

La evolución de las políticas de transporte urbano colectivo en la ciudad de México entre 1965 y 1988

Óscar Figueroa*

Este artículo analiza las políticas de transporte urbano colectivo en el Distrito Federal entre 1965 y 1988. Para ello se examinan los diversos medios de transporte colectivo, autobuses, tranvías, trolebuses, metro y peseros que constituyen la oferta y la respuesta que el Estado ha venido estableciendo para cubrir la demanda creciente de desplazamiento que requiere una población con altas tasas de crecimiento.

Hasta fines de los años sesenta, el modo hegemónico de transporte público en la ciudad de México fue el transporte automotor por autobuses (llamados “camiones”). Siguiendo pautas de desarrollo similares a las de otras grandes ciudades de la región, la ductibilidad del transporte rutero se hace especialmente adecuada para esta ciudad que experimenta un acelerado proceso de urbanización, con tasas de crecimiento poblacional (para el conjunto de la aglomeración) cercanas al 6% anual en los años sesenta, una multiplicación de su área urbana, en donde el fenómeno de la conurbación desempeña un papel central, y un cambio cualitativo en su tamaño poblacional, al pasar el Distrito Federal de 3 millones de habitantes en 1950 a 7 millones en 1970.

La oferta de transporte está compuesta, por un lado, de autobuses de propiedad privada y, por otro, de los viejos tranvías, la empresa estatal descentralizada Servicios de Transportes Eléctricos (STE). La propiedad individual de los autobuses tiene como contrapartida la asociación entre propietarios a dos niveles; primeramente la corporativista, la “Unión de Permisionarios de transporte de pasajeros y autobuses del D.F.”, que agrupa a propietarios, y la gremial, la “Alianza de camioneros”, especie de mutual organizada a nivel nacional, donde participan propietarios, choferes y demás personal; sin embargo, entre estas dos organizaciones es la Alianza de camioneros, por su peso y su pre-

* Investigador del Institut National de Recherche en Transports (INRÉTS, Francia) y de la Universidad Católica de Chile; coordinador de REDES-Transporte, América Latina.

sencia, la que asume más cabalmente la representación de los operadores en las negociaciones con las autoridades (Lozaga, 1987). La legislación, que limita el número de autobuses en manos de cada operador individual, no puede evitar cierto grado de concentración y una clara diferenciación entre los “propietarios-choferes”, de carácter artesanal, por una parte, y los propietarios más dinámicos, los “capitalistas” (De la Peña, 1943), por otra.

El sostenido proceso de urbanización, que favorece el desarrollo del transporte por autobús, sobrepasa las capacidades del sector y se convierte, a partir de determinado momento, en un factor de crisis y de retracción del sistema de autobuses. El crecimiento del área metropolitana exige una respuesta cualitativamente distinta a las necesidades crecientes de desplazamiento; la promoción socioeconómica de algunos sectores sociales y el desarrollo industrial asociado a estos dos factores ocasionan mayor ineficiencia en los parámetros tradicionales del transporte público. Ello se observa especialmente en el crecimiento del parque automotor.

CUADRO 1

México, D.F.: Población y vehículos, 1950, 1960, 1970

Año	Población (miles)	Vehículos total	Autobuses	Habitante/ vehículo	Habitante/ autobús
1950	3 050	74 327	4 280	41.0	712.6
1960	4 870	248 048	6 910	19.6	704.8
1970	6 967	717 692	9 890	9.7	704.4

Fuente: Dirección General de Estadística de México.

La motorización privada responde, en buena medida, a la crisis del transporte colectivo en la ciudad, con un crecimiento que agota naturalmente las posibilidades de oferta vial para asegurar los flujos de vehículos. Por otra parte, los autobuses, aunque logran mantener un crecimiento acorde con el aumento de la población, no son capaces de hacer frente adecuadamente a la reducción de las velocidades de desplazamiento y al alargamiento de las distancias medias de los viajes, en una ciudad donde la motorización privada no contribuye a reducir la tasa de 75% de ciudadanos cautivos del transporte público.

Se hace imperativo entonces buscar fórmulas nuevas que enfrenten de manera distinta las necesidades de transporte de la población. A pesar de las dificultades técnicas e institucionales en su origen, en 1967 se emprende un proyecto de construcción de un ferrocarril urbano subterráneo, que cuenta ya en 1970 con una

primera etapa inaugurada, una red de 36 kilómetros y tres líneas, operada por la nueva empresa pública Sistema de Transporte Colectivo (STC).

