y trasbordos. • La plataforma no cuenta con información en tiempo real, tiempos de recorrido, horarios de llegada ni la frecuencia de viaje de los autobuses. |

Fuente: UNE Transporte Urbano Sonora: <http://une.sonora.gob.mx/>

Fuente: Elige tu ruta Optibús: <https://advser1.biz/>

En *estabilidad dinámica y sustentabilidad* encontramos en el sistema de transporte de Hermosillo que las entrevistas y la revisión de medios dieron cuenta de la interrupción del servicio o la disminución significativa de los camiones disponibles en ciertos períodos del sexenio 2009-2015. En León no se encontraron evidencias de interrupción del servicio, solo la necesidad de tener una mayor frecuencia de paso en horas picos, especialmente en las rutas

troncales por la sobresaturación de las unidades articuladas (orugas). En cuanto a la adquisición y financiamiento de unidades en León, esta actividad corresponde a las empresas de concesionarios.

4.2. Diferencias

Una vez analizadas las características de cada sistema, la relación entre los actores de gobierno y particulares, y entre diferentes niveles de gobierno, se encontraron:

4.2.1. Diferencia en la agencia de la política local de TPU sobre las limitaciones estructurales que condicionan la capacidad de respuesta y la generación de un valor agregado.

En ausencia de un marco de política metropolitana nacional o estatal que apoyara el desarrollo de la movilidad urbana sostenible, León pudo realizar esfuerzos de abajo hacia arriba para dar forma a una política de transporte público urbano planeada por etapas más allá de trienios o sexenios, que inició en los años 90 y que ha venido consolidándose hasta la fecha. Implicó: a) la planeación del transporte público ligada a la planeación urbana bajo un concepto de movilidad urbana y la gestión de esos proyectos para su inclusión en los planes de desarrollo y operativos, b) la reorganización de los transportistas hacia empresas integradoras orientadas a la sostenibilidad del sistema mediante la tarifa, c) modificaciones al marco institucional formal⁴⁸ otorgando la rectoría del servicio al municipio, y d) la

⁴⁸ Los cambios institucionales formales incluyeron primero un acuerdo en 1994 para crear la Subdirección de Transporte Público en el Municipio que permitió la primera revisión físico mecánica, luego, en 2002, la modificación de la Ley de Transporte facultó al municipio de León sobre concesiones, rutas y regulación del transporte público urbano colectivo, que permitió gestionar recursos e instrumentar el SIT Optibús y crear la

inversión de recursos públicos para proyectos específicos, principalmente de infraestructura de acuerdo a las etapas proyectadas.

Todo esto elevó el nivel de negociación entre los actores y fue facilitado por el grado de descentralización de León, ya que a pesar de que no es la capital del estado, es la ciudad con mayor número de población y peso económico e históricamente ha pugnado por la autonomía en sus decisiones. De tal forma que, con el paso del tiempo, el sistema de Transporte Público Urbano de León fue avanzando con las etapas planeadas, a pesar de los cambios de gobierno y de partido en el municipio. En 2013 hubo cambios en la Ley de Planeación Estatal para otorgar a los Institutos de Planeación Municipal de Desarrollo la facultad de elaborar el Plan Municipal de Desarrollo, con visión de largo plazo (25 años), y con una revisión cada cinco años, librando así los cambios de administración municipal. Además, se incluyó la participación del IMPLAN en la elaboración del Programa de Gobierno (del trienio) y los programas operativos anuales.

Hermosillo, por su parte, es la ciudad capital y también la de mayor población y peso económico de la entidad, pero no tiene rectoría sobre el servicio de transporte público urbano, ya que es de competencia estatal. En este contexto, y luego de que en 2005 se pasara de hombre-camión a empresa concentradora, se actualizara el sistema de cobro a través de tarjetas y se iniciara con la introducción del aire acondicionado en los camiones, parecía lógico avanzar hacia una mayor oferta en el transporte público, sin embargo, la iniciativa del ayuntamiento de Hermosillo, anunciada en 2011, relativa a la implementación de un sistema BRT, que se integraría en 2012 al programa Bus Sonora, no prosperó porque las acciones

Dirección General de Movilidad, dependencia clave en para determinar tarifas y aplicar sanciones así como para participar en la planeación y administración de recursos, en coordinación con otras dependencias.

estatales no estaban alineadas con la iniciativa del municipio para atraer los recursos federales necesarios para este propósito⁴⁹. Es decir, los esfuerzos municipales por modernizar el servicio pudieron y pueden, en el futuro, ser excluidos por la dinámica que opera a niveles institucionales más altos, como es el gobierno estatal y federal, en este caso por los recursos que implica y la acreditación de facultades para obtener esos recursos. Así también, un programa estatal de transporte público urbano puede no estar alineado con las inversiones en el desarrollo urbano municipal, sobre todo en ausencia de una planeación urbana de largo plazo. Esto no sólo cuestiona las capacidades y esfuerzos gestión, sino los arreglos institucionales formales y no formales alrededor de una política de transporte⁵⁰.

4.2.2. Diferencias en la cogestión y la toma decisiones que impactan la efectividad y sustentabilidad del sistema

En León se dio una relación entre cambios en la organización de transportistas e implementación del sistema integrado de transporte, con autobuses BRT como proyecto detonador, que ha permitido que el aforo y la tarifa garanticen un sistema sostenible que reduce los riesgos de suspensión del servicio. La tarifa es 2 pesos más alta que la de

⁴⁹ Según entrevista del 17 de marzo de 2017 a Guadalupe Peñúñuri Soto, Directora del IMPLAN Hermosillo.

⁵⁰ En Hermosillo, el cambio de hombre-camión a empresa concentradora fue en 2005 con el programa SUBA que antecedió a Bus Sonora. Las Reglas de Operación de SUBA incluían líneas estratégicas en organización, rediseño de rutas, sistemas de pago y control de ingresos, mejoramiento de infraestructura y sustitución de unidades. La revisión de la tarifa debería ser anual, por lo que al no cumplirse, el Gobierno del Estado otorgó un subsidio a la operación. Al cambiar la administración en 2009, el subsidio se suspendió, lo que aunado a la falta de incremento de la tarifa provocó que la empresa SICTUHSA acumulara adeudos e iniciara una etapa aguda de conflictos en el transporte público en Hermosillo (controversia por 600 millones de pesos para el rescate del transporte- el Congreso del Estado modificó el objeto del crédito 10 meses después de su primer dictamen para destinar una parte al pago del subsidio por pasajes gratuitos a estudiantes del programa Bus Sonora-; también conflictos por el prepago). El sexenio 2009-2015 no recibió ni desarrolló un plan de largo plazo para el Transporte Público Urbano. Además, no encontramos evidencias de un documento formal del Programa Bus Sonora o sus reglas de operación. Estas circunstancias, y el hecho de que el propio gobierno, a través de FEMOT, operara una parte del servicio, evidenció que el ejecutivo estaba asumiendo la rectoría del servicio sin un esquema claramente definido de financiamiento, inversión y operación que alineara a los diferentes actores por encima de los intereses de grupo (Fuente: revisión documental y entrevistas realizadas entre 2015 y 2017).

Hermosillo pero, en cambio, sí permite transbordos. Los apoyos a la operación, según la entrevista al Director General de Movilidad de León, son inversiones en infraestructura prevista en las Etapas del SIT-Optibús y que significan gastos por única ocasión.

En Hermosillo, el Gobierno del Estado, rector del transporte, implementó un programa basado en la actualización de camiones y la tecnología para el cobro, pero sin un plan a largo plazo, ni un proyecto como la introducción de camiones tipo BRT que permitiera avanzar hacia una tarifa técnica para la sostenibilidad del sistema a través de ingresos propios. Los aportes del programa Bus Sonora fueron los cambios a la ley para hacer obligatorio el encendido del aire acondicionado y la exención de pago a estudiantes de dos pasajes diarios, este último; si bien es un ahorro para la población, se tradujo en una deuda para el gobierno y la amenaza latente de la disminución de camiones disponibles en caso de que los concesionarios no recibieran las transferencias de recursos por el pago de subsidios.

Otra diferencia significativa en la organización del servicio, se encuentra en la constitución y manejo de recursos para la modernización del transporte. En León, se creó un Fondo con la aportación proporcional de los concesionarios y constituye el aval para los créditos para la actualización de camiones. En Sonora, los recursos para la modernización del transporte son públicos y no siempre son recuperables, como los que formaban parte de un crédito autorizado por el Congreso del Estado y que se utilizaron para el subsidio de pasajes.

Una diferencia más la encontramos en la tarifa. En León se actualiza en promedio cada 2.5 años, en Sonora, las últimas actualizaciones fueron en 2006, 2012 y 2017. En León, sólo en los periodos de revisión, se forma una comisión de funcionarios municipales y representantes de concesionarios que analizan los costos para posteriormente someter a Cabildo un acuerdo tarifario. En Sonora permanece como competencia estatal, pero han

cambiado las instancias facultadas para determinar la tarifa: el Congreso del Estado de 2002 a 2010, seguido del Ejecutivo Estatal (que decretó la tarifa de 2012) y, en diciembre de 2013, se creó un organismo autónomo para este fin y para emitir normas de calidad: el Consejo Ciudadano del Transporte Sustentable. Este organismo cuesta 10 millones de pesos anuales. También difiere la exención de pago de tarifas. En 2011, con el Programa Bus Sonora, se anunció la gratuidad de dos pasajes diarios a estudiantes, el Gobierno del Estado pagaría ese subsidio a los concesionarios. En los hechos, la intermitencia primero y después la falta de pago, provocó múltiples conflictos entre concesionarios y autoridad que afectaron la frecuencia de paso, al disminuir el número de camiones disponibles bajo el argumento de falta de recursos para su mantenimiento. En diciembre de 2013, se otorgó categoría de ley a los pasajes gratuitos a estudiantes, incorporando su cálculo en la fórmula de la tarifa técnica, que a la fecha no se aplica. León, por su parte, incorporó la gratuidad a los adultos mayores en el acuerdo tarifario de 2014, sin que mediara pago de subsidio.

Una vez que cambió la administración responsable del transporte en cada sistema, observamos también una variación en la forma de hacer frente a la modificación de la carga financiera de la concesión por las tarifas exentas: en el acuerdo tarifario de León, aplicable a partir de enero de 2017, se contempló la reducción del padrón de adultos mayores limitándolo a sólo a los adultos mayores vulnerables según los indicadores de CONEVAL, además el municipio se comprometió a absorber 50% de ese costo y el otro 50% los concesionarios. En Sonora, para hacer frente a la gratuidad de los dos pasajes diarios a estudiantes, se asignaron recursos para el pago de la totalidad del subsidio.

4.3 Similitudes

Asimetría en el poder y participación de actores

Los dos sistemas registran una asimetría en el poder y participación de actores. Tanto en León como en Hermosillo, los usuarios del servicio tienen poca participación en el diseño e implementación de las políticas de Transporte Público Urbano.

En León no detectamos organizaciones en seguimiento permanente al transporte público urbano, la revisión de medios solo mostró a organizaciones manifestándose por incrementos de tarifa. Por su parte, el IMPLAN desarrolló una metodología para incorporar la participación ciudadana en la construcción del Plan Municipal de Desarrollo que incluye el tema del transporte público urbano. Esto supone en León cierta subsidiariedad a los usuarios por la relación academia-planeación-gobierno, donde la participación guiada por el IMPLAN, ubica a la autoridad como el gran árbitro de esa participación.

En Hermosillo, el Consejo Ciudadano del Transporte Sustentable, a pesar de su denominación y de estar conformado por representantes de diversos sectores, es más un consejo de expertos que de representación, pues no tiene una metodología para incorporar la participación de la sociedad, tampoco un sitio electrónico donde se puedan revisar sus acciones, incluso hasta 2016 no tenía una sede a donde dirigir o entregar un oficio. Cabe señalar que en Hermosillo encontramos evidencias de ciertas acciones no sistematizadas y a iniciativa de los ciudadanos: La Unión de Usuarios realiza encuestas que entrega a la Dirección General del Transporte; en redes sociales y en medios de comunicación mantiene actividad permanente uno de los integrantes de los denominados Vigilantes del Transporte.

No obstante lo anterior, tanto en León como en Hermosillo, los participantes en grupos focales manifestaron que nunca habían sido consultados sobre el tema. Entonces el diálogo más evidente es entre representantes de concesionarios y autoridad para llegar a

acuerdos, o desacuerdos en algunas ocasiones, como en Hermosillo donde los conflictos afectaron el servicio.

Monopolios en la prestación del servicio

En ninguno de los dos sistemas de transporte se aprecia que puedan cancelarse concesiones por no tener el mismo número de unidades operando que de concesiones autorizadas, dado el esquema de empresas integradoras o concentradoras del transporte. También encontramos que ambos sistemas enfrentan una monopolización fáctica del servicio por ese esquema de empresas concentradoras e integradoras de concesionarios que representan el contrapeso real al gobierno. Es preciso aclarar que en el caso de León, las entrevistas y la revisión de medios no evidenciaron que ese contrapeso se traduzca en conflictos permanentes que amenacen el servicio, ni siquiera en el periodo 2012-2015 donde la gestión de Gobierno Municipal de León estuvo a cargo de un partido distinto (PRI) al que gobernaba cuando se conformaron las empresas concentradoras del transporte (PAN). En el sexenio 2009-2015 de Sonora, se cuestionó el monopolio de la empresa SICTUHSA, y si bien surgieron otras empresas (SIENTE, PORTUS), no se emitió una reglamentación para evitar el monopolio.

4.3. Particularidades

Un hallazgo peculiar fue que el sistema más desarrollado de transporte no sea el que utilice la tecnología más avanzada para el cobro a bordo de los camiones o para la ubicación de dichos camiones. En Hermosillo, los choferes no tienen contacto con el efectivo pues utilizan un set que, además de reconocer la tarjeta de prepago, tiene un contador electrónico del

efectivo. En León⁵¹, los camiones de rutas alimentadoras y auxiliares todavía usan cajas de madera con compartimientos para las monedas. Además, en Hermosillo, a partir de 2016, los usuarios pueden ubicar los camiones en tiempo real con una aplicación electrónica; en León, la página oficial muestra los tiempos estimados de frecuencia de paso y duración de viaje.

Conclusiones del capítulo

A través del estudio comparativo orientado por las dimensiones Capacidad de Respuesta (inputs) y Efectividad (outputs) como Capacidades de organización y los poderes compensatorios reflejados en la resiliencia (estabilidad dinámica y sostenibilidad -resultados del sistema), corroboramos que los sistemas de transporte y los niveles de gobierno coexisten en diferentes combinaciones institucionales (Hendriks, 2014; Pierre, 2005), lo que no es un problema en sí, sino que los resultados obtenidos son diferentes: luego de analizar las diferencias, similitudes y particularidades podemos afirmar que la buena gobernanza del transporte público urbano es sensible a los cambios en la disposición de la estructura institucional del Sistema, y que las distintas combinaciones institucionales que dan forma e instrumentan una política pública y su gestión entre actores públicos y privados y distintos niveles de gobierno son clave para establecer los arreglos de gobernanza necesarios para alcanzar los objetivos planteados.

⁵¹ De acuerdo a la observación participante de noviembre de 2016.

Capítulo 5. El Análisis del TPU de Hermosillo desde la perspectiva del Modelo de Buena Gobernanza Urbana de Hendriks.

El objetivo de este capítulo es presentar el análisis de la información empírica de acuerdo a las variables e indicadores asociadas a la adaptación del modelo de Buena Gobernanza de Hendriks. En las dimensiones Capacidad de respuesta, Efectividad y Resiliencia del modelo se analizan los hallazgos tanto del sistema de Hermosillo como de León, lo que complementa el estudio comparativo del capítulo anterior. Respecto a las dimensiones *justicia Procesal* y *Contrapesos*, su análisis se centró sólo en el Transporte Público Urbano de Hermosillo, ya que la perspectiva que se requiere sobre estas dimensiones es endógena, pues se refiere al cumplimiento de lo establecido por la ley y al sistema político local de nuestra unidad de análisis principal. Los resultados se presentan en tablas y gráficas que indican el cumplimiento de los indicadores y la calificación de las variables de acuerdo a su proximidad al modelo.

A continuación analizaremos las cinco dimensiones del modelo de Hendriks.

