



UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO
CAMPUS GUANAJUATO

División de Derecho, Política y Gobierno



"La nueva gobernabilidad en el servicio público del transporte urbano de la Ciudad de León, Guanajuato, 2010-2012"

TESIS

**Que para obtener el grado de
Maestro en Administración Pública**

PRESENTA:

Joel Urbina Mares

Dirección de tesis

Mtra. Rosa María Pérez Vargas

Guanajuato, Gto

Marzo 2013

Dedicatorias

A Dios.

Por haberme permitido llegar hasta este punto y haberme dado salud para lograr mis objetivos, además de su infinita bondad y amor.

A mi madre Ofelia.

Por haberme apoyado en todo momento, por sus consejos, sus valores, por la motivación constante que me ha permitido ser una persona de bien, pero más que nada, por su amor.

A mi padre Juan.

Por los ejemplos de perseverancia y constancia que lo caracterizan y que me ha infundado siempre, por el valor mostrado para salir adelante y por su amor.

A mis familiares.

A mis hermanos por ser el ejemplo del cual aprendí y sigo aprendiendo de sus aciertos y de momentos difíciles; a mis tíos y primos, a todos aquellos que participaron directa o indirectamente en la elaboración de esta tesis. ¡Gracias a ustedes!

A Grace Álvarez

Mil palabras no bastarían para agradecerte tu apoyo, comprensión y tus consejos en los momentos difíciles. Espero no defraudarte y contar siempre con tu cariño y valioso apoyo, sincero e incondicional.

A mis maestros.

Dr. Fernando Patrón Sánchez por su gran apoyo y motivación para la culminación de nuestros estudios profesionales y para la elaboración de esta tesis; a la Mtra. Rosa María Pérez Vargas por su apoyo ofrecido en este trabajo que sin ese apoyo no hubiera sido posible su culminación, mis más profundo agradecimiento; al Mtro. José Jesús Soriano Flores por su tiempo compartido y por impulsar el desarrollo de nuestra formación profesional, a la Dra. Teresita de Jesús Rendón Huerta Barrera por apoyarnos en su momento.

A mis amigos.

Que nos apoyamos mutuamente en nuestra formación profesional y que hasta ahora, seguimos siendo amigos: Pepé y Montsy Marca, Julio Gómez, Maetsy Zavala, Javier Vázquez, María José Rodríguez, Andrei Vasallo, Paco Torres, y en especial a Inti Dorado por haberme ayudado a realizar este trabajo.

Tabla de contenidos

TABLA DE CONTENIDOS	I
INTRODUCCIÓN	III
CAPÍTULO I.....	1
MARCO TEÓRICO – CONCEPTUAL.	1
GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA COMO ATRIBUTOS Y DEMANDAS SOCIALES	2
POLÍTICAS PÚBLICAS MODELOS PARA EL ANÁLISIS	6
PRINCIPALES ACTORES.....	16
CONCLUSIONES.....	18
CAPÍTULO II.....	20
LEGISLACIÓN FEDERAL	20
LEGISLACIÓN ESTATAL	21
LEY DE TRANSITO Y TRANSPORTE DEL ESTADO DE GUANAJUATO	22
<i>MODIFICACIONES A LA LEY DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DEL ESTADO DE GUANAJUATO</i>	26
LA COMPETENCIA MUNICIPAL	27
EL CONTEXTO.....	34
CONCLUSIONES.....	44
CAPÍTULO III.....	47
CONCLUSIONES.....	54
CAPÍTULO IV	57
ANTECEDENTES DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE.	58
SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE DE LEÓN GTO, LEÓN MEJORA PASO A PASO.....	63
PRIMERA ETAPA DEL SIT (SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE)	65
PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DEL TRANSPORTE 2003-2006	66
FOMENTO DE UNA NUEVA CULTURA.....	68

UN TRANSPORTE MÁS SEGURO Y CON MEJOR SERVICIO	69
EL TRANSPORTE DE LEÓN SE CONSOLIDA	75
IMPLEMENTACIÓN DE LA SEGUNDA ETAPA DEL SIT (SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE)	77
CONCLUSIONES	82
CAPÍTULO V	85
BIBLIOGRAFÍA:	104

Introducción

Cuando los guanajuatenses tratan de definir las necesidades de sus ciudades, en todos los aspectos de estas, inician primordialmente con temas relacionados a infraestructura, imagen y seguridad. Tienen una marcada tendencia a señalar ciertas consecuencias de las características de su ciudad más no las definen y las catalogan según la problemática de la que parten. En otras palabras, atienden a resolver efectos y no las causas de estos.

Pero el caso de la Ciudad de León es distinto a diferencia de la mayoría de los municipios del Estado de Guanajuato y de otros municipios en nuestro país.

Los administradores a este ámbito del gobierno deben constituir en tal sentido una categoría de funcionarios directivos y de planta mayor en capacidad de servir como una viga de sostén de la estructura político- institucional del Estado, y de producir o hacer producir, al mismo tiempo, los bienes y servicios que los administrados requieren individual y colectivamente para su seguridad y bienestar.

La expectativa y los requerimientos de los pueblos en relación con la calidad de sus “servidores” son grandes, hoy más que nunca.

Ante esto, se han propuesto diversas soluciones para reformar las instituciones tradicionales del gobierno, entre las que se encuentran las formas y mecanismos de diseño e implementación de políticas públicas y otros proyectos de desarrollo. Tal vez la solución que más impacto ha tenido en la última década es el de la gobernanza, así como también en de nueva gobernabilidad.

Esta es una tesis tiene el propósito de buscar a través de una primera aproximación las razones que le han dado continuidad a un servicio que como se sabe, cada vez que hay cambio de autoridades en una administración municipal no se les da continuidad a las políticas públicas y a los proyectos de desarrollo, esto en la mayoría de nuestros

municipios; pero en el caso del Sistema Integrado de Transporte en León Guanajuato se rompe con este paradigma.

Es un trabajo de investigación a través de entrevistas, indagatoria en documentos históricos, normativos, y otras fuentes busca el porqué de esta continuidad, quienes han participado, para que y que intereses son los que se buscan brindar a una sociedad civil cada vez más demandante y sobre todo más informada.

La tesis está integrada de cinco capítulos, los cuales mostraran el resultado de la investigación, en el primer capítulo se desarrollan los conceptos para tratar de entender un poco más la cuestión o mejor dicho el concepto de gobernanza y nueva gobernabilidad, la naturaleza propia de la evolución del gobierno en funciones en la hechura de las políticas públicas y de cómo este gobierno interactúa con otras formas de organización para dar respuesta a las demandas sociales y como estas se desarrollan a través de las tomas de decisiones, este capítulo servirá como la base teórica para el análisis particular de la implementación y desarrollo del Sistema Integrado de Transporte y el desarrollo mismo a la ciudad de León a través de este vital servicio público.

En el segundo capítulo se muestra la base y los cambios normativos que dieron origen al Sistema Integrado de Transporte, al analizar las legislaciones tanto federal, estatal y municipal, sus modificaciones, así como sus antecedentes para tratar de comprender mejor la situación que se vivía en torno al servicio público de transporte en la ciudad de León, así como su contexto desde el gobierno local mismo, así como de los empresarios del transporte y la sociedad civil en general.

En el tercer capítulo se establece la base metodológica a seguir para darle una coherencia lógica al problema de estudio y una interpretación precisa de lo que se busca identificar con dicho trabajo de tesis.

En el cuarto capítulo se describe el desarrollo que ha tomado este servicio público y como ha sido ejemplo a seguir por otros municipios no solo en nuestro estado sino en otros gobiernos locales en nuestro país, la forma en cómo cada día y en cada administración ha

evolucionado este proyecto que actualmente se encuentra en su segunda etapa de cinco etapas que tiene contemplado la este proyecto de desarrollo, León muestra un liderazgo legislativo en el Estado de Guanajuato y gracia a este liderazgo es ejemplo de iniciativas y desarrollo en políticas públicas en nuestra región, su forma de gobierno y en como administra este es muestra de la evolución que han mostrado algunos municipios en México y demuestran que pueden autogobernarse sin la necesidad de estar esperanzados a que la federación o la entidad federativa salga a su auxilio.