Lo acertado de la decisión se muestra bastante pronto; en su primer año de funcionamiento el metro supera los 800 000 viajes diarios; en 1972 sobrepasa el millón y en 1977 los dos millones (cifras válidas para días hábiles), manteniendo un crecimiento estable de su demanda durante toda la década de 1970, según se aprecia en la distribución modal de viajes en transporte público de la ciudad.

CUADRO 2

México, D.F.: Distribución modal de viajes/día promedio en medios de transporte colectivo (en miles)

Modo	1971	%	1973	%	1976	%	1979	%
Autobús	6 383	68.9	7 026	66.9	8 078	65.3	9 255	64.5
Metro	901	9.7	1 198	11.4	1 656	13.4	2 098	14.6
Eléctricos	547	5.9	646	6.2	716	5.8	607	4.2
Taxis*	1 432	15.5	1 629	15.5	1 917	15.5	2 392	16.7
Total	9 263		10 499		12 367		14 352	

* Incluye taxis colectivos ("peseros").

Fuente: Dirección General de Ingeniería de Tránsito y Transporte, D.F.

Aunque el metro ocupa un lugar central en la absorción de pasajeros en los ejes de mayor concentración de demanda, no se logra garantizar la resolución global de los problemas enfrentados hasta entonces. Ello se hace evidente cuando se constata más de cerca el comportamiento del sector de los autobuses.

En efecto, la búsqueda de parte de los operadores de autobuses de una mayor eficiencia técnica y económica (que también está alentada, por lo demás, por la competencia que se establece con el metro), se expresa entre 1972 y 1975, en el campo técnico, por una profunda renovación de los autobuses, que tiene que ver con cambios en la capacidad, en la concepción y sobre todo en el cambio del uso de la gasolina al del diesel como combustible. A nivel económico se mostrará un ritmo más acelerado de alzas tarifarias destinado a mejorar los balances de las empresas, pero también a financiar las nuevas inversiones en renovación (Ibarra, 1986).

El metro concentró en su trazado, con gran precisión, las zonas de demanda más elevada de la ciudad, consiguiendo proyectar su impacto en una utilización sostenida y creciente, que comenzó a niveles ya elevados. Indudablemente ello ocasionó a los

autobuses privados una pérdida de clientela y una necesidad de éstos de mejorar su capacidad competitiva, ya aminorada según lo muestra el cuadro anterior. No obstante, a nivel institucional, la intervención del Estado fijó parámetros definidos para el desarrollo de esta capacidad competitiva. Estos parámetros se encuentran en relación con las modalidades dominantes de la gestión política de las distintas administraciones que se suceden a nivel nacional durante este periodo.

Es así como el lanzamiento del metro en 1967 tiene mucho que ver con la situación del transporte colectivo en la ciudad, dominado por una relativa ineficacia y pasividad de los operadores privados para hacer frente a las condiciones de una crisis progresiva. La falta de iniciativa de los operadores, sumada a la debilidad de las autoridades para influir en su comportamiento, llevan a la búsqueda de fórmulas exógenas al sistema, que abran cauce a un grado de participación directa del sector público en el modelamiento de la oferta. En este sentido, el metro aparece aquí asociado a una decisión de ruptura de la evolución de la oferta, para imponer un nuevo desarrollo alternativo independiente.¹

Este paso representa un hecho institucional significativo. Ya no se trata de remontar una crisis con medidas coyunturales para darle un aliento momentáneo a las mismas modalidades imperantes en el sistema. Aquí, por el contrario, se promete un cambio profundo, que se expresa en el cambio tecnológico (paso del autobús al metro) y en el cambio institucional (del monopolio de facto de los operadores privados a la convivencia público-privada).

De una participación marginal del Estado en la oferta de transporte público, éste pasa a concentrar a mediados de los setenta una quinta parte de los viajes realizados en el sistema, convirtiéndose asimismo en el empresario individual más poderoso de la ciudad. Sin embargo, la alternativa del sistema pesado de masa y de intervención autónoma del sector público, que llevó en los últimos tres años de la administración presidencial de Díaz Ordaz a construir un kilómetro de metro por mes, se debilita durante el siguiente periodo presidencial, ya que entre 1971 y 1976 prácticamente no se construyen más líneas de metro.

