

El desarrollo urbano y el proceso de configuración de un espacio empresarial. El caso de los concesionarios de transporte público de pasajeros en la modalidad de taxi en Zumpango, Estado de México

Urban development and the process of setting up a business space. For dealers of public passenger transport in the form of taxi Zumpango, State of Mexico

Yasmin Hernández-Romero
Raúl Vicente Galindo-Sosa*

Recibido: 02 de julio de 2013
Aceptado: 03 de septiembre de 2013

Resumen

En este documento se presentan los resultados parciales de una investigación sobre cómo el proceso de desarrollo urbano, acaecido en el municipio de Zumpango, Estado de México, a partir de la puesta en marcha del proyecto de las Ciudades Bicentenario (PCB), ha influido en la actuación de los concesionarios de transporte público en la modalidad de taxi, pues se han visto presionados a modificar su operación tradicional hacia una más enfocada a la cultura empresarial. Este fenómeno de transición se ha visto favorecido por la diferenciación de los apoyos derivados de políticas públicas en materia de transporte, pero también por la influencia de factores de índole cultural, de la subjetividad y de las relaciones de poder imperantes.

Palabras clave: desarrollo urbano, transporte público, empresarios

Abstract

This paper presents partial results of an investigation about the way in how urban development process occurred in the municipality of Zumpango, Estado de México, from the launch of the Proyecto de Ciudades Bicentenario (PCB), has influenced in the action of concessionaires of public transport of cab's mode to be pressured to change their traditional operation towards a more focused entrepreneurial culture. This transition phenomenon has been favored by the differentiation of the support derived from public policies on transport, but also by the influence of cultural factors, subjectivity and prevailing power relations.

Keywords: urban development, public Transport, entrepreneurs

*Universidad Autónoma del Estado de México, Centro Universitario Zumpango, México.
E-mail: yasmin_h_r@hotmail.com, raulg@megabuzon.com.

Introducción

El tema del transporte público de pasajeros ha sido estudiado principalmente desde las ingenierías y los estudios urbanos. Dentro de los ejes de análisis menos explorados se encuentra el de los actores que intervienen en la prestación de este servicio. Las escasas investigaciones realizadas han tomado como sujeto de análisis a los trabajadores o choferes. En el presente artículo se ha buscado dar cuenta de otro actor interviniente: los concesionarios, cuya participación es central, ya que toman las decisiones, por una parte, respecto a la conversión de las asociaciones civiles a sociedades mercantiles y, por otra, con relación a la administración de las empresas de transporte. Debido a la complejidad del sector del transporte público, se optó por tomar únicamente el caso de los concesionarios en la modalidad de taxi en el municipio de Zumpango, Estado de México.

La prestación de este servicio constituye una actividad muy antigua. En México, desde la época colonial, los carros de alquiler funcionaban como un sistema de correos. Prácticamente, a partir de que los autos llegan al país, algún propietario puso a disposición de los demás su vehículo bajo un cobro por el servicio.

La demanda del servicio de transporte fue creciendo conforme los pueblos adquirieron una dinámica más compleja, promovida por el proceso de urbanización. El incremento de la demanda del servicio de transporte y del número de vehículos de alquiler conllevó a su necesaria reglamentación por parte del Estado mediante el otorgamiento de concesiones.¹ En lo sucesivo, se referirá a la dinámica del transporte público en el Estado de México, pues se trata de un servicio público de competencia de cada entidad federativa.

Si bien en un principio predominó la figura de lo que se conoce como el hombre-camión (en este caso hombre-taxi), individuos que de forma independiente, como propietarios de su vehículo –y de su concesión–, lo conducen, reparan y administran, con el tiempo la competencia entre concesionarios particulares les llevó a agruparse para generar una mayor fuerza ante otros. En un primer momento se trató de asociaciones voluntarias de prestadores del servicio de transporte en la modalidad de taxi sin una estructura legal formal, en la mayoría de los casos.

¹ Desde el punto de vista legal, el transporte de personas constituye un servicio público cuya prestación es competencia de cada entidad federativa cuando se refiere a la prestación del servicio sobre las vías primarias y secundarias locales, sin injerencia en las vías de jurisdicción federal. El Gobierno del Estado podrá prestar el servicio por sí o a través de concesiones y permisos que otorgue a personas físicas o morales.

Posteriormente, en la década de 1990, se generó la expectativa de que se ampliarían las concesiones de taxi, por lo que comenzaron a expandirse asociaciones civiles (figura legal que adoptaron las organizaciones de taxistas), que, a través de líderes o representantes, realizaron gestiones ante la Dirección de Transporte Terrestre recién creada.²

Alguna jurisdicción de operación más que el mismo territorio estatal, lo que propició el tráfico de concesiones entre diferentes regiones del Estado, ya que no había limitantes al respecto. De igual forma, los concesionarios no estaban obligados a pertenecer a una asociación civil específica, por lo que las pugnas internas por el control de las organizaciones dieron lugar a que se generaran nuevas asociaciones civiles surgidas de las originales. A estas organizaciones se les denominó disidencias, por tratarse de grupos de individuos que, por diferencias con los líderes o con la organización en general, se retiraban a otro lugar a establecer una nueva base de operación.

Hoy en día, las políticas públicas en materia de transporte han establecido nuevas directrices para los concesionarios de transporte en esta modalidad, presionando a las asociaciones civiles y agrupaciones diversas para convertirse en sociedades mercantiles.³

Una de las primeras interrogantes que motivó la realización de esta investigación fue el indagar si el paso de un grupo de concesionarios a la conformación de una sociedad mercantil conlleva la formación de empresarios. Para responder a esta pregunta se consideró como referente de análisis el proceso que han seguido los concesionarios de Zumpango, un municipio del Estado de México que forma parte del Proyecto de Ciudades Bicentenario. El propósito general de la investigación consiste en establecer de qué manera los factores estructurales, culturales, subjetivos y de relaciones de poder influyen en la transformación de las asociaciones y agrupaciones de taxistas hacia la figura de empresas, y en la conformación o no de empresarios del transporte. En este artículo presentamos algunos hallazgos preliminares.