En el capítulo quinto se expondrán las reflexiones finales y se darán argumentos finales sobre la investigación realizada tomando como base el caso de estudio del Sistema Integrado de Transporte como política pública de desarrollo social y económica dentro de la región del bajío.

CAPÍTULO

I

CAPÍTULO I

Revisión de la Literatura

MARCO TEÓRICO – CONCEPTUAL.

Desde el reconocimiento de la gobernabilidad, esta ha sido entendida de diferentes formas, por diferentes autores, diferentes escuelas y en diferentes momentos de tiempo, por lo que de acuerdo al presente trabajo de investigación se adoptara el concepto de Joan Oriol Prats¹ para tratar de entender y comprender las nuevas formas de hacer gobierno y su aplicación en servicios públicos esenciales en el municipio de León, Guanajuato y que han sido un referente para muchos gobiernos locales en el mismo estado de Guanajuato, así como en muchos otros municipios de México.

La situación en la que se encuentran el sector público en nuestro país hace que los gobiernos locales, tanto en el ámbito estatal y federal; y muy particular en el municipal presenten una serie de limitaciones financieras, de gestión, tecnologías, materiales y de personal que hace sumamente difícil el cumplimiento de sus principales funciones como ampliar la capacidad técnico – administrativa² de respuesta y abrir espacios a la participación ciudadana para llegar y lograr una transición a la nueva gobernabilidad en nuestros municipios, mismos que han sido poco los que han dado muestra al superar una serie de retos y dificultades como lo ha logrado el municipio de León, Guanajuato, en el caso del Sistema Integrado de Transporte (SIT), objetivo de este trabajo.

A su vez los gobiernos locales enfrentan el doble reto de atender el cumulo de demandas que de la sociedad emanan y a la vez sentar las bases para que en lo sucesivo se cuente con los insumos (ya sea a través de políticas públicas) que permitan tanto a los gobiernos municipales como a los estatales ser detonantes del desarrollo integral y sustentable,

¹ Revista Instituciones y Desarrollo Nº 14-15 (2003) págs. 239-269. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Còrsega 255, 5º 1ª 08036 Barcelona, España. <http://www.iigov.org>

² Cabrero Mendoza Enrique (2005), Acción Pública y desarrollo local, México, FCE., 447pp.

producido por la capacidad institucional y de gestión de estos órdenes de gobierno, lo cual se espera se vea traducido en mejores niveles de bienestar social.

Porque para el desarrollo de cualquier gobierno local, estado y país es indispensable contar con instituciones eficientes que sean capaces de captar y dar posibles soluciones a los problemas de la sociedad a través de diferentes formas de organización mediante la buena implementación de políticas públicas para tratar de evitar al máximo rezagos sociales. Los gobiernos locales a pesar de tener grandes restricciones, unos cuantos de estos municipios en México han sido capaces de resolver problemas, como lo ha logrado el gobierno municipal de León en el caso del Transporte Público.

La gobernabilidad cada vez más se comienza a construir desde los gobiernos locales, ya que es en este último donde los ciudadanos tienen el contacto más directo que con los otros dos niveles de gobierno (federal y estatal). Actualmente los gobiernos locales tienen un papel estratégico en la construcción de la legitimidad, el desarrollo y el reforzamiento de las nuevas estructuras y políticas democráticas, ya que se reconoce la creciente importancia de dichos gobiernos dentro del régimen federal mexicano³.

Para comprender la problemática asociada a la prestación de los servicios públicos, en el ámbito municipal y particularmente el sistema integrado de transporte, recurro al concepto de nueva gobernabilidad, propuesto por Joan Oriol Prats.

Gobernabilidad y Gobernanza como atributos y demandas sociales

El término gobernanza que hace referencia a la conducción de las interrelaciones de la sociedad civil (participación ciudadana) con el Estado y el mercado, la coordinación de actores, grupos sociales e instituciones, proviene del francés *gouvernancia* usado en los siglos XVI y XVII y de la noción traducida del Inglés *governance* utilizado para delimitar el ámbito de intervención socioeconómica de las empresas. Para Peters (2001), el concepto gobernanza implica conducción o empleo de mecanismos que son orientados a proveer a la sociedad de una dirección coherente.

³ IDEM 2.

La gobernanza es una forma de gestionar la estructuración del régimen para alcanzar una mayor legitimidad en las acciones políticas del gobierno y del Estado, así como de los diferentes actores de la sociedad civil. Un régimen es un “conjunto de reglas fundamentales sobre la organización del espacio público”, que comprende tanto al Estado como a la sociedad civil y divide lo público y lo privado (Prats, 2001). La gobernanza se entiende, según Prats (2001) como las “instituciones y reglas que fijan los límites y los incentivos para la constitución y funcionamiento de redes interdependientes de actores gubernamentales, del sector privado y de la sociedad civil).

Desde la perspectiva analítica, la gobernanza incluye los arreglos institucionales de la sociedad y la gestión de actores comprometidos en un liderazgo moral (perspectiva normativa); en pocas palabras entenderemos a la gobernanza como el proceso de interacción entre actores estratégicos (Strom y Müller, 1999). Prats, (1998) y Prats, (2001) delimita las dimensiones de gobernanza en la estructura que hace referencia a “los arreglos institucionales existentes en una sociedad dada” y en la dimensión dinámica o de proceso que se refiere a “las acciones de los actores” que afectan dicha estructura.

La ola democratizadora de las últimas décadas requiere la precisión conceptual de gobernabilidad entendida como capacidad de coordinación y acción del gobierno para dirigir una sociedad como un colectivo, es decir, la acción misma de gobernar mediante las decisiones de los representantes políticos y gobernantes, por otro lado siguiendo a Kooiman⁴ *entiendo a la gobernabilidad como la capacidad de un sistema sociopolítico para gobernarse así mismo en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte.*

La gobernanza y la gobernabilidad como un atributo de la sociedad son consustanciales al desarrollo socioeconómico, es decir, la gobernabilidad fundamenta la institucionalización funcional del crecimiento económico y el desarrollo social.

⁴ Kooiman Jan Modern Governancce: Government – society interactions, London: Sage, (ed. 1993).

La Economía da origen al término gobernabilidad en referencia a las instituciones que la sociedad debe poseer a fin de monitorear y seguir las reglas del juego. Los fundamentos para el desarrollo estratégico de la gobernabilidad institucional se encuentran en los trabajos sobre ingeniería social de Popper, las diferenciaciones entre sociedad y organizaciones de Hayek y el enfoque de cambio basado en las instituciones de North.

Para Prats (2001) la gobernanza como meta política que concierne “a la estructura institucional de la acción política tanto del gobierno como de los actores de la sociedad civil”, tienen una dimensión estructural y otra dimensión dinámica o de proceso. La gobernanza, no se refiere solo a las organizaciones gubernamentales porque enmarcan y entrelazan una serie interdependiente de actores que comprende los gobiernos, los actores de la sociedad civil y el sector privado, tanto en el ámbito local, nacional e internacional (Prats, 2001). Es por lo tanto un problema de gobernabilidad más que de administración pública que requiere la redefinición de las funciones del Estado y de la sociedad civil.

El problema de la gobernabilidad o Ingovernabilidad para Antonio Camuo, no ha de ser pensada como una dimensión absoluta de cualquiera de los dos términos de lo que podemos llamar la "relación de gobierno" (es decir, la relación entre gobernantes y gobernados), sino como una dimensión específica de esa relación. En otras palabras, no es un Estado o gobierno lo que permite, por sí mismo, gobernar a una sociedad, ni tampoco es la sociedad en sí misma gobernable o ingovernable; más bien, es la relación compleja entre ambos términos lo que nos permite hablar de las condiciones de gobernabilidad.

