

# Hacia una política de transporte en el Distrito Federal: propuestas de reforma institucional y organizacional

David Arellano Gault\*, Efraín Coronilla Cruz\*\*, Raúl Coronilla Cruz\*\*\*  
y Alberto Santibáñez Rodríguez\*\*\*\*1

## Introducción

En cuestión de transporte y vialidad en el mundo, no hay duda de que la Ciudad de México es una de las ciudades que debe enfrentar los retos más importantes en la materia. La magnitud del problema puede ser mejor ponderada si consideramos en principio algunos datos: de acuerdo con el último censo de población, la Ciudad de México cuenta con 8,6 millones de habitantes, y junto con los llamados municipios conurbados constituye la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM). Su ámbito de influencia inmediata articula la dinámica socioeconómica de cinco entidades federativas en un radio de más de 100 km a la redonda y a nivel nacional es el principal centro de actividad política y económica. Obviamente, en su interior, esta situación de aglomeración repercute gravemente en la movilidad de la población e incrementa exponencialmente las necesidades de infraestructura urbana y regional.

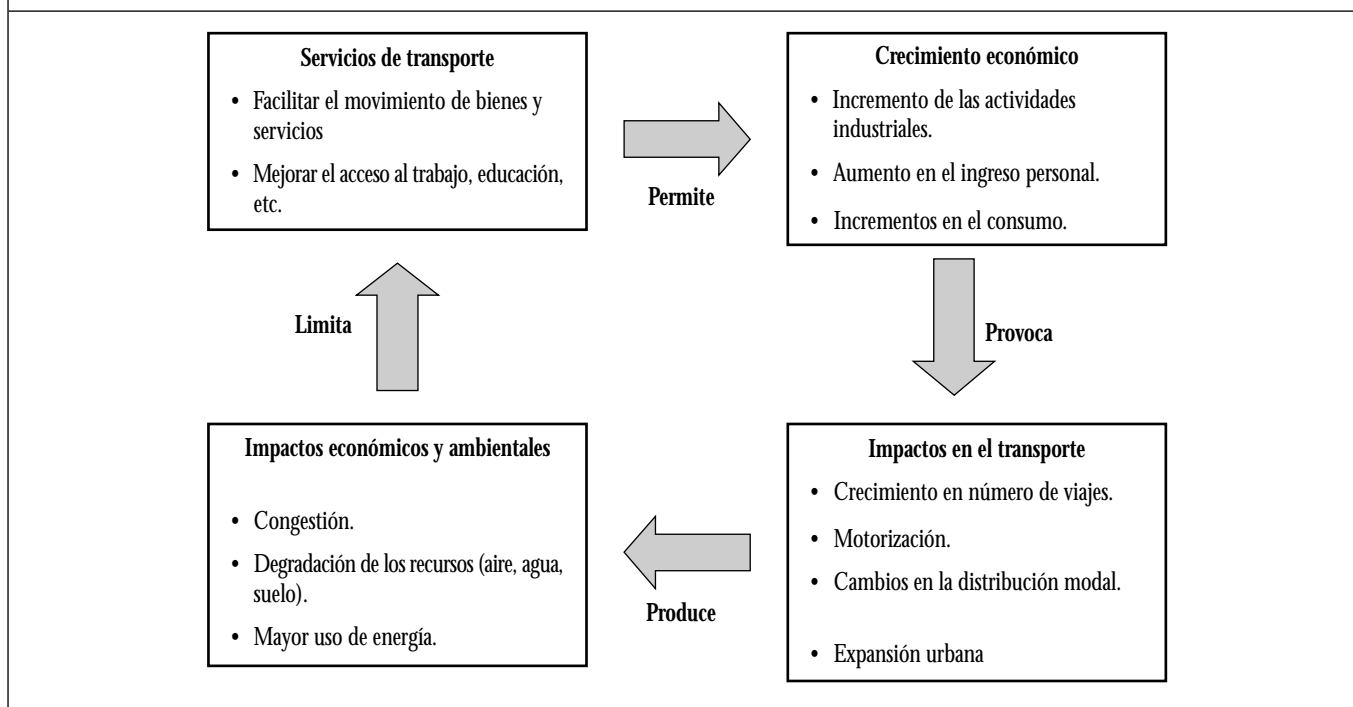
Precisamente, el crecimiento incesante en los flujos de personas y mercancías al interior de la metrópolis y entre ésta y el resto del territorio nacional, determinado por el crecimiento demográfico y económico de la zona, representa actualmente un hecho crucial para el desarrollo urbano y para la política de transporte presente y futura. La red vial de la Región Centro está integrada por autopistas de cuota y carreteras libres que

vinculan a la Ciudad de México con el resto del país, de manera prioritaria con la ciudad de Querétaro y con la corona regional: Pachuca, Toluca, Cuernavaca, Tlaxcala y Puebla. Según se indica en el *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*, en ellas se mueven fuertes volúmenes de pasajeros y carga: el acceso México-Toluca registra el 35,4% de los viajes que ingresan y salen de la ciudad; México-Puebla el 26%; México-Pachuca 12,5%; México-Cuernavaca 12,6% y México-Querétaro 9,2% (SEDUVI, 2001).

En el mismo Programa se menciona que en 1999 se produjeron 22,8 millones de viajes diarios en la ZMCM. El Distrito Federal concentró 66,5% (13,7 millones) y el Estado de México el 33,5% (6,9 millones). El 41% de los viajes tuvieron como propósito ir al trabajo, 25% ir a la escuela, 8% ir de compras y 26% otros desplazamientos. El 76% se realizaron en transporte público y el 24% en transporte privado (SEDUVI, 2001). A este respecto, es importante recordar que el fenómeno migratorio ha provocado que la población que habitaba la zona central del Distrito Federal emigrara hacia la periferia, principalmente a los municipios conurbados, lo que se traduce en que más gente tenga que recorrer una mayor distancia para realizar sus actividades diarias.

Según los resultados de la Encuesta de Origen y Destino de 1994 levantada por el INEGI, del total de tramos de viaje contabilizados por día —29,1 millones—, 82,4% se realizaba en transporte público, mientras que el 17,6% lo hacía en el trans-

**Diagrama 1**  
***Círculo Vicioso del Transporte***



Fuente: Evaluación de los sistemas de transporte. Instituto Tecnológico de Massachusetts.

porte privado. Dentro del primero participan mayoritariamente los colectivos (55,3%), seguidos por el metro (13,0%) y en el segundo lo hacen los autos particulares (16,7%) (INEGI, 1994).

Los viajes metropolitanos entre el Distrito Federal y los municipios conurbados del Estado de México representaron el 20,6% del total de viajes, con 4,2 millones de viajes diarios. De éstos, el 19% se realizan en automóvil particular, con un volumen de 793 mil viajes al día. Cuatro millones de tramos de viaje se efectúan en vehículos de baja capacidad (microbuses y combis) complementándose con otros modos de transporte; cerca de 1,7 millones se realizan en el Metro, lo cual impacta en la concentración de usuarios en las estaciones terminales (INEGI, 1994).

Por otra parte, el Distrito Federal, como todas las ciudades del mundo, tiene que hacer frente a los efectos indeseables del transporte (las externalidades) como son la demora de los viajeros, los accidentes o la contaminación del aire. Pero de nueva cuenta, las condiciones particulares de la Ciudad de México hacen más complicado resolver el problema. En el caso de la contaminación del aire, por ejemplo, la ubicación geográfica y las condiciones físicas en cuanto a temperatura e intensidad del viento, inversiones térmicas, concentración de población, acti-

vidades económicas y consumo de combustibles, entre otros factores, determinan en gran parte el que ocurran concentraciones de contaminantes en la ZMCM. Además, la altura a la que se encuentra la ciudad (superior a los dos mil metros) hace que el proceso de combustión sea menos eficiente que a nivel del mar, lo que se traduce en una mayor cantidad de contaminantes arrojados a la atmósfera. Finalmente, siendo el Valle de México una zona rodeada por montañas, se imposibilita una dispersión rápida de la contaminación.

Algunas estimaciones acerca de los costos provocados por la contaminación del aire en la Ciudad de México (Instituto Nacional de Salud Pública, 1995) muestran que los costos totales atribuibles a los daños y efectos de la contaminación del aire en la salud son de casi 10 mil millones de pesos. No obstante, hay que tomar en cuenta que estos cálculos se basaron en la información disponible en el momento del estudio sobre los efectos de los diferentes contaminantes en la salud, pero lo más probable es que represente una subestimación, en tanto que no se dispone de información sobre la relación entre los contaminantes estudiados con diferentes efectos para las personas y tampoco se incluyen los costos indirectos asociados a la búsqueda de atención médica, como gastos de transporte o pérdida de días laborables.

Sin duda alguna, todos estos retos tienen que ser enfrentados con el apoyo de la tecnología moderna y a través de cuidadosos estudios técnicos y de ingeniería. Sin embargo, existe un problema fundamental que debe ser tomado en cuenta: ninguna solución técnica, ni las mejores herramientas de ingeniería funcionarán adecuadamente en un espacio institucional y organizacionalmente confuso, donde la acción gubernamental se enfrenta a un marco de incentivos equivocados y a una estructuración de la política pública ambigua y desarticulada.

De alguna manera, la política de transporte y vialidad en la Ciudad de México no ha carecido de estudios y diagnósticos técnicos, así como tampoco de organizaciones gubernamentales que intenten dar sentido y lógica a tal política. No obstante, todo parece indicar que el diseño institucional que le da soporte está plagado de decisiones incrementalistas, soluciones parciales y confusiones estructurales.

En el presente artículo, veremos cómo el diseño institucional es confuso y abigarrado. También observaremos que la política de transporte y vialidad en la ciudad no incorpora evaluaciones sistemáticas de las regulaciones en su impacto y en su capacidad de resolver los problemas que tales regulaciones implican. Es decir, nos daremos cuenta de cómo la regulación del transporte y la vialidad no es desarrollada a partir de una perspectiva que comprenda un análisis detallado de los impactos, consecuencias deseadas y no deseadas y posibles formas de adaptación y cambio que permitan corregir las fallas. De la misma forma, encontraremos que las facultades del organismo público encargado de construir la política de transporte y vialidad están limitadas y sus capacidades organizacionales desfasadas con una necesidad de regulación más eficiente y precisa.

Si esto es cierto, no sólo será necesario actualizar los estudios y diagnósticos de ingeniería y de planeación urbana para dar solución a los problemas que se presentan en la ZMCM. También hará falta una profunda reforma del marco institucional que produce la política pública de transporte y vialidad. Necesariamente, esto implicará transformaciones profundas en el ámbito organizacional, sobre todo en el organismo rector dentro del Gobierno del Distrito Federal (GDF), es decir, la Secretaría de Transportes y Vialidad (Setravi). Las transformaciones tendrán que ser, claro está, tanto en su interior, como en relación con su capacidad rectora y coordinadora de las diferentes instancias del GDF que intervienen en el diseño e implementación de esta política.

Probablemente será necesario actualizar las perspectivas y paradigmas de esta política para que la regulación sea vista cómo la piedra angular de la acción y evaluación de la misma. Esto implica constituir un modelo que reforme organizacionalmente a la política de transporte para dar respuesta a una serie de preguntas: ¿qué se regula?, ¿por qué?, ¿con qué sustento ju-

rídico y técnico?, ¿cómo y a través de qué marcos institucionales y organizaciones se diseña y aprueba el sistema de regulaciones y trámites?, ¿cómo y a través de qué marcos institucionales y organizacionales se evalúan y corrigen los esquemas reguladores?, ¿cuáles son las facultades que debe tener la Setravi para ser un organismo rector de la política de transporte y vialidad?, ¿cómo se complementan la cultura organizacional actual permeada por una lógica de desarrollo urbano con una de regulación y política pública?, ¿cómo reformar a la organización Setravi para dotarla de los instrumentos y las perspectivas tecnológicas necesarias para dirigir y dar sentido a la política de transporte y vialidad en un marco institucional multiorganizacional?

De esta manera, podemos señalar las dos finalidades básicas del presente artículo: primero, hacer un diagnóstico institucional y organizacional de la política pública de transporte y vialidad del GDF y, segundo, a partir de este diagnóstico proponer las líneas estratégicas de rediseño institucional, reforma organizacional y mejora de la regulación que pudieran ser útiles para el debate al respecto de esta política pública.

