



EL COLEGIO  
DE SONORA

# La gobernanza del transporte público urbano: entre la planeación (León) y el caos (Hermosillo) 2009-2015

Sandra Acosta García





EL COLEGIO  
DE SONORA

# La gobernanza

del transporte público urbano:  
entre la planeación (León)  
y el caos (Hermosillo)  
2009-2015

Sandra Acosta García

---

## Catalogación en la fuente (CIP) DDB/COLSON

Acosta García, Sandra.

La gobernanza del transporte público urbano : entre la planeación (León) y el caos (Hermosillo) / Sandra Acosta García. – Hermosillo Sonora, México : El Colegio de Sonora, ©2021.

186 páginas : gráficas, tablas ; 22 cm.

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN: 978-607-8576-91-3

Este libro tiene como referente la tesis de doctorado “La gobernanza del transporte público urbano : un estudio comparativo de los sistemas de Hermosillo, Sonora y León, Guanajuato 2009-2015”, 2018, El Colegio de Sonora, que fue dirigida por el doctor Alex Covarrubias Valdenebro.

1. Sistema de transporte público – Administración – Sonora – Hermosillo 2. Sistema de transporte público – Administración – Guanajuato – León 3. Transporte y Estado – Administración – Sonora – Hermosillo 4. Transporte Urbano – Sonora – Hermosillo – Aspectos políticos 5. Hermosillo – Gobierno local – Políticas públicas.

LCC: HE311.M62 .A36 2021

---

ISBN: 978-607-8576-96-8 (PDF)



El Colegio de Sonora  
Doctor Juan Poom Medina  
Rector

Doctor José Luis Moreno Vázquez  
Director de Publicaciones no Periódicas

Licenciada Inés Guadalupe Martínez de Castro N.  
Jefa del Departamento de Difusión Cultural

ISBN: 978-607-8576-91-3

Primera edición, D. R. © 2021  
El Colegio de Sonora  
Obregón 54, Centro, C. P. 83000  
Hermosillo, Sonora, México  
<https://www.colson.edu.mx>  
[publicaciones@colson.edu.mx](mailto:publicaciones@colson.edu.mx)

Este libro tiene como referente la tesis de doctorado “La gobernanza del transporte público urbano. Un estudio comparativo de los sistemas de Hermosillo, Sonora y León, Guanajuato 2009-2015”, 2018, El Colegio de Sonora, que fue dirigida por el doctor Alex Covarrubias Valdenebro.

Hecho en México / *Made in Mexico*

*Al Dr. Alex Covarrubias Valdenebro,  
estudioso de la movilidad, la industria  
automotriz y la moral económica,  
por su guía y por valorar este trabajo de investigación.*

*A mi familia, porque todo es por ellos.*

# ÍNDICE

Abreviaturas y acrónimos.....	6
1. Introducción.....	8
1.1 Problematización y objetivos .....	8
2. Un marco teórico para analizar la gobernanza del transporte público urbano .....	13
2.1 La movilidad urbana sostenible, un tema central .....	13
2.2 La política pública y la gobernanza.....	16
2.3 El concepto de gobernanza.....	17
2.3.1 Antecedentes de la gobernanza.....	17
2.3.2 Definiendo gobernanza.....	18
2.3.3 La gobernanza, ¿un término paraguas? .....	19
2.4 La participación ciudadana en la nueva forma de gobernar.....	20
2.5 La gobernanza, una presión para el derecho administrativo .....	21
2.6 Los Valores de la Buena Gobernanza. El modelo de Hendriks.....	23
2.6.1 Las dimensiones del modelo de Hendriks .....	25
3. Una metodología comparativa .....	28
3.1 El método comparativo en el estudio la gobernanza urbana.....	28
3.2 Los sistemas de transporte público urbano de Hermosillo y León.....	30
3.3 Diseño de la investigación .....	31
3.4 Operacionalización del modelo .....	34
4. Una semblanza del transporte público urbano de Hermosillo y León.....	39
4.1 El transporte público urbano en Hermosillo .....	39
4.1.1 Antecedentes.....	39
4.1.2 Políticas públicas.....	44
4.1.3 Los actores.....	49

4.2 El transporte público urbano en León .....	52
4.2.1 Antecedentes.....	53
4.2.2 Política pública. Sistema Integrado de Transporte-Optibus.....	55
4.2.3 Los actores.....	56
5. Estructuras e instituciones de transporte público urbano.....	61
5.1 Características principales en perspectiva.....	61
5.2 Diferencias.....	67
5.2.1 Diferencia en la agencia de la política local de TPU.....	67
5.2.2 Diferencias en la cogestión y la toma de decisiones.....	68
5.3 Similitudes.....	69
5.3.1 Asimetría en el poder y participación de actores.....	69
5.3.2 Monopolios en la prestación del servicio.....	69
5.4 Particularidades.....	70
6. Capacidades de organización, resiliencia y contrapesos. Midiendo sus resultados.....	71
6.1 Los resultados de la aplicación del modelo.....	71
6.1.1 Capacidad de Respuesta.....	71
6.1.2 Efectividad.....	74
6.1.3 Resiliencia.....	76
6.1.4 Justicia Procesal.....	78
6.1.5 Contrapesos.....	80
6.2 Los resultados por objetivo.....	81
6.3 Aporte de los objetivos al estudio de la gobernanza.....	85
7. Conclusiones.....	88
7.1 Reflexión final sobre la movilidad urbana y el transporte público .....	90
Referencias.....	91
Anexos.....	97

## ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

BEA:	Empresa de servicios informáticos
BGU:	Buena Gobernanza Urbana
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
BRT:	Autobuses de Tránsito Rápido (Bus Rapid Transit)
Bus / Sonora:	Programa de transporte de la gestión estatal de Sonora 2009-2015
CCTS:	Consejo Ciudadano del Transporte Sustentable de Sonora
CIDE:	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CO:	Capacidades de Organización
COHTAPSA:	Concentradora de Hermosillo de Transporte Público
COMUN:	Contribución Municipal, impuesto en el esquema fiscal 2012 de Sonora
CONEVAL:	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CTS:	Centro de Transporte Sustentable de México, A. C.
DGM:	Dirección General de Movilidad de León
DOTS:	Desarrollo Orientado al Transporte Sustentable
ENCIG:	Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental
FEMOT:	Fondo Estatal para la Modernización del Transporte
IMPLAN:	Instituto de Planeación Municipal
IMPLANEG:	Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato
IMT:	Instituto Mexicano del Transporte.
INEGI:	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
ISAF:	Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización
ISSSTESON:	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora
ITDP:	Instituto de Políticas para el Transporte y Desarrollo México
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OCL:	Observatorio Ciudadano de León
ONU Hábitat:	Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
SIT-Optibús:	Sistema de transporte masivo urbano de la ciudad de León, Guanajuato.
Pagobús:	Sistema de cobro con tarjeta inteligente, sin contacto de los transportistas coordinados de la ciudad de León, Guanajuato

PAN:	Partido Acción Nacional
PC:	Poderes Compensatorios
PIMUS:	Plan integral de movilidad urbana sustentable del municipio de León incluido en el programa municipal de Desarrollo 2015-2018
PITUL:	Plan Integral de Vialidad y Transporte Urbano de León
PNUD:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PORTUS:	PORTUS Intermodales, S. A. de C.V, empresa administradora del transporte
PRD:	Partido de la Revolución Democrática
PRI:	Partido Revolucionario Institucional
PVEM:	Partido Verde Ecologista de México
SEDATU:	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SICTUHSA:	Sociedad Integradora y Concentradora de Transporte Urbano del Municipio de Hermosillo
SIDUR:	Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano
SIENTE:	Sociedad Integradora del Transporte Público
SIT León:	Sistema Integrado de Transporte de León
SNIGSPIJ:	Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia
SUBA:	Programa de Modernización del Transporte Urbano de Ruta Fija en la gestión estatal de Sonora 2003-2009
TPU:	Transporte Público Urbano
UBER:	Uber Technologies Inc. empresa internacional que proporciona una red de transporte privado, a través de su software de aplicación móvil que conecta los pasajeros con los conductores de vehículos registrados en su servicio
UBICA:	Unidad Base de Control y Análisis de Transporte para la localización satelital del transporte urbano, a la que pueden acceder los usuarios mediante una aplicación para dispositivos electrónicos
UNE:	Programa de rescate de la red urbana de transporte del estado promovido por la gestión estatal de Sonora 2015-2021



# 1. INTRODUCCIÓN

En México, las ciudades enfrentan grandes retos, debido a su expansión territorial y los problemas de movilidad que ésta ocasiona. De los medios de transporte, el que mueve la mayor parte de la población es el transporte público colectivo (CESOP, 2018). Este servicio, que generalmente se presta a través de concesiones, prueba la capacidad de los gobiernos para generar una acción colectiva en torno a los programas diseñados en materia de transporte; mantener la rectoría de dicho servicio, y producir un valor agregado a la inversión pública que se refleje en mejoras para los usuarios y la comunidad en general (Alcántara, 2010; Hendriks, 2014; INEGI, 2012; Pierre, 2005; PNUD, 2014; Sassen, 2006). Por ello, este trabajo propone pensar cómo, desde el Modelo de Valores de la Buena Gobernanza de Hendriks (2014) y con un estudio comparativo, se puede lograr una mayor comprensión de los sistemas de transporte público urbano (TPU).

La investigación se enfoca en el sistema de Hermosillo, Sonora, como unidad de análisis principal, y en el de León, Guanajuato, como unidad de análisis secundaria para la comparación, a fin de buscar una mejor perspectiva y validación de los resultados. Las transformaciones en la gestión y estructura de los sistemas de TPU en estas ciudades han generado arreglos institucionales y de gobernanza que explican las diferencias en la evolución del servicio y los indicadores alcanzados, y soportan la tesis sobre las capacidades de organización y los poderes compensatorios como factores clave para la buena gobernanza urbana. También permiten establecer en qué medida los sistemas de TPU se acercan a la buena gobernanza, así como discutir si la aplicación de una política pública es explicación suficiente para la trayectoria de este servicio y cómo incide la disposición de la estructura institucional en los resultados de política pública y en la gobernanza.

## 1.1 Problematización y objetivos

Las necesidades de movilización en relación con el crecimiento de la ciudad, su patrón de ocupación territorial y el modelo económico y político han ocasionado: a) que el incremento en los índices de motorización sea superior al crecimiento poblacional; b) que en la partición modal de la movilidad, el automóvil gane terreno, mientras que el peatón disminuye drásticamente su posición, y el transporte público mantiene su ascenso por las crecientes distancias de desplazamiento<sup>1</sup> y la falta de acceso de un importante sector de la población al transporte individual, y c) que, ante la ausencia de políticas metropolitanas, haya una diversidad de formas en que los gobiernos estatales y municipales asimilan y hacen frente a las necesidades y externalidades de la movilización de las personas (Alcántara, 2010; Banco de Desarrollo de América Latina, 2011; Covarrubias, 2013; INEGI, 2015; Garduño-IMTP, 2014; ONU Hábitat, 2014).

Esos patrones de movilidad en la vida cotidiana de las ciudades no sólo repercuten en el excesivo tiempo de viaje, el aumento del tráfico, los costos de energía y recursos públicos y la contaminación. Para una parte de la población, la movilidad se convierte también en un factor de desigualdad, pues los

---

<sup>1</sup> Por la suburbanización y la descentralización del empleo (Banco de Desarrollo de América Latina, 2011).

desplazamientos se realizan en diferentes condiciones de calidad y tiempo. En consecuencia, resulta imprescindible un sistema de transporte adecuado que posibilite la movilidad poblacional, la accesibilidad a los servicios y que contribuya al cuidado del medio ambiente (Alcántara, 2010; Lizárraga, 2006).

En este sentido, el transporte público urbano es pilar para una movilidad urbana sostenible. Sin embargo, dicho servicio debe enfrentar situaciones como las que describe Figueroa (2005, p. 42): 1) asimilar e integrar los cambios que se definen para las políticas de transporte público; 2) enfrentar una aguda competencia por el aumento en el uso de automóvil privado, y 3) habituarse a nuevas estructuras de viajes y a la cobertura de áreas urbanas más extensas, pero con menor densidad de demanda; asimismo, considerar la racionalidad del viajero en relación con los medios de transporte a utilizar (Schwanen y Lucas, 2011). Además, en 2020, los brotes por enfermedades contagiosas se muestran como un nuevo elemento a considerar, ya que produce cargas operacionales: el ausentismo generalizado en todos los sectores y la prevención de la infección (IMI, 2020); es decir, se deben ofrecer mejores condiciones de trabajo a los empleados del TPU –ante su vulnerabilidad de contagio– y, a la vez, mantener funcionando el servicio a pesar de disminución del aforo y los ingresos por este rubro.

Para una movilidad urbana sostenible, es necesario, entonces, que el transporte público urbano deje de concebirse como una cuestión de ingeniería o de subsidiariedad para la movilidad de quienes no poseen o no pueden manejar un automóvil particular, y se convierta en un desafío político-administrativo de los gobiernos locales, a fin de promover cambios en la prestación del servicio y el comportamiento de los usuarios. Esto requiere de la acción colectiva de actores públicos y privados en torno a las políticas públicas en la materia y sus resultados. Dicho de otra manera, el funcionamiento y reorganización de los sistemas de transporte urbano dependen de la gobernanza urbana (Alcántara, 2010; Dávila y Brand, 2012).

La gobernanza ha sido identificada por diferentes teóricos y organismos internacionales como la nueva forma de gobernar,<sup>2</sup> misma que implica la confluencia entre el gobierno y los ciudadanos y las capacidades que se encuentran distribuidas en la sociedad (Aguilar, 2010; Pierre, 2005; Cerillo, 2005). Pero la gobernanza no es un fin en sí mismo, sino un medio para alcanzar objetivos que, de acuerdo con este enfoque, tendrían la característica de incorporar la participación de diferentes actores públicos, privados y de la sociedad civil en un tema considerado central, como la movilidad urbana y el transporte público colectivo. Cabe señalar que diversos autores advierten que gobernanza es un concepto contenedor que tiene una diversidad de aproximaciones que podrían desaconsejar su utilización. Pierre (2005), por ejemplo, identifica tres acepciones de gobernanza: como teoría, como modelo de interacción y cooperación público-privada, y como fenómeno empírico. Sin embargo, como lo señala Augusti I. Cerrillo (2005), la gobernanza también ofrece dos ventajas que justifican su uso: “identifica y fija la atención en los cambios clave en los gobiernos actuales, y se centra en el replanteamiento del Estado y en la pluralización de la formación de decisiones públicas” (p.14).

En relación con lo anterior, Sonora constituye un caso a modo para estudiar la gobernanza y las políticas públicas en planos regionales, ya que: 1) la instancia rectora del transporte público urbano es estatal; 2) el servicio se presta a través de concesiones; 3) el estado tuvo una coyuntura de cambio con la alternancia de partido gobernante en la gestión estatal 2009-2015, después de más de 50 años; 4) ese gobierno se pronunció por una nueva forma de gobernar y ofreció, entre otros, cambios sustanciales en el transporte público para la ciudad de Hermosillo con la implementación del programa Bus Sonora (que también se aplicaría en Ciudad Obregón y Navojoa). En la presentación, el gobernador anunció que en el siguiente año (2012), se incorporarían al programa Autobuses de Tránsito Rápido (BRT, por sus siglas en inglés) a

---

<sup>2</sup> El discurso de un nuevo modelo de gobierno se incorporó al Plan Estatal de Desarrollo (Gobierno del Estado de Sonora, 2010) y al Manual de Identidad de Gobierno del Estado (Gobierno del Estado de Sonora, 2009, pp. 4-7).

propuesta del Ayuntamiento de Hermosillo, con base en un estudio de factibilidad,<sup>3</sup> lo cual, a la fecha, no sucedió y constituye parte de lo que se analiza en este documento. Cabe mencionar que, en Guanajuato, en una coyuntura de alternancia de gobierno, se plantearon cambios importantes en el sistema de transporte público para la ciudad de León, que se materializaron en diferentes etapas, incluyendo la implementación de los primeros BRT en el país.

Es relevante, entonces, la opinión de varios autores cuando afirman que gobernanza no es sinónimo de buena gobernanza (Aguilar, 2010; Cerrillo, 2005; Hendriks, 2014; Kooiman 2005). Pierre (2005) propone el enfoque comparativo para investigar en qué medida las condiciones sociales y políticas y las fuerzas económicas tienden a producir diferentes modos de gobernanza urbana, ya que considera que la comparación es fundamental para abordar el estudio de la gobernanza urbana a nivel teórico, para desarrollar una explicación científica en el campo de las políticas urbanas. Evaluar la gobernanza implica, entonces, hacer un análisis de las políticas públicas, pues éstas, debido a las actividades que sintetiza e integra, representa el punto donde se plasma y es visible la gobernanza (Aguilar, 2010).

Ahora bien, a fin de determinar qué dimensiones de la gobernanza urbana deberían incluirse en el análisis, es importante revisar la postura crítica. Desde esta perspectiva, el término *gobernanza* se presenta como “una nueva semántica que trata de incluir la idea de que lo político (la coordinación y cooperación entre actores con capacidades e intereses diversos) y lo institucional (el régimen político) son básicos para estructurar lo público y lograr objetivos sociales” (Caldera, 2015, p. 4). El cuestionamiento obedece a que: 1) esta forma de gobierno se contextualiza en la fase de desarrollo capitalista en la cual emerge; es decir, se utiliza para describir las nuevas relaciones que se establecen a partir de los años ochenta entre el Estado y el capital, cuando se registra una ampliación e intensificación del proceso de globalización neoliberal y una nueva economía política de escala (Brenner, 2004 en Dávila y Brand, 2012); 2) el replanteamiento del Estado y su relación con la sociedad pone en duda la legitimidad democrática de la gobernanza, porque el fundamento de la intervención de actores privados y la cooperación horizontal no es sustituto de la democracia, y porque la soberanía popular no surge en esos procesos (Cerrillo, 2005). Al respecto, Caldera (2015) sostiene que la única forma para que el enfoque de la gobernanza logre su trascendencia pública es a través de la democracia deliberativa. Por su parte, Cerrillo sostiene que las relaciones entre la democracia y la gobernanza deben plantearse desde la perspectiva de la complementariedad y no de la sustitución, lo que significa que los principios democráticos deben inspirar las normas y valores. Cerrillo se apoya en Kooiman, quien indica que “se puede encontrar una base al aplicar los metaprincipios normativos a los aspectos fundamentales de gobierno, [mediante los cuales se] guía la conducta de los actores implicados en las interacciones de gobierno, directamente en sus actividades” (Kooiman citado por Cerrillo, 2005, p. 17).

Para indagar cuáles serían los principios o valores que nos permitirían evaluar la buena gobernanza en relación con el TPU, recurrimos al modelo de Valores de la Buena Gobernanza Urbana de Hendriks (2014), el cual aporta al estudio de los gobiernos locales una perspectiva democrática sobre la forma en la que cada sistema organiza sus capacidades y controla los resultados, a través de cinco dimensiones: Capacidad de Respuesta, Efectividad, Resiliencia, Justicia Procesal y Contrapesos. Este modelo, junto con la perspectiva que proporciona un estudio comparativo, nos permitió determinar si efectivamente se implementó una nueva forma de gobernar en materia de TPU, a partir de la aplicación del programa Bus Sonora en Hermosillo y, en qué medida, los cambios abonaron a la calidad de la gobernanza del servicio. La adaptación del modelo

---

<sup>3</sup> “El nuevo sistema de transporte urbano llamado Bus Sonora dará paso al servicio de Metrobús que iniciará en Hermosillo, Cajeme y Navojoa a partir de septiembre del 2012, mismo que fue desarrollado de la mano de la sociedad y los usuarios basado en el subsidio al usuario y no a los transportistas como en el pasado, y en la mejora del servicio” (Comunicado de prensa del 23 de mayo de 2011, Secretaría de Comunicación del Gobierno del Estado).

consistió en determinar 24 variables desagregadas en 88/reactivos/indicadores, asociados con las dimensiones del modelo. Cabe señalar, sin embargo, que un estudio comparativo implica mayores recursos materiales y de tiempo, que los disponibles para el desarrollo de esta investigación.

Con esta consideración y bajo el supuesto teórico de que las capacidades de organización y los poderes compensatorios son clave para la buena gobernanza del TPU, se determinó realizar el comparativo de las dos dimensiones asociadas con las capacidades de organización, Capacidad de Respuesta y Efectividad, y una de las tres dimensiones asociadas con los poderes compensatorios, la Resiliencia, que ofrece indicadores sobre la robustez con la que está constituido el sistema y, por lo tanto, indirectamente proporciona información sobre las dimensiones restantes, Justicia Procesal y Contrapesos, como se muestra en las conclusiones.

Otro aspecto por atender en el comparativo fue la determinación de las unidades de análisis. Pierre (2005) sostiene que para la gobernanza es central la relación de las instituciones y los procesos. Por este motivo, era importante que dichas unidades de análisis ofrecieran una perspectiva de esa relación. Las ciudades de Hermosillo y León tienen contrastes que enriquecen el estudio, así como puntos en común que permiten hacer un comparativo, como se detalla en el capítulo 3. En nuestro estudio, el ambiente común de los dos casos es el sistema político del país, que confiere como una facultad de los gobiernos estatales el transporte público urbano, por lo que, según lo indica el estatuto local, la rectoría del servicio es de competencia estatal o municipal (ONU Hábitat, 2015). A partir del ejercicio de esa facultad estatal, pudimos visualizar diferencias y similitudes respecto a instituciones, procesos y gobernanza de este servicio público en dos centros urbanos.

Con el propósito de contribuir con un tema de interés regional, se formuló la pregunta de investigación: ¿la gestión estatal de Sonora 2009-2015 mejoró la calidad de la gobernanza del TPU en Hermosillo, con la implementación del programa Bus Sonora? La hipótesis fue que no hubo cambios que abonaran a la calidad de su gobernanza, toda vez que no se establecieron acuerdos de buena gobernanza y movilidad urbana sostenible que mejoraran la forma en la que se organiza y controla el servicio. Por consiguiente, se estableció el objetivo general de evaluar, a través del modelo de Valores de Buena Gobernanza de Hendriks y el estudio comparativo, si la gestión de gobierno estatal de Sonora 2009-2015 implementó una nueva forma de gobernar el TPU en Hermosillo, mejorando la calidad de su gobernanza. Además, se determinaron los siguientes objetivos específicos:

1. Analizar en qué medida, el sistema de transporte de Hermosillo, a partir de los cambios implementados en la gestión de gobierno 2009-2015, refleja o se aproxima a la buena gobernanza urbana según el modelo adaptado de Hendriks: Capacidad de Respuesta, Efectividad, Resiliencia, Justicia Procesal y Contrapesos. Los gobiernos democráticos actualmente ya no son cuestionados por su legitimidad, sino por la efectividad en la conducción de la sociedad (Aguilar, 2010; ONU, 2014), lo que plantea como hipótesis secundaria que, aun cuando sean instrumentos funcionales para el alcance de metas, no todos los arreglos institucionales entre actores públicos y privados son arreglos de buena gobernanza.
2. Elaborar un estudio comparativo del TPU de las ciudades de Hermosillo y de León para identificar particularidades, similitudes y diferencias (Ward, 2010; Tilly, 1991) sobre las dimensiones de capacidad de respuesta, efectividad y resiliencia, que expliquen la evolución del servicio y los resultados alcanzados. Las teorías de la gobernanza urbana enfatizan la agencia de la política local y predicen que las ciudades tienen la capacidad para diseñar sus propias estrategias de desarrollo (Bramwell, 2012). A partir de este objetivo particular, otra hipótesis secundaria es que la buena gobernanza del TPU es sensible a los cambios en la disposición de su estructura institucional.

3. Indagar cómo perciben los usuarios el transporte público urbano y cómo evalúan la gestión de gobierno 2009-2015 en este tema, ya que, según el propio Hendriks (2014), el buen gobierno es el que se identifica como bueno por alguna razón. Es decir, no obstante las conclusiones que formulemos teórica y empíricamente a partir del comparativo y del modelo de Hendriks, la perspectiva ciudadana es un elemento valioso para entender la efectividad de una política pública en determinado contexto según su imaginario social.

En el siguiente capítulo, se presentan los referentes teóricos que enmarcan la investigación, como las teorías de la movilidad y la gobernanza, así como los conceptos de movilidad urbana sustentable, política pública, participación y buena gobernanza urbana, y el modelo de Valores de Buena Gobernanza de Hendriks. En el tercero, se detallan tanto el método comparativo como las variables e indicadores para operacionalizar los objetivos, responder a la pregunta de investigación y comprobar las hipótesis. En el cuarto, se hace una semblanza del TPU de las ciudades de Hermosillo y León que incluye los antecedentes, las políticas públicas y los actores de cada sistema. En el quinto, se detalla el estudio comparativo para señalar las diferencias, similitudes y particularidades encontradas en uno y otro sistema. En el sexto, se muestra el alcance de los indicadores y la aproximación al Modelo de Valores de Buena Gobernanza, y en el séptimo, se responde la pregunta de investigación; se comprueba la hipótesis, y se presentan conclusiones tanto de la investigación de la gobernanza del transporte público urbano en Hermosillo como de la aplicación del método comparativo y la aplicación del modelo de Hendriks.



## 2. UN MARCO TEÓRICO PARA ANALIZAR LA GOBERNANZA DEL TRANSPORTE PÚBLICO URBANO

En este capítulo, se presentan los referentes teóricos a partir de los cuales se abordó el problema y se condujo la investigación sobre el TPU; se discuten las teorías de movilidad urbana y gobernanza, así como su relación con la política pública y la participación ciudadana, para llegar a la acepción normativa de la gobernanza y al modelo de Valores de la Buena Gobernanza Urbana, base del diseño de investigación para el TPU que se desarrolla en el próximo capítulo.

### 2.1 La movilidad urbana sostenible, un tema central

Actualmente, la mayoría de las personas viven en ciudades, lugares donde han de ampliar sus alternativas hacia un desarrollo sostenible económica, social y ambientalmente (PNUD, 2014). Esta búsqueda de alternativas implica la interacción, y ésta, a su vez, la movilidad. Pero la movilidad urbana, en relación con el crecimiento de la ciudad y su patrón de ocupación territorial, presenta externalidades. La atención de necesidades y consecuencias de la acelerada urbanización, que busca el desarrollo humano sostenible y trata de revertir los patrones insustentables no es un asunto menor, sino que requiere de la reflexión sobre la centralidad de los temas como movilidad y desarrollo humano sostenible, en el diseño y operación de políticas públicas sobre TPU.

¿Cómo podemos entender la movilidad? Para Ole B. Jensen, los seres humanos interactúan corporalmente en relaciones espacio-temporales, experimentando significativamente el compromiso con el medio ambiente a través de la movilidad, donde la estasis y el flujo son los dos modos básicos de esa experiencia (2009, p.139). Al respecto, John Urry sostiene que el hecho social es la interacción social que se da por compulsiones, que, a su vez, se manifiestan en la movilidad donde se presenta una hibridación social/técnica, la confluencia de las movilidades (fluidez, desplazamientos) y las inmovilidades (materialidades), reconociendo como sujetos de movilidad a personas, cosas, conocimientos, representaciones, códigos y la movilidad como un flujo constante de memorias (2008, pp. 14-24). Retomando a Jensen, las ciudades pueden ser entendidas por su capacidad para acoger y dar refugio a las internalidades y a las externalidades, y se apoya en los trabajos de Shane, de los que extrae el uso de armaduras y enclaves para establecer que las ciudades se constituyen por las prácticas de movilidad: los enclaves como sitios cerrados y las armaduras como líneas de movilidad (2009, pp. 139-140). Asimismo, nos advierte que esas prácticas de movilidad producen sentido, identidad y significación cultural (2009, p.141).

Para Jensen (2009), la gente no solo observa la ciudad mientras se mueve a través de ella, sino que articula la ciudad mediante las prácticas de movilidad, donde el significado del lugar está constituido tanto por el movimiento como por las propiedades morfológicas de la ciudad. Pero, sin duda, su mayor aporte es la concepción de que en el análisis sobre la movilidad hay que reflexionar si nuestro propio punto de vista parte de una posición sedentaria o nómada, y propone una tercera posición que denomina crítica al pensamiento sobre movilidad. Señala, por ejemplo, que la escuela de Chicago, si bien visualiza la movilidad como la sangre

del metabolismo urbano, el aumento y la intensidad de los estímulos en las personas a causa de esta movilidad tienen como efecto la confusión y desmoralización de la persona, y ubica esta escuela en un pensamiento sedentario. En relación con la posición nómada, donde la fluidez es todo, incluso un ejercicio del poder, retoma el trabajo empírico realizado en Manchester que muestra que la comprensión relacional del lugar implica que las identidades se constituyen a través de prácticas móviles. El autor refiere que a través de este estudio se demostró que la gente también “echa raíces” a la vez que se constituye en prácticas de movilidad. Defiende así la necesidad de una mirada dinámica de la ciudad, donde la identidad no sólo se construye en los enclaves, sino también en relaciones fluidas facilitadas por las armaduras, a las que cataloga como intrínsecamente políticas.<sup>4</sup> Por último, advierte que las nuevas tecnologías móviles y las redes agregan más capas a la movilidad (Jensen, 2009, p. 155).

Podemos citar, además, al sociólogo alemán Ulrich Beck (2008), quien puso en el debate, no solo la concepción del riesgo global, sino la movilidad como un principio básico de la modernidad (segunda modernidad) advirtiéndole que, a consecuencia del proceso de *cosmopolitización*, la movilidad y los sujetos de esa movilidad adquirieron nuevas dimensiones que tienen repercusiones en la vida cotidiana (pp. 25-34). Beck también visualizó una gestión de la movilidad en los flujos constantes y, refiriéndose a la globalización, reconoció el poder de lo local, del lugar donde se materializan las interacciones, para rediseñar los flujos y las movibilidades. Cabe señalar que nuestro estudio está orientado a lo que Beck llamó gestión de la movilidad,<sup>5</sup> pues las externalidades y las consecuencias de la movilidad urbana deben ser atendidas por las políticas públicas. Nos acotamos, entonces, a la movilidad urbana como un tema central en la vida de la ciudad.

Carmen Lizárraga Mollinedo (2006) ofrece una definición de movilidad urbana que parte de un marco de análisis que distingue desarrollo económico y desarrollo sostenible, donde el primero se mide por el aumento del producto interno bruto (PIB), y el segundo precisa de una medición que incluya indicadores de materialidades e inmaterialidades. Su concepto de movilidad urbana ofrece una visión integral de movilidad que considera la equidad entre todas las posibilidades de movimiento de los habitantes de un lugar determinado, el respeto al medio ambiente y la mejora en la calidad de vida.

La movilidad urbana sostenible debe definirse en función de la existencia de un sistema y de unos patrones de transporte capaces de proporcionar medios y oportunidades para cubrir las necesidades económicas, ambientales y sociales, eficiente y equitativamente, evitando los necesarios impactos negativos y sus costes asociados (pp. 20-21).

Es preciso mencionar, también, que en la segunda década del siglo XXI, estamos presenciando la emergencia de varios derechos, entre ellos, el de la movilidad urbana. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal lo define como “el derecho de toda persona y de la colectividad a disponer de un sistema integral de movilidad de calidad, suficiente y accesible que, en condiciones de igualdad y sostenibilidad,

---

<sup>4</sup> La afirmación de Jensen respecto a que las armaduras son “intrínsecamente políticas” parece confirmarse con los estudios empíricos de Alcántara Vasconcellos (2010) sobre la movilidad en las ciudades de América: “[...] la justificación de inversiones generalizadas en el sistema vial sin el acompañamiento de criterios de equidad es un mito. El cambio de roles y de necesidades lleva al usuario a demandas distintas. En la medida en que se desplaza a través del espacio, requiere distintas condiciones de fluidez, macro y microaccesibilidad, seguridad, comodidad y calidad ambiental. A la vez, otros usuarios tienen otras necesidades e imponen otras demandas. Las demandas son, inherentemente, motivo de conflicto y necesitan ser negociadas. No hay forma de atender todas las demandas simultáneamente, en el mismo espacio de circulación. Esto quiere decir que la neutralidad política aplicada a la circulación es otro mito” (p.71).

<sup>5</sup> La gestión de la movilidad en su aspecto de movilidad urbana hacia la sostenibilidad, según Medina Ramírez (2012), se debe de entender como el conjunto de estrategias encaminadas a cambiar el comportamiento de viaje de las personas (cómo, cuándo y dónde viaja la gente), con el fin de aumentar la eficiencia de los sistemas de transporte y lograr objetivos específicos de política pública encaminados al desarrollo sostenible.

permita el efectivo desplazamiento de todas las personas en un territorio para la satisfacción de sus necesidades y pleno desarrollo” (ONU Hábitat, 2015, p.16). De acuerdo con esta definición, la movilidad se considera como un elemento de desarrollo, una precondition de otros derechos, en el que se advierte un rol significativo de la movilidad urbana en el bienestar social.

Como podemos observar, el paradigma de movilidad, que es más visible en las ciudades por el mayor involucramiento de personas, objetos, imágenes e información, al resaltar el papel de los actores sociales en el espacio público como practicantes activos, destaca también su capacidad de agencia.<sup>6</sup> De ahí la visión del derecho a la movilidad como precursor de otros derechos. Sin embargo, la existencia de derechos no es garantía de su disfrute. Según los estudios de movilidad urbana en América Latina realizados por Eduardo Alcántara Vasconcellos (2010), “la distribución desigual del acceso a los medios de transporte se transforma en una distribución desigual del derecho de uso de la ciudad, así como de los beneficios y costos de la movilidad colectiva” (p. 192). Alcántara también señala que, cuando se analizan los desplazamientos de las personas en la ciudad, se observa que éstos se realizan en distintas condiciones de tiempo, comodidad y seguridad, y que los principales factores que interfieren en la movilidad son ingreso, género, edad, ocupación y nivel educacional. Por lo anteriormente expuesto, es evidente que la movilidad urbana constituye un reto democrático.

De acuerdo con el Reporte Nacional de Movilidad Urbana en México 2014-2015, presentado por ONU Hábitat, el Senado de la República y el Grupo Mexicano de Parlamentarios por el Hábitat, es necesario legislar para transformar, pues la movilidad es un agente de cambio (2015, p. 8). El informe presenta un amplio diagnóstico sobre el crecimiento de las ciudades, la movilidad y sus externalidades y las deficiencias, en cuanto a integralidad y visión metropolitana de las políticas públicas; además, plantea la necesidad de emprender acciones para cambiar los patrones de desarrollo urbano hacia un nuevo paradigma:

No hay integralidad ni visión metropolitana de políticas públicas en la planeación; no se consideran vínculos entre los distintos modos de transporte y está ausente la perspectiva de género. La falta de criterios claros y de largo plazo ha generado contradicciones entre diversas políticas que inciden en la movilidad (ONU Habitat, 2015, p. 95).