Esta vez el gobierno pone énfasis en facilitar la competitividad del sector de autobuses, apoyando su modernización a través de la venta subvencionada de unidades modernas producidas por la empresa estatal DINA. Este proceso va acompañado de un in-

¹ Este diagnóstico no sólo es válido para el caso mexicano, sino también para el conjunto de los metros latinoamericanos de las décadas de 1960 y 1970 (véase Henry, 1987).

centivo a la diversificación en el tipo de servicios de los autobuses, lo que se convierte en un factor de alzas tarifarias, debido a la instauración de precios diferenciados por tipo de vehículos, lo que facilita las alzas reales (aproximación de los servicios más baratos a los precios de referencia de los más caros) y las veladas (los llamados Delfines, por ejemplo, cuyo mayor precio se basaba en la condición jamás cumplida de transportar sólo pasajeros sentados). Una mayor eficiencia económica se logra también a través de la racionalización de las rutas de los autobuses, con objeto de promover líneas alimentadoras para el metro (que paradójicamente ya se encontraba en altos niveles de saturación de su capacidad), primero como decisión de las autoridades y más tarde como iniciativa de los operadores, lo que llevó a una reducción de la extensión media de los recorridos de 29.5 km en 1970 a 14.5 km en 1975 (Ibarra: 1981).

Existe entre 1970 y 1971 un quiebre evidente de las políticas oficiales respecto al transporte público. Hasta la primera fecha domina la intervención autónoma del poder público con fórmulas de alta tecnificación, pero después se insiste en el apoyo a las modalidades de transporte privado de superficie, con una clara reducción de la capacidad interventora del Estado. En otras palabras, mientras en la primera época se promueven cambios cualitativos de fondo, en la segunda se regresa a la tradicional intervención cortoplacista de los equilibrios precarios.

Ello está asociado a varios factores. Por una parte, desde el punto de vista financiero, durante el primer periodo existe una cuantiosa inversión en la construcción del metro, a la que se agrega el indefinido subsidio a su operación, resultante de una política sostenida de tarifas bajas del servicio; ello significa para el sector público el crecimiento de un rubro de gasto que hasta 1967 era prácticamente nulo. El cambio de política significa, entonces, una alteración del destino de los fondos al transporte público y una reducción de ellos, al concentrarse ahora solamente en el subsidio a la operación de las empresas públicas y a la incorporación de nuevas unidades de autobuses.

Desde el punto de vista técnico, se opta ahora por profundizar en soluciones de baja capacidad de capital, frente a la solución capital-intensiva del primer periodo. En el campo social y político estas decisiones expresan la voluntad de entendimiento de las nuevas autoridades nacionales con la poderosa Alianza de Camioneros, importante factor de apoyo político nacional, por su fuerza y su presencia,² en contraste con la decisión más bien hostil del

² "... (los transportistas) combatieron contra la revuelta delahuertista como

anterior presidente, al decidir la construcción del ferrocarril subterráneo.

Un tercer gobierno nacional, inaugurado a fines de 1976, introduce otra vez cambios drásticos en las políticas, provocando nuevos impactos de magnitud considerable. En el marco de un proyecto nacional de activación de la economía, alentado por grandes inversiones públicas que se apoyan en el boom petrolero, el gobierno retomará la construcción del metro a ritmos comparables a los practicados anteriormente, otorgando al mismo tiempo un nuevo impulso a las inversiones en trolebuses; todo ello se realiza manteniendo congeladas las tarifas del transporte colectivo, afectando principalmente a los operadores privados que no gozan de subsidios.

Un intento de racionalización del servicio de superficie con una propuesta de trazado cuadrangular de la red utilizando los ejes viales (nueva vialidad principal acondicionada en 1979, dentro de la política de las grandes obras públicas) agudiza el conflicto con los operadores privados; los transportistas reivindican su derecho de circular por los ejes viales, en principio previstos en exclusividad para los trolebuses; aun cuando sus demandas son en parte aceptadas, el conflicto sigue en pie. Los operadores, inconformes, insisten en sus presiones, reduciendo la calidad de sus servicios y exigiendo alza de tarifas y ampliación de las facilidades otorgadas en exención de impuestos, créditos y precio reducido de la gasolina; a pesar de un alza concedida en febrero de 1981, los entendimientos se dificultan, mientras las reacciones populares ante el mal servicio se hacen más frecuentes.³ El resultado de la crisis es la decisión del gobierno local, en septiembre de 1981, de revocar las concesiones a los operadores privados, estatizar el servicio de transporte y encargar a una pequeña empresa pública descentralizada, Ruta 100 (que estaba en poder del D.F. desde su intervención en 1974 y participaba como "empresa testigo", útil para las negociaciones con los empresarios privados), que se haga cargo del servicio de autobuses.

aliados del entonces presidente Álvaro Obregón, de quien recibieron ayuda tanto cuando se enfrentaron a las compañías tranviarias como cuando se trató de obtener apoyo financiero para modernizar el equipo de transporte. Los 'compromisos' se han ido afianzando, concediéndole ahora el gobierno a la Alianza de Camioneros un escaño en la Cámara de Diputados, entre otros beneficios menos evidentes." (Ibarra, 1981).