Por lo tanto, lo anterior, es en parte un problema de gobierno, pero también del sistema político y de la sociedad. Una cualidad de las sociedades o sistemas sociales, es que el sistema social es gobernable cuando está estructurado sociopolíticamente de modo tal que los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales que puede registrar diversos niveles de institucionalización.

La concentración del capital corporativo limita las oportunidades de desarrollo de las economías más débiles, debilita y socava las bases del poder de los Estados, aumentando las tensiones sociales y por tanto la ingobernabilidad de las sociedades. La gobernabilidad de la sociedad está en riesgo por los procesos de informalización de la política democrática que ha modificado los vínculos de lealtad entre el Estado y la ciudadanía⁵, siguiendo a Antonio Camou señala que en América Latina, por su parte, la discusión regional sobre las cuestiones de gobernabilidad estuvo enmarcada por tres complejos procesos que comenzaron a desarrollarse durante la década de los ochenta: el proceso de crisis; ajuste y reestructuración económicas; el agotamiento del modelo del Estado interventor y su consiguiente redefinición en términos de la Reforma del Estado; y el cambiante rumbo de las transiciones y consolidaciones democráticas.

Ante ello una visión Estado-céntrica en donde los gobiernos tienen un papel predominante, la gobernabilidad es provista por una sociedad influida por redes organizacionales de grupos de interés como los triángulos de hierro y los issue networks o redes temáticas que debilitan el papel de la gobernabilidad Estado céntrico y contribuyen a centrar la gobernabilidad en la sociedad civil misma, lo cual puede predeterminar la agenda política de los gobiernos en los últimos años, no solo a nivel global, sino en México ya hay experiencias donde confluyen estos actores para participar en la creación de nuevos mecanismos de respuesta a las demandas sociales.

⁵ Camou Antonio, Gobernabilidad y Democracia, Cuadernos de divulgación de la Cultura Democrática No. 6, Instituto Federal Electoral. México

Gobernanza	Gobernabilidad
Proceso de definición del sentido de la sociedad	Intermediación de intereses, apoya fase de hechura de políticas públicas
Deliberación conjunta entre gobierno y organizaciones privadas y sociales	Estrictamente gubernamental
Papeles acoplados	Gobierno gobierne a su sociedad

Elaboración propia, en base a los trabajos de Prats y Kooiman

Estos mecanismos bien podríamos llamarlos Políticas Públicas.

Políticas Públicas modelos para el análisis

En México, la práctica de la política es asunto de muy corto plazo, donde resolver lo inmediato es lo imperativo e improvisado en algunas ocasiones, entenderla y practicarla, simplemente se malentendió como una relación mando-obediencia, basada en el clientelismo político y más en tiempo electoral, y en donde pocos administran y conocen, otros más obedecen y muchos más la padecen. Nuestro Sistema Político Mexicano no fue únicamente herencia del régimen post revolucionario, sino que ha reinado desde antes generando desigualdades.

Es común asociar el concepto de políticas públicas a las meras acciones de gobierno y de las autoridades, de tal modo que cualquier acción de los actores gubernamentales es considerada erróneamente como políticas públicas, cuando muchas veces es más una política gubernamental. Los gobiernos no son ya los únicos actores en las fases del ciclo de las políticas, si bien toda política pública es una acción de gobierno, no se reduce a este va más allá abarca a toda la sociedad.

Las políticas son cursos de acción destinados a la prevención, solución y porque no control de problemas públicos (no necesariamente veo los problemas en un contexto negativo),

donde inclusive el no hacer nada es una acción que se tiene que tomar en consideración y poner en práctica o no. Para (Rose, 1967; Pressman y Wildavsky, 1973), las políticas denotan también las intenciones de las fuerzas políticas (partidos Políticos y/o grupos parlamentarios en el Congreso de la Unión o Congresos Estatales), particularmente las intenciones de los gobernantes, las consecuencias de sus actos; tiende a significar intenciones más que consecuencias. Las políticas se convierte en el resultado de una serie de decisiones y acciones de numerosos actores políticos y gubernamentales (Rose, Pressman y Wildavsky, citados en Aguilar, 2003a:25).

A su vez Aguilar señala o define en su libro “La hechura de políticas públicas” que una política puede ser definida como, reglamentos y programas gubernamentales, considerados individualmente o en su conjunto, esto es, los productos de las decisiones de autoridad de un sistema político.

Históricamente, fue Harold Lasswell quien acuñó el término de policy en 1951, además de presentar importantes aportaciones para el análisis de las políticas públicas. En primer lugar, distinguió dos actividades complementarias e interdependientes en esta nueva tarea: el conocimiento de (knowledge of) y el conocimiento en (knowledge in).

Lasswell, es uno de los referentes en la materia sobre las políticas públicas, define a la política pública como: “disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas con base científica, interdisciplinaria y al servicio de gobiernos democráticos”, años después agregaría una parte crucial en la definición: “el conocimiento del proceso de decisión y el conocimiento en el proceso de decisión”. Lo primero referido a las habilidades profesionales requeridas y necesarias para participar en la toma de decisiones públicas (conocer el proceso de decisión de la política) y lo segundo referido a las habilidades científicas requeridas para contribuir a la invención de una teoría y práctica confiables (incorporar cuestiones técnicas de las ciencias en el proceso de decisión de la política con el propósito de mejorar la decisión pública). Es decir, había una diferencia entre ciencia para comprender (conocimiento del proceso de decisión) y ciencia para decidir (conocimiento en el proceso de decisión). Esta diferencia desarrolló dos

tendencias de las políticas públicas: el policy studies (estudios de políticas) y el policy analysis (análisis de políticas).

Por su parte Edith F. Kauffer define a las Políticas Públicas como “conjunto de decisiones cuyo objeto es la distribución de determinados bienes o recursos que pueden afectar o privilegiar a determinados individuos y grupos.

Cuando se habla de política pública se hace alusión a los procesos, decisiones, resultados y evaluaciones, pero sin que ello excluya conflictos de interés presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción y entre diferentes perspectivas evaluadoras, y entre diferentes grupos de poder y porque no de gobierno estamos ante un panorama lleno de poderes en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opiniones y cursos de acción con diversos puntos específicos.

Una de las principales contribuciones de las políticas públicas es precisamente rescatar el carácter público de las políticas, es decir, la intervención de actores sociales diferentes a los actores gubernamentales en las políticas como: sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, empresas, iglesias, asambleas vecinales, y otros. Este ámbito público es el campo en el que los ciudadanos, hacen política y hacen las políticas.

Por lo que una política pública consta de elementos como: un objetivo, meta o fin en particular, un curso deseado de eventos, una línea de acción, una intención manifiesta para actuar y la implementación o puesta en práctica de dicha acción, por lo que debe tomarse en cuenta el marco estatal respectivo.

Así pues el proceso de políticas públicas requiere de la correcta formulación e implementación de programas públicos de la interacción y participación de varios actores con diferentes intereses, y en algunas ocasiones, divergentes. La necesidad de intercambiar recursos como la autoridad (en el caso de la legitimidad) o balancear los intereses políticos y burocráticos, crea lazos de interdependencia dentro del sector público (que es el objeto de estudio de la tesis). En este sentido, se puede hablar de un

gobierno multiorganizativo que responde a intereses diversos de acuerdo con la agencia burocrática que se trate y requiere de la colaboración de actores sociales como mecanismo central para la elaboración de políticas, con la participación de actores y/o de una sociedad civil más demandante.

Dichas políticas crean mecanismos de participación ciudadana y que dan fundamento al ejercicio democrático ***de las estructuras institucionales de gobernabilidad*** que facilitan las interacciones entre la sociedad y los ciudadanos. La participación ciudadana en el juego político es la base de todo sistema democrático y que ayudan a legitimizar la acción pública de los gobiernos independientemente de su ámbito de acción.