Por su parte, Julio D. Dávila y Peter Brand (2012) sostienen, en sus estudios sobre la gobernanza en el transporte público urbano (el sistema de Metrocables de Medellín), que para las ciudades, el movimiento virtual de información, la posibilidad de trabajar desde casa y la participación en redes sociales a través del internet, no han frenado el movimiento físico de las personas, sino que más bien aumentaron el frenesí de movimiento, sin afectar la creciente congestión vehicular; es decir, que los niveles de tráfico no disminuyeron con el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Sostienen también, al igual que Covarrubias (2013), que en las ciudades de los países en vías de desarrollo, el aumento exponencial del parque automotor ha sido casi catastrófico. En relación con lo anterior, diversos autores explican que, tanto en

---

<sup>6</sup> En el nuevo proceso de gobernar llamado gobernanza, la capacidad de los ciudadanos y de la sociedad civil para participar en los asuntos que les interesa y/o afectan, debe ser revalorada (Aguilar, 2007). Si bien esto corresponde principalmente al gobierno, por los mecanismos necesarios para que se haga efectiva la participación, implica el compromiso ciudadano de asumir su papel participante en asuntos públicos y de gobierno. Entonces, el ciudadano participante requiere ser visto como un sujeto con capacidad de agencia. Al respecto, Michel Wievorka (2011) señala que “[...] la sociología del Sujeto no es indiferente a las cuestiones de la convivencia, de la política: en su perspectiva, el Sujeto se define por una relación con la Ciudad, que es una relación suya, una relación suya pensada.[...] ser Sujeto implica erigirse como ciudadano reflexivo, interesarse por la vida de la Ciudad a la vez que por uno mismo; al introducir una relación subjetiva, reflexiva consigo mismo, se introduce necesariamente una relación con la Ciudad” (p. 31).

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

ciudades ricas como pobres, los especialistas y el Estado han llegado a la conclusión de que es imposible acomodar la creciente demanda de tráfico, y que no hay otra opción que la de limitar la libre circulación de vehículos, promover el uso de los medios no motorizados de transporte y ampliar la calidad y cobertura del transporte público (Acevedo et al., 2009; Dimitriou y Gakenheimer, 2011, en Dávila y Brand, 2012).

Atender, entonces, las necesidades de la acelerada urbanización de la población, buscando el desarrollo humano sostenible, y revertir los patrones insustentables no es un asunto menor, por lo que debería ser un tema central en la planeación y operación de políticas públicas que implica, en palabras de Kenworthy (2006), un visionario proceso de “debatir y decidir”, no de “predecir y proveer” (p. 69, traducción propia). Es decir, los efectos del contexto actual globalizado, primordialmente urbano, requieren de políticas públicas que puedan dar respuesta a las demandas de la población. La interacción actual de los ciudadanos está sujeta a relaciones complejas de interdependencia, y las nuevas tecnologías les permiten tener una mayor movilización social y participación en lo que los afecta, así como desplazarse para la búsqueda de oportunidades y/o la convivencia, entre otros aspectos. En este sentido, se precisa evaluar la implementación de las políticas públicas, considerando la centralidad que se les otorga a temas como la movilidad urbana sostenible y la confluencia del Estado y la sociedad en ellas, a través de arreglos de gobernanza, particularmente las que involucran el TPU que, como ya mencionamos, mueve a la mayor parte de la población.<sup>7</sup>

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

## **2.2 La política pública y la gobernanza**

Para Aguilar (2010), la política pública, en razón de las actividades que sintetiza e integra, representa el punto donde se plasma y es visible la gobernanza. Alrededor de la política pública en curso o en proyecto, se enlazan leyes, recursos, poderes públicos, actores políticos y sociales; sin embargo, paradójicamente, la política pública es el terreno donde los gobiernos manifiestan con mayor frecuencia y visibilidad sus varias limitaciones directivas, por lo tanto, la gobernanza es una premisa que debe estar presente en el diseño y operación de las políticas públicas, pero no como un fin en sí mismo, sino como un medio para atender los temas centrales a los que se dirigen las políticas públicas. Para Thomas Dye (2002), la política pública es cualquier cosa que los gobiernos deciden o no hacer. Esta definición, aunque ha sido usada en la academia, es demasiado general para relacionarla con el contexto complejo actual; además, al señalar que las decisiones son del gobierno, no incluye la participación de la sociedad en diversos ámbitos, a la que alude la gobernanza.

En nuestra búsqueda de una definición concebida desde el propio entorno mexicano actual, encontramos la posición de Pineda (2013), quien sostiene que la acción pública “no se trata de acciones casuales o inadvertidas, sino, al contrario, se refiere a decisiones y acciones que resultan de una voluntad y que tienen una finalidad u objetivo público y conocido por los actores del espacio público” (p. 60), de tal manera

---

<sup>7</sup> Pardo (2005) señala que el transporte colectivo urbano, por tener una organización informal y desorganizada, induce efectos ambientales negativos y de seguridad; por lo que, para que sea sostenible, requiere de un trabajo de fondo sobre las organizaciones y su formalidad, así como de su sostenibilidad en términos económicos, ambientales y sociales.

que dicha definición es la que retomamos para este trabajo: “puede considerarse política o acción pública como lo que deliberadamente las autoridades y entidades públicas, de manera conjunta con personas o grupos de la sociedad, hacen o dejan de hacer en un espacio público para atender o resolver los problemas y asuntos de su selección y alcanzar fines colectivamente construidos” (Pineda, 2013, p. 60). Esta definición supone tres elementos: que la acción pública es deliberada y racional; que los gobiernos no trabajan aisladamente, y que se lleva a cabo en determinado espacio público. Implica también un ambiente democrático que permita la pluralidad y la confluencia en la política o acción pública, lo cual es una condición para la gobernanza, así como la participación para incorporar las capacidades que se encuentran dispersas en la sociedad, que supondría un proceso racional.

En cuanto al espacio público, aunque no profundizaremos en ello, ya que, según Wayne Parsons (2007), la idea de lo público ha sufrido considerables cambios en los últimos tiempos, asumimos, para este trabajo, la definición del mismo autor: “Lo público comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes” (p.37). Podemos agregar, sin embargo, que, en esta segunda década del siglo XXI, el espacio público está relacionado con un contexto primordialmente urbano, en el que vive la mayoría de la población del mundo, y el derecho a la movilidad urbana a que nos referíamos líneas arriba.

## 2.3 El concepto de gobernanza

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

### 2.3.1 Antecedentes de la gobernanza

La “nueva forma de gobernar” (Aguilar, 2010), a la que diversos autores y organismos internacionales denominan gobernanza, registra su surgimiento y evolución desde el siglo pasado. Al respecto Joan Prats Catalá (2005) señala lo siguiente:

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

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



Luis F. Aguilar (2007) ubica el nacimiento de la teoría de la política pública, otro enfoque de la relación entre gobierno y sociedad, en los años 50 en una época de auge del Estado y más adelante, en los años 80, ya con un contexto de crisis, el surgimiento de la nueva gestión pública. El aspecto singular de la línea de tiempo que hace Aguilar para llegar a la gobernanza es su visión latinoamericana. No obstante, el reconocimiento de la secuencia del enfoque en la racionalidad de la política pública, y luego del enfoque en los resultados de la nueva gestión pública, sostiene que ambas doctrinas hicieron un aporte a la gobernanza, el cual se encuentra en la adaptación que hicieron los gobiernos latinoamericanos bajo un enfoque de gobernabilidad y gobernanza, sin reparar en aspectos más técnicos. Es decir, Aguilar (2007), no solo encuentra la gobernabilidad contenida en la gobernanza, sino que advierte que esta condición fue gestada en la instrumentación de las doctrinas o teorías que la antecedieron en los gobiernos latinoamericanos. El autor también aporta el dato sobre la modificación de la definición de gobernanza realizada por la Real Academia de la Lengua en 2001, donde, a su juicio, se resumió el debate teórico de esos años: “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el estado, la sociedad civil y el mercado de la economía” (citada por Aguilar, 2007, p.8).

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

¿Qué pasó en nuestro continente? América Latina en los últimos años del siglo XX, consolidó procesos democráticos en países donde antes había dictaduras: Argentina en 1983, Brasil en 1985, Uruguay en 1985 y Chile en 1990 (Zapata, 2008). Por esta razón, podemos decir que la gobernanza en Latinoamérica corresponde ahora a gobiernos democráticos. El sistema político mexicano se incluye, desde luego, en este contexto. Hablar de gobernanza supone, pues, la existencia de gobiernos democráticos que actúan dentro de un marco legal. Sin embargo, en este siglo XXI, los gobiernos elegidos democráticamente ya no son cuestionados por su legitimidad, sino por el proceso de gobernar, es decir, por la efectividad en la dirección de la sociedad, que incluye la participación de la sociedad como un punto de apoyo (ONU, 2014); por lo tanto, la gobernanza entendida como “el nuevo proceso de gobernar” requiere de nuevas capacidades directivas y de la participación de la sociedad (Aguilar, 2007).

### *2.3.2 Definiendo gobernanza*

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

refiere, partiendo “de la idea genérica de que la gobernanza está constituida por normas y reglas que pautan la interacción en el marco de redes de actores públicos, privados y sociales interdependientes en la definición del interés general en entornos complejos y dinámicos” (Cerrillo, 2005, p. 9). Esta postura se centra en la administración pública.

Nicolas Berggruen y Nathan Gardels (2012), autores anglosajones, pero que hacen su propuesta de gobernanza inteligente a partir de su experiencia en China, también le dan importancia al papel de la administración pública. Para estos autores, la gobernanza es un cambio en el proceso de gobernar que está obligado por una realidad compleja, y facilitado, a su vez, por las nuevas tecnologías de la información que permiten una mayor participación de actores. Ambos visualizan un mundo en el que, al mismo, tiempo hay más interdependencia y más diversidad que nunca, debido a que la globalización ha dado lugar a nuevos actores y los ciudadanos demandan más participación en las reglas que gobiernan sus vidas. Señalan, además, que “la gobernanza influye en el progreso o decadencia de las sociedades” (Berggruen y Gardels, 2012, p. 48). Estos autores proponen el concepto de Gobernanza Inteligente como “el equilibrio que transfiera competencias y obtenga una participación significativa de la ciudadanía en las cuestiones que le competen y, al mismo tiempo, fomenten la legitimidad y el consenso hacia la autoridad delegada a un estadio de mayor complejidad” (p. 48, traducción propia).

Geert Teisman, Arwin van Buuren y Lasse Gerrits (2009), de los Países Bajos, presentan un enfoque de gobernanza evolutiva para abarcar gestión (sistema de redes) y gobernanza, entendiendo que la gestión pública en la complejidad debe combinar el deseo de orden y la realidad dinámica. Teisman et al. (2009), afirman que las organizaciones públicas y sus gestores afrontan una complejidad externa en forma de contextos dinámicos y una complejidad interna en forma de interrelación de una gran variedad de procesos de gobernanza que operan en el dominio público. En el contexto mexicano, Aguilar (2010) nos dice que la gobernanza tiene componentes institucionales (las instituciones de los poderes públicos, el sistema de justicia y seguridad, el mercado, la sociedad civil y el sistema de las instituciones públicas internacionales) y técnicos (el sistema de ciencia–tecnología, la política pública, las finanzas públicas y la administración pública). Como es evidente, este autor no solo se centra en la administración pública, sino en el político en general, así como en situaciones contextuales como el mercado, la ciencia y la tecnología.

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

### *2.3.3 La gobernanza, ¿un término paraguas?*

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

Respecto a la gobernanza como modelo normativo, apoyándose en los trabajos de Leach y Percy-Smith (2000) y de Stoker (1998), Pierre (2005) contextualiza su origen en el Reino Unido durante los años 1980 y 1990 como un modelo deseado de interacción público-privada de cooperación en el ámbito local; el autor concluye que el modelo normativo de la gobernanza como un marco analítico de trabajo representa un fin

político en sí mismo y, como tal, ha sido una característica clave de la política urbana del Reino Unido de las décadas de los 80 y los 90 del siglo pasado (pp. 452-453).

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

Otro estudioso de la gobernanza, Frank Hendriks (2014), señala que el concepto de gobernanza, como construcción teórica, tiene todas las características de un concepto contenedor. En este sentido hace una relación entre gobernanza y la buena gobernanza, proponiendo un modelo que analiza cinco valores fundamentales de la buena gobernanza urbana: Capacidad de Respuesta, Eficacia, Resiliencia, Justicia Procesal y Contrapesos. Para Hendriks la definición más simple de buen gobierno es el que se califica como bueno por alguna razón (2014, p. 564). Hendriks advierte que la búsqueda de un buen gobierno puede tomar diversas formas, por lo que también propone un esquema de cuatro áreas correspondientes a diferentes modos de gobernanza, de tal manera que en el cuadrante se puede identificar si el énfasis se hace en los tomadores de decisiones reales o en los ciudadanos comunes, con una mayor atención a la elección selectiva o a la deliberación integradora.

El modelo de Cinco Valores de Buena Gobernanza de Hendriks (2014) es el que servirá de base para esta investigación, ya que ubica la gobernanza como un proceso relacional que puede ser evaluado a partir de principios, considerados como valores de sistema. Debemos puntualizar, también, que en todas las acepciones de gobernanza que hemos presentado, tanto como modelo analítico como normativo, se considera la participación ciudadana como un apoyo a la gestión de gobierno (Pierre, 2005; Aguilar, 2007; Teisman, 2009).

## **2.4 La participación ciudadana en la nueva forma de gobernar**

Oscar Oszlak (2009), en su artículo “Implementación participativa de políticas públicas”, sostiene que “hay muchos nombres [participación social, popular, comunitaria, ciudadana] para designar un proceso según el cual determinados actores de la sociedad civil se movilizan, se “activan”, irrumpen en un escenario público e intentan influir sobre las reglas y procesos que enmarcan sus condiciones de existencia y reproducción. En particular, sobre las políticas estatales y el modo de organización social a las que ellas apuntan” (p. 5). Recordemos que con la crisis de los años 80 que cuestionó la capacidad del Estado-nación para generar desarrollo, y la necesidad de buscar nuevas fórmulas entre gobierno y sociedad, la participación ciudadana cobró otra importancia como una forma de hacer más eficiente la administración, así como de dar mayor legitimidad al gobierno. El mismo proceso generó mayor fuerza de la sociedad y la demanda de la transformación del gobierno hacia espacios más abiertos a la participación en la toma de decisiones sobre asuntos que les afectan (Bolos, 2003).

Así tenemos dos ejes de análisis de la participación ciudadana: la relación entre gobierno y ciudadanos y la capacidad de agencia de los individuos erigidos como sujetos; es decir, por un lado, debemos ubicar la gobernanza como un enfoque de relación entre gobierno y sociedad, de su forma visible en las políticas públicas y de la necesidad de tener como punto de apoyo a los ciudadanos (Aguilar, 2007). Por otro lado, no debemos perder de vista que las personas, hoy en día, se ven inmersas en procesos flexibles y móviles de

organización y reorganización que corresponden a situaciones particulares, tanto en términos de libertad y de igualdad, como de estructuras y coyunturas que determinan los procesos de subjetivación de la ciudadanía, previos a la participación ciudadana (Maier, 2006).

Para Judith Butler (2009) la concientización de los derechos requiere de su performatividad (expresión y manifestación) para volverse inteligible, visible y legible, como una condición de la ciudadanía. De aquí que algunas manifestaciones sociales alcancen incidencia en los diferentes niveles de participación, al trascender de participación social a política, como por ejemplo, la marcha atrás de las disposiciones de un presupuesto o nuevas reglamentaciones, como en el caso del movimiento contra el pago de la tenencia vehicular presentado en Sonora en 2012-2013.<sup>8</sup>

La performatividad implica libertad e igualdad en el ejercicio de la ciudadanía, que supondría también la existencia de sistemas democráticos, condición para la gobernanza. Olivia Gall (2004) menciona que hay una igualdad formal frente a una desigualdad de hecho. Nancy Fraser (2008), por su parte, señala dos dimensiones de la desigualdad, una de redistribución y otra de reconocimiento y participación, asociando la primera dimensión a la política de clase, y la segunda a la de identidad (p. 84). Este planteamiento nos advierte que la participación ciudadana a la que alude la gobernanza puede inclinarse solamente hacia la participación de los actores más poderosos; por lo tanto, en un estudio de gobernanza, tiene sentido la inclusión de contrapesos, aspecto que considera el modelo de Buena Gobernanza de Hendriks.

Pero la participación ciudadana a la que se refiere la gobernanza va más allá de una participación política. Silvia Bolos (2003), apoyada en los trabajos de Cunill, sostiene que en la década de los años ochenta y noventa, a partir de la crisis asociada con la eficacia de los gobiernos e influidos por las reglamentaciones para el otorgamiento de préstamos de los organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), diferentes países latinoamericanos implementaron acciones para incluir los sectores sociales en actividades propias de los gobiernos. Esa participación se produjo en tres campos o niveles: participación en la formulación de políticas públicas en el campo legislativo, a través del referéndum y la revocación de mandatos, y en la prestación de servicios públicos, a través de la transferencia a sectores sociales o la cogestión. Cabe señalar que el referéndum y la revocación de mandatos no forman parte del contexto mexicano, por lo menos hasta ahora, si bien hay gestiones de gobierno que no llegan al fin de su periodo. Aguilar (2007) y Teisman et al. (2009) advierten, además, que este acompañamiento del gobierno y de la participación ciudadana no implica que el gobierno pierda su carácter rector y de árbitro, pues la gobernabilidad está contenida en un ejercicio de gobernanza.

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

## **2.5 La gobernanza, una presión para el derecho administrativo**

Martin Shapiro, profesor de la Universidad de California en Berkeley, en su reflexión sobre el impacto que tiene la nueva forma de tomar decisiones en el derecho administrativo, a partir de la participación que implica

---

<sup>8</sup> Beck advierte sobre una subpolítica o política desde abajo, cuando hay amenazas que obligan a la gente a actuar (Beck, 2002, pp. 58-63).

la gobernanza, identifica problemas de legitimidad democrática. Para Shapiro (2010), los órganos de la administración pública tradicionalmente estaban coordinados entre sí, subordinados a una autoridad política y obligados a respetar a los individuos e intereses del exterior a los que regulaban y servían; es decir, la administración pública estaba obligada desde el punto de vista tanto procedimental como sustantivo. Sin embargo, esta concepción, según el autor, se encuentra superada porque, como lo documenta la literatura actual sobre la ciencia política y de la administración pública, de la que se nutre el derecho administrativo, hay una participación en la toma de decisiones gubernamentales por diferentes actores públicos y privados. Shapiro sostiene que la transferencia de la autoridad para tomar decisiones gubernamentales a actores externos como los comités, presentan una forma heterogénea y no regulada que imposibilita hacer una rendición de cuentas democrática. Esto significa que los votantes no saben exactamente a quiénes responsabilizar electoralmente por lo que el gobierno hace o deja de hacer.

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

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

La gobernanza urbana, de acuerdo con Hendriks y Drosterij (2011) es “la mayor o menor organización institucionalizada de trabajo que da forma a la organización de las capacidades y poderes compensatorios en los entornos urbanos policéntricos definidos por los actores gubernamentales y sociales interconectados” (p. 18, traducción propia). Para estos autores, gobernanza urbana se refiere, entonces, al conjunto de capacidades “productivas” y “correctivas”, donde la primera es relativa a la movilización de la organización y la prestación de habilidades, *la forma en que se logran las cosas*, y la segunda al control que revisa y contrarresta las habilidades, *la forma en que se comprueban el trabajo y los saldos*; es decir, las capacidades de organización (entradas y salidas) y los poderes compensatorios son clave para un sistema de gobernanza urbana. Podemos apreciar que esta definición trata de atender una de las principales críticas a la gobernanza que ya mencionamos, el proceso de rendición de cuentas. Si bien la toma de decisiones con la participación de diversos actores y sus capacidades puede considerarse un abono democrático, la responsabilidad por los resultados parece diluida o difusa, porque los actores participantes también pueden ser privados y, por lo tanto, no podría aplicarse la democracia electoral como premio o castigo a su actuación o bien a sanciones que son propias de las leyes que rigen la actuación de los servidores públicos.

En una visión más amplia, Hendriks et al. (2014), coincidiendo con Stone y Stoker, plantean que la gobernanza exige una reformulación de la noción de poder y del Estado. Los autores retoman de Stone el concepto del poder como facilitador: la idea del poder sobre (es decir, el control y la dominación de un agente predominante sobre el actor subordinado) debe ser reemplazada por la noción de poder para (es decir, la capacidad para actuar). También concuerdan con Stoker respecto a que en un contexto de gobernanza, el acto fundamental del poder es la capacidad de proporcionar liderazgo y un modo de funcionamiento que permite tareas importantes por hacer:



Teniendo en cuenta que (a) en un entorno complejo, no es posible ejercer control integral y que (b) una multiplicidad de actores poseen recursos esenciales para lograr objetivos específicos, la autoridad se basa más en las acciones que inducen dentro de un marco de cooperación, que en la emisión de comandos (Stoker en Hendriks, 2014, traducción propia).

De acuerdo con lo anterior, la gobernanza está menos interesada en la aplicación directa del poder, que en el diálogo y la negociación, lo que implica no solo *la forma en que se hacen las cosas*, sino también *cómo se comprueban los saldos y el trabajo*. Esto nos ubica en una acepción normativa del concepto de gobernanza, la buena gobernanza urbana.

## 2.6 Los Valores de la Buena Gobernanza.

### El modelo de Hendriks

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

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

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

Asimismo, Cerrillo señala que hay principios<sup>9</sup> que se han incluido entre los de buena gobernanza que no lo son, pues hacen referencia al funcionamiento de las instituciones y no a su relación con otros actores, por lo que son principios de buena administración: “Los principios de buena administración se dirigen a los funcionarios y personal de los organismos públicos y regulan sus relaciones con los ciudadanos y, por tanto, tienen un ámbito más específico que los principios de buena gobernanza, que se refieren a las relaciones entre actores políticos” (Cerrillo, 2005, p. 20).

Por su parte, Hendriks (2014), quien opina que la definición más simple de buen gobierno es el que se califica como bueno por alguna razón, (p. 564), ofrece una contextualización de su modelo de cinco valores de buena gobernanza urbana, y señala que diferentes organismos han desarrollado su propio conjunto de normas de calidad para determinar qué se entiende por buen gobierno, entre otras:

- El PNUD determina nueve valores: participación, visión estratégica, Estado de Derecho, transparencia, capacidad de respuesta, orientación hacia el consenso, construcción de la equidad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia.
- El Consejo de Europa (2008) define Doce Principios de la buena práctica democrática en el ámbito local: correcto desarrollo de las elecciones, representación y participación, capacidad de respuesta,

---

<sup>9</sup> Para efectos de esta investigación, utilizaremos los términos valores y principios como sinónimos.

eficiencia y eficacia, apertura y transparencia, imperio de la ley, conducta ética, competencia y capacidad, innovación y apertura al cambio, sostenibilidad y orientación a largo plazo, buena gestión financiera. derechos humanos, diversidad cultural y cohesión social, y rendición de cuentas.

- El Ministerio del Interior y Relaciones del Reino Unido Holandés (2009) redactó un Código de buen gobierno, que define siete cualidades: apertura e integridad, buena prestación de servicios, participación, meta-orientación y eficiencia, legitimidad y justicia, autocorrección y capacidad de aprendizaje, y rendición de cuentas (p. 564, traducción propia).

Respecto a los modelos mexicanos para analizar los gobiernos estatales, como lo señala el trabajo de Cejudo, Gehard y Zabaleta (2009), se refieren a guías intermitentes y/o no generalizadas. Los autores hacen un recuento e inventario de guías con componentes de la triple hélice (gobierno, empresa e instituciones académicas); pero, como ya se mencionaba, al ser de aplicación intermitente y no generalizada, limitan los análisis que podrían realizarse. Su gran aporte es que constituyen esfuerzos valiosos y precedentes del Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia (SNIGSPIJ), creado mediante decreto de fecha 4 de octubre de 2008 en el marco del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG).

El objetivo del SNIGSPIJ es la generación de información que permita conocer aspectos relevantes de la gestión y operación de los tres poderes y en los tres ámbitos de gobierno, que apoye los procesos de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas. Sin embargo, debido a que la información que arroja,<sup>10</sup> si bien permite hacer comparaciones, por ser más detallada en lo que se refiere a los sistemas de seguridad y penitenciario, pero muy general en la parte de gobierno, no representa un modelo en el cual basarnos para hacer una evaluación de gestión que también debe incluir aspectos cualitativos.

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

Respecto al sitio web “México Estatal” del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) que, entre otros temas de análisis, incluye la calidad del gobierno y la rendición de cuentas, ofrece una información incompleta de Sonora en múltiples variables; pero solo contiene información de 2007 a 2009. Esto se explica por la duración y recursos del proyecto y la colaboración alcanzada a través de las instancias de apoyo en los estados. Por lo tanto, debido a que no encontramos un modelo de evaluación de la gestión estatal, y de acuerdo con los propósitos de esta investigación, que nos ubica en la acepción normativa de la gobernanza, consideramos pertinente utilizar el modelo de buena gobernanza urbana de Hendriks (2014), que incluye cinco valores fundamentales: Capacidad de Respuesta, Eficacia, Justicia Procesal, Resiliencia y Contrapesos.

Se eligió este modelo porque permite relacionar la gobernanza con un sistema político, por tres razones: primero, porque ofrece un marco referencial no prescriptivo, que permite su adaptación para efectuar comparaciones y hacer una evaluación desde el punto de vista de la buena gobernanza urbana sobre un tema considerado central, donde intervienen diferentes actores políticos, como es el caso del transporte público urbano, servicio que generalmente opera bajo concesiones; segundo, porque en el contexto actual

---

<sup>10</sup> El SNIGSPIJ ofrece los resultados estadísticos del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario estatal, que incluye información relativa al número de dependencias que constituyen el gobierno, recursos humanos, bienes muebles e inmuebles, de planeación –como el número de objetivos, metas, indicadores de gestión y de desempeño–, así como programas operativos y estratégicos y el mecanismo de seguimiento. También incluye el inventario de riesgos. Una parte muy importante del detalle de la información se refiere al sistema de seguridad y penitenciario.

donde la mayoría de la población radica en zonas urbanas, surge la cuestión sobre si la visión de los líderes y la estrategia resultante, traducida en el diseño y operación de políticas públicas específicas, contienen los aspectos que deben ser atendidos por el rol de una administración pública local desde la perspectiva de calidad del gobierno, abonando a la buena gobernanza urbana, y tercero, porque el modelo de Hendriks considera los valores de capacidad de respuesta y eficacia –como valores de entrada y salida–, así como resultados de un sistema específico a la resiliencia y los contrapesos, mientras que la justicia procesal es un valor que debe estar presente como una condición el ambiente donde deben ocurrir los otros procesos.

En otras palabras, un modelo que permita analizar el buen gobierno local ha de incluir ciertos principios de gestión, tanto en su medio interno como en el tipo de resultados a alcanzar, no solo en la prestación de servicios desde un punto de vista administrativo, sino desde la perspectiva de la buena gobernanza que implica la resiliencia, sostenibilidad y gobernabilidad, entendidas como Estado de Derecho. A partir de sus dimensiones, el modelo de valores de la buena gobernanza se puede adaptar a un tema como el TPU, a través del diseño de una estructura de variables e indicadores.

### *2.6.1 Las dimensiones del modelo de Hendriks*

#### Capacidad de Respuesta y Efectividad, *inputs* y *outputs*

Inspirado en la frase de Lincoln (1863) “La democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo, para el pueblo”, y apoyándose en los trabajos de Scharpf, Hendriks sostiene que la gobernanza democrática, ya sea de tipo directo o indirecto, debe ser incitada por la gente con el fin de adquirir la “legitimidad de entrada” y debe producir valor añadido para las personas con el fin de adquirir la “legitimidad de salida” (Hendriks, 2014, p. 566, traducción propia). Así, señala que un modelo de gobernanza puede ser considerado sensible en el grado y la forma en que éste ha organizado la representación, participación, accesibilidad y apertura. Además, citando a Putnam, Hendriks enfatiza que un buen gobierno democrático “no sólo considera las demandas de sus ciudadanos (es decir, es sensible), también actúa eficazmente sobre estas demandas (es decir, es efectivo)” (Hendriks, 2014, p. 566, traducción propia). La eficacia depende, entonces, del grado y la forma en que se muestra la capacidad de hacer realidad las cosas, de resolver problemas y ofrecer un valor agregado. También sostiene que, en el ámbito urbano, la capacidad de respuesta y la eficacia son valores relevantes para una mayor gobernanza urbana (Hendriks, 2014, p. 567).

#### Justicia Procesal

En la dimensión de justicia procesal, la buena gobernanza, más que gratificar a los ciudadanos, toma distancia de ellos en favor de aplicación de “la regla de la ley”, lo cual es central para complementar la idea de la democracia como “la regla de la gente” (Hendriks, 2014, p. 567), y agrega que los valores de capacidad de respuesta y efectividad involucrados en una buena gobernanza urbana tienen expectativas y derechos procesales legítimos, y tienen el derecho a exigir el respeto a sí mismos, sobre todo porque la gobernanza urbana debe trabajar por y para el pueblo. Hendriks también sostiene que la justicia procesal tiene dos dimensiones, una se refiere a la seguridad jurídica (legalidad, rendición de cuentas, igualdad de derechos) y la otra más interaccionista (exactitud, integridad, civilidad).

#### Resiliencia y Contrapesos

De acuerdo con Hendriks, como se muestra en el esquema de su modelo ([tabla 2.1](#)), el buen gobierno, visto como sistema, no solo tiene que ver con lo que pasa adentro el producto que sale de él o el que se produce para sí mismo, sino que también está relacionado con la forma en la que el sistema global como tal está

constituido y la robustez de la manera en la que es ensamblada esa constitución. Es decir, la parte que constituye el sistema tiene que ver, por un lado, con la resiliencia y, por el otro, con la división de poderes, contrapesos y poderes compensatorios. En este sentido, para el autor, la resiliencia significa que una democracia es resistente, dinámicamente estable y que invierte sistemáticamente en su capacidad para permanecer de pie cuando se presuriza, y permanecer unida cuando se divide (cohesión en la diversidad). En los valores relacionados con esta dimensión, también incluye la sustentabilidad y adaptación; pero, aun cuando podrían estar más relacionadas a su acepción genérica que medioambiental, es aplicable al sistema de transporte público urbano.

Tabla 2.1 Catálogo de Valores de la Buena Gobernanza

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

Fuente: Hendriks (2014), traducción propia.

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

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

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

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



### 3. UNA METODOLOGÍA COMPARATIVA

El modelo analítico desarrollado es un estudio comparativo de dos sistemas similares, pero con una diferencia, la rectoría del servicio, que busca máximas similitudes y máximas diferencias para desarrollar explicaciones causales complejas y contingentes (Pierre, 2005; Ward, 2010), guiadas por la adaptación del modelo de valores de Hendriks (2014) para lograr una mayor comprensión de la evolución y resultados del TPU y del fenómeno subyacente, la gobernanza urbana.

#### 3.1 El método comparativo en el estudio la gobernanza urbana

De acuerdo con Jon Pierre (2005), la comprensión de la formación y la reproducción de la gobernanza urbana es uno de los aspectos cruciales de la política urbana. El autor también sostiene que, para desarrollar una explicación científica en el campo de las políticas urbanas, se requiere abordar teóricamente el estudio de la gobernanza, para lo cual es fundamental el enfoque comparativo: “La comparación es la estrategia de investigación más común y gratificante de controlar por variables contextuales y causales para descubrir patrones de explicación” (Pierre, 2005, p. 449, traducción propia). Es importante mencionar que Pierre hace una crítica a los estudios de caso, argumentando que a pesar de lo enriquecedores que son para *contar una buena historia*, deben de responder analítica y teóricamente a preguntas derivadas como las siguientes:

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

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

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

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

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

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

El cuarto y último, *estrategia globalizadora*, “las diferentes instancias en varias locaciones con el mismo sistema, sería el camino para explicar sus características como una función de las variaciones relacionadas con el sistema en su conjunto”. El énfasis aquí está en el sistema de leyes con un reconocimiento de que diferentes casos son incorporados dentro del sistema de diferentes maneras y con diferentes consecuencias. (Tilly en Ward, 2010, pp. 474-475, traducción propia)

Ward (2010) también menciona que hay tres problemas que deben de atenderse en los estudios comparativos. Uno de ellos es el que representa el tratamiento de las escalas geográficas, ya que se conciben cartográficamente como una métrica fija (como en un mapa), sin considerar las consecuencias o resultados contingentes de las tensiones entre las fuerzas estructurales y la práctica de los agentes humanos (p. 479). Para Ward los estudios comparativos urbanos implican el desafío de hacer frente a las diferentes situaciones geográficas, donde los niveles deben entenderse relacionamente, lo que precisa no dar por sentadas las divisiones geográficas en el momento de delimitar el objeto de estudio, porque hay diferentes niveles de descentralización de funciones. Un segundo problema es la caracterización de la urbe que puede llevar al territorialismo metodológico, donde la ciudad podría verse como un contenedor delimitado de actividades y se ignore la expansión de las actividades realizadas a través de muchos tipos diferentes de redes que se despliegan más allá del espacio físico de la ciudad (Ward, 2010, p. 480). La tercera debilidad la encuentra precisamente en la cita de Pierre sobre la bondad de los estudios comparativos para la comprensión de la causalidad. Esta crítica la hace apoyado en Sayer para argumentar que la identificación de las regularidades empíricas y su generalización no es el camino para establecer una relación de causalidad, ya que los resultados siempre son contingentes (Ward, 2010, p. 480).

Sin obviar los tres problemas mencionados por Ward, para el propósito de determinar la comparación y el diseño de la investigación, consideramos relevante atender la advertencia del autor sobre tratar de evitar un problema de perspectiva: “El territorialismo metodológico [...] donde las ciudades son habitualmente tratadas como sistemas autónomos con el objetivo de compararse entre sí” (Ward, 2010, pp. 479-480).

David Wachsmuth, profesor de la Universidad de McGill de Toronto, aclara un poco más el sesgo del territorialismo metodológico que podría presentarse en los estudios comparativos:

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

En el presente trabajo de investigación, para evitar caer en el territorialismo metodológico, se compararon dos sistemas de TPU relativamente similares, pero con una diferencia en el nivel rector del servicio, a fin de buscar *máximas similitudes y diferencias* para desarrollar explicaciones causales complejas y

contingentes (Pierre, 2005; Ward, 2010). Los sistemas de TPU de Hermosillo y León cumplen con este criterio para realizar una comparación. El ambiente común de las dos ciudades es el sistema político del país, que confiere como una facultad de los gobiernos estatales el transporte público urbano, por lo que, según lo indica el estatuto local, la rectoría del servicio es de competencia estatal o municipal (ONU Hábitat, 2014). A partir del ejercicio de esa facultad, es posible identificar diferencias y similitudes y tener una mejor perspectiva sobre instituciones, procesos y acuerdos de gobernanza de dicho servicio.