Como estrategia metodológica para reconstruir el proceso que se muestra, se consultaron documentos e informes oficiales del Gobierno del

² Fue el momento de la primera expansión de los denominados “taxis pirata” o “taxis tolerados”, es decir, particulares que con sus vehículos, que portaban la cromática oficial, ofrecían el servicio en lugares donde otras organizaciones no tenían establecida una base de operación, las cuales fueron “regularizadas” hasta 1992, cuando también se separa la Ley de Tránsito de la de Transporte.

³ Este aspecto será desarrollado de manera más amplia en el apartado tres.

Estado de México y del municipio de Zumpango. Además, se llevaron a cabo entrevistas a informantes clave de este sector en el municipio referido.

La investigación está organizada en cinco apartados. En el primero se establecen algunas consideraciones conceptuales en torno al desarrollo urbano. En el segundo se muestra una diferenciación de los actores que participan en la prestación del servicio de transporte público en la modalidad de taxi. En el tercero se da cuenta de las políticas públicas en materia de transporte. En el cuarto, se refiere el proceso de desarrollo urbano que presenta el municipio de Zumpango a partir del Proyecto de Ciudades Bicentenario y el dinamismo que, como consecuencia, ha adquirido el transporte público de pasajeros. En seguida, se expone la reconfiguración de viejos actores y la emergencia de nuevos actores en el transporte público en la modalidad de taxi a partir de la emergencia en este espacio empresarial. Finalmente, se establecen algunas conclusiones.

Desarrollo urbano: un concepto fundamental

El desarrollo urbano constituye un tema de análisis de diversas disciplinas, cuyo abordaje oscila desde enfoques pragmatistas hasta amplias discusiones teóricas. En términos generales, hablar del desarrollo implica el despliegue de un potencial no inmanente. Por su parte, en el concepto de lo urbano subyace una idea o un enjuiciamiento positivo acerca de las condiciones de vida que lo definen, asociándolo con las nociones de “civilización”, “desarrollo” y “progreso”.

Teóricamente, retomando a Duhau (1992), se han establecido distintas explicaciones sobre los factores que inciden en el desarrollo urbano. Durante la década de los setenta dominó el enfoque estructuralista, desde el cual la explicación acerca del fenómeno urbano se estableció como efecto de la dinámica de las estructuras del capitalismo y de la expresión de sus contradicciones en la dicotomía campo-ciudad.

Desde otra perspectiva, pero siguiendo una postura reduccionista acerca de la realidad social, se ha explicado el desarrollo urbano como resultado de las políticas públicas de ordenamiento y en la planeación del medio urbano seguidas por los gobiernos en turno. Esta perspectiva simplifica la explicación del proceso de desarrollo urbano al voluntarismo de los actores políticos.

Un nuevo enfoque de análisis aparece en los ochenta, el cual es descrito por Coraggio (citado en Duhau, 1992) como el pasaje del énfasis de la centralidad del Estado a la centralidad de la sociedad civil. En ese sentido, el desarrollo urbano se vincula al incremento de la participación de la sociedad civil en diferentes esferas de lo social.

Por lo tanto, buena parte de las explicaciones acerca del desarrollo urbano han oscilado entre un determinismo estructural y un voluntarismo del actor. No obstante, la nutrida discusión teórico-metodológica que se presenta en las ciencias sociales durante la década de los ochenta se traduce en el replanteamiento de las dimensiones de análisis de la realidad. Como resultado de ello, la dimensión económica deja de considerarse como determinante. En su lugar se parte de la noción de multidimensionalidad de la realidad.

La anterior discusión logra impactar los enfoques de análisis del desarrollo urbano, incorporándose una perspectiva integracionista de los factores estructurales y los actores que configuran el desarrollo. Dentro de esta perspectiva no se trata únicamente de incorporar a los actores en la explicación del desarrollo urbano, sino de concebir a la realidad social estructurada por los procesos de interacción de los actores con las estructuras y con otros actores. Al abandonar la postura determinista frente a las condiciones estructurales y reconocer la intervención de otros agentes como sujetos, la dinámica social queda abierta a la contingencia, pudiendo tener efectos contrarios a los esperados, como lo reconoce Giddens (1995).

En esta orientación, la presente investigación concede centralidad a los actores. Así, incluso cuando a las acciones públicas les corresponda trazar el rumbo del desarrollo y de las políticas de urbanización, los demás actores sociales locales asumen un rol protagónico, el cual puede estar a favor o en contra de los procesos planeados. Cabe en este punto abordar uno de los hallazgos de la investigación respecto de los actores del transporte público en la modalidad de taxi.

Tipología de actores en el transporte público de pasajeros en la modalidad de taxi

Un actor puede ser un individuo, un grupo o una colectividad, cuya característica central es su capacidad de generar estrategias de acción, en interacción con las estructuras y con otros actores, en el marco de relaciones de poder. En el caso del transporte público de la modalidad de taxi se estableció una tipología de los actores intervinientes.

¿Por qué se consideró necesario establecer una tipología de actores? Porque la dinámica interna del servicio de transporte público en la modalidad de taxi se ha complejizado. En la actualidad, coexiste desde el denominado hombre-camión hasta empresas del ramo de transporte.