Institucionalidad como mecanismo de Nueva Gobernabilidad

Aunado a lo anterior dichas estructuras institucionales de gobernabilidad se han visto fortalecidas con la creación de Sistema Integrado de Transporte

Ya que dichas instituciones reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria, aunque no hay que dejar de lado que estas incluyen todo tipo de limitaciones que los humanos crean para dar forma a la propia interacción humana, en palabras de Douglas C North las Instituciones pueden ser creadas como lo son las constituciones políticas de los Estados, o bien evolucionar simplemente a lo largo del tiempo, como evoluciona el derecho consuetudinario.

Dichas limitaciones siguiendo a North incluye aquello que se prohíbe hacer a los individuos y, a veces, las condiciones en que a algunos individuos se les permite hacerse cargo de algunas actividades., lo que significa que consisten en normas escritas formales, así como en códigos de conducta generalmente no escritas y que complementan a las reglas formales, tales como no lastimar deliberadamente a un contrario clave⁶.

⁶ C. North Douglas, Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Por consiguiente una parte esencial del funcionamiento de las instituciones es lo costoso que resulta conocer sus violaciones y aplicar el castigo.

Al igual que las instituciones, los organismos proporcionan una estructura a la interacción humana, cuando se examinan los costos surgen consecuencias del marco institucional se observa que no solo son consecuencias de ese marco institucional, sino también de las organizaciones que se han creado como consecuencia del él, lo que se debe diferenciar son las reglas y los jugadores, donde el propósito de las reglas es definir la forma en estas se deben desarrollar⁷.

La institucionalidad de la organización, como un todo, en palabras de James G. March y Johan P. Olsen en referencia a dicho servicio público de la ciudad de León paso de una estructura cerrada a una estructura que se tenía que ajustar a reglas y a los tiempos, donde simples estímulos desencadenan patrones de acción complejos, estandarizados sin extensos análisis que resuelvan los problemas ni el uso de poder discrecional alguno, sino que va administrándolos poco a poco, las instituciones poseen un repertorio de procedimientos y recurren a una serie de reglas para escoger entre estas cual se adapta mejor a su entorno⁸.

Siguiendo a March y Olsen estas reglas pueden imponerse o aplicarse por coerción directa y mediante autoridad política u organizadora, o puede ser parte de un código de conducta adecuada que aprende y se interioriza por medio de la socialización o la educación, factor que se cumplió en la creación del Sistema Integrado de Transporte, al generar reglas no solo para el municipio, sino también reglas que se vieron reflejadas a nivel estatal, generando y creando una Institución pública con vías a fortalecer su margen de acción, ya

⁷ C. North Douglas, Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

⁸ C. North Douglas, Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

al que se ha ido aprendiendo sobre la marcha para ir fortaleciendo dicha institución pública de transporte⁹.

Dicha institucionalidad según Selnick en palabras de W. Richard Scott, es un proceso; constituye algo que ocurre en una organización a lo largo del tiempo, que refleja la historia característica de esa organización, las personas que han estado en ella, los grupos que incorpora, y los intereses que estos han creado, y la forma en que estos se han adaptado a su ambiente, las instituciones son una creación humana.

En el que quizá siguiendo a Richard Scott constituye su significado más importante “institucionalizar” es difundir valores más allá de los requerimientos técnicos de la tarea presente¹⁰.

Valores que se ven reflejados en procesos de una mayor participación e interés de la ciudadanía por mejorar su estilo de vida.

Participación que en palabras de Orozco (2001), **la participación ciudadana** se refiere el grado en que se involucra individuo, y de la sociedad, en señalar pautas o agendas de acción social y política que afectan sus intereses”. La naturaleza de la política ciudadana en las sociedades avanzadas se encuentra en procesos de transformación.

La participación ciudadana tiene como espacio más próximo al gobierno local, ya que es en las comunidades (colonias, barrios, municipios) donde el ciudadano desarrolla su vida cotidiana, de manera tal que su primer interlocutor gubernamental es el gobierno local.

En la participación ciudadana, el poder ciudadano, se manifiesta en su capacidad de influir en la agenda de gobierno: en definir cuáles son los problemas comunes a atacar, las prioridades comunes a abordar, las necesidades comunes a atender, Dentro de la literatura que responde a la pregunta por la construcción de una agenda, lo propuesto por

⁹ James G. March y Johan P. Olsen, Reglas e institucionalización de la acción, Organización e Instituciones, Rodolfo Vergara, Compilador. Biblioteca Básica de Administración Pública, pág. 115. México, 2010.

¹⁰ W Richard Scott, Teoría Institucional y Organizaciones, Rodolfo Vergara, Compilador. Biblioteca Básica de Administración Pública, pág. 186. México, 2010.

Cobb y Ross (1976:126) nos aproxima a una definición de lo que constituye su elaboración. Ésta puede ser entendida como “el proceso mediante el cual demandas de varios grupos en la población son transformados en ítems que compiten por la atención seria de las autoridades públicas”, donde se establece como primer parámetro para la construcción de la agenda la competencia entre problemas que emergen dentro de la sociedad y que requieren de atención gubernamental¹¹.

Por otro lado, Luis Aguilar (2007:27-28) entiende el proceso de construcción de la agenda como una de las decisiones más importantes del gobierno y lo concibe como “el momento en que el gobierno decide si decidirá o no sobre un determinado asunto, en el que delibera y decide intervenir o bien decide no intervenir o aplazar su intervención”¹².

Sin embargo, desde un punto de vista analítico es posible distinguir dos tipos de agenda, por un lado la agenda pública y, por otro, la formal o gubernamental, en su definición: “La agenda pública consiste de issues que han alcanzado un alto interés público y visibilidad; la agenda formal es la lista de ítems que los decision makers han aceptado formalmente con atención seria” (Cobby Ross. 1976: 126).

Debemos señalar entonces que la formación de la agenda implica en sí un cálculo político, como consecuencia de la necesidad o la imposibilidad de dar atención a distintas problemáticas de orden público; el mismo hecho de entender la agenda desde una dualidad remite a la necesidad de una comprensión formal. Sin lugar a dudas, esto concuerda con la diferencia política/partidos políticos/público que el sistema político ha adquirido mediante su evolución sistémica. Siendo lo más importante del proceso de construcción de la agenda, primero, la limitada capacidad del gobierno para dar atención a los problemas y en segundo lugar el hecho de que los problemas de una política no son datos a priori, sino más bien asuntos por definir (Cobb y Elder, 1984: 115¹³).

¹¹ Cobb, R., Ross J. y Ross, M. (1976). Agenda Building as Comparative political process. The American Political Science review, 1 (70),126-138

¹² Aguilar, Luis. (2003). Estudio introductorio. En Luis Aguilar, comp. Problemas públicos y agenda de gobierno (p.15-72). Mexico: Miguel Angel Porrúa.

¹³ Cobb, R. y Elder, C. (1984). Agenda-building and the politics of aging. Policy Science Journal, 1

Aunado a lo anterior la participación ciudadana se manifiesta en su capacidad de influir en la decisión de gobierno: cuales han de ser las políticas, programas y acciones para resolver los problemas, los conflictos y las necesidades; cuáles son los objetivos, los instrumentos, los tiempos, los modos de acción.

Por último, cobra vida y forma, en su capacidad de participar en la puesta en práctica de las decisiones tomadas, colaborando y corresponsabilizándose de los programas, haciéndose cargo total o parcialmente de ciertas acciones, supervisando, vigilando, evaluando, aprendiendo qué es en realidad lo que se puede hacer por ahora con los recursos disponibles y qué no es posible en algunos casos o en la mayoría de estos y el tener que esperar razonablemente.