### 3.2 Los sistemas de transporte público urbano de Hermosillo y León

Pierre sostiene que, para la gobernanza, es central la relación de las instituciones y los procesos, por lo que es importante que las unidades de análisis ofrezcan una perspectiva de esa relación. Asimismo, es importante el contexto del investigador, ya que debe ser factible el estudio de esas unidades de análisis.<sup>11</sup> De acuerdo con lo anterior, Hermosillo y León ofrecen contrastes; pero también tienen puntos en común que permiten hacer un comparativo. Hermosillo es la ciudad capital y la de mayor población de Sonora; pero no tiene la rectoría sobre el servicio de TPU, que es de competencia estatal; León es la ciudad de mayor población y peso económico del estado de Guanajuato, pero no su capital, aun así, tiene la rectoría del servicio. Ambas se consideran ciudades medias emergentes.<sup>12</sup> En el periodo estudiado, 2009-2015, el TPU se prestó a través de concesionarios organizados en empresas concentradoras y administradoras del transporte en ambas ciudades, las cuales también coincidieron en el partido gobernante del estado,<sup>13</sup> lo que evita un sesgo en el análisis del aspecto político, ya que no serían distintas siglas de partidos las que se relacionan con los resultados alcanzados por uno u otro sistema, sino la coyuntura de cambio, la forma de gobernar y los acuerdos resultantes.

Además, la Ley de Transporte del Estado de Sonora señala al sistema de León como un referente, que en los hechos se corrobora con una coincidencia particular, el estudio de factibilidad 2009-2010 para la implementación de un sistema de camiones de tránsito rápido (BRT, por sus siglas en inglés), con rutas troncales en Hermosillo, si bien no se concretó, fue realizado precisamente por quien fuera el director general de Movilidad de León desde que se implementó el sistema Integrado de Transporte de León hasta 2009 (que a partir de 2015 nuevamente ocupa ese cargo), y por lo tanto, una valiosa fuente de información para analizar las diferencias en la evolución de los servicios en los sistemas de TPU estudiados.

Sonora también permite estudiar la gobernanza y las políticas públicas en planos regionales, por la coyuntura de cambio presentada con la primera gestión de alternancia durante el periodo 2009-2015, después de que el mismo partido gobernara durante más de cincuenta años. Como ya se mencionó, ese gobierno se pronunció por una nueva forma de gobernar y ofreció cambios sustanciales en el TPU para la ciudad de Hermosillo, con la implementación del Programa Bus Sonora. En el discurso, esos cambios incluían la incorporación al programa de Autobuses de Tránsito Rápido a propuesta del Ayuntamiento de Hermosillo. Los hechos mostraron que eso no se materializó, además de que, en ese periodo, se agudizaron los conflictos que históricamente han caracterizado este servicio, como afirma Rodríguez (2015):

[...] la crisis del transporte público en las principales ciudades de Sonora, principalmente en Hermosillo, se ha traducido en una inestabilidad del servicio ofrecido; en una baja de rendimiento del sistema, con

---

<sup>11</sup> Por ejemplo, este trabajo se realizó en el marco de una tesis doctoral en ciencias sociales por El Colegio de Sonora, cuya meta-objetivo fue hacer una contribución sobre un tema de interés regional.

<sup>12</sup> Entre 500 000 y tres millones de habitantes, con tasa de crecimiento positiva (BID, 2014).

<sup>13</sup> Guanajuato 2006-2012 y 2012-2018 (PAN), Sonora 2009-2015 (PAN). Presidencias municipales, en León, en 2009-2012 (PAN) y en 2012-2015 (PRI); en Hermosillo, 2009-2012 y 2012-2015 (PAN).

pérdidas de usuarios; en un aumento de los costos y en consecuencia presiones por aumentos de tarifas, con condiciones de congestión graves; y una abundancia de automóviles particulares (p. 4).

La ciudad de León, que obtuvo la rectoría del servicio en 1994, durante la primera gestión de gobierno estatal (1991-1995), es pionera en el Sistema Integrado de Transporte Público, el uso de camiones tipo BRT y el pago con tarjeta electrónica sin contacto, por lo que constituye un referente para otros sistemas;<sup>14</sup> pero también enfrenta cuestionamientos de los usuarios por la relación precio/calidad y el crecimiento de su índice de motorización, a pesar de los esfuerzos en materia de transporte público.

### 3.3 Diseño de la investigación

Las evidencias concretas de los estudios comparativos deben estar fusionadas por un argumento abstracto y general (Pierre, 2005). La transversalidad democrática de las dimensiones del modelo de Valores de la Buena Gobernanza Urbana de Hendriks permite guiar el comparativo y analizar las evidencias, sin perder de vista las principales críticas a la gobernanza: la participación en la toma de decisiones, la responsabilidad por los resultados y los contrapesos para la regulación del sistema. El diseño de investigación parte, entonces, de un supuesto teórico: las capacidades de organización (CO) y los poderes compensatorios (PC) son clave para la Buena Gobernanza Urbana (CO+PC=BGU) del TPU. Luego las variables independientes se relacionan con el modelo de Buena Gobernanza Urbana: las capacidades de organización con las dimensiones de Capacidad de Respuesta y Efectividad, y los poderes compensatorios con las dimensiones Resiliencia, Justicia Procesal y Contrapesos; la variable dependiente son los cambios significativos para la buena gobernanza del TPU. La adaptación del modelo y estructura de variables resultante se muestra en la [tabla 3.1](#).

Las variables o atributos mostrados en la [tabla 3.1](#) se determinaron, desde luego a partir de los objetivos de investigación y de la revisión bibliográfica, pero también de un estudio exploratorio, que permitió visualizar a qué documentos, actores y observaciones había que tener acceso, y la cantidad de información cualitativa que generaría por medio de diferentes instrumentos. Más aún, se requería establecer una estructura que permitiera la estandarización y análisis de datos obtenidos de soportes y formatos diversos (textos de entrevistas, de información periodística, documentos, imágenes, observaciones, etcétera).

Una técnica que aborda de manera sistemática la etapa analítica de los datos cualitativos es el análisis comparativo cualitativo (QCA, por sus siglas en inglés), cuyo propósito central es estandarizar algunos aspectos presentes en el uso del análisis comparativo en las ciencias sociales a partir de la sistematización y el ordenamiento de las unidades (casos), con el propósito de identificar diferencias y semejanzas entre las mismas. Esta técnica utiliza como herramienta formal el álgebra booleana para lograr identificar cuál(es) de una serie de factores (o variables independientes) identificados se asocian con la presencia de un resultado (*outcome*) dado (Rosati y Chazarreta, 2017, p. 3). Esta propuesta metodológica fue formalizada por Charles Ragin hacia finales de la década de los 80, buscando resolver los problemas de formalización de los procedimientos de comparación y, al mismo tiempo, avanzar hacia la superación de lo que este autor considera que son algunas de las dificultades que suele enfrentar el análisis de los datos: 1) el problema de la generalización, 2) la tendencia descriptiva y particularista en relación con el fenómeno estudiado y 3) la falta de sistematicidad y replicabilidad en el tratamiento de la información empírica (Rosati y Chazarreta, 2017, p. 4).

---

<sup>14</sup> El director Movilidad de León comentó que todas las ciudades que han implementado el transporte articulado tipo BRT, en su momento visitaron la ciudad para ver los resultados. En 2005, se estableció el Metrobús en Ciudad de México; en 2010, el Macrobús de Guadalajara; en 2013 el Vivebús de Chihuahua; en 2014 la Red Urbana de Transporte Articulado de Puebla y el Transmetro de Monterrey. En 2015, estaban en desarrollo el Tuzobús de Pachuca y el Acabús de Acapulco, y en proyecto el Mexibus (2010) y Transbus (2008) de Tijuana (*El Financiero*, 28 de abril de 2015).

Tabla 3.1 Adaptación del modelo de Valores de Buena Gobernanza de Hendriks

Buena Gobernanza Urbana	Dimensiones	Subdimensiones	Variable
= Capacidades de organización + Poderes compensatorios	Capacidad de Respuesta	Toma de decisiones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Equilibrio en la participación</li> <li>• Interacción ciudadanos-organización representativas</li> <li>• Capacidad de lo local</li> <li>• Coordinación de niveles de gobierno</li> </ul>
		Cogestión	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Competencia en el sector</li> <li>• Promoción de la competencia en el sector</li> <li>• Ruta de navegación</li> <li>• Organización de las empresas</li> </ul>
	Efectividad	Valor agregado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejoras al servicio</li> <li>• Uso de nuevas tecnologías y aplicaciones</li> <li>• Percepción de los usuarios de grupos focales</li> </ul>
= Capacidades de organización + Poderes compensatorios	Resiliencia	Estabilidad dinámica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Días de interrupción del servicio</li> <li>• Equilibrio financiero</li> <li>• Inversión en el sistema</li> </ul>
		Sustentabilidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiamiento de camiones</li> <li>• Financiamiento de subsidios</li> <li>• Financiamiento de operación del sistema</li> <li>• Tarifa</li> </ul>
	Justicia Procesal	Aplicación de la ley	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sanción del servicio</li> <li>• Transparencia y rendición de cuentas</li> </ul>
	Contrapesos	Contrapesos	Percepción del contrapeso de: <ul style="list-style-type: none"> <li>• La Dirección General de Transporte a los concesionarios</li> <li>• Del Congreso al sistema de transporte</li> <li>• De los concesionarios al sistema</li> </ul>

Fuente: elaboración propia con base en el Modelo de Hendriks.

Para Rosati y Chazarreta (2017), el QCA intenta responder a estos tres problemas a partir de dos estrategias complementarias. Por un lado, propone una selección cuidadosa de los casos a comparar, selección que deberá estar teóricamente fundamentada (muestreo teórico) y el análisis de la información (y potencial generalización), con base en procedimientos de tipo lógico. El QCA basado en los conjuntos nítidos hace uso de variables dicotómicas, por lo que admite dos estados: presencia (en términos lógicos: verdadero) y ausencia (en términos lógicos: falso). Ambos estados se presentan con base 2 (0 indica ausencia y 1, presencia). Así, un análisis comparativo basado en el álgebra booleana buscará comprender las condiciones según las cuales se produce un resultado dado. A partir de la construcción de estas variables dicotómicas, se obtiene lo que se denomina una tabla de verdad dado (Rosati y Chazarreta, 2017, pp. 4-6).

Una aproximación a esta técnica, pero complementada con matrices con indicadores y la ponderación de variables por dimensiones para determinar la aproximación al modelo, es la propuesta en este trabajo: 24 variables asociadas con el modelo, desagregadas en 88 indicadores, a los cuales se asignó un valor, dependiendo del cumplimiento del indicador: 1 = cumplimiento, 0 = incumplimiento y 0.5 = valor

intermedio. También, debido a que las subdimensiones y variables están desigualmente representadas en número, fue necesario asignarles el peso respectivo en el modelo, como se muestra en la operacionalización de objetivos y en los cuadros de resultados en el capítulo 6 de este trabajo de investigación.

Respecto a las herramientas para obtener la información, además de la información documental recabada en la primera fase de la investigación (planes, programas leyes sobre TPU y movilidad, estudios y estadísticas), para la segunda fase (trabajo de campo), toda vez que el enfoque de gobernanza se centra en los actores involucrados y los acuerdos de gobernanza resultantes, además de la observación participante, se realizaron 13 entrevistas individuales semiestructuradas a los principales actores de los sistemas de TPU y tres a grupos focales; en consecuencia, los datos obtenidos en dos años de trabajo empírico fueron primordialmente cualitativos, con complementariedad cuantitativa:

- Entrevista semiestructurada. De acuerdo con la técnica cualitativa se buscó la descripción en profundidad del fenómeno, por lo que se entrevistaron actores seleccionados que contribuyeron a comprender el tema de estudio. Dichas entrevistas se grabaron y transcribieron, y los entrevistados manifestaron su consentimiento.
  - Directores de transporte público y/o movilidad
  - Directores del Fondo para la Modernización del Transporte
  - Miembros del Consejo Consultivo del Transporte
  - Dirigentes de Concesionarios
  - Representantes de usuarios
  - Directores del Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN)
- Grupo Focal. Debido a que aplicar una encuesta con una muestra probabilística o representativa en las ciudades de Hermosillo y de León rebasaba las posibilidades materiales y de tiempo de esta investigación, se optó por utilizar la técnica de grupo focal en cada ciudad para obtener la opinión de los usuarios del transporte, lo que permitió enfocarse en las diferentes variables y técnicas determinadas. Entendiendo que el grupo focal es un grupo de discusión, guiado por un conjunto de preguntas diseñadas para un objetivo en particular, de modo que permita que surjan actitudes, sentimientos, creencias, experiencias y reacciones de los participantes (Escobar y Bonilla-Jiménez, 2009), se realizaron tres entrevistas grupales con 8, 10 y 8 personas respectivamente.<sup>15</sup> Los dos primeros grupos en Hermosillo, uno con estudiantes universitarios y otro con miembros de la Unión de Usuarios, y el tercero en León, con estudiantes universitarios. Cabe señalar que no se realizó un cuarto grupo focal, ya que en León no se encontró una agrupación como la Unión de Usuarios de Hermosillo, con sesiones regulares y un número importante de afiliados. Los tres grupos focales contaron con un moderador que se basó en un documento guía con temas o preguntas generales, y un monitor que tomó nota del desarrollo de la entrevista. El criterio de inclusión fue que el uso del TPU no fuera ocasional o contingente, sino una actividad recurrente en los traslados de los entrevistados.

---

<sup>15</sup> Los grupos de discusión son una conversación cuidadosamente planeada, diseñada para obtener información de un área definida de interés (Krueger, 1988, p. 24). Para su configuración se requiere un grupo en una situación discursiva, que ha de ser simulada, ya que únicamente llega a ser grupo mientras se desarrolla el discurso, y que puede ser manipulable (Ibáñez, 2000). Debe considerarse la relativa exigencia de homogeneidad y heterogeneidad entre los participantes; homogeneidad para conseguir un contexto en el que los discursos fluyan y el fundamento que permita generalizar los resultados discursivos de la reunión, pudiendo ser atribuidos al grupo social de referencia, y heterogeneidad, porque el intercambio y la reciprocidad serán posibles desde la percepción de ciertas diferencias (Callejo, 2002). Su tamaño idóneo es entre cinco y diez participantes (Ibáñez, 2000; González Ríos, 1997; Suárez, 2005), si bien, debe aumentarse el número de un determinado colectivo que pueda tener una tendencia menor a la participación (Rubio y Varas, 2004).

- Observación participante. Se realizó mediante observación directa con el registro de notas correspondiente en recorrido en rutas de TPU y en paradas de autobuses de TPU.

La tercera fase de la investigación, análisis de la información, incluyó el uso del programa Maxqda 12 para codificar las transcripciones de las entrevistas, lo que permitió construir una base de datos con el sentido de las respuestas, el cual se complementó con información obtenida de las diferentes fuentes relacionadas con cada indicador. Con esta integración de datos se determinó el nivel de cumplimiento de los indicadores y se realizó su ponderación para calificar la aproximación de cada sistema de transporte público urbano al modelo de Hendriks que se muestra en el capítulo de resultados.

### 3.4 Operacionalización del modelo

Para alcanzar el objetivo general se determinaron tres objetivos específicos. Cada uno de ellos tiene variables que se le relacionan directamente, aunque una misma variable puede aportar información a los otros objetivos. El primer objetivo específico, analizar en qué medida el sistema de transporte de Hermosillo refleja o se aproxima a la buena gobernanza urbana según el modelo adaptado de Hendriks, a partir de los cambios implementados en la gestión de gobierno 2009-2015, requirió analizar las cinco dimensiones del modelo. El trabajo empírico consistió, principalmente, en obtener información de los actores involucrados, utilizado como herramientas cualitativas las entrevistas individuales y grupales, la observación y el análisis documental.

El segundo objetivo, elaborar un estudio comparativo del TPU de las ciudades de Hermosillo y León para identificar particularidades, similitudes y diferencias, precisó del análisis contrastado de los hallazgos en las dimensiones de capacidad de respuesta, efectividad y resiliencia de los dos sistemas para encontrar quiénes participan en la toma de decisiones, así como identificar si el poder se ejerce desde arriba o abajo en materia de TPU; cómo se estructura la prestación del servicio; qué mejoras se han implementado; cuál es la percepción de los usuarios; cuáles las tecnologías aplicadas; cómo se financia el servicio, y si se ha llegado a interrumpir el servicio, entre otros aspectos. El trabajo de campo implicó recabar información en la segunda unidad de análisis, TPU de León, mediante entrevistas, análisis documental y observación participante.

Para el tercer objetivo, indagar cómo perciben los usuarios el TPU y cómo evalúan a la gestión de gobierno 2009-2015 en este rubro, se utilizó la técnica de grupo focal para preguntarles a los ciudadanos sobre:

- tiempo de traslados
- seguridad
- mejor medio para transportarse en la ciudad
- relación costo/beneficio
- calificación general del TPU, respecto de accesibilidad, calidad
- calificación de la experiencia de trasladarse en la ciudad
- calificación del gobierno en el tema del TPU

A continuación, se presentan las tablas [3.2](#), [3.3](#), [3.4](#), [3.5](#) y [3.6](#), que detallan la operacionalización de cada una de las dimensiones, que, como ya mencionábamos, sirve a los tres objetivos planteados.

Tabla 3.2 Capacidad de Respuesta

Ideal	Pregunta	Indicador		
Subdimensión: toma de decisiones				
Variable: participación en la toma de decisiones		Gobierno	Concesionarios	Usuarios
Participación equilibrada e informada del gobierno, usuarios y concesionarios	¿Quiénes participaron en las decisiones sobre rutas?			
	¿Quiénes participaron en la determinación de la tarifa?*			
	¿Quién determinó las inversiones?			
	¿Quién determina los rescates financieros?			
	¿Quién determina el programa operativo de servicio?			
Variable: interacción con ciudadanos-organizaciones representantes		Sí	No	Indirecto
Los ciudadanos interactúan con las organizaciones que los representan y participan en la toma de decisiones	¿El sistema tiene evidencia de mecanismos de consulta a los ciudadanos?			
	¿Existen evidencias de la participación de usuarios del servicio en la determinación tarifa/frecuencia de paso?			
	¿Los usuarios y/sus organizaciones pueden influir realmente en la determinación de la tarifa?			
Variable: capacidad de lo local		Top down	Button up	
Capacidad de lo local	¿Poder desde arriba o desde abajo?			
Variable: coordinación de niveles de gobierno		Sí	No	Poco
Coordinación de instancias de gobierno	¿Se apoyaron proyectos de iniciativa municipal?			
	¿Es evidente la relación de los proyectos de TPU con los planes de desarrollo urbano de la ciudad?			
Subdimensión: cogestión				
Variable: competencia en el sector		Gobierno	Una sola empresa	Varias empresas
Diferentes empresas prestan el servicio	¿Quiénes prestan el servicio?			
Variable: promoción de la competencia		Sí	No	No todas
El gobierno promueve la participación y competencia	¿Surgieron nuevas empresas de TPU en el sexenio?			
	¿La normatividad limita el monopolio?			
	¿Se contaba con un esquema de financiamientos para nuevas empresas?			
Variable: ruta de navegación		Sí	No	No todas
Existe una ruta de navegación	¿El Programa de TPU es parte de un plan estratégico de largo plazo y transversal?			
	¿El programa de transporte consideró aspectos de organización de las empresas?			
	¿Se promovieron acciones para la profesionalización de las empresas?			
	¿Las empresas tienen misión, visión y objetivos?			
Variable: organización de las empresas		Sí	No	No todas
Las empresas reinvierten	¿Las empresas tienen un fondo de contingencias o fideicomiso para la renovación de camiones y la modernización?			
Las empresas pagan invariablemente impuestos y prestaciones	¿Las empresas pagan impuestos y prestaciones a sus empleados?			
Las empresas se capacitan	¿Las empresas promueven un mejor reclutamiento de sus empleados?			
	¿Las empresas capacitan a sus empleados?			
Las empresas cuentan con infraestructura	¿Todas las empresas tienen pernocta y taller?			
Se invierte en nuevas tecnologías	¿Todos los camiones cuentan con set de cobro y sensores para conteo de barras?			

Fuente: elaboración propia.



Tabla 3.3 Efectividad

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

Fuente: elaboración propia.

Tabla 3.4 Resiliencia

Ideal	Pregunta	Indicador		
		Sí	No	Algunas veces
Subdimensión: estabilidad dinámica		Sí	No	Algunas veces
Nunca se interrumpe el servicio	¿Se ha interrumpido el servicio?			
	¿Se mantiene el programa operativo de servicios?			
Variable: equilibrio financiero de la concesión		Sí	No	Algunas veces
Se mantuvo o compensó el equilibrio financiero de la concesión	¿El gobierno afectó el equilibrio financiero de la concesión?			
	¿El gobierno compensó el desequilibrio?			
Variable: inversión en el sistema		Sí	No	Algunas veces
El gobierno realiza inversiones estratégicas en el sistema	¿El gobierno invirtió en infraestructura para el TPU?			
Subdimensión: sustentabilidad				
Variable: financiamiento de autobuses		Sí	No	Algunas veces
La tarifa es una tarifa técnica que sustenta el servicio	¿El gobierno financió o adquirió autobuses?			
	¿El gobierno subsidió la tarifa?			
	¿El gobierno pagó subsidios a la operación del TPU?			

Fuente: elaboración propia.

Tabla 3.5 Justicia Procesal

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

Fuente: elaboración propia.

Tabla 3.6 Contrapesos

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

Fuente: elaboración propia.

## 4. UNA SEMBLANZA DEL TRANSPORTE PÚBLICO URBANO DE HERMOSILLO Y LEÓN

En este capítulo se describen las especificaciones del contexto de cada uno de los sistemas de TPU estudiados. Dicha descripción refiere antecedentes, políticas públicas y actores que permiten conocer cómo cada sistema ha organizado sus capacidades y su estructura institucional. Sus particularidades también se reflejan en la información obtenida.

### 4.1 El transporte público urbano en Hermosillo

#### 4.1.1 Antecedentes

##### Cambios en la organización

El 29 de diciembre de 1937, se promulgó la Ley Número 25 que reglamentaba el tránsito en el Estado, con la que nació la primera clasificación del transporte en el estado de Sonora: a) particulares, b) públicos, c) de sitio o alquiler y d) oficiales (García, 2006). A finales de los años cuarenta, el municipio introdujo el servicio de “ruleteros”, con el que se iniciaron las primeras rutas del servicio de transporte colectivo de pasajeros (Largada, 2016).

En 1951, con las modificaciones a la Ley del transporte, nace la figura de la concesión (García, 2006) y, con ella, una etapa de consolidación del TPU como un servicio público concesionado, no exenta de cambios ([tabla 4.1](#)). Luego de más de 50 años de operar bajo el esquema hombre-camión, en el periodo 2005-2007, el servicio de TPU estuvo a cargo de una empresa integradora del transporte (y de concesionarios) por ciudad y, posteriormente, en 2012, de varias empresas, entre ellas, el Fondo Estatal para la Modernización del Transporte (FEMOT), organismo público descentralizado.

##### Cambios en la carga financiera de la concesión

La concesión es la figura administrativa que establece la Ley 149, para que un particular pueda atender las necesidades de movilización o traslado de personas:

ARTÍCULO 4o.- Para los efectos de esta Ley, se considera servicio público de transporte la actividad mediante la cual, con apego a los principios señalados en el artículo precedente, el Ejecutivo del Estado con la participación de los Municipios en sus respectivas competencias y ámbitos territoriales, satisface por sí o a través de concesionarios, las necesidades de movilización o traslado de personas y cosas por las calles, caminos y carreteras municipales y estatales en el territorio del Estado, que se ofrece al público en general, mediante el pago de una retribución en numerario (Congreso del Estado de Sonora, 2013).

El TPU en la ciudad de Hermosillo hasta 2017 se prestaba a través de dos empresas coordinadoras de concesionarios, la Sociedad Integradora y Concentradora de Transporte Urbano del Municipio de Hermosillo (SICTUHSA) y la Sociedad Integradora del Transporte Público (SIENTE); una empresa administradora del transporte, PORTUS Intermodales, S. A. de C. V., y, hasta 2016, por el organismo público descentralizado FEMOT. El sistema cuenta con 18 rutas divididas en 29 líneas. Dichas rutas son circuitos que atraviesan la ciudad –Hermosillo aún no cuenta con rutas troncales y alimentadoras.

Tabla 4.1. Cambios en la organización del transporte público urbano de Hermosillo

Hombre-camión			Una empresa integradora	Varias empresas	
1951	1982	1992	2005	2012	SIENTE (empresa de concesionarios disidente de SICTHUSA, que operó hasta 2014)
Una concesión por persona	Posibilidad legal de constituir una empresa de transporte	La Ley permitía tener más de una concesión (persona física: 3; persona moral: 5)	Programa SUBA. Empresa integradora del transporte por ciudad	2012-2013	FEMOT (Organismo público descentralizado)
				2015	Portus (empresa administradora) Tutsi y otros independientes
				2016	RED (empresa subrogada del servicio)
				2018	Requisa de camiones por la Dirección General de transporte
				2019	Movilidad Integral de Hermosillo y Administración Corporativa de Hermosillo, empresas que ganaron la licitación

Fuente: elaboración propia.

La *concesión* en el sistema de TPU de Hermosillo no solo ha sufrido cambios en el número autorizado por persona física o moral o por la posibilidad de que los concesionarios pudieran integrarse como empresa integradora del transporte, sino que ha presentado modificaciones en la carga financiera, como se muestra en la [tabla 4.2](#). Particularmente, la exención de dos pasajes diarios a estudiantes, sin una compensación sólida en la tarifa o en el subsidio, afectó el equilibrio financiero de la concesión.

Tabla 4.2 Modificaciones a la carga financiera de concesión del TPU de Hermosillo

1972	2005	2011-2012	2013	2016	2017
Tarifa especial a estudiantes (50% de descuento)	Actualización de camiones	Tarifa especial a tercera edad y discapacitados, 2 pasajes gratuitos a estudiantes	En el orden de la Ley, pasajes gratuitos estudiantes y obligatoriedad del encendido de aire acondicionado de mayo a octubre	Eliminación del pago de subsidio por pasajes gratuitos a estudiantes	
Compensada con incremento a la tarifa ese año	Apoyo a la inversión, incremento de tarifa en 2006, y subsidio a la operación en 2008	Compensada con pago de subsidio intermitentes, con recursos de un préstamo contratado por el gobierno	No compensada con incremento de tarifa, solo legalmente con la fórmula de la tarifa técnica que no se aplica	Pago de subsidios a la operación y por pasajes gratuitos a estudiantes	Una bolsa de subsidio para todo el estado de 180 millones de pesos

Fuente: elaboración propia.

#### Actualización de tarifa

El artículo 4 de la Ley 149, citado anteriormente, establece que el servicio de transporte público se ofrece al público mediante una retribución en numerario, es decir, una tarifa. Como se muestra en la tabla 4.3, la tarifa del TPU en Hermosillo no se actualiza con la regularidad que supone el incremento en los costos.

Mediante el Boletín Oficial del 4 de marzo de 2011, el Legislativo le regresó la facultad de autorizar las tarifas de transporte al Ejecutivo estatal, facultad que duró muy poco en esta instancia, pero lo suficiente como para que el gobernador del estado suscribiera el acuerdo publicado el 31 de agosto de 2012, mediante el cual se actualizaron las tarifas del servicio de TPU en el estado de Sonora. El siguiente año, con la publicación del Boletín Oficial del 23 de diciembre de 2013, se estableció que la facultad de autorizar incrementos a la tarifa recaía en un organismo autónomo, creado para este fin: el Consejo Ciudadano del Transporte Sustentable del Estado de Sonora.

Otros artículos que se modificaron de la Ley 149 fueron el 88 y el 90; el artículo 88 eleva la gratuidad de dos pasajes diarios para estudiantes en días hábiles escolares a rango de Ley, y el artículo 90 presenta los conceptos y lineamientos que habrá de considerar y aplicar el Consejo Ciudadano en el momento de determinar las tarifas del transporte público urbano. De acuerdo con estas disposiciones, la fórmula establecida para la tarifa técnica integraría, en su cálculo, los subsidios y la reposición de camiones. La aplicación efectiva de la tarifa técnica significaría que se libera legalmente al gobierno de dicho pago; pero el costo político de tal implementación ya no recaería en el ejecutivo sino en el Consejo Ciudadano de la línea de transporte.

Después de cuatro años de haberse creado el Consejo Ciudadano, y de que no se modificara la tarifa en seis, en el Boletín Oficial del 6 de julio de 2017, se estableció una tarifa técnica de 11.96 pesos para quienes pagan pasaje completo y una de 6.83 pesos para quienes pagan tarifa especial, fundamentado en un aforo anual de 93 468 980 arribos; sin embargo, se autorizaron las tarifas que se muestran en la [tabla 4.3](#).

Tabla 4.3 Últimos incrementos a la tarifa del TPU en Hermosillo

Fecha	Agosto 21, 2000	Enero 3, 2002	Julio 10, 2006	Agosto 31, 2012	Julio 6, 2017 a febrero, 2020	
Montos	Ordinaria	Ordinaria	Ordinaria	Ordinaria	Ordinaria	C/aire \$9.00
	\$3.50	\$4.00	\$5.00	\$7.00		S/aire \$8.00
	Especial (estudiante)	Especial (estudiante)	Especial (estudiante)	Especial (tercera edad, discapacidad, estudiantes)	Especial (tercera edad, discapacidad, estudiantes)	
	\$1.75	\$2.00	\$3.00	\$4.00	\$5.00	
				Exenta	Exenta	
			2 pasajes de L-V a estudiantes	2 pasajes de L-V a estudiantes		
Periodicidad		2 años	4 años	6 años	5 años	

Fuente: elaboración propia.

### Subsidios

En el TPU de Hermosillo, el subsidio se ha otorgado tanto a la operación como a la tarifa, según las políticas establecidas por la gestión de gobierno en curso:

- Programa SUBA. Al no autorizarse un incremento anual a la tarifa, en los años 2008-2009, el gobierno subsidió la operación para cumplir con el programa de sustitución de unidades.
- Programa Bus Sonora. El subsidio no fue para la operación sino para la tarifa: a partir de 2011, se subsidiaron dos pasajes diarios gratuitos a estudiantes y se estimuló al uso de la tarjeta de prepago. Ambos dejaron de pagarse, primero el estímulo a uso de la tarjeta y luego el de los pasajes gratuitos a estudiantes (2014).
- Programa UNE. En 2016 se pagó un subsidio como apoyo a la operación al TPU por los incrementos en los precios de los combustibles, y se retomó el subsidio por los pasajes gratuitos a estudiantes. En 2017, una vez autorizado el incremento de la tarifa, se subsidia la operación, bajo una bolsa de 180 millones de pesos para todo el Estado.

A finales de 2018, ante la presión de los transportistas por un incremento en la tarifa y pago de subsidios pendientes, así como de los operadores de camiones por la falta de pago de prestaciones de servicios médico y para la vivienda, el gobierno del estado requisó la empresa. A partir del 29 abril de 2019, el gobierno concesionó el servicio de TPU a las empresas Movilidad Integral de Hermosillo, S. A. de C. V., y Administración Corporativa de Hermosillo, S. A. de C. V. El director general de transporte en Sonora informó ante los medios de comunicación que el análisis para otorgar las concesiones contó con la observación de las agrupaciones Vigilantes del Transporte, Hermosillo ¿Cómo Vamos?, Grupo Promotor Visión Hermosillo 2025 y Unión de Usuarios de Hermosillo, las cuales dictaminaron que las dos empresas cumplieron con los requisitos establecidos en la convocatoria y son las aptas para operar el servicio bajo el esquema propuesto por el Estado (comunicado de prensa del 23 de mayo de 2011, Secretaría de Comunicación Social del Gobierno del Estado de Sonora, <https://www.sonora.gob.mx/noticias/5751>).

## Incremento en la demanda

El incremento en la demanda del TPU se explica, en mayor medida, por el incremento en la cobertura de las rutas por el crecimiento de Hermosillo, pues al igual que otras ciudades del país, se caracteriza por un modelo 3D,<sup>16</sup> donde la ocupación territorial extendida y fragmentada tiene consecuencias en la movilidad de sus habitantes. En el cuadro 4 se muestra la evolución de la partición modal de los medios de transporte de Hermosillo, donde es preciso mencionar que el incremento que se aprecia en el transporte colectivo se debe, en parte, a que incluye tanto el TPU como el transporte de personal.

Tabla 4.4 Estudio de origen y destino de la ciudad de Hermosillo

Medio de transporte	2003	2015	Variación
Peatón	24.20%	5%	↓
Bicicleta	1.50%	3%	↑
Transporte colectivo (incluye transporte de personal)	28.60%	43%	↑
Automóvil	44.50%	48%	↑

Fuente: elaboración propia con información proporcionada verbalmente por la directora del IMPLAN Hermosillo, el 17 de marzo de 2017.

Cabe señalar que, al analizar los datos de los camiones operados por FEMOT en 2014, como parte de un estudio exploratorio al inicio de la investigación, no se vio reflejado que el programa implementado en ese entonces, Bus Sonora, haya incidido en un incremento del uso del transporte público colectivo, ya que solo fue evidente una tendencia cíclica por día de la semana, y un ligero aumento de esta variable al iniciar el periodo escolar a finales de agosto, correspondiente al caso 102 en adelante de los registros de la base de datos ([figura 4.1](#)).

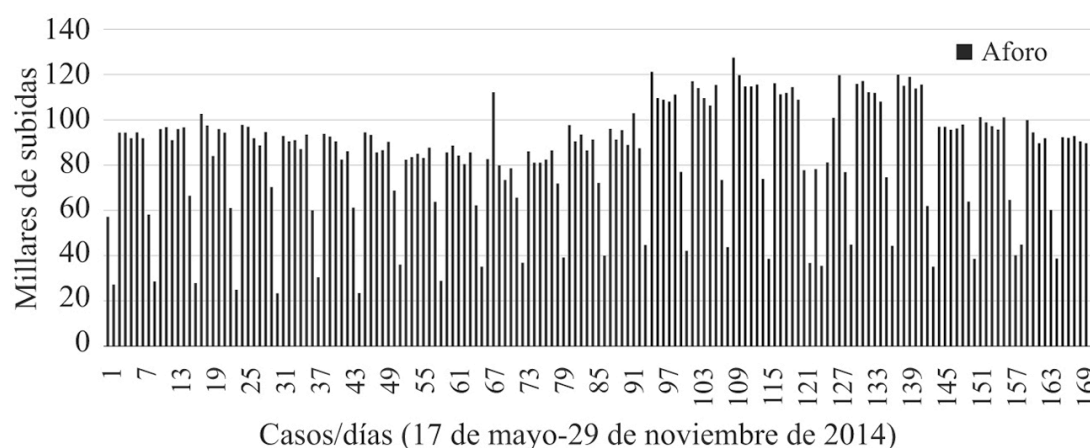
En fecha posterior al estudio estadístico, el presidente de SICTUHSA, José Luis Gerardo Moreno, en la entrevista realizada el 17 de marzo de 2017, señaló que, durante el sexenio 2009-2015, no se incrementó el uso de TPU, sino que más bien disminuyó por los conflictos que se presentaron con el gobierno del estado, que no permitieron mantener las frecuencias de paso; sin embargo, mencionó que sí se incrementó el transporte de personal promovido por las grandes empresas privadas. Esto último explicaría parte del incremento del uso del transporte colectivo que encontró el IMPLAN al comparar el estudio de origen y destino de 2015 con el de 2003, que incluía tanto el transporte público urbano como el de personal en el mismo concepto.