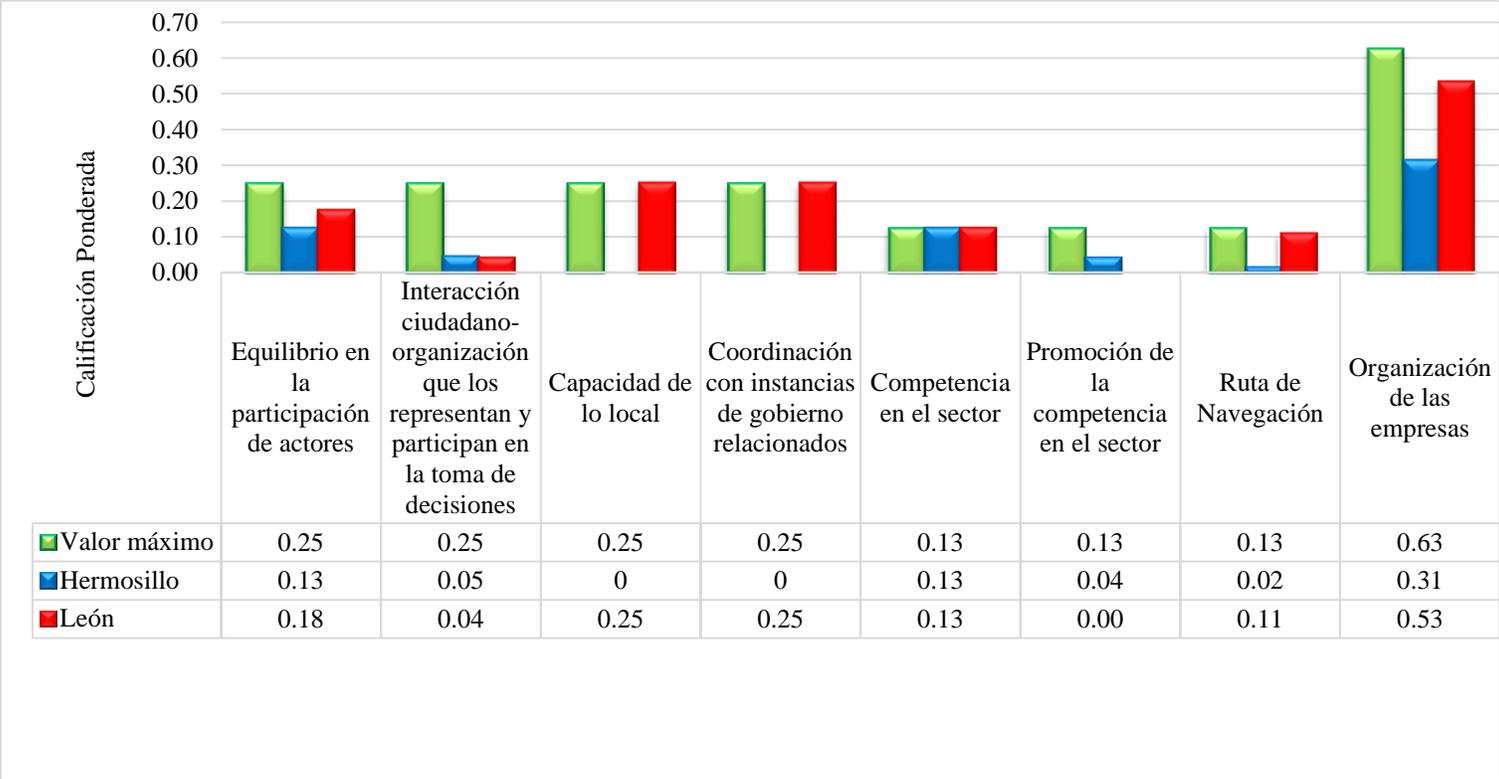
5.1. Capacidad de respuesta

Esta dimensión examina cómo los actores del transporte público urbano representan a la sociedad y participan en la toma de decisiones así como en su organización. En el modelo de

Hendriks, la buena gobernanza puede ser considerada sensible en el grado y la forma en que se ha organizado la representación, la participación, la accesibilidad y la apertura.

En esta investigación la *Capacidad de Respuesta* está determinada por las subdimensiones Participación en la Toma de Decisiones y Organización de la Cogestión de este servicio público. La primera subdimensión está asociada a las variables *Equilibrio en la participación de actores*, *Interacción ciudadanos-organizaciones representativas*, *Capacidad de lo local* y *Coordinación las instancias de gobiernos relacionadas*. La segunda subdimensión, Cogestión, está relacionada con las variables, *Competencia en el Sector*, *Promoción de la competencia en el sector*, *Ruta de Navegación* y *Organización de las empresas*, cuyos valores alcanzados, se observa en la gráfica 3.

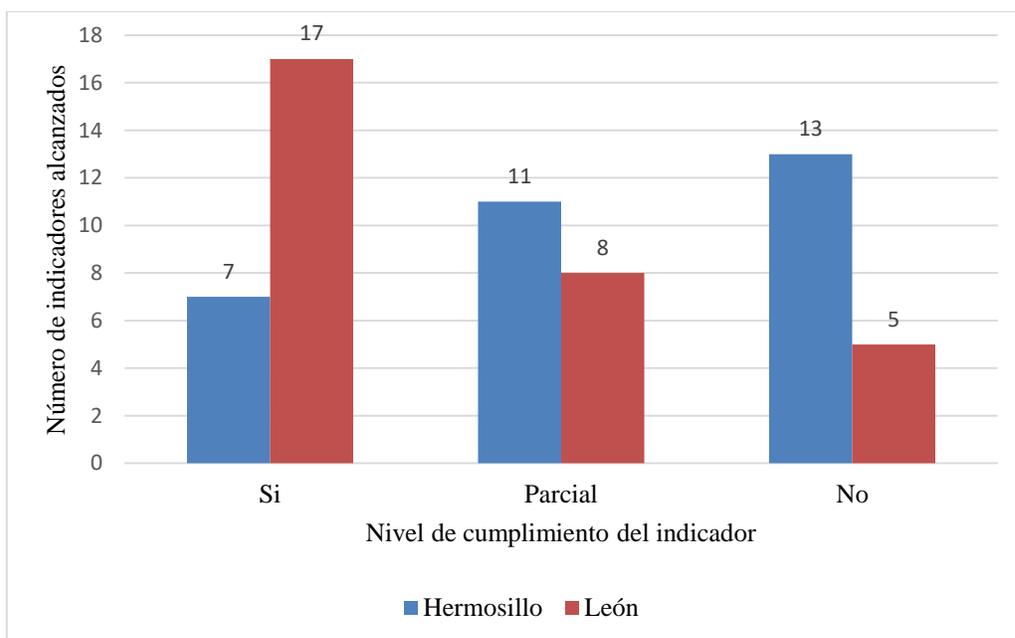
Gráfica 3. Capacidad de respuesta. Evaluación por variable



Fuente: Elaboración propia en base a la información de campo

En la gráfica 4 se observa que Hermosillo cumplió con 23% de los indicadores (7), en 33% obtuvo una calificación media del cumplimiento (11) y no cumplió con 43% de los indicadores (13). León, por su parte, cumplió con 57% de los indicadores (17), obtuvo cumplimiento parcial en 27% (8) y en 17% no cumplió (5). Los detalles se muestran en el Anexo 5.

Gráfica 4. Indicadores de la Capacidad de Respuesta



Fuente: Elaboración propia con base información obtenida en trabajo de campo.

Los resultados de esta dimensión hacen evidente que los dos sistemas requieren mejorar la interacción con los ciudadanos, así como promover la competencia en el sector, evitando monopolios. Hermosillo requiere además de una ruta de navegación a través de la planeación de largo plazo con una visión de movilidad urbana y de mejora del servicio con la profesionalización de las empresas. Además, necesita incrementar la oferta de transporte público, por lo que debe concretar el proyecto de camiones de tránsito rápido, rediseñar rutas

e implementar transbordos. Esto podría permitir el avance hacia la tarifa técnica, tanto por el ajuste a la tarifa como por el incremento del aforo. Hermosillo tiene como fortaleza el uso de nuevas tecnologías para monitoreo de camiones y cobro al interior de la unidad, esto también posibilita el tránsito hacia datos abiertos en el transporte público. León tiene como fortaleza el poder de lo local, la relación de la planeación urbana con el desarrollo del programa de transporte público urbano y una mayor profesionalización de las empresas de transporte.

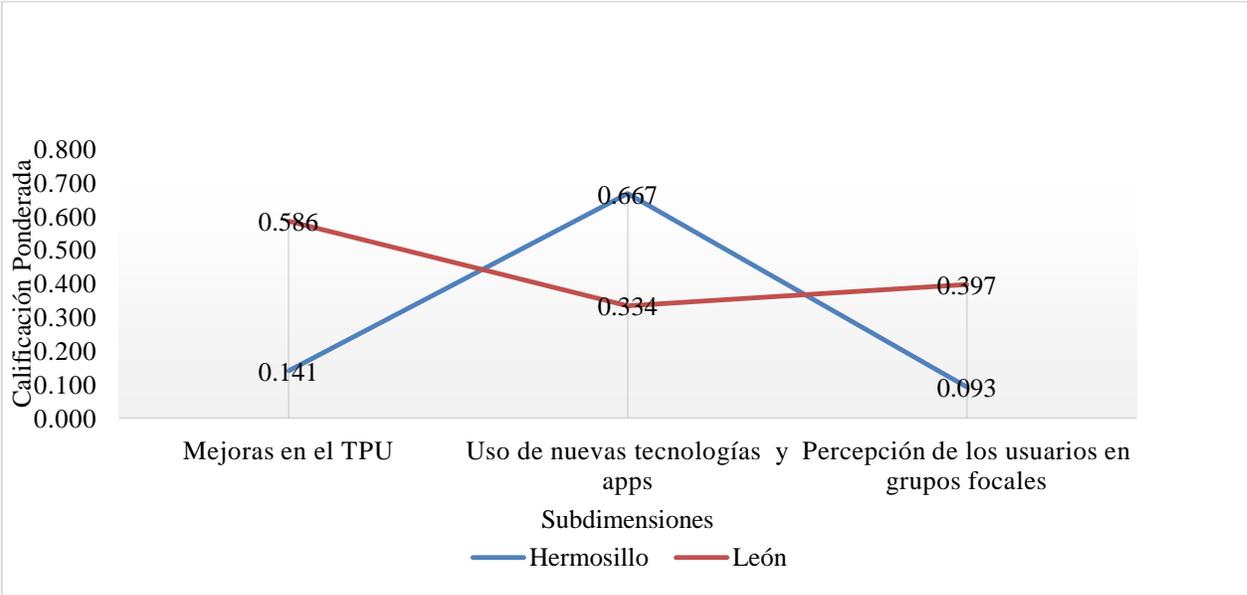
5.2. Efectividad

Para evaluar qué tan eficazmente se actúa sobre las demandas del servicio y se produce un valor agregado, las variables analizadas fueron *mejoras en el sistema de transporte público urbano, el uso de nuevas tecnologías y aplicaciones y la percepción de los usuarios*, relacionadas con 18 indicadores. Hermosillo cumplió con 2 indicadores, en 5 alcanzó nivel medio y 11 no cumplió. León por su parte cumplió con 7 indicadores, con 4 no y en 5 alcanzó nivel medio (anexo 6). León tiene áreas de oportunidad en la inversión en nuevas aplicaciones para la ubicación de camiones en tiempo real, así como el sistema de cobro en los camiones de rutas alimentadoras y auxiliares. León mostró efectividad en la incorporación de más rutas al Sistema Integrado de Transporte (SIT) posibilitando mayor número de transbordos con un solo pago, en la promoción del uso de modos de transporte no motorizado (ampliación de ciclovías y proyectos de conexión al SIT, en el alcance de las metas planteadas en el Programa de Transporte y en la percepción de la evolución lineal y ascendente del sistema. En Hermosillo, en cambio, donde los avances han sido cíclicos por sexenio y programa, que

decaen cuando las unidades requieren mayores costos de mantenimiento, los usuarios solo reconocieron una evolución constante en la renovación de las unidades.

En ambos sistemas los usuarios de los grupos focales no consideraron que el tiempo de espera y el de traslado hubieran disminuido, tampoco estuvieron de acuerdo con la relación costo/calidad, lo que indica lo sensible de este servicio, por lo que cualquier proyecto, aun cuando sea muy desarrollado, debe tener el pulso de su impacto en la sociedad.

Gráfica 5. Evaluación de las variables de Efectividad



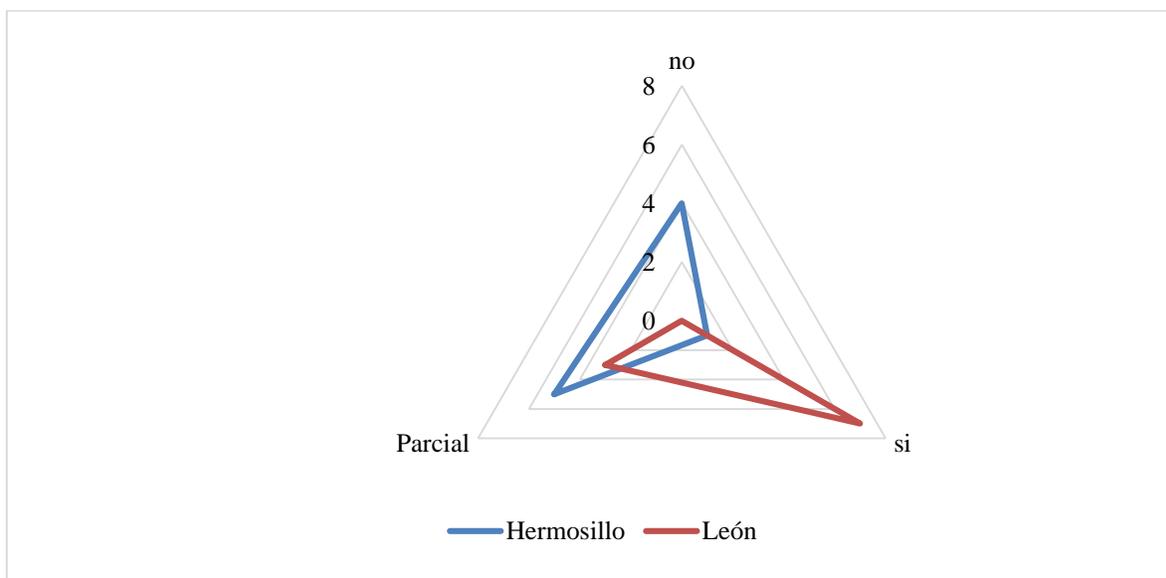
Fuente: Elaboración propia con base a la información de campo

5.3. Resiliencia

Para analizar los resultados como sistema y la robustez de la manera en que el sistema está constituido, es decir, la resiliencia, se analizaron las subdimensiones Estabilidad Dinámica, asociada a 3 variables y 5 indicadores, y la Sostenibilidad asociada a 4 variables y 5 indicadores. Del total de los 10 indicadores de resiliencia, Hermosillo cumplió 1,

medianamente 5 y no cumplió 4. Por su parte León cumplió con 7 de los 10 indicadores y en 3 alcanzó un nivel medio. Esto hace que la resiliencia sea la dimensión donde se alejan más los dos subsistemas ya que León alcanzó 90% de la calificación máxima ponderada, mientras que Hermosillo sólo 33%. Los detalles se muestran en el anexo 7, pero en general indican que el sistema en Hermosillo es menos resiliente que León, porque su calificación en la variable *Estabilidad Dinámica* se afectó al presentarse evidencias de paro del servicio o disminución significativa de camiones disponibles⁵²; así también porque se alteró el equilibrio financiero de la concesión⁵³ por el pasaje gratuito a estudiantes, que si bien fue compensado por transferencias de recursos, al ser intermitentes o suspendidas, afectaron el servicio al alargar las frecuencias de paso.

Gráfica 6. Cumplimiento de Indicadores de Resiliencia



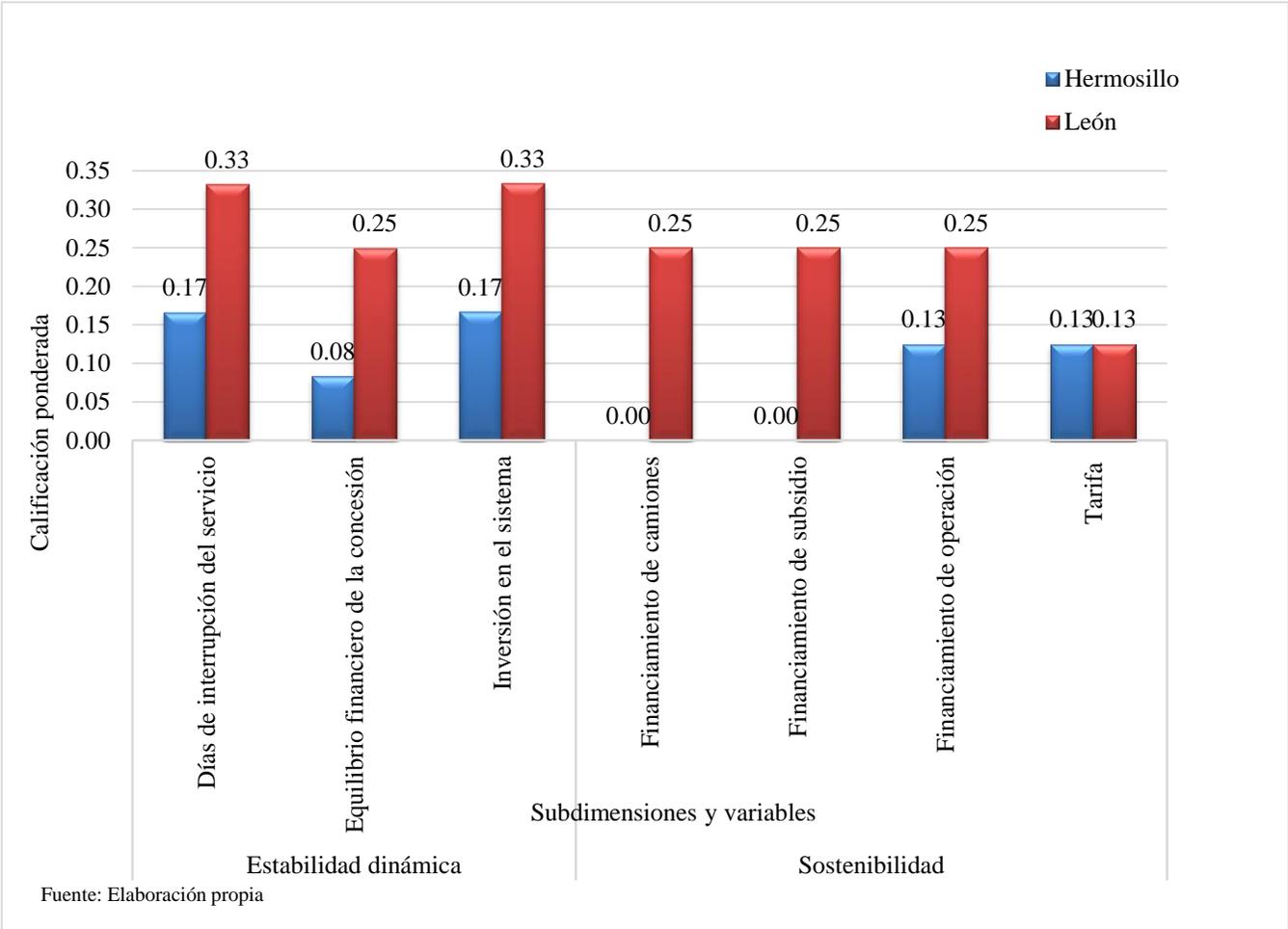
Fuente: Elaboración propia en base a la información de campo

⁵² Se registró un paro de servicios el 3 de marzo de 2010 (por la muerte de un líder de transportistas en Cd. Obregón), y en diversos períodos del sexenio, disminuyó el número de camiones disponibles por falta de pago de subsidios y hubo amenazas de paro por la falta de pago de prestaciones a operadores. Entrevista a presidente de SICTHUSA en marzo de 2017).