En función de las variables: a) titularidad de la concesión, b) propiedad del vehículo, y c) operación y prestación del servicio, junto con las combinaciones correspondientes, se logró identificar los tipos que se muestran en el cuadro 1:

Cuadro 1. Tipología de actores

TIPO DE ACTOR	DESCRIPCIÓN
El operador	Aquel que es únicamente el operador del vehículo(a), sin ser el propietario ni concesionario, y cuya responsabilidad se ciñe a solo manejar el automóvil y prestar el servicio.
El dueño	Aquel que es propietario del vehículo, pero no es ni operador del mismo, ni es el titular de la concesión, por lo que obtiene de un concesionario el registro del vehículo como taxi, y que autoriza la operación del automóvil al sujeto descrito en el punto anterior.
El propietario	Aquel que es propietario del vehículo y operador del mismo, pero que no es el titular de la concesión, por lo que obtiene de un concesionario el registro del vehículo como taxi.
El hombre-taxi	Aquel que es el titular de la concesión, propietario del vehículo y operador del mismo.
El rentista	Aquel que es el titular de la concesión, y propietario del vehículo, y que autoriza la operación del automóvil al sujeto descrito en primer lugar.
El concesionario	Aquel que es el titular de la concesión, pero no propietario del vehículo, por lo que autoriza la explotación de la concesión mediante el automóvil de alguno de los sujetos descritos en segundo y tercer lugar.

Para la investigación cobran relevancia aquellos que tienen la titularidad de una concesión, pudiendo ser: el hombre-taxi, el concesionario y el rentista. La centralidad concedida se debe a que tienen relación con la autoridad gubernamental en materia de transporte y toman las decisiones sobre las concesiones y su incorporación o no a una empresa; asimismo, una vez constituidos como empresa, toman las decisiones importantes respecto a ésta. Estos actores tienen una relación directa con las políticas públicas en materia de transporte.

Políticas públicas en materia de transporte

En el Estado de México ha habido distintos procesos organizativos del transporte. Con la Ley del Servicio de Tránsito del Estado de México, promulgada el 31 de diciembre de 1948, se inicia la regularización del transporte público de pasajeros con las primeras autorizaciones de este servicio. Posteriormente, con la Ley Orgánica de las Dependencias del Poder Ejecutivo, promulgada el 4 de julio de 1955, se establece el concepto de las concesiones, las cuales eran otorgadas por la Dirección General de Tránsito, dependiente del gobernador del Estado. Con ello se da pauta a que el 14 de diciembre de 1970 se promulgara la Ley de Tránsito y Transportes del Estado de México obteniendo así una regulación más cerrada sobre la prestación del servicio.

De igual manera, se establece la figura de la sociedad mercantil como forma de asociación para la obtención de concesiones, en específico de transporte de ruta fija.⁴ Los taxistas no estaban obligados a formar ningún tipo de asociación para obtener las concesiones, lo que generó una fuerte competencia entre particulares, quienes más tarde se agruparían para generar una mayor fuerza ante otros.

A partir de 2001, con la promulgación del *Código Administrativo del Estado de México*, particularmente por el *Libro Séptimo* relativo al transporte, se genera un cambio por parte de los concesionarios sobre la percepción de las concesiones de taxis al dejar de ser un bien para convertirse en un medio de generación de riqueza, porque, con el paso del tiempo, los concesionarios (personas físicas) han llegado a considerar a una concesión como un posible legado a sus sucesores, lo cual ha generado en los mismos el sentimiento de propiedad sobre la concesión. Aún y cuando la concesión no es un bien en sí mismo, el derecho que genera para la explotación del servicio si se le puede considerar así.

Junto con este nuevo Código que engloba diferentes temas legales, se reestructura la administración estatal para dar cabida a una nueva Secretaría, la Secretaría de Transporte, encargada de poner orden en el caótico sistema de transporte del Estado de México. Uno de los intentos más recientes por reorientar el servicio del transporte público ha sido a partir del Programa de Reordenamiento Integral del Transporte en el Estado de México.

⁴ La normatividad en materia de transporte público de pasajeros establece que una persona física no puede ser titular de más de dos concesiones. En el caso de las personas morales no hay limitantes. Esta particularidad ha hecho que se establezcan relaciones de corresponsabilidad entre las autoridades y los concesionarios de este servicio. En el *Reglamento del Transporte Público y Servicios Conexos del Estado de México*, Título Segundo, del Transporte y Servicios Conexos, en su Capítulo II, del Régimen General de Concesiones, se establece lo relativo al otorgamiento, modificación y extinción de concesiones.

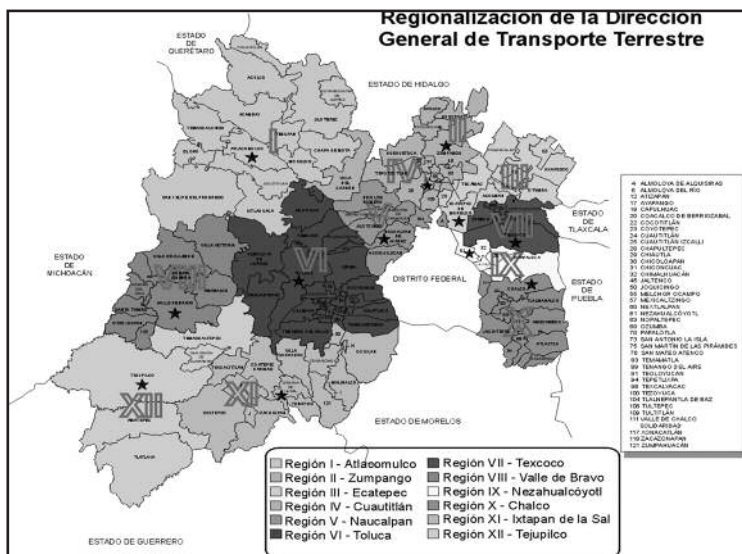
Dicho programa se constituyó por dos procesos, el de Reordenamiento y el de Regularización. El primero implicó la adscripción y circunscripción de doce delegaciones regionales (ver figura 1), doce subdelegaciones de operación de transporte y dieciocho subdelegaciones de servicios al autotransporte;⁵ y el otorgamiento de beneficios fiscales al sector transportista que participara en el Programa de Regularización del servicio público de transporte.