---

<sup>16</sup> El Centro de Transporte Sustentable de México, A. C., ha caracterizado el patrón de ocupación territorial de las ciudades de México como distante, disperso y desconectado, mejor conocido como el modelo de ocupación territorial 3D (CTS-Embarq México, 2010).



Figura 4.1 Aforo de camiones operados por FEMOT



Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por FEMOT.

Cabe señalar que datos estadísticos como el aforo, el número de camiones disponibles, el rendimiento de combustible y el costo por kilómetro no están disponibles en el portal de FEMOT o de la Dirección General del Transporte, lo que dificulta su actualización. Los datos aquí presentados requirieron de diversas visitas para su obtención y corresponde solo a una parte de los camiones que operaban en la ciudad en 2014, año en el que se realizó el estudio exploratorio referido en párrafos anteriores.

#### 4.1.2 Políticas públicas

En Sonora, las políticas de TPU están asociadas a programas sexenales, como se muestra a continuación:

##### Programa SUBA

La gestión estatal de Sonora 2003-2009 promovió el Programa de Modernización del Transporte Urbano de Ruta Fija SUBA. Según sus reglas de operación,<sup>17</sup> SUBA promovía acciones guiadas por las siguientes líneas estratégicas: organización, rediseño de rutas, sistemas de pago y control de ingresos, mejoramiento de infraestructura y sustitución de unidades (FEMOT, 2017). La sustitución de la totalidad de las unidades debería realizarse en un plazo máximo de dos años, contados a partir de la autorización del proyecto por parte del Consejo Directivo del FEMOT. Adicionalmente debería formalizarse el compromiso de renovar permanentemente las unidades de transporte, y definirse el mecanismo de garantía para que esto ocurriera, y se estableció que una unidad durara en operación, como máximo, durante su vida económica (cinco años). Para la autorización de proyectos, las reglas de operación establecían indicadores de impacto económico, social y ambiental.

La implementación del programa SUBA inició en el 2005 con la reorganización de concesionarios en empresas concentradoras e integradoras; sin embargo, en Hermosillo, los usuarios percibieron el arranque del programa el 22 de septiembre de 2007. Las 23 rutas cortas del SUBA sustituyeron las 19 anteriores, lo que generó inmediatamente conflictos y manifestaciones de los usuarios, quienes llevaron al entonces gobernador del estado, Eduardo Bours Castelo, a anunciar el 29 de septiembre de 2007 que gradualmente se retomarán

<sup>17</sup> Las reglas de operación del programa SUBA se publicaron en la Ciudad de Hermosillo, el 20 de octubre de 2005.

las rutas largas anteriores que atravesaban la ciudad (Notimex, Hermosillo: acepta Bours restablecer rutas de transporte, *La Jornada*, 29 de septiembre de 2007).

Un aspecto importante respecto a la operación del programa SUBA, según lo señalado por Medardo Chávez, concesionario líder en SICTUHSA (comunicación personal, 7 de marzo de 2017), era que dicho programa incluía una revisión anual de la tarifa; pero, al no cumplirse esta disposición, el gobierno del estado otorgó un subsidio a la operación que les permitió hacer frente a los pagos por financiamiento de autobuses. Este pago se suspendió con la administración de Guillermo Padrés en 2009, por lo que, aunado a la falta de incremento de la tarifa, provocó que la empresa SICTUHSA acumulara adeudos importantes en 2010, e iniciara una etapa en la que se agudizaron los conflictos en el TPU en Hermosillo.

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

El 15 de febrero de 2010, la Comisión de Transporte del Congreso del Estado atendió en audiencia pública a concesionarios de Hermosillo y Ciudad Obregón, quienes reiteraron el planteamiento hecho en diciembre de 2008 ante esa instancia, solicitar un incremento a la tarifa de transporte público, manifestando además, que el 27 de agosto de 2009, la anterior Legislatura solicitó al Gobierno del Estado que se realizara un estudio técnico para conocer la viabilidad de un aumento a dicha tarifa (Congreso del Estado, 2010).

El 15 de junio de 2010, la Comisión de Transporte del Congreso del Estado se reunió nuevamente con dirigentes de concesionarios para analizar la situación que prevalecía en SICTUHSA y el servicio a usuarios, principalmente, los factores de tarifa y el encendido del aire acondicionado en las unidades. En esa ocasión asistió Beatriz Paredones como representante de concesionarios, e informó que el anterior consejo administrativo de SICTUHSA se había manejado con poca transparencia, por lo que enfrentaban una situación financiera crítica (Congreso del Estado, 2016).

Estas audiencias a los concesionarios dieron resultados, pero no precisamente en el incremento de la tarifa, sino en el deslinde del Poder Legislativo de la facultad para autorizar las tarifas de transporte, según consta en el portal electrónico del Congreso del 29 de junio de 2010, día en que se clausuró el Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias del primer año de ejercicio constitucional de la 59 Legislatura.

Ya con la facultad sobre la actualización de las tarifas de transporte en el Ejecutivo, el 31 de agosto de 2012, en la edición especial número 10 del Boletín Oficial, se publicó el acuerdo emitido por el gobernador del estado, en el que se autorizaba, a partir del 1 de septiembre de 2012, el incremento de las tarifas del transporte público. En este marco de transferencias de facultades del Poder Legislativo al Ejecutivo estatal sobre la actualización de la tarifa, se implementó el Programa Bus Sonora.

#### Programa Bus Sonora

Una tarea difícil fue reunir información oficial relativa al programa Bus Sonora; incluso, no se encontraron las reglas de operación de dicho programa, por lo que se hizo una revisión de los medios de información. El comunicado de prensa del gobierno del estado del 23 de mayo de 2011 informó que el gobernador Guillermo Padrés, en la presentación el nuevo sistema de transporte en el estado Bus Sonora, anunció el transporte totalmente gratuito para todos los estudiantes, el subsidio de dos pesos a todos los sonorenses por igual que utilizaran el sistema de prepago automatizado, así como la implementación del Metrobús, que iniciaría operaciones en septiembre de 2012.

Posteriormente, el 24 de agosto de 2011, en una rueda de prensa, se presentaron las ocho etapas para implementar en Bus Sonora: 1) credencialización y subsidio de dos pesos para que la tarifa se mantuviera en cinco pesos; 2) gratuidad del pasaje de ida y vuelta para los estudiantes durante el calendario escolar; 3)

instalación de 40 unidades nuevas a partir de la segunda quincena de noviembre de 2011, y 30 autobuses más, a partir de marzo de 2012; 4) aumento de 30 camiones para Ciudad Obregón y 8 para Navojoa; 5) certificación de unidades a partir de octubre de 2011; 6) obligatoriedad de certificación para todas las unidades en circulación para el 2012; 7) definición de paradas de autobús a partir de noviembre de 2011 y colocación de pantallas informativas en el segundo trimestre de 2012; 8) colocación de buzones para los usuarios y establecimiento de una liga electrónica para que los ciudadanos conocieran en tiempo real la localización exacta del autobús, a partir de septiembre de 2012 (Dossier Político, 2011).

El tiempo mostró que varias de las etapas no fueron alcanzadas con oportunidad o definitivamente no se cumplieron, como las relativas a las paradas con pantallas de información y los buzones para quejas. Tampoco se cumplió con la implementación de Metrobús que se coordinaría con el programa Bus Sonora. Otro aspecto que llama la atención es que el arranque del programa fue en 2011, pero las normas de calidad se emitieron en 2012, así como el acuerdo que creaba el grupo de implementación del programa.

## El conflicto

Para definir si se incrementaría o no la tarifa, y si habría un esquema de rescate que evitara el monopolio del sistema de transporte, el 14 de febrero de 2011, la Comisión de Transporte del Congreso del Estado acordó solicitarle información actualizada al gobierno estatal relativa a la manera como se distribuyó el subsidio por 30 millones de pesos al servicio de transporte público durante el 2010, la situación de la deuda y el financiamiento a empresas que prestaban el servicio, y la capacidad de pago del usuario. Estos argumentos de los diputados sugieren que el crédito autorizado por el Congreso, originalmente, se consideró solo para el rescate de la cartera vencida de los concesionarios, y también que había interés por que el sistema de transporte no estuviera en manos de un solo grupo de concesionarios; sin embargo, los esfuerzos en los cambios en la Ley de Transporte que se realizarían más adelante no incluyeron modificaciones para evitar el monopolio, que solo fue enunciado sin emitir una reglamentación específica.

El 6 de diciembre de 2011, el Pleno del Congreso aprobó modificar el Decreto número 101, que había sido aprobado por esta Legislatura el 24 de marzo de 2011, para que el FEMOT pudiera contratar una o más líneas de crédito hasta por la cantidad de 600 millones de pesos para destinarlo a la realización de inversiones públicas productivas. El decreto original establecía que el crédito se destinaría, exclusivamente, para apoyar financieramente a los concesionarios que enfrentaban necesidades extraordinarias de liquidez, lo cual redundaría en beneficio de los usuarios, al mantener una tarifa justa y brindar un servicio de óptima calidad, entre otros aspectos. Sin embargo, luego de la modificación del decreto, el objetivo cambió para fortalecer la viabilidad jurídica y financiera del crédito, así como para liberar recursos públicos que permitieran apuntalar y consolidar el programa de transporte público gratuito en apoyo a los niños y jóvenes estudiantes de Sonora.

En la práctica, el ejercicio de estos préstamos causó observaciones de parte del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización (ISAF), ya que el organismo que debía estar a cargo del recurso, el FEMOT, no tenía información sobre su ejercicio, sino la Secretaría de Hacienda estatal, situación que se corroboró mediante la entrevista realizada el 11 de septiembre de 2015 a Víctor Armando Alcaraz Bernal, quien fuera director del FEMOT del 2010 al 2013, cuyo extracto se muestra en el [anexo 2](#).

El conflicto por los 600 millones de pesos puso en evidencia la falta de transparencia en el ejercicio de los recursos públicos por la gestión de gobierno 2009-2015, y, en consecuencia, problemas con la rendición de cuentas sobre dicho ejercicio, con en el posible fincamiento de responsabilidades a funcionarios de confianza nombrados por esa administración. También mostró que sería el Ejecutivo del estado, y no los concesionarios, quien dispondría del recurso para el rescate de la cartera vencida o la inversión en nuevas unidades, pero sin una ruta de navegación clara, transversal y de largo plazo. La falta de reglas de operación de Bus Sonora, la modificación de un dictamen del Congreso (10 meses después) para cambiar el objeto de un

crédito, la aplicación de la exención de dos pasajes a estudiantes soportado con recursos de un préstamo y formalizado hasta el siguiente año del inicio de su aplicación, los conflictos por el prepagó y la operación de autobuses por FEMOT, puso de manifiesto que el Ejecutivo estaba retomando la rectoría del servicio sin un esquema claramente definido de financiamiento, inversión y operación que apoyaran y alinearan a los diferentes actores para la modernización del transporte.

## El programa UNE

En 2016, la gestión de gobierno estatal 2015-2021 anunció un programa de rescate de la red urbana de transporte del estado (UNE), que, en su primera etapa, al igual que SUBA y Bus Sonora, contemplaba unidades nuevas en Navojoa, Hermosillo y Ciudad Obregón.<sup>18</sup> Como parte de UNE, en agosto de 2016, se inauguró la Unidad Base de Control y Análisis de Transporte (UBICA), para la localización satelital de camiones de TPU, a la que pueden acceder los usuarios mediante una aplicación para dispositivos electrónicos. Mediante este sistema, el gobierno mantiene una comunicación directa con las empresas para el seguimiento del Plan Operativo de Servicio, en cuanto al número de unidades disponibles. Este monitoreo se había anunciado para la octava etapa del Programa Bus Sonora en 2012; sin embargo, se puso en marcha cuatro años después.

Tabla 4.5 Programas de TPU en Hermosillo 2003-2017

Gestión estatal	2003-2009 SUBA	2009-2015 BUS SONORA	2015-2021 UNE
Situación encontrada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transporte desarticulado y desorganizado.</li> <li>• Esquema hombre-camión.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Monopolio del servicio.</li> <li>• Transferencias a concesionarios (subsidio) para el apoyo al programa SUBA.</li> <li>• Ausencia de normas que regularan costos y calidad, y una tarifa congelada desde hacía tres años.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de credibilidad en la autoridad por los conflictos por el pago del subsidio.</li> <li>• Tres empresas prestadoras del servicio, y FEMOT como operador de transporte.</li> <li>• Un Consejo Ciudadano del transporte cuestionado en 2015 por la posible aplicación de una tarifa técnica.</li> </ul>
Programa de reforma del transporte (política pública)	SUBA Profesionalización del servicio: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Organización por ciudad de los concesionarios.</li> <li>• Rediseño de rutas.</li> <li>• Sistemas de pago y control de ingresos.</li> <li>• Sustitución de unidades para tener un parque vehicular no mayor a 5 años.</li> </ul>	BUS SONORA <ul style="list-style-type: none"> <li>• Credencialización para acceso a subsidio a usuarios de tarifa completa.</li> <li>• Subsidio de dos pasajes diarios a estudiantes durante el calendario escolar.</li> <li>• En 2011, 40 nuevas unidades y, en 2013, 30 más para Hermosillo. Ciudad Obregón y Navojoa, 38 unidades respectivamente</li> <li>• En octubre de 2011, certificación de unidades, para que el 2012, no circulen unidades sin certificación.</li> <li>• Noviembre de 2011, definición de las paradas de las rutas, y en 2012, colocación de pantallas informativas en las paradas de autobús.</li> <li>• Sanción a los choferes que incumplieran la frecuencia de paso.</li> <li>• Colocación de buzones para calificar la calidad del servicio; las quejas se publicarían en el portal Bus Sonora para seguimiento.</li> <li>• Establecimiento de liga electrónica para el monitoreo de los autobuses a través de la página del Bus Sonora.</li> </ul>	UNE Unidad Especializada de Transporte Urbano <ul style="list-style-type: none"> <li>• Unidades Nuevas</li> <li>• Monitoreo de camiones</li> <li>• Profesionalización de choferes</li> <li>• Implementación de BRT</li> </ul>

<sup>18</sup> Según información del sitio electrónico <http://une.sonora.gob.mx/unetransporte/que-es.html>

Gestión estatal	2003-2009 SUBA	2009-2015 BUS SONORA	2015-2021 UNE
Implementación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se establecieron reglas de operación</li> <li>• Se asignaron recursos para apoyar a quienes se adhieran al programa de modernización</li> <li>• En 2006, la tarifa aumentó a \$5.00</li> <li>• El Congreso determina la tarifa.</li> <li>• A FEMOT se le asignaron funciones de supervisión.</li> </ul>	<p>No se encontraron reglas de operación publicadas, sólo lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Un año después de anunciado Bus Sonora, mediante acuerdo publicado en 2012, se integró un comité de implementación. Ese mismo año, SIDUE expidió las normas de calidad, y el Ejecutivo estatal, el acuerdo que autorizó el incremento de tarifa a \$ 7.00 y la tarifa gratuita de dos pasajes diarios a estudiantes.</li> <li>• Se aceptó la creación de nuevas empresas prestadoras del servicio, pero sin un esquema claro de apoyo financiero o modificaciones a la normatividad para evitar el monopolio.</li> <li>• Se asignaron funciones a FEMOT para la operación de 150 unidades de transporte adquiridas por el gobierno.</li> <li>• El Congreso transfirió en 2011 la facultad sobre tarifas al Ejecutivo, y a finales de 2013, a un consejo creado como organismo autónomo para ese fin.</li> <li>• Se registraron transferencias intermitentes por pago de subsidios a concesionarios, ya no para gastos de operación como en SUBA, sino por estudiante.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reuniones semanales en la Delegación del Transporte,</li> <li>• En 2016 se asignaron recursos por 180 millones de pesos para pago por concepto de subsidio a estudiantes y a gastos de operación.</li> <li>• Se rentaron los 150 autobuses que anteriormente operaba FEMOT a las empresas de concesionarios que invirtieran en nuevas unidades.</li> <li>• Establecimiento de una unidad de Monitoreo a cargo en lo administrativo de FEMOT y en lo normativo de la Dirección General del Transporte.</li> <li>• Se está buscando financiamiento para implementar el sistema BRT</li> </ul>
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integración de concesionarios en la empresa SICTUHSA para la operación del servicio y para relación laboral con operadores.</li> <li>• Creación de la Empresa COTHAPSA, con los mismos concesionarios para el manejo fiscal de los activos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interrupción del servicio el 3 de marzo del 2010 por SICTUHSA.</li> <li>• Conflictos entre concesionarios y gobierno por la falta de pago del subsidio por los pasajes gratuitos establecidos por este último.</li> <li>• Paro de choferes por falta de prestaciones.</li> <li>• Aplicación diferenciada en el subsidio a estudiantes. Sólo se aplicaba en Hermosillo y, a partir de junio de 2015, solamente por las unidades que operaba FEMOT.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incremento a 374 camiones la disponibilidad diaria en Hermosillo.</li> <li>• Disminución de la frecuencia de paso entre 12 y 18 minutos, según la ruta.</li> <li>• Sistema de monitoreo de camiones mediante la aplicación en teléfonos inteligentes de los usuarios.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Credencialización</li> <li>• Se sentaron las bases para el monitoreo de camiones, el sistema de prepago y la información estadística</li> <li>• No se pudieron establecer nuevas rutas por el conflicto en su implementación</li> <li>• Se creó un monopolio en Hermosillo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El subsidio por el uso de la tarjeta de prepago se dejó de aplicar en 2013.</li> <li>• Conflicto por la falta de transparencia en el ejercicio de dos créditos autorizados por el Congreso del Estado.</li> <li>• Surgimiento de otras empresas del transporte: SIENTE, que inició operaciones en 2014, dos años después de su separación de SICTUHSA; TUTSI con concesionarios de SIENTE (que luego se extinguió; concesionarios independientes y surgimiento de PORTUS que ha disminuido considerablemente su operación.</li> <li>• Creación del Consejo Ciudadano del Transporte Sustentable</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inicio de gestiones para obtener recursos para implementar un BRT.</li> <li>• En 2018 requisita de camiones e instalaciones por parte del gobierno del estado.</li> <li>• 2019, servicio prestado por dos empresas de transporte no constituidas por los concesionarios tradicionales.</li> <li>• Conflictos con el sindicato.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia con base en entrevistas e información documental.

La información del sitio electrónico sobre el TPU fue mejorada en lo general. En lo particular, solo por un periodo corto, enero-febrero de 2017, se presentaron estadísticas que incluían información sobre el ingreso por tipo de pago, y aforo por tipo de usuario. De la revisión del portal de transparencia, fue posible obtener información sobre las transferencias realizadas en 2016 a concesionarios, bajo dos conceptos: gastos de operación y subsidio a estudiantes. El gobierno anterior había dejado de transferir recursos por subsidios desde finales de 2013, y los recursos que transfirió hasta ese año fueron por concepto de los pasajes gratuitos a estudiantes (ver la tabla anterior).

#### 4.1.3 *Los actores*

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

#### Gobierno

##### a) La Dirección General del Transporte

La Dirección General de Transporte formalmente es la dependencia rectora del transporte público urbano y suburbano en el Estado. Esta instancia lleva el registro de las concesiones y cuenta con delegados en diferentes ciudades, con facultades para vigilar y sancionar el transporte según la Ley 149 de Transporte para el estado de Sonora y a la Norma Técnica de Calidad. En el organigrama, depende de la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano (SIDUR); pero se coordina con el secretario de Gobierno. De esta dirección depende la delegación del transporte de Hermosillo que supervisa directamente la operación diaria de los camiones en la ciudad.

##### b) El Fondo para la Modernización del Transporte

El FEMOT es un organismo público descentralizado creado mediante decreto publicado en el Boletín Oficial 12, Sección V, del 8 de agosto de 2001, cuyo objetivo es apoyar técnica y financieramente el desarrollo de proyectos específicos que procuren la modernización, calidad, seguridad, rentabilidad y eficiencia del servicio público de transporte.

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

#### Prestadores del servicio de transporte público urbano en Hermosillo

##### a) FEMOT

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

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

## b) SICTUHSA

Creada en 2006 para dejar atrás el esquema de hombre camión e integrar a los concesionarios en una empresa prestadora del transporte público para la ciudad de Hermosillo, como lo establecía el programa SUBA. El proceso de integración no fue fácil ni rápido, pues los concesionarios desconfiaban de la nueva forma de organización, de acuerdo con Medardo Chávez (comunicación personal, 7 de marzo de 2017). Su visión para 2013 era: “Consolidarnos como la única empresa de transporte urbano de Hermosillo, firmemente posicionada como líder en servicio, con colaboradores plenamente satisfechos, rentables y con negocios afines incorporados”. Esta visión se apegaba a las reglas de operación de SUBA que establecía tres tipos de empresas para el transporte público: una sociedad anónima de capital variable que opere como integradora, una sociedad anónima de capital variable, para el suministro y administración de las unidades de transporte y una empresa para el suministro y administración de los operadores.

La empresa para suministro de operadores no se estableció, ya que, si bien hubo recursos del programa para terminar las relaciones laborales existentes en el esquema hombre camión, los operadores y sus sindicatos no aceptaron un *outsourcing* o subcontratación para los contratos y quedaron en una relación directa obrero-patrón. La empresa estaba organizada por un consejo formado por los concesionarios, un administrador general y por los departamentos de Recursos Humanos, Flota, Operaciones y Administración (Landeros, 2014). Los concesionarios ceden su concesión para que la opere SICTUHSA a cambio de una rentabilidad que se da por concesión y no por unidad, ya que el número de camiones disponibles y en operación es inferior al número de concesiones. Los activos los administraba la empresa Concentradora de Hermosillo de Transporte Público (COHTAPSA), donde los concesionarios son los socios. Esta empresa se creó porque, en su momento, fiscalmente era conveniente manejar así los activos de los transportistas; pero a partir de la reforma fiscal del 2012 ya no fue rentable.

Al preguntarle al director de SICTUHSA, entonces, sobre los principales problemas de la empresa durante el sexenio 2009-2015, Chávez señaló la falta de pago del subsidio por parte del gobierno y la intervención para provocar una disidencia de concesionarios agremiados. Sobre la aportación de SICTUHSA al sistema de transporte, Chávez mencionó que habían disminuido los accidentes que ocasionaban los operadores de camiones, pues al dejar el esquema de hombre camión, ya no se competía por el pasaje y las frecuencias de paso eran más regulares, aunque reconoció que se alargaron un poco. También mencionó la actualización de camiones, pero por los problemas mencionados, esta actualización no se mantuvo. En la mesa directiva aparecían como vicepresidente Víctor Ibarra Gámez y Víctor Cornejo Campa como tesorero, quienes estarían laborando por dos años. Tanto Ibarra como Cornejo en 2012 se retiraron de SICTUHSA para formar la empresa SIENTE.

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

#### c) Empresa BEA

La empresa BEA fue contratada por los concesionarios para la prestación de servicios informáticos, que incluía el sistema de prepago de tarjetas, el conteo por barras en el ascenso y descenso de pasajeros y la información estadística para el pago del subsidio.

#### d) SIENTE

La primera organización que surge como alternativa a SICTUHSA fue SIENTE, la cual nace en 2012 con la participación originalmente de 121 concesionarios que se separaron de SICTUHSA; sin embargo, inició operaciones en el 2014, por las dificultades que tuvieron para acceder a créditos públicos para la adquisición de nuevas unidades. Esta situación y otras más, como los costos de mantenimiento, rotación de personal e incremento de los costos del diésel, afectaron la rentabilidad de la empresa y la permanencia de los socios. Cabe señalar que el número de socios para 2016 se redujo a 31. La estructura de la empresa estaba compuesta por un consejo de administración, con un gerente general, una persona en el despacho de unidades, uno de monitoreo en la tarde, mecánicos externos y 35 operadores, de acuerdo con Víctor Cornejo, gerente general y socio concesionario de la empresa (comunicación personal, 11 de octubre de 2016).

Esta empresa tenía la característica de que era integradora del transporte, pues los socios eran los concesionarios y participan en la organización. SIENTE operaba la línea 10, que, según entrevista con Ignacio Peinado, de la Unión de Usuarios de Hermosillo, era de las mejor evaluadas de acuerdo con sus encuestas, ya que prendía el aire acondicionado.

#### e) PORTUS

Otra empresa que prestó el servicio en Hermosillo fue PORTUS Intermodales, S. A. de C. V., que surgió en mayo de 2015, casi a finales del sexenio 2009-2015, para operar la ruta 18, una de las consideradas con buena rentabilidad. Cabe señalar que, a diferencia de las otras organizaciones, PORTUS era una empresa administradora del transporte cuyos socios eran diferentes a los concesionarios, es decir, que los concesionarios no formaban parte de la sociedad anónima ni de la administración de la empresa, sino que arrendaban su concesión a cambio de una renta mensual. Esta empresa no contaba con patios para pernocta propios y, de acuerdo con información proporcionada por su subgerente, Manuel Zamora (comunicación personal, 12 de octubre de 2016), ocupaba un predio de FEMOT. PORTUS realizaba directamente la contratación de personal y no tenía dificultades para mantener la plantilla de operadores.

### Usuarios

#### a) Unión de Usuarios de Hermosillo

La Unión de Usuarios de Hermosillo, A. C., que aporta un consejero al Consejo Ciudadano del Transporte Público Sustentable del estado de Sonora (CCTS), se fundó el 5 de noviembre de 1966. La Unión realiza reuniones periódicas los jueves, viernes, sábados y domingos, atendiendo a representantes y/o usuarios de las 24 zonas que tienen establecidas en la ciudad y que conforman su red. Ignacio Peinado, actual dirigente, mencionó que tienen registrados a más de 50 mil usuarios (comunicación personal, 20 de octubre de 2016), y que ellos realizan un monitoreo sobre el servicio de TPU con los usuarios que acuden a solicitar apoyo, y que los resúmenes de las encuestas las hace llegar al director general del Transporte.

Para Peinado, uno de los grandes problemas del transporte público urbano ha sido el monopolio y la anarquía del gremio. También refirió que es inaplazable mejorar la infraestructura urbana por donde transitan los camiones, mejorar las paradas y exigir a los concesionarios el cumplimiento de las frecuencias de paso. En opinión de Peinado, el gobierno no ha visualizado realmente la relación entre TPU y desarrollo urbano ni la importancia de la modernidad, con transportes BRT, transbordos y la inversión en campañas de



concientización para atraer más usuarios de transporte público. Desde su punto de vista, tanto la Dirección General del Transporte como FEMOT fueron indiferentes con la Unión de Usuarios durante el sexenio 2009-2015.

#### b) Vigilantes del Transporte

Vigilantes del Transporte surgió en 2011 en la red social Facebook. Tiene registrados 2 918 seguidores, entre los que se encuentran periodistas. También mantiene actividad en la red social Twitter (@vigiadeltrans). Alfonso López Villa, representante de esta asociación, registra una presencia constante en medios de comunicación abordando diferentes aspectos del transporte público. En agosto de 2016, Vigilantes del Transporte incorporó a su página electrónica un monitoreo sobre aire acondicionado en 228 camiones de transporte público urbano, el cual arrojó que 78% (179 camiones) encendía el aire acondicionado y 22% no (49 unidades sin aire).

#### c) Consejo Ciudadano del Transporte Sustentable del Estado de Sonora

El 14 de diciembre del 2013, el Congreso del Estado aprobó la Ley número 93, que adiciona una Sección VI, con un artículo 111 Bis, al Capítulo III del Título Cuarto de la Constitución Política del Estado de Sonora, para incluir el CCTS, como órgano autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. El CCTS, quedó instalado oficialmente el 13 de marzo de 2014, pero sin una sede oficial.

El CCTS presentó por primera vez información de Cuenta Pública Estatal para el ejercicio fiscal 2015. En la revisión correspondiente a dicho año, el ISAF realizó 24 observaciones parcialmente solventadas. Entre otras, destacan la falta de cumplimiento con la presentación de la información ante la Oficialía Mayor relativa al avance de sus procesos y proyectos autorizados; la eficiencia de los resultados de sus metas, y con la información complementaria presupuestal y financiera del periodo de enero a octubre de 2015, así como el incumplimiento con los ordenamientos que lo obligan a poner a disposición del público, ya sea en forma impresa o en sus respectivos sitios de Internet, por cualquier otro medio remoto o local de comunicación electrónica, o a falta de éstos, por cualquier medio de fácil acceso para el público, diversa información señalada en la Ley de Acceso a la Información Pública y de Protección de Datos Personales del Estado de Sonora, toda vez que no cuenta con Portal de Transparencia (ISAF, 2016).

En el trabajo de campo, pudo corroborarse que, a tres años de su instalación, el CCTS no contaba con un sitio electrónico para consultar sus actividades; además, el presidente y los consejeros no fueron accesibles, a pesar de las solicitudes realizadas a través de varios escritos enviados vía Internet (no tenían un domicilio público en el cual entregar el documento), y mediante llamadas telefónicas. Únicamente se pudo entrevistar al consejero representante de la Unión de Usuarios. En los grupos focales con usuarios, los participantes no tenían claro quiénes formaban el Consejo y cuáles eran sus funciones.

En el año 2015, el CCTS erogó 6 282 000 pesos y, para 2016, el presupuesto autorizado fue de 10.6 millones de pesos, cifra que se repitió en 2017, según el presupuesto de egresos publicado en el Boletín Oficial del 26 de diciembre de 2016, así como en los siguientes tres ejercicios presupuestales, por lo que se precisa reflexionar sobre la utilidad de este costo para el erario. Esta reflexión sobre la pertinencia del CCTS, nos lleva a preguntarnos qué se hace en otras ciudades para organizar el transporte y determinar la tarifa.

## 4.2 El transporte público urbano en León

El sistema de TPU de León, Guanajuato, de acuerdo con información proporcionada por Ing. Luis Enrique Moreno Cortés, director general de Movilidad (comunicación personal, 4 de noviembre de 2016), la ciudad de León es la única del país que opera bajo un sistema integrado.

#### 4.2.1 Antecedentes

### Cambios en la organización

De los antecedentes históricos del TPU de León que se muestran en el [anexo 3](#), se observa que Guanajuato pasó en 76 años de un Reglamento de Tránsito a una Ley de Movilidad, la cual se expidió el 18 de marzo de 2016 y estableció los principios de movilidad y sus principales finalidades.

Tabla 4.6 Cambios en la organización del TPU. en León, Guanajuato

Hombre-camión		Hombre-camión/empresas de concesionarios		La integración del transporte	
1934	1939-1940	1960	1994	1995	
Primer permiso de una ruta urbana	Permisos solo a personas físicas, máximo tres, y debían ser trabajadores auténticos del volante. Surge la Alianza de propietarios de automóviles y camiones	Se amplió a cinco permisos para personas físicas, dejando abierto el número para personas morales. Por primera vez se permitieron las sociedades, excepto las sociedades por acciones. El ejecutivo debería consultar a los permisionarios para la toma de decisiones	Se creó el sistema de atención ciudadana del TPU. Los gobiernos del estado y el municipio firmaron el primer convenio de colaboración, delegando funciones de planeación y control del TPU y suburbano. El municipio inició un programa de mejoramiento de rutas. Surgió la Subdirección de Transporte dependiente de la Dirección de Tránsito Municipal	1995	Se realizó la primera revisión físico-mecánica.
				1997	Se aprobó el Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial y Urbano, León hacia el Futuro, con una visión integral en las acciones para permitir una movilidad eficiente.
				1999	Acuerdo para el Sistema de Cobro Controlado Pagobús con 43 millones de pesos de inversión, 90% de los transportistas y 10% del municipio.
				2000	Se diseñó el Sistema Integrado de Transporte que inició operaciones como SIT-Optibús.
				2002	Se modifica la Ley, otorgándole facultades al municipio de León sobre concesiones, rutas y regulación del Transporte Público Colectivo urbano y suburbano que le permite instrumentar el Sistema Integrado de Transporte.
				2003	Inició operaciones el STI- Optibús.
				2008	Inicia la segunda etapa del SIT- Optibús.
				2010	Se inaugura la segunda etapa.
				2016	La Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus municipios.
				2016	Se inaugura la tercera etapa.
2017	Proyecto de la cuarta etapa.				

Fuente: elaboración propia con base en entrevistas y revisión documental.

En la [tabla 4.6](#) puede observarse, asimismo, que la historia reciente del TPU en León está marcada por la implementación del Sistema Integrado de Transporte Optibús, que incluyó planeación, modificaciones a la Ley para otorgar facultades al municipio como rector de este servicio, así como cambios en la organización de transportistas y en la distribución del espacio público en las principales avenidas, para establecer carriles confinados al uso de los camiones articulados de las rutas troncales.

## La determinación de la tarifa

A partir de las reformas realizadas en 2002, el municipio es rector del transporte público urbano y responsable de la actualización de la tarifa. De acuerdo con el ingeniero Moreno Cortés, esta tarifa se actualiza generalmente cada dos años, para lo cual se forma una comisión mixta compuesta por autoridades y concesionarios que analizan los costos. Una vez que se conoce el valor de los costos totales en que incurren las empresas transportistas, se divide el monto entre la demanda/paga de usuarios del sistema. El cociente es la tarifa técnica o de equilibrio.

En diciembre de 2016 se aprobó una nueva tarifa, cuyo documento base fue el denominado “Actualización de costos de operación y mejoras al servicio público de transporte urbano de León”, que tiene como objetivo “dar sustentabilidad, garantizar la regularidad, seguridad, incrementar la cobertura y elevar la calidad del servicio público de transporte urbano de León (Dirección General de Movilidad de León, 2017). Dicho documento incluyó tanto el análisis de los diferentes costos e ingresos, como la determinación de la tarifa técnica y de equilibrio, algunos análisis estadísticos, así como los compromisos contraídos; posteriormente, se incluyó en el portal del Sistema Integrado de Transporte SIT-Optibús. En la sesión ordinaria del Honorable Ayuntamiento de León de fecha 11 de julio de 2019, se aprobó una nueva actualización: 12 pesos para la tarifa general, 11 pesos para la tarifa general con tarjeta de Pagobús y 5.20 pesos para la tarifa preferencial (Milenio, 2019) que entrarían en vigor a partir del 13 de julio de 2019.

Cabe señalar que, en la revisión realizada en 2017 al portal transparencia del Ayuntamiento de León, encontramos el documento de análisis que acompañó al acuerdo para el incremento de tarifas. Dicho documento contenía las estadísticas específicas tales como kilómetros por ruta, pasajeros por ruta, resumen de costos por tipo de ruta, IPK por tipo de ruta. En dicho portal, también se encontraban en ese año las inversiones realizadas en el sistema. En revisión posterior (2019) tampoco encontramos un documento similar al que acompañó la actualización de tarifa previa.

## Incremento en la demanda

El municipio de León, con 1 578 626 habitantes (INEGI, 2015), alberga la localidad más poblada del estado, la ciudad de León de los Aldama. Al igual que otras ciudades medias, León ha tenido una tasa de crecimiento poblacional positivo;<sup>19</sup> sin embargo, este crecimiento es menor a la variación que registran los vehículos. En consecuencia, el índice de motorización se ha incrementado: el número de vehículos por cada mil habitantes en el año 2005 era de 202.85 y, para 2015, pasó a 317.52, lo que significa que, en 2005, había una proporción de 4.9 personas por vehículo, mientras que en 2015 fue de 3.1.