La participación ciudadana no es sólo exigible, deseable y provechosa. También incorpora problemas, riesgos y vicios. Hay participaciones constructivas, que se mueven en beneficio de la comunidad, y otras que producen efectos perversos y desalentadores. A las participaciones indeseables e inconducentes que pertenecen la participación particularista, aquella que es motivada por demandas particulares y exclusivas que se requieren imponer a como de lugar, sin tomar en consideración el conjunto, sin enmarcarlas en el interés social, sin estimar los efectos sobre el equilibrio de la comunidad.

Hay que precisar que no hay duda que en determinadas áreas de la política pública tendrán un mejor diseño, implementación y resultados con una activa y directa participación de los ciudadanos, sobre todo en el ámbito de los gobiernos municipales, ya que debe reconocerse que no en todas las políticas públicas la participación ciudadana es deseable o en algunas ocasiones necesaria, pero que al final de cuentas cuando se da ayuda a fortalecer las instituciones públicas y políticas dentro de una sociedad.

Por otra parte el proceso de descentralización que se ha presentado en los últimos años en México como es el caso del Sistema Integrado de Transporte hacen que el sistema de

interdependencias gubernamentales se vuelva más complejo. La percepción de los gobiernos locales son más eficaces para resolver los problemas públicos y la existencia de políticas intergubernamentales en la que existe concurrencia de funciones de dos o más niveles de gobierno que obliga a las instituciones de gobierno a privilegiar la colaboración por encima del trabajo autónomo y centralizado, debido al incremento de la posibilidad de éxito con un mayor número de recursos disponibles.

No es privativo de las relaciones entre instituciones gubernamentales, ya que en los últimos años se han estrechado los lazos de interdependencia entre dependencias públicas y privadas, así como entre organismos gubernamentales y sociedad civil. Por otro lado de las relaciones entre organizaciones privadas y públicas, la crisis de los Estados como el caso de México favoreció la participación de actores privados en varias actividades que antes eran públicas, a través de la privatización, concesión (como el caso del Sistema Integrado de Transporte de León) o subcontratación de servicios públicos.

A su vez, los actores privados establecen relaciones de interdependencia con organismos públicos para poder influir en la toma de decisiones de gobierno (ya sea proponer nuevas legislaciones y/o políticas públicas como sucedió en el caso del transporte público de León y que pueden afectar sus intereses a corto, mediano o largo plazo, o para obtener beneficios económicos y sociales de las funciones que son cedidas por el propio gobierno, así como para obtener beneficios económicos de las tareas que cede el gobierno a los particulares.

Dichas relaciones de interdependencia se han estrechado aún más en los últimos años, al crearse nuevos mecanismos de participación ciudadana con el gobierno, como es el caso del (INPLAM en León) para la elaboración de proyectos de infraestructura o la provisión de servicios públicos en los que ambos actores comparten riesgos y beneficios.

Dichos riesgos y beneficios impactan en la percepción de la sociedad como resultado de las experiencias que viven durante la prestación del servicio.

La participación de los ciudadanos tiene que influir en la determinación de la agenda y también en la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas.

Esa participación se ve reflejada en actores que bien en este caso podríamos llamar Stakeholders el término agrupa a trabajadores, organizaciones sociales, accionistas y proveedores, entre muchos otros actores clave que se ven afectados por las decisiones de una empresa, en este caso decisiones gubernamentales. Generar confianza con estos es fundamental para el desarrollo de una organización sea cual fuera su área de influencia.

El término Stakeholder lo acuñó R. Edward Freeman y lo definió como todas aquellas personas o entidades que pueden afectar o son afectados por las actividades de una empresa.



Imagen Extraída de la página de cursos gratuitos www.aulafacil.com

En términos simples, los stakeholders pueden ser definidos como todos los actores sociales que, producto de las decisiones y objetivos de una empresa se pueden ver afectados, ya sea de forma positiva o negativa. Así por ejemplo, los dueños de una compañía, sus trabajadores, la comunidad donde ésta ópera y sus proveedores, entre otros forman parte de este grupo.

Existen dos tipos de grupos de interés:

Primarios: Los stakeholders primarios son fundamentales para el operar de una organización. Este grupo incluye a quienes tienen alguna relación económica con el negocio, como por ejemplo, los accionistas, los clientes, los proveedores y los trabajadores.

Secundarios: Los stakeholders secundarios son aquellos que no participan directamente en el intercambio con una empresa, pero que sí pueden afectar o verse afectados por las acciones de ésta. En esta categoría están los competidores, los medios de comunicación y las ONG's, entre otros.

Es a través del diálogo que una compañía, dependencia, nivel de gobierno y sociedad puedan generar con otros actores es que se verán potenciados con un aprendizaje y un intercambio de experiencias, con las que podrá generar una relación integral con su entorno y poder desarrollar una estrategia para convertirse en una organización sustentable. Y si bien no siempre las demandas de algunos grupos podrán ser satisfechas, sólo el generar instancias de conversación permitirá que todos los actores se sientan considerados.

Principales Actores

Los principales actores que se identifican en el proceso de creación del Sistema Integrado de Transporte en el Municipio de León, son: en primer lugar los H. Ayuntamientos representados por los Presidentes Municipales desde 1994 a 2010, El Gobierno Estatal, El Gobierno Federal, los concesionarios del transporte público en su calidad de empresarios y la sociedad civil en su conjunto.

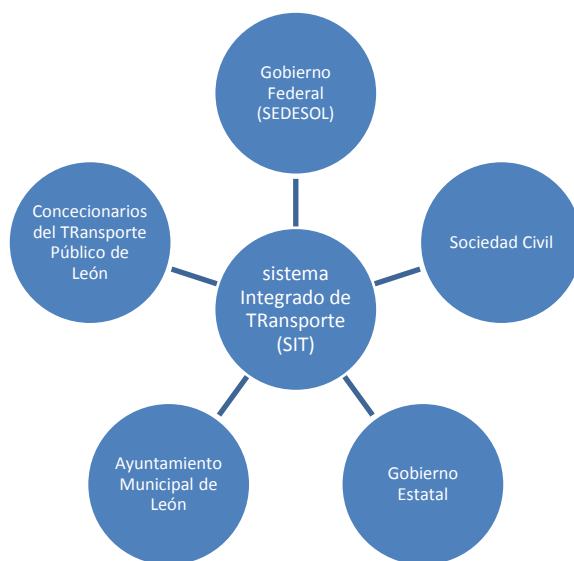


Ilustración 1 Principales involucrados en la creación del Sistema Integrado de Transporte de León

Es por ello que la gobernabilidad de la sociedad presenta desafíos en todos los niveles: global, internacional, regional, nacional y local en las áreas económicas, políticas, sociales, culturales, etc. La recuperación del poder por la sociedad consiste en dar a los procesos democráticos un sentido de gobernabilidad democrática que confiera al ciudadano participación en las decisiones y en la exigencia de la rendición de cuentas de las autoridades.

El Estado de Derecho, el fortalecimiento de la sociedad civil y el desarrollo de la capacidad de gobernabilidad son requerimientos del Buen gobierno porque contribuyen a la ampliación y profundización del espacio público y al establecimiento de mecanismos de control social sobre los recursos públicos.

Así, estos mecanismos de compromiso contribuirán al desarrollo sustentable de una corporación y la preparará para desarrollar estrategias para con sus grupos de interés y, a la vez, lograr una mejor recepción de éstos ante ciertas acciones. Cuando se sabe qué quieren los consumidores o los trabajadores es mucho más fácil buscar fórmulas que los favorezcan. Pero ojo, que el considerar las necesidades de la comunidad, no debe usarse exclusivamente como una forma para aumentar las ventas, sino que debe ser un valor de la compañía el querer lo mejor para su entorno.

Conclusiones

El gobierno local como cualquier gobierno independiente del nivel que éste ocupe en la estructura política del Estado, busca legitimar sus acciones a través del visto bueno de su ciudadanía, Giandomenico Majone¹⁴ habla de la necesidad de establecer credibilidad en las políticas públicas para lograr la legitimación democrática de los gobiernos y de esta manera contribuir a generar la estabilidad y certidumbre institucional que todo Estado requiere.