En cuanto al proceso de Regularización, una acción de trascendencia, para el objetivo que interesa en la investigación fue la de fijar las bases y condiciones para que los concesionarios del transporte público que se encontraban agrupados en asociaciones civiles o sociedades cooperativas se constituyeran en sociedades mercantiles. Con base en esta acción, se facilitaría a los concesionarios vigentes el acceso a fuentes de financiamiento y crédito para renovar y actualizar el parque vehicular, así como garantizar jurídicamente los derechos que les confieren las concesiones relativas (*Gaceta de Gobierno*, 29 de julio de 2004).

Con la puesta en vigor del Programa de Reordenamiento, el gobierno estatal ha buscado que los concesionarios de taxi se constituyan como sociedades mercantiles para gozar de mayores beneficios fiscales. El Secretario de Transporte ha mencionado la posibilidad de que puedan acceder con mayor facilidad a créditos para la renovación del parque vehicular. Asimismo, en reportajes a medios de comunicación ha mencionado que es una forma de evitar la generación de disidencias, las cuales son grupos de concesionarios que están afiliados a una determinada asociación civil, pero que por desacuerdos internos se separan para formar una nueva que se enfrenta a la original por el control de bases, incluso violentamente. En otras ocasiones, son sólo concesionarios que de manera individual cambian de asociación para integrarse a alguna otra que les brinde mejores beneficios.

⁵ En la *Gaceta de Gobierno del Estado de México*, de fecha 6 de agosto de 2003, se establece el Acuerdo por el que se adscriben y circunscriben las doce delegaciones regionales y las doce subdelegaciones de operación del transporte.

Figura 1. Delegaciones y subdelegaciones de operación del transporte



Fuente: archivo personal de un entrevistado, obtenido de la página web oficial del gobierno del Estado de México el 4 de abril de 2002.

Hasta este momento, el reordenamiento y la regularización comenzaron a dar resultados aparentemente satisfactorios, tanto para el gobierno como para los concesionarios, quienes buscaron obtener ese bien, denominado concesión. Sin embargo, también en este periodo empezó la ejecución de un plan de desarrollo urbano de alto impacto, el cual motivó que no se concretara de forma adecuada este programa de reordenamiento: el Proyecto de Ciudades Bicentenario del Estado de México.

Zumpango y el Proyecto de Ciudades Bicentenario en el Estado de México

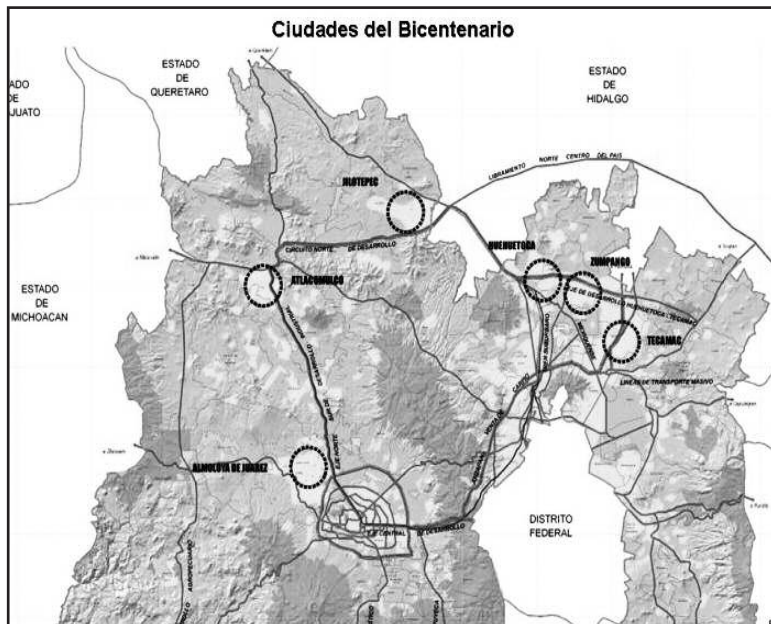
Uno de los proyectos más recientes de reordenación del desarrollo urbano en el Estado de México es el Proyecto de Ciudades Bicentenario (PCB).⁶ La justificación de este proyecto fue el exorbitante crecimiento poblacional en el Estado de México, pero sobre todo la concentración de la población en los municipios conurbados al Distrito Federal y los problemas derivados, tales como: vialidades insuficientes y falta del suministro de servicios públicos necesarios para su funcionamiento.⁷

⁶ El proyecto se dio a conocer en 2007 durante el gobierno de Enrique Peña Nieto.

⁷ En la actualidad, el Estado de México es la entidad más poblada del país, con más de 15 millones de habitantes, y es la segunda economía. Empero, se trata de un Estado con grandes contrastes y una fuerte concentración del crecimiento económico y poblacional en algunos municipios.

Dicho proyecto se dirige a seis de sus municipios: Tecámac, Zumpango, Huehuetoca, Jilotepec, Atlacomulco y Almoloya de Juárez (ver figura 2); todos ellos seleccionados por su ubicación y capacidad para recibir incrementos poblacionales.