El Observatorio Ciudadano de León elaboró un cuadro con información al 2013, en el que se observa una tendencia ascendente del transporte público de 68% en 2009 a 71% en 2013, una ligera disminución del auto privado en la partición modal presentada de 26% en 2009 a 22% en 2013. No se muestra variación en el uso de la bicicleta, a pesar de los 101 km de ciclovías. Cabe mencionar que León es un municipio en el cual la movilidad en bicicleta es de las más altas en Latinoamérica (6.1% de los viajes que se realizan diariamente dentro de la zona urbana). Sin embargo, en el diagnóstico que se presenta en el Plan Municipal de Desarrollo, León hacia el futuro, Visión 2040, elaborado por el IMPLAN en 2014, se señala que hay: “Deficiencia en la infraestructura y desequilibrio entre los diferentes modos de movilidad, que privilegia al transporte privado por encima de la movilidad no motorizada y el transporte público” (IMPLAN, 2014, p. 77), debido a que:

---

<sup>19</sup> Desde 1995 hasta 2000, la población en el municipio de León crecía a un promedio anual de dos personas por cada 100 habitantes. Este crecimiento lo colocó por encima de los promedios nacional y estatal, y conservó dicha tendencia hacia el quinquenio 2010-2015, cuyo crecimiento promedio anual representó 1.9 personas de cada 100 habitantes (INEGI, 2015).

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

#### 4.2.2 Política pública. Sistema Integrado de Transporte-Optibus

##### La planeación urbana y el desarrollo del SIT-Optibus

Según el arquitecto Horacio Guerreo (comunicación personal, 8 de noviembre de 2016), exdirector del IMPLAN de León y del Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato (IMPLANEG), un punto clave para el surgimiento de este sistema se presentó en 1988, durante la administración de Carlos Medina Plasencia como presidente municipal de León (después gobernador del estado), cuando empezó a trabajarse en el Plan Integral de Vialidad y Transporte Urbano de León (PITUL), que se materializaría en 1989, en el que se dio la confluencia entre academia y administración pública. Este plan consistía en un Sistema de Administración de Pavimentos, un Sistema Centralizado de Semáforos, y la creación del IMPLAN y del Área de Transporte en 1994, dependiente de la Dirección de Tránsito del Municipio. Al inicio de la operación de este programa, básicamente, se puso un estándar de modernización de las unidades de transporte público urbano y se implementó un carril confinado al lado derecho de una parte del Bulevar López Mateos, vía principal de la ciudad. En 1995, se realizó el Estudio de Reestructuración de rutas, luego un Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial y, en 1999, el diseño del Sistema Integral de Transporte.

El 26 de septiembre de 2003, León inició las operaciones del primer Sistema Integrado de Transporte, que según los funcionarios entrevistados y los documentos revisados, ha servido de modelo para otras ciudades del país en la búsqueda de soluciones sustentables de movilidad: Metrobús en Ciudad de México (2005), Macrobús de Guadalajara (2010), Vivebús de Chihuahua (2013), Red Urbana de Transporte Articulado de Puebla (2013), Tuzobús de Pachuca (en desarrollo) y Acabús de Acapulco (2016), entre otros. Este comentario es pertinente incluirlo porque, independientemente de las siglas o de los trienios, este sistema de transporte es motivo de orgullo para los leoneses.

El SIT-Optibús estaba diseñado para realizarse en tres etapas. En la primera, el sistema constaba de dos estaciones de transferencia y una provisional, 26 km de corredores con carril exclusivo; 51 paradas intermedias; 52 unidades articuladas; tres rutas troncales, seis auxiliares y 31 alimentadoras; acceso a instalaciones y unidades en sillas de ruedas; pago único con múltiples opciones de destino (transbordos, 20 mil viajes con un solo pago), y ordenamiento vial (DGM, 2011).

La segunda etapa dio inicio el 20 de junio de 2008, con la colocación de la primera piedra de la estación San Juan Bosco; sin embargo, los trabajos se extendieron en tiempo y no fue, sino hasta 2009 que se reiniciaron los trabajos para la estación de transferencia mencionada, así como la micro estación Santa Rita, con cuatro kilómetros de carriles confinados a cuatro corredores, 10 nuevos paraderos y obras complementarias, que representaron una inversión de 373.6 millones de pesos del gobierno del estado y del municipio, y 260 millones de los concesionarios, quienes adquirieron 29 orugas y equipos para sistema de cobro con tarjeta (DGM, 2011). Finalmente, el 7 de agosto de 2010 se realizó la inauguración oficial de esta segunda etapa, con la ampliación de la operación a 100 rutas (anteriormente se operaba con 94 rutas, 40 del SIT y 54 convencionales). El 8 de agosto de 2010, iniciaron operación 69 rutas integradas al SIT (5 rutas troncales, 47 alimentadoras y 17 auxiliares) y 31 convencionales.

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

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

El ingeniero Moreno mencionó que la ciudad cuenta con 105 kilómetros de ciclovías. Al igual que en el Plan Municipal de Desarrollo, señaló que no se encuentran articuladas entre sí ni al sistema de transporte, si bien algunas de ellas sí pasan por las estaciones del SIT. Para la cuarta etapa se planeaba la construcción de 25 km más de ciclovías y su integración al sistema para avanzar hacia un sistema la movilidad urbana, no solo a uno de transporte público urbano y suburbano. También comentó acerca de la aspiración de trabajar en una *cultura de la movilidad*, dada su necesidad, aunque reconoció que era todo un reto.

Como se observa, este servicio se alineó a un plan a largo plazo que incluyó pasar de hombre-camión a empresas del transporte, y el diseño y puesta en marcha de un proyecto detonador que fue el sistema integrado de transporte con camiones tipo BRT en rutas troncales, el cual continúa su desarrollo. También incluye un cambio en la estructura institucional al crear el IMPLAN, la Dirección de Transporte y más tarde la Dirección General de Movilidad, así como el cambio de nivel rector del servicio del gobierno estatal al municipal.

#### 4.2.3 Los actores

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

#### Actores de gobierno

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

##### a) IMPLAN

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

El IMPLAN ha sido un organismo muy importante para la planeación del Sistema de Movilidad Urbana municipal, ya que generó lineamientos para que la administración municipal integrara a sus políticas un programa de transporte con visión a largo plazo. El IMPLAN participó activamente en la concepción general del SIT-Optibús en la definición de los criterios de imagen urbana y en la coordinación del proyecto ejecutivo de las estaciones intermedias (paraderos) y el proyecto de señalización del sistema.

Para el IMPLAN, los principales componentes son: las Rutas del peatón, la Red de ciclovías, el Programa Sistema Integrado de Transporte y el Programa de Vialidades e Intersecciones. El IMPLAN se mantiene como un actor clave en la modernización del SIT, ya que en las comisiones incorporadas al instituto están representados los sectores económico y social, cuya participación es fundamental para generar acuerdos con otras instituciones y acercarse a la ciudadanía (Instituto de Planeación Municipal de León, 2009, pp.60-63).

#### b) Dirección General de Movilidad

Esta dirección tiene su antecedente en la Dirección del Transporte, integrada en 1996 a la Dirección General de Tránsito del municipio de León. Actualmente la Dirección General de Movilidad (DGM) cuenta con la Dirección del Servicio de Transporte, la dirección de Control del Servicio de Transporte, la Subdirección del Servicio de Transporte, la Subdirección de Programación y Monitoreo, la Subdirección Jurídica, la Subdirección de Infraestructura, la Coordinación de Proyectos, la Coordinación de infraestructura, una Coordinación Administrativa, una Coordinación de Desarrollo T.I. y el Enlace de Comunicación Social.

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

- Programa Integral de Movilidad Sustentable-(PIMUS) que deberá incluir una matriz origen destino por modo de transporte, con propuestas para definir los planes de infraestructura vial que favorezcan la movilidad, el espacio público.
- Programa “Mejorando la movilidad peatonal” en coordinación con la Dirección de obras Públicas y del IMPLAN.
- Programa “Sistema de bicicleta pública”.

#### Los prestadores del servicio

##### a) Fideicomiso para la modernización del Transporte

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

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

De acuerdo con el ingeniero Moreno Cortés, director de general de Movilidad (comunicación personal, 4 de noviembre de 2016), el Fideicomiso ha contribuido con tecnología, uniformes para los operadores, compra de terrenos y construcción de instalaciones propias, bases de pernocta para las unidades, terminales de ruta y programas de capacitación para operadores, permisionarios y personal de las empresas, entre otras acciones. Asimismo, ha permitido que los concesionarios cuenten con un edificio propio desde el año 2001, para albergar sus oficinas y organismos.

En 2003, con la puesta en marcha del Sistema Integrado de Transporte, los concesionarios del transporte, a través de las diferentes empresas concentradoras que los agrupaban, se constituyeron como socios y formaron cuatro nuevas empresas para dar servicio en las rutas troncales, las cuales formaron la Red Optibús, con una inversión de 230 millones de pesos para la adquisición de 52 unidades articuladas.

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

Los transportistas también formaron un Fondo de Responsabilidad para la Protección Efectiva de Usuarios y Terceros. Para dar atención inmediata y efectiva de usuarios pasajeros, en los casos en que sufran accidentes a bordo de las unidades y a quienes resulten afectados en percances en donde participa el transporte urbano, con la aportación de todas las empresas, se formó el Fondo de Responsabilidad para la Protección Efectiva de Usuarios y Terceros. Se estableció un convenio con una institución hospitalaria con el propósito de lograr una atención médica rápida, oportuna y de calidad, y estar a la vanguardia en la atención en caso de tener percances viales.

#### b) Pagobús

Pagobús es el sistema de cobro con tarjeta inteligente que permite el pago de la tarifa preferencial a menores de 12 años, estudiantes y personas con capacidades diferentes, y seis transportes diarios gratuitos a los adultos mayores; así como la tarifa diferenciada en relación con la que se paga en efectivo.

Cabe señalar que León fue la primera ciudad en México en establecer el sistema de pago del transporte urbano, mediante la utilización de la tarjeta inteligente, con chip, sin contacto, y la segunda en América Latina. Posteriormente, otras ciudades han ido adoptando este sistema, entre otros, que ha dado buenos resultados. Para noviembre de 2016, fecha en la que realizaron las entrevistas, 60% de pago de pasajes de transporte público urbano se hacía por este medio. Para el manejo de este sistema de Prepago, al inicio de operaciones se estableció el “Fideicomiso para el Sistema de Cobro Controlado”, mediante el cual se maneja el recaudo de los ingresos que se captan en los Puntos de Recarga o Puntos de Venta Externos.

De la misma forma, se encarga del recaudo en las taquillas del SIT-Optibús y de las sucursales, donde se emite la tarjeta preferencial, personalizada, Pago Bus, que administra los recursos y los distribuye en las empresas de transporte: en las tradicionales, según las validaciones o pasajes que acredita mediante el uso de la tarjeta; en las cuatro convencionales, mediante el pago de kilómetros recorridos de las unidades articuladas que operan en las cinco rutas troncales.

Esta empresa cuenta con su propio centro de capacitación de operadores, autobús escuela, simulador de manejo y un programa definido de preparación de personal, con instructores especialistas en cada una de las materias que se imparten. También tiene un plan de evaluación continuo en cada una de las empresas que definen mes a mes a los mejores conductores, quienes son premiados mediante una ceremonia desayuno, a la cual acuden acompañados de sus familiares. Se les entregan vales de despensa a los más destacados, diploma y, en la premiación anual, se rifa un automóvil. Estas condiciones laborales de los choferes de las empresas del SIT-Optibús (autobuses articulados) no son las mismas que las de los choferes de ruta fija, lo que provoca una mayor rotación de personal en las rutas alimentadoras y auxiliares respecto a las rutas troncales, y representa un reto para el SIT.

Daniel Villaseñor Moreno, presidente de Pagobús, en entrevista realizada el 14 de noviembre de 2016 por la revista *Pasajero7*, señala que la relación Gobierno-transportistas ha sido una clave para el éxito:

A pesar de los pesares, sigue habiendo cambios de gobierno y cambios de personas. En el caso de León, hemos tenido la bella suerte de tener solo tres directores de Movilidad en 15 años: Luis Enrique Moreno Cortés, quien es el actual Director de Movilidad y sus antecesores, Fernando Tehuintle Basáñez y Amílcar López Zepeda, muy buenos directores los dos; pero creo que el secreto está en la buena comunicación entre autoridades y transportistas, y si esos dos no se llevan bien, ahí están los resultados en otros estados. A la distancia veo que ese ha sido parte del éxito y el secreto, la buena relación entre autoridad y transportistas. La información la tenemos nosotros, los transportistas, la certeza de la información la tenemos y la compartimos con ellos, ellos la trabajan y regresan con un plan de operación validado por nosotros. Tenemos gente que es experta, y les decimos si es viable o no dicho plan, y gracias a ello, hemos llevado bien hasta hoy lo que es el Optibús de León (*Pasajero7*, 2016).

## Usuarios

No encontramos información sobre alguna organización denominada Unión de Usuarios de León y no existe un consejo ciudadano del transporte, solo el Observatorio Ciudadano de León (OCL). De acuerdo con su portal electrónico, este último fue creado el 20 de enero de 2010 y está formado por un grupo de leoneses que creen que la base de los buenos gobiernos son los buenos ciudadanos. Su objetivo es:

Contribuir a la construcción de una sociedad civil más fuerte, más organizada, y más participativa, que influya de manera positiva en la vida comunitaria de nuestra ciudad. Nuestro propósito es observar y evaluar la actuación de los gobiernos en sus tres niveles y de la sociedad, y con ello, contribuir al mejoramiento de la gestión pública en bien de los ciudadanos (OCL, 2014).

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

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

## Otros grupos no formales

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



## Vigilantes del transporte en León

Este grupo, de acuerdo con información proporcionada en Facebook, fue creado por Rodolfo Morgan Estrada, el 14 de abril de 2014, con la finalidad de subir fotos, hacer críticas y expresar con total libertad experiencias en el SIT, así como del servicio de taxis. Actualmente cuenta con 122 miembros. El contenido de dicho sitio electrónico hace referencia a manifestaciones contra los incrementos, como las que se realizaron en 2014 cuando se incrementó un peso la tarifa, y en 2017.<sup>20</sup>

Como puede observarse en los diferentes apartados de este capítulo, la forma en que Hermosillo y León organizan y controlan los sistemas de TPU tienen particularidades, pero también similitudes y diferencias que requieren ser analizadas para encontrar patrones de explicación sobre su distinta evolución y los resultados alcanzados.

---

<sup>20</sup> *Vigilantes del Transporte de León*, página web. Recuperado de <https://www.facebook.com/groups/542542955863158/members/?order=date>.

## 5. ESTRUCTURAS E INSTITUCIONES DE TRANSPORTE PÚBLICO URBANO. DIFERENCIAS, SIMILITUDES Y PARTICULARIDADES

En este apartado se presenta el estudio comparativo del TPU de las ciudades de Hermosillo y León, donde se identifican diferencias, similitudes y particularidades a partir de las evidencias concretas descritas en el capítulo anterior. La guía del comparativo son las dimensiones de capacidad de respuesta, efectividad y resiliencia del modelo de Valores de la Buena Gobernanza Urbana, de Hendriks. Primero se muestra la síntesis y el contraste de las principales características de los dos sistemas de transporte; luego se analizan las diferencias, similitudes y particularidades encontradas. En la tercera y última parte se concluye que este servicio público coexiste en diversas combinaciones institucionales, una más favorable que otra a la gobernanza, reflejada en la forma de organizar sus capacidades y controlar los resultados de política pública.

### 5.1 Características principales en perspectiva

Con la información recabada sobre los antecedentes, las políticas públicas y los actores de las dos unidades de análisis, se elaboró la [tabla 5.1](#), la cual contiene el comparativo de las principales características de los sistemas de transporte de Hermosillo y León.

La tabla anterior sintetiza características descriptivas de los dos sistemas de TPU en estudio. Las dos primeras columnas corresponden a las tres dimensiones y sus subdimensiones del modelo de Hendriks. La tercera columna muestra las características determinadas para operacionalizar el modelo, buscando, primeramente, hacer una descripción con la narrativa recogida a través de diferentes instrumentos, es decir, parte de las preguntas contenidas en las guías, tanto de los grupos focales como de las entrevistas semiestructuradas a los actores individuales, corresponden a preguntas descriptivas. También las fuentes documentales se analizaron a partir de nodos que corresponden a las características mostradas en el cuadro y que guiaron la codificación de la información. Cabe señalar que, en ese proceso, algunos nodos emergieron o cobraron mayor protagonismo.

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

Tabla 5.1 Principales características de los sistemas de TPU de Hermosillo y León

D*	Subdimensión	Características	Hermosillo	León	
Capacidad de respuesta	Toma de decisiones	Autoridad responsable	Dirección General de Transporte gobierno del estado	Dirección General de Movilidad, gobierno municipal	
		Leyes	Ley de Tránsito en (1937) a Ley de Transporte (1972 y hasta la fecha)	Reglamento de Tránsito (1939-1940) a Ley de Tránsito y Transporte (1970) a Ley de Movilidad (2016)	
		Discurso de funcionarios	Transporte público urbano	Movilidad urbana	
		Actores del transporte público	Gobierno del estado a través de la DGT, FEMOT, empresas concentradoras del transporte, Consejo Ciudadano del Transporte, usuarios	Gobierno municipal a través de la Dirección General de Movilidad, Empresa Administradora Pagobús y empresas concentradoras del transporte, usuarios	
		Expide tarjeta de prepago	FEMOT (gobierno del estado)	Pagobús (Empresa de Concesionarios)	
		Determina las rutas	Dirección General del Transporte (gobierno del estado)	La Dirección de Movilidad (municipio)	
		Tarifa	Monto	\$ 7.00 en efectivo y con credencial*	\$ 7.30 con credencial, \$ 9.00 en efectivo**
			Tipo	Social-política El gobierno transfiere recursos a las empresas concentradoras del transporte por subsidios a estudiantes y, a partir del 2016, también a la operación	Técnica Las tarifas preferenciales, exentas y normales tienen una ponderación en la fórmula demanda/paga para la tarifa de equilibrio o técnica. Hasta 2016 el gobierno no subsidiaba la tarifa, a partir de 2017, subsidia parcialmente las tarifas exentas a adultos mayores
			Determinada por	Consejo Ciudadano del Transporte, Organismo público autónomo creado en 2014. De 2011 a 2013 - Ejecutivo estatal De 2002 a 2011 - Congreso del Estado	Comisión técnica formada por representantes del ayuntamiento y de los concesionarios, convocados cuando se solicita revisión de tarifa. Aproximadamente cada dos años
			Subsidios	100% dos pasajes diarios de lunes a viernes a estudiantes con credencial. A partir del tercer pasaje, paga \$4.00 Tercera edad y discapacitados son subsidiados con \$ 3.00 por pasaje	100% seis viajes diarios a personas de la tercera edad con credencial, Estudiantes y discapacitados con credencial pagan \$ 3.70 sin límite de viajes
Capacidad de respuesta	Cogestión	Prestadores del servicio	Dos empresas integradoras, una administradora y, hasta 2016, FEMOT (gobierno) presta el servicio en rutas en circuitos que atraviesan la ciudad	Empresas integradoras del transporte en rutas alimentadoras y auxiliares y empresa administradora, Pagobús, formadas las empresas integradoras.	
		Fondos para modernización	Formado con fondos públicos, operado mediante un organismo público descentralizado	Formado con aportaciones de los concesionarios, operado a través de la empresa administradora del transporte	
Efectividad	Valor agregado	Transbordos	No existen, se consideran como nuevo abordaje	Sin costo. Se permiten al hacer transferencias en estaciones y micro-estaciones y entre el sistema articulado (Orugas) y rutas alimentadoras y auxiliares	
		Tipo de unidades	De ruta fija	BRT (articulados) De ruta fija (alimentadoras y auxiliares)	
		Percepción de usuarios	Evolución del servicio	Cíclica por sexenio	Evolutiva por etapas
			Principales quejas	Frecuencia de paso, aire acondicionado, rutas, inadecuada relación costo-calidad, atención de los choferes	Frecuencia de paso, inadecuada relación costo-calidad, atención de los choferes, cambio de rutas.
			Calificación general	Cinco (grupo focal con usuarios) Siete (representante Unión de usuarios)	Siete (grupo focal con usuarios)
			Mejoras	Transporte gratuito a estudiantes	Camiones
		Tecnología	Sistema GPS para monitoreo de unidades	Pantallas de información al interior de las orugas, acceso para sillas de ruedas de la estación al camión de ruta troncal	
		Condiciones p/modos no motorizados	No hay conectividad con ciclovías	Se planea adicionar una cuarta etapa para integrar al SIT con las ciclovías existentes y por construir	

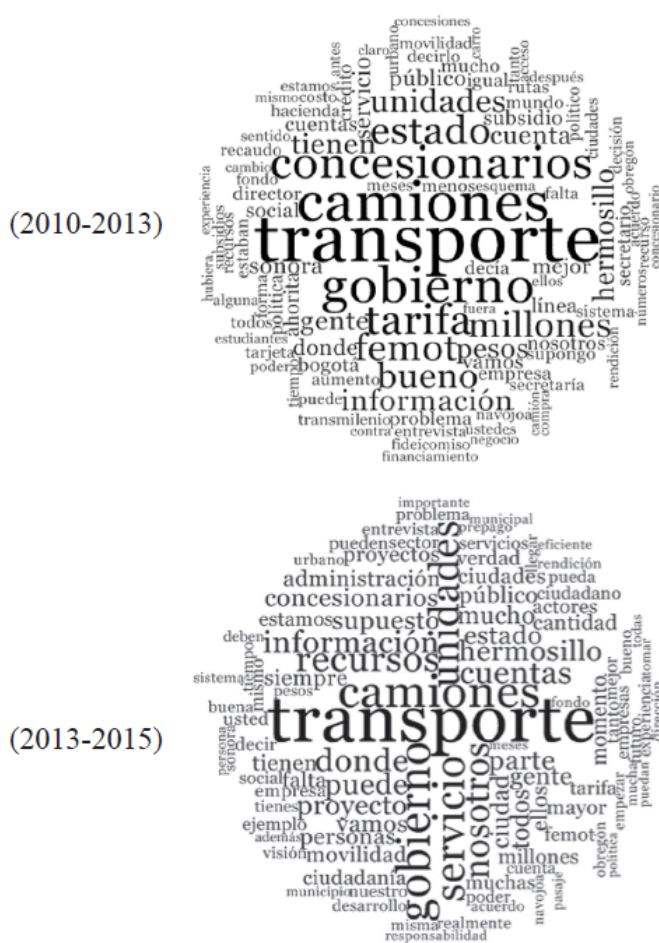
D*	Subdimensión	Características	Heramosillo	León	
Resiliencia	Estabilidad dinámica	Días de interrupción del servicio	Varios durante el sexenio 2009-2015	Ninguno	
	Sustentabilidad	Financiamiento	Camiones	Concesionarios y compra directa de 150 camiones por FEMOT en 2014-2015	Concesionarios
			Subsidio	Por transferencias de gobierno	Mediante la tarifa, se incluye en su cálculo.
			Operación	Bus Sonora no apoyó el financiamiento a la operación, a diferencia del programa anterior (SUBA) y el subsecuente (UNE)	Mediante la tarifa
		Infraestructura	Gobierno	Gobierno	

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

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

Aunque las entrevistas se analizaron en forma detallada para calificar los indicadores que se abordan en el siguiente capítulo, en este apartado presentamos las figuras 5.1 y 5.2 con las nubes de palabras de las entrevistas de dos directores de FEMOT de Sonora, así como del director general de Movilidad de León, obtenidas mediante el programa NVivo 11.

Figura 5.1 Marcas de nube de las entrevistas a directores de FEMOT



Fuente: elaboración propia con base a entrevistas realizadas en septiembre de 2015.

Figura 5.2 Marca de nube de la entrevista al director general de Movilidad de León



Fuente: elaboración propia con base a la entrevista realizada el 4 de noviembre de 2016.

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

En los discursos de los funcionarios de Sonora, “movilidad” no aparece como palabra frecuente, en cambio, sí aparecen los términos “camiones”, “gobierno”, “concesionarios”. Cabe señalar que el perfil del director de Movilidad es de un ingeniero civil con maestría en transporte, mientras que uno de los directores de FEMOT es publicista y, el otro, contador público.

Respecto a las características en la dimensión Efectividad, encontramos que el sistema de León sí cuenta con transbordos sin costo adicional y camiones tipo BRT en su oferta de transporte, y en Hermosillo esto solamente quedó plasmado en un proyecto que a la fecha no ha sido desarrollado. Otro aspecto para analizar en esta dimensión fue la percepción de los usuarios obtenida mediante grupos focales. Si bien no es posible hacer generalizaciones a partir de la información recabada, los datos permiten ver cómo se construye la opinión de los usuarios, pues revela datos a mayor profundidad que tienen que ver con sus experiencias de vida cotidiana, que forman un discurso colectivo. Por ejemplo, una de las preguntas que surgió a partir de la discusión fue sobre el medio de transporte que usarían si tuvieran a su disposición cualquiera de las opciones, y la respuesta del grupo de la Unión de Usuarios de Hermosillo – compuesto por trabajadores asalariados y amas de casa– fue que solicitarían el servicio de UBER, o bien, un transporte público de calidad. Al preguntarles por qué no optaron por el automóvil, mencionaron su alto precio y el costo de su mantenimiento.

Los grupos focales con estudiantes de nivel profesional, usuarios del transporte público urbano, tanto en León como en Hermosillo, respondieron que preferirían el automóvil y el servicio de UBER.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Las limitaciones materiales y de tiempo en la ciudad de León y el hecho de que no encontráramos una organización como la Unión de Usuarios de Hermosillo, limitó las posibilidades de otro grupo focal en esta ciudad, adicional al de estudiantes.

Esto parece darle la razón a Alcántara (2010) en relación con que la movilidad es un factor más de desigualdad y que las vías solo son medios colectivos de consumo para los que tienen acceso a diversos medios de transporte.

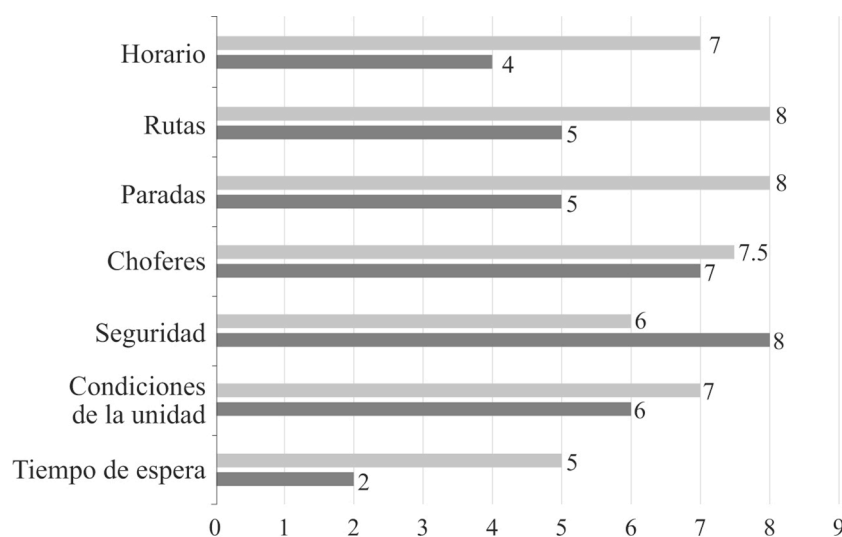
En el caso mencionado del grupo focal de la Unión de Usuarios, se denota una limitación en el acceso a diferentes medios de transporte en su vida cotidiana, en particular, el transporte individual, pues, no obstante las bajas calificaciones otorgadas en cuanto al tiempo de espera y de viaje y calidad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

Cabe señalar que las preguntas principales con las que se abrió discusión en los grupos focales<sup>22</sup> tuvieron que ver con la calidad del servicio del transporte público: horarios, rutas suficientes, paradas, choferes, tiempo de espera para abordar, percepción de seguridad, que son características en las que coinciden distintas fuentes para recabar la opinión de usuarios (ENCIG, 2015; *El Poder del Consumidor*, 2013). La escala fue de 1 a 10 para mayor facilidad de los entrevistados, quienes expresaron en lo individual sus opiniones; pero se les pidió asignar calificaciones en forma colectiva sobre cada rubro.

La [figura 5.3](#) muestra que Hermosillo obtuvo una percepción más alta en seguridad. La calificación de los choferes fue casi similar (Hermosillo 7, León 7.5), así como en cuanto a las condiciones de las unidades (Hermosillo 6, León 7). Una diferencia de 3 puntos o más se observa en los rubros Horario (Hermosillo 4, León 7), Rutas (Hermosillo 5, León 8), Paradas y Tiempo de espera.

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

Figura 5.3 Calificación en grupos focales del TPU



Fuente: elaboración propia con base en los grupos focales.

<sup>22</sup> De acuerdo con Mundó (2002), el objetivo de un sistema de transporte público es “el traslado eficiente, cómodo y seguro de personas entre los distintos lugares donde se emplazan y desarrollan las actividades urbanas, facilitando la integración entre ellos” (p. 209).

Tabla 5.2 Comparativo de aplicaciones en los TPU de Hermosillo y León

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

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

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

Otro contraste lo encontramos en las aplicaciones informáticas, a partir de las observaciones realizadas. La [tabla 5.2](#) muestra que los dos sistemas de transporte coinciden en el uso de tarjetas de prepago y en los dispositivos para contar arribos en las puestas de los camiones. La diferencia es que, en Hermosillo, las tarjetas de prepago son expedidas por el gobierno a través de FEMOT y, en León, por la empresa Pagobús. Hermosillo tiene aplicaciones novedosas en cuanto a dispositivos de cobro en las unidades y la ubicación de dichas unidades por GPS con la respectiva *App* a disposición de los usuarios. En León, la página electrónica de la Dirección General de Movilidad muestra las rutas, frecuencia y el tiempo estimado del recorrido escogido.

En Estabilidad Dinámica y Sustentabilidad encontramos en el sistema de transporte de Hermosillo que las entrevistas y la revisión de medios dieron cuenta de la interrupción del servicio o la disminución significativa de los camiones disponibles en ciertos periodos del sexenio 2009-2015. En León no se encontraron evidencias de interrupción del servicio, solo problemas con la frecuencia de paso en horas pico, especialmente en las rutas troncales por la sobresaturación de las unidades articuladas (orugas). En cuanto a la adquisición y financiamiento de unidades en León, esta actividad corresponde a las empresas de concesionarios, según entrevista del 4 de noviembre de 2016 con el director general de Movilidad. Cabe señalar que en el acuerdo tarifario para 2017 (Dirección General de Movilidad de León, 2017) se detallan los costos estimados de operación y los compromisos a partir del incremento en la tarifa, en los que se establece la renovación de camiones por parte de los concesionarios, entre otros. Para el acuerdo 2019, el compromiso fue renovar 32 autobuses, y 72 para 2020.

## 5.2 Diferencias

### 5.2.1 Diferencia en la agencia de la política local de TPU

Las diferencias que observan las unidades de análisis en la agencia de la política local sobre las limitaciones estructurales condicionan su capacidad de respuesta y la generación de un valor agregado.

En ausencia de un marco de política metropolitana nacional o estatal que apoyara el desarrollo de la movilidad urbana sostenible, León pudo realizar esfuerzos de abajo hacia arriba, es decir, desde lo local, para dar forma a una política de transporte público urbano planeada por etapas más allá de trienios o sexenios, que inició en los años 90 y que ha venido consolidándose hasta la fecha, lo que implicó:

- a) la planeación del transporte público ligada a la planeación urbana, bajo un concepto de movilidad urbana y la gestión de esos proyectos para su inclusión en los planes de desarrollo y operativos;
- b) la reorganización de los transportistas hacia empresas integradoras orientadas a la sostenibilidad del sistema mediante la tarifa;
- c) modificaciones al marco institucional formal<sup>23</sup> otorgando la rectoría del servicio al municipio, y
- d) la inversión de recursos públicos para proyectos específicos, principalmente de infraestructura de acuerdo con las etapas proyectadas.

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

Hermosillo, por su parte, es la ciudad capital y también la de mayor población y peso económico de la entidad; pero no tiene rectoría sobre el servicio de transporte público urbano, ya que es de competencia estatal. En este contexto, y luego de que en 2005 se pasara de hombre-camión a empresa concentradora, se actualizara el sistema de cobro a través de tarjetas e iniciará la habilitación de aire acondicionado en los autobuses, parecía lógico avanzar hacia una mayor oferta en el transporte público; sin embargo, la iniciativa del Ayuntamiento de Hermosillo, anunciada en 2011, relativa a la implementación de un sistema BRT que se integraría en 2012 al programa Bus Sonora, no prosperó porque las acciones estatales no estaban alineadas con la iniciativa del municipio para atraer los recursos federales necesarios para este propósito, de acuerdo con Guadalupe Peñúñuri Soto, directora del IMPLAN Hermosillo (comunicación personal, 17 de marzo de 2017). Esto significa que los esfuerzos municipales por modernizar el servicio pudieron y pueden, en el futuro, ser excluidos por la dinámica que opera en los niveles institucionales más altos, como son el gobierno estatal y el federal, en este caso, por los recursos que implica y la acreditación de facultades para obtener los recursos. Asimismo, un programa estatal de transporte público urbano podría no estar alineado con las

---

<sup>23</sup> Los cambios institucionales formales. Organizacionales, legales, fortalecimiento de lo local al facultarse al municipio de León sobre concesiones, rutas y regulación del transporte público urbano colectivo, que permitió gestionar recursos e instrumentar el SIT-Optibús, así como planear y administrar recursos, en coordinación con otras dependencias.



inversiones en el desarrollo urbano municipal, sobre todo, en ausencia de una planeación urbana a largo plazo. Esto no solo cuestiona las capacidades y esfuerzos de gestión, sino los arreglos institucionales formales e informales alrededor de una política de transporte.<sup>24</sup>

### *5.2.2 Diferencias en la cogestión y la toma de decisiones*

Las diferencias en la cogestión y en la toma de decisiones, en las que intervienen los principales actores de cada sistema de TPU, impactan la efectividad y sustentabilidad del sistema. En León, se dio una relación entre cambios en la organización de transportistas e implementación del sistema integrado de transporte, con autobuses BRT como proyecto detonador, que ha permitido que el aforo y la tarifa garanticen un sistema sostenible que reduzca los riesgos de suspensión del servicio. La tarifa de León es más alta que la de Hermosillo; sin embargo, sí permite transbordos. La diferencia era de dos pesos en 2017 y de tres en 2019. Los apoyos a la operación, según la entrevista al director general de Movilidad de León, son inversiones en infraestructura prevista en las etapas del SIT-Optibús que significan gastos por única ocasión.