³ Algunos de los conflictos más espectaculares de esta época, tales como la quema de vehículos y las alzas no autorizadas provocadas por los operadores a las reacciones oficiales, son presentados en Loyzaga de la Cueva (1987).

En esencia, la municipalización del transporte de superficie evidencia un paso adelante en un plan más o menos explícito de organización del sistema de transporte en la ciudad. Si se sigue la trayectoria de las medidas tomadas hasta entonces puede constatarse que después de la introducción de las nuevas tecnologías y de un papel más activo del sector público, el problema de una mayor eficacia se plantea a nivel de la coordinación de las distintas fracciones de la oferta.⁴ Ello es la conclusión lógica luego de las experiencias insuficientes de alentar sólo la solución independiente (primera etapa, de creación del metro) o sólo la modernización de los autobuses (segunda etapa, sin desarrollo del metro).

En este caso, la coordinación de los segmentos de la oferta resulta —como plan explícito o como consecuencia no prevista— en la municipalización; ello es en el fondo un reflejo de la profunda contradicción que existe entre el transporte subterráneo y el de superficie, que es también la contradicción entre el transporte de propiedad pública y el de propiedad privada. Los distintos avances de cada uno de estos modos sólo han servido para poner en evidencia que la situación exige evoluciones más drásticas, que pasan por privatizar o estatizar. La gran inversión realizada en el metro, unida a la política de obras públicas del gobierno en funciones, decide la cuestión en favor de la segunda opción. Con ello se cierra el ciclo de los ajustes temporales del sistema para ingresar en una nueva etapa, cualitativamente distinta.

Se parte de la premisa que un monopolio estatal del transporte debe promover un transporte colectivo con una verdadera vocación de servicio público. Los objetivos son ahora jerarquizar la red del transporte público, mantener tarifas bajas a través del subsidio, ampliar la red del metro y mejorar sustancialmente el transporte de superficie, a través de una renovación del parque de autobuses y de las condiciones de mantenimiento de ellos, una ampliación del servicio de trolebuses y una renovación de los tranvías. Para todo ello, se destinan recursos considerables, tanto en nuevas inversiones como en subsidios, a la operación de las tres empresas públicas de transporte.

Aun cuando la economía nacional debe enfrentar una profunda crisis económica y financiera, sobre todo desde 1982, el transporte urbano sigue constituyendo uno de los sectores privilegiados por la acción gubernamental, al punto que corrientemente

⁴ No entraremos aquí a analizar las distintas formas de coordinación e integración entre subsistemas; la formulación global de Henry (1987), especialmente pp. 13-17, sirven de base para nuestras observaciones.

CUADRO 3

**México, D.F.: Gasto público en el transporte colectivo
(inversión y subsidio en millones de pesos mexicanos corrientes).**

Modo	1979	1980	1982	1983	1984	1985	1986
Metro	8 170	18 152	60 844	83 776	103 032	143 073	242 001
STE	1 347	1 829	3 513	5 112	9 114	15 260	25 366
Autobús			21 607	36 074	77 830	128 672	199 629

Fuente: Cuentas públicas del D.F.

alrededor de un tercio del presupuesto del D.F. se asigna al sector. Ello no será suficiente, sin embargo, para responder a la creciente demanda del servicio. A pesar del sostenido apoyo fiscal, los déficits operacionales del transporte son cada vez más evidentes frente a las demandas de los usuarios (Peña, 1967).

A ello contribuye en primer lugar la desvalorización real del peso mexicano; mientras el gasto público en transporte expresado en dólares estadounidenses alcanzaba la suma de 1 524 millones en 1982, las cifras de 1986, a pesar de ser nominalmente cinco veces mayores, sólo totalizaban 763 millones de dólares estadounidenses; pero más que esta razón, ciertamente contribuye a ello la prolongada decisión de mantener la mayor responsabilidad del costo del transporte en el apoyo fiscal más que en los ingresos por venta de boletos, llegando el subsidio en 1984 a aportar más del 70% de los costos de operación de las empresas públicas.