Figura 2. Localización de las seis ciudades bicentenario



De acuerdo con la información que presenta la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de México, en el PCB se consideran 31,453 hectáreas de superficie urbanizable para las seis ciudades; de las cuales, 7,832 hectáreas corresponden al municipio de Zumpango; esto es, aproximadamente el 25% del total contemplado para los seis municipios. Dentro de las ventajas que ofrecía el municipio de Zumpango para formar parte del PCB se encuentran: su extensión territorial, lo barato de las tierras, la proximidad con las vialidades mencionadas y un clima político favorable al cambio de uso de suelo.⁸

⁸ Según el *Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Zumpango*, presentado en julio de 2003, el uso del suelo del municipio se encontraba distribuido en porcentajes de la siguiente manera: 9.46% área urbana (la cual comprende zona habitacional, centros urbanos y equipamiento), 80.56% área no urbana (conformada por zona forestal, agrícola y cuerpo de agua), y 9.98% zona federal (incluye la base área de Santa Lucía y el Gran Canal), lo anterior tomando el año 2002. En la modificación del *Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Zumpango*, presentada en febrero de 2008, el uso de suelo se encuentra ya de la siguiente forma: 11.09% área urbana, 78.60% área no urbana y 10.31% zona federal.

Para entender la reconfiguración territorial que conlleva el proyecto de Ciudades Bicentenario, es necesario presentar algunas consideraciones generales acerca de la dinámica de crecimiento del municipio de Zumpango, antes y después del PCB.

Zumpango es un municipio perteneciente a la zona urbana del Valle de México. Se encuentra localizado en la zona norte del Estado de México, a una distancia de 60 kilómetros del centro de la Ciudad de México. Cuenta con una superficie de 24,408.22 hectáreas. Territorialmente, se compone de: una cabecera municipal, 6 pueblos, una ranchería, 8 colonias ejidales, 17 colonias, 17 barrios, 17 fraccionamientos, una zona militar y 11 ejidos.

Históricamente, Zumpango ha sido un municipio relevante en la región al ser centro político, judicial, de doctrina, administrativo, de riego y rentístico. Desde 1877 adquirió el rango de ciudad. A finales del siglo XIX y principios del XX, Zumpango tuvo un despunte económico debido a las obras del desagüe del Valle de México,⁹ que trajo consigo fuentes de empleo para los pobladores del lugar, así como la llegada de trabajadores de otros Estados, algunos de ellos, al concluir la obra, se establecieron en Zumpango.

En la década de 1940 fue escenario de un incipiente desarrollo industrial promovido por la política de industrialización y la Ley de Protección a la Industria seguida en la entidad,¹⁰ lo que conllevó al establecimiento de una fábrica textil muy importante en aquella época. Pese a lo anterior, la actividad económica siguió concentrada en el sector primario.

A finales de la década de 1980 y a principios de 1990, Zumpango entró en una fase de estancamiento económico. La actividad agrícola se mostró en descenso, con una escasa actividad industrial y un aumento en las actividades del sector terciario, particularmente del comercio.

Fue desde 2004 cuando el municipio de Zumpango comenzó a adquirir relevancia en cuanto a la participación de las inmobiliarias se refiere. El 27 de agosto de 2004 se autorizó la primera etapa del fraccionamiento “La Trinidad”, la cual comprendió 2,000 viviendas, denominadas “pie de casa”, establecidas en 515,076.94 metros cuadrados.¹¹

⁹ Esta obra consistió en un canal de 47.35 kilómetros que inicia en la Ciudad de México y concluye en Zumpango.

¹⁰ Entre 1944 y 1950 el desarrollo industrial de la entidad quedó circunscrito a 13 municipios: Tlalnepantla, Naucalpan, Ecatepec de Morelos, Tultitlán, Cuautitlán, Ixtapaluca, Toluca, Zumpango, Chalco, Tlalmanalco, Lerma, Valle de Bravo y Metepec.

¹¹ La información relativa a los conjuntos urbanos y fraccionamientos autorizados de 1981 a 2008 se puede consultar en http://seduv.edomexico.gob.mx/planes_municipales/Zumpango/Doc_Zumpango.pdf.

A partir de la construcción de viviendas, el crecimiento de Zumpango se ha acelerado, detonando un fuerte aumento poblacional en los últimos años. En el año 2010, INEGI reportó una población de 159,647, frente a 99,744 habitantes en el Censo del 2000; sin embargo, los escenarios previstos para 2020 resultan ser ilustrativos de la dinámica poblacional que se vislumbra para Zumpango.¹²

En el cuadro 2 se observa la relevancia que adquiere Zumpango, tomando como base lo proyectado en los seis municipios que forman parte del PCB, y es uno de los principales receptores de inversión de inmobiliarias como GEO y HOMEX.

Cuadro 2. Viviendas en los nuevos conjuntos urbanos habitacionales autorizados

MUNICIPIO	VIVIENDAS	PORCENTAJE
Zumpango	49,480	34.92%
Huehuetoca	39,363	27.78%
Tecámac	38,576	27.22%
Almoloya de Juárez	13,568	9.57%
Atlacomulco	706	.49%
Jilotepec	-	-
TOTAL	141,693	100%

Fuente: elaboración con datos tomados de Herrera (2010).

Los conjuntos urbanos autorizados recientemente se han focalizado en lo que se denominó la Nueva Ciudad Zumpango, en la zona periférica norte y oriente del municipio (ver figura 3). Esto ha implicado el que varios de los servicios públicos, entre ellos el transporte, tengan que adecuarse. A la par del crecimiento poblacional y de infraestructura, se necesitó un mayor número de unidades de transporte a fin de satisfacer la demanda, primordialmente porque la población flotante aumentó, y Zumpango no tiene capacidad de empleo para los nuevos pobladores. El incremento en el número de unidades de transporte público en sus diferentes modalidades, gran parte de ellas sin una concesión para prestar el servicio, fue seguido de una serie de conflictos por la “posesión” del territorio entre las diferentes organizaciones que prestan dicho servicio.