Las transferencias de conocimientos y experiencias fortalecen a cada uno de los actores de una sociedad y les otorga capacidad y autonomía para ejercer sus funciones en las nuevas formas de gobernabilidad. La creación de espacios para la toma de decisiones mediante mecanismos de gobernabilidad que democráticamente informen del bienestar, de los principios de derechos humanos, del desarrollo sustentable y del desarrollo social es un rol importante hoy por hoy en nuestra sociedad.

El desarrollo social se sustenta en las interrelaciones entre el Estado, mercado y sociedad civil, para proveer lo mínimo necesario para el progreso de una región, o gobierno local, ya sea a través de la prestación de un servicio público tan vital como es el caso del transporte público.

En el segundo capítulo se explica de forma general el porqué de este proyecto de transporte, ya que para entenderlo, hay que ir a los antecedentes que originaron su creación y el porque fue y ha sido vital la intervención misma del municipio de León y su liderazgo dentro de la región, para lograr dicho objetivo.

¹⁴ Majone, Giandomenico (1978). “Los usos del análisis de políticas públicas”. En Aguilar Villanueva, Luis F. (1996). La hechura de las políticas públicas. México, ed. Miguel Ángel Porrúa, pp. 341-366.

CAPÍTULO

II

CAPÍTULO II

Marco normativo-institucional

Legislación Federal

La descentralización y la transferencia de ciertas tareas gubernamentales hacia niveles subnacionales, entre ellos el municipio, ha ido adquiriendo un lugar central en la agenda política de nuestro país en los últimos años. Esto implica una inversión significativa de la tendencia centralizadora que predominó en nuestro país hasta en 1994; los estados asumieron la responsabilidad para el desarrollo de servicios importantes (suministro de agua, transporte urbano, vivienda, servicios de salud básicas y la educación), sobre todo en las regiones consideradas estratégicas para la localización de las industrias clave para el desarrollo nacional.

Cabe subrayar este aspecto del cambio en las circunstancias y percepciones puesto que sugiere que las políticas de reforma del estado ya no pueden concebirse como meras respuestas a los problemas de legitimidad y de la crisis fiscal; involucran al mismo tiempo un cuestionamiento más profundo del modelo del estado-nación acostumbrado.

De acuerdo con el inciso IV del artículo 115 de la Constitución, los municipios están facultados para administrar libremente sus ingresos, los cuales se conforman por los rendimientos de los bienes que les pertenecen, de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas estatales establecen a su favor, así como de los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Por otro lado, las legislaturas estatales son las facultadas para aprobar las leyes de ingresos de los municipios, así como de revisar y fiscalizar sus cuentas, y son éstas las que pueden establecer impuestos sobre la propiedad inmobiliaria (impuesto predial), y por su fraccionamiento y división. Los presupuestos de egresos municipales, por su parte, deben ser aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Por otro lado, según el inciso III del artículo 115 de la Constitución, los municipios tienen a su cargo los siguientes servicios públicos: a) agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; b) alumbrado público; c) limpia, recolección, y disposición final de residuos sólidos; d) mercados y centrales de abasto; e) panteones; f) rastro; g) calles, parques y jardines; y g) seguridad pública (policía preventiva municipal y de tránsito). Adicionalmente, el inciso V del mismo artículo faculta a los municipios para:

a) formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; b) participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; c) participar en la formulación de planes de desarrollo regional; d) autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; e) intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; f) otorgar licencias y permisos para construcciones; g) participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas; h) intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e, i) celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

Las facultades que otorga la Constitución a los municipios respecto a la utilización de las calles les permite establecer instrumentos para gestionar la movilidad urbana. Estos mecanismos pueden ser una buena estrategia de corto plazo para que los gobiernos locales puedan disminuir el tráfico y las externalidades negativas ocasionadas por el uso excesivo del automóvil, así como para aumentar la recaudación de ingresos propios.

Legislación Estatal

La presente Ley de Transito y Transporte del Estado de Guanajuato ha tenido una serie de reformas siendo la más importante la plasmada en su artículo 6 y 6bis, 10, 11 y 12, donde se reconoce a la autoridad municipal la facultad para otorgar, vigilar y planear el servicio de transporte público en su modalidad de transporte urbano, así como, le faculta para otorgar concesiones de transporte público en dicha modalidad.

Ley de Transito y Transporte del Estado de Guanajuato

La presente Ley tiene como última reforma publicada en el periódico oficial del Estado de Guanajuato, número 204, tercera parte, de fecha 21 de diciembre de 2012, dicha normatividad fue publicada en el Periódico Oficial el 20 de agosto de 1993, bajo el Decreto número 198.

Que en su título primero establece las disposiciones generales:

CAPÍTULO PRIMERO

Objetivo de la Ley

ARTÍCULO 1. La presente ley es de orden público y de interés social, y tiene por objeto:

I.- Regular y ordenar el servicio público y especial de transporte de competencia estatal y municipal; y

II.- Regular la vigilancia del tránsito en las carreteras, caminos y áreas de jurisdicción estatal y municipal, así como la seguridad de las mismas (artículo reformado. p.o. 21 de diciembre de 2012)

ARTÍCULO 2. Para los efectos de esta ley, se entiende por vía pública terrestre, todo espacio de dominio público y uso común que por disposición de la ley o por razones del servicio esté destinado al tránsito y transporte de personas, semovientes y vehículos.

ARTÍCULO 3. Toda persona que haga uso de las vías públicas terrestres de la entidad, ya sea como conductor o propietario de un vehículo, como concesionario o permisionario, como usuario de los servicios público y especial de transporte en cualquiera de sus modalidades o como peatón, se encuentra obligada a cumplir

con las disposiciones contenidas en la presente ley y sus reglamentos (párrafo reformado. p.o. 27 de octubre de 2005).

La dirección general de transporte y la dependencia municipal encargada del tránsito, podrán emitir disposiciones y restricciones para la circulación de vehículos por las vías públicas de jurisdicción estatal y municipal cuando por su tipo y características de medidas y peso representen un riesgo para la seguridad de las personas, conservación o correcto funcionamiento de las vías (párrafo reformado. p.o. 21 de diciembre de 2012).

La dirección general de tránsito podrá formular recomendaciones a la dirección general de transporte para la emisión de las disposiciones y restricciones aludidas en el párrafo anterior (párrafo adicionado. p.o. 21 de diciembre de 2012).

ARTÍCULO 4. Para vigilar el tránsito y la seguridad en las carreteras, caminos y áreas de jurisdicción estatal y municipal, así como el servicio público y especial de transporte, las autoridades estatales y municipales, en el ámbito de sus competencias deberán establecer los sistemas que permitan desarrollar de manera efectiva las atribuciones materia de esta ley, que garanticen el libre tránsito y el uso eficiente de las vías públicas estatales y municipales (artículo reformado. p.o. 21 de diciembre de 2012).

ARTÍCULO 5. La aplicación de esta ley y sus reglamentos, corresponde a las autoridades estatales y a las municipales en sus respectivas esferas de competencia.

ARTÍCULO 6. Corresponde al ejecutivo del estado y a los municipios la prestación del servicio público de transporte conforme a las modalidades que para cada uno les señale la presente ley (***párrafo reformado. p.o. 5 de abril de 2002***)

ARTÍCULO 6 BIS. *El ejecutivo del estado y los municipios podrán celebrar convenios de coordinación y asociación, para la más eficaz prestación de los servicios públicos*

que regula la presente ley o el mejor ejercicio de sus funciones que la misma les señale, en los términos de las leyes respectivas (artículo adicionado. p.o. 21 de diciembre de 2012).