El segundo problema que dificulta una solución más dinámica y efectiva está relacionado con la coordinación entre los medios de transporte. El grado de independencia de cada una de las empresas no ha sido considerablemente aminorado por la municipalización, y dado que la tarifa reducida del transporte no exige una reintegración tarifaria, la integración institucional y física⁵ no ha sido seriamente considerada. La excepción vale para el transporte colectivo del Estado de México, cuyos recorridos son limitados a algunas de las terminales extremas de la red del metro, impidiendo su entrada en la zona del Distrito Federal.

La falta de planes coordinados, de aprovechamiento conjunto de recursos y de racionalización en la organización de los desplazamientos de la población multiplican las necesidades de los usuarios y hacen evidentes las limitaciones de las empresas públicas.

Una nueva etapa deberá entonces inaugurarse, poniendo énfasis en las cuestiones no resueltas; se buscará mejorar la concer-

⁵ La terminología propuesta por Henry (1987).

tación interempresarial y la eficiencia económica de los organismos. Para ello, dos medidas serán fundamentales: la creación de la Coordinación General del Transporte y las alzas tarifarias.

A principios de 1984 se crea la Coordinación General del Transporte (CGT), cuyos propósitos principales son: integrar las políticas en este dominio, coordinar las acciones de los organismos públicos de transporte y regular el funcionamiento de las entidades privadas, para dar así soluciones integrales al sector. Las responsabilidades plenas sobre el transporte colectivo son traspasadas a la CGT apenas en septiembre de 1985, reflejando las dificultades que existieron a este nivel (Osorio, 1988), originadas en cuestiones operacionales, pero también en los intereses de cada una de las empresas.

La CGT comenzará con planes relativamente tímidos para ir avanzando a un mayor control del sector. En este sentido, cabe una responsabilidad de primera importancia a esta institución en la ruptura de la inercia tarifaria; es gracias a las iniciativas inspiradas en ella que finalmente se decide en agosto de 1986 un alza de tarifas, significativa en cuanto a su proporción (se unifica en 20 pesos, contra las tarifas vigentes hasta entonces, de 1 peso el metro, 3 pesos para los autobuses y 0.60 pesos para tranvías y trolés) pero aún reducida con respecto a su significación real (2.5 centavos de dólar EUA) y con respecto al transporte de la periferia fuera del D.F. (que cuesta entre 100 y 200 pesos).

Una vez rota la inmovilidad mantenida por tantos años, otros reajustes han sido decididos; en mayo de 1987, la tarifa aumentó a 50 pesos y en diciembre del mismo año, a 100 pesos.

Sin embargo, la debilidad manifiesta en la CGT corresponde a su falta de injerencia en el financiamiento de las empresas públicas. En efecto, el financiamiento de las empresas públicas de transporte colectivo proviene de tres instancias diferentes: el subsidio a la operación que es financiado por el gobierno nacional, el financiamiento de las inversiones, que proviene del Distrito Federal, y los ingresos por venta de boletos, que son percibidos directamente por las empresas.

Si bien esta situación no ha sido resuelta y sigue constituyendo una traba a la mayor injerencia de la CGT, una decisión tomada en 1986 vino al encuentro de este problema, así como de la necesidad de paliar las alzas tarifarias: la creación del abono de transporte. El abono de transporte corresponde a un billete multimodal, utilizable en las tres compañías públicas de transporte, válido por quince días, sin límite en el número de viajes y con un precio equivalente a 35 viajes individuales. En 1987, un 22.5% de los usuarios del metro utilizaban abono (SCT, 1987), lo que repre-

sentaba un 19% de los ingresos del metro por venta de boletos.⁶

Aunque el abono multimodal tuvo una buena y rápida acogida por parte de los usuarios, la reacción oficial fue limitar su difusión. Primeramente, porque reducía los ingresos de las empresas, en un momento en que un aspecto dominante de la política es el de aumentar la cobertura financiera de los recursos propios; en segundo lugar, porque aun cuando para la CGT constituye una herramienta de poder a través de los ingresos, en el fondo éstos son marginales respecto a la cartera global de financiamiento de la operación; para el metro, por ejemplo, los ingresos por abono representaban en 1987 un 6.6% de su costo total de operación, mientras el subsidio correspondía al 56%.⁷ Además de todo ello, la repartición del abono se ha convertido en un conflicto difícil de manejar por parte de la CGT, al reivindicar cada empresa porcentajes más altos de los que efectivamente le corresponden en la distribución.⁸

En cuanto a la coordinación operativa, la CGT ha ido progresando en el proceso de mejorar la integración física de las distintas fracciones de la oferta, aun cuando su responsabilidad ha sido más normativa que ejecutiva. Entre los elementos a destacar se puede señalar la integración de las líneas de autobuses a las estaciones del metro, la continuación de la construcción de las terminales de intercambio por parte del metro, el impulso sostenido a los trolebuses y la renovación y ampliación del tranvía, todo ello acompañado de un proceso de racionalización de los recorridos. Sin embargo, donde la CGT ha desempeñado un papel importante ha sido en la regulación de la fracción privada de la oferta, como veremos más adelante, cuestión que no aparecía en principio como una función a la que debía otorgársele una atención especial.