En Hermosillo, el gobierno del estado, rector del transporte, implementó un programa basado en la actualización de camiones y la tecnología para el cobro; sin embargo, lo hizo sin un plan a largo plazo ni un proyecto, como la introducción de camiones tipo BRT, que permitiera avanzar hacia una tarifa técnica para la sostenibilidad del sistema por medio de ingresos propios, a partir de una mejora del servicio, dado los problemas políticos alrededor de los incrementos de tarifa. Los aportes del programa Bus Sonora fueron los cambios a la Ley para hacer obligatorio el encendido del aire acondicionado y la exención de pago a estudiantes de dos pasajes diarios. Si bien este último representa un ahorro para la población, se tradujo en una deuda para el gobierno y la amenaza latente de la disminución de camiones disponibles en caso de que los concesionarios no recibieran las transferencias de recursos por el pago de subsidios.

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

Una diferencia más la encontramos en la tarifa. En León se actualiza, en promedio, cada 2.5 años (la última se aplicó a partir de enero de 2019); en Sonora, las últimas actualizaciones fueron en 2006, 2012 y 2017. En León, sólo en los periodos de revisión, se forma una comisión de funcionarios municipales y representantes de concesionarios que analizan los costos para, posteriormente, someter a Cabildo un acuerdo tarifario. En Sonora permanece como competencia estatal; pero han cambiado las instancias facultadas para determinar la tarifa: el Congreso del Estado de 2002 a 2010, seguido del Ejecutivo estatal (que decretó la tarifa de 2012) y, en diciembre de 2013, con las modificaciones a la Ley de Transporte, el Consejo Ciudadano del Transporte Sustentable, organismo autónomo creado para este fin y para emitir normas de calidad. Este organismo cuesta 10 millones de pesos anuales, según el Presupuesto de Egresos propuesto por el Ejecutivo y autorizado por el Legislativo.

---

<sup>24</sup> En Hermosillo, el cambio de hombre-camión a empresa concentradora fue en 2005 con el programa SUBA que antecedió a Bus Sonora. La revisión de la tarifa debería ser anual, por lo que, al no cumplirse, el Gobierno del Estado subsidió a la operación. Al cambiar la administración en 2009, el subsidio se suspendió, lo que aunado a la falta de incremento de la tarifa provocó que la empresa SICTUHSA acumulara adeudos e iniciara una etapa aguda de conflictos en el TPU de Hermosillo. El sexenio 2009-2015 no recibió ni desarrolló un plan de largo plazo para el TPU, ni reglas de operación del programa Bus Sonora. Estas circunstancias, y el hecho de que el propio gobierno, a través de FEMOT, operara una parte del servicio, evidenció la falta de un esquema claro de financiamiento, inversión y operación que alineara a los diferentes actores por encima de los intereses de grupo (Fuente: revisiones documentales y entrevistas realizadas entre 2015 y 2017).

También difiere la exención de pago de tarifas. En 2011, con el Programa Bus Sonora, se anunció la gratuidad de dos pasajes diarios a estudiantes, el Gobierno del Estado pagaría ese subsidio a los concesionarios. En los hechos, la intermitencia primero y después la falta de pago provocaron múltiples conflictos entre concesionarios y autoridad que afectaron la frecuencia de paso, al disminuir el número de camiones disponibles bajo el argumento de la falta de recursos para su mantenimiento. En diciembre de 2013, se otorgó categoría de Ley a los pasajes gratuitos a estudiantes, incorporando su cálculo en la fórmula de la tarifa técnica que, a la fecha, no se aplica. León, por su parte, incorporó la gratuidad a los adultos mayores en el acuerdo tarifario de 2014, sin que mediara pago de subsidio.

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

### **5.3 Similitudes**

#### *5.3.1 Asimetría en el poder y participación de actores*

Los dos sistemas registran una asimetría en el poder y participación de actores. Tanto en León como en Hermosillo, los usuarios del servicio tienen poca participación en el diseño e implementación de las políticas de TPU. En León no detectamos organizaciones en seguimiento permanente al TPU; la revisión de medios solo mostró organizaciones que se manifestaron en contra de los incrementos en la tarifa. Por su parte, el IMPLAN desarrolló una metodología para incorporar la participación ciudadana en la construcción del Plan Municipal de Desarrollo que incluye el tema del TPU. En León, esto supone cierta subsidiariedad a los usuarios por la relación academia-planeación-gobierno, en la que la participación guiada por el IMPLAN ubica a la autoridad como el gran árbitro de esa participación.

En Hermosillo, el Consejo Ciudadano del Transporte Sustentable, a pesar de su denominación y de estar conformado por representantes de diversos sectores, es más un consejo de expertos que de representación, pues no tiene una metodología para incorporar la participación de la sociedad y, hasta 2017, tampoco un sitio electrónico donde se pudieran revisar sus acciones. Incluso, hasta 2016, no tenía una sede a donde dirigir o entregar un oficio. Cabe señalar que en Hermosillo encontramos evidencias de ciertas acciones no sistematizadas y a iniciativa de los ciudadanos: la Unión de Usuarios realiza encuestas que entrega a la Dirección General del Transporte y uno de los integrantes de los denominados Vigilantes del Transporte mantiene actividad permanente en redes sociales y en medios de comunicación.

Es importante mencionar que, tanto en León como en Hermosillo, los participantes en grupos focales manifestaron que nunca habían sido consultados sobre el tema. Entonces, el diálogo más evidente se da entre representantes de concesionarios y autoridad para llegar a acuerdos, o desacuerdos en algunas ocasiones, como en Hermosillo, donde los conflictos afectaron el servicio.

#### *5.3.2 Monopolios en la prestación del servicio*

En ninguno de los dos sistemas de transporte se aprecia, en el periodo estudiado, que pudieran cancelarse concesiones por no tener el mismo número de unidades operando que de concesiones autorizadas, dado el esquema de empresas integradoras o concentradoras del transporte. También encontramos que ambos

sistemas enfrentan una monopolización fáctica del servicio por ese esquema de empresas concentradoras e integradoras de concesionarios que representan el contrapeso real al gobierno. Es preciso aclarar que, en el caso de León, las entrevistas y la revisión de medios no manifestaron que ese contrapeso se tradujera en conflictos permanentes que amenacen el servicio, ni siquiera en el periodo 2012-2015, cuando la gestión del gobierno municipal de León estuvo a cargo de un partido distinto al que gobernaba cuando se conformaron las empresas concentradoras del transporte. En el sexenio 2009-2015 de Sonora, se cuestionó el monopolio de la empresa SICTUHSA y, si bien surgieron otras empresas (SIENTE, PORTUS), no se emitió una reglamentación para evitar el monopolio. Más adelante trataremos de explicar cuál es un elemento que diferencia o favorece la capacidad en León para resistir los efectos del monopolio.

#### 5.4 Particularidades

Un hallazgo peculiar fue que el sistema más desarrollado de transporte no sea el que utilice la tecnología más avanzada para el cobro a bordo de los camiones o para la ubicación de dichos camiones. En Hermosillo, los choferes no tienen contacto con el efectivo, pues utilizan un dispositivo que, además de reconocer la tarjeta de prepago, tiene un contador electrónico del efectivo. En León,<sup>25</sup> los camiones de rutas alimentadoras y auxiliares todavía usan cajas de madera con compartimentos para las monedas. Además, en Hermosillo, a partir de 2016, los usuarios pueden ubicar los camiones en tiempo real con una aplicación electrónica; en León, la página oficial muestra los tiempos estimados de frecuencia de paso y duración de viaje. La ventaja principal del monitoreo de autobuses, mediante una aplicación que muestre su ubicación en tiempo real, es el seguimiento puntual de la eficiencia del programa operativo de servicios, lo cual se invalida si no se aplican las sanciones correspondientes.

Por todo lo anteriormente expuesto, luego de analizar las características principales de los sistemas y comparar las capacidades de organización, respuesta (*inputs*) y efectividad (*outputs*), así como los poderes compensatorios reflejados en la resiliencia (estabilidad dinámica y sostenibilidad –resultados del sistema), corroboramos que los sistemas de transporte y los niveles de gobierno coexisten en diferentes combinaciones institucionales (Hendriks, 2014; Pierre, 2005). Esto no es un problema en sí, sino que los resultados obtenidos son diferentes, por lo que la buena gobernanza del TPU se observa sensible a los cambios en la disposición de la estructura institucional determinada en cada sistema, de tal manera que las distintas combinaciones institucionales que dan forma e instrumentan la política pública de TPU y su gestión entre actores públicos y privados, y distintos niveles de gobierno, son clave para establecer los arreglos de gobernanza necesarios para alcanzar los objetivos planteados.

---

<sup>25</sup> De acuerdo con la observación participante de noviembre de 2016.

## 6. CAPACIDADES DE ORGANIZACIÓN, RESILIENCIA Y CONTRAPESOS. MIDIENDO SUS RESULTADOS

A continuación, se presentan los resultados de la investigación en dos apartados, uno con las mediciones obtenidas mediante la aplicación del modelo de Buena Gobernanza de Hendriks y otro en el que se interpreta esa información. El primer apartado se divide, a su vez, en cinco puntos que corresponden a las dimensiones del modelo. Cada uno incluye figuras con la calificación alcanzada por variable, de acuerdo con el nivel de cumplimiento de los indicadores y su ponderación. El detalle de las mediciones se muestra en anexos. Las dimensiones Capacidad de Respuesta, Efectividad y Resiliencia se analizaron comparativamente, y las dimensiones Justicia Procesal y Contrapesos, en la unidad de análisis principal, es decir, el sistema de TPU de Hermosillo, como se señaló en la metodología. En el segundo apartado se interpreta la información y se muestra la proximidad al modelo. La discusión se realiza con la guía de los objetivos específicos para responder al planteamiento y validar hipótesis.

### 6.1 Los resultados de la aplicación del modelo

#### 6.1.1 Capacidad de Respuesta

Esta dimensión examina cómo los actores del transporte público urbano representan a la sociedad y participan en la toma de decisiones, así como en su organización. Recordemos que en el modelo de Hendriks, la buena gobernanza se considera sensible en el grado y la forma en que se han organizado la representación, participación, accesibilidad y apertura.

En esta investigación, la Capacidad de Respuesta está determinada por las subdimensiones Participación en la toma de decisiones y Organización de la cogestión de este servicio público. La primera subdimensión está asociada con las variables Equilibrio en la participación de actores, Interacción ciudadanos-organizaciones representativas, Capacidad de lo local y Coordinación de las instancias de gobierno relacionadas.

La segunda subdimensión, Cogestión, está relacionada con las variables Competencia en el sector, Promoción de la competencia en el sector, Ruta de navegación y Organización de las empresas. En la [tabla 6.1](#) se muestra el nivel de cumplimiento de indicadores.

En esta tabla se observa que, en el periodo estudiado (2009-2015), en variables como Participación en la toma de decisiones, los usuarios son el actor con menor participación, ya que solo lo hacen en la determinación de rutas; que en la determinación de las inversiones en Sonora, solo participa el gobierno, y en León tienen participación gobierno y concesionarios, esto apoyado en un plan por etapas. Respecto a quién determina el programa operativo de servicios, en Hermosillo, por los conflictos por el subsidio, se redujo el número efectivo de camiones en circulación. Respecto a la interacción con los ciudadanos, ninguno de los dos sistemas refleja evidencia de ello. En cuanto a capacidad local y gestión con niveles de gobierno, León refleja un mayor cumplimiento del indicador, ya que, como se mencionó en los capítulos 4 y 5, pudo modificar su estructura institucional para fortalecer el poder de lo local en materia de transporte y canalizar inversiones a ese rubro, mediante la consolidación del primer sistema integrado de transporte en el país.

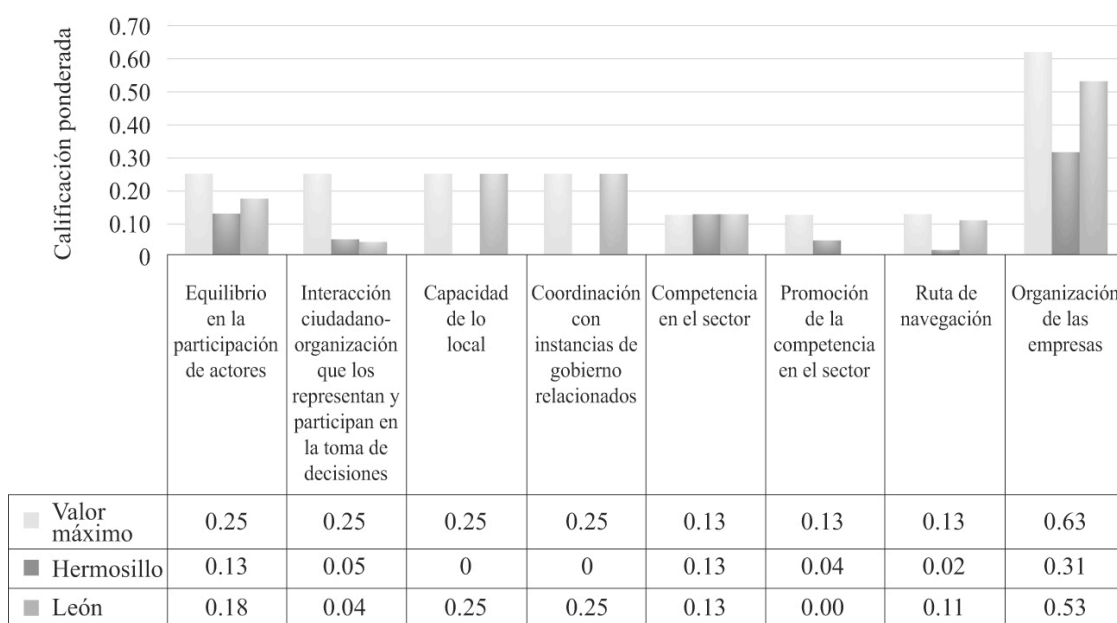
Tabla 6.1 Evaluación de la Capacidad de Respuesta

Dimensión: Capacidad de respuesta		Calificación del indicador						Ponderación		
	Variable	Hermosillo			León			Valor máximo	Hermosillo	León
	Pregunta	Gobierno	Concesionarios	Usuarios	Gobierno	Concesionarios	Usuarios			
Subdimensión	Participación en la toma de decisiones							0.050	0.050	0.050
	¿Quiénes participaron en las decisiones sobre rutas?	1	1	1	1	1	1			
	¿Quiénes participaron en la determinación de la tarifa?	0.5	0.5		0.5	0.5		0.050	0.017	0.017
	¿Quién determinó las inversiones?	1	0		1	1		0.050	0.025	0.050
	¿Quién determina los rescates financieros?	0.5	0.5		0.5	0.5		0.050	0.025	0.025
	¿Quién determina el programa operativo de servicio?		0		1			0.050	0.000	0.017
		Interacción del sistema con ciudadanos y/u organizaciones que los representan	Sí	No	Indirecto	Sí	No	Indirecto		
Toma de decisiones	¿El sistema tiene evidencia de mecanismos de consulta ciudadana?		0				0.5	0.083	0.000	0.042
	¿Existen evidencias de la participación de usuarios en la determinación tarifa/frecuencia de paso?			0.5		0		0.083	0.042	0.000
	¿Los usuarios o sus organizaciones pueden influir realmente en la determinación de la tarifa?			0.05		0		0.083	0.004	0.000
	Capacidad de lo local	De arriba abajo	De abajo arriba		De arriba abajo	De abajo arriba				
	¿Poder desde arriba o desde abajo?	0				1		0.250	0.000	0.250
	Coordinación de niveles de gobierno	Sí	No	Poco	Sí	No	Poco			
	¿Se apoyaron proyectos de iniciativa municipal?		0		1			0.125	0.000	0.125
	¿Es evidente la relación de los proyectos de TPU con los planes de desarrollo urbano?		0		1			0.125	0.000	0.125
Cogestión	Competencia en el sector	Gobierno	Una sola empresa	Varias empresas	Gobierno	Una sola empresa	Varias empresas			
	¿Quiénes prestan el servicio?	0		1			1	0.125	0.125	0.125
		Sí	No	No todas	Sí	No	No todas			
	¿Surgieron nuevas empresas de TPU en el sexenio?	1				0		0.042	0.042	0.000
	¿La normatividad limita el monopolio?		0			0		0.042	0.000	0.000
	¿Se contó con esquemas de financiamiento para nuevas empresas?		0			0		0.042	0.000	0.000
	Ruta de navegación									
	¿El Programa de TPU es parte de un plan estratégico de largo plazo y transversal?		0		1			0.031	0.000	0.031
	¿El programa de transporte consideró aspectos de organización de las empresas?		0		1			0.031	0.000	0.031
	¿Se promovieron acciones para profesionalizar las empresas?		0				0.5	0.031	0.000	0.016
	¿Las empresas tienen definidos misión, visión y objetivos?			0.5	1			0.031	0.016	0.031
	Organización de las empresas									
	¿Las empresas tienen fondo para contingencias y/o fideicomiso para la modernización y la renovación de camiones?		0		1			0.125	0.000	0.125
	¿Las empresas pagan impuestos y prestaciones?			0.5	1			0.125	0.063	0.125
	¿Las empresas promueven un mejor reclutamiento de sus empleados?			0.5			0.5	0.063	0.031	0.031
¿Las empresas capacitan a sus empleados?			0.5	1			0.063	0.031	0.063	
¿Todas las empresas tienen pernocta y taller?			0.5	1			0.125	0.063	0.125	
¿Todos los camiones cuentan con dispositivo de cobro y sensores para conteo por barras?	1					0.5	0.125	0.125	0.063	
							Total	2.000	0.657	1.466
							%	100%	33%	73%

Fuente: elaboración propia con base en información documental, entrevistas y observaciones.

En cuanto a la subdimensión Cogestión, la variable Competencia en el sector muestra que ninguno de los dos sistemas de TPU han promovido una mayor participación, si bien en Hermosillo surgieron otras empresas, y el mismo gobierno, a través de FEMOT, prestó el servicio, continuó una con la mayoría de las rutas y concesionarios agrupados; incluso, al cambiar el sexenio, en un inicio los autobuses del FEMOT fueron subarrendados y operados por esta empresa, aunque más adelante el servicio fue requisado y posteriormente asignado a dos nuevas empresas (esto último no forma parte de este estudio). En el cuadro se observa también que el sistema de TPU de León, a diferencia del de Hermosillo, sí cuenta con un plan a largo plazo que incluye la organización de empresas, además de que se ha considerado su profesionalización. En cuanto a su organización, las empresas de Hermosillo no cuentan con un fondo para la renovación de autobuses, y, de acuerdo con la revisión de medios y las entrevistas con sus dirigentes, han tenido problemas en el pago de prestaciones de los trabajadores, debido a contrariedades financieras. Además, salvo en la inducción al puesto, no evidenciaron un programa de capacitación a empleados. La síntesis de las mediciones de esta dimensión se muestra en la [figura 6.1](#).

Figura 6.1 Capacidad de Respuesta.  
Evaluación por variable



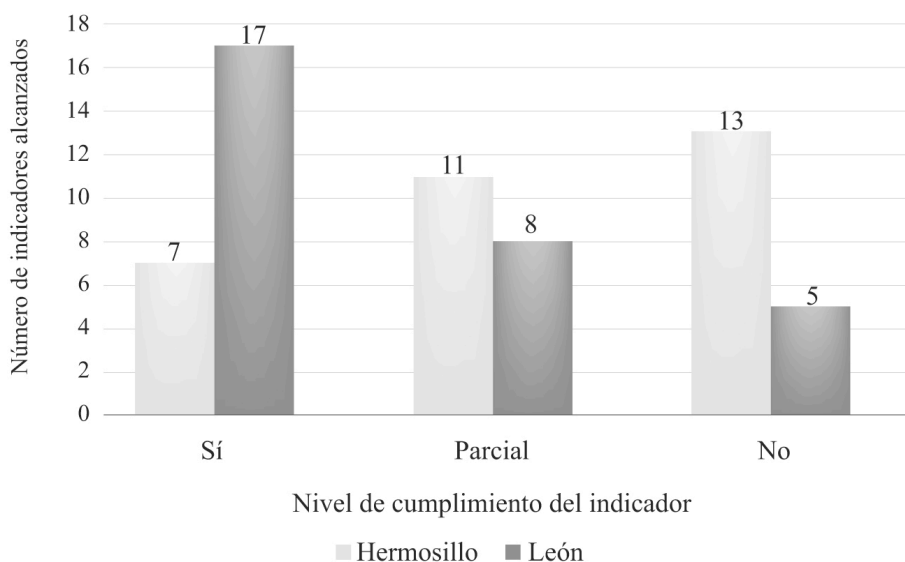
Fuente: elaboración propia con base en información obtenida en trabajo de campo.

En la [figura 6.2](#) se observa que Hermosillo cumplió con 23% de los indicadores (7), en 33% obtuvo una calificación media del cumplimiento (11) y en 43% no cumplió con los indicadores (13). León, por su parte, cumplió con 57% de los indicadores (17), obtuvo cumplimiento parcial en 27% (8) y no cumplió en 17% (5). Los detalles se muestran en el Anexo 5.

Los resultados de esta dimensión hacen evidente que los dos sistemas requieren mejorar la interacción con los ciudadanos, así como promover la competencia en el sector, para evitar monopolios. Hermosillo requiere, además, de una ruta de navegación a través de la planeación a largo plazo con una visión de movilidad urbana y de mejora del servicio con la profesionalización de las empresas. Además, necesita incrementar la oferta de transporte público, ya que, de acuerdo con el estudio de origen y destino de 2015 y de movilidad 2017-2018, se muestra la viabilidad de dos rutas para de camiones de tránsito rápido, lo que

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

Figura 6.2 Capacidad de Respuesta.  
Cumplimiento de indicadores



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

### 6.1.2 Efectividad

Para evaluar qué tan eficazmente se actúa sobre las demandas del servicio y se produce un valor agregado, las variables analizadas fueron Mejoras en el sistema de transporte público urbano, Uso de nuevas tecnologías y aplicaciones y Percepción de los usuarios, relacionadas con 18 indicadores, como se muestra en la [tabla 6.2](#). Hermosillo cumplió con dos indicadores, en cinco alcanzó nivel medio y en 11 no cumplió. León, por su parte, cumplió con siete, con cuatro no y en cinco alcanzó nivel medio (anexo 6). León tiene áreas de oportunidad en la inversión en nuevas aplicaciones para la ubicación de camiones en tiempo real, así como el sistema de cobro en los camiones de rutas alimentadoras y auxiliares. León mostró efectividad en la incorporación de más rutas al SIT, lo que posibilitó mayor número de transbordos con un solo pago, en la promoción del uso de modos de transporte no motorizado (ampliación de ciclovías y proyectos de conexión al SIT), en el alcance de las metas planteadas en el Programa de Transporte y en la percepción de la evolución lineal y ascendente del sistema. En Hermosillo, en cambio, donde los avances han sido cíclicos por sexenio y programa, que decaen cuando las unidades requieren mayores costos de mantenimiento, los usuarios solo reconocieron una evolución constante en la renovación de las unidades.

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

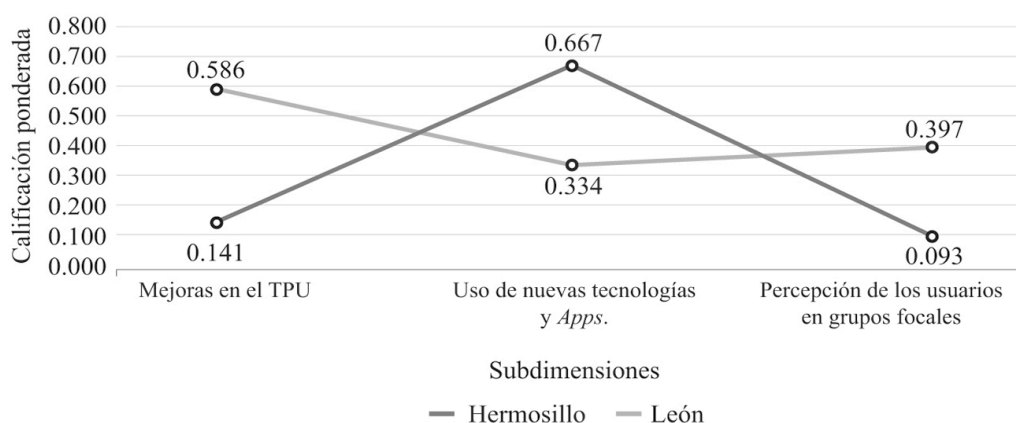
Tabla 6.2 Evaluación de la Efectividad

Dimensión: EFECTIVIDAD		Cumplimiento del indicador						Ponderación		
Subdimensión	Variable	Hermosillo			León			Valor máximo	Hermosillo	León
	Pregunta	Sí	No	Parcial	Sí	No	Parcial			
Valor agregado	Mejoras en el TPU									
	¿Se incrementó la oferta de transporte público urbano?		0		1			0.055	0	0.055
	¿Disminuyó la frecuencia de paso?		0			0		0.055	0	0
	¿Se promovieron transbordos con un mismo pasaje?		0		1			0.055	0	0.055
	¿Hubo ahorros para los usuarios?			0.5			0.5	0.055	0.0275	0.0275
	¿Se realizaron acciones para promover el uso de modos de transporte no motorizados?		0		1			0.222	0	0.222
	¿Se alcanzaron las metas planteadas en el Programa de TPU?			0.5	1			0.226	0.113	0.226
	Uso de nuevas tecnologías y App									
	¿Se aplicaron nuevas tecnologías?	1					0.5	0.667	0.667	0.3335
	Percepción de los usuarios en grupos focales									
	¿El tiempo de traslado ha disminuido?		0			0		0.037	0	0
	¿El tiempo de espera ha disminuido?		0			0		0.037	0	0
	¿Los camiones urbanos están en buenas condiciones?			0.5	1			0.037	0.0185	0.037
	¿Los viajes en transporte público son cómodos?			0.5			0.5	0.037	0.0185	0.0185
	¿Estás de acuerdo con las rutas?		0		1			0.037	0	0.037
	¿Estás de acuerdo con el horario?		0				0.5	0.037	0	0.0185
	¿El TPU es seguro?	1					0.5	0.037	0.037	0.0185
	¿Piensas que es adecuada la relación costo calidad de la tarifa?		0			0		0.037	0	0
¿Qué calificación le otorgas al TPU en general?			0.5			0.5	0.037	0.0185	0.0185	
¿Ha mejorado el TPU en la ciudad?		0				0.5	0.166	0	0.083	
¿La calidad del servicio depende del sexenio o del trienio?		0		1			0.166	0	0.166	
							Total	2	0.9	1.316
							%	100%	45%	66%

Fuente: elaboración propia con base en información documental y entrevistas.

En la [figura 6.3](#) se muestra gráficamente la medición de la efectividad de los sistemas de Hermosillo y León por subdimensión.

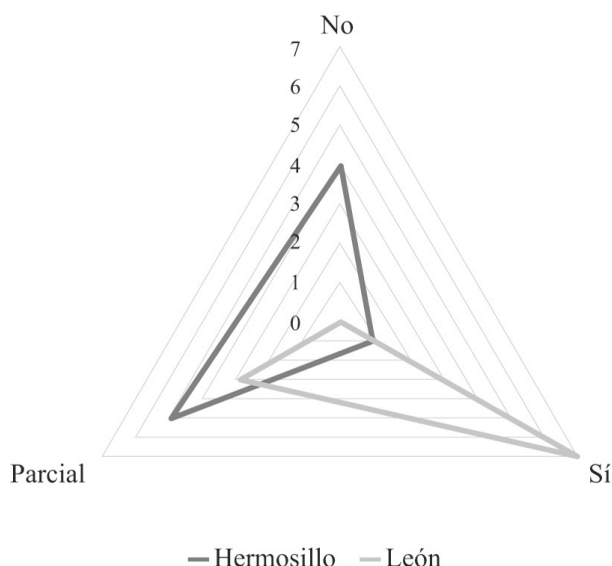
Figura 6.3 Efectividad. Evaluación por variable



Fuente: elaboración propia con base en la información de campo.



Figura 6.4 Resiliencia. Cumplimiento de indicadores



Fuente: elaboración propia con base en la información de campo.

### 6.1.3 Resiliencia

Para analizar los resultados como sistema y la robustez de la manera en que el sistema está constituido, es decir, la Resiliencia, se analizaron las subdimensiones Estabilidad dinámica, asociada con tres variables y cinco indicadores, y la Sostenibilidad asociada con cuatro variables y cinco indicadores. Del total de los 10 indicadores de Resiliencia, Hermosillo cumplió con uno, medianamente con cinco y no cumplió con cuatro. Por su parte, León cumplió con siete y en tres alcanzó un nivel medio, como se muestra en la [figura 6.4](#). Esto hace que la Resiliencia sea la dimensión donde se alejan más los dos subsistemas, ya que León alcanzó 90% de la calificación máxima ponderada, en comparación con 33% de Hermosillo.

Los detalles se muestran en la [tabla 6.3](#), pero en general indican que el sistema en Hermosillo es menos resiliente que León, porque su calificación en la variable Estabilidad Dinámica se afectó al presentarse evidencias de paro del servicio o disminución significativa de camiones disponibles;<sup>26</sup> asimismo, porque se alteró el equilibrio financiero de la concesión<sup>27</sup> por el pasaje gratuito a estudiantes que, si bien fue compensado por transferencias de recursos, al ser intermitentes o suspendidas, afectaron el servicio al alargar las frecuencias de paso.

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

<sup>26</sup> Se registró un paro de servicios el 3 de marzo de 2010 (por la muerte de un líder de transportistas en Ciudad Obregón) y, en diversos periodos del sexenio, disminuyó el número de camiones disponibles por falta de pago de subsidios; además, hubo amenazas de paro por la falta de pago de prestaciones a operadores (entrevista José Luis Gerardo Moreno, presidente de SICTHUSA, el 15 de marzo de 2017).

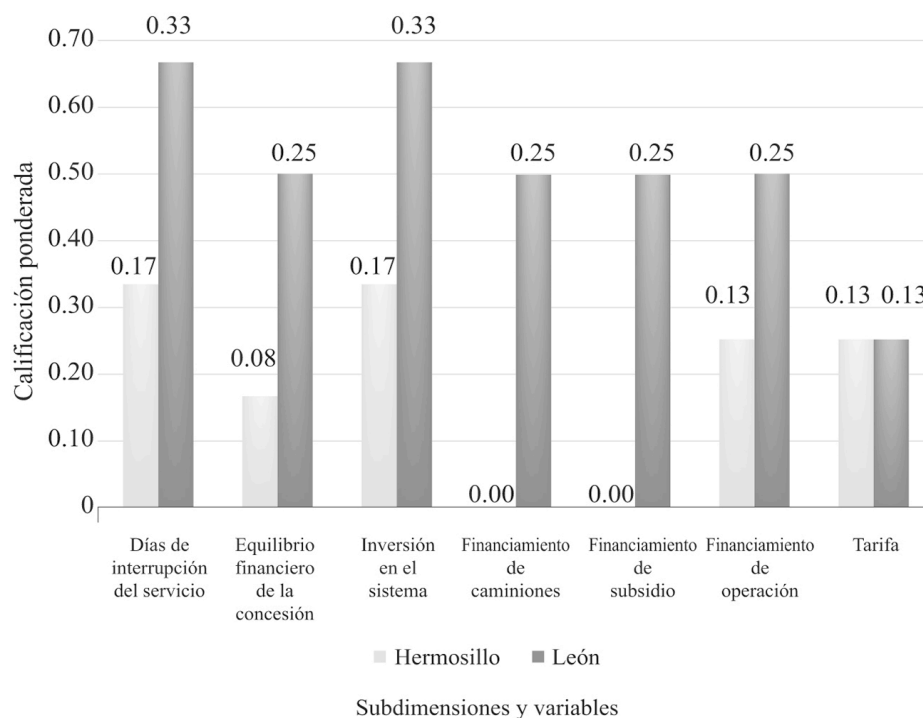
<sup>27</sup> La afectación del equilibrio financiero puede provenir de: a) actos de la autoridad relacionados directamente con la concesión, b) medidas generales de orden legislativo o reglamentario y c) acontecimientos externos, que no dependen de ninguna manera de las partes, que vengán a hacer más onerosa la situación del concesionario (Ramos, 2011, pp. 35-36).

Tabla 6.3 Evaluación de la Resiliencia

Dimensión: Resiliencia		Cumplimiento del indicador						Ponderación		
Subdimensión	Variable	Hermosillo			León			Valor máximo	Hermosillo	León
	Pregunta	Sí	No	Algunas veces	Sí	No	Algunas veces			
Valor agregado	Días de interrupción del servicio									
	¿Se ha interrumpido el servicio?			0.5		1		0.166	0.083	0.166
	¿Se ha reducido significativamente el número de camiones disponibles?			0.5		1		0.166	0.083	0.166
	Equilibrio financiero de la concesión									
	¿El gobierno afectó el equilibrio financiero de la concesión?	0					0.5	0.166	0	0.083
	¿El gobierno compensó el desequilibrio?			0.5	1			0.166	0.083	0.166
	Inversión en el sistema									
	¿El gobierno invirtió en infraestructura para el TPU?			0.5	1			0.333	0.1665	0.333
	Financiamiento de camiones									
	¿El gobierno financió o adquirió camiones?	0				1		0.25	0	0.25
	Financiamiento de subsidio									
	¿El gobierno subsidió la tarifa?	0				1		0.25	0	0.25
	Financiamiento de operación									
	¿El gobierno pagó subsidios a la operación del TPU?			0.5		1		0.25	0.125	0.25
	Consolidación de la tarifa técnica									
¿Se realizaron avances legales hacia una tarifa técnica?	1						0.5	0.125	0.125	0.0625
¿Se registraron avances reales hacia una tarifa técnica?		0					0.5	0.125	0	0.0625
							Total	1.997	0.6655	1.789
							%	100%	33%	90%

Fuente: elaboración propia con base en información documental y entrevistas.

Figura 6.5 Resiliencia. Evaluación por variable



Fuente: elaboración propia con base en la información de campo.

La [figura 6.5](#). muestra un resumen donde es posible comparar las calificaciones por variable alcanzadas por los sistemas de TPU de Hermosillo y León.

#### 6.1.4 Justicia Procesal

Esta dimensión mide la percepción de los actores en relación con el ambiente de legalidad en que se desarrolla el sistema de TPU de Hermosillo. Al igual que en las dimensiones ya analizadas, en la [tabla 6.4](#) se presenta a detalle la evaluación de los indicadores y variables.