Zumpango, además de tener una localización estratégica, cuenta con una infraestructura carretera para comunicarlo con otras ciudades. A las tres

¹² La proyección que hace CONAPO para 2020 es de 204,511 habitantes en Zumpango, con base en el método de relación de cohortes para dos momentos censales: el Censo de Población y Vivienda 2005 y el Censo de Población y Vivienda 2010. Sin embargo, el escenario previsto por la Secretaría de Desarrollo Urbano para 2020 es de 435,770 habitantes en Zumpango, considerando los fraccionamientos autorizados como parte del proyecto de las Ciudades Bicentenario.

importantes vías terrestres existentes antes del PCB (la carretera libre México-Pachuca, la autopista México-Pachuca y la autopista México-Querétaro) se adicionaron el Arco Norte, el Circuito Exterior Mexiquense y el Viaducto Bicentenario Zumpango.

Figura 3. Ubicación de la Nueva Ciudad Zumpango



Fuente: Secretaría de Desarrollo Urbano, Gobierno del Estado de México.

Sin embargo, destacan las contradicciones generadas en la prestación del servicio de transporte público ante la falta de coordinación con el proyecto de reordenamiento del desarrollo urbano. La planeación de las ciudades bicentenario tomó en cuenta los diversos servicios desde el punto de vista del desarrollo urbano, incluso desde la perspectiva de las vías de comunicación, pero dejó de lado la dinámica seguida en el transporte público.

Por una parte, hay un proceso de regularización de servicios de transporte irregular, pero, por otra, no se toma en consideración el exponencial crecimiento natural de la demanda de transporte derivado del PCB en las acciones de la Secretaría de Transporte mencionadas, aun y cuando la misma *Legislación*¹³ prevé la realización de acciones de planeación y programación de incrementos en las concesiones derivadas del aumento de la necesidad pública.

¹³ La fracción I del artículo 19 del *Reglamento de transporte público y servicios conexos del Estado de México* establece que: “Con base en los planes de desarrollo urbano y sus programas y atendiendo al avance de los mismos, de oficio la autoridad de transporte determinará durante el mes de febrero de cada año si es o no procedente realizar estudios técnicos para declarar la existencia de necesidad pública de transporte que deba ser satisfecha con servicios de nueva creación”.

En el rubro de taxis, las organizaciones que existían en el municipio no atendían la zona en donde se ubicaron estos nuevos conjuntos urbanos, lo que provocó reacciones entre ellas; por ejemplo, cuando el primer conjunto urbano se fundó, las tres organizaciones que prestaban el servicio en la cabecera municipal se enfrentaron para obtener el control en el lugar, el cual se encuentra sumamente alejado de sus zonas de operación.

Después de varias acciones, tanto legales como de presión política, la autoridad, en conjunto con la constructora, decidieron no permitir dicho servicio al interior del conjunto urbano, lo cual conllevó, dada la necesidad del servicio provocada por la lejanía con el centro de comercio y servicios del municipio, el aumento de taxis “tolerados” (vehículos de uso particular que prestan el servicio público).

Este mismo escenario se ha repetido en la mayoría de los nuevos espacios habitacionales, pues no tienen organización de taxistas. Por ello, el nivel de enfrentamientos tanto legales como de presión han aumentado, obligando a la autoridad a tomar medidas para ordenar la prestación del servicio. Asimismo, ha propiciado la vinculación de las organizaciones de taxistas con cúpulas de transporte, que hasta antes del crecimiento no se había dado en el municipio. En este contexto, el transporte público de pasajeros adquiere mayor dinamismo.

También, la vinculación y comunicación con el gobierno, en específico con las autoridades en materia de transporte público, ha sido mayor. De esta forma, el gobierno estatal ha promovido constantemente la conversión de las antiguas asociaciones civiles de taxistas hacia la figura de sociedades mercantiles. Sin embargo, esta conversión no se ha dado de forma fluida, pues los actores y el espacio empresarial en el que conviven se han reconfigurado de manera particular.

La emergencia de un nuevo espacio empresarial y la reconfiguración de viejos y nuevos actores

En la configuración de este nuevo espacio empresarial, la actuación de los actores (sean estos económicos, políticos o sociales) ha sido central. Si bien existen directrices estatales sobre el desarrollo urbano, la necesaria interlocución que se establece con los actores locales, con diferentes culturas y subjetividades, abre todo un campo de respuestas y reacciones, las cuales pueden ser de enfrentamiento, oposición o para secundar las políticas de desarrollo urbano. En el caso que nos ocupa se observa una gran

permissividad de los actores del transporte hacia el proceso de urbanización en general y hacia el PCB en particular. Para comprender esta nueva dinámica, es conveniente hacer un breve retroceso temporal para explicar cómo se encontraba la prestación de este servicio.

En los años 1930-1940, la concentración comercial y de administración municipal que se generó en la cabecera municipal de Zumpango propició la aparición de personas que en sus vehículos se ofrecían a llevar a la gente que acudía al centro de Zumpango a realizar diversas actividades mercantiles o administrativas de regreso a sus domicilios. Posteriormente, con la llegada de la normatividad en materia de transporte público en el Estado de México, se inició un proceso de regularización del transporte público de pasajeros, con las primeras autorizaciones de este servicio.

Conforme la demanda del servicio creció, comenzó a generarse competencia entre los concesionarios particulares, quienes se agruparon como una estrategia de defensa. Así, en la cabecera municipal de Zumpango se fundaron dos asociaciones de taxistas, conocidas en la localidad como el Sitio Juárez y el Sitio Morelos. En su origen, como muchas organizaciones de taxistas en el Estado de México que se encontraban fuera de las ciudades capitales, no tenían una estructura legal formal; simplemente se agruparon para tener una mayor capacidad de competencia.