CAPÍTULO SEGUNDO

De las autoridades de tránsito y transporte

ARTÍCULO 7. Son autoridades estatales en materia de esta ley, en el ámbito de sus respectivas competencias:

I.- El Gobernador del Estado;

II.- El Secretario de Gobierno;

III.- El Secretario de Finanzas, Inversión y Administración;

IV.- El Secretario de Seguridad Pública;

V.- El Subsecretario de la Secretaría de Gobierno a quien corresponda el ejercicio de las funciones relativas, en los términos del reglamento interior de dicha secretaría;

VI.- El Subsecretario de la Secretaría de Seguridad Pública a quien corresponda el ejercicio de las funciones relativas, en los términos del reglamento interior de dicha secretaría;

VII.- El Director General de Tránsito;

VIII.- El Director General de Transporte;

IX.- Los Directores de Área, Coordinadores, Delegados, Jefes de Oficina de Transporte y Regulación de los requisitos de tránsito e Inspectores del Transporte que dependan de los citados en las fracciones anteriores y que en términos de las disposiciones legales y reglamentarias tengan atribuciones de esta naturaleza;

X.- Los Jefes de las Oficinas Recaudadoras y Auxiliares del Estado; Y

XI.- Los Oficiales de Tránsito, a quienes los reglamentos les otorguen facultades de decisión y mando para aplicar las medidas que requieren el cumplimiento de la presente ley y sus propios reglamentos (artículo reformado. p.o. 21 de diciembre de 2012).

ARTÍCULO 8. Son autoridades municipales en materia de tránsito y transporte:

I. Los Ayuntamientos Municipales;

II. Los Presidentes Municipales;

III. Los titulares de las dependencias u organismos encargados a nivel municipal de tránsito y transporte, Y (fracción reformada. p.o. 5 de abril de 2002)

IV. El personal de las dependencias u organismos citados en la fracción anterior, de conformidad con las atribuciones que les señalen los reglamentos respectivos (fracción reformada. p.o. 5 de abril de 2002).

ARTÍCULO 9. Son autoridades auxiliares en materia de tránsito y transporte, la policía ministerial del estado, los oficiales de seguridad pública del estado, de la policía preventiva y para el caso del transporte los de tránsitos municipales (artículo reformado. p.o. 27 de octubre de 2005).

ARTÍCULO 10. Las autoridades estatales y municipales en materia de tránsito y transporte, coadyuvarán, en el ámbito de sus respectivas competencias, en la planeación, ordenación, regulación y control del tránsito y del servicio público del autotransporte en la entidad; asimismo, promoverán e impulsarán la participación de los sectores social y privado en los programas que se establezcan para mejorar y optimizar las referidas actividades.

ARTÍCULO 11. Las autoridades estatales y municipales en materia de tránsito y transporte, de conformidad con lo que dispongan las leyes aplicables, coadyuvarán

con el ministerio público en la prevención, averiguación y esclarecimiento de los delitos y con los órganos de administración de justicia en el cumplimiento de sus determinaciones (artículo reformado. p.o. 27 de octubre de 2005).

ARTÍCULO 12. Los ayuntamientos adecuarán, y en su caso, expedirán los reglamentos para ordenar y regular el tránsito en las vías de jurisdicción municipal. Además, podrán expedir el reglamento que regule la prestación del servicio público de transporte en las modalidades que la presente ley señala como competencia municipal (artículo reformado. p.o. 5 de abril de 2002).

Las modificaciones que ha sufrido la presente Ley de Transito y Transporte para el Estado de Guanajuato, ha permitido que los municipios o las autoridades municipales puedan vigilar, planear, modificar, concesionar o retirar las concesiones a aquellos que no cumplan con la normatividad vigente, haciendo con ello, o permitiendo a los municipios establecer y crear mejores mecanismos y políticas públicas para el desarrollo del transporte en los municipios de nuestro estado.

Modificaciones a la ley de tránsito y transporte del Estado de Guanajuato

Las principales modificaciones que ha sufrido dicha ley es otorgar a los municipios del Estado la facultad para poder vigilar, analizar y otorgar concesiones a particulares para la prestación del servicio Público en su modalidad de transporte urbano y sub urbano, dichas facultades tienen una vigencia de 10 años y se revisan y modifican dichos artículos y reglamentos para ver su pertinencia en tiempo y espacio¹⁵.

¹⁵ Ley General de Transito y Transporte del Estado de Guanajuato 2012.

La competencia municipal

Legislación Municipal

Antes de 1994, el servicio de transporte público era competencia del Estado a través de la Dirección de Tránsito del Estado de Guanajuato, que a su vez dependía de la Secretaría de Gobernación, pero de acuerdo a la entrevista citada con el entonces Presidente Municipal de León, Luis Enrique Ayala (2000-2003), la autoridad estatal, no contaba con el suficiente personal y técnicos que vigilaran y supervisaran las operaciones de todo el transporte en el Estado de Guanajuato, ante ello y por las diversas problemáticas desde la supervisión de tarifas, accidentes viales y otros más que presentaba el transporte en su calidad de urbanos y sub urbanos, el municipio se vio en la tarea de cabildear y proponer un acuerdo administrativo que le permitiera supervisar y tener un mejor control del mismo.

Aun así, la autoridad municipal se sujeta en materia de concesión, vigilancia, planeación y ejecución a la Ley General de Tránsito y Transporte del Estado de Guanajuato, dichas acciones se vieron reflejadas para lograr la reformas a dicha ley en los años de 1994 y en 2000 y 2002 para poder ser capaz de vigilar dicha forma de transporte.

Proceso de municipalización del transporte público

Dentro de estrategias del programa de Modernización del Transporte Público del Estado de Guanajuato, el Gobierno Estatal elaboró y publicó en el año de 1993 una nueva Ley de Tránsito y sus reglamentos, con lo cual se crea un marco legal más acorde al crecimiento actual del servicio y al brindar un mayor control de sus servicios y licencia a través de concesiones por rutas (y no por unidades como antiguamente se estilaba), además de que incluye la ejecución de estudios que justifiquen nuevas rutas o incrementos en la flota¹⁶, esto además lo establece el artículo 12 de la Ley de Tránsito y Transporte para el Estado de Guanajuato. Adicionalmente, toda nueva ruta deberá concursarse y adjudicarse bajo

¹⁶ Ayala Torres, Luis Ernesto. Presidente Municipal de León 2000-2003, entrevista citada; Moreno Cortés, Luis Enrique, entrevista citada.

los criterios de otorgarla a la empresa que presente una mejor organización, lo que redundará en la consolidación de verdaderas empresas de transporte público.

Reglamento de transporte municipal.

Establecidas las reformas a la Ley de Tránsito y Transporte del Estado, la comisión jurídica del Ayuntamiento elaboró el proyecto de Reglamento de Transporte Municipal para León con el objeto de regular las nuevas atribuciones y facultades que corresponden al Municipio relativas al servicio público de transporte urbano de ruta fija. Este reglamento fue elaborado a partir de un trabajo conjunto entre la Subsecretaría de Seguridad del Ayuntamiento y los técnicos especialistas de la Dirección General de Transporte. Dicho documento fue aprobado por el Ayuntamiento el 14 de noviembre del año 2002 y entro en vigor el 14 de diciembre del mismo año¹⁷.

En términos generales, este reglamento determina cláusulas importantes en relación al servicio urbano con un tratamiento diferente para cada sistema de transporte, como lo son el sistema convencional o de rutas independientes, que al día de hoy opera en León, y el sistema de rutas integrales que empieza a operar con el SIT, señalando así algunos esquemas de operación que el Municipio requiere. Se regula la inspección y se amplía, no sólo para ejercerla en la vía pública y en las bases, sino en todo el proceso de la operación del servicio; se asigna en forma clara y precisa el procedimiento de inspección para verificar el cumplimiento del reglamento, no solamente por parte de los conductores, sino también de los concesionarios. De igual forma, se reglamenta el transporte suburbano y sus características esenciales¹⁸.