⁵³ La afectación del equilibrio financiero puede provenir de: a) actos de la autoridad relacionados directamente con la concesión, b) medidas generales de orden legislativo o reglamentario y c) acontecimientos externos, que no dependen de ninguna manera de las partes, que vengán a hacer más onerosa la situación del concesionario (Ramos 2011, 35-36).

En la variable *Sostenibilidad*, Hermosillo también obtuvo baja calificación porque requiere subsidios para mantener la operación del sistema y préstamos de o con aval del gobierno para la renovación de camiones. Esto hace vulnerables a usuarios y servicio cuando los recursos a transferir no están sólidamente asignados en el presupuesto del gobierno o cuando no fluyen con regularidad. Además, limita la posibilidad de focalizar recursos públicos a inversiones estratégicas de movilidad urbana. La gráfica 7 muestra las calificaciones por variable de cada sistema de transporte.

Gráfica 7. Evaluación de las variables de Resiliencia

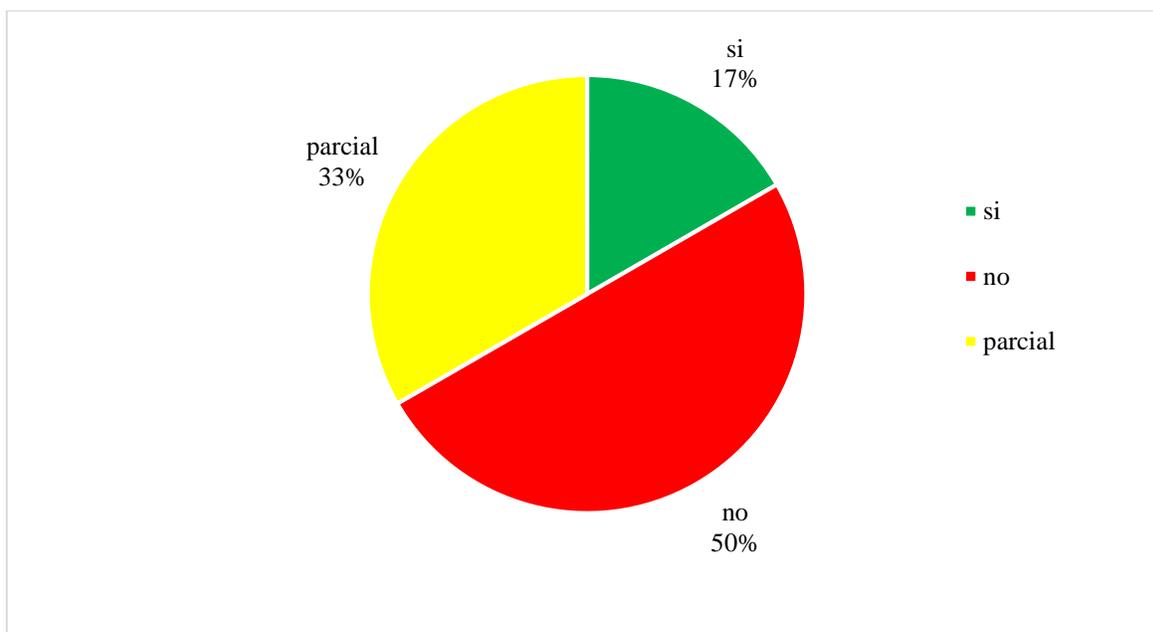


Fuente: Elaboración propia en base a la información de campo

5.4. Justicia procesal

Esta dimensión mide la percepción de los actores en relación al ambiente de legalidad en el que se desarrolla el sistema de Transporte Público Urbano de Hermosillo. Al igual que en las dimensiones ya analizadas, se presenta en el anexo 8 un cuadro con el detalle de la evaluación de los indicadores y variables. La gráfica 8 muestra que de los 12 indicadores, Hermosillo cumplió con el 17%, parcialmente con 33% y no cumplió el 50%.

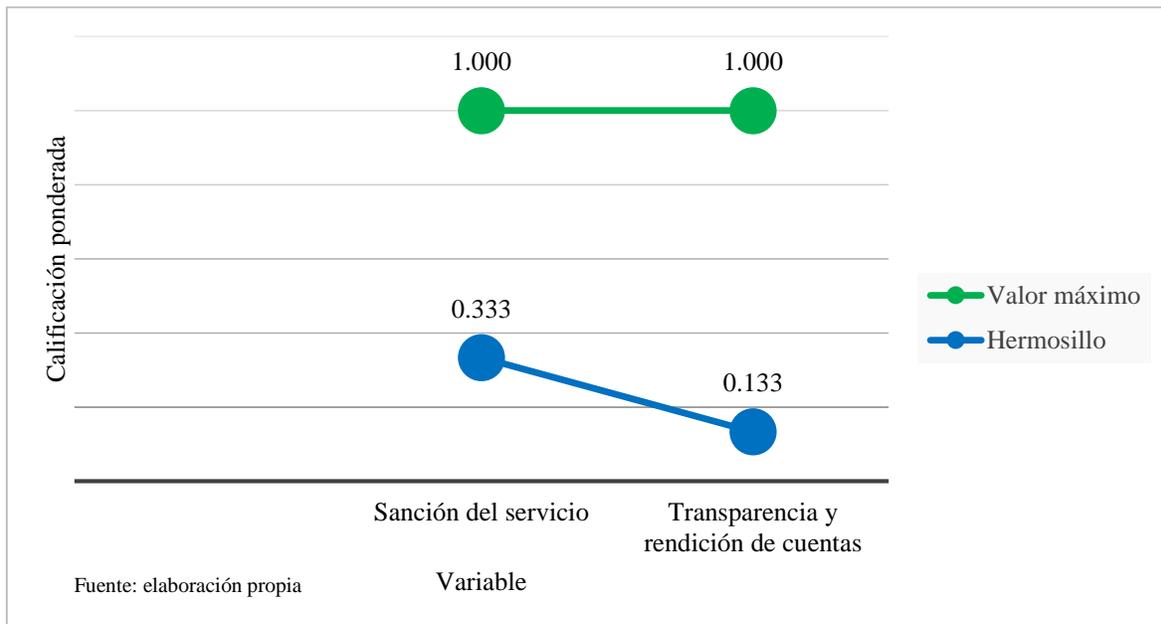
Gráfica 8. Cumplimiento de Indicadores de Justicia Procesal



Fuente: Elaboración propia en base al trabajo de campo

El análisis de la *Aplicación de la ley*, se realizó a través de las variables *Sanción del servicio*, *Transparencia* y *Rendición de Cuentas*. Las calificaciones alcanzadas nos indican que la proximidad a la adaptación del modelo fue de 33% para sanción del servicio y de 13% para Transparencia y rendición de cuentas

Gráfica 9. Evaluación de variables de Justicia procesal en TPU Hermosillo



Fuente: Elaboración propia en base al trabajo de campo

Sanción del Servicio.

De acuerdo a las entrevistas con autoridades y concesionarios, en Hermosillo sí se aplican sanciones al servicio de transporte público urbano, básicamente por el estado de las unidades, no así por la frecuencia de paso. Además, bajo el esquema de empresa concentradora no es viable cancelar concesiones a menos que el concesionario no cumpla con el pago anual de dicha concesión. La percepción de concesionarios y el representante de la Unión de Usuarios es que en el sexenio 2009-2015, la aplicación efectiva de sanciones disminuyó o se aplicó con omisiones. Incluso, previo a la aplicación del programa Bus Sonora, se enviaron una cantidad extraordinaria de sanciones a SICTUHSA, pero que según la entrevista con Medardo Chávez, no pasó nada, pues la empresa envió una carta solicitando su cancelación, el resultado fue que dichas sanciones ni se cancelaron ni se hicieron efectivas. En la oficina

de la Delegación del Transporte en Hermosillo se encuentran las carpetas con las sanciones levantadas, pero no todas tienen un seguimiento, como ya mencionamos.

Otro aspecto a analizar es la aplicación de subsidios relativos a la exención de pago de dos pasajes diarios a estudiantes durante el ciclo escolar, que en el segundo capítulo mencionamos que no se aplicó en forma general en los tres municipios que abarcaba el programa Bus Sonora, con ello se afectó la exactitud de la aplicación de la ley, ya que sólo los transportistas de Hermosillo aplicaban dicho subsidio.

Transparencia y rendición de Cuentas.

En capítulos anteriores, señalamos una limitada información al público en general sobre los datos que genera el servicio de transporte público, que si bien mejoraron hacia final del sexenio en 2015 y parcialmente se abrieron en 2016 para arrancar con la aplicación electrónica para el monitoreo de camiones, aún son limitados para realizar análisis. Además, la propia autoridad no publica o no mantiene en su portal indicadores del sistema de Transporte Público Urbano. Mayormente preocupante es que el Consejo Ciudadano del Transporte haya recibido observaciones del ISAF por no hacer público su quehacer, por no ofrecer información a la ciudadanía.

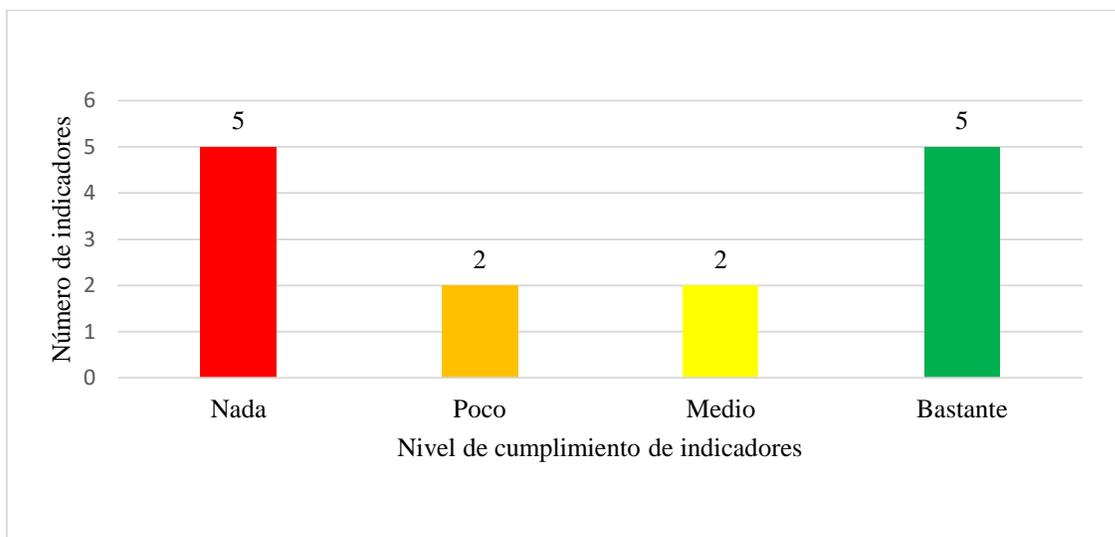
Sin embargo, el principal foco rojo durante el sexenio 2009-2015 fueron las observaciones del ISAF relativas al ejercicio y comprobación del crédito por 600 millones de pesos para la modernización del transporte, que derivó en quejas contra funcionarios, en un proceso legal que aún continúa.

5.5. Contrapesos

De acuerdo a Hendriks (2014), esta dimensión se refiere al equilibrio de intereses, la institucionalización de las fuerzas compensatorias y las responsabilidades, es decir, con actores, oficinas y los diferentes órganos, controlándose entre ellos.

A través de las entrevistas a los diferentes actores pudimos evaluar si la Dirección General de Transporte como dependencia rectora del Transporte Público en el Estado, El Congreso del Estado como poder un independiente del Ejecutivo, los concesionarios constituidos ahora como empresas de transporte y los usuarios ejercen entre sí fuerzas compensatorias del Sistema de Transporte Público Urbano. Los detalles se muestran en el anexo 9, donde se observa que de los 14 indicadores, el sistema de transporte urbano en Hermosillo cumple con 5, en nivel medio 2, en nivel bajo 2 y no cumple 5, tal como se aprecia en la gráfica 10 que presentamos a continuación:

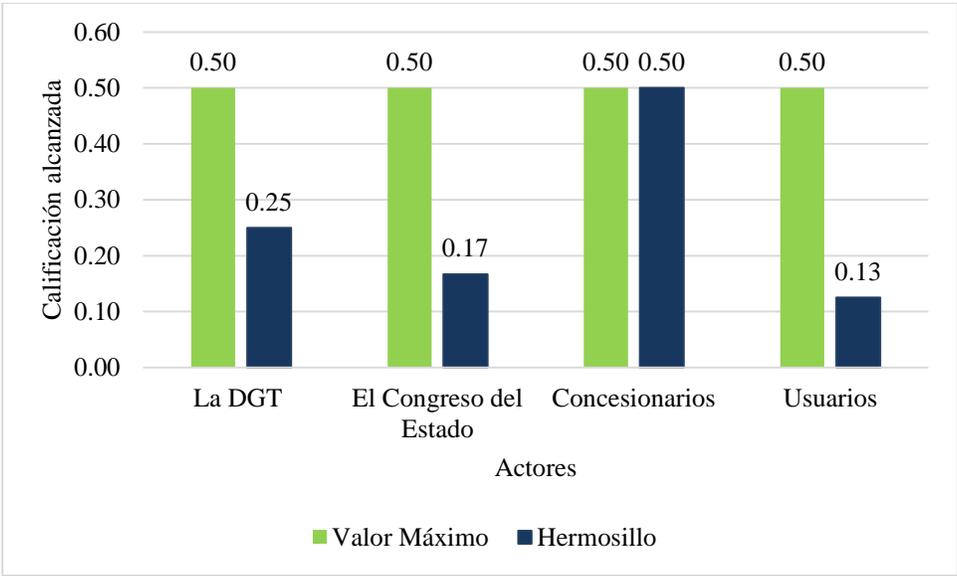
Gráfica 10. Cumplimiento de indicadores de la Dimensión Contrapesos



Fuente: Elaboración propia en base al trabajo de campo

En la siguiente gráfica, la número 11, se observa que las fuerzas compensatorias con mayor calificación son los concesionarios y el gobierno, y por lo tanto constituyen los contrapesos del sistema por encima de los otros actores. La actuación del Congreso del Estado, a partir de 2011 en que ya no determina la tarifa, tiene solo en la autorización de recursos presupuestales y de fiscalización a través del ISAF.

Gráfica 11. Calificación por variable de la dimensión Contrapesos del TPU Hermosillo



Fuente: Elaboración propia en base al trabajo de campo

Los usuarios no son reconocidos como contrapeso por los concesionarios que además, de acuerdo a los grupos focales y a las entrevista con actores, no se perciben representados en el Consejo Ciudadano de Transporte Sustentable. Cabe señalar que del CCTS no encontramos elementos empíricos para determinar su actuación como contrapeso en la determinación de tarifa y normas de calidad desde su creación hasta 2015. Sólo en 2016 se emitieron normas y tarifas para el transporte foráneo y en 2017 sobre el transporte público

urbano. No obstante la limitada actuación del CCTS, los usuarios sí tienen un factor latente de contrapeso en el flujo de efectivo que generan en el sistema, ya que como mencionara en entrevista el Presidente de SICTUHSA, el transporte público urbano es el único servicio donde se paga por adelantado y, ante la falta de incremento de tarifa y la falta de pago de subsidios por el gobierno, fue precisamente el flujo de efectivo lo que permitió mantener la operación del sistema, aunque no así la frecuencia de paso.

Conclusiones del capítulo

A la luz de la evaluación de los indicadores y su comparativo, aun cuando los dos sistemas establecieron políticas públicas, cambios en los marcos legales y arreglos entre actores públicos y privados, la forma de organización del Transporte Público Urbano en León refleja un mayor nivel de gobernanza que el de Hermosillo. En este sentido, no todos los arreglos institucionales establecidos entre actores públicos y privados para el alcance de metas, pueden considerarse arreglos de buena gobernanza urbana a luz de sus resultados, según el modelo de Hendriks (2014).

Capítulo 6. Resultados

En los capítulos 4 y 5 se analizó la información a través de un comparativo y del modelo de Hendriks respectivamente. En el presente capítulo interpretamos esa información para presentar los resultados, responder al planteamiento de la investigación y validar las hipótesis. El capítulo está estructurado en dos partes. En la primera se presentan cuadros y gráficas que muestran el cumplimiento de los objetivos planteados y su aporte. En la segunda parte se analizan la hipótesis principal y las secundarias y se responde la pregunta de investigación.