Tabla 6.4 Evaluación de la Justicia Procesal

Dimensión: Justicia procesal		Hermosillo				
Subdimensión	Variable	Calificación del indicador			Ponderación	
	Pregunta	Sí	No	Parcial	Valor máximo	Valor obtenido
Aplicación de la Ley	Sanción del servicio					
	¿Se aplican sanciones?	1			0.167	0.167
	¿Se hacen efectivas esas sanciones?			0.5	0.167	0.083
	¿Se pueden cancelar concesiones porque el número de camiones en servicio es menor al número de concesiones?		0.5		0.167	0.083
	¿Se aplican en forma generalizada los subsidios en los municipios considerados en el Programa de Transporte?		0		0.250	0.000
	¿Se hicieron efectivas sanciones a quien no otorgó el subsidio?		0		0.250	0.000
	Transparencia y rendición de cuentas					
	¿El OPD FEMOT incorporó información precisa sobre el uso de recursos para la modernización del transporte en el portal de transparencia?			0.5	0.067	0.033
	¿El CCT incorporó información sobre su ejercicio en un portal electrónico?		0		0.067	0.000
	¿El gobierno cuenta con servidor espejo para el monitoreo de datos de la operación del servicio de transporte?	1			0.067	0.067
	¿Los datos que se generan están abiertos?			0.5	0.067	0.033
	¿Se construyen indicadores con los datos?		0		0.067	0.000
	¿La falta de transparencia de recursos ejercidos afectó la rendición de cuentas?	0			0.333	0.000
	¿El ISAF realizó observación por faltas en ejercicio o en la oportunidad y suficiencia de comprobación de recursos?	0			0.333	0.000
Total					2.000	0.467
%					100%	23%

Fuente: elaboración propia con base en información documental y entrevistas.

#### Sanción del Servicio

De acuerdo con las entrevistas con autoridades y concesionarios, en Hermosillo sí se aplican sanciones al servicio de TPU, básicamente por el estado de las unidades, no así por la frecuencia de paso. Además, bajo el esquema de empresa concentradora no es viable cancelar concesiones a menos que el concesionario no cumpla con el pago anual de dicha concesión. Los concesionarios y el representante de la Unión de Usuarios perciben que, en el sexenio 2009-2015, la aplicación efectiva de sanciones disminuyó o se aplicó con omisiones. Incluso, previo a la aplicación del programa Bus Sonora, se envió una cantidad extraordinaria de sanciones a SICTUHSA; sin embargo, de acuerdo con Medardo Chávez, no pasó nada, pues la empresa envió una carta solicitando su cancelación. El resultado fue que dichas sanciones ni se cancelaron ni se hicieron efectivas. En la oficina de la Delegación del Transporte en Hermosillo se encuentran las carpetas con las sanciones levantadas; pero no a todas se les da seguimiento, como ya mencionamos.

Otro aspecto a analizar es la aplicación de subsidios relativos a la exención de pago de dos pasajes diarios a estudiantes durante el ciclo escolar. En el segundo capítulo mencionamos que no se aplicó en forma

general en los tres municipios que abarcaba el programa Bus Sonora, lo que afectó la exactitud de la aplicación de la Ley, ya que sólo los transportistas de Hermosillo aplicaban dicho subsidio.

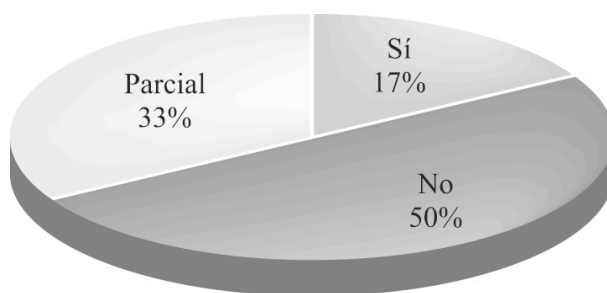
### Transparencia y rendición de cuentas

En capítulos anteriores, señalamos que existe una limitada información al público en general sobre los datos que genera el servicio de transporte público. Si bien mejoraron hacia final del sexenio en 2015 y parcialmente se abrieron en 2016 para arrancar con la aplicación electrónica para el monitoreo de camiones, aún son limitados para realizar análisis. Además, la propia autoridad no publica o no mantiene en su portal indicadores del sistema de TPU. Es todavía más preocupante que el Consejo Ciudadano del Transporte haya recibido observaciones del ISAF por no hacer público su quehacer, ya que no ofrece información a la ciudadanía. Sin embargo, el principal foco rojo durante el sexenio 2009-2015 fueron las observaciones del ISAF relativas al ejercicio y comprobación del crédito por 600 millones de pesos para la modernización del transporte, que derivó en quejas contra funcionarios y en un proceso legal que aún continúa.

La [figura 6.6](#) muestra que, de los 12 indicadores, Hermosillo cumplió con 17%, parcialmente con 33% y no cumplió 50 por ciento.

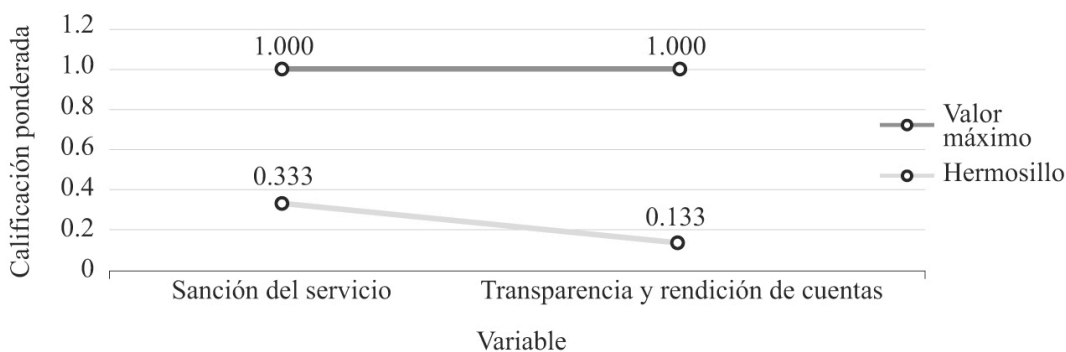
El análisis de la aplicación de la Ley se realizó a través de las variables Sanción del servicio, Transparencia y rendición de cuentas. Las calificaciones alcanzadas, que se detallan en la [figura 6.7](#), nos indican que la proximidad a la adaptación del modelo fue de 33% para sanción del servicio y de 13% para Transparencia y rendición de cuentas.

Figura 6.6 Justicia Procesal. Cumplimiento de indicadores. TPU de Hermosillo



Fuente: elaboración propia con base en el trabajo de campo.

Figura 6.7 Justicia Procesal. Evaluación por variable. TPU de Hermosillo



Fuente: elaboración propia con base en el trabajo de campo.

### 6.1.5 Contrapesos

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

Por medio de las entrevistas a los diferentes actores pudimos evaluar si la Dirección General de Transporte como dependencia rectora del TPU en el estado, el Congreso del estado como poder independiente del Ejecutivo, los concesionarios constituidos ahora como empresas de transporte y los usuarios ejercen entre sí fuerzas compensatorias del sistema de TPU. Los detalles se muestran en la [tabla 6.5](#).

Tabla 6.5 Evaluación de los Contrapesos

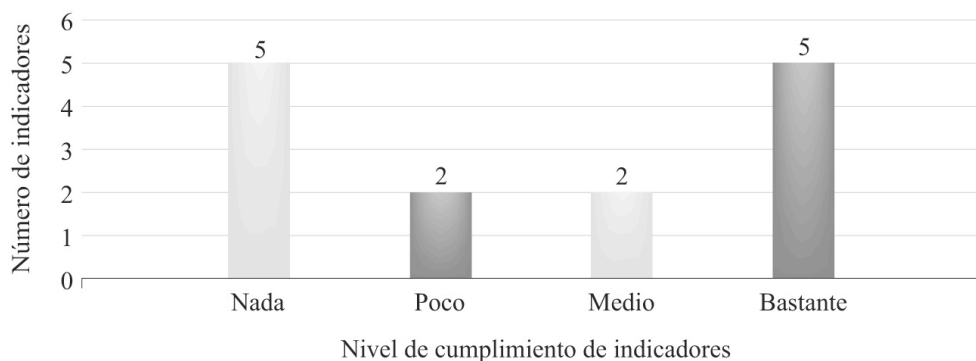
Dimensión: CONTRAPESOS		Hermosillo					
Subdimensión	Variable	Calificación del indicador				Ponderación	
	Pregunta	Nada	Poco	Medio	Bastante	Valor máximo	Valor obtenido
Contrapesos	La DGT como contrapeso para los concesionarios						
	¿La DGT regula el servicio?			0.5		0.100	0.050
	¿La DGT supervisa el servicio?				1	0.100	0.100
	¿La DGT sanciona el servicio?			0.5		0.100	0.050
	¿La DGT hace efectivas las sanciones?		0.25			0.100	0.025
	¿La DGT puede evitar la suspensión del servicio por los concesionarios?		0.25			0.100	0.025
	El Congreso del estado como contrapeso del sistema						
	¿Los actores consideran que el Congreso del estado analiza la evolución de la calidad del Sistema de TPU?	0				0.167	0.000
	¿El Congreso del estado supervisa el ejercicio de los recursos autorizados?				1	0.167	0.167
	¿Los actores consideran que el Congreso del estado es un contrapeso en el sistema de transporte público?	0				0.167	0.000
	Los concesionarios como contrapeso						
	¿Los concesionarios se consideran contrapeso del gobierno?	1				0.250	0.250
	¿Los concesionarios pueden parar el servicio?	1				0.250	0.250
	Los usuarios como contrapeso						
	¿El CCT en los hechos puede determinar la tarifa del TPU?		0			0.125	0.000
	¿El CCT ha modificado las normas de calidad del TPU?		0			0.125	0.000
	¿El flujo de efectivo que genera el pago de la tarifa por los usuarios es clave para la operación del sistema?	1				0.125	0.125
¿Los concesionarios reconocen a los usuarios como contrapeso?	0				0.125	0.000	
					Total	2.000	1.042
					%	100%	52%

Fuente: elaboración propia con base en información documental y entrevistas.

De los 14 indicadores evaluados en esta dimensión, el sistema de TPU de Hermosillo cumple con cinco, en nivel medio con dos, en nivel bajo con dos y no cumple con cinco, tal como se aprecia en la [figura 6.8](#).

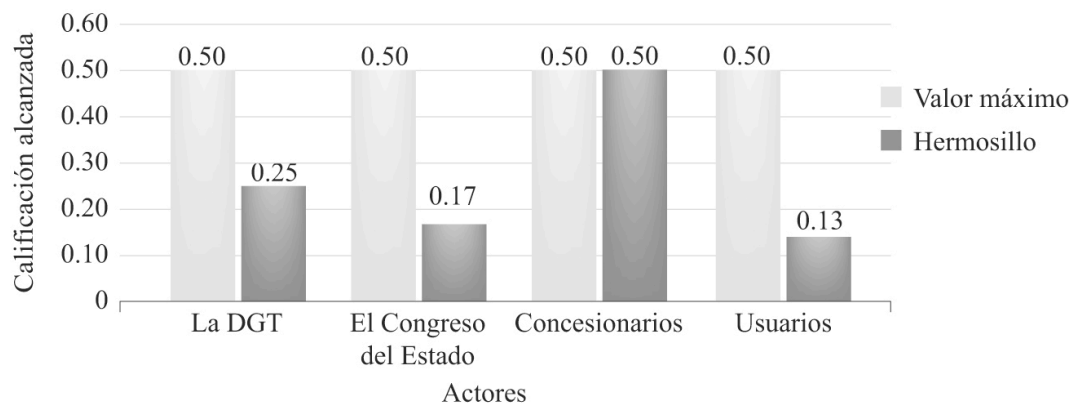
En la [figura 6.9](#), se observa que los actores con mayor calificación son los concesionarios y el gobierno, por encima de los otros actores. La actuación del Congreso del estado, desde que dejó de fijar la tarifa (a partir de 2011), tiene solo participación en la autorización de recursos presupuestales y en fiscalización a través del ISAF. Los usuarios no son reconocidos como contrapeso por los concesionarios y, de acuerdo con los grupos focales y las entrevistas con actores, tampoco se perciben representados en el Consejo Ciudadano de Transporte Sustentable.

Figura 6.8 Contrapesos.  
Cumplimiento de indicadores. TPU de Hermosillo



Fuente: elaboración propia con base en el trabajo de campo.

Figura 6.9 Contrapesos.  
Calificación por variable. TPU Hermosillo



Fuente: elaboración propia con base en el trabajo de campo.

Cabe señalar que no encontramos elementos empíricos de dicho Consejo para determinar su actuación como contrapeso en la determinación de la tarifa y normas de calidad desde su creación (diciembre de 2013) hasta 2015. Solamente en 2016 se emitieron normas y tarifas para el transporte foráneo y, en 2017, sobre el transporte público urbano, con la intervención del gobierno del estado para determinar su monto final y el subsidio. No obstante la limitada actuación del Consejo Ciudadano, los usuarios sí tienen un factor latente de contrapeso en el flujo de efectivo que generan en el sistema, ya que, como mencionara en entrevista el presidente de SICTUHSA, el transporte público urbano es el único servicio donde se paga por adelantado y, ante la falta de incremento de tarifa y la falta de pago de subsidios por el gobierno, fue precisamente el flujo de efectivo lo que permitió mantener la operación del sistema, aunque no así su frecuencia de paso.

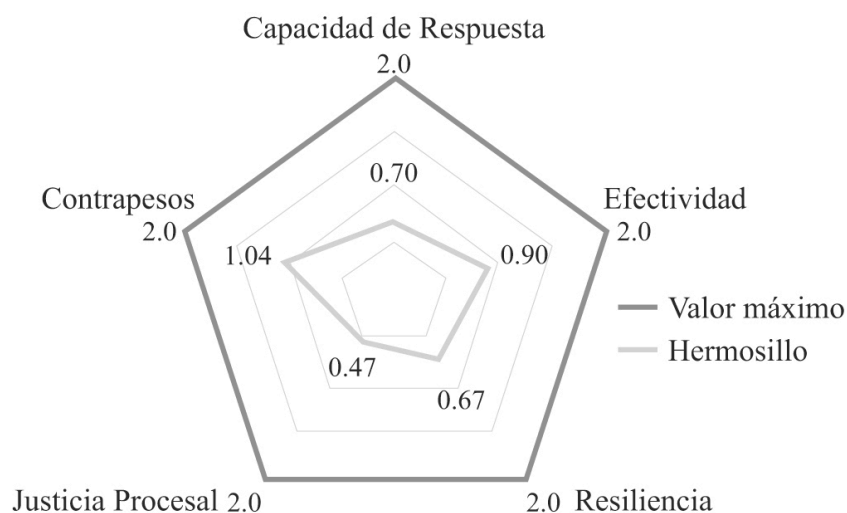
## 6.2 Los resultados por objetivo

En el presente apartado, se presenta el aporte de los objetivos específicos al estudio del TPU y a la gobernanza. El primero, fue analizar en qué medida el sistema de transporte de Hermosillo, a partir de los

cambios implementados en la gestión de gobierno 2009-2015, refleja o se aproxima a la Buena Gobernanza Urbana, según el modelo adaptado de Hendriks: Capacidad de Respuesta, Efectividad, Resiliencia, Justicia Procesal y Contrapesos.

La [figura 6.10](#) resume, por dimensión, la proximidad del sistema de TPU de Hermosillo al modelo de Valores de Buena Gobernanza de Hendriks. Para la operacionalización del modelo, a cada dimensión se le asignó un valor máximo de 2, por lo que, en Capacidad de Respuesta, al obtener 0.7 de calificación, su proximidad al modelo es de 35%; en Efectividad,  $0.9 = 45\%$ ; en Resiliencia,  $0.67 = 33\%$ ; en Justicia Procesal,  $0.46 = 23\%$ , y en Contrapesos,  $1.04 = 52\%$ . En general el 3.78 alcanzado de un valor máximo de 10 muestra que el sistema de transporte de Hermosillo se aproxima 38% a la buena gobernanza urbana.

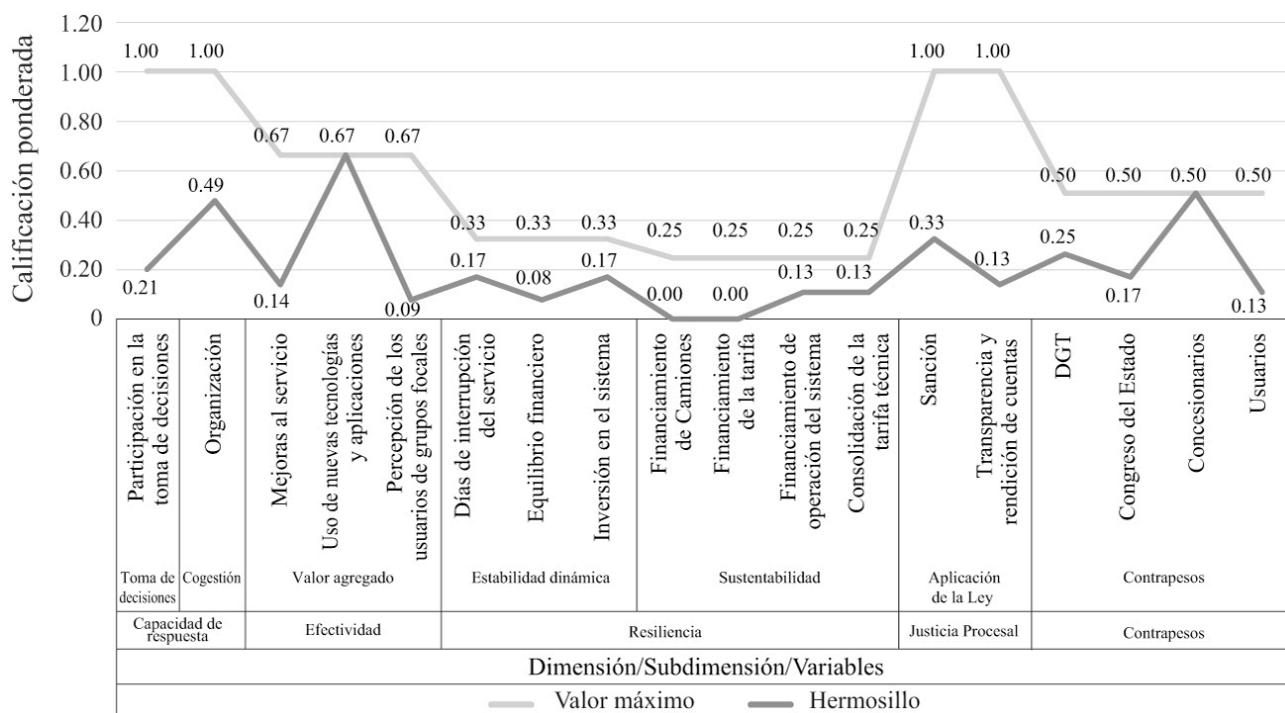
Figura 6.10 Gobernanza del TPU de Hermosillo.  
Aproximación al modelo de Hendriks por dimensión



Fuente: elaboración propia con base al trabajo de campo y al modelo adaptado de Hendriks.

La [figura 6.11](#) desagrega la proximidad por variable y subdimensión lo que proporciona una mejor lectura de las dimensiones. De acuerdo con lo especificado en la metodología, las subdimensiones y variables tienen asignado un peso relativo en el modelo que se multiplica por el nivel de cumplimiento de los indicadores para obtener una calificación ponderada. En la figura se observa que las variables que más se acercan al modelo son Uso de tecnologías y aplicaciones, de la dimensión Efectividad, y los concesionarios como fuerza reguladora del sistema, que corresponde a la dimensión Contrapesos. También, en esta dimensión, se muestra con una calificación muy baja la variable Usuarios como contrapeso. Asimismo, aparecen lejanas al modelo las variables Sanción y Transparencia y rendición de cuentas de la dimensión Justicia Procesal. En la subdimensión Sostenibilidad, las variables Financiamiento de camiones no alcanzan calificación, porque el sistema no se sostiene por sí mismo al requerir de subsidios a la tarifa y/o a la operación, así como apoyo financiero para la adquisición de camiones.

Figura 6.11 Análisis de la gobernanza del TPU de Hermosillo: aproximación al modelo de Hendriks por variable



Fuente: elaboración propia con base en la información obtenida en campo.

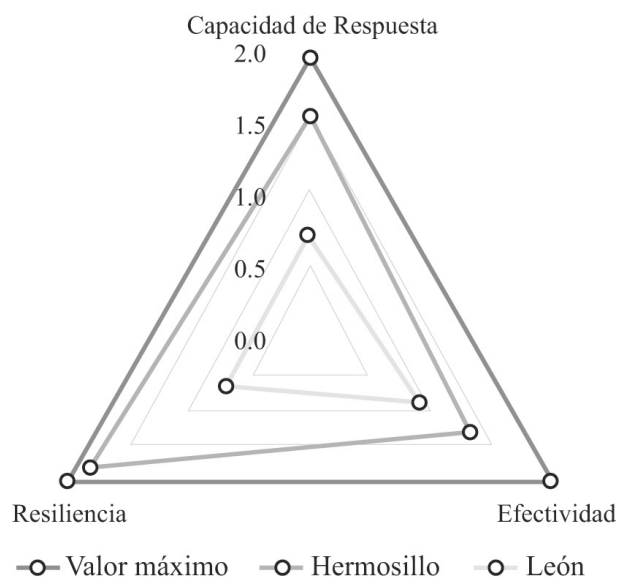
El segundo objetivo fue elaborar un estudio comparativo del TPU de las ciudades de Hermosillo y de León. En el capítulo 5 se identificaron las particularidades, similitudes y diferencias sobre las dimensiones Capacidad de Respuesta, Efectividad y Resiliencia. El estudio comparativo se completa al poner en perspectiva la calificación de los resultados alcanzados. La [tabla 6.6](#) muestra la calificación obtenida por cada sistema de transporte en las tres dimensiones ya señaladas: León se aproxima 76% a la Buena Gobernanza Urbana según el modelo adaptado de Hendriks, mientras que Hermosillo, 38 por ciento.

La [figura 6.12](#) ofrece la perspectiva visual de la proximidad entre ambos sistemas y el modelo. Se observa que los sistemas se acercan más en la dimensión de Efectividad y son más lejanos en Capacidad de Respuesta y Resiliencia, mayormente en esta última. Hermosillo alcanza 36% de la calificación máxima en Capacidad de Respuesta y León, 80 por ciento.

En Efectividad: Hermosillo 45% y León 66%. En resiliencia, Hermosillo 33% y León 90%. Esto significa que el diseño institucional y la gestión entre actores públicos y privados del sistema de TPU de León resultan más favorables a la buena gobernanza que los de Hermosillo, según la adaptación del modelo de Hendriks.



Figura 6.12 Comparativo del TPU de Hermosillo y León.  
Aproximación al modelo de Buena Gobernanza de Hendriks.  
Análisis por dimensión



Fuente: elaboración propia con información obtenida en campo.

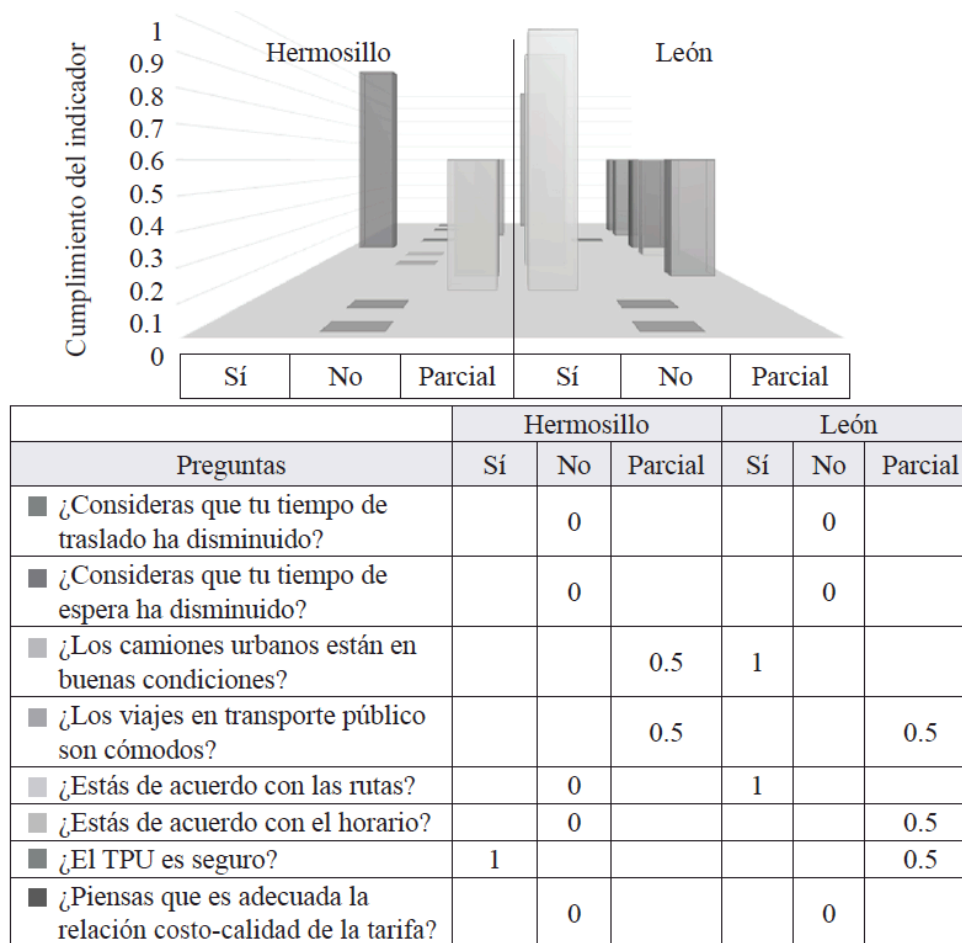
Tabla 6.6 Comparativo de los sistemas de TPU de Hermosillo y León.  
Calificación por variables

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

Fuente: elaboración propia con base en la información obtenida en fuentes documentales y trabajo de campo.

El tercer objetivo específico fue analizar cómo perciben los usuarios el TPU y cómo califican la gestión de gobierno del periodo 2009-2015. La [figura 6.13](#) muestra los indicadores mediante los cuales se evaluó la percepción de los grupos focales.

Figura 6.13 Percepción de los usuarios



Fuente: elaboración propia con base en la información obtenida en campo.

De acuerdo con estos resultados, podemos afirmar que no hay diferencia entre ambos sistemas en la percepción de los grupos focales, según la calificación que le otorgaron al servicio en general, sino en la percepción de su evolución. En el tiempo de espera y de viaje, los grupos focales de ambos sistemas no reconocen una disminución, ni una mejora en la relación calidad/costo de la tarifa. En la comodidad del viaje, también son similares, ya que hubo una mejora parcial en ambas ciudades. En horarios y rutas, León está mejor calificado, y Hermosillo, en seguridad. La gran diferencia está en la percepción de la evolución del sistema, pues en el de Hermosillo no se reconoce una mejora, y en el imaginario social, las mejoras se relacionan con el sexenio.

### 6.3 Aporte de los objetivos al estudio de la gobernanza

Analizando los resultados más allá de la descripción y la evaluación de los sistemas de TPU, sobre el tema subyacente, la gobernanza urbana, encontramos que:

Los sistemas de TPU analizados muestran diferentes combinaciones institucionales, con nexos de arriba hacia abajo (Hermosillo) y de abajo hacia arriba (León). Según las mediciones presentadas en este capítulo, el sistema de TPU de León, que organiza las capacidades y controla los saldos a partir de lo local, muestra un mayor alcance de los indicadores que miden la buena gobernanza según la adaptación del modelo de Hendriks. Si bien el nivel rector del servicio no es una explicación suficiente para los resultados (en el pasado, la ciudad de Hermosillo no registró con buenos resultados la rectoría del servicio), sino el alineamiento de competencias para mejorar el servicio, sí muestra que los sistemas de TPU en nuestro país coexisten en diferentes combinaciones institucionales y que la buena gobernanza del TPU es sensible a los cambios en la disposición de la estructura institucional del Sistema.

Así también, al analizar la acción de gobernar en uno y otro sistema —es decir, al analizar a los actores involucrados y los acuerdos establecidos entre ellos—, encontramos que no todos los arreglos institucionales son de buena gobernanza. El detalle de la información de los capítulos 4, 5 y 6 indica, en general, que aun cuando los dos sistemas establecieron arreglos institucionales, no reflejaron el mismo nivel de gobernanza.

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

En Sonora y particularmente en Hermosillo, donde se ha cambiado el programa de transporte en cada sexenio,<sup>28</sup> los resultados manifiestan una evolución cíclica y no lineal ascendente del servicio. Esto se repitió en la gestión de gobierno estatal 2009-2015, que no evidenció una política metropolitana o promovió la planeación a largo plazo por ciudad, reduciendo así su discurso a transporte público (actualización de camiones, cuestionamiento al monopolio, operación directa de camiones para conocer costos, pasajes gratuitos a estudiantes) y no a uno de movilidad urbana. Por lo tanto, algunos proyectos, como la implementación del BRT, fueron relegados de la agenda y, en cambio, se destinaron recursos para cubrir los gastos de un consejo creado para absorber el costo político del incremento a la tarifa, en lugar, por ejemplo, de invertir recursos en estudios de movilidad, que tendrían un monto similar.

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

También aportan a este argumento las calificaciones obtenidas específicamente por el sistema de TPU de Hermosillo, respecto al ambiente de legalidad evaluado en la dimensión Justicia Procesal (Sanción del servicio y Transparencia y rendición de cuentas), que resultó ser la dimensión de menor proximidad con el modelo. Asimismo, la falta de equilibrio en los poderes compensatorios se reflejó en la evaluación de la dimensión Contrapesos, en la que los usuarios continuaron como el actor más débil —a pesar del gasto en la creación del consejo—, y el Congreso del estado redujo su participación en el sistema, pues dejó de ser la instancia que determina la tarifa, y únicamente se quedó con la responsabilidad de fiscalización a través del ISAF.

Lo anteriormente expuesto pone en evidencia que una política pública, materializada en la ejecución de programa, no es un instrumento de gobernanza, y que la participación de actores públicos, privados y de la

---

<sup>28</sup> En Sonora ha habido ocho directores generales de Transporte diferentes de 2003 a 2017, mientras que, en León, sólo tres personas han ocupado dicho cargo; asimismo, en dicho periodo, hubo tres programas diferentes (SUBA, BUS Sonora y UNE) en León. En los mismos años, se desarrolló un programa, SIT-Optibús, compuesto por varias etapas, que se implementaron a pasar de los cambios de gobierno y de partido en el gobierno.

sociedad civil que supone la gobernanza, es una condición necesaria, pero no suficiente, para que las políticas públicas alcancen sus objetivos, si no se desarrollan las capacidades de gestión del gobierno y un marco institucional para lograrlo.

A partir de los resultados mostrados en el capítulo, a la luz del corte transversal que hace el modelo de Hendriks, y con la validación que permite el análisis comparativo, la puesta en marcha del programa Bus Sonora, política pública implementada por la gestión de gobierno 2009-2015, no representó un cambio que mejorara la forma en que se organiza y sostiene el sistema, el ambiente de legalidad y el equilibrio de los contrapesos del TPU en Hermosillo. En otras palabras, los cambios no fueron significativos para avanzar hacia la Buena Gobernanza del TPU.

## 7. CONCLUSIONES

Este trabajo mostró que, desde los estudios comparados de gobernanza urbana, se puede lograr una mayor comprensión de los sistemas de TPU y del fenómeno subyacente: la gobernanza urbana. El modelo de Valores de la Buena Gobernanza Urbana de Hendriks adaptado al TPU permitió guiar este comparativo y organizar las evidencias para su análisis. El corte transversal de su visión democrática también permitió analizar el medio interno de los sistemas de TPU, su relación con el medio externo y el alcance de resultados. Con los hallazgos, su calificación con base en la estructura de variables e indicadores determinados y su puesta en perspectiva a través de una segunda unidad de análisis (sistema de TPU de León), se determinó que los cambios implementados por la gestión de gobierno de Sonora 2009-2015 en el sistema de TPU de Hermosillo no fueron significativos para avanzar hacia su buena gobernanza. Los resultados, además, soportaron la tesis sobre las capacidades de organización y los poderes compensatorios como factores clave para la buena gobernanza urbana de este servicio.

Consideramos, entonces, que las capacidades de organización (capacidad de respuesta-*inputs* y efectividad-*outputs*), los poderes compensatorios (resiliencia y contrapesos-resultados del sistema) y la justicia procesal (medio ambiente) demostraron que son fuertes predictores de la buena gobernanza urbana. Cabe señalar que la aplicación de este modelo genera una gran cantidad de información, lo que implica, a su vez, una gran inversión de tiempo en su integración, pero enriquece el análisis.

La investigación evidenció que los sistemas de transporte público urbano operan en la ambigüedad de nexos de arriba hacia abajo (Hermosillo) y de abajo hacia arriba (León). Esta coexistencia en diferentes combinaciones institucionales se traduce en una evolución desigual del servicio que se relaciona con el desarrollo de la capacidad de lo local. La evaluación de indicadores mostró que ambos sistemas establecieron políticas públicas, cambios en los marcos legales y arreglos entre actores públicos y privados, que determinaron la forma de organización del servicio y el alcance de sus resultados, donde el sistema de León reflejó mayor nivel de gobernanza que el de Hermosillo. Así, se observó que la gobernanza urbana resulta sensible a los cambios en la disposición de la estructura institucional y que la elección de una política pública no es un instrumento de gobernanza ni una explicación suficiente a la trayectoria del servicio. En este sentido, no todos los arreglos entre actores públicos y privados pueden considerarse arreglos de buena gobernanza.

León realizó cambios institucionales para fortalecer el poder de lo local que apoyó el avance hacia un sistema integrado de transporte, fortaleció la relación entre Planeación, Desarrollo urbano y Transporte público en un discurso de movilidad y con una visión de largo plazo. Si bien los índices de motorización en esa ciudad continúan en aumento y la relación precio/calidad, al igual que en Hermosillo, es cuestionada por los usuarios. En Sonora, los cambios en la Ley no modificaron la instancia rectora del servicio ni la coordinación entre gobierno estatal y municipal, quedando a la negociación política la gestión de iniciativas locales, como la implementación de un sistema integrado de transporte y autobuses BRT, o la alineación de proyectos estatales de transporte urbano y los de desarrollo urbano municipal, pero sin el apoyo de un plan de ciudad a largo plazo.

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

Al analizar un poco más, encontramos que la conflictividad que ha caracterizado el servicio en Hermosillo y que se agudizó en el sexenio 2009-2015 por los problemas con la falta de pago del subsidio y el prepago, reflejados en la aplicación del modelo en una baja calificación en la variable estabilidad dinámica de la dimensión Resiliencia, indican un problema estructural que no se ha resuelto, derivado del juego de fuerzas en el sistema, los Contrapesos.

En ambos sistemas se puso de manifiesto que los usuarios son el actor con menos participación en el diseño e implementación de las políticas en la materia. Además, la rectoría del servicio, sea por instancias municipales o estatales de gobierno, se ve restringida por el esquema de empresas concentradoras de concesionarios que constituyen monopolios del servicio. Sin embargo, como lo señalamos anteriormente, el gran contrapeso al gobierno (ente regulador) que representan las empresas de concesionarios (ente regulado), en León, no genera conflictos permanentes que amenacen el servicio, ni siquiera en la gestión municipal 2012-2015, a cargo de un partido distinto al que gobernaba cuando se conformaron las empresas concentradoras del transporte.