La etapa de equilibrar los presupuestos y de coordinar las empresas, al haber avanzado en cierto grado de su resolución, ha puesto de manifiesto otros problemas para el transporte colectivo

⁶ Dada la falta de información precisa para los otros modos de transporte, la única manera de calcular la efectividad del abono proviene de los datos del metro, con riesgo a sobreestimarlos (ya que es probable que los usuarios del abono sean mayoritariamente usuarios del metro). Ello podría corroborarse por el hecho de que un 75% de los abonos son vendidos en las taquillas del metro.

⁷ En todas las empresas públicas de transporte, a pesar de las alzas tarifarias, los ingresos por boletos vendidos han llegado en el mejor de los casos a cubrir aproximadamente la mitad de los costos de operación, según cifras de la Cuenta Pública del D.F.

⁸ Actualmente, el subsidio se distribuye en un 50% para Ruta-100, un 43% para STC y un 7% para STE.

de la ciudad, en especial, los ligados a una insuficiencia estructural de la oferta pública y los que tienen que ver con la ruptura jurisdiccional dentro de la aglomeración, entre el Distrito Federal y el Estado de México.

Aquí se quiere decir por insuficiencia estructural de la oferta, una situación que no ha podido ser paliada por ningún modo de intervención. Si se observan las medidas de expansión de la oferta pública en los últimos años, se verá que ha habido un esfuerzo considerable en esta dirección; entre 1985 y 1988 se han inaugurado 34 km adicionales de metro; al parque de autobuses de Ruta 100 se ha agregado cada año, entre 1984 y 1987, una cantidad de 1 437 vehículos; desde principios de 1985 a la actualidad, las rutas de trolebuses han pasado de 300 km a 550; la red de tranvías (líneas y carros) ha sido enteramente renovada y se han agregado 17 km de línea. A pesar de todas estas medidas, no se ha conseguido paliar un vacío constante. Los ritmos de aumento de la productividad de las empresas han sido mucho más bajos que los ritmos de aumento de las instalaciones en todos los casos. Esto puede verse si comparamos estas cifras con la evolución de la demanda del servicio.

CUADRO 4

México, D.F.: Evolución de la demanda diaria de viajes en las empresas públicas de transporte colectivo, 1984-1987 (en millones de pasajeros por día hábil)

	1984	1985	1986	1987
SCT	3.93	4.11	4.20	4.60
STE	0.61	0.60	0.70	0.80
R-100	5.90	6.10	6.40	6.70

Fuente: Anuarios de vialidad y transporte del D.F.

El problema de estos déficits de oferta tiene que ver con la dimensión alcanzada por la ciudad (que ya tiene una población de diecinueve millones de habitantes) y con los requerimientos económicos que implica una solución integral del transporte a esa escala. Aunque los rendimientos decrecientes de las nuevas inversiones no tengan nada de novedoso como fenómeno, lo que es importante en este caso es que las exigencias continúan multiplicándose a ritmos elevados (mayor congestión, mayores distancias de viajes, mayor población, mayor movilidad); una respuesta adecuada obligaría a mantener un ritmo de inversiones aún mucho mayor que el ritmo con que crecen las necesidades. Esta situación sobrepasa el ya considerable esfuerzo realizado por las autorida-

des entonces, en cuanto a financiamiento del transporte colectivo.

La alternativa implementada desde 1986 de desahogar el esfuerzo público aumentando la cobertura económica de la operación a través de alzas tarifarias sistemáticas ha encontrado ya algunas limitantes. Su impacto en los presupuestos familiares ha aumentado sensiblemente,⁹ mientras que las mayores tarifas aún no han logrado sobrepasar el 50% de contribución a los costos de operación. Por el momento, se han descartado nuevos aumentos del pasaje, lo cual refuerza la búsqueda de nuevos campos de acción para la mejora del servicio.