6.1. El aporte de los objetivos específicos

La propuesta de investigación fue realizar un estudio que, bajo la perspectiva que ofrecen los estudios comparativos y el modelo de Buena Gobernanza Urbana de Hendriks, nos permitiera determinar si efectivamente se implementó una nueva forma de gobernar en materia de transporte público urbano en Hermosillo y si este cambio abonó a la calidad de su gobernanza en la gestión estatal 2009-2015. Por lo que se estableció el siguiente objetivo general:

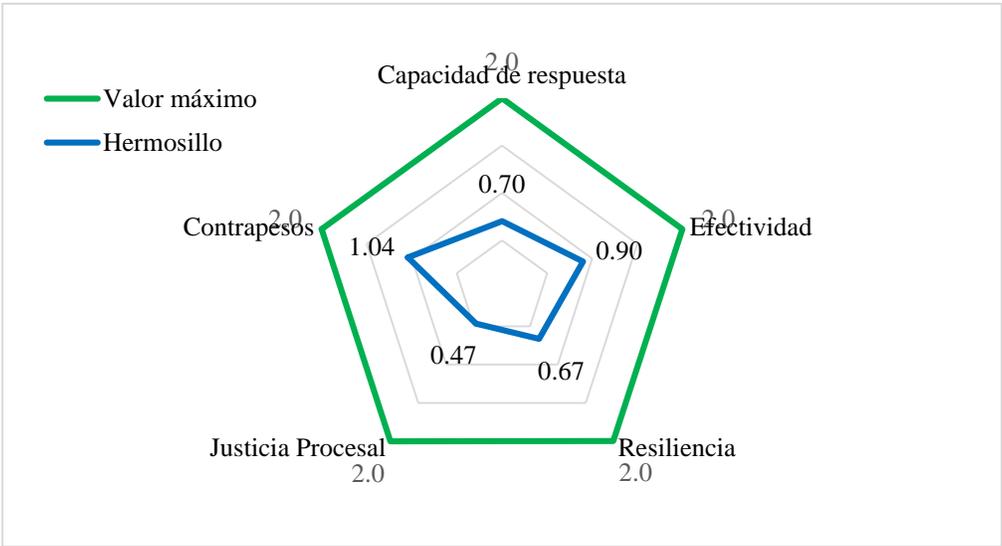
Evaluar, a través del modelo de Hendriks y el estudio comparativo con León, si la gestión de gobierno estatal de Sonora 2009-2015, implementó una nueva forma de gobernar el transporte público urbano en Hermosillo, mejorando la calidad de su gobernanza.

Este objetivo general se derivó en tres objetivos específicos.

El primer objetivo consistía en analizar en qué medida el sistema de transporte de Hermosillo, a partir de los cambios implementados en la gestión de gobierno 2009-2015 refleja o se aproxima a la buena gobernanza urbana según el modelo adaptado de Hendriks: capacidad de respuesta, efectividad, resiliencia, justicia procesal y contrapesos. Las gráficas 12 y 13 que se presentan en este apartado, muestran esa proximidad.

La gráfica 12 resume la proximidad por dimensión del sistema de transporte de Hermosillo al modelo. Recordemos que a cada dimensión se asignó un valor máximo de 2, así tenemos que en Capacidad de Respuesta, al obtener 0.7 de calificación, su proximidad al modelo es de 35%; en Efectividad el 0.9 representa un 45%, en Resiliencia el 0.67 el 33%, en Justicia Procesal, el 0.46 el 23% y en contrapesos 1.04 el 52%. En general el 3.78 alcanzado de un valor máximo de 10 muestra que el sistema de transporte de Hermosillo se aproxima 38% a la buena gobernanza urbana según el modelo adaptado de Hendriks.

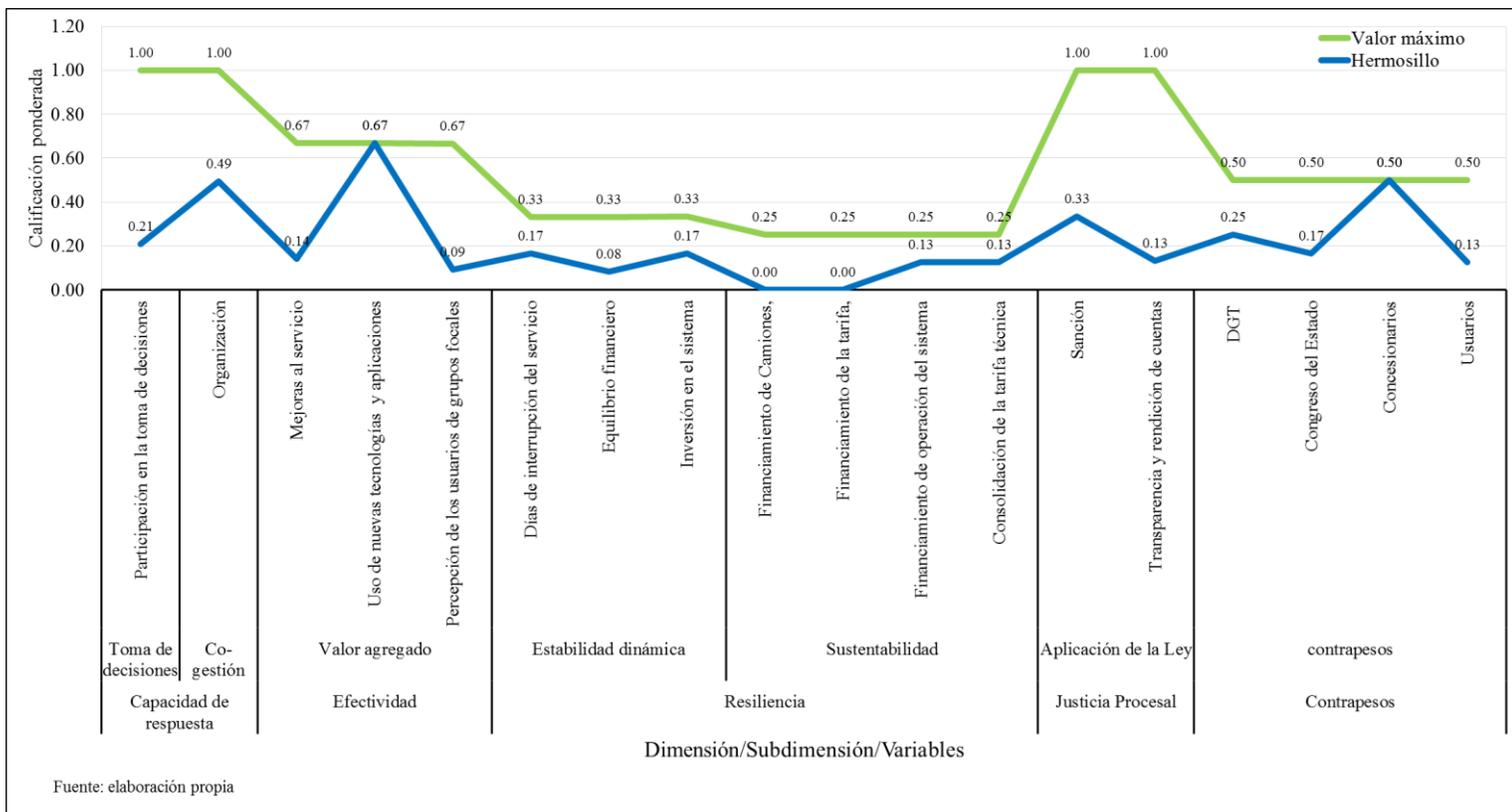
Gráfica 12. Evaluación de la gobernanza del Transporte Público Urbano de Hermosillo
Aplicación del Modelo de Hendriks



Fuente: Elaboración propia con base al trabajo de campo y a la adaptación del modelo de Hendriks.

La gráfica 13 desagrega la proximidad por variable y subdimensión lo que proporciona una mejor lectura de las dimensiones. De acuerdo a lo especificado en la metodología, las subdimensiones y variables tienen asignado un peso relativo en el modelo que se multiplica por el nivel de cumplimiento de los indicadores para obtener una calificación ponderada. En el cuadro se observa que las variables que más se acercan al modelo son *Uso de tecnologías* y *aplicaciones* de la dimensión Efectividad y *Los concesionarios* como fuerza reguladora del sistema, que corresponde a la dimensión Contrapesos. También en esta dimensión se muestra con una calificación muy baja la variable *Usuarios*. Asimismo aparecen lejanas al modelo las variables *Sanción* y *Transparencia y Rendición de Cuentas* de la dimensión Justicia Procesal. Las variables *Financiamiento de camiones* y *de tarifa* no alcanzan calificación.

Gráfica 13. Análisis de la gobernanza del TPU de Hermosillo
Según el Modelo adaptado de Hendriks



Fuente: Elaboración propia en base a la información obtenida en campo.

El segundo objetivo fue elaborar un estudio comparativo del Transporte público urbano de las ciudades de Hermosillo y de León. En el capítulo 4 se identificaron las particularidades, similitudes y diferencias sobre las dimensiones capacidad de respuesta, efectividad y resiliencia, que explican la distinta evolución del servicio y los resultados alcanzados.

Este estudio comparativo se completa al poner en perspectiva la calificación de los resultados alcanzados. El cuadro 19 muestra la calificación obtenida por cada sistema de transporte en las tres dimensiones ya señaladas: León se aproxima un 76% a la buena gobernanza urbana según el modelo adaptado de Hendriks, mientras que Hermosillo un 38%.

Cuadro19. Comparativo de los sistemas de TPU de Hermosillo y León según el modelo de Hendriks

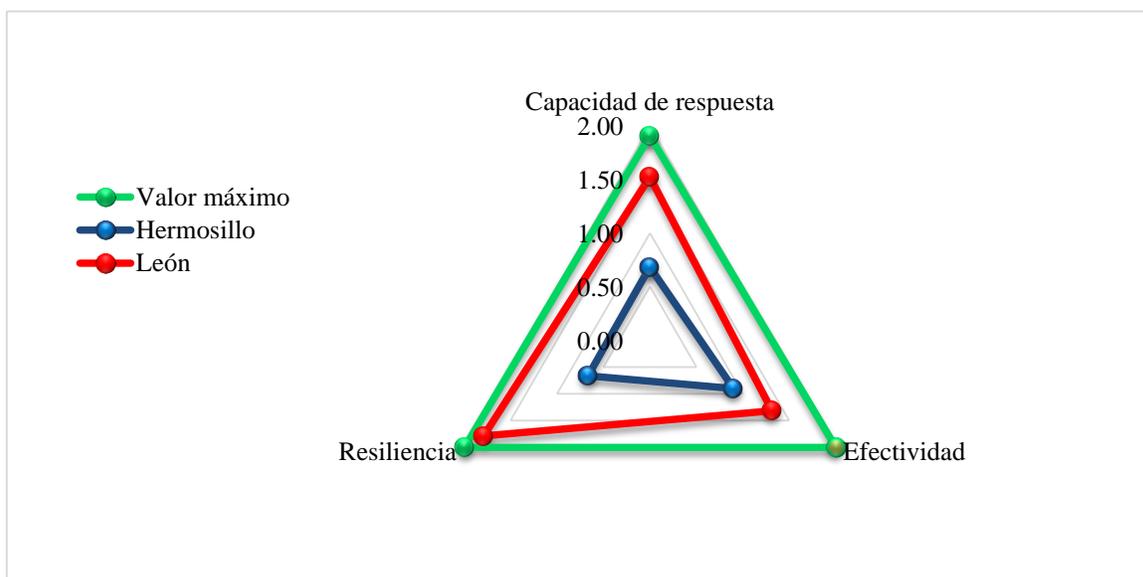
| Buena Gobernanza Urbana | Dimensiones | Subdimensión | Variables | Valor máximo | Hermosillo | León |
|--------------------------------|---------------------------|--------------------|---|--------------------------------------|------------|-------|
| Capacidades de organización | Capacidad de respuesta | Toma de decisiones | Participación en la toma de decisiones | 1.000 | 0.208 | 0.708 |
| | | Cogestión | Organización | 1.000 | 0.495 | 0.766 |
| | Efectividad | Valor agregado | Mejoras al servicio | 0.67 | 0.14 | 0.59 |
| | | | Uso de nuevas tecnologías y aplicaciones | 0.67 | 0.67 | 0.33 |
| | | | Percepción de los usuarios de grupos focales | 0.67 | 0.09 | 0.40 |
| | Poderes compensatorios | Resiliencia | Estabilidad dinámica | Días de interrupción del servicio | 0.33 | 0.17 |
| Equilibrio financiero | | | | 0.33 | 0.08 | 0.25 |
| Inversión en el sistema | | | | 0.33 | 0.17 | 0.33 |
| Sustentabilidad | | | Financiamiento de Camiones, | 0.25 | 0 | 0.25 |
| | | | Financiamiento de la tarifa, | 0.25 | 0 | 0.25 |
| | | | Financiamiento de operación del sistema Consolidación de la tarifa técnica | 0.25 | 0.125 | 0.25 |
| Totales | | | | 6.00 | 2.27 | 4.58 |
| % | | | | 100% | 38% | 76% |

Fuente: elaboración propia con base a la información en fuentes documentales, entrevista, grupos focales y observación participante.

La gráfica 14 ofrece la perspectiva visual de la proximidad entre los dos sistemas y el modelo. Se observa que los dos sistemas se acercan más en la dimensión de efectividad y son más lejanos en Capacidad de Respuesta y Resiliencia, mayormente en esta última. Hermosillo alcanza 36% de la calificación máxima en capacidad de respuesta, León 80%. En efectividad, Hermosillo 45% y León 66%. En resiliencia, Hermosillo 33% y León 90%.

Esto significa que el diseño institucional y la gestión entre actores públicos y privados del sistema de transporte público de León resultan más favorable a la buena gobernanza que el Hermosillo, según la adaptación del modelo de Hendriks.

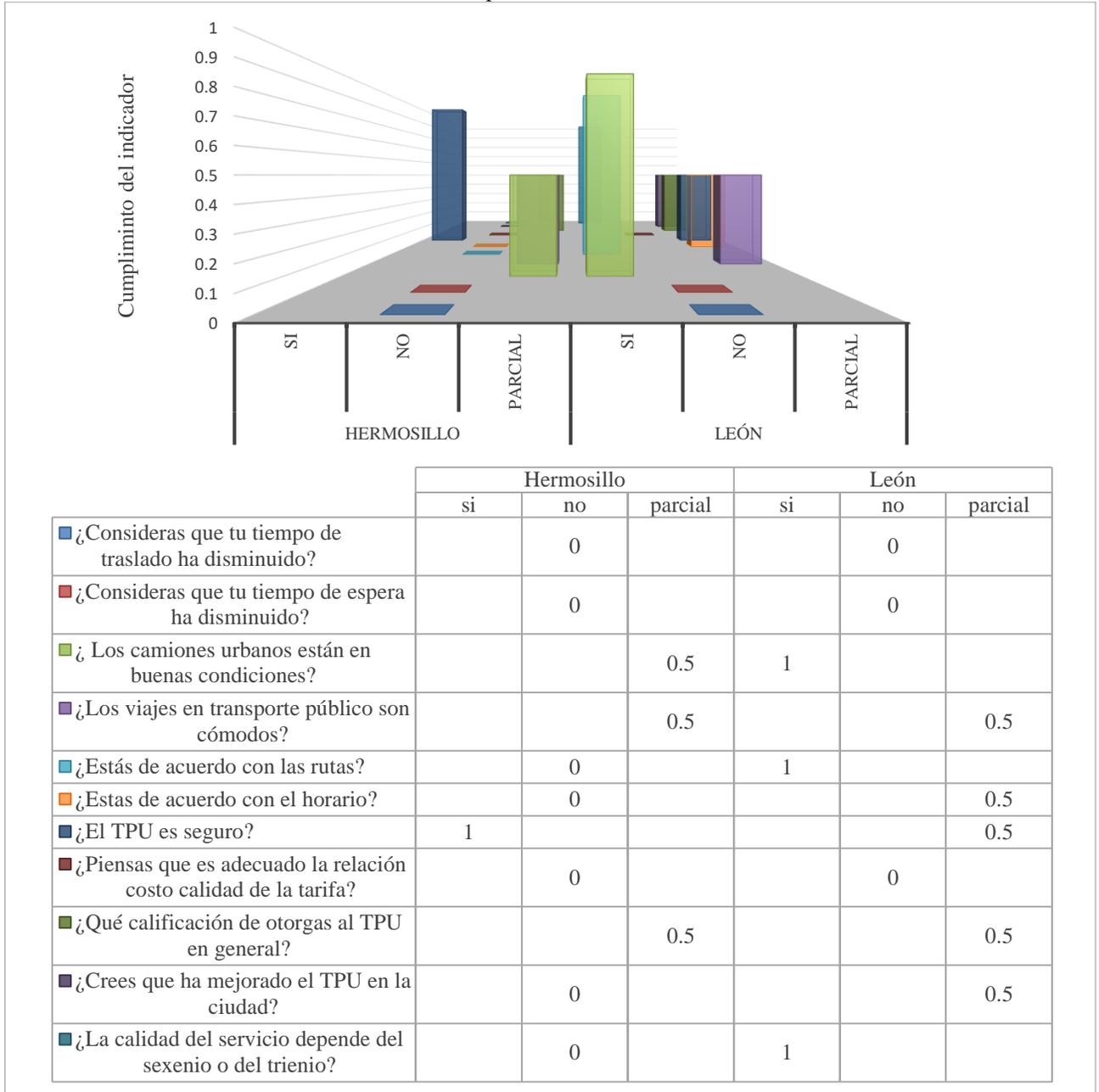
Gráfica 14. La gobernanza del Transporte Público Urbano de Hermosillo y León
Análisis por dimensión - modelo adaptado de Hendriks



Fuente: Elaboración propia en base a la información obtenida en campo.

El tercer objetivo específico fue analizar cómo perciben los usuarios el transporte público urbano y cómo califican en este rubro a la gestión de gobierno en el periodo 2009-2015. La gráfica 15 muestra los indicadores mediante los cuales se evaluó la percepción de los grupos focales.

Gráfica 15. Percepción de los usuarios



Fuente: elaboración propia en base a la información obtenida en campo

De acuerdo a estos resultados podemos afirmar que no hay diferencia entre los dos sistemas en la percepción de los grupos focales en la calificación del servicio en general, sino en la percepción de su evolución. En el tiempo de espera y de viaje, los grupos focales de los

dos sistemas no reconocen una disminución, así como tampoco una mejora en la relación calidad/costo de la tarifa. En la comodidad del viaje también son similares, donde para los grupos en ambas ciudades hubo una mejora parcial. En horarios y rutas, León es mejor calificado y Hermosillo en seguridad. La gran diferencia es en la percepción de la evolución del sistema, pues en el sistema de transporte de Hermosillo no se reconoce una mejora y en el imaginario las mejoras se relacionan con el sexenio.