En la primera parte del texto, haremos una sucinta referencia histórica para ubicar en su contexto a la política de transporte y vialidad en el Distrito Federal, y para comprender la evolución del marco organizacional que le ha dado sentido hasta llegar finalmente a la actual Setravi. En la segunda parte, ya con este contexto establecido, describiremos brevemente y esquematizaremos el marco institucional actual que le señala el rumbo a la política de transporte y vialidad. En la tercera parte, describiremos de manera concisa el marco estratégico y normativo que sostiene la acción del principal organismo regulador del transporte y la vialidad en el DF (la Setravi) y analizaremos los retos estratégicos que enfrenta. En la cuarta parte resumiremos nuestra propuesta de rediseño institucional y estratégico de la política de transporte y vialidad, dando forma a una serie de líneas estratégicas de acción que permitan crear un marco institucional más coordinado y congruente y una visión organizacional técnica, transparente y en constante evaluación que dé curso a una regulación más efectiva como base de la política de transporte y vialidad.

Por último, presentamos algunas conclusiones que se dirigen tanto a la necesidad de ampliar esta perspectiva de estudio de la política de transporte y vialidad (es decir, una perspectiva organizacional e institucional), como de profundizar en los mecanismos y diseños institucionales alternativos que permitan fortalecer y dar congruencia a esta política en el Distrito Federal. Esta perspectiva organizacional y de política pública podrá complementarse con los estudios técnicos y de desarrollo urbano dominantes en este campo de estudio.

# I. Breve historia de la política de transporte y vialidad en el Distrito Federal: actores e instituciones principales<sup>2</sup>

El desarrollo del transporte y la vialidad en la ciudad ha respondido a condiciones que no se restringen únicamente al desarrollo tecnológico o a las necesidades propias de la modernización urbana. El sesgo en la dinámica implantada en cada periodo histórico está marcado también por continuas perturbaciones en lo político y en lo social. Han estado presentes siempre grupos poderosos cuya actividad ha condenado al sector a una debilidad institucional casi endémica. La política de transporte y vialidad en la Ciudad de México ha valido menos por su diseño racional o eficiente y más por su propensión a cambiar su dinámica hacia donde distintos grupos organizados han querido llevarla tratando de implantar sus proyectos y visiones particulares.

Durante la década de los cuarenta, el proceso de urbanización del Distrito Federal se aceleró de manera considerable, y es especialmente a partir del periodo presidencial de Miguel Alemán (1946-1952), cuando el rostro de la Ciudad de México se transformó al erigirse diversas obras de infraestructura que hablaban de una modernización de la ciudad en todo los ordenes. Los habitantes del DF empezaron a experimentar novedades en el renglón del transporte y la vialidad: comenzaron, por ejemplo, a sufrir del tráfico, vieron la ampliación de las calles y presenciaron la construcción de estacionamientos. Por otra parte, en esa época comenzó la desconcentración de la población de la ciudad hacia la periferia, especialmente movilizándose hacia el sur y sureste de la capital, mientras que el área urbana del Distrito Federal iniciaba su industrialización, particularmente en la zona norte. En ese entonces, la circulación de vehículos era de 48 mil, 5% de los cuales eran autobuses (SETRAVI, 2001).

Fue también en esta década cuando se instrumentaron diversos mecanismos que pretendían regular la vialidad y el transporte en la capital del país. Entró en vigor, por ejemplo, la Ley de Vías Generales de Comunicación Modificada, la Ley que Fija las Bases a que Habrán de Sujetarse el Tránsito y los Transportes del D.F. (1942) y el Reglamento para el Servicio Público de Pasajeros (1942). En 1943, tras una revisión a la situación contractual de la Alianza de Tranviarios apareció por parte del gobierno la figura del subsidio, que pretendía conservar y mejorar la red de vías y el equipo. Ya en el sexenio de Miguel Alemán, se creó la Comisión Mixta de Autotransportes y a través de un decreto presidencial, fueron declaradas nulas las concesiones de la Com-

pañía de Tranvías de México y el Departamento del Distrito Federal tomó posesión de la empresa. También se aprobó la Ley del Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, se integró el Departamento de Planeación y Fomento de Carreteras Vecinales y se creó Servicios de Transportes Eléctricos del DF.

A comienzos de los cincuenta, la zona urbanizada comenzó a rebasar los límites de la Ciudad de México, pues la expansión industrial en municipios como Naucalpan, Ecatepec y Tlalnepan-tla se vio sensiblemente acelerada. La política de transporte se vio forzada a establecer nuevos ordenamientos para resolver conflictos políticos entre los camioneros que deseaban la ampliación de las calles del centro y los residentes de esa zona.

Es en esos años cuando la Comisión de Planeación del Distrito Federal basó el desarrollo y funcionalidad de la red vial de la ciudad en la construcción de cuatro anillos: Circunvalación, Circuito Interior, Periférico y el Transmetropolitano. Como complemento, se iniciaron las obras de importantes vialidades como el Viaducto Miguel Alemán y la Calzada de Tlalpan. Además, aparecen los trolebuses y los taxis colectivos denominados «peseros».

En cuanto a los ordenamientos legales y administrativos, destacan el decreto que declaraba servicio público la actividad del transporte de pasajeros en automóviles de alquiler sin itinerario fijo (1951); la Ley de Instituciones Descentralizadas de Servicio Público (con lo que el Servicio de Transportes Eléctricos del DF, se convirtió en un organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propio); la Ley de Transporte (1959), con la que se creó la Unión de Permisarios de Transporte de Pasajeros en Camiones y Autobuses en el DF.

Aunque a principios de los años sesenta se continuó atendiendo al crecimiento del parque vehicular, en 1967 se tomó la decisión de incorporar una tecnología más avanzada en lo referente al transporte masivo de pasajeros. Con la instauración como organismo público del Sistema de Transporte Colectivo (STC), se comenzó a pensar en una infraestructura distinta de aquella que va dirigida a la circulación y la utilización del automóvil. El objetivo inicial del STC fue la construcción, operación y explotación de tres líneas de casi 40 kilómetros, en donde correría un sistema de trenes rápidos que circularían tanto subterránea como exteriormente cubriendo rutas del centro y hacia los ejes de mayor demanda de viajes.

Este nuevo proyecto concitaría nuevos conflictos que movilizarían grupos con visiones muy distintas en lo relacionado a la composición y crecimiento de la ciudad. El nacimiento del SCT generaría la oposición activa de muchos miembros de la clase media, sobre todo residentes del centro, de algunos sectores del gobierno de la capital, de la industria camionera urbana e incluso generando antagonismo entre los sectores corporativistas representativos de la clase obrera, la clase media y los pobres urba-

nos. Mientras que lo apoyarían la industria de la construcción, los desarrolladores inmobiliarios, conglomerados comerciales y grandes financieros (DAVIS, 1999).

Durante el periodo presidencial de Luis Echeverría (1970-76), la construcción de obras viales (como el Circuito Interior o Río San Joaquín) tenía la intención de resolver los problemas ocasionados por la circulación de vehículos automotores en la parte central de la ciudad y en sus accesos metropolitanos. Precisamente, tratando de evitar la circulación de los autobuses foráneos por el centro de la ciudad, fueron construidas las centrales de autobuses foráneos Norte y Sur (la Oriente y Poniente, comenzarían a funcionar en 1979).

En el ámbito administrativo, hay que mencionar que a través de un decreto presidencial, en 1970 se estableció la Dirección de Policía y Tránsito, producto de la fusión de la Dirección de Tránsito con la Jefatura de Policía (en 1976 esta institución iniciaría un período de reorganización al cambiar su nombre por el de Dirección de Servicios al Público). En 1971 fue creada la Dirección General de Autotransporte Federal, dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y la Dirección General de Ingeniería de Tránsito y Transportes del Distrito Federal. También en este gobierno se puso en marcha un sistema de planeación integral, estableciendo diferentes planes a escala sectorial, regional y nacional. Tal es el caso, por ejemplo, del Plan Global de Desarrollo, el Plan de Desarrollo del Distrito Federal, y desde luego el Plan Maestro del Metro o el Plan de Vialidad.

Es en la segunda mitad de la década y dados los altos niveles de contaminación ambiental cuando surge en la agenda pública el capítulo ecológico, el cual integró nuevos actores y diversas problemáticas a la ya compleja red de relaciones entre actores públicos y privados del sector transportes y vialidad. Al efecto, se establecieron comisiones encargadas de crear programas para mejorar la calidad del aire y atender episodios de contaminación en el Valle de México. En 1982 tendría lugar el primer programa de verificación vehicular y aunque éste inició siendo un programa con carácter voluntario, en 1987 se volvería obligatorio y anual para automóviles particulares modelos 76-82, y en 1988 se determinaría que fuera obligatorio y semestral para todos los vehículos sin importar el modelo. En 1989 comenzó el programa «Hoy no Circula».

En la administración de José López Portillo (1976-82) siguió creciendo el entramado organizacional de la ciudad con la creación de la Comisión Técnica Ejecutiva del Metro (Coteme), que posteriormente cambiaría su nombre por el de Comisión de Vialidad y Transporte Urbano (Covitur). La función de este organismo desconcentrado era la de construir la infraestructura requerida para ampliar las líneas del Metro, pero tras la desaparición de la Dirección General de Ingeniería de Tránsito y

Transportes, también se le asignaron las funciones de planeación de transporte y vialidad.

En los años subsecuentes, el Metro creció en su número de líneas y por lo tanto en su extensión. Conviene señalar que desde los años ochenta es posible apreciar un desequilibrio en las líneas del Metro y una tendencia decreciente en la captación de usuarios. Por otra parte, la participación de los taxis colectivos es, cualitativa y cuantitativamente, muy grande.

Para 1981 se anunció la revocación de concesiones que autorizaban a los particulares para que prestaran el servicio de transporte de pasajeros en autobuses. Luego de ser los permisionarios liquidados conforme la ley y llegar a un acuerdo con la Confederación Nacional de Autotransportes (antes Alianza de Camioneros) y otros grupos inició sus operaciones Autotransportes Urbanos de Pasajeros R-100, organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

En 1985 se integraron a la Coordinación General de Transporte (que había sido creada en 1983), las direcciones generales de Estudios y Proyectos, de Desarrollo Integral de Transporte y de Administración. También se fusionó a la CGT la Dirección General de Autotransporte Urbano (dependiente de la Secretaría General de Protección y Vialidad), pero, por acuerdo del Jefe de Gobierno, en 1989 se revertiría esta decisión.

En general, durante la década de los ochenta la infraestructura de la Ciudad de México creció visiblemente destacándose la construcción de los ejes viales. El llamado Plan Rector de Vialidad y Transporte dotó de una red ortogonal formada por ejes viales, estacionamientos, carriles exclusivos para los autobuses y, como ya se mencionó, una significativa ampliación de la red del Metro. De igual manera, al sur de la ciudad se introdujo como alternativa no contaminante una limitada línea de «tren ligero». En esta década también se observó en la ciudad un crecimiento considerable (y un tanto de manera informal) de los llamados «peseros», que utilizando vehículos tipo *combi* se encargaban esencialmente de alimentar de pasajeros al Metro desde diversos puntos del Distrito Federal. En contraste, se observó una insuficiente infraestructura vial y de transporte en los municipios conurbados, cuya creciente demanda tenía como destino principal el Distrito Federal.

Antes de terminar la década, se presentó un conflicto en Autotransportes Urbanos de Pasajeros R-100, que al suspender la presentación del servicio se tomó la decisión de declarar de utilidad pública la conservación y explotación del servicio público de transporte de pasajeros en el DF, por lo que se intervinieron administrativamente los bienes y derechos de la organización.

Tomando en cuenta el crecimiento poblacional en el Distrito Federal y los municipios conurbados del Estado de México, y considerando el crecimiento significativo en el número de viajes diarios en transporte público o privado en la zona metropolitana

del Distrito Federal, no es de extrañar que en los noventa el énfasis se hubiera puesto en los asuntos metropolitanos del transporte. En efecto, durante esta década se establecieron diversos planes y programas que abarcaban todos los temas de la agenda, desde la parte ecológica, la prestación de los servicios públicos del transporte de pasajeros y de carga, permisos y convenios de coordinación, cuestiones de operación, seguridad y tránsito, entre otras.