Sin soslayar el tema político entre la afinidad partidista de las empresas de concesionarios en Hermosillo y el partido gobernante del estado, rector del servicio, y luego de analizar las diferencias en la sostenibilidad económica de cada sistema, se infiere que el elemento regulador de fuerzas entre los contrapesos en León es la tarifa y aforo que permiten que el servicio opere con sus propios recursos, sin depender de subsidios, por lo menos hasta 2016. Con esto no queremos decir que el camino para el TPU en Hermosillo sea el incremento de la tarifa y la eliminación de subsidios, sino replantear los arreglos institucionales formales y no formales, hacer mayores esfuerzos de gestión para materializar un plan estratégico a largo plazo y con un paradigma de movilidad que, al promover una mayor y mejor oferta de transporte público urbano, genere la coyuntura para hacer ajustes en la sostenibilidad del sistema en cuanto a tarifa, organización y financiamiento de la operación del sistema.

También se precisa que el propio gobierno del estado utilice la información que en los últimos años ha venido consolidando en favor de mejorar su capacidad de respuesta para la atención de la demanda de los usuarios y estimular el uso del transporte público. El análisis de indicadores como el aforo por tipo de usuario en cada unidad de transporte y análisis contable del desglose de los costos de operación, incluido el rendimiento de combustible por unidad, permitiría monitorear la eficacia de la inversión pública, así como de las externalidades de los medios de transporte y sus contribuciones sociales a la productividad.

Es necesario, además, dar paso a los datos abiertos del sistema de transporte. Esto implica, no solo abrir los datos para una aplicación informática como el monitoreo de camiones, sino pasar de un agente o actor del sistema que genera o no información –y/o la filtra antes de pasarla al público–, a un sistema de coproducción y socialización de datos. Los estudiosos sostienen que las oportunidades que se generan para la innovación y la producción de conocimiento que repercutan en mejoras a partir de los datos abiertos son infinitas. Además, la generación e inmediata publicación de datos del transporte público urbano sería una acción firme hacia la transparencia efectiva en el manejo de este servicio.

## 7.1 Reflexión final sobre la movilidad urbana y el transporte público

Cotidianamente, las personas viven la movilidad urbana y, de acuerdo con las entrevistas realizadas, en ocasiones la padecen. Un viaje más rápido, seguro y confiable tiene un impacto directo en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, ya que representa más horas con la familia, más tiempo para el estudio, el esparcimiento y/o la productividad.

Esta investigación aporta información sobre lo que afirman los teóricos: es necesario que todos, pero principalmente el gobierno, que en tiempos de la gobernanza tiene a cargo gestionar la participación de los diferentes actores para la mejor la conducción de la sociedad, entendamos la función social de la ciudad y el aporte que la gestión de una buena gobernanza del TPU puede hacer para cambiar el servicio y el comportamiento de los usuarios. Esto permitiría a su vez el uso racional de los recursos públicos, avanzar en el cuidado del medio ambiente y abonar al acceso equitativo de las personas a las oportunidades y el espacio público.

En la medida que el TPU sea visualizado como un factor estructurante de la ciudad, inserto en una visión a largo plazo, con un enfoque de movilidad urbana sostenible, que valore su poder democratizador, medioambiental, redistributivo, y que la participación incluya una visión amplia de los ciudadanos, no solo como usuarios (como posibles clientes, contribuyentes, electores, proveedores de servicios, evaluadores y, sobre todo, como sujetos con capacidad de agencia, capaces de deliberar por ejemplo sobre qué tarifa/frecuencia de paso estarían dispuestos a pagar), la gobernanza de este servicio público y las políticas públicas en la materia reflejarán un gobierno sensible, efectivo, capaz de sostenerse y adaptarse positivamente al medio ambiente, es decir, un buen gobierno.

## REFERENCIAS

- Aguilar, L. (2007). *El aporte de la política pública y la nueva gestión pública a la gobernanza*. Ponencia presentada en el XII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo.
- Aguilar, L. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. Ciudad de México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad. Proyecto México.
- Alcántara, E. (2010). *Análisis de la movilidad urbana. Espacio, medio ambiente y equidad*. Bogotá: Banco de Desarrollo de América Latina-CAF.
- Banco de Desarrollo de América Latina. (2011). Corporación Andina de Fomento. En *Desarrollo urbano y movilidad en América Latina*. Recuperado de [www.caf.com/publicaciones](http://www.caf.com/publicaciones).
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2014). *Guía metodológica. Iniciativa ciudades emergentes y sostenibles* (2ª ed.). Recuperado de [https://issuu.com/ciudadesemergentesysostenibles/docs/gu\\_a\\_metodologica\\_ices\\_segunda](https://issuu.com/ciudadesemergentesysostenibles/docs/gu_a_metodologica_ices_segunda).
- Beck, U. (2008). Mobility and the cosmopolitan perspective. En *Tracing mobilities: Towards a cosmopolitan perspective*, W. Canzler, V. Kaufmann y S. Kesselring (eds.). USA: Ashgate (25-34).
- Beck, U. (2002). *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo XXI.
- Berggruen, N. y Gardels, N. (2012). *Gobernanza inteligente para el siglo XXI*. México: Prisa.
- Boletín Oficial del Estado de Sonora. (31 de agosto de 2012). Acuerdo que autorizó al Fondo Estatal para la Modernización del Transporte para operar las unidades del servicio público de Transporte en los municipios de Hermosillo y Cajeme.
- Boletín Oficial del Estado de Sonora. (31 de julio de 2012). Acuerdo que crea el grupo de implementación del programa Bus Sonora.
- Boletín Oficial del Estado de Sonora. (31 de mayo de 2012). Acuerdo por el que se expide la Norma Técnica NT-001-DGT-2012, que regula la prestación del Servicio de Transporte Público en su modalidad de Pasaje dentro de Sistema Urbano.
- Boletín Oficial del Estado de Sonora. (8 de agosto de 2001). Decreto por el que se crea el Fondo Estatal para la Modernización del Transporte (FEMOT). Núm. 12, Sección V.
- Bolos, S. (2003). *Participación y espacio público*. México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- Bramwell, A. (2012). Networks are not enough but they do matter: urban governance and workforce development in three Ontario cities. *Urban Affairs Review*, 48(3), 295-321. doi: 10.1177/1078087411428051.
- Butler, J. (2009). Performatividad, precariedad y políticas sexuales. *Revista de Antropología Iberoamericana*, 4(3), 321-336.



- Caldera, A. (2015). Gobernanza y proyectos políticos: una revisión crítica desde la teoría normativa de la democracia. *Cuestiones Políticas*, 31(55), 14-29. Recuperado de <http://www.observacoop.org.mx/index.php/actualidad/recomendamos/216-gobernanza-y-proyectos-politicos-una-revision-critica-desde-la-teoria-normativa-de-la-democracia>.
- Cámara de Diputados. (2016). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Antes de la última modificación del 15 de septiembre de 2017.
- Carrasco Díaz, S. (2005). *Metodología de la investigación científica*. Lima: San Marcos.
- Cejudo, G., Gehart, R. y Zabaleta, D. (2009). *Guía de indicadores de buen gobierno en las entidades federativas*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Cerrillo, A. (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP). (2018). *Encuesta Movilidad Urbana 2018*. Recuperado de <https://es.slideshare.net/CesopMx/encuesta-movilidad-urbana-marzo-2018>.
- Congreso del Estado de León. (2016). *Ley de movilidad del estado de Guanajuato y sus municipios*. Recuperado de <https://www.congresogto.gob.mx/legislacion#reformas>.
- Congreso del Estado de Sonora. (2014). Ley de planeación del Estado de Sonora. Recuperado de [http://www.congresoson.gob.mx/Leyes\\_Archivos/doc\\_48.pdf](http://www.congresoson.gob.mx/Leyes_Archivos/doc_48.pdf).
- Congreso del Estado de Sonora. (2014). Ley 149 de Transporte del Estado de Sonora. Hermosillo, Sonora. Recuperado de [http://www.congresoson.gob.mx/Leyes\\_Archivos/doc\\_48.pdf](http://www.congresoson.gob.mx/Leyes_Archivos/doc_48.pdf).
- Congreso del Estado de Sonora. (2011). *Gaceta parlamentaria*. 6 de diciembre.
- Congreso del Estado de Sonora. (2010). *Gaceta parlamentaria*. 15 de febrero, 15 de junio, 29 de junio.
- Covarrubias, A. (2013). Motorización tardía y ciudades dispersas en América Latina: definiendo sus contornos, hipotetizando su futuro. *Cuadernos de vivienda y urbanismo*, 6(11), 12-43. Recuperado de <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cvyu/article/view/5507>.
- CTS Embarq México. (2016). *Guía dots para comunidades urbanas*. México. Recuperado de <http://wriudades.org/research/publication/gu%C3%ADa-dots-para-comunidades-urbanas>.
- CTS Embarq México. (2010). *Guía dots para comunidades urbanas*. México. Recuperado de [http://www.wrirosscities.org/sites/default/files/Gu%C3%ADa-DOTS-Comunidades-Urbanas\\_EMBARQ.pdf](http://www.wrirosscities.org/sites/default/files/Gu%C3%ADa-DOTS-Comunidades-Urbanas_EMBARQ.pdf).
- Dávila, J. y Brand, P. (2012). La gobernanza del transporte público urbano: indagaciones alrededor de los metrocables de Medellín. *Revista Bitácora Urbano-Territorial*, 2 (21), 85-96. Recuperado de [https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/viewFile/29290/pdf\\_165](https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/viewFile/29290/pdf_165).
- Dirección General de Movilidad de León. (2017). *Acuerdo tarifario*. Portal de Transparencia. Recuperado de <http://www.leon.gob.mx/transparencia/images/stories/umaip/01-2017>.
- Dye, T. (2002). *Understanding Public Policy* (10a. ed.). Nueva Jersey: Prentice Hall.
- Entrevista a Daniel Villaseñor Moreno, presidente de Pagobús. *Pasajero 7*. (2016). 14 de noviembre. Guadalajara, México.
- Escobar, J. y Bonilla-Jimenez, F. (2009). Grupos focales: una guía conceptual y metodológica. *Cuadernos Hispanoamericanos de Psicología*, 9(1), 51-67. Recuperado de [http://m.uelbosque.edu.co/sites/default/files/publicaciones/revistas/cuadernos\\_hispanoamericanos\\_psicologia/volumen9\\_numero1/articulo\\_5.pdf](http://m.uelbosque.edu.co/sites/default/files/publicaciones/revistas/cuadernos_hispanoamericanos_psicologia/volumen9_numero1/articulo_5.pdf).

- Fondo de Modernización del Transporte (FEMOT). (2016). Reglas de operación de SUBA. Hermosillo. Recuperado de <http://transparencia.esonora.gob.mx/NR/rdonlyres/1391670E-3245-4E36-AC10-3D245D89F8A1/96543/Reglasdeoperaci%C3%B3n.pdf>.
- Fraser, N. (2008). La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación. *Revista de Trabajo*, 4(6), 83-99.
- Galindo, J. (1987). Encuentro de subjetividades, objetividad encubierta. La entrevista como centro del trabajo etnográfico. *Estudios sobre las culturas contemporáneas*, 1(3), 151-183.
- Gall, O. (2004). Identidad, exclusión y racismos: reflexiones teóricas y sobre México. *Revista Mexicana de Sociología*, 66(2), 221-254.
- Garduño, J. (2013). *Invertir para movernos, prioridad inaplazable: diagnóstico de fondos federales para transporte y accesibilidad urbana en México, 2012*. México: Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo.
- Gobierno del Estado de Sonora. (2010). Plan estatal de desarrollo. Recuperado de <http://portal.sonora.gob.mx/documentos/plandedesarrollo>.
- Gobierno del Estado de Sonora. (2009). Manual de identidad. Recuperado de <http://www.cgeson.gob.mx/archivos/biblioteca/leyes/estatal/manuales/MANUAL NUEVO SONORA 2010.pdf>.
- Gutiérrez Ruelas, U. (2007). Suspenden plan de transporte de Sonora. *La Jornada*. 30 de septiembre. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2007/10/01/index.php?section=estados&article=044n1est>
- Hendriks, F. (2014). Understanding good urban governance: essential, shifts, and values. *Urban Affairs Review*, 50(4), 553-576. doi: 10.1177/1078087413511782.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2015). *Información para la toma de decisiones: población y medio ambiente*. Seminario-taller. El Colegio de México.
- Instituto Municipal de Planeación de León. (2014). *Plan municipal de desarrollo. León hacia el futuro. Visión 2040*. León, Guanajuato.
- Instituto de Planeación de León. (2009). *Innovar, planear y hacer ciudad*. León, Guanajuato.
- Jensen, O. (2009). Flows of meaning, cultures of movements-urban mobility as meaningful everyday life practice. *Mobilities*, 4(1), 37-41. doi: 10.1080/17450100802658002.
- Kenworthy, J. (2006). The eco-city: ten key transport and planning dimensions for sustainable city development. *Environment and Urbanization*, 18(1), 67-85.
- Kooiman, J. (2005). Gobernar en gobernanza. En A. Cerrillo I Martínez (coordinador y traductor), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 57-81). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Lagarda-Lagarda, I. (2016). La guerra del transporte público en Hermosillo. En *La casa de las Ideas*. Recuperado de <http://www.casadelasideas.com/ignacio-lagarda-lagarda/la-guerra-del-transporte-publico-en-hermosillo> (1° de noviembre de 2016).
- Landeros, J. (2014). El marco institucional de transporte público urbano en Hermosillo, Sonora; análisis del subsidio y el conflicto entre concesionarios y el gobierno del estado 2009-2012 (tesis de maestría en Ciencias Sociales). Hermosillo: El Colegio de Sonora.
- Lebon, N. y Maier, E. (coords.). (2006). *De lo privado a lo público: 30 años de lucha ciudadana de las mujeres en América Latina*. México: Siglo XXI.

- Lizárraga, C. (2006). Movilidad urbana sostenible: un reto para las ciudades del siglo XXI. *Economía, Sociedad y Territorio*, VI(22), 1-35. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11162202>.
- Maier, E. (2006). Negociando el ser: tránsitos territoriales y transiciones indentitarias de mujeres indígenas migrantes. *Papeles de Población*, 12(47), 1-23.
- Medina, S. (2012). *Transformando la movilidad urbana en México. Hacia ciudades accesibles con menor uso del automóvil*. Ciudad de México: Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo.
- Moffatt, S., Suzuki, H. e Iizuka R. (2012). *Eco Cities 2 Guide*. The World Bank.
- Montoya, A. (2014). La inaceptabilidad política de la obra estatal del Acueducto Independencia en Sonora (2010-2013) (tesis de maestría en Ciencias Sociales). Hermosillo: El Colegio de Sonora.
- NOTIMEX (2017). ONU. (2014). Hermosillo: acepta Bours restablecer rutas de transporte. *La Jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2007/09/30/index.php?section=estados&article=032n3est>
- Observatorio Ciudadano de León (OCL). (2017). *Objetivos*. Recuperado de <http://www.ocl.org.mx/web/objetivos/>.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2014). ¿Qué es la gobernanza? En *Documentos informativos del programa de actividades de las Naciones Unidas*. Recuperado de <http://www.un.org/es/globalissues/governance>.
- Organización de las Naciones Unidas-Hábitat (ONU Hábitat). (2015). Reporte nacional de movilidad urbana 2014-2015. *Grupo Mexicano de Parlamentarios para el Hábitat 2015*. Recuperado de <http://conurbamx.com/home/wp-content/uploads/2015/07/Reporte-Nacional-de-Movilidad-Urbana-en-Mexico-2014-2015-Final.pdf>.
- Organización de las Naciones Unidas-Hábitat (ONU Hábitat). (2015). Reporte nacional de movilidad urbana 2014-2015. Recuperado de [http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1498:onu-habitat-presenta-el-reporte-nacional-de-movilidad-urbana-en-mexico-2014-2015&catid=205:noticias&Itemid=258](http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1498:onu-habitat-presenta-el-reporte-nacional-de-movilidad-urbana-en-mexico-2014-2015&catid=205:noticias&Itemid=258).
- Ospina Bozzi, S. (2000). *Estudios comparativos de los sistemas de evaluación de gestión de Colombia y Chile*. Ponencia presentada en el V Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo, República Dominicana.
- Oszlak, O. (2009). Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico. En A. Belmonte (ed.). *Construyendo confianza, hacia el nuevo vínculo entre Estado y sociedad civil* (Vol. II, pp. 9-48). Buenos Aires: Fundación del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica de políticas públicas*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Pineda, N. (2013). *Modelos para el análisis de políticas públicas*. Hermosillo: El Colegio de Sonora.
- Pierre, J. (2005). Comparative urban governance. Uncovering complex causalities. *Urban Affairs Review*, 40(4), 446-462. doi: 10.1177/1078087404273442.
- Poder Judicial del Estado. (2014). Portal oficial. Recuperado de <http://www.stjsonora.gob.mx/funcionamiento/cap01.htm>.

- Prats, J. (2005). Modos de gobernación de las sociedades globales. En A. Cerrillo I Martínez (coord. y trad.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 145-175). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2014). *Plan Estratégico 2014-2017*. Recuperado de [http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/corporate/Changing\\_with\\_the\\_World\\_UNDP\\_Strategic\\_Plan\\_2014\\_17.htm](http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/corporate/Changing_with_the_World_UNDP_Strategic_Plan_2014_17.htm).
- Rodríguez, L. (2015). *Situación actual del sistema de transporte urbano en Hermosillo* (manuscrito). Hermosillo: Seminario General de Investigación, Centro de Estudios del Desarrollo de El Colegio de Sonora.
- Rosati, G. y Chazarreta, A. (2017). El Qualitative Comparative Analysis (QCA) como herramienta analítica. Dos aplicaciones para el análisis de entrevistas. *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales*, 7(1), e018. Recuperado de <https://doi.org/10.24215/18537863e018>.
- Schwanen, T. y Lucas, K. (2011). Understanding auto motives. En K. Lucas, E. Blumenberg y R. Weinberger (eds.), *Auto motives* (pp. 3–38). Emerald Group Publishing Limited.
- Secretaría de Comunicación del Gobierno del Estado. (2011). Comunicado de prensa del 23 de mayo de 2011. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/240595993/23-05-2011-Guillermo-Padres-anuncio-transporte-gratuito-para-todos-los-estudiantes-subsidio-de-2-pesos-para-todos-los-sonorenses-por-igual-y-sistema>.
- Shapiro, M. (2005). Un derecho administrativo sin límites: reflexiones sobre el gobierno y la gobernanza. En A. Cerrillo I Martínez (coord. y trad.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 203-212). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- SIT-Optibus. (2017). *Noticias. Informe sobre el incremento tarifario*. Recuperado de <http://oruga-sit.leon.gob.mx/>.
- Taylor, S. y Bodgan, R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Barcelona: Paidós.
- Teisman, G., Buuren, A. y Gerrits, L. (2009). *Managing complex governance systems dynamics, self-organization and coevolution in public investments*. Nueva York: Routledge.
- Tilly, C. (1991). *Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes*. Madrid: Alianza.
- Transportes Coordinados de León. (2016). *Semblanza*. Recuperado de <http://www.pagobus.com/>.
- Touraine, A. (2002). *Crítica de la modernidad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Universidad Iberoamericana de León. (2005). *León, ciudad en movimiento, el transporte urbano en el desarrollo contemporáneo de León 1900-2003*. León, Guanajuato.
- Urry, J. (2008). Moving on the mobility turn. En S. Kesselring, W. Canzler y V. Kaufmann (eds.), *Tracing mobilities. Towards a cosmopolitan perspective in mobility research* (pp. 14-24). Surrey: Ashgate.
- Uvalle, R. (2011). Las políticas públicas en el arquetipo de la gobernanza democrática. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 50, 167-190. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533682006>.
- Ward, Kevin. 2010. Towards a relational comparative approach to the study of cities. *Progress in Human Geography*, 34(4): 471-487.
- Vasilachis, I. (2006). La investigación cualitativa. En I. Vasilachis (comp.), *Estrategias de investigación cualitativa* (pp. 23-64). Barcelona: Gedisa.

Wieviorca, M. (2011). *Una sociología para el siglo XXI*. Barcelona: Anglafort.

Zapata, F. (2008). *La formación de la acción colectiva*. México: El Colegio de México.

Ziccardi, A. (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. México: Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México.

## ANEXOS

### Anexo 1. Antecedentes históricos del transporte público urbano de Hermosillo

De acuerdo con Lagarda (2019):

- Surgió a mediados del siglo XIX, con choches jalados por caballos, que llevaban al pasaje a cualquier punto de la ciudad a cambio de una cuota a criterio del cochero.
- En 1896, el gobierno del estado autorizó la operación de un ferrocarril urbano, cuyo recorrido era desde la estación del ferrocarril. En una temporada de lluvias, el río se llevó las vías y el servicio llegó a su fin.
- En 1900, se inauguró el servicio de tranvías de mulitas que circulaban por una ruta fija, mientras que los cocheros podían recorrer toda la ciudad.
- Los automóviles aparecieron en la ciudad en 1908 y, para 1913, los vehículos empezaron a prestar el servicio público de transporte de pasajeros.
- En 1919, se puso un sitio de servicio público con automóviles principalmente para los huéspedes un hotel.
- En 1921, se estableció una ruta de pasajeros de la plaza Zaragoza a la estación del ferrocarril con carros con capacidad de 16 pasajeros.
- A partir de entonces, el ayuntamiento estableció que los carros que prestaban el servicio se establecieran en un lugar, generalmente alrededor del mercado municipal, a los que llamó “carros de sitio”. La forma de establecer los permisos o concesiones no estaba bien estructurada o definida, y se le otorgaba a cualquier persona que lo solicitara.
- En 1934, se constituyó la Unión de Choferes y Similares de Hermosillo, y el gobierno del estado creó el departamento de tránsito, que emitió un manual para el conductor con las normas de conducción; colocó señales de tránsito, y fijó un límite de velocidad de 30 km/ hora.
- El 29 de diciembre de 1937, se promulgó la Ley Número 25, que reglamentó el tránsito en el estado. Con ella, nació la primera clasificación del transporte en el estado de Sonora: a) particulares, b) públicos, c) de sitio o alquiler y d) oficiales.
- El 25 de enero de 1941, se promulgó la Ley Número 236, que reglamentaba el tránsito del estado. Lo significativo de esta Ley es que les otorgaron a los municipios la facultad de aplicarla y ejercerla dentro de su jurisdicción.
- A finales de los años cuarenta, el municipio introdujo el servicio de “ruleteros”, cuya tarifa era de un peso, por lo que se les llamó “peseros”; así, se iniciaron las primeras rutas del servicio de transporte colectivo de pasajeros (Lagarda 2016).

A partir de la promulgación de la Ley Número 25 en 1937 es posible dar un seguimiento a los antecedentes legales del transporte público. Así tenemos que en Sonora:

- Se pasó de un Reglamento de Tránsito en 1937 a una Ley de Transporte en 1972.
- La figura de la concesión apareció en 1951, con la Ley 86 “Reglamento de automóviles destinados al servicio público”, donde los municipios tenían facultad sobre dichas concesiones y las tarifas se establecían entre el estado y los municipios.
- En 1972, la Ley 59 “de tránsito y transporte” consideraba a las concesiones como personales e intransferibles, pues no podían enajenarse, grabarse, cederse, rentarse o prestarse. Se consideraron patrimonio familiar y, con ello, la posibilidad de establecer beneficiarios de la concesión.
- En la misma Ley de 1972, se creó el Comité de Consulta y Vigilancia del Servicio Público de Autotransporte: se estableció una tarifa especial al estudiante (50% de descuento), y el municipio tuvo autonomía sobre este servicio.
- En 1982, con la Ley de Tránsito y Transporte para el Estado de Sonora, se creó la Dirección del Transporte del Estado; el comité de Consulta y Vigilancia se transformó en Comisión Consultiva del Transporte y se contempló la participación de la sociedad a través de representantes de usuarios. Se consideró el establecimiento de centrales y terminales, ya que también se consideraba pertinente la constitución de una sociedad para la explotación del servicio de transporte. Las concesiones ya no se establecían como patrimonio familiar.
- En 1984, se autorizó la Ley de Transporte para el Estado de Sonora y el gobierno del estado asumió el control del Transporte Público, es decir, el municipio dejó de ser autoridad del transporte y la Dirección del Transporte pasó a ser Dirección General de Transporte. Se estableció también la “declaración de necesidades” para el otorgamiento de concesiones, las cuales se revalidaban anualmente y se podían transferir o arrendar por causas de incapacidad física. Se estableció el boleto como mecanismo de control de pasaje, el cual daba derecho a un seguro de pasajero.
- En 1992, la Ley 120 con el mismo nombre que la anterior, “Ley de Transporte para el Estado de Sonora”, estableció nuevas disposiciones para las concesiones: se otorgaban mediante solicitud, y la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano (SIDUE) determinaba su procedencia; se estableció un máximo de tres concesiones por persona física y cinco por persona moral; asimismo que, previa autorización de la DGT, se podrían ceder o rentar (se podía designar como sucesor a un menor de edad). Además, desapareció la figura de la Comisión Consultiva del Transporte.
- La Ley 149, antes de las dos últimas modificaciones, establecía que: las concesiones se otorgarían por convocatoria; el H. Congreso del Estado establecía las tarifas; había tarifas especiales para estudiantes, tercera edad y discapacitados; un Sistema Estatal de Transporte y Registro Público del Transporte. Además, se consideraba la posibilidad de que el servicio fuera prestado por el estado a través de un organismo público descentralizado (García 2006).

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

- La modificación correspondiente al Decreto 100, publicado en el Boletín oficial del 4 marzo de 2011, reformó varios artículos, entre ellos el 88, 89 y 90, mediante los cuales, nuevamente, se le otorgaba al Ejecutivo estatal la facultad de autorizar las tarifas. Esta facultad duró muy poco tiempo en esta instancia, pero el suficiente para que el gobernador del estado suscribiera el Acuerdo del 31 de agosto de 2012, mediante el cual se actualizaron las tarifas en el estado de Sonora.

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



## Anexo 2. Extracto de entrevista

Extracto de la entrevista realizada a Víctor Armando Alcaraz Bernal, director de FEMOT de 2010 al 2013, el 11 de septiembre de 2015

[...]

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

VAB: ¿Quién dice que no estaban comprobados?

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

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

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

VAB: Bueno...también tengo la información... (busca en su computadora) claro yo nunca tuve oportunidad de declarar. [...] Y aquí tengo una declaración del 14 de julio del 2014 (lee un texto): el secretario de gobierno, Roberto Romero López, aclaró a diputados de la comisión de vigilancia del Congreso del estado, el destino del crédito de los 600 millones de pesos autorizados por el poder Legislativo para el rescate del transporte público [...]: se utilizaron para evitar el colapso del servicio del transporte público en Hermosillo y Cajeme [...]. De los 600 millones de pesos autorizados – detalló–, 208 millones fueron para el rescate de los concesionarios que tenían embargadas las unidades con sus acreedores, como comenté hace unos minutos; además se utilizaron 102 millones de pesos para financiar a los concesionarios con la adquisición de 89 nuevas unidades para incrementar la oferta de servicio. Ahorita le comenté que eran 102 unidades, son 102 millones para 89 unidades; otros 285 millones fueron dirigidos al pago de subsidios a estudiantes y personas de la tercera edad, y los cinco millones de pesos restantes para completar la cifra de 600 millones fueron utilizados como garantía de crédito. Tenemos las pólizas –dijo el secretario–, y las fichas de depósito de cada uno de los pagos, tanto de subsidios como de la compra de camiones y compra de la deuda. Romero López, palabras más, palabras menos, respondió punto por punto en una reunión de más de cuatro horas cada uno de los cuestionamientos y dudas de los diputados, a quienes agradeció la oportunidad de aclarar a los sonorenses en qué se utilizó el dinero. Yo no sé por qué habrán dado otra explicación, e insisto, el día que yo salí, desde antes, yo le había entregado información donde estaba el destino de los seiscientos millones de pesos.

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

VAB: Okey, aquí hay una situación también... también, donde... yo como director supongo y digo es de suponer, erróneamente, pero los 600 millones, nosotros no los recibimos, los recibió directamente Hacienda, un error administrativo, supongo... En cuentas de ellos mismos. Por eso fue que, cuando a nosotros nos llegan las observaciones, yo me acerco al secretario de Hacienda y... comentándole de esto y, entonces, como sucede en muchas ocasiones, no me hicieron caso... Pero igual por ser leal, por

estar dedicado a mi trabajo, pues aguantamos, y a lo mejor ha sido uno de mis errores el no haber sido más tajante.

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

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

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

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

SAG: Entonces trascendió que fueron ejercidos con opacidad.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VAB: A ver.

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

VAB: ¿Qué concepto es?

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

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

### Anexo 3. Antecedentes históricos del transporte público urbano de León, Guanajuato

De acuerdo con el compendio sobre el Transporte Público Urbano de León, Guanajuato, editado por la Universidad Iberoamericana:

- En la época colonial, las autoridades expedieron el primer reglamento normativo para el servicio público de coches de alquiler que rigió el servicio hasta 1802. A partir de ese año se ampliaron las concesiones, el número de coches de servicio aumentó y se modificó el reglamento.
- En 1846, se publicó el Bando sobre carruajes.
- En 1864, los hombres-empresa iniciaron con las diligencias entre León y Guadalajara, con salidas los martes y los viernes. El viaje duraba dos días y podían llevar equipaje hasta por una arroba; el equipaje extra costaba dos pesos. El jueves 25 de febrero de 1864, salió la primera diligencia desde el hotel de don Miguel Sámano.
- En 1872, ya había dos oficinas de telégrafos y una de diligencias.
- El 7 de junio de 1882, se constituyó la primera compañía de Tranvías del Centro, S. A., que eran jaladas por mulas.
- El 15 de marzo de 1884, se conectó el ferrocarril con el paso del Norte (Ciudad Juárez)
- En 1907, una compañía americana negoció la instalación de tranvías eléctricos; sin embargo, no se realizó el proyecto.
- El 5 de diciembre de 1909, se presentó la iniciativa del primer reglamento de automóviles.
- El 9 de marzo de 1912, Jesús Portillo le solicitó al ayuntamiento la exención del pago de impuestos de dos automóviles que quería poner al servicio público, la cual se le concedió porque ya existían las concesiones de tranvías en esos términos.
- El 18 de diciembre de 1919, salió el primer camión de pasajeros entre León y Silao.
- En 1921, se entabló un juicio contra la Compañía de Tranvías, debido a que el regidor Filiberto Madrazo y el licenciado Adrián García señalaban que “el pésimo servicio de tranvía era una vergüenza para la ciudad” y era urgente resolver esa situación, porque “de las comunicaciones humanas depende el progreso de las ciudades”.<sup>29</sup>
- En 1926, quedó paralizado definitivamente el servicio de tranvías jalados por mulas.
- En 1927, iniciaron los camiones con asientos de madera.
- En 1931, se formó la unión regional de choferes.
- El 12 de noviembre de 1932, se realizó la primera salida de un camión urbano.
- En 1934, se otorgó el primer permiso de una ruta urbana.
- En 1934, se invirtió en infraestructura y en la apertura de carreteras.
- En 1940, surge la Alianza de propietarios de automóviles y camiones

---

<sup>29</sup> Ruiz José María, “De otras primaveras, nota en el correo del Centro de León, 11 de marzo de 1926”, en el compendio de la Universidad Iberoamericana.

- En 1945, se organizó el partido municipal Unión Cívica Leonesa (UCL), organización que realizó una intensa campaña política en beneficio de la ciudad. Meses antes de la formación del partido, un grupo de aproximadamente 38 personas de diferentes sectores se reunió en la plaza para discutir asuntos de la ciudad, su lema era “por un León mejor”. El 14 de octubre de 1946, los periódicos publicaron “León, la primera ciudad en el país que luchará por la libertad municipal”
- En 1961, se creó un comité de planeación municipal.
- En 1972, hubo una huelga de trabajadores del transporte.
- En 1996, nació el IMPLAN con el programa “León hacia el futuro”.
- En 1998, surgió el programa del Sistema Integrado de Movilidad, apoyado por el IMPLAN.
- En 2001, se diseñan los proyectos ejecutivos para la operación del SIT-Optibús.
- En 2003, SIT-Optibus inició operaciones.

En 76 años, Guanajuato pasó de un Reglamento de Tránsito a uno de Movilidad:

- 1939-1940, el Reglamento de Tránsito del Estado de Guanajuato solo otorgaba permisos personas físicas. El gobierno del estado tenía la facultad de otorgar máximo tres permisos por persona, las cuales deberían ser trabajadoras auténticas del volante.
- 1960, Ley de Servicio de Tránsito. Se amplía a cinco permisos para personas físicas; se deja abierto para personas morales y, por primera vez, se permiten las sociedades, excepto las sociedades por acciones. Se establece la obligación del Ejecutivo para consultar a los permisionarios existentes en la toma de decisiones.
- En 1988, se creó el sistema de atención ciudadana del transporte urbano.
- 1994, el gobierno del estado y el municipio firman el primer convenio de colaboración administrativa en el que se delegan las funciones de planeación administrativa y control del transporte urbano y suburbano, reservándose el derecho de la tarifa, recaudación, emisión de placas, licencias, concesiones. Este convenio le permitió al municipio iniciar un programa de mejoramiento de rutas. Asimismo, surgió la Subdirección de Transporte dependiente de la Dirección de Tránsito Municipal, con funciones de vigilancia, y empezaron a estudiarse las necesidades del transporte y a construir bases de datos.
- El 1995, se realizó la primera revisión físico-mecánica de autobuses.
- En 1998, se creó el Plan de Ordenamiento Territorial.
- En 1999, los concesionarios firmaron el acuerdo para crear el Sistema de Cobro Controlado Pagobús con 43 millones de pesos de inversión, 90% de los cuales fueron financiados por los transportistas y 10% por el municipio.
- En 2000, se diseñó el Sistema Integrado de Transporte que inició operaciones como SIT-Optibús en 2003.
- En 2002, la Ley de Transporte se modificó y le otorgó facultades al municipio de León sobre concesiones, rutas y regulación del Transporte Público Colectivo urbano y suburbano que le permitió instrumentar el Sistema Integrado de Transporte.
- El 18 de marzo de 2016, se expidió la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus municipios, en la que se establecieron los principios de movilidad y sus principales finalidades:

Artículo 2. La presente Ley tiene por finalidad:

- I. Planear, organizar, administrar y controlar la infraestructura para las personas con discapacidad o movilidad reducida, peatones, movilidad no motorizada y transporte público y especial, infraestructura vial, infraestructura carretera y el equipamiento vial, conforme a la jerarquía de movilidad establecida en la presente Ley;

II. Establecer el sistema estatal de ciclovías y de estacionamiento de bicicletas;

III. Garantizar la participación ciudadana en las políticas públicas estatales y municipales relativas a la movilidad [...].

- De acuerdo con la entrevista realizada el 4 de noviembre de 2016 al director de Movilidad de León, Ing. Luis Enrique Moreno Cortés, la cuarta etapa del SIT-Optibus proyectada para el 2017 plantea la integración de ciclovías al sistema de transporte.

Diciembre de 2020  
(edición impresa)

Enero de 2021  
(edición electrónica)

Diseño de portada:  
Miguel Ángel Campuzano Meza

Compuedición:  
Guadalupe Zúñiga Elizalde

Corrección de estilo:  
Guillermo Balderrama Muñoz

Departamento de Difusión Cultural de  
El Colegio de Sonora