6.2. La comprobación de hipótesis y la respuesta a la pregunta de investigación

La pregunta general de investigación fue:

¿La gestión de gobierno de Sonora 2009-2015 mejoró la calidad de la gobernanza del transporte público en Hermosillo?

Bajo el supuesto que las capacidades de organización y los poderes compensatorios son clave para una buena gobernanza urbana, formulamos nuestra hipótesis general: no hubo cambios que abonaran a calidad de la gobernanza del transporte público urbano de Hermosillo en la gestión estatal de Sonora 2009-2015, toda vez que no se trabajó con prácticas de buena gobernanza urbana y movilidad urbana sostenible a la luz del estudio comparativo con León y del modelo de Hendriks.

En nuestra investigación encontramos que:

- En nuestro país los sistemas de transporte operan en la ambigüedad de nexos de arriba hacia abajo (Hermosillo) y de abajo hacia arriba (León), es decir, coexisten en diferentes combinaciones institucionales (Hendriks, 2014; Pierre, 2005). La cuestión aquí es cómo incide esto en los resultados obtenidos, los cuales registran diferentes alcances en el valor agregado que los sistemas ofrecen a los usuarios de las diferentes ciudades.

Esto indica, luego de analizar las diferencias, similitudes y particularidades entre los sistemas de transporte público en mención y analizar también su impacto en los resultados a partir del modelo de Hendriks, que es válida la hipótesis secundaria: la buena gobernanza del transporte público urbano es sensible a los cambios en la disposición de la estructura institucional del Sistema.

- No todos los arreglos institucionales son arreglos de buena gobernanza

Esta hipótesis secundaria se comprueba al aplicar el modelo de Hendriks para analizar la acción de gobernar de uno y otro sistema, es decir, en los actores involucrados y en los acuerdos resultantes, que determinan la forma en que se organizan las capacidades y se controlan los saldos o resultados. El detalle de la información descriptiva y analítica de los capítulos 3,4 y 5 indica, en general, que aun cuando los dos sistemas establecieron arreglos institucionales, no reflejaron el mismo nivel de gobernanza.

Esto significa que no todos los arreglos institucionales formales y no formales establecidos entre actores público y privados, aun cuando sean instrumentos funcionales para

el alcance de metas planteadas colectivamente, pueden considerarse arreglos de buena gobernanza urbana a la luz del corte transversal que hace el modelo de Hendriks: la calificación obtenida y su proximidad al modelo muestran en su capacidad de respuesta, qué tanta sensibilidad refleja cada sistema a las demandas de la sociedad, qué tan eficazmente actúan sobre esas demandas según un valor agregado que producen y qué tanto abonan a la resiliencia del sistema, esto es, a la robustez de su constitución que garantice, en este caso, la prestación ininterrumpida de un servicio y su sostenibilidad futura (Hendriks, 2014).

También aportan a este argumento las calificaciones obtenidas específicamente por el sistema de Transporte Urbano de Hermosillo respecto al ambiente de legalidad evaluado en la dimensión *Justicia procesal* (sanción del servicio y Transparencia y Rendición de Cuentas) y que resultó la dimensión de menor proximidad con el modelo, así como la falta de equilibrio en los poderes compensatorios que reflejó la evaluación de la dimensión *Contrapesos* donde los usuarios continuaron como el actor más débil a pesar del gasto en la creación de un Consejo Ciudadano del Transporte y donde el Congreso del Estado redujo su participación en el sistema, pues dejó de ser la instancia que determina la tarifa, quedando sólo con la responsabilidad de fiscalización mediante el ISAF.

- Una política pública, materializada en la ejecución de programa, no es un instrumento de la gobernanza, sino que esta última representa una condición necesaria, más no suficiente, para que esas políticas públicas logren su objetivo, donde las capacidades de gestión del gobierno, la participación de los actores políticos, y el marco institucional⁵⁴ son clave para lograrlo.

⁵⁴ Para Ostrom son las reglas de juego (2010).

Las evidencias encontradas en los dos sistemas de transporte y que hemos descrito en los puntos anteriores muestran que la combinación institucional que da forma e instrumenta una política pública y su gestión entre actores públicos y privados y distintos niveles de gobierno son clave para establecer los arreglos de gobernanza necesarios para alcanzar los objetivos planteados.

El sistema de León reflejó que la forma en la que han organizado los esfuerzos y recursos con una planeación a largo plazo aunado a un proyecto detonador (SIT Optibús), con un discurso de movilidad y una gestión de abajo hacia arriba permite actuar más eficazmente sobre las demandas y ofrecer un valor agregado: mayor oferta de transporte público, transbordos con un solo pago y avances hacia la integración de diversos medios de transporte en una visión de movilidad urbana sostenible.

En Sonora y particularmente en Hermosillo, donde se ha cambiado el programa de transporte en cada sexenio⁵⁵, los resultados muestran una evolución cíclica y no lineal ascendente del servicio. Esto se repitió en la gestión de gobierno estatal 2009-2015, que no evidenció una política metropolitana o promovió la planeación a largo plazo por ciudad, reduciendo así su discurso a transporte público (actualización de camiones, cuestionamiento al monopolio, operación directa de camiones para conocer costos, pasajes gratuitos a estudiantes) y no a uno de movilidad urbana.

Por lo tanto, proyectos como la implementación del BRT fueron relegados de la agenda y en cambio se destinaron recursos para cubrir los gastos de un Consejo creado para

⁵⁵ En Sonora ha habido 8 diferentes Directores generales de Transporte de 2003 a 2017 mientras que en León sólo 3 personas han ocupado dicho cargo, así también, en dicho periodo, hubo 3 programas diferentes (SUBA, BUS SONORA y UNE), en León, en los mismo años se desarrolló un programa, SIT-Optibús, compuesto por varias etapas, que se implementaron a pesar de los cambios de gobierno y de partido en el gobierno.

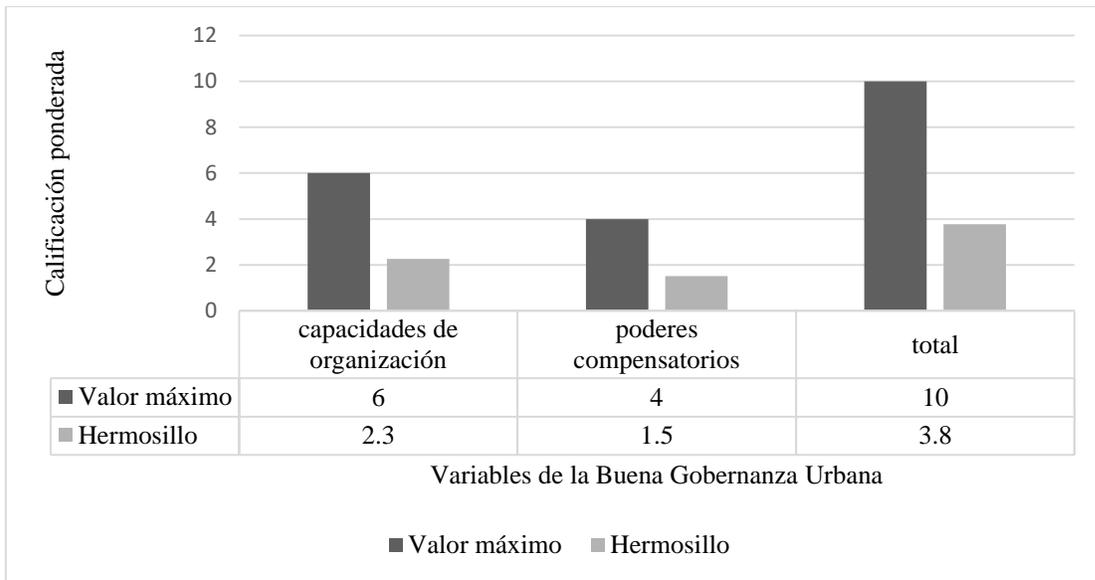
absorber el costo político del incremento a la tarifa, en lugar, por ejemplo, de invertir recursos en estudios de movilidad, que tendrían un monto similar.

La falta de una ruta de navegación clara también permitió que las cuestiones políticas permearan el sistema, ya que no elevó el nivel de negociación por encima de los intereses particulares en torno a proyectos que verdaderamente disminuyeran el tiempo y los costos de traslado, mejorando la rentabilidad del transporte público a través del aforo y no solo por el incremento y/o subsidio da tarifa.

A partir de los resultados analizados, la implementación del programa Bus Sonora, política pública implementada por la gestión de gobierno 2009-2015, no representó un cambio que mejorara significativamente la forma en que se organiza el sistema, el ambiente de legalidad y el equilibrio de los contrapesos del transporte público urbano en Hermosillo.

Por lo anterior podemos concluir que los cambios implementados en la administración 2009-2015 no fueron significativos para avanzar hacia la Buena Gobernanza del Transporte Público Urbano.

Gráfica 16
 La gobernanza del Transporte Público Urbano en Hermosillo



Fuente: elaboración propia

Capítulo 7. Conclusiones y Recomendaciones

Este último capítulo recoge los principales aspectos de la investigación realizada que consistió en un ejercicio hipotético deductivo, donde se utilizó información empírica para comprobar hipótesis y hacer una contribución al estudio del Transporte Público Urbano de Hermosillo en la gestión estatal 2009-2015 y a la comprensión del fenómeno subyacente, la gobernanza urbana.

La decisión de analizar el TPU de Hermosillo con el modelo de Hendriks y el enfoque de gobernanza urbana comparada, que centra el análisis de la variación en los actores involucrados en la conformación de la agenda política y los acuerdos resultantes (Pierre 2005), nos llevó a una participación extensiva en campo, tanto en Hermosillo como en León, si bien en esta última ciudad existieron limitaciones que acortaron el tiempo de estancia. La interrelación con los actores se realizó a través de entrevistas semiestructuradas, grupos focales y observación participante. Los datos que aportaron los actores, complementados con información documental, permitieron describir y comparar los dos sistemas de transporte para tener una mejor perspectiva en el análisis del Transporte Público Urbano de Hermosillo, Sonora.

A continuación se presentan las conclusiones de la investigación, las recomendaciones, líneas de investigación sugeridas y una reflexión sobre la importancia del tema del transporte público y de la movilidad urbana.

7.1. Conclusiones de la investigación

De acuerdo al propósito de nuestra investigación, la adaptación del modelo de Valores de la Buena Gobernanza Urbana de Hendriks, demostró su capacidad para guiar el comparativo y fusionar las evidencias para su análisis. La visión democrática del modelo ofrece un corte transversal que permite analizar el medio interno de los sistemas de transporte, su relación con el medio externo y el alcance de resultados.

Es decir, las capacidades de organización (capacidad de respuesta-inputs y efectividad-outputs), los poderes compensatorios (resiliencia y contrapesos-resultados del sistema) y la justicia procesal (medio ambiente), demostraron que son fuertes predictores de la buena gobernanza urbana. Sin embargo, debemos mencionar que la aplicación de este modelo genera una gran cantidad de variables e indicadores, lo que implica, a su vez, una gran inversión de tiempo en su integración, pero que, en cambio, enriquece el análisis.

Este análisis de dos sistemas de Transporte Público Urbano relativamente similares pero con diferente nivel rector del servicio, permitió discutir si la gobernanza urbana es sensible a los cambios en la disposición de la estructura institucional y analizar si la elección de la política pública es una explicación suficiente a la trayectoria de desarrollo de este servicio o si solo refleja las preferencias políticas de los actores más importantes.

Mediante el contraste de las principales características de ambos sistemas se encontraron diferencias en la agencia de la política local sobre limitaciones estructurales que condicionan la capacidad de respuesta y la generación de un valor agregado, en este caso sobre el transporte público urbano, es decir, diferente capacidad para materializar iniciativas

locales y coordinarse con los otros niveles de gobierno. Esas diferencias en la cogestión del servicio y en la toma de decisiones impactan la efectividad y la resiliencia del sistema.

León realizó cambios institucionales para fortalecer el poder de lo local que apoyó el avance hacia un sistema integrado de transporte, fortaleció la relación entre Planeación, Desarrollo Urbano y Transporte Público en un discurso de movilidad, si bien los índices de motorización en esa ciudad continúan en aumento.

En Sonora, los cambios en la Ley no modificaron la instancia rectora del servicio ni la coordinación establecida entre gobierno estatal y municipal en transporte urbano, quedando a la negociación política, la gestión iniciativas locales, como la implementación de un sistema integrado de transporte y autobuses BRT, o la alineación de proyectos estatales de Transporte Urbano y los de Desarrollo Urbano Municipal.

Es decir, los cambios institucionales promovidos en la gestión de Sonora 2009-2015, que acompañaron el Programa Bus Sonora, no modificaron la estructura de la cogestión y la toma de decisiones (organización del servicio, en que se invierte, cómo se sustenta el servicio), de tal forma que no produjeron un impacto positivo en la efectividad del sistema, esto es, en el valor agregado en el servicio que se presta a los usuarios, pues la tarifa gratuita a estudiantes y la obligatoriedad del aire acondicionado en las unidades, al no tener un soporte financiero sólido (reducción de los costos de operación/ aumento del aforo/ recursos públicos programados/ajuste a la tarifa), alteraron la carga de la concesión afectando la estabilidad dinámica del sistema, dando pie para la disminución e interrupción del servicio.

Al analizar un poco más, encontramos que la conflictividad que ha caracterizado al servicio y que se agudizó en el sexenio 2009-2015 por los problemas con la falta de pago del

subsidio y el prepago, reflejados en la aplicación del modelo en una baja calificación en la variable Estabilidad Dinámica de la Dimensión Resiliencia, indican un problema estructural no resuelto, derivado del juego de fuerzas en el sistema, los Contrapesos.

Los dos sistemas analizados registran una asimetría en el poder y participación de actores, donde los usuarios son el actor con menos participación en el diseño e implementación de las políticas en la materia; la rectoría del servicio por las instancias de gobierno, sea estatal o municipal, se ve restringida porque en ninguno de los dos casos se aprecia que puedan cancelarse concesiones por no tener el mismo número de unidades operando que de concesiones autorizadas; y porque las empresas de concesionarios constituyen monopolios del servicio que representan el contrapeso real al gobierno. Sin embargo, en León, como lo señalamos en la investigación, el gran contrapeso que representan las empresas de concesionarios no genera conflictos permanentes que amenacen el servicio, ni siquiera en el la gestión de Municipal 2012-2015 que estuvo a cargo de un partido distinto (PRI) al que gobernaba cuando se conformaron las empresas concentradoras del transporte (PAN).

Sin soslayar el tema político entre la afinidad partidista de las empresas de concesionarios en Hermosillo y el partido gobernante en el Estado, rector del servicio, y luego de analizar las diferencias en la sostenibilidad económica de cada sistema, se infiere que el elemento regulador de fuerzas entre los contrapesos en León es la tarifa y aforo que permiten que servicio opere con sus propios recursos, sin depender de subsidios, al menos hasta 2016.

Con esto no queremos decir que el camino para el Transporte Urbano en Hermosillo sea el incremento de la tarifa y la eliminación de subsidios, sino replantear los arreglos institucionales formales y no formales, hacer mayores esfuerzos de gestión para materializar un plan estratégico a largo plazo y con un paradigma de movilidad, que al promover una mayor y mejor oferta de transporte público urbano, genere la coyuntura para hacer ajustes en la sostenibilidad del sistema en cuanto a tarifa y financiamiento de la operación del sistema.

7.2. Recomendaciones y líneas de investigación sugeridas

Se precisa que el propio gobierno del Estado utilice la información que en los últimos años ha venido consolidando en favor de mejorar su capacidad de respuesta para la atención de la demanda de los usuarios y estimular el uso del transporte público. El análisis de indicadores como el aforo por tipo de usuario en cada unidad transporte y el análisis contable del desglose de los costos de operación, incluido el rendimiento de combustible por unidad, permitiría hacer la compulsa con la información presentada por los concesionarios que acompaña los formatos de solicitud de subsidios (facturas de gasolina). El análisis de indicadores también permitiría monitorear la eficacia de la inversión pública, así como de las externalidades de los medios de transporte y sus contribuciones sociales a la productividad.

Es necesario también, evolucionar a los *Datos abiertos del sistema de transporte*. Esto implica no solo abrir los datos para una aplicación informática como el monitoreo de camiones, sino pasar de un agente o actor del sistema que genera o no información y/o la filtra antes de pasarla al público, a un sistema de coproducción y socialización de datos. Los

estudiosos sostienen que las oportunidades que se generan para la innovación y la producción de conocimiento que repercutan en mejoras a partir de los datos abiertos son infinitas. La generación e inmediata publicación de datos del transporte público urbano sería una acción firme hacia la transparencia efectiva en el manejo de este servicio.

Líneas de investigación sugeridas.

Emergen del comparativo para otro estudio, variables como el nivel de descentralización y la sostenibilidad del sistema como predictores de la efectividad en los resultados. Dentro de la sostenibilidad económica del sistema, es recomendable el análisis a mayor profundidad del subsidio en cuanto a su naturaleza e impacto.

7.3 Sobre la movilidad Urbana y el Transporte Público

Las personas día a día viven la movilidad urbana y, de acuerdo a las entrevistas realizadas, en ocasiones la sufren. Un viaje más rápido, seguro y confiable tiene un impacto directo en la mejora de la calidad de vida de todos. Esto representa más horas con la familia, más tiempo para el estudio, el esparcimiento y/o la productividad.

Esta investigación confirmó lo que los teóricos nos dicen, que es necesario que todos, pero principalmente el gobierno, que en tiempos de la gobernanza tiene a cargo gestionar la participación de los diferentes actores para la mejor la conducción de la sociedad, entendamos la función social de la ciudad y el aporte que la gestión de una buena gobernanza del transporte público urbano puede hacer para cambiar el servicio y el comportamiento de los usuarios. Esto permitiría a su vez el uso racional de los recursos públicos, avanzar en el

cuidado del medio ambiente y abonar al acceso equitativo de las personas a las oportunidades y al espacio público.