Asimismo, se erigieron y desaparecieron comisiones cuya utilidad y cumplimiento de fines fue bastante relativo y cuestionado. Como por ejemplo la Comisión Mixta Consultiva del Transporte con la intención de que se adoptaran medidas administrativas y operativas, o el Consejo del Área Metropolitana (CAM), mismo que más tarde se transformaría en la Comisión de Transporte y Vialidad (Cometravi), y que entre sus tareas más importantes estaba la de establecer los límites de la zona metropolitana y crear los mecanismos necesarios para la transferencia de funciones con el fin de que los gobiernos locales atendieran, tomando en cuenta sus propias leyes y recursos, los problemas metropolitanos de transporte e infraestructura vial.

Particularmente durante la administración de Carlos Salinas (1988-94), se puso en práctica una política de reducción a la inversión del Estado en los servicios públicos y en el ramo del transporte se vio estimulada la participación del sector privado a través de minibuses y taxis favorecida por la quiebra de R-100 y la reducción considerable de las rutas y autobuses en operación. Además, en 1996 los cuatro Centros de Transferencia Modal (Chapultepec, Indios Verdes, Pantitlán y Observatorio) entraron a licitación.

En el ámbito legal y administrativo hubo algunos cambios. En 1994, por ejemplo, la Dirección General de Autotransporte Urbano fue adscrita a la Coordinación General de Transporte, con la idea de que las actividades de la primera, fueran realizadas a través de las funciones de planeación, normatividad y formulación de políticas de la segunda. Pero a finales de ese año, con la modificación a la Ley Orgánica de la Administración Pública del DF, desapareció la Coordinación General de Transporte, dando lugar a la Secretaría de Transportes y Vialidad (Setravi). A esta Secretaría se adscribieron la Dirección General de Autotransporte Urbano y la Dirección General de Control de Tránsito (que pertenecía a la Secretaría de Protección y Vialidad).

Obviamente, el cambio más significativo se dio en 1995 cuando el Departamento del Distrito Federal dejó de existir como figura político-administrativa y cuando en julio de 1997 el titular del gobierno de la ciudad fue elegido por medio del voto directo. Por otra parte, Covitur se transformó en la Dirección General de Construcción de Obras del Sistema de Transporte Colectivo (dependiente de la Secretaría de Obras del DF); y se

publicó la Ley de Transportes del DF, abrogando la ley publicada en marzo de 1942.

En diciembre de 1998 fue publicada la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública del DF, en donde se le asignaron sus atribuciones a la Setravi y a las direcciones generales. Dichas atribuciones se formalizarían con el Reglamento Interior de la Administración Pública del DF. Un año después fueron publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal dos nuevos reglamentos para la ciudad: el referente al Servicio de Transporte de Pasajeros y el que tiene que ver con el Servicio de Transporte de Carga. Ambos serían considerados para conformar la actual Dirección General de Transporte, a la que se le encarga la regulación de las políticas públicas del transporte concesionado, prestado a través de microbuses, combis y autobuses, así como del transporte privado y de carga en todas sus modalidades.

En enero del 2000, se facultó al titular de la Coordinación General de Programas Delegacionales y Metropolitanos del DF para acordar con el titular de la Secretaría de Gobierno o en su caso con el Jefe de Gobierno el despacho de los asuntos que tienen relación con los gobiernos de las entidades federativas, y lo relacionado con la Coordinación y Planeación Metropolitana, referente a las Comisiones Metropolitanas y a los diversos mecanismos de coordinación.

Se anunció formalmente desaparecida la R-100 y se declararon como patrimonio del Distrito Federal los bienes, muebles e inmuebles, que hasta la fecha administra el Consejo de Incautación del Organismo Descentralizado Autotransportes Urbanos de Pasajeros R-100. Es creada entonces la Red de Transporte de Pasajeros (RTP), como un órgano público descentralizado de la Administración Pública del DF, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado a la Secretaría de Transportes y Vialidad. El objetivo específico de RTP es la prestación radial del transporte público preferentemente en zonas periféricas de escasos recursos.

Respecto del área metropolitana, en junio del 2000 los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México firmaron un convenio de Coordinación de Acciones para la Determinación de Obras de Infraestructura Vial, que servirán para la intercomunicación metropolitana. Particularmente, el Gobierno del Estado de México publicó las reformas al Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, donde se establece la creación de la Subsecretaría de Transporte y la Subsecretaría de Infraestructura Carretera, Vial y de Comunicaciones.

En cuanto a acciones relacionadas con el transporte en el 2001, se puede mencionar que en febrero se creó el Consejo Consultivo del Transporte del Estado de México, como un órgano de opinión de la SCT y con la misión de promover, apoyar y coordinar la participación de los sectores social, privado, acadé-

mico y del transporte, en la elaboración, ejecución y evaluación de los planes y programas del sector.

De esta forma, se configura el panorama actual del sector, con instancias que aparecen y desaparecen de acuerdo con los deseos de los gobernantes en turno o las necesidades del momento. La complejidad en el entendimiento de los agentes involucrados no podría estar más alejada de la normalidad institucional necesaria para determinar estrategias a mediano y largo plazo que den respuesta a las problemáticas del transporte y vialidad de una de las zonas metropolitanas más grandes del mundo. En este sentido, ni siquiera el hecho de contar con autoridades electas ha propiciado un mayor acercamiento a encontrar procesos institucionales para la elaboración de la política pública (cfr. la construcción del segundo piso del periférico).

## II. La política de transporte y vialidad: un diseño complejo y desarticulado

El Gobierno del Distrito Federal cuenta con un marco normativo institucional que tiende a hacer de la Setravi el principal órgano regulador de la política de transporte y vialidad. De acuerdo con la Ley Orgánica del DF, la Setravi es la entidad rectora en esta materia en la Ciudad de México, lo que significa que tiene la facultad de dictar las políticas generales y determinar los mecanismos más adecuados para su instrumentación, evaluación y continuidad, en coordinación con los demás organismos involucrados en este sector.

El sector transportes en la Ciudad de México conforma una red en la que se encuentran tanto las organizaciones con actividades directas en la materia, como un conjunto de dependencias que componen la estructura orgánica del Distrito Federal y que se vinculan de una o de otra manera con el sector:

### El Sistema de Transporte Colectivo Metro (STC)

El STC Metro es un organismo público descentralizado dependiente del Gobierno del Distrito Federal, creado por decreto presidencial el 19 de abril de 1967 y cuya importancia lo lleva a situarse como la columna vertebral del sistema de transporte público. La autoridad máxima en el STC es el Consejo de Administración, el cual tiene, entre otras atribuciones, la de establecer las prioridades a las que debe sujetarse el organismo, y aprobar

los programas y presupuestos del Metro, así como sus modificaciones, en congruencia con los programas del sector.

De acuerdo con su decreto de creación, el Consejo de Administración del Metro está presidido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y como presidente suplente, el secretario de Transportes y Vialidad del gobierno capitalino. Está integrado, además, por representantes de las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Comunicaciones y Transportes, de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, de Nacional Financiera, del gobierno del Estado de México y del propio Gobierno del Distrito Federal. Se reúne en seis sesiones ordinarias al año y puede celebrar las sesiones extraordinarias que se requieran.

En contraparte, la Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal menciona que es una atribución de la Secretaría de Transporte y Vialidad presidir aquellos organismos encargados de la operación de los sistemas de transporte público; precisa, además, que los consejeros del Gobierno del Distrito Federal serán mayoría, y que el órgano de gobierno se reunirá cuatro veces al año como mínimo.

Se puede señalar, que desde una perspectiva puramente formal, las relaciones de la Setravi con el Sistema de Transporte Colectivo Metro se caracterizan por los siguientes elementos:

- Existe una indefinición legal con respecto a la conformación del órgano de gobierno del Metro, ya que si bien estuvo sectorizado en el entonces Departamento del Distrito Federal (DDF) dado que operaba exclusivamente en la Ciudad de México, su origen fue como un organismo descentralizado del gobierno central y desde entonces se consideró como parte de las entidades del mismo. Pero con la transformación del DDF en el gobierno del Distrito Federal se supone que estos organismos pasaron a formar parte del nuevo gobierno, sin embargo, no se modificó o en su caso abrogó el decreto de creación.
- De acuerdo con la Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal, la Setravi, como dependencia coordinadora del sector, tiene la facultad para trazar las políticas de transporte (por ejemplo, el Programa Sectorial de Transporte) a las que se debe sujetar el Metro. No obstante, dichas políticas son de carácter general y tienen poco impacto en aspectos estratégicos en la gestión de este organismo, toda vez que es su consejo de administración el encargado de traducir los lineamientos de los planes y programas sectorial en políticas concretas.
- A lo señalado en el párrafo anterior, hay que agregar que según el propio Metro la Dirección General de Construcción de Obras del STC (DGCOSTC), organismo dependiente de la Secretaría de Obras del Gobierno del Distrito Federal, es la encargada de construir la red del Metro y entregar a éste la obra terminada para su operación. Debi-

do a eso la Setravi tiene menor margen de maniobra para incidir en este aspecto por demás fundamental.

- En la Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal se estipula que es facultad del Consejo de Administración del Metro decidir el uso de sus recursos propios, entre los que se encuentran los ingresos por el cobro del pasaje.

### **El Servicio de Transportes Eléctricos (STE)**

Con relación al Servicio de Transportes Eléctricos, hemos de señalar que este organismo maneja el tren ligero y los trolebuses, aunque también por razones políticas y laborales tiene bajo su control los remanentes de la extinta Ruta 100. Sin duda, tanto el tren ligero como los trolebuses constituyen una de las principales alternativas en el corto y el mediano plazo. A diferencia del Metro, el trolebús y el tren ligero requieren de una inversión mucho menor y son mucho más flexibles, por lo que representan la opción más viable para el transporte público en los próximos años.

### **La Red de Transporte Público (RTP)**

En cuanto a la RTP, organismo de reciente creación, se puede decir que es el sustituto de la extinta Ruta 100, ya que opera las rutas de transporte que pertenecían a ese sistema y que no fueron concesionadas. Si bien tecnológicamente no es una opción de vanguardia (son autobuses de mediana capacidad impulsados por motores de *diesel*), realiza un papel regulador importante al orientarse a dar servicio a la población de menores recursos a través de la conformación de una red lógica que se entrelaza al STC Metro con buenos resultados hasta ahora.

### **El Instituto del Taxi**

Otro caso interesante es el del Instituto del Taxi, órgano desconcentrado de la Setravi, y que se creó expresamente para atender y regular a ese sector del transporte concesionado. Aunque a decir verdad, no se ha encontrado una razón técnica de peso para fundamentar tal decisión, parece ser que el origen fue una decisión política coyuntural.

### **La Secretaría de Seguridad Pública (SSP)**

Con esta dependencia hay una estrecha interrelación, la SSP es la entidad encargada de vigilar y hacer cumplir la mayoría de

las normas establecidas por la Setravi en materia de transporte y vialidad, quien tiene la capacidad de hacer valer las sanciones asociadas a ellas.

### **La Secretaría del Medio Ambiente**

El transporte está íntimamente ligado al medio ambiente, cabe recordar que alrededor del 70% de la contaminación ambiental existente en la zona metropolitana de la Ciudad de México es provocada por el transporte público y privado de pasajeros. Las normas ambientales diseñadas por la Secretaría del Medio Ambiente para el transporte tienen que ser instrumentadas en coordinación con la Setravi.

### **La Secretaría de Obras y Servicios**

La Secretaría de Obras y Servicios cuenta con un área especial para realizar la construcción de nuevos tramos de ese sistema de transporte (la DGCOSTC). Esto significa que tiene un alto nivel de independencia para decidir qué obras se realizan y que predomine además un criterio técnico (ingeniería civil) en sus argumentos y decisiones.

En términos de recursos financieros, estructura e influencia, representa una de las secretarías más poderosas del Gobierno del DF.