Por esta razón, una de las nuevas líneas prioritarias de búsqueda de soluciones se ha centrado en la acción de la CGT sobre el transporte colectivo privado. No se trata de que esta modalidad sea más eficiente que las formas públicas de provisión del servicio; por el contrario, su evolución muestra un proceso de desarrollo desorganizado y espontáneo, donde la falta de efectividad se compensa con lo masivo de la acción. Sin embargo, su utilidad se basa precisamente en su capacidad de cubrir los déficits de la oferta pública.

La modalidad dominante de este servicio en el D.F. son los taxis colectivos, llamados "peseros", que consisten en furgones y combis con capacidad de entre 7 y 10 personas, pero que han ido evolucionando a vehículos de mayor tamaño, tipo minibuses, con capacidades de entre 17 y 22 pasajeros sentados.

El crecimiento de los peseros ha sido considerable. En 1979 participaban con un 4.2% de atención de la demanda diaria de viajes, en 1984 ya tenían un 12.2%, para sobrepasar el 15% desde 1985, y mantenerse en esas cuotas desde entonces.¹⁰ Mientras la demanda en las empresas públicas aumentó entre 1984 y 1986 en un 8.24%, en ese mismo periodo la de los peseros lo hizo en un 50%.

Pero más importante que su crecimiento en la participación de viajes es el número de unidades en servicio, que sobrepasan los 47 000 vehículos en la actualidad, lo que es indicativo de la baja eficacia de este sistema. El siguiente cuadro provee información comparativa entre Ruta-100 y los peseros (los dos modos más comparables en el D.F.) que corrobora la idea de la baja eficacia operativa de estos últimos en comparación con las otras empresas. Pero ello mismo reafirma la idea de la utilidad de este modo, ya que a pesar de sus bajos rendimientos (e incluso de su incidencia sobre la con-

⁹ El gasto en transporte colectivo estaría representando en la actualidad un 15% de los presupuestos familiares, según Isaac Osorio Corpi, responsable de la CGT (1988).

¹⁰ Cf. Anuarios de vialidad y transporte.

gestión vial), esta modalidad es alentada con interés por parte de las autoridades.

CUADRO 5

México, D.F.: Algunos indicadores comparativos entre Ruta-100 y los peseros (cifras de 1986)

Indicador	R-100	Peseros
Número de rutas	227	832*
Extensión red (km)	2 049	10 400
km recorridos/día (mil)	364.4	5.9
PKT	5.96	0.46
Pasajeros/unidad/día	957	58

* Comprende rutas principales y ramales.

Fuente: "Anuarios de vitalidad y transporte del D.F.", y "Guía de taxis colectivos con itinerario fijo", CGT, 1987.

Dada su funcionalidad respecto a las necesidades de transporte de la ciudad, la CGT ha concentrado en este sector una acción importante, con miras a legalizar y regular el funcionamiento de los peseros. Estos vehículos existieron de forma ilegal durante muchos años, en que fueron progresando de estatus, al ser considerados ulteriormente como "tolerados" (es decir, ilegales pero permitidos) y desde 1986 reconocidos e integrados institucionalmente, y regulados por la CGT. El proceso de regulación ha consistido en un censo, una inscripción y una autorización oficial de circulación, sobre la base de la determinación de las rutas, que son actualmente reconocidas de manera oficial.

El impulso dado al servicio de los peseros constituye una opción consciente de las autoridades en cuanto a reconocer la eficiencia de las soluciones artesanales —a pesar de las tarifas más elevadas que requieren— en la provisión del servicio de transporte. La gran diferencia con el modelo tradicional de este tipo¹¹ consiste en que este sistema precario aparece como un complemento del sistema principal, y aunque su importancia sea grande en cuanto permite resolver sin esfuerzo para el Estado una fracción de la demanda que, provista de otro modo, resultaría cara, su carácter transitorio no varía,¹² en cuanto a que su estabilidad puede ser muy prolongada o muy corta.

¹¹ Nos referimos al modelo de transporte colectivo basado en las actividades de los operadores artesanales. Este modelo ha sido formalizado especialmente por S. Jaramillo (1985).

¹² J. Bugnicourt (1981) desarrolla el concepto de transporte de transición, que contiene algunas características que resultan pertinentes para este análisis.