En la medida que el transporte público urbano, con un enfoque de movilidad urbana sostenible, sea visto a partir de su poder democratizador, medioambiental , redistributivo, y que la participación incluya una visión amplia de los ciudadanos, no sólo como usuarios (como posibles clientes, contribuyentes, electores, proveedores de servicios, evaluadores y, sobre todo, como sujetos con capacidad de agencia, capaces de deliberar por ejemplo sobre qué tarifa/frecuencia de paso estarían dispuestos a pagar), la gobernanza de este servicio público y las políticas públicas en la materia reflejarían un gobierno sensible, efectivo, capaz de sostenerse y adaptarse positivamente al medio ambiente, es decir, un buen gobierno.

Bibliografía

- Aguilar, Luis. 2007. El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. Ponencia presentada en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo.
- Aguilar, Luis. 2010. *Gobernanza: El nuevo proceso de Gobernar*. Ciudad de México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad. Proyecto México.
- Alcántara, Eduardo. 2010. *Análisis de la movilidad urbana. Espacio, medio ambiente y equidad*. Bogotá, Colombia: CAF.
- Banco de Desarrollo de América Latina. 2011. «Corporación Andina de Fomento.» *Desarrollo urbano y movilidad en América Latina..* www.caf.com/publicaciones (29 de Enero de 2015).
- Beck, Ulrich. 2002. *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo XXI
- Beck, Ulrich. 2008. Mobility and the cosmopolitan perspective en *Tracing Mobilities: Towards a cosmopolitan perspective*, Canzler, W., Kaufmann, V., & Kesselring, S. (Eds.). USA: Ashgate (25-34)
- Berggruen, Nicolas y Natahn Gardels. 2012. *Gobernanza inteligente para el siglo XXI*. Mexico: Prisa Ediciones.
- Boletín Oficial del Estado de Sonora. 2012. Acuerdo que autorizó al Fondo Estatal para la Modernización del Transporte para operar las unidades del servicio público de Transporte en los municipios de Hermosillo y Cajeme. No.10 del 31 de agosto.
- Acuerdo que crea el grupo de implementación del programa Bus Sonora. 31 julio.
- 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 de Sistema Urbano. 31 de mayo.
- _____. 2001. Decreto por el que se crea el Fondo Estatal para la Modernización del Transporte (FEMOT).No 12, Sección V del 8 de agosto.
- Bolos, Silvia. 2003. *Participación y espacio público*. Universidad de la Ciudad de México, 2003.
- Bramwell, Allison. 2012. Networks are not enough . . . but they do matter: Urban Governance and Workforce development in three Ontario cities. *Urban Affairs Review*. 48(3) 295–321.
DOI: 10.1177/1078087411428051, <http://uar.sagepub.com>

- Butler, Judith. 2009. Performatividad, Precariedad y Políticas Sexuales. *Revista de Antropología Iberoamericana*, 4 (3): 321-336.
- Cejudo, Guillermo, Roberto Gerhard y Dionisio Zabaleta. 2009. *Guía de indicadores de buen gobierno en las entidades federativas*. México: CIDE
- Cerrillo I, Augusti. 2005. *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Congreso del Estado de León. 2016. *Ley de movilidad del Estado de Guanajuato y sus municipios*. 18 de marzo de 2016.
- Congreso del Estado de Sonora. 2014. Ley de planeación del Estado de Sonora. http://www.congresoson.gob.mx/Leyes_Archivos/doc_48.pdf (19 de octubre de 2014)
- _____. 2014. Ley 149 de Transporte del Estado de Sonora. Hermosillo, Sonora. http://www.congresoson.gob.mx/Leyes_Archivos/doc_48.pdf (19 de octubre de 2014).
- _____. 2011. Gaceta parlamentaria. 6 de diciembre.
- _____. 2010. Gaceta parlamentaria. 15 de febrero, 15 de junio, 29 de junio.
- Cámara de Diputados. 2016. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Antes de la última modificación del 15 de septiembre de 2017
- Covarrubias, Alex. 2013. Motorización tardía y ciudades dispersas en América Latina: definiendo sus contornos, hipotetizando su futuro. *Cuadernos de vivienda y urbanismo* <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cvyu/article/view/5507/4505> (1° de Abril de 2014).
- CTS Embarq México. 2016. *Guía dots para comunidades urbanas*. México. <http://wriciudades.org/research/publication/gu%C3%ADa-dots-para-comunidades-urbanas>.
- _____. 2010. *Guía dots para comunidades urbanas*. México. http://www.wrirosscities.org/sites/default/files/Gu%C3%ADa-DOTS-Comunidades-Urbanas_EMBARQ.pdf, (11 de octubre de 2016).
- Dávila, Julio, y Peter Brand. 2012. "La gobernanza del transporte público urbano: indagaciones alrededor de los Metrocables de Medellín". *Revista Bitácora Urbano Territorial* 21 (2): 85-96

Dirección General de Movilidad de León (2017). *Acuerdo Tarifario*. Portal Transparencia. <http://www.leon.gob.mx/transparencia/images/stories/umaip/01-2017>

Dossier Político. 2011. Noticias de Sonora. 24 de agosto.

Escobar, Jazmine y Francy Ivonne Bonilla-Jimenez. 2009. Grupos focales: una guía conceptual y metodológica en *Cuadernos hispanoamericanos de psicología*, Vol. 9 No. 1, 51-67. Universidad El Bosque. http://m.uelbosque.edu.co/sites/default/files/publicaciones/revistas/cuadernos_hispanoamericanos_psicologia/volumen9_numero1/articulo_5.pdf. (10 de septiembre de 2016).

Fondo Estatal para la Modernización del Transporte (FEMOT). 2016. Reglas de Operación de SUBA. Sonora, México. <http://transparencia.esonora.gob.mx/NR/rdonlyres/1391670E-3245-4E36-AC10-3D245D89F8A1/96543/Reglasdeoperaci%C3%B3n.pdf>, (9 de febrero de 2017)

Fraser, Nancy. 2008. La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación. *Revista de Trabajo*, 4(6): 83-99.

Galindo, Jesús. 1987. *Encuentro de subjetividades, objetividad encubierta. La entrevista como centro del trabajo etnográfico*. Estudios sobre las culturas contemporáneas, 1(3) Universidad de Colima. Colima, México: 151-183

Gall, Olivia. 2004. Identidad, exclusión y racismos: reflexiones teóricas y sobre México en *Revista Mexicana de Sociología*, 2004 (2): 221-254.

Gobierno del Estado de Sonora. 2009. Portal del Gobierno del Estado: Manual de Identidad. http://www.cgeson.gob.mx/archivos/biblioteca/leyes/estatal/manuales/MANUAL_NUEVO_SONORA_2010.pdf (19 de octubre de 2014).

Gobierno del Estado de Sonora. 2010. Portal del Gobierno del Estado: Plan Estatal de Desarrollo. <http://portal.sonora.gob.mx/documentos/plandedesarrollo> (15 de octubre de 2014).

Gutiérrez Ruelas, Ulises. 2007. *Suspenden Plan de Transporte de Sonora*. La Jornada. México. 30 de septiembre.

Hendriks, Frank. 2014. *Understanding Good Urban Governance: Essential, Shifts, and Values*. Urban Affairs review, Vol. 50. SAGE: 554-576.

Instituto de Planeación de León. 2014. *Plan Municipal de Desarrollo León hacia el futuro Visión 2040*. León, Guanajuato México.

_____. 2009. *Innovar, planear y hacer ciudad*. León, Guanajuato México.

- Jensen, Ole B. 2009. Flows of Meaning, Cultures of Movements – Urban Mobilities Meaningful Everyday Life Practice, *Mobilities*, 4:1, 139-158
- Kenworthy, Jeffrey. 2006. The eco-city: ten key transport and planning dimensions for sustainable city development. *Environment and Urbanization*.18 (1): 67-85.
- Kooiman, Jan. 2005. Gobernar en gobernanza, en *La Gobernanza Hoy: 10 Textos De Referencia*, Agustí Cerrillo I Martínez, Coordinador y Traductor. (57-81).Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Lagarda, Ignacio. 2016. La guerra del transporte público en Hermosillo. Portal: La casa de las Ideas, <http://www.casadelasideas.com/ignacio-lagarda-lagarda/la-guerra-del-transporte-publico-en-hermosillo/>, consultado el 1° de noviembre de 2016.
- Landeros Jaime, Francisco. 2014. El marco institucional de transporte público urbano en Hermosillo, Sonora; análisis del subsidio y el conflicto entre concesionarios y el gobierno del estado 2009-2012. Tesis de maestría en Ciencias Sociales, El Colegio de Sonora.
- Lebon, Nathalie y Elizabeth Maier (coordinadoras). 2006. De lo privado a lo público: 30 años de lucha ciudadana de las mujeres en América Latina. México, D.F.: Siglo XXI Editores, S. A. de C. V.
- Lizárraga Mollinedo, Carmen. 2006. Movilidad urbana sostenible: un reto para las ciudades del siglo XXI. *Economía, Sociedad y Territorio* VI: 1-35.
- McMillan, Elizabeth. 2004. Introducing complexity. En *Complexity, organizations and change*. UK: Routledge, 2004. 13-35.
- Maier, Elizabeth. 2006. Negociando el ser: Tránsitos territoriales y transiciones indentitarias de mujeres indígenas migrantes. *Revista Papeles de Población*, 2006(enero-marzo): 1-23
- Moffatt, S; Suzuki, H. y R. Iizuka. 2012. *Eco Cities 2 Guide*. The World Bank.
- Montoya Castillo, Adilene. 2014. La inaceptabilidad política de la obra estatal del Acueducto Independencia en Sonora (2010-2013). Tesis de maestría en Ciencias Sociales, El Colegio de Sonora.
- Observatorio Ciudadano de León. 2014. *Ciudades humanas: la movilidad urbana de León. León, Guanajuato, México*.
- ONU. 2014. Programa y actividades de las naciones Unidas por tema: ¿Qué es la gobernanza? Documentos informativos. <http://www.un.org/es/globalissues/governance/> (20 de Junio de 2014).

- ONU-Hábitat. 2015. Reporte Nacional de Movilidad Urbana 2014-2015. http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1498:onu-habitat-presenta-el-reporte-nacional-de-movilidad-urbana-en-mexico-2014-2015&catid=205:noticias&Itemid=258 (7 de mayo de 2015)
- Ospina Bozzi, Sonia. 2000. Estudios comparativos de los sistemas de evaluación de gestión de Colombia y Chile. Ponencia presentada en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana
- Oszlak, Oscar. 2009. Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico en *Construyendo confianza, hacia el nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*. Volumen II. Editado por Alejandro Belmonte. (9-48). Buenos Aires, Argentina: Fundación CIPPEC
- Parsons, Wayne. 2007. *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica de políticas públicas*. México, D.F: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México
- Pasajero 7. 2016. Entrevista a Daniel Villaseñor Moreno, Presidente de Pagobús. 14 de noviembre. Guadalajara, México.
- Pineda, Nicolás. 2013. *Modelos para el análisis de políticas públicas*. México: Colegio de Sonora.
- Pierre, Jon. 2005. Comparative urban governance, uncovering complex causalities. *Urban affairs Review*, Vol. 40, No. 4: 446-462.
- Poder Judicial del Estado 2014. Portal del Poder judicial del Estado. <http://www.stjsonora.gob.mx/funcionamiento/cap01.htm> (30 de septiembre de 2014)
- Prats C, Joan. 2005. Modos de Gobernación de las Sociedades Globales, en *La Gobernanza Hoy: 10 Textos De Referencia*, Agustí Cerrillo I Martínez, Coordinador y Traductor. (145-175).Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.2014. Plan Estratégico 2014-2017 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. www.undp.org (29 de Enero de 2015).
- Rodríguez, Liz Ileana. (2015) “Situación actual del sistema de transporte urbano en Hermosillo. Seminario General de Investigación. México, Centro de Estudios del desarrollo del Colegio de Sonora,
- Salkind, Neil.1999. *Métodos de investigación*. México: Prentice Hall.

- Shapiro, Martín. 2005. Un derecho administrativo sin límites: reflexiones sobre el gobierno y la gobernanza en *La Gobernanza Hoy: 10 Textos De Referencia*, Agustí Cerrillo I Martínez, Coordinador y Traductor. (203-212). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- SIT- Optibus. 2017. *Noticias Informe sobre el incremento tarifario*. <http://oruga-sit.leon.gob.mx/>(15 de marzo de 2017)
- Taylor, S y Bodgan, R.1987. *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Barcelona: Paidós
- Teisman, Geert; Arwin van Buuren y Lasse Gerrits. 2009. *Managing Governance Systems, Dynamics, Self-Organization and Coevolution in Public Investments*. New York: Routledge.
- Tilly, Charles. 1991. *Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes*. Madrid: Alianza.
- Transportes Coordinados de León. 2016. *Semblanza*. <http://www.pagobus.com/> (15 enero de 2016)
- Touraine, Alain. 2002. *Crítica de la Modernidad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Universidad Iberoamericana de León. 2005. *León, ciudad en movimiento, el transporte urbano en el desarrollo contemporáneo de León 1900-2003*, León, México.
- Urry, John. 2008. Moving on the Mobility Turne en *Tracing Mobilities*, Canel et al. (14-24). USA: Ashgate.
- Uvalle, R. 2011."Las políticas públicas en el arquetipo de la gobernanza democrática" en *Reforma y Democracia*, No. 50, Junio 2011, CLAD Chile. En: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533682006>> (5 de septiembre de 2017)
- Ward, Kevin. 2010. Towards a relational comparative approach to the study of cities. *Progress in Human Geography* 34(4): 471–487, originally published online 1 December 2009.
- Wieviorka, Michel. 2011. *Una sociología para el siglo XXI*. Barcelona: Anglafort.
- Zapata, Francisco. 2008. *La formación de la acción colectiva*. México: El Colegio de México.
- Ziccardi, Alicia.1998. *Las ciudades: la gobernabilidad y la participación ciudadana en Gobernabilidad y participación ciudadana en la Capital*. Porrúa, México.

Anexo 1. Rutas de Transporte en Hermosillo

| Rutas Hermosillo | Unidades L - V | Unidades Sábado | Unidades Domingo | Frecuencia de Paso |
|------------------------------|-------------------|--------------------|---------------------|-----------------------------------|
| Línea 1 - Manga | 8 | 7 | 6 | 18 min. |
| Línea 1 - Sahuaro | 9 | 7 | 6 | 13 min. |
| Línea 2 - Cárdenas | 11 | 9 | 7 | L-V 16 min., S 20 min., D 26min. |
| Línea 2 - Cárdenas | 11 | 9 | 7 | L-V 16 min., S 20 min., D 26 min. |
| Línea 3 - Reyes | 10 | 8 | 7 | 13 min. |
| Línea 4 -Centro | 18 | 15 | 10 | 16 min. |
| Línea 4 - Periférico | 19 | 15 | 11 | 16 min. |
| Línea 5-12 de octubre | 12 | 10 | 8 | L-V 12 min., S 14 min., D 18 min. |
| Línea 6 - López del Castillo | 14 | 10 | 10 | L-V 12 min., S 17 min, D 17 min. |
| Línea 8 - Olivos | 10 | 10 | 8 | 13 min. |
| Línea 9 -Amapolas | 14 | 12 | 10 | L-V 10 min, S 12 min, D 4 min. |
| Línea 9 - Hacienda del sur | 1 | 1 | 1 | 60 min. |
| Línea 10 - VH | 9 | 7 | 6 | L-V 13 min., S 15 min. ,D 17 min. |
| Línea 10 - Caturegly | 9 | 7 | 6 | L-V 13 min., S 5 min., D 17 min. |
| Línea 11 - Altares | 22 | 18 | 16 | 16 min. |
| Línea 12 - Zapata | 12 | 10 | 10 | 12 min. |
| Línea 13 - Simón Bley | 9 | 8 | 7 | L- V 16 min., S18 min., D 21 min. |
| Línea 14 - Norte | 9 | 7 | 6 | 17 min. |
| Línea 14- Sur | 9 | 7 | 6 | 17 min. |
| Línea 15 - Fuentes Modelo | 14 | 12 | 10 | 11 min. |
| Línea 15 - Villa Bonita | 7 | 6 | 5 | 14 min. |
| Línea 16 - Monteverde | 8 | 6 | 5 | 12 min. |
| Línea 16 - Reforma | 8 | 6 | 5 | 12 min. |
| Línea 17 - Choyal | 15 | 13 | 12 | 9 min. |
| Línea 17 - Bachoco | 14 | 12 | 10 | 8 min. |
| Línea 17 - Express | 20 | 18 | 16 | 5 min. |
| Línea 18 - Lado A | 16 | 14 | 12 | L-V 9 min., S 10 min., D 12 min. |
| Línea 18 - Lado B | 16 | 14 | 12 | L-V 9 min., S 10 min., D 12 min. |
| Línea 19 - Bachoco | 15 | 12 | 11 | 11 min. |
| Línea 19 - Mendoza | 15 | 12 | 11 | 11 min. |

Fuente: elaborado con base a la información del Portal electrónico UNE Sonora.