### **La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda**

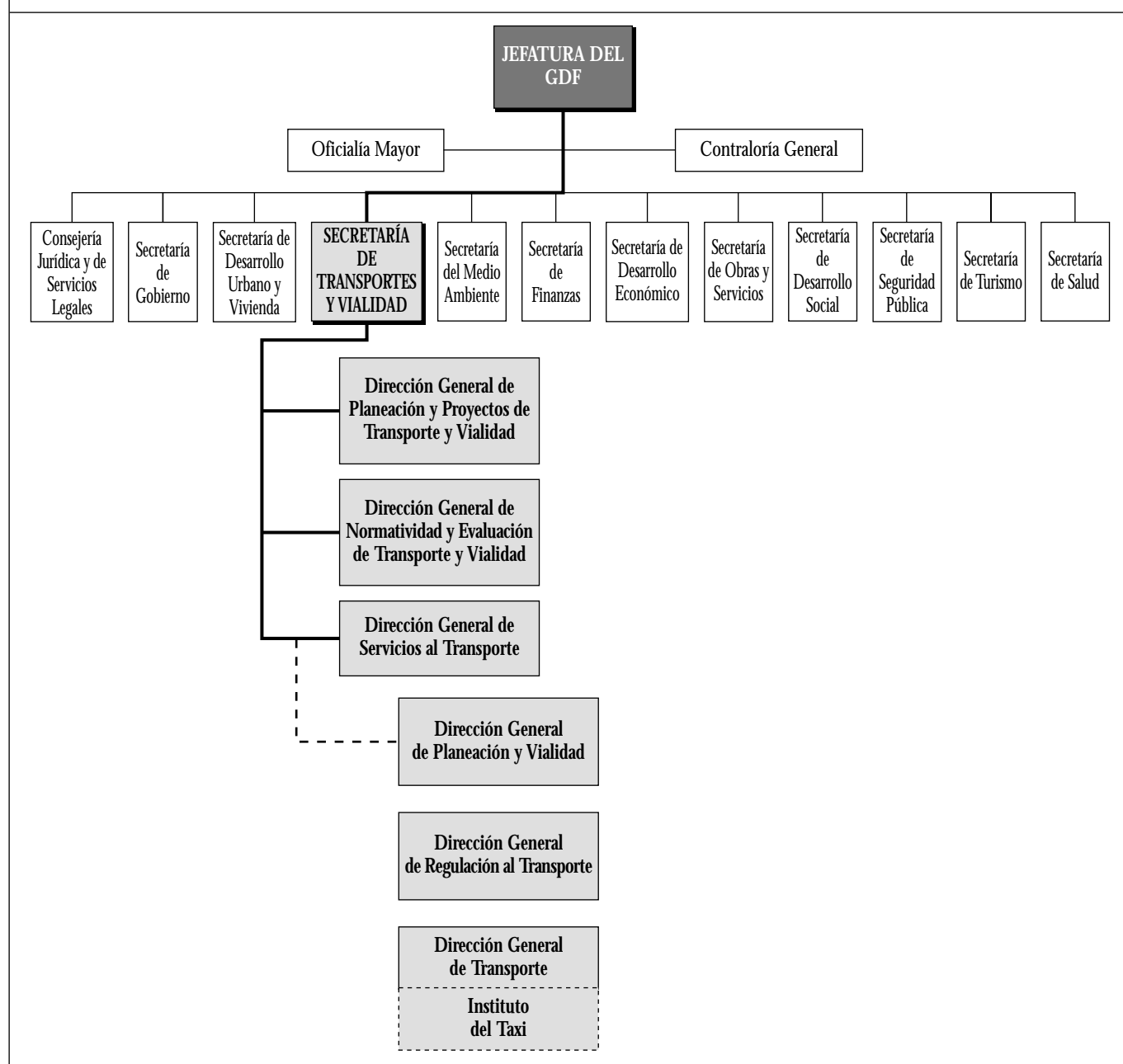
El desarrollo del transporte está aunado al de la ciudad, la planeación y orientación del crecimiento urbano repercute directamente en el ámbito del transporte. Igualmente, la Seduvi realiza una labor de regulación en materia de uso de suelo, procurando que el mismo sea acorde a la planeación que se tiene.

### **La Secretaría de Gobierno**

Su participación se centra, sobre todo, en los casos de conflictos que pudieran poner en peligro la estabilidad del gobierno y la sociedad, lo que pone de manifiesto que el problema del transporte es tan complejo que no escapa a tener una dimensión política: los concesionarios de transporte se agrupan en organizaciones que ejercen presión sobre las autoridades y actúan bajo una lógica política en defensa de sus intereses. Esto hace necesaria la participación de la Secretaría de Gobierno, sobre todo en el caso de conflictos que rebasen los límites tolerables y amenacen la estabilidad del gobierno y la sociedad.



**Diagrama 2**  
*Organigrama general del Gobierno del Distrito Federal*



Fuente: Manual de Organización de la Setravi 2001.

Cabe recordar que a partir de 1997 el entonces Departamento del Distrito Federal (DDF) dejó de ser parte del Gobierno Federal y pasó a ser una entidad independiente, y que actualmente constituye el Gobierno del Distrito Federal. En ese mismo año, se eligió por primera vez a través del voto de los habitantes de esa entidad al Jefe de Gobierno. Dicha transición, ha implicado la actualización del anterior marco jurídico y en

muchos casos la creación de uno nuevo, proceso que aún no ha terminado y cuyo punto de partida es el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Precisamente, uno de los cambios que se han realizado en los últimos años fue la expedición, el 29 de diciembre de 1998, de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito

Federal por parte de la Asamblea Legislativa, en cuyo artículo 15 se señala que en el ejercicio de sus atribuciones, el Jefe de Gobierno se auxiliará de las dependencias que componen la estructura orgánica del Distrito Federal (Ver diagrama 2).

En este mismo sentido, se reformó la legislación en materia de disposiciones de la Ley de Transporte en donde quedaron asentadas las funciones principales de la Secretaría de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, las cuales se centran en la necesidad de fomentar, organizar, impulsar, estimular, ordenar y regular el desarrollo del transporte público, mercantil y privado de pasajeros y de carga en el DF y tiene, como uno de sus principales instrumentos, la elaboración del Programa Integral de Transporte y Vialidad, el cual deberá ajustarse a los objetivos, políticas, metas y previsiones establecidos en los programas de desarrollo más generales del gobierno.

Adoptar todas las medidas que tiendan a satisfacer, eficientar y regular el transporte de pasajeros y de carga en un ámbito tan complejo como el de la Ciudad de México, implica, por un lado la coordinación estrecha con las dependencias y entidades de la administración pública del DF bajo programas estratégicos consensados y coherentes y, por el otro, la ejecución de una labor especial en grandes espacios de negociación y conflicto con poderosos grupos relacionados al sector. El trato con grupos organizados de concesionarios o permisionarios, o bien la continua relación con un gran número de particulares en distintas áreas de regulación, imprimen un sello muy particular a las actividades diarias de esta dependencia.

Gran parte de su actividad se verifica en espacios decisivos y de negociación en los distintos niveles de esta actividad en el cumplimiento de varios objetivos ya explícitos en la ley: garantizar la seguridad de los usuarios, peatones y los derechos de concesionarios, impulsar y fomentar los sistemas de transporte eléctrico, impulsar el servicio público de transporte de pasajeros para personas con discapacidad y de la tercera edad, coordinar distintos aspectos en materia de protección del medio ambiente, promover la construcción de ciclopistas, elaborar campañas permanentes de educación vial y cortesía urbana, entre otros.

Asimismo, es la dependencia encargada de otorgar, suspender, cancelar o renovar las concesiones, permisos, licencias y autorizaciones relacionadas con los servicios de transporte de pasajeros y de carga y de aplicar los mecanismos necesarios para regular, asignar rutas, reubicar terminales y en su caso ampliar o restringir el tránsito en el DF, de este tipo de transporte.

A continuación se listan las observaciones generadas por dicho análisis:

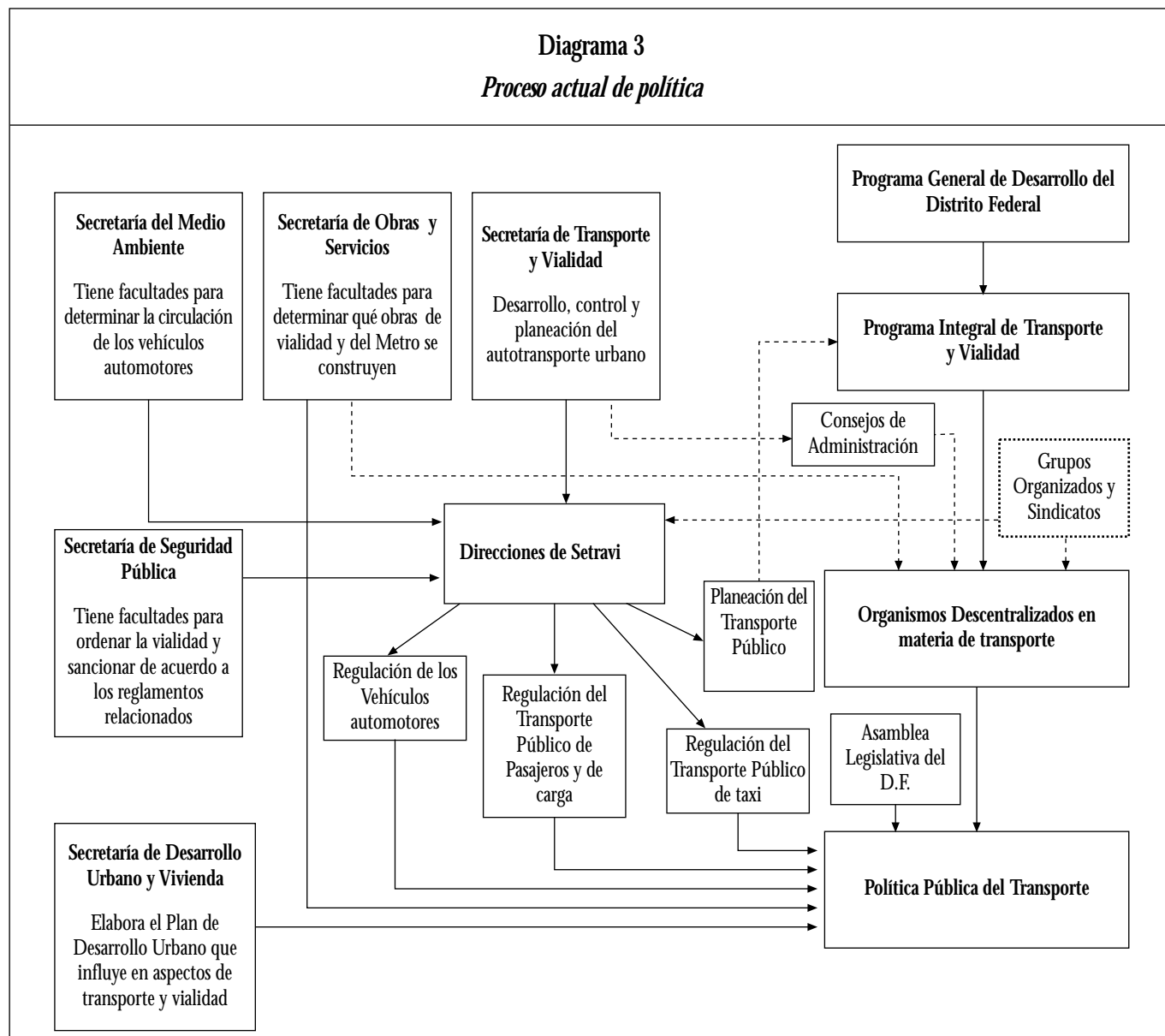
1. No aparece clara la situación del Instituto del Taxi como órgano desconcentrado, ya que se encuentra en el organigrama como parte de la Setravi y sin embargo parece tener la misma autonomía que otras dependencias de

transporte como el Sistema de Transportes Eléctricos, la Red de Transporte Públicos (RTP) o el Metro.