En la cabecera municipal de Zumpango, una de estas disidencias formó lo que ahora se conoce como la Unión de taxistas del Sitio Zumpango, la cual se enfrentó con las anteriores organizaciones en el control de la operación del servicio en dicha zona. Esta nueva organización, después de varios enfrentamientos, fue segregada a lo que en ese entonces eran las orillas de la cabecera y donde posteriormente se construyó el mercado municipal.

Muchos concesionarios del municipio no integraron asociaciones civiles, debido a que no se encontraban en zonas con potencial de crecimiento. Los concesionarios ubicados en pueblos y rancherías no tenían mayor competencia que la de los mismos habitantes, quienes de forma esporádica colocaban sus vehículos como taxis.

Entre 2001 y 2003 comenzó de manera extraoficial un proceso de reordenamiento. Como resultado del programa oficial en 2004-2005, en las zonas urbanas, tanto del Valle de México como del Valle de Toluca, la mayoría de las asociaciones civiles de taxistas se transformaron a empresas, mientras que en zonas rurales o semiurbanas el rechazo fue casi generalizado. En Zumpango, ninguna asociación civil se acogió a la transformación de empresas, aunque sí

a los beneficios fiscales permitidos para las personas físicas. La diversidad de respuestas al reordenamiento generó los siguientes cuestionamientos para la investigación: por una parte, encontrar ¿qué factores inciden para que se dé o no la transformación a empresas? y, por otra parte, identificar si ¿el paso de un grupo de concesionarios a la conformación de una empresa conlleva a la formación de empresarios?

Para el 2004, sólo una asociación civil se hizo sociedad mercantil; fue del pueblo de San Juan Zitlaltepec y no fue por motivo del programa de reordenamiento, sino por la disidencia que se formó y que se colocó a unos metros de su base original. La autoridad en materia de transporte de la región la orientó para que, mediante la nueva figura, evitara que más concesionarios formaran parte de la disidencia.

En la investigación se encontró que, como parte del proceso de crecimiento urbano, iniciado con el Proyecto de Ciudades Bicentenario, las pugnas internas y las alianzas entre familiares que estaban en desacuerdo con el resto de los concesionarios de la asociación civil dieron lugar a nuevas empresas, más allá de las organizaciones que prestaban el servicio en Zumpango. Se crearon cuatro empresas a partir de concesionarios que se separaron de las asociaciones civiles, y una que surgió en las orillas del municipio. Para ser fundadas, fueron apoyadas por el gobierno estatal a través de las autoridades en materia de transporte. Estas nuevas empresas ya tenían una visión compartida con el gobierno respecto a la prestación del servicio de taxi. Se fundaron por gente que no tenía la visión tradicional del taxista ni “su” concesión, sino una nueva forma de prestar un servicio con alta posibilidad de crecimiento.

Asimismo, se generó otra empresa, producto de la visión de expansión de los taxistas de la zona conurbada al Distrito Federal, quienes consiguieron concesiones suficientes para formarla; operan en los nuevos desarrollos habitacionales de la ciudad bicentenario. Esta empresa surge de un organismo con poca actividad en el transporte en la modalidad de taxi dentro del municipio, un sindicato que tiene una relación de filiación con particulares, la Confederación de Trabajadores y Campesinos (CTC), un sindicato con tradición en el mismo municipio, pues es el lugar de su fundación.

Este proceso de creación de nuevas empresas de taxis ha dado como resultado la emergencia de liderazgos fuertes en las asociaciones y/o empresas de transporte, en la modalidad de servicio público de pasajeros. A continuación se presenta un cuadro con las actuales organizaciones de transporte público en la modalidad de taxi que operan en Zumpango.

Cuadro 3. Organizaciones de transporte público en la modalidad de taxi

Nombre de la organización	Se transformó en, parcial o total	Localidad de origen
Unión de taxistas de San Juan Zitlaltepec	Parcial, en S. A. de C. V.	San Juan Zitlaltepec
Taxistas Unidos de Zitlaltepec	Surgió de la UTSJZ	San Juan Zitlaltepec
Concesionarios Zitlaltepec S.A. de C.V.	Surgió de TUZ	San Juan Zitlaltepec
Unión de taxistas de Santa María de Guadalupe	S. A. de C. V. Creada a partir de concesiones huérfanas de otras localidades del municipio.	Santa María de Guadalupe, Zitlaltepec
Unión de Taxistas Rebeldes	S.A. de C.V. Creada a partir de concesiones otorgadas por intermediación de la cúpula de transporte denominada COMTEM	San Juan Zitlaltepec
Unión de taxistas de Cuevas y España	S.A. de C.V. Creada a partir del proceso de regularización.	Santa María Cuevas
Sitio Juárez		Barrio de San Juan
Unión de Concesionarios del Sitio Morelos		Barrio de San Juan
Unión de Concesionarios y Taxistas del Sitio Zumpango	Parcial en Sitio Zumpango S. A. de C. V.	Barrio de San Juan
Unión de Taxistas Ranchería Buenavista		Ranchería de Buenavista
Unión de transportistas de Buenavista Zumpango Estado de México.	S. A. de C. V. Con parte de las concesiones de Unión de Taxistas Ranchería Buenavista A. C.	Ranchería de Buenavista
Taxistas unidos de Cuautlalpan		San Bartolo Cuautlalpan
Sitio San Lucas Xolox Buenavista Ejidal Michapa	Total a S. A. de C. V.	Ejido de San Lucas Xolox
Taxistas de Oro	S. A. de C. V. Tiene una concesión obtenida de una persona física.	U. Fam. CTC Jaltenco
Halcones Zumpango	Creada a partir de concesiones del Sitio Juárez.	San Bartolo Cuautlalpan, y Ranchería de Buenavista
CTM	Sin concesiones. Tiene filiación con Unión de transportistas de Buenavista Zumpango Estado de México S.A. de C.V.	Ranchería de Buenavista
Enlaces	S. A. de C. V. Sin concesiones reconocidas.	Conj. Urbano La trinidad

Fuente: elaboración propia con información de entrevistas a líderes del transporte.