Anexo 2. Antecedentes del Transporte Público urbano en Hermosillo

- Surgió en la mitad del siglo XIX con choches jalados por caballos, que llevaban al pasaje a cualquier punto de la ciudad cobrando una cuota a criterio del cochero
- En 1896, el gobierno del estado autorizó la operación de un ferrocarril urbano cuyo recorrido era desde la estación del Ferrocarril. En una temporada de lluvias el río se llevó las vías y el servicio llegó a su fin.
- En 1900, fue inaugurado el servicio de tranvías de mulitas. Los tranvías circularían por una ruta fija, mientras que cocheros podían recorrer toda la ciudad.
- Los automóviles aparecieron en la ciudad en 1908 y para 1913 los vehículos empezaron a prestar el servicio público de transporte de pasajeros.
- En 1919, se puso un sitio de servicio público con automóviles principalmente para los huéspedes un hotel.
- En 1921, se estableció una ruta de pasajeros de la plaza Zaragoza a la estación del ferrocarril con carros con capacidad de dieciséis pasajeros.
- A partir de entonces el ayuntamiento estableció que los carros que prestaban el servicio se establecieran en un lugar, llamándolos “carros de sitio”, generalmente ubicados alrededor del mercado municipal. La forma de establecer los permisos o concesiones no estaba bien estructurada o definida y cualquier persona que solicitara un permiso se le otorgaba.
- En 1934, se constituyó la Unión de Choferes y Similares de Hermosillo, y el gobierno del estado creó el departamento de tránsito, que emitió un manual para el conductor con las normas de conducción, colocó señales de tránsito, fijó un límite de velocidad de treinta kilómetros por hora.
- El 29 de Diciembre de 1937, se promulgó la Ley Número 25 que reglamentó el tránsito en el Estado. Con esta ley nació la primera clasificación del transporte en el Estado de Sonora: a) Particulares, b) Públicos, c) De sitio o alquiler y d) Oficiales.
- El 25 de Enero de 1941 se promulgó la Ley Número 236 que reglamentaba el Transito del Estado de Sonora. Lo significativo de esta ley es que le otorgan a los municipios la facultad de aplicarla y ejercerla dentro de su jurisdicción.
- A finales de los años cuarenta, el municipio introdujo el servicio de “ruleteros” que cobraban un peso la dejada, por lo que se les llamó “peseros”, iniciándose así las primeras rutas del servicio de transporte colectivo de pasajeros. (Lagarda 2016)

A partir de la promulgación de la Ley Número 25 en 1937 es posible dar un seguimiento a los antecedentes legales del transporte público. Así tenemos que en Sonora:

- Se pasó de un Reglamento de Tránsito en 1937 a una Ley de transporte en 1972.
- Que la figura de la concesión apareció en 1951 en la Ley 86 “Reglamento de automóviles destinados al servicio público”, donde los municipios tenían facultad sobre dichas concesiones y donde las tarifas se establecían entre el Estado y los municipios.
- En 1972, la Ley 59 “de tránsito y transporte” consideraba a las concesiones como personales e intransferibles; que no podían enajenarse, grabarse, cederse, rentarse o prestarse. Se consideraron patrimonio familiar y con ello la posibilidad de establecer beneficiarios de la concesión.
- En la misma Ley de 1972 se creó el Comité de Consulta y Vigilancia del servicio público de Autotransporte, se estableció una tarifa especial al estudiante (50% de descuento) y el municipio tenía autonomía sobre éste servicio.
- En 1982, con la ley de Tránsito y transporte para el Estado de Sonora, se creó la Dirección del Transporte del Estado, el comité de Consulta y Vigilancia se transformó en Comisión Consultiva del transporte y se contempló la participación de la sociedad a través de representantes de usuarios. Se consideró el establecimiento de centrales y terminales, ya que también se consideraba pertinente la constitución de una sociedad para la explotación del servicio de transporte. Las concesiones ya no se establecían como patrimonio familiar.
- En 1984, se autorizó la Ley de Transporte para el estado de Sonora y con ella el Gobierno del estado asumió el control del Transporte Público, es decir, que el municipio dejó de ser autoridad

del transporte y la Dirección del Transporte pasó a ser Dirección General de Transporte. Se estableció también la “declaración de necesidades” para el otorgamiento de concesiones. Las concesiones se revalidaban anualmente y se puedan transferir o arrendar por causas de incapacidad física. Se estableció el boleto como mecanismo de control de pasaje, el cual daba derecho a un seguro de pasajero.

- En 1992 la Ley 120 con el mismo nombre que la anterior “Ley de Transporte para el Estado de Sonora” estableció nuevas disposiciones para las concesiones: las concesiones se otorgaban mediante solicitud y la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano (SIDUE) determinaba su procedencia, se estableció un máximo de 3 concesiones por persona física y 5 por persona moral, así mismo que previa autorización de la DGT las concesiones se podrían ceder o rentar. Se podía designar como sucesor de la concesión a un menor de edad. Desapareció la figura de la comisión consultiva del transporte
- La ley 149 antes de la penúltima y última modificación establecía que las concesiones se otorgarían por convocatoria, que el H. Congreso del Estado establecía las Tarifas, que había tarifas especiales para estudiantes tercera edad y discapacitados, se establecía un Sistema Estatal de Transporte y el Registro Público del Transporte y se consideraba la posibilidad de que el servicio fuera prestado por el Estado a través de organismo público descentralizado. (García 2006)

Las últimas modificaciones a la Ley 149 fueron en 2011 y 2013, es decir, en fecha posterior al periodo de estudio de García Román, por lo que precisamos completar su recapitulación de leyes.

La modificación correspondiente al Decreto 100, publicado en el Boletín oficial de fecha 4 marzo de 2011, reformó varios artículos, entre ellos el 88, 89 y 90, mediante los cuales se regresaba la facultad de autorizar las tarifas al ejecutivo estatal. Facultad que duró muy poco en ésta instancia, pero suficiente para que el Gobernador del Estado suscribiera el acuerdo publicado el 31 de agosto de 2012, mediante el cual actualizaron las tarifas del servicio público de transporte colectivo urbano en el estado de Sonora.

El siguiente año, con la publicación del Boletín Oficial del 23 de diciembre de 2013, se estableció, esta vez, que la facultad de autorizar incrementos a la tarifa recaía en un organismo autónomo, creado para éste fin. La noticia, si bien no tuvo en su momento mucho eco en los medios de comunicación, fue muy relevante porque implicó, a su vez, modificaciones de la Constitución Política del Estado para constituir el Consejo Ciudadano del Transporte Público Sustentable del Estado de Sonora, la creación de Ley Orgánica de ese Consejo así como una serie de reformas, derogaciones y adiciones de disposiciones a la Ley de Transporte para el Estado.

Anexo 3. Antecedentes del Transporte Público Urbano en León, Guanajuato

Antecedentes históricos

En la época colonial, las autoridades expidieron el primer reglamento normativo para el servicio público de coches de alquiler que rigió el servicio hasta 1802. A partir de ese año se ampliaron las concesiones, el número de coches de servicio aumentó y se modificó el reglamento.

En 1846 se publicó el Bando sobre carruajes.

En 1864 los hombres-empresa iniciaron con las diligencias entre León y Guadalajara, con salidas los martes y los viernes. El viaje duraba dos días y podían llevar equipaje hasta por una arroba, el equipaje extra costaba dos pesos. El jueves 25 de febrero de 1864 salió la primera diligencia desde el Hotel de Don Miguel Sámano.

En 1872 ya había dos oficinas de telégrafos y una de diligencias.

El 7 de Junio de 1882, se constituyó la primera compañía de Tranvías del Centro, S.A., que eran jaladas por mulas.

El 15 de marzo de 1884 se conectó el ferrocarril con el paso del Norte (Ciudad Juárez)

En 1907 una compañía americana negoció la instalación de tranvías eléctricos, sin embargo no se realizó el proyecto.

El 5 de diciembre de 1909 se presenta la iniciativa del primer reglamento de automóviles.

El 9 de marzo de 1912 el Sr. Jesús Portillo solicitó al ayuntamiento la exención del pago de impuestos de dos automóviles que quería poner al servicio público, se le concedió porque ya existían las concesiones de tranvías en esos términos.

El 18 de diciembre de 1919 sale el primer camión de pasajeros entre León y Silao.

En 1921 se entabló un juicio a la Compañía de Tranvías señalando el regidor Filiberto Madrazo y el Lic. Adrián García que “el pésimo servicio de tranvía era una vergüenza para la ciudad” y que era urgente resolver esa situación porque “de las comunicaciones humanas depende el progreso de las ciudades”⁵⁶

En 1926 quedó paralizado definitivamente el servicio de tranvías jalados por mulas.

En 1927 iniciaron los camiones con asientos de madera.

En 1931 se forma la unión regional de choferes.

El 12 de noviembre de 1932 se realiza la primera salida de un camión urbano.

En 1934 se da el primer permiso de una ruta urbana.

En 1934 se invirtió en infraestructura y en la apertura de carreteras.

En 1940 urge la Alianza de propietarios de automóviles y camiones

En 1945 se organiza el partido municipal llamado Unión Cívica Leonesa (UCL), organización que realizó una intensa campaña política en beneficio de la ciudad. Meses antes de la formación del partido, un grupo de aproximadamente 38 personas de diferentes sectores se reunía en la plaza para discutir asuntos de la ciudad, su lema era “por un León mejor. El 14 de octubre de 1946 los periódicos publicaron “León la primera ciudad en el país que luchará por la libertad municipal”

⁵⁶ Ruiz José María, “De otras primaveras, nota en el correo del Centro de León, 11 de marzo de 1926”, en el compendio de la Universidad Iberoamericana

1961 Se crea un comité de planeación Municipal.

1972 Se presenta una huelga de trabajadores del transporte

1996 nace el IMPLAN con el programa “León hacia el futuro”

1998 surge el programa del Sistema Integrado de Movilidad apoyado por el IMPLAN

2001 se Diseñan los proyectos ejecutivos

2003 Inicia SIT- Optibus

Guanajuato ha pasado en 76 años de un Reglamento de Tránsito a uno de movilidad:

1939-1940, el Reglamento de Tránsito del Estado de Guanajuato, establecía permisos solo a personas físicas. El gobierno del estado tenía la facultad de otorgar máximo tres permisos por persona, las cuales deberían ser trabajadores auténticos del volante.

1960, Ley de Servicio de Tránsito. Se amplía a cinco permisos para personas físicas, se deja abierto para personas morales y por primera vez se permiten las sociedades, excepto las sociedades por acciones. Se establece la obligación del ejecutivo para consultar a los permisionarios existentes en la toma de decisiones.

En 1988 Se crea el sistema de atención ciudadana del transporte urbano.

1994, El gobierno del Estado y el Municipio firman el primer convenio de colaboración administrativa en el que se delegan las funciones de planeación administrativa y control del transporte urbano y suburbano, reservándose el derecho de la tarifa, el recauda, la emisión de placas, licencias, concesiones. Este convenio permitió al municipio iniciar un programa de mejoramiento de rutas.

También surge la Subdirección de transporte dependiente de la Dirección de tránsito Municipal, con funciones de vigilancia y se empieza a estudiar las necesidades del transporte y a construir bases de datos

El 1995 se realiza la primera revisión físico- mecánica.

En 1998 se crea el Plan de Ordenamiento Territorial

En 1999 los concesionarios firman el acuerdo para el Sistema de Cobro Controlado Pagobús con 43'000,000.00 de inversión, 90% de los transportistas y 10% del municipio.

2000 Se diseña el Sistema Integrado de Transporte que inicia operaciones como SIT-Optibús en 2003.

2002 La ley de transporte se modifica otorgándole facultades al municipio de León sobre concesiones, rutas y regulación del Transporte Público Colectivo urbano y suburbano que le permite instrumentar el Sistema Integrado de Transporte.

El 18 de marzo de 2016 se expide la Ley de movilidad del Estado de Guanajuato y sus municipios, estableciendo los Principios de movilidad y sus principales finalidades:

Artículo 2. La presente Ley tiene por finalidad:

I. Planear, organizar, administrar y controlar la infraestructura para las personas con discapacidad o movilidad reducida, peatones, movilidad no motorizada y transporte público y especial, infraestructura vial, infraestructura carretera y el equipamiento vial, conforme a la jerarquía de movilidad establecida en la presente Ley;

II. Establecer el sistema estatal de ciclovías y de estacionamiento de bicicletas;

III. Garantizar la participación ciudadana en las políticas públicas estatales y municipales relativas a la movilidad;

Según la entrevista realizada el 4 de noviembre de 2016 al director de Movilidad de León, La Cuarta etapa del SIT- Optibus proyectada para el 2017, plantea la integración de ciclovías al sistema de transporte.

Anexo 4. Estudio del ingreso en los camiones operados por FEMOT

Resultados del estudio exploratorio para analizar la demanda a través de la relación del ingreso con la disponibilidad de camiones y del ingreso con el aforo. Se infiere que en 2014 hubo una demanda no atendida ya que al incrementarse los camiones disponibles se incrementa también el ingreso. El ingreso, a su vez, se incrementa por el aforo. Por lo que es factible un incremento de la oferta.

Ingreso = -5107.726 + 428.865 (disponibilidad)

Ingreso= 8957.179 + .466 (Aforo)

Por cada unidad que aumente la disponibilidad de camiones, se incrementa en 428.865 el ingreso diario.

Por cada persona que aumenta el aforo se incrementa en .466 pesos el ingreso

Coefficientes^a

| Modelo | Coeficientes no estandarizados | | Coeficientes estandariz | t | Sig. |
|------------------------------|--------------------------------|------------|-------------------------|--------|------|
| | B | Error típ. | Beta | | |
| 1 (Constante) | -5107.726 | 1855.647 | | -2.753 | .007 |
| Camiones disponibles por día | 428.865 | 14.572 | .916 | 29.431 | .000 |

a. Variable dependiente: Ingreso por día

Coefficientes^a

| Modelo | Coeficientes no estandarizados | | Coeficientes estandarizados | t | Sig. |
|---------------|--------------------------------|------------|-----------------------------|--------|------|
| | B | Error típ. | Beta | | |
| 1 (Constante) | 8957.179 | 1109.973 | | 8.070 | .000 |
| Aforo por día | .466 | .013 | .944 | 37.003 | .000 |

a. Variable dependiente: Ingreso por día

Resumen del modelo^b

| Modelo | R | R cuadrado | R cuadrado corregida | Error típ. de la estimación |
|--------|-------------------|------------|----------------------|-----------------------------|
| 1 | .916 ^a | .838 | .837 | 5081.67056 |

a. Variables predictoras: (Constante), **Camiones disponibles por día**

b. Variable dependiente: Ingreso por día

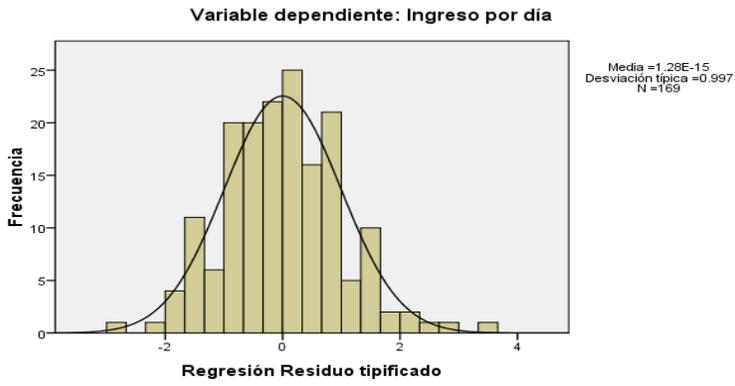
Resumen del modelo^b

| Modelo | R | R cuadrado | R cuadrado corregida | Error típ. de la estimación |
|--------|-------------------|-------------|----------------------|-----------------------------|
| 1 | .944 ^a | .891 | .891 | 4167.35319 |

a. Variables predictoras: (Constante), **Aforo por día**

b. Variable dependiente: Ingreso por día

Histograma



Histograma

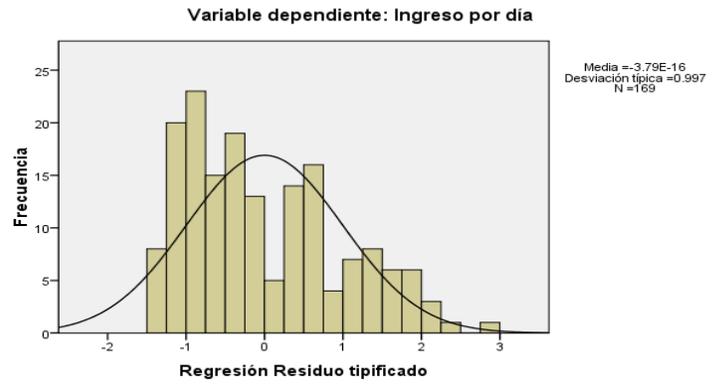


Gráfico de dispersión

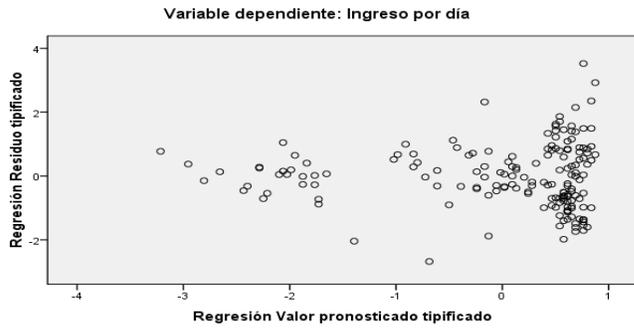


Gráfico de dispersión

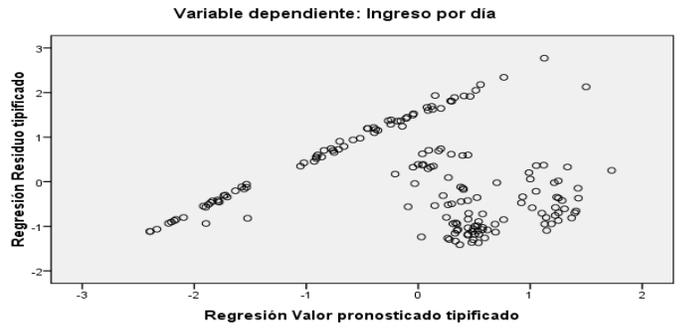


Gráfico P-P normal de regresión Residuo tipificado

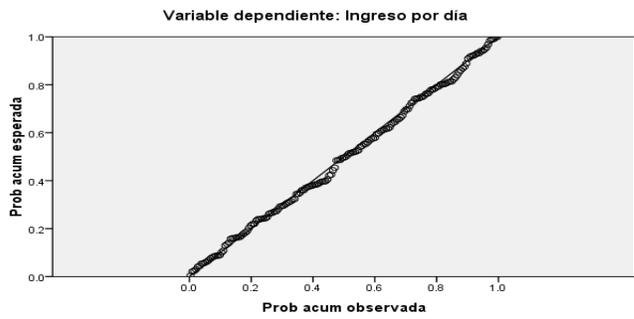
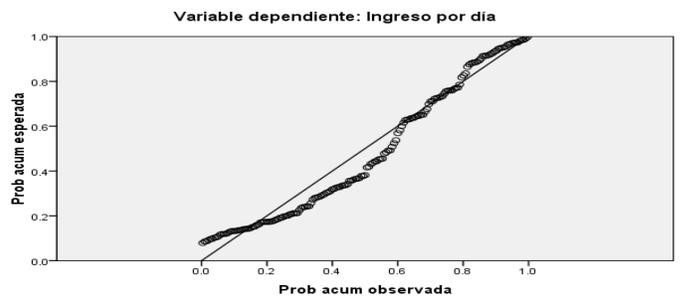