2. De acuerdo con lo expresado por el Director Ejecutivo de Administración, existe una contradicción en la situación de autonomía del Instituto del Taxi y el requerimiento de recursos financieros, debido a que estos son solicitados directamente a la Dirección Ejecutiva de Administración (DEA) de la misma manera que cualquier otra dirección general dentro de la estructura de la Setravi.
3. No existe un área de informática que dé apoyo a todas las áreas de la Secretaría.
4. No existe un sustento técnico que justifique que la Dirección de Registro Público de Transporte y la Dirección de Apoyo Vial se encuentren directamente adscritas a la oficina de la Secretaría de Transportes y Vialidad.
5. Por las características de operación de las direcciones de Registro Público del Transporte y de Apoyo Vial podría ser más adecuado que fueran órganos desconcentrados en lugar de pertenecer directamente a la oficina de la Secretaría.
6. La Dirección Ejecutiva de Administración no tiene un manual administrativo.
7. El número de plazas de la oficina de la Secretaría es mayor en dos unidades a las indicadas en los antecedentes del manual.
8. En los antecedentes del manual administrativo no se indica en detalle el área de adscripción de los enlaces y los líderes de proyecto «B».
9. Conforme a los comentarios hechos por la Directora de Planeación, y aunque uno de los objetivos de la Setravi es la regulación y atención al transporte de carga, no existe área organizacional suficiente para cumplir con este fin.
10. Al parecer, no existe un análisis administrativo previo acerca de las necesidades y funciones de la Secretaría de Transportes y Vialidad para conformar la estructura actual.
11. De acuerdo con lo mencionado por el Director General de Regulación al Transporte, la Dirección de Evaluación y Control opera en función de otras direcciones generales y no están bien delimitadas sus funciones.
12. La Dirección de Normatividad del Transporte y Publicidad tiene funciones que se pueden dividir en dos áreas distintas.

En la práctica, los espacios decisivos de las distintas organizaciones y grupos del sector no corresponden al diseño normativo. La complejidad de las relaciones, con actores disímiles en ca-

**Diagrama 3**  
*Proceso actual de política*



pacidad y recursos, además de las mutuas influencias que se establecen en la estructura de la red, impiden que pueda generarse una dirección determinada en la dinámica de la actividad del transporte de acuerdo a lo dispuesto por la ley. Inmersa en un entramado de poderosas influencias y sin poder establecer una efectiva coordinación interna y externa, la Setravi presenta dificultades para hacer valer el papel que le concede la ley con el propósito de articular procesos de negociación bilaterales y multilaterales con el resto de los agentes involucrados, los cuales se muestran, en muchos casos, incontrolables (ver diagrama 3).

Bajo este contexto, la interdependencia de los actores públicos y privados afecta la posibilidad de establecer procesos de cooperación, en los cuales la capacidad para resolver los problemas públicos del transporte y vialidad depende de la participación de

distintos niveles decisorios y de diferentes unidades organizacionales especializadas funcionalmente. De esta manera, la efectividad de la Setravi para alcanzar sus objetivos no está sujeta sólo a sus elecciones y acciones, sino también a las de los demás.

Las políticas públicas de transporte y vialidad en la Ciudad de México, se elaboran mediante procesos de negociación con distintas facetas de conflicto, cooperación, acuerdos y compromisos, conformando una red de relaciones con agencias gubernamentales, grupos de interés organizados y públicos especializados que influyen fuertemente con la finalidad de exigir mayores prestaciones en cuanto a servicio, calidad y beneficios directos acordados con sus intereses.

Existen instancias formales de control y coordinación (como los consejos de administración y el PITV) pero en la práctica su

influencia es muy limitada. De igual manera, los grupos organizados inmersos en la política de transporte (transportistas, sindicatos, etc.) logran afectar el desarrollo de dicha política a través de formas no institucionalizadas y en ocasiones poco claras.

Este modelo de red se centra en las relaciones que puede establecer la Setravi (considerada como organización focal) y otras organizaciones y grupos que, independientemente de su jerarquía, prestigio y objetivos, se ven involucrados en un mismo conjunto o entramado de relaciones. De este modo, esta Secretaría, en su intento de llevar a la práctica su proyecto, establece conexiones directas o indirectas con otros contextos o ambientes organizacionales, mismos que pueden prevalecer en el tiempo y conformar una estructura que puede incluso institucionalizarse más allá de lo que diga o prescriba la ley.

A pesar de que las organizaciones gubernamentales involucradas en este tipo de políticas nacen predeterminadas en sus fines y en los mecanismos generales de acción y obtención de resultados de acuerdo con la normatividad vigente, desde el momento en que entran en acción construyen su propia dinámica, se enfrentan a su propio contexto, generan una cultura e interactúan con otras organizaciones.

### III. Setravi: un organismo formalmente regulador sin los instrumentos para regular

Para ponderar correctamente esta situación, hay que efectuar dos importantes análisis: un análisis externo o contextual, que dé cuenta de los factores que podrían afectar el cumplimiento de misión de la Secretaría y otro interno, que nos proporcione información acerca de las capacidades de la institución para instrumentar acciones concretas que busquen cumplir los fines organizacionales.

El desarrollo de esta institución va en el sentido de convertirse en un órgano de regulación efectiva sobre las otras instancias del sector ya sean del gobierno o particulares con el objetivo expreso de hacer transparente la política de transporte y vialidad y tornar más claras las responsabilidades institucionales. Esto permitiría coordinar las diversas instancias de gobierno involucradas e incorporar una vigilancia más ordenada y sistemática de los órganos de fiscalización de la sociedad y los medios de comunicación, principalmente a través de la consolidación del Programa

Integral de Transporte y Vialidad (PITV) como el instrumento ordenador de dicha política.

Se realizaron entrevistas a diversos funcionarios de la Secretaría y de las principales dependencias y organismos públicos con los que tiene relación. De esta manera, pudo definirse un perfil de las principales problemáticas del diseño institucional que define la Política de Transporte del DF y que paradójicamente no permite y hasta obstaculiza las posibilidades para que un organismo regulador sea efectivo y eficiente, además de provocar:

- La desestructuración del marco normativo de la política de transporte.
- Contradicciones y traslapes de facultades en diversas áreas de gobierno.
- Poca claridad de los mecanismos de rendición de cuentas y de responsabilidad de las partes involucradas en la política.
- Confusión e ineficiencia en las relaciones entre el DF, los municipios conurbados y las entidades federativas que forman parte del área metropolitana.

Ante esto, la labor de regulación que intenta realizar la Setravi es débil, desarticulada y difícilmente evaluable en términos de sus impactos. Esto impide el cumplimiento de los objetivos fundamentales de la Secretaría, además de que la planeación, al no estar estructuralmente vinculada en un diseño institucional que permita la coordinación entre las diferentes instancias involucradas, lleva a una implantación ineficaz, poca claridad para la asignación concreta de responsabilidades y un débil sistema de rendición de cuentas.

En este marco, el PITV se convierte en un documento más de planeación que de política pública. Al no existir claridad en el diseño de la política, el PITV queda como un documento rector que no está relacionado con instrumentos de vigilancia, rendición de cuentas y evaluación de las acciones de los diversos actores y agencias vinculadas al sector. Hacer del PITV el documento rector —con indicadores de evaluación, mecanismos institucionales de seguimiento de las diversas agencias, y claros compromisos y mecanismos transparentes de rendición de cuentas—, es una gran oportunidad.

El análisis nos muestra que es necesario realizar transformaciones de forma y fondo tanto al interior de la propia Secretaría como en la manera en que plantea sus relaciones con otros organismos y grupos involucrados en el sector. Hacia el interior, debe constituirse en un órgano de capacidad regulatoria del transporte en el DF a partir de un marco institucional de claras atribuciones legales y funcionales. La Setravi analizaría, evaluaría y sancionaría el impacto de todos los trámites y regulaciones que afectan al transporte, sean creados por ella o por cualquier otra instancia del Gobierno del Distrito Federal. Hacia el exterior, debe fungir

como el rector y evaluador de las políticas de transporte y vialidad, a través de la creación de mecanismos que dirijan y controlen la influencia de los actores sociales en las decisiones y estableciendo públicamente criterios técnicos de decisión, no sólo para imponer soluciones sino también para plantear los términos del diálogo intergubernamental y con los grupos sociales.

## IV. Una propuesta inicial de rediseño institucional de la política de transporte

De este análisis se desprendieron varias directrices de cambio que podrían dar un sentido inicial de coordinación y evaluación a las acciones estratégicas a emprender por parte de la Secretaría de Transportes y Vialidad con el fin de responder a su circunstancia organizacional.

Primeramente se busca fortalecer la definición de la Setravi como el órgano regulador de la política de transporte y vialidad con facultades efectivas para ordenar y controlar las acciones de otras agencias gubernamentales que afectan al sector a través de un esfuerzo integrado no sólo en términos de cambio organizacional, sino incluso institucional para, a partir de este, precisar el diseño de la política pública de transporte y vialidad en función de un nuevo orden en el sector.

En congruencia con esto, se desprenden varias acciones en el ámbito organizacional:

- Implementar una política de mejora regulatoria que partiendo de la Ley de Procedimiento Administrativo establezca los parámetros de la regulación desde la Setravi (catálogo de trámites, decreto abrogatorio, metodología del manifiesto de impacto regulatorio, unidad de mejora regulatoria, mecanismos, coordinación y toma de decisiones).
- Crear un sistema integral de diseño, evaluación, control y validación de trámites de la Setravi, que tenga como base la transparencia, la creación y el mantenimiento de un catálogo único y público de trámites, y un sistema de evaluación del impacto de los trámites.
- Crear un sistema normativo público e integral de evaluación de impacto y control de trámites de otras agencias gubernamentales que afecten el transporte y la vialidad.
- Incrementar la capacidad de las áreas de la Setravi para dirigir un proceso de regulación integral.

- Rediseñar la estructura organizacional de la Setravi fortaleciendo su carácter de órgano regulador en congruencia con las propuestas de cambio institucional.

En lo que resta del texto se busca dejar más en claro los lineamientos generales de acción, si bien las tácticas particulares requerirán de estudios más detallados.

### 1. La toma de decisiones: cooperación, coordinación y dirección de la política de transporte

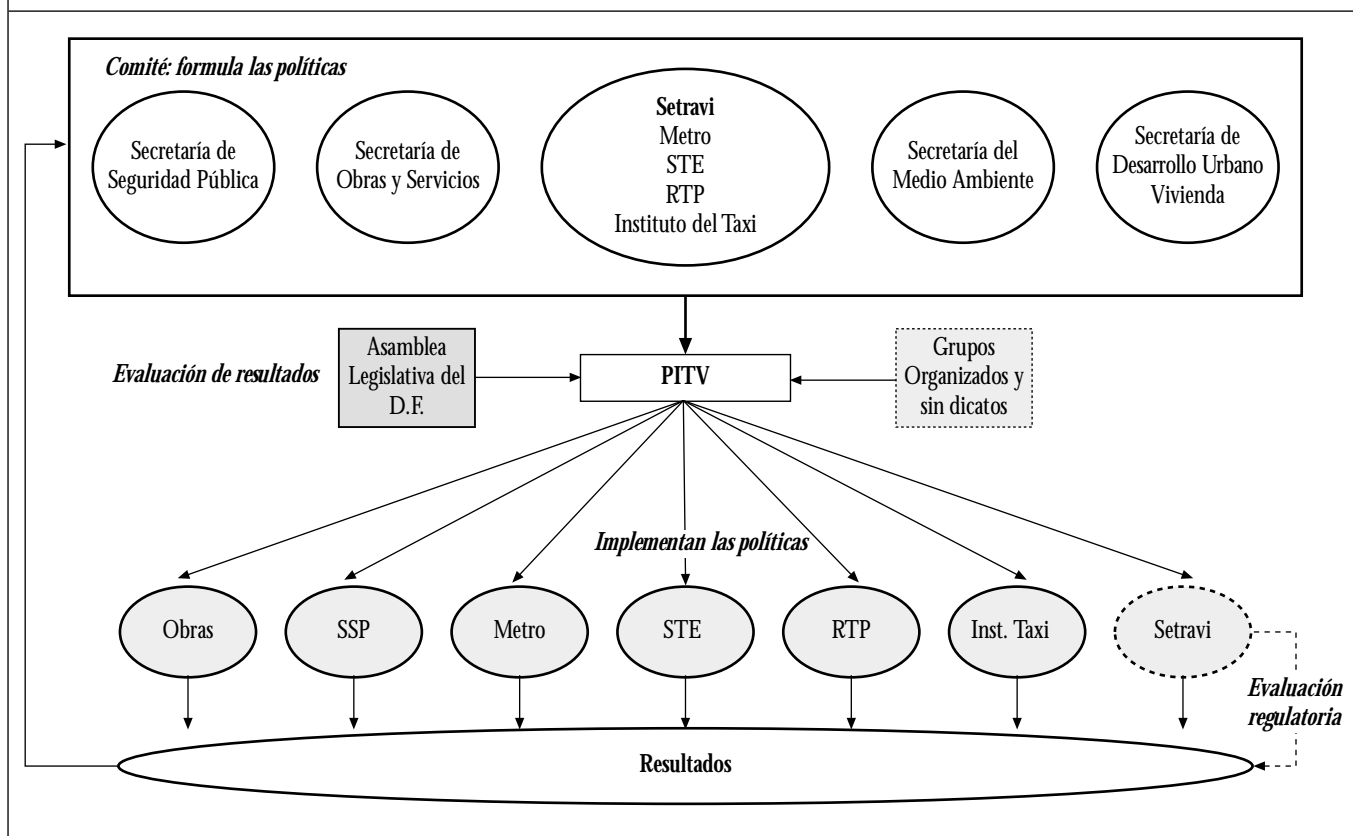
Una política de transporte requiere de marcos de responsabilidad claros ante el hecho de que es una red de organizaciones gubernamentales la que interviene en la política. Es necesaria una clara definición de quiénes son los responsables de la estrategia de la política y en qué son responsables en la implantación de sus partes. Además, necesita mecanismos de vigilancia y direccionamiento, que aseguren que el comportamiento de la red sea relativamente coherente y siga determinadas reglas preestablecidas en la política.