Respecto a las limitantes jurisdiccionales, el caso de México parece representativo de todas las grandes metrópolis latinoamericanas: su crecimiento físico ha sobrepasado los límites del D.F. para ocupar una buena porción del territorio del Estado de México, donde se concentran en la actualidad unos nueve de los 19 millones de habitantes de la ciudad. Ello ha exigido la implantación de un sistema de transporte en las afueras del D.F. con una lógica aparte y con una institucionalidad también diferente. Por otro lado, las autoridades del Distrito Federal, en medio de sus políticas organizativas dentro de su jurisdicción, han restringido el ingreso de estos autobuses sólo hasta algunos puntos (que coinciden con algunas terminales del metro) ubicadas en los límites del D.F. Los habitantes del Estado de México deben entonces realizar una ruptura de carga forzosa para trasladarse desde su residencia a sus zonas de empleo y viceversa; por lo demás, la falta absoluta de concertación en las políticas llevadas entre una y otra autoridad hace que las tarifas sean sensiblemente diferentes, llegando las del Estado de México a representar en algunos casos 8 veces las de las empresas públicas del D.F.

Esta situación ha hecho conciencia respecto de la necesidad de buscar una articulación real y efectiva en los transportes del conjunto de la región metropolitana, lo que parece ser bien uno de los puntos de ataque en las próximas etapas del desarrollo institucional de base para el funcionamiento de los transportes colectivos de la ciudad.

Los desafíos presentes en la última de las etapas reseñadas aquí parecieran significar una vuelta atrás en las problemáticas institucionales, volviendo al centro de la discusión cuestiones como las relaciones público-privadas y los problemas de la integración entre los organismos de tutela; en este sentido, pareciera que las proposiciones referidas a las evoluciones en espiral de la oferta de transporte colectivo se aplicaran plenamente a este caso.¹³ Pero ello es sólo cierto de manera relativa; primero, porque a diferencia de las situaciones anteriores (o de las fases anteriores), el transporte artesanal privado, a pesar de su desarrollo, desempeña un papel secundario en el sistema; en segundo lugar, porque por lo menos los sistemas de alta inversión (metro, tranvías y troles, en este caso) representan una propiedad irreversible del sector público; por último, porque la integración institucional

¹³ Nos referimos aquí en especial a las propuestas de X. Godard (1987) sobre la evolución de la oferta de transporte en los países en desarrollo, que perfecciona propuestas anteriores, en la medida en que no prevé repeticiones automáticas de las situaciones.

con el Estado de México debe promover formas de organización de la tutela que sobrepasan las modalidades existentes hasta ahora. En definitiva, la repetición aparente de ciertos problemas expresa una situación totalmente distinta, dados los cambios en las relaciones entre operadores entre sí, entre operadores y autoridades y entre la organización del transporte público y las tecnologías dominantes utilizadas.

Bibliografía

- Bugnicourt, J. (1981), "Transports informels ou transitionnels dans les villes du Tiers-monde: les remplacer ou les promouvoir", en IRT, Transports urbains dans les pays en développement, Arcueil.
- CGT (1987), "Guía de taxis colectivos con itinerario fijo", México.
- De la Peña, M. (1943), "El servicio de autobuses en el D.F.", México.
- DDF, "Anuario de vialidad y transporte" (varios años), México.
- DDF, Cuenta pública del D.F. (varios años), México.
- Godard, X. (1987), "Transports privés, transports publics. Experiences de villes du Tiers-monde", Synthèse INRETS, núm. 3, Arcueil.
- Henry, E. (1987), "L'insertion des métros dans l'offre de transport en Amérique Latine", Actes de Metropolis II, México.
- Ibarra, Valentín (1981), "El autotransporte de pasajeros en el Área Metropolitana de la Ciudad de México", tesis, El Colegio de México, México.
- Jaramillo, S. (1985), "El transporte urbano colectivo en Bogotá: los límites de la informalidad", en INRETS-CIUDAD. Transporte y Servicios Urbanos en América Latina, Arcueil.
- Layzaga de la Cueva, O. (1987), "El Estado como patrón y árbitro: el conflicto de la Ruta-100", UAM, México.
- Osorio, Corpi I. (1988a), "Aspectos generales sobre el sistema integrado de transporte en la ciudad de México", ponencia presentada en el III Taller de Transporte Urbano, Medellín.
- , (1988b), "Organización institucional del transporte público y experiencia sobre su estatización en el D.F.", Conferencia dictada en el III Taller de Transporte Urbano, Medellín.
- Peña, Villanueva, R., "La municipalización del transporte urbano de pasajeros en la ciudad de México, evolución y perspectivas "Actas del II Encuentro Teórico Latinoamericano de Transporte", Mar de Plata. SCT (1987), "Informe anual".