Es necesario decir que, aun y cuando no todas las asociaciones se transformaron a empresas, se denotó un cambio de mentalidad en varios de los concesionarios. Quienes no llevaron a cabo el proceso de transformación, se identificaron con la idea original del hombre-taxi, donde la concesión se vuelve un activo con valor comercial y posibilidad de heredarse. Sin embargo, quienes transformaron sus asociaciones en sociedades mercantiles lo hicieron con la visión de un crecimiento a mediano y a largo plazos, en vista del fuerte crecimiento demográfico y, por ende, del incremento en la demanda del servicio.

Dentro del proceso de investigación se identificó que los concesionarios manifiestan territorialidad, entendida como la actitud de personalizar y defender contra invasiones un área geográfica determinada por considerarla para su explotación exclusiva (Holahan, 2010). Este sentimiento se

encuentra muy arraigado entre los transportistas. Obviamente, se trata de un concepto de territorio cuyo uso no está normado.

Comentarios finales

El proceso de urbanización acaecido en Zumpango, a partir del proyecto de Ciudades Bicentenario, ha traído consigo la emergencia de nuevas formas de interacción social entre nuevos y viejos actores, situación que abre novedosas rutas de investigación. Una de ellas, en el ámbito del transporte público, vinculada con la transición de las asociaciones de concesionarios de transporte público en la modalidad de taxi hacia la figura de empresas.

Ante situaciones estructurales compartidas, los concesionarios han seguido diversas estrategias. A la fecha, en el municipio de Zumpango aún existen cinco asociaciones civiles de taxistas, tres de las cuales no han realizado ningún proceso de transformación a sociedades mercantiles; el resto es remanente de las divisiones de donde surgieron nuevas empresas. Recientemente, han aparecido tres organizaciones de taxistas bajo la forma de sociedades mercantiles, pero no tienen reconocimiento de la Secretaría de Transporte Estatal, pues no cuentan con concesiones que sustenten la prestación legal del servicio.

Se ha establecido una tipología particular de los sujetos de estudio en el transporte de la modalidad de taxi. En un extremo se encuentran aquellos para quien la concesión se vuelve un activo con valor comercial y posibilidad de heredarse. Se le puede definir como un tipo de empresario que se arriesga poco, con una visión tradicional de su actividad laboral como medio de sobrevivencia. En otro extremo se ubicarían aquellos con la visión de un crecimiento a mediano y a largo plazos. Estos taxistas muestran una nueva visión empresarial de acumulación de capital.

Todo lo anterior, permite que, con base en el proceso de desarrollo urbano detonado por el PCB en Zumpango, se genere un proceso de configuración de un nuevo espacio empresarial con matices muy particulares. En este conviven nuevas estructuras generadas por la participación de sindicatos y cúpulas de transporte, con las características del taxista tradicional empeñado en mantener el valor de “su” concesión.

De manera tentativa, respecto a la pregunta ¿el paso de un grupo de concesionarios a la formación de una empresa conlleva la formación de empresarios?, se puede afirmar que no necesariamente para el caso que se estudia, ya que lo ocurrido ha presentado la integración de nuevos actores que

se han acoplado a la nueva dinámica social y a las políticas gubernamentales en materia de transporte, coexistiendo con viejos actores, algunos de los cuales han mantenido la noción tradicional de “la concesión”, mientras que otros transitan hacia una cultura más enfocada a lo empresarial.

Bibliografía

- Consejo Nacional de Población, 2013: CONAPO en <http://www.conapo.gob.mx>
- Duhau, Emilio, 1992: “Ciencias sociales y estudios urbanos: ¿adiós a los paradigmas?” en *Sociológica*, año 7, número 18, Nuevas rutas de la investigación urbana, enero-abril, UAM-Azcapotzalco: México.
- Giddens, Anthony, 1995: *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*, Amorrortu editores: Buenos Aires.
- Gobierno del Estado de México, 2003: *Gaceta del Gobierno del Estado de México*, 6 de agosto, México.
- Gobierno del Estado de México, 2004: *Gaceta del Gobierno del Estado de México*, 29 de julio, México.
- Gobierno del Estado de México: *Código Administrativo del Estado de México*, México.
- Gobierno del Estado de México: *Reglamento de Transporte Público y Servicios Conexos del Estado de México*, Secretaría de Transporte, Estado de México, México.
- H. Ayuntamiento Constitucional de Zumpango, 2003: *Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Zumpango*, Estado de México, México.
- H. Ayuntamiento Constitucional de Zumpango, 2008: *Modificación del Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Zumpango*, Estado de México, México.
- H. Ayuntamiento Constitucional de Zumpango, 2010: *Bando Municipal*, Estado de México, México.
- Herrera, Gilberto, 2010: *Ciudades planeadas: experiencia del Estado de México*, Secretaría de Desarrollo Urbano, Gobierno del Estado de México, consultado el 16 de agosto de 2012 en http://www.canadevallemexico.org.mx/expo/ponencias/gilberto_herrera.pdf
- Holahan, Charles J., 2010: *Psicología ambiental. Un enfoque general*, Limusa, México.
- Lezama, José Luis, 2002: *Teoría social. Espacio y ciudad*, El Colegio de México: México.