Para propiciar un alto nivel de coordinación y evaluación de la política de transporte y vialidad, se propone la creación de un Comité Interinstitucional y Vinculatorio a través del cual la Setravi pueda conducir de manera más efectiva el desarrollo de estas políticas en un marco institucional claro, utilizando principalmente el PITV como instrumento rector del sector en su conjunto (ver diagrama 4).

En el marco de dicho comité, será posible encontrar nuevas formas de vinculación entre los distintos actores buscando que la política pública de transporte y vialidad en la ciudad de México, sea el resultado no sólo de los proyectos concretos de las instancias involucradas con mayores recursos sino que cuente, también, con la influencia decisiva de la Secretaría de Transportes y Vialidad que se convertiría en el órgano director, interlocutor y rendidor de cuentas de dichos esfuerzos.

Es importante mencionar que la vinculación de estos organismos no será producto de un ordenamiento jurídico que vuelva ley las determinaciones surgidas del comité citado, sino que su fuerza sería producto de un enlace institucional basado en la decisión del Jefe de Gobierno para la instrumentación y funcionamiento de esta instancia. Esto conllevaría una gran claridad en la forma en que se relacionan las organizaciones del Gobierno del Distrito Federal en materia de transportes y vialidad, ya que se conformaría una red organizacional marcada, en la medida de lo posible, en la formalidad jurídica y no en las inercias y usos del poder organizacional para privilegiar acciones particulares.

**Diagrama 4**  
**Proceso de Políticas Públicas**



## 2. La Setravi como un organismo regulador: Programa Integral de Transporte y Nueva Regulación

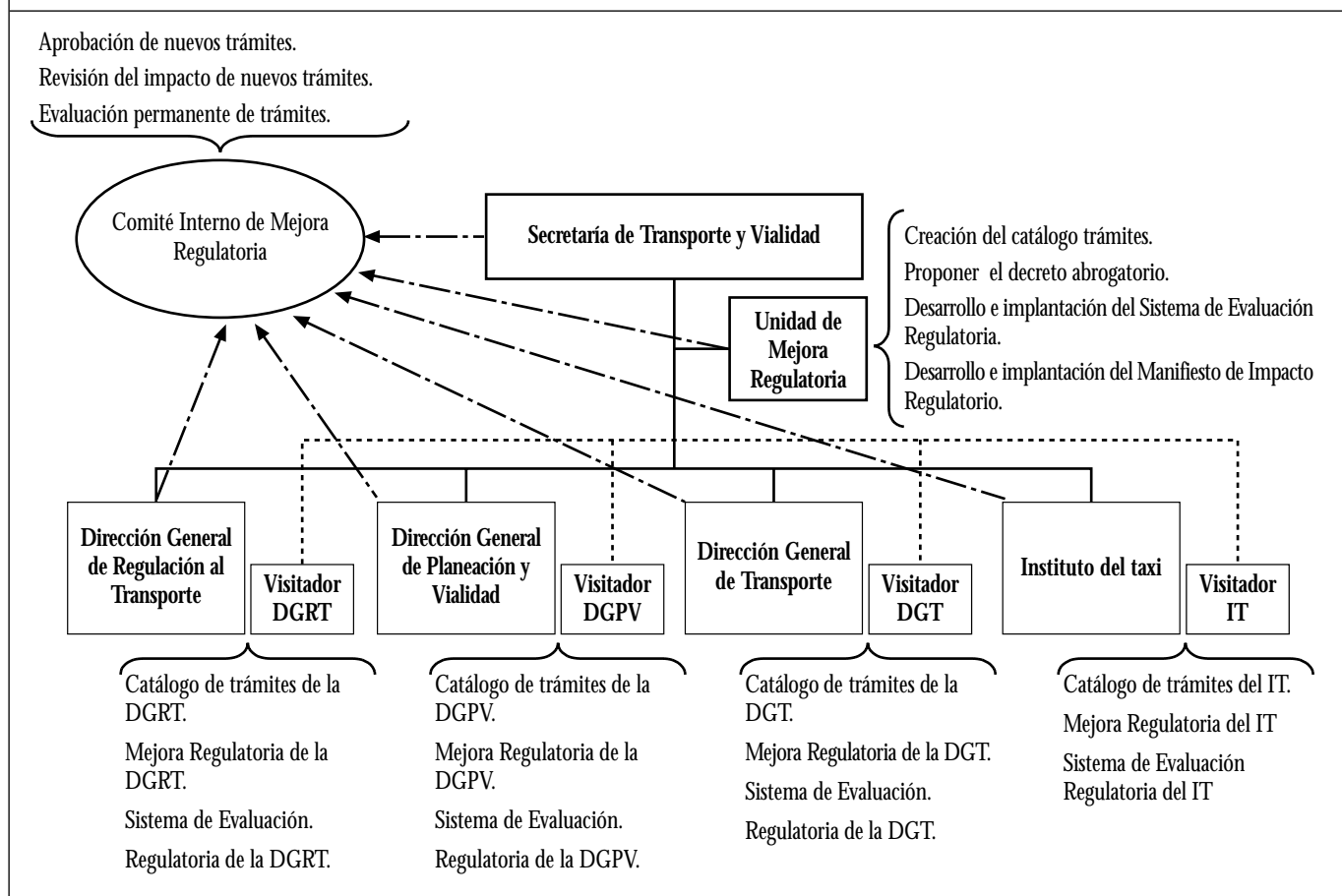
En los últimos años, los gobiernos, en diversas latitudes, han utilizado estrategias de mejora regulatoria para reformar sus aparatos administrativos y transformar los marcos institucionales que los soportan.

La «mejora regulatoria» es un concepto que ha sido utilizado para denominar una amplia variedad de acciones tanto en la esfera jurídica como en la administrativa y en la creación de instituciones. La mejora regulatoria incluye la desregulación, es decir, la eliminación de normas que limitan la actividad económica; y la simplificación administrativa, a través de la reingeniería de trámites y la eliminación de requisitos innecesarios en los mismos. La mejora regulatoria se esfuerza por lograr un marco regulatorio con claros criterios de calidad y eficiencia, para lo cual se han creado, también, marcos normativos e instituciones que permitirán asegurar la continuidad del programa a largo plazo, así como garantizar la seguridad jurídica de los particulares.

A partir de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se realiza un esfuerzo por definir los actos administrativos como todos aquellos que de manera unilateral la autoridad impone sobre los particulares afectando sus derechos y obligaciones. A partir de esta ley (en otros estados como Jalisco y el DF existen leyes locales similares), los actos administrativos deben estar fundados legalmente, expedidos por autoridad competente y evaluados en términos de impacto.

Lo que se busca en este sentido es que los gobiernos tengan instancias institucionales que permitan controlar y sistemáticamente analizar los trámites expedidos por las diferentes instancias administrativas. Se asume entonces que el mejorar la regulación es tanto un instrumento para agilizar la actividad económica y social de los ciudadanos, como un instrumento de cambio organizacional. Efectivamente, un proceso de mejora regulatoria se basa en transparentar el proceso de creación y modificación de trámites, evitando que los funcionarios públicos puedan crear o modificar trámites discrecionalmente, estableciendo barreras burocráticas innecesarias que dirigen hacia la corrupción y la impunidad. De esta manera, una mejora regulatoria implica el uso de varias estrategias, todas ellas interconectadas:

**Diagrama 5**  
**La mejora regulatoria**



- a) Ley de Procedimiento Administrativo, que crea el marco institucional que obliga a la instancia reguladora a tener el inventario y el sistema de información de todos los trámites de las oficinas gubernamentales. Esta ley es la base para que ningún trámite pueda existir sin tener sustento legal, pasar por un análisis de impacto regulatorio y registrarse en el catálogo público de trámites para ser publicado en el diario gubernamental.
- b) Decreto abrogatorio, que analiza los trámites en su totalidad para definir aquellos que son claramente inútiles o que ya no se usan para eliminarlos automáticamente.
- c) Manifiesto de Impacto Regulatorio (MIR), que es la obligación de toda instancia administrativa para que antes de implementar un trámite, se realice un estudio público sobre su posible impacto.
- d) Marco institucional, que es la instancia reguladora encargada de analizar los MIR, mantener el sistema de infor-

mación de trámites, y observar que se cumpla la ley para que un trámite sea válido legal y administrativamente.

- e) Transparencia. Ya que todos los trámites deben ser públicos, éstos han de estar en un catálogo, de preferencia en Internet, actualizados. El gobierno se obliga a no exigir más trámites que los que están en el catálogo. Incorpora figuras como la afirmativa y la negativa ficta.

Éstas son estrategias que se han utilizado a escala federal y en algunos estados como forma de implementar una reforma regulatoria en diversos organismos gubernamentales. Queda claro que un esfuerzo de mejora regulatoria debe ser llevado al más alto nivel y debe tener una estrategia institucional para ello.

Para el caso de la Setravi, la cabal comprensión de estas estrategias es sin embargo muy útil:

- Porque el DF tiene una ley de procedimiento administrativo. En 1995 se realizaron esfuerzos en este sentido, se

aplicaron instrumentos como afirmativa y negativa ficta. Hay que recuperar este esfuerzo.

- Porque la Setravi puede utilizar el marco legal actual para lanzar un esfuerzo de simplificación y mejora regulatoria al interior de la propia Setravi, utilizando como bandera la transparencia y el hacer público el proceso de realización y evaluación de trámites.
- Porque, como agencia pública que regula y pone orden sobre la problemática del transporte y la vialidad, su capacidad regulatoria comienza por un proceso de mejora regulatoria. En la medida en que se realice un esfuerzo de mejora regulatoria (catálogo de trámites, inauguración del MIR como obligatorio, decreto abrogatorio, difusión del catálogo y de criterios de los trámites), aunque parezcan medidas exclusivamente administrativas, en la práctica se convertirán en mecanismos para fortalecer a la Setravi como órgano regulador. Primero, porque permitirá conocer todos los trámites y a los actores gubernamentales y no gubernamentales involucrados. Segundo, porque hará transparentes nudos políticos y de intereses en los trámites. Al hacerlos públicos y con un proceso transparente (además, basado en ley) romperá inercias e intereses creados. Con ello, se podrá hincar el análisis de impacto regulatorio, lo que permitirá analizar no sólo el costo-beneficio de los trámites sino su verdadero impacto, ayudando poderosamente a una defensa de las atribuciones institucionales (legales y reales) de la Setravi.

En aquellas regulaciones y trámites creados por la Setravi, la organización tendrá un sistema completo de análisis de impacto (MIR), el catálogo será público (actualizado sistemáticamente y accesible por Internet) y todos los trámites por crear pasarán por un análisis técnico y una aprobación específica. Los trámites sólo serán legales una vez que después del análisis regulatorio de impacto es aprobado para ser publicado en la Gaceta.