Gráfico P-P normal de regresión Residuo tipificado



Anexo 5. Evaluación de la Capacidad de Respuesta

| Evaluación de la Capacidad de Respuesta | | | | Hermosillo | | | León | | | Calificación Ponderada | | |
|---|--|---|--|------------|-----------------|-----------|-----------|-----------------|-----------|------------------------|------------|-------|
| Sub dimensión | Variable | Ideal | Pregunta | indicador | | | indicador | | | valor máximo | Hermosillo | León |
| | | | | Gobierno | conces | usuarios | Gob | conces | usuarios | | | |
| Toma de decisiones | Participación en la toma de decisiones | Participación equilibrada e informada del gobierno, los concesionarios y los usuarios | Quiénes participaron en las decisiones sobre rutas | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0.050 | 0.050 | 0.050 |
| | | | Quiénes participaron en la determinación de la tarifa* | 0.5 | 0.5 | | 0.5 | 0.5 | | 0.050 | 0.017 | 0.017 |
| | | | Quién determinó las inversiones | 1 | 0 | | 1 | 1 | | 0.050 | 0.025 | 0.050 |
| | | | Quién determina los rescates financieros | 0.5 | 0.5 | | 0.5 | 0.5 | | 0.050 | 0.025 | 0.025 |
| | | | Quiénes determinan el programa operativo de servicio | | 0 | | 1 | | | 0.050 | 0.000 | 0.017 |
| | Interacción ciudadanos-organizaciones que los representan | Los ciudadanos interactúan con las organizaciones que los representan y participan en la toma de decisiones | El sistema tiene evidencia de mecanismos de consulta a ciudadanos | si | no | Indirecto | si | no | Indirecto | | | |
| | | | Hay evidencias de la participación de usuarios del servicio en la determinación tarifa/frecuencia de paso? | | | 0.5 | | 0 | | 0.083 | 0.000 | 0.042 |
| | | | ¿Los usuarios y/sus organizaciones pueden influir realmente en la determinación de la tarifa? | | | 0.05 | | 0 | | 0.083 | 0.042 | 0.000 |
| | Capacidad de lo local | Capacidad de lo local | ¿Poder desde arriba o desde abajo? | top down | button up | | top down | button up | | | | |
| | | | | 0 | | | 1 | | 0.250 | 0.000 | 0.250 | |
| Coordinación de niveles de gobierno | Coordinación de instancias de gobierno relacionadas | ¿Se apoyaron proyectos de iniciativa municipal? | si | no | poco | si | no | poco | | | | |
| | | ¿Es evidente la relación de los proyectos de TPU con los planes de desarrollo urbano de la ciudad? | | 0 | | 1 | | | 0.125 | 0.000 | 0.125 | |
| Competencia en el sector | Diferentes empresas de concesionarios prestan el servicio | ¿Quiénes prestan el servicio? | gob | una sola | varias empresas | gobierno | una sola | varias empresas | | | | |
| | | | 0 | | 1 | | | 1 | 0.125 | 0.125 | 0.125 | |
| | | El gobierno promueve la participación y competencia en el sector | si | no | no todas | si | no | no todas | | | | |
| | | ¿Surgieron nuevas empresas de TPU en el sexenio? | 1 | | | | 0 | | 0.042 | 0.042 | 0.000 | |
| Ruta de navegacion | Existe una ruta de navegacion | ¿La normatividad limita el monopolio? | | 0 | | | 0 | | 0.042 | 0.000 | 0.000 | |
| | | ¿Se contó con un esquema de financiamientos para nuevas empresas? | | 0 | | | 0 | | 0.042 | 0.000 | 0.000 | |
| | | El Programa de TPU es parte de un plan estratégico de largo plazo y transversal | | 0 | | 1 | | | 0.031 | 0.000 | 0.031 | |
| | | El programa de transporte consideró aspectos de organización de las empresas? | | 0 | | 1 | | | 0.031 | 0.000 | 0.031 | |
| | | ¿Se promovieron acciones para la profesionalización de las empresas? | | 0 | | | 0.5 | | 0.031 | 0.000 | 0.016 | |
| Organización de las empresas | La empresas reinvierten | ¿Las empresas tienen una misión, visión y objetivos definidos? | | | 0.5 | 1 | | | 0.031 | 0.016 | 0.031 | |
| | | las empresas tienen fondo de contingencias y/o fideicomiso para la renovación de camiones y modernización | | 0 | | 1 | | | 0.125 | 0.000 | 0.125 | |
| | | Las empresas invariablemente pagan impuestos y prestaciones de empleados. | | | 0.5 | 1 | | | 0.125 | 0.063 | 0.125 | |
| | Las empresas se capacitan | Las empresas pagan impuesto y prestaciones a sus empleados | | | 0.5 | 1 | | | 0.063 | 0.031 | 0.031 | |
| | | ¿Las empresas promueven un mejor reclutamiento de sus empleados? | | | 0.5 | | 0.5 | | 0.063 | 0.031 | 0.031 | |
| | Las empresas cuentan con infraestructura | ¿La empresas capacitan a sus empleados? | | | 0.5 | 1 | | | 0.063 | 0.031 | 0.063 | |
| | | ¿Todas las empresas tienen pernocta y taller? | | | 0.5 | 1 | | | 0.125 | 0.063 | 0.125 | |
| Se invierte en nuevas tecnologías | Todos los camiones cuentan con set de cobro y sensores para conteo de barras | 1 | | | | 0.5 | | 0.125 | 0.125 | 0.063 | | |
| Total | | | | | | | | | 2.000 | 0.657 | 1.466 | |
| % | | | | | | | | | 100% | 33% | 73% | |

Fuente: elaboración propia con base a la información recabada en fuentes documentales, entrevistas y observaciones

Anexo 6. Evaluación de la Efectividad

| Evaluación de la Dimensión Efectividad | | | | Cumplimiento del indicador | | | | | | valor máximo | Calificación Ponderada | | |
|--|--|--|--|----------------------------|----|---------|------|----|---------|--------------|------------------------|--------|--------|
| SB | Variable | Ideal | Pregunta | Hermosillo | | | León | | | | Hermosillo | León | |
| | | | | si | no | parcial | si | no | parcial | | | | |
| Valor agregado | Mejoras en el TPU | Se incrementó la oferta para los usuarios | ¿Se incrementó la oferta de transporte público urbano? | | 0 | | 1 | | | 0.055 | 0 | 0.055 | |
| | | | ¿Disminuyó la frecuencia de paso? | | 0 | | | 0 | | 0.055 | 0 | 0 | |
| | | | ¿Se promovieron transbordos con un mismo pasaje? | | 0 | | 1 | | | 0.055 | 0 | 0.055 | |
| | | | ¿Hubo ahorros para los usuarios? | | | 0.5 | | | 0.5 | | 0.055 | 0.0275 | 0.0275 |
| | | | Se realizaron acciones para promover el uso de modos de transporte no motorizados? | | 0 | | 1 | | | 0.222 | 0 | 0.222 | |
| | | | Se alcanzaron las metas planteadas en el programa para el TPU? | | | 0.5 | | 1 | | 0.226 | 0.113 | 0.226 | |
| | tecnología y apps | Se aplicaron nuevas tecnologías | ¿Se aplicaron nuevas tecnologías? | 1 | | | | | 0.5 | 0.667 | 0.667 | 0.3335 | |
| | Percepción de los usuarios en grupos focales | La mayoría de los usuarios califican como bueno al TPU | ¿Consideras que tu tiempo de traslado ha disminuido? | | 0 | | | 0 | | 0.037 | 0 | 0 | |
| | | | ¿Consideras que tu tiempo de espera ha disminuido? | | 0 | | | 0 | | 0.037 | 0 | 0 | |
| | | | ¿Los camiones urbanos están en buenas condiciones? | | | 0.5 | | 1 | | 0.037 | 0.0185 | 0.037 | |
| | | | ¿Los viajes en transporte público son cómodos? | | | 0.5 | | | 0.5 | 0.037 | 0.0185 | 0.0185 | |
| | | | ¿Estás de acuerdo con las rutas? | | 0 | | 1 | | | 0.037 | 0 | 0.037 | |
| | | | ¿Estas de acuerdo con el horario? | | 0 | | | | 0.5 | 0.037 | 0 | 0.0185 | |
| | | Evolución de sistema de TPU es lineal y ascendente | ¿El TPU es seguro? | | 1 | | | | | 0.5 | 0.037 | 0.037 | 0.0185 |
| | | | ¿Piensas que es adecuado la relación costo calidad de la tarifa? | | 0 | | | 0 | | 0.037 | 0 | 0 | |
| | | | ¿Qué calificación de otorgas al TPU en general? | | | 0.5 | | | 0.5 | 0.037 | 0.0185 | 0.0185 | |
| | | | ¿Crees que ha mejorado el TPU en la ciudad? | | 0 | | | | 0.5 | 0.166 | 0 | 0.083 | |
| | | | La calidad del servicio depende del sexenio o del trienio | | 0 | | 1 | | | 0.166 | 0 | 0.166 | |
| | | | | | | | | | | | | | |
| | Total | | | | | | | | | 2 | 0.9 | 1.316 | |
| % | | | | | | | | | 100% | 45% | 66% | | |

Fuente: Elaboración propia con base a la información obtenida de entrevistas, grupos focales, revisión documental.

Anexo 7. Evaluación de la Resiliencia

| Evaluación de la Dimensión Resiliencia | | | | Cumplimiento del indicador | | | | | | valor máximo ponderado | Calificación ponderada | | |
|--|---------------------------------------|---|---|---|-----|---------------|------|----|---------------|------------------------|------------------------|--------|--------|
| Subdiemnsión | Variable | Ideal | Pregunta | Hermosillo | | | León | | | | Hermosillo | León | |
| | | | | Si | No | Algunas veces | Si | No | Algunas veces | | | | |
| Estabilidad dinámica | Días de interrupción del servicio | Nunca se interrumpe el servicio | ¿Se ha interrumpido el servicio? | | | 0.5 | | | 1 | | 0.166 | 0.083 | 0.166 |
| | | Se mantiene el programa operativo de servicios | ¿Se ha reducido significativamente el numero de camiones disponibles? | | | 0.5 | | | 1 | | 0.166 | 0.083 | 0.166 |
| | equilibrio financiero de la concesión | Se mantuvo o se compensó el equilibrio financiero de la concesión | El gobierno afectó el equilibrio financiero de la concesión | ¿El gobierno compensó el desequilibrio? | 0 | | | | | 0.5 | 0.166 | 0 | 0.083 |
| | | | | | | | 0.5 | 1 | | | 0.166 | 0.083 | 0.166 |
| | Inversión en el sistema | El gobierno realiza inversiones estratégicas en el sistema | ¿El gobierno invirtió en infraestructura para el TPU? | | | 0.5 | 1 | | | | 0.333 | 0.1665 | 0.333 |
| Sostenibilidad | Financiamiento de camiones | La tarifa es una tarifa tecnica que sustenta el servicio | ¿El gobierno financió o adquirió camiones? | 0 | | | | | 1 | | 0.25 | 0 | 0.25 |
| | Financiamiento de subsidio | | ¿El gobierno subsidió la tarifa? | 0 | | | | | 1 | | 0.25 | 0 | 0.25 |
| | Financiamiento de operación | ¿El gobierno pagó subsidios a la operación del TPU? | | | 0.5 | | | 1 | | 0.25 | 0.125 | 0.25 | |
| | Consolidación de la tarifa técnica | Se registraron avances reales hacia una tarifa técnica | ¿Se realizaron avances legales hacia una tarifa técnica? | | 1 | | | | | 0.5 | 0.125 | 0.125 | 0.0625 |
| | | | ¿Se registraron avances reales hacia una tarifa tecnica? | | 0 | | | | | 0.5 | 0.125 | 0 | 0.0625 |
| Total | | | | | | | | | | 1.997 | 0.6655 | 1.789 | |
| % | | | | | | | | | | 100% | 33% | 90% | |

Fuente: elaboración propia con base al análisis documental y entrevistas realizados durante la investigación.

Anexo 8. Evaluación de la Justicia procesal

| Evaluación de la Justicia Procesal | | | | Hermosillo | | | Calificación ponderada | | |
|------------------------------------|--|---|--|--|-----|---------|------------------------|------------|-------|
| Sub dimensión | Variable | Ideal | Pregunta | indicador | | | Valor máximo | Hermosillo | |
| | | | | si | no | parcial | | | |
| Aplicación de la ley | Sanción del servicio | Se aplican y se hacen efectivas sanciones de acuerdo al marco legal | ¿Se aplican sanciones? | 1 | | | 0.167 | 0.167 | |
| | | | ¿Se hacen efectivas esas sanciones? | | | 0.5 | 0.167 | 0.083 | |
| | | | ¿Se pueden cancelar concesiones porque el número de camiones en servicio es menor al número de concesiones? | | 0.5 | | 0.167 | 0.083 | |
| | Exactitud en la aplicación de subsidios en los términos establecidos por el programa | | ¿Se aplican en forma generalizada los subsidios en los municipios considerados en el Programa de Transporte? | | 0 | | 0.250 | 0.000 | |
| | | | ¿Se hicieron efectivas sanciones a quien no otorgó el subsidio? | | 0 | | 0.250 | 0.000 | |
| | Transparencia y rendición de cuentas | Transparencia en manejo de la información del sistema de Transporte público | | ¿El OPD FEMOT incorporó al portal transparencia información precisa sobre el uso de recursos para la modernización del transporte? | | | 0.5 | 0.067 | 0.033 |
| | | | | ¿El CCT incorporó información sobre su ejercicio en un portal electrónico? | | 0 | | 0.067 | 0.000 |
| | | | | ¿El gobierno cuenta con servidor espejo para el monitoreo de datos de la operación del servicio de | 1 | | | 0.067 | 0.067 |
| | | La transparencia de la información permite una rendición de cuentas oportuna y suficiente | | ¿Los datos que se generan están abiertos? | | | 0.5 | 0.067 | 0.033 |
| | | | | ¿Se construyen indicadores con los datos? | | 0 | | 0.067 | 0.000 |
| | | | | ¿La falta de transparencia de recursos ejercidos afectó la rendición de cuentas? | | 0 | | 0.333 | 0.000 |
| | | | | ¿El ISAF realizó observación por faltas en ejercicio o en la oportunidad y suficiencia de comprobación de recursos? | | 0 | | 0.333 | 0.000 |
| | | | | Total | | | 2.000 | 0.467 | |
| | | | | % | | | 100% | 23% | |

Fuente: Elaboración propia con base al análisis documental y a las entrevistas realizadas durante la investigación.

Anexo 9. Evaluación de los Contrapesos

| Evaluación de la Dimensión Contrapesos | | | | Hermosillo | | | | Calificación ponderada | |
|---|--|--|--|------------|------|-------|----------|------------------------|------------|
| Sub dimensión | Variable | Ideal | Pregunta | indicador | | | | Valor máximo | Hermosillo |
| | | | | Nada | Poco | Medio | Bastante | | |
| Contrapesos | La DGT como contrapeso para los concesionarios | La DGT rige la prestación del servicio | La DGT regula el servicio | | | 0.5 | | 0.100 | 0.050 |
| | | | La DGT supervisa el servicio | | | | 1 | 0.100 | 0.100 |
| | | | La DGT sanciona el servicio | | | 0.5 | | 0.100 | 0.050 |
| | | | La DGT hace efectivas las sanciones | | 0.25 | | | 0.100 | 0.025 |
| | | | La DGT puede evitar la suspensión del servicio por los concesionarios | | 0.25 | | | 0.100 | 0.025 |
| | El Congreso del Estado como contrapeso del sistema | El Congreso del Estado es contrapeso del Sistema | el Congreso del Estado analiza la evolución de la calidad del Sistema de TPU? | 0 | | | | 0.167 | 0.000 |
| | | | El Congreso del Estado supervisa el ejercicio de los recursos autorizados | | | | 1 | 0.167 | 0.167 |
| | | | ¿Los actores consideran que el Congreso del Estado es un contrapeso en el sistema de transporte público? | 0 | | | | 0.167 | 0.000 |
| | Los concesionarios como contrapeso | Los concesionarios son contrapeso | Los concesionarios se consideran contrapeso del gobierno | 1 | | | | 0.250 | 0.250 |
| | | | Los concesionarios pueden parar el servicio | 1 | | | | 0.250 | 0.250 |
| Los usuarios son contrapeso del sistema | | Los usuarios son contrapeso del sistema | El CCT en los hechos puede determinar la tarifa del TPU? | | 0 | | | 0.125 | 0.000 |
| | | | El CCT ha modificado las normas de calidad del TPU | | 0 | | | 0.125 | 0.000 |
| | | | El flujo de efectivo que genera el pago de la tarifa por los usuarios es clave para la operación del sistema | | 1 | | | 0.125 | 0.125 |
| | | | Los concesionarios reconocen a los usuarios como contrapeso | | 0 | | | 0.125 | 0.000 |
| | | | | Total | | | | 2.000 | 1.042 |
| | | | | % | | | | 100% | 52% |

Fuente: Elaboración propia con base al análisis documental y a las entrevistas realizadas durante la investigación.