En aquellas regulaciones y trámites (relativas a transporte) de otras agencias gubernamentales del GDF:

- Éstas tendrán la obligación de expedir un Manifiesto de Impacto Regulatorio que será evaluado técnicamente por la Setravi para que los trámites puedan ser considerados legales y por lo tanto publicados en la Gaceta.
- La Setravi como órgano regulador vigilará que los trámites se actualicen, se hagan públicos y se implementen como están establecidos formalmente y en ley.

La Setravi definirá, con base en la Ley de Procedimiento Administrativo, las líneas generales que la definición de trámites (válidos para el tema de transporte a toda la administración del GDF) deba tener (en la ley federal, por ejemplo, se especifican en el artículo 15, los requerimientos máximos de todo trámite

obligatorios para toda agencia; en los siguientes artículos se establecen los derechos de réplica de los usuarios, y así por el estilo) (ver diagrama 5).

## V. Reflexiones finales: lineamientos para una reforma de la política de transporte y vialidad en el Distrito Federal

El presente estudio ha avanzado sobre una serie de diagnósticos y análisis que tienen como objetivo esencial una mejor comprensión del marco institucional y organizacional de la política de transporte en el gobierno de la Ciudad de México. Además, desde el punto de vista organizacional, el análisis se ha centrado en el papel de la Setravi, por ser este organismo el que tiene un papel integrador central en el desarrollo de la política de transporte.

Las siguientes conclusiones y recomendaciones son de alguna manera un resumen de las propuestas aquí expuestas en anteriores apartados. Su objetivo principal es dar una serie de lineamientos generales de acción, enfatizando los criterios fundamentales que pueden guiar las estrategias o los proyectos de cambio a impulsar. De alguna manera, se ha planteado que el cambio es necesario y posible, pero es sabido también que una gran cantidad de actores y agentes se verían afectados por los cambios aquí propuestos. Es de esperarse entonces que la direccionalidad del cambio debe quedar explícita, para que más allá de los vaivenes lógicos que los procesos de implementación conllevan, se asegure cierta congruencia a partir de una perspectiva lo más clara posible del nivel de dirección estratégica que guíe la acción.

### 1. La política de transporte y vialidad en el Distrito Federal: hacia una regulación integral

Es claro que la Setravi debe evolucionar hacia convertirse en un órgano regulador eficaz, moderno y basado también en criterios de equidad social. Lograr este equilibrio, sin embargo, no es sencillo.

La teoría contemporánea de la regulación parte de un diagnóstico bastante elaborado y complejo. No obstante, para el objetivo de este documento es suficiente decir que se basa en tres premisas:



- a) El gobierno es un ente regulador clave en una sociedad de mercado. El mercado, con un sistema de precios adecuado, permite la distribución de recursos de manera más eficiente, siempre y cuando existan las condiciones para este intercambio. El que estas condiciones existan tiene mucho que ver con la intervención gubernamental: reducir costos de transacción, asegurar derechos de propiedad racionales y establecer un sistema de incentivos (positivos y negativos) adecuado para hacer eficiente y equitativo el sistema.
- b) Desde esta perspectiva, los gobiernos son garantes de los bienes públicos y de sostener las condiciones institucionales (las reglas del juego y el cumplimiento de estas reglas) para el desarrollo de los intercambios entre los particulares de manera eficiente.
- c) Los gobiernos, además, deben regular en aquellos espacios donde no existan las condiciones para un intercambio eficiente entre los individuos, ya sea para crear tales condiciones o para generar mejores condiciones (reduciendo externalidades o eliminando monopolios).

Según una visión ortodoxa de la regulación, con el tiempo la eficiencia generará además condiciones de equidad. Sin embargo, es claro que en diversos aspectos y problemáticas sociales (como el transporte y la vialidad) esto no es necesariamente cierto. Por la complejidad de los intercambios entre los individuos en el mercado de transporte, por la diversidad de necesidades de los usuarios, por los altos costos de inicio y mantenimiento, y por los heterogéneos objetivos de los particulares, una regulación purista de libre mercado en el transporte no es eficiente ni posible.

No obstante, esto no significa que el enfoque regulatorio no sea útil para el caso de transporte y vialidad. Lo es en la medida en que la eficiencia y la equidad en estas actividades dependen efectivamente de la generación de condiciones para un intercambio eficiente entre individuos y grupos, y para que sea viable una actividad económica en una economía moderna, sin la generación de grupos de interés que puedan monopolizar o aprovecharse de las regulaciones para generar presiones políticas.

La política de transporte requiere verse como una política de regulación, que busque la movilidad de los individuos a través de establecer ciertas condiciones de precio, cantidad y calidad necesarias para la actividad económica y social, en estado de equidad y en claro conocimiento de las condiciones sociales en las que se genera la actividad buscando por añadidura la sustentabilidad ambiental.

De esta manera, los instrumentos técnicos de la regulación de transporte y vialidad son:

- a) Política de precios y tarifas.

- b) Regulación de actividades de transporte y vialidad (reglas e instituciones): concesiones, sistemas de verificación y evaluación, sistemas multimodales, y desarrollo tecnológico.
- c) Viabilidad y financiamiento del transporte.

La regulación de la política de transporte y vialidad comienza con una clara perspectiva del impacto que la política de precios tiene en el comportamiento de los individuos. La regulación de los precios tiene entre sus objetivos más importantes el generar incentivos para ciertos comportamientos e incentivos negativos para evadir otros. Es decir, los precios son un instrumento de regulación, no sólo un costo a pagar por la sociedad y el gobierno. Los precios y tarifas se calculan y se establecen con base en criterios técnicos y manifestaciones de impacto específico. En transporte, es común que las políticas de precios se calculen en términos estrictamente de costos financieros para después dar paso a la argumentación social, con un claro sentido del objetivo de las tarifas y los precios como base. En otras palabras, el precio es un instrumento de regulación, definiendo las bases del comportamiento de diversos actores, especificando los mecanismos de interacción entre las partes, definiendo el papel en el financiamiento del transporte sobre el gobierno y la sociedad.

El transporte y la vialidad, al ser actividades que impactan en el actuar de muchos individuos y grupos, y al ser al mismo tiempo una actividad económica legítima, requieren de las condiciones, de reglas del juego claras y confiables. El enfoque aquí es muy claro: transparencia de información y sustento técnico. En este sentido no existe una sola técnica que pueda por sí misma dar absoluta certidumbre de cuáles son las reglas del juego que van a funcionar. La actividad de transporte es una actividad compleja, que varía de país en país, de región en región. Existen algunas experiencias internacionales que pueden considerarse como buenas prácticas. Habrá que estudiar esto con mayor profundidad para el caso del DF.

Por último, el tema del financiamiento del sistema de transporte es de vital importancia en toda ciudad contemporánea. Al ser una actividad económica de alta complejidad, no necesariamente una política de mercado y de precios soluciona los problemas que se enfrentan. Si bien la política de transporte y vialidad es una política de regulación, esto no significa que se pasen por alto las propias limitantes del mercado del transporte para ser eficiente y equitativo. Por lo general, es importante que el gobierno intervenga de manera específica para administrar y operar ciertos servicios masivos de transporte. Esto porque las rutas, los precios y las condiciones de mercado pueden no generar las condiciones óptimas para asegurar la provisión del servicio en condiciones socialmente aceptables. Sin embargo, esto implica costos financieros importantes para el gobierno. Las políticas de subsidio son comunes en las políticas de transporte,

pero por lo general tienen un fin que no es solamente dar legitimidad al gobierno en el corto plazo por políticas de este tipo. Es fundamental que las políticas de subsidio estén claramente especificadas y dirigidas en una estrategia de largo plazo, donde exista conciencia social de los costos escondidos a la ciudadanía de estas políticas: déficit gubernamental, endeudamiento, posible generación de dinámicas políticas poco transparentes en los particulares y en su relación con diversos agentes gubernamentales, por ejemplo.

## **2. La política pública de transporte y vialidad en el Distrito Federal: el rediseño institucional**

La política de transporte y vialidad es necesariamente una política multiorganizacional. Los agentes sociales y gubernamentales que se ven involucrados son diversos y heterogéneos. La dispersión de intereses y objetivos es claramente el común denominador en cualquier país.

Es una política económica y social, con impactos muy fuertes en las capacidades de gobernabilidad y legitimidad de las autoridades civiles. Involucra variables económicas, ambientales, políticas y sociales en múltiples sectores del gobierno y la sociedad.

El diseño institucional de la política de transporte tiene dos pilares fundamentales: el soporte técnico de sus diagnósticos y sus instrumentos, y la coordinación institucional basada en el desempeño y los resultados.

El soporte técnico es la base en la toma de decisiones en un factor social de la complejidad del transporte y la vialidad. Lo es no sólo porque el manejo operativo de diversas soluciones requiere de una especialidad técnica particular (lo que es evidente), sino además, y de manera muy importante, porque los intereses involucrados son de muy diversa índole, lo que implica que el único lenguaje común, muchas veces, sea el técnico. Como política pública, el transporte y la vialidad requieren de la incorporación de diversos grupos, intereses y problemáticas organizacionales en el proceso de toma de decisiones. Sin lugar a dudas estas decisiones siempre tendrán ingredientes políticos, culturales e institucionales. Éstos son los ingredientes permanentes en una política pública. Al serlo, sin embargo, deben dar respuesta a problemas sociales de gravedad. Si bien ninguna política pública puede basarse en un criterio técnico único, ni mucho menos en la imposición de un argumento técnico, tal criterio es una base para el diálogo y la confrontación de soluciones viables, lógicas y socialmente aceptables. Los mecanismos de toma de decisiones en estas políticas deben estar estructurados de tal manera que los diagnósticos, la información y las propuestas estén apoyados en un sistema de información profesional y permanente donde la toma de decisiones es al final un

acuerdo sustentado en normas técnicas y reglas institucionales explícitas y transparentes.

Para ello, el diseño institucional puede basarse en una directriz común: la permanente evaluación del desempeño y de resultados mensurables. Los acuerdos de política de las diversas partes deben ofrecer, en la medida de lo posible, parámetros explícitos para evaluar los resultados y el desempeño de las diversas áreas, organizaciones y programas. No sólo como mecanismo de evaluación, sino como proceso de aprendizaje y constante rediseño (con memoria histórica) de las políticas específicas, con base en el entendimiento de los resultados que genera. Las políticas de transporte y vialidad, al ser soluciones parciales en espacios políticos y sociales específicos, son en realidad políticas que aprenden constantemente y se rediseñan inteligentemente con base en evaluaciones permanentes de los resultados que sistemáticamente arrojan.

Cualquiera que sea el rediseño institucional de la política de transporte, deberá considerar mecanismos de integración interorganizacional (entre diversas agencias del GDF), de discusión técnica (precios, tarifas, sistemas de información, impactos esperados), de acuerdo y negociación (facultades, sistemas de debate, de voto) y de seguimiento de los acuerdos.

## **3. La Setravi como órgano regulador de la política de transporte y vialidad: la estrategia organizacional**

La Secretaría de Transportes y Vialidad es una organización que debe cumplir con diversos objetivos, muchos de ellos heterogéneos. Debe regular, vigilar, y muchas veces operar de manera sistemática diversos servicios de transporte y vialidad. La Setravi da respuesta sistemática a necesidades específicas de ciudadanos y empresas, así como diseña, planea y sistematiza información para su toma de decisiones y la de un sistema de política pública donde intervienen otras organizaciones gubernamentales. Su permanente reto es dar direccionalidad al mismo tiempo que generar las condiciones para la operación de la política en el día a día, en áreas de alta responsabilidad social y legal.

Lograr actuar de manera exitosa en tan diversos rubros de la vida social y política requiere de una alta profesionalización de la información para la toma de decisiones. Criterios técnicos deben ser elaborados de manera explícita, compartidos de manera transparente; y las bases de su información y de los mecanismos de toma de decisiones deben ser explícitos y accesibles públicamente. La estrategia organizacional de la Setravi es convertirse en el centro técnico, de normas y regulación, de la política de transporte. Centro técnico porque es un sistema que basa su legitimidad en la calidad de su información y en las bases técnicas que sustentan sus decisiones. Regulación,

porque el principal papel de la Setravi es especificar las reglas institucionales de la política de transporte y generar los esquemas de coordinación de precios, tarifas, movilidad, concesión y participación.

Construir esta organización implica dar este sustento técnico, con mecanismos institucionales de coordinación, y con un sistema de información y relación con la ciudadanía transparente y explícito. De manera específica:

- Un sistema de información central.
- Mejora regulatoria continua.
- Planeación y regulación integradas.
- Evaluación sistemática de impacto: de acciones, de regulaciones, de instrumentos.
- Con capacidad de dirección y regulación en un ambiente interinstitucional.

#### **4. La Setravi como órgano regulador de la política de transporte y vialidad: la reforma organizacional**

La organización podrá apoyarse en un proceso de reforma que reestructure las diversas partes de la organización, según su papel técnico y las necesidades de coordinación, regulación u operación de los elementos de la política de transporte. En otras palabras, la Setravi es una organización que no puede estructurarse exclusivamente de manera funcional interna, como lo hace la mayor parte de las organizaciones. No es la función interna la única que define las prioridades organizacionales de la Setravi. En realidad, al ser el órgano regulador y coordinador de la política de transporte, su estructura debe responder a cuatro diferentes necesidades: las de regulación, las de coordinación, las de planeación e información y las de operación.

Estos cuatro elementos funcionales pueden coordinarse estructuralmente con el fin de que tanto la política de transporte tenga un espacio institucional de coordinación (con información sistemática y profesional), con capacidad operativa (con transparencia de información) y sustentado en técnicas de planeación y regulación sistemáticas y explícitas.

#### **5. La Setravi como órgano regulador de la política de transporte y vialidad: el proceso de mejora regulatoria**

Un paso necesario y sistemático de la reforma organizacional es el proceso de mejora regulatoria. La regulación es una actividad técnica de manera sustantiva. Sin embargo, la capacidad de regulación es al final de cuentas resultado de las interacciones or-

ganizacionales y políticas. De esta manera, es necesario especificar estrategias particulares de mejora regulatoria que efectivamente transformen el comportamiento de los funcionarios y de las organizaciones. En el caso de regulación, existen muy diversos obstáculos para su mejora. Por lo general, las regulaciones y los trámites son espacios de discrecionalidad y poder de actores gubernamentales y sociales. Otorgan poder y capacidad de influencia a los actos de autoridad. Lograr que se implemente un sistema de mejora regulatoria es entonces un esfuerzo de amplias capacidades técnicas de diagnóstico, pero también de instrumentos de cambio organizacional.

El proceso de mejora regulatoria debe ser visto como un instrumento, pero también como un mecanismo de cambio organizacional, que enfrentará resistencias burocráticas y políticas en su implementación. Tener esto en claro, e impulsar con capacidad política y organizacional la adaptación de una cultura de mejora regulatoria, es clave para obtener los resultados buscados por una reforma de este tipo.

De esta manera, la mejora regulatoria debe verse en la Setravi a partir de tres procesos generales y diferenciados:

- a) Proceso de cambio normativo.
- b) Proceso de ajuste administrativo.
- c) Proceso de reconfiguración organizacional.

El proceso de cambio normativo se refiere a aquellas acciones en materia de regulación que modifican vía cambio de normas y leyes, los mecanismos de control y supervisión que el gobierno (en este caso de los involucrados en la política de transporte) impone sobre la actividad de los particulares (empresas o individuos). En corto, se modifican en este proceso leyes, normas y reglamentos con el fin de reducir los costos en que incurren los particulares para poder cumplir con las regulaciones impuestas, sin que con ello se eleve el costo social general.

El proceso de ajuste administrativo es la fase de la mejora regulatoria que modifica los procedimientos de atención y seguimiento de los trámites. El proceso administrativo que involucra el trámite que los particulares deben efectuar es reconsiderado y analizado a diversos niveles: cambio de proceso sin cambio estructural, cambio de proceso con cambio estructural, cambio en red de los procesos interconectados. Su objetivo es la modernización y agilización del proceso administrativo y por lo tanto del trámite.

El proceso de reconfiguración organizacional en la mejora regulatoria se refiere a la transformación o creación de los mecanismos organizacionales especializados en desarrollar, evaluar y dar seguimiento a un proceso de regulación efectivo de manera sistemática. Por lo general implica la creación de un área de Mejora Regulatoria permanente que diseña los procesos, evalúa los existentes, hace los trámites transparentes al interior de la orga-

nización y al usuario (catálogo público y accesible y las reglas para su modificación) y da seguimiento al proceso. Pareciera ser conveniente que esta área fuera muy especializada técnicamente en cuestiones de regulación, tanto en sentido administrativo, como económico-legal.

El desarrollo tanto de un plan inmediato de acción para implementar el proceso de mejora regulatoria (con tiempos, compromisos y acuerdos) como de la estructuración e institucionalización de la mejora regulatoria como una actividad permanente, son acciones estratégicas en este sentido.

### Notas

\* Doctor en Administración Pública. Profesor Investigador del CIDE.

\*\* Maestro en Ciencias Políticas. Investigador de proyecto.

\*\*\* Doctor en Estudios Organizacionales. Investigador de Proyecto.

\*\*\*\* Licenciado en Ingeniería de Sistemas. Investigador de Proyecto.

<sup>1</sup> Esta investigación se llevó a cabo durante el año de 2001. Agradecemos am-

pliamente el apoyo de la entonces Secretaria de Transporte del Gobierno del Distrito Federal, la Licenciada Jenny Saitiel y la Directora de Planeación la Ingeniera Silvia Blancas.

<sup>2</sup> Este apartado del texto se basa principalmente en el documento interno «Historia Institucional», elaborado por la Dirección General de Planeación de la Setravi.

### Bibliografía

#### Artículos y Libros

ARELLANO, David; CABRERO, Enrique; DEL CASTILLO, Arturo. 2000. *Reformando al Gobierno, una visión organizacional del cambio gubernamental*. Centro de Investigación y Docencia Económicas, Porrúa, México, 2000.

AZUELA, Antonio. 1990. *La Ciudad, la propiedad privada y el derecho*. El Colegio de México.

BOILS, Guillermo, Coordinador. 1987. *México: Problemas Urbano Regionales*. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, primera edición, México,

CERVERO, Robert. 1998. *The Transit Metropolis*. Island Press, Washington, D.C.,

DAVIS, Diane E. 1999. *El Leviatán urbano. La ciudad de México en el siglo xx*. Fondo de Cultura Económica, México.

GARZA, Gustavo y RODRÍGUEZ, Fernando. 1998. *Normatividad urbanística en las principales metrópolis de México*, El Colegio de México, Primera Edición, .

GARZA, Gustavo. 1989. *Una Década de Planeación Urbano-Regional en México, 1978-1988*. El Colegio de México, Primera Edición,

GARZA, Gustavo. 2000. *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*, El Colegio de México, Primera Edición,

ISLAS, Víctor. 2000. *Llegando tarde al compromiso: La crisis del transporte en la Ciudad de México*. El Colegio de México. México,

SUSKIND, Lawrence; LEVY, Paul F. y THOMAS-LARMER, Jennifer. 2000. *Negotiating Environmental Agreements*. Island Press.

LEZAMA, José Luis. 2000. *Aire Dividido. Crítica a la política del aire en el valle de México*, El Colegio de México, Primera Edición,

MARGULIS, S. 1992. *Back-of-the-Envelope Estimates of Environmental Damage Costs in Mexico*, World Bank.

REVISTA. *Estudios Demográficos y Urbanos*, n°. 46, vol. 16, enero-abril, 2001.

SPP. 1985 *Antología de la Planeación en México 1917-1985*. Secretaría de Programación y Presupuesto, Primera edición.

URZUA, Carlos. M. 2000. *Medio Siglo de Relaciones entre el Banco Mundial y México. Una reseña desde el trópico*. El Colegio de México, Primera Edición.

WARD, Peter M. 1990. *México: una megaciudad. Producción y reproducción de un medio ambiente urbano*, CONACULTA y Alianza Editorial, México.

#### Documentos

Auditoría ambiental al proyecto de administración del transporte y calidad del aire en la zona metropolitana de la ciudad de México.

*Anuario de transporte y vialidad de la ciudad de México* (1998-1999).

Cometravi. *Estrategia de Transporte y Calidad del Aire para la ZMCM. Estudio 5: Definición de políticas de modernización, inspección, sustitución, eliminación definitiva, adaptación de vehículos y combustibles alternos*. México, 1997.

Cometravi. *Estudio Integral de Transporte y Calidad del Aire en la Zona Metropolitana del Valle de México*. La Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad en Coordinación con la Comisión Ambiental Metropolitana. México, 1999.

Comisión Ambiental Metropolitana. *Proyecto para el diseño de una estrategia integral de gestión de la calidad del aire en el Valle de México 2001-2010*. México, 2000.

Convenios y acuerdo metropolitanos en materia de transporte (feb. 2001).

Estudio integral de transporte y calidad del aire en la zona metropolitana del valle de México n° 5 (1999). *Definición de políticas de modernización, inspección, sustitución, eliminación definitiva, adaptación de vehículos y combustibles alternos*.

Estudio integral de transporte y calidad del aire en la zona metropolitana del valle de México n° 6 (1999). *Definición de políticas para la infraestructura del transporte*.

Estudio integral de transporte y calidad del aire en la zona metropolitana del valle de México n° 8 (1999). *Estrategia integral de transporte y calidad del aire*.

INEGI. *Encuesta de Origen y Destino de los Viajes de los Residentes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. México, 1994.

Instituto Nacional de Salud Pública. *Valoración económica de los beneficios de reducir la contaminación del aire en la Ciudad de México*. Reporte Final. México, 1995.

Ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público.

Ley de obras públicas y servicios relacionados con las mismas (enero 2000).

Ley de adquisiciones para el distrito federal (septiembre 1998).

Manual de operación «programa de financiamiento al transporte urbano de pasajeros» (BANOBRAS).

Programa integral de transporte y vialidad 1988-2000.

Programa integral de transporte y vialidad 1995-2000.

- Programa estratégico 1999-1990.
- Plan rector de transporte y vialidad de área metropolitana.
- Programa integral de transporte y vialidad 1995-2000 (versión 1999).
- Programa integral de transporte y vialidad (versión 1996).
- Propuesta para la actualización del plan rector de vialidad y transporte.
- Plan rector de vialidad y transporte (1980).
- Plan rector de vialidad y transporte del distrito federal (versión sept. de 1981).
- Plan rector de vialidad y transporte del distrito federal (versión junio de 1982).
- Programa Maestro del Metro, *Departamento del Distrito Federal, Secretaría General de Obras y Comisión de Vialidad y Transporte Urbano*, Segunda Revisión, Versión 1985.
- Programa Maestro del Metro, *Departamento del Distrito Federal, Secretaría General de Obras y Comisión de Vialidad y Transporte Urbano*, Tercera Revisión, Versión 1995.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal. *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*. Seduvi, 2001.
- Secretaría de Transportes y Vialidad. *Programa Integral de Transporte y Vialidad 1995-2000*. Resumen Ejecutivo. Versión 1999. Gobierno del Distrito Federal, Setravi. México, 1999.
- Secretaría de Transportes y Vialidad. «*Historia Institucional*». *Documento interno de la Dirección General de Planeación y Vialidad*. México, 2001.
- Secretaría de Transportes y Vialidad. *Programa Integral de Transporte del Gobierno del Distrito Federal 2002-2006*. Gobierno del Distrito Federal, Setravi, México, 2002.
- Segundo Seminario de Transporte Público de Pasajeros, del 12 al 14 de agosto de 1976, , *Asociación Mexicana de Ingeniería de Tránsito, AC. Asociación Mexicana de Caminos, AC. México, D.F*
- Segundo Seminario de Transporte Público de Pasajeros, del 12 al 14 de agosto de 1976, , *Asociación Mexicana de Ingeniería de Tránsito, AC. Asociación Mexicana de Caminos, AC. México, D.F*
- Seminario de Transporte Público de Pasajeros, del 6 al 9 de agosto de 1975, *Asociación Mexicana de Ingeniería de Tránsito, AC. Asociación Mexicana de Caminos, AC. México, D.F*
- Seminario Internacional de Planeación y Prospectiva del Transporte, 29, 29 y 30 de mayo de 1992, *Instituto Mexicano del Transporte, México*.