La operación y evaluación del servicio se desarrolla conteniendo las disposiciones comunes para la operación, la regulación para la modificación o reestructuración de rutas, las bases de encierro, de rutas y terminales, así como paradas y horarios de servicio. Por primera vez se regula el sistema de información que en esta materia debe tener en sus

¹⁷ Ramírez Sánchez Esteban, entrevista citada; Ayuntamiento de León, Reglamento de Transporte Municipal, Buen Gobierno, Órgano de Difusión, 28 de noviembre de 2002.

¹⁸ IDEM.

bases de datos en la Dirección General de Transporte Municipal y especialmente se despliegan los parámetros técnicos que se evaluarán periódicamente para conocer la eficiencia de cada uno de los concesionarios que presten el servicio de transporte público de competencia municipal.

Se establecen, igualmente, las bases para el rescate y la intervención del servicio por parte de la autoridad municipal así como los procedimientos para la transmisión y extinción de las concesiones y el otorgamiento para permisos eventuales. Se regulan los tipos de tarifa y los estudios técnicos necesarios para su autorización y especialmente la integración de una comisión mixta para el análisis de propuestas, y en su caso, la autorización respectiva. También se afianza el Pagobus como sistema de pago de la tarifa.

En este reglamento se expresan los derechos y obligaciones de los concesionarios, especialmente en lo relativo a contar con seguros suficiente para la atención inmediata de los usuarios afectados con motivo de la prestación del servicio. Se normatiza, además, la actuación de los conductores mediante la expresión de las obligaciones que tienen para otorgar un servicio seguro y amable. Por otro lado, se señalan los derechos de los usuarios pero también se establecen obligaciones para los mismos a fin de que se respete a los demás viajeros y se procure el cuidado de los bienes muebles e inmuebles del sistema. Parte importante de esta nueva regulación en transporte es la educación vial, pues las autoridades señalan que la implementación de un nuevo sistema de transporte requiere de una nueva cultura en su uso, por lo que es fundamental proporcionar a la ciudadanía en general el conocimiento de las reglas que debe observar para prevenir accidentes¹⁹.

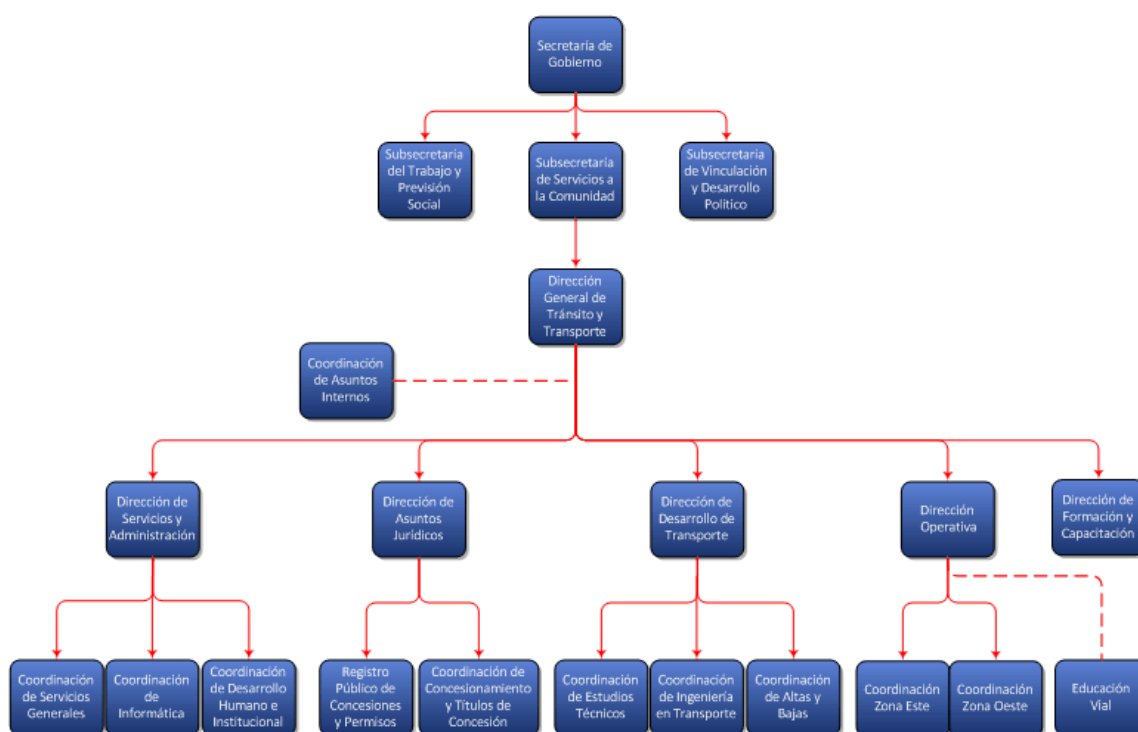
Dicho proceso se encuentra descrito en los puntos que a continuación hare mención.

¹⁹ IDEM.

Antecedente y contexto institucional del transporte público en el municipio de León

Como se ha revisado, es competencia de la Dirección de Tránsito y Transporte del Estado de Guanajuato la administración y regulación en lo que compete a la prestación del servicio.

Organigrama de la Dirección de Tránsito del Estado de Guanajuato



Ante ello en 1995 de acuerdo a datos propios de la Dirección de Tránsito y Transporte del Estado de Guanajuato, la ciudad de León contaba con 61 rutas urbanas, cubiertas con 1,830 unidades y 29 rutas con 60 camiones. De las 1,890 unidades concesionadas que prestaban el servicio urbano y suburbano de León, solo el 10% de esas unidades contaban con motores ecológicos. Se había considerado una renovación del parque automotor del orden del 30%, pero las condiciones por la crisis económica de 1994 atrasaron las inversiones de los empresarios y permisionarios. La edad promedio del parque vehicular era de 11 años. Para 1995 resultaba angustiante la situación, puesto que la Ley de Tránsito

y Transporte establecía un tiempo máximo de 10 años para la vida útil de un automotor, extensible a cinco años si cumplía con condiciones físico-mecánicas aceptables. Desde este marco tenían que salir de circulación entre 500 y 600 unidades²⁰.

Dicho convenio permitió que el gobierno municipal iniciara un programa de mejoramiento del sistema de rutas así como realizar los estudios necesarios para adecuar la oferta del transporte a la demanda de la población y sólo a solicitud del municipio, el Gobierno del Estado podría emitir nuevas concesiones o aumento de camiones en una concesión.

Política de descentralización de la planeación y administración de los servicios hacia los municipios

A partir de 1994, en el ámbito federal se empezó a definir una política de descentralización de la planeación y administración de los servicios locales hacia los estados y municipios, en los cuales se incluían los servicios de transporte público.

Como un patrón general para la República Mexicana, el transporte público era tradicionalmente planeado y administrado por los gobiernos estatales que suministraban las concesiones y definían las rutas. Generalmente, las concesiones eran del esquema hombre-camión y el sistema es en realidad manejado por las agrupaciones y sindicatos. Esta situación presentaba una serie de problemas en la gestión del transporte público: distancia entre las decisiones y los intereses locales de satisfacción de la demanda; imposibilidad de planear y administrar de forma eficiente el sistema; número excesivo de concesiones; imposibilidad de ajustar una operación para un sistema financieramente saludable con reposición constante de los vehículos para evitar el deterioro de la flota; tarifas altas en la relación a la calidad del servicio, y costos elevados en relación a los ingresos percibidos por las empresas²¹.

²⁰ Datos propios de la entonces Dirección General de Tránsito y Transporte, ahora Dirección de Tránsito 1995.

²¹ Administración Municipal de León, Planeación de 1995, Informe de BANOBRAS, p6.

Además, los organismos encargados del transporte público en realidad no realizaban una gestión de planeación del servicio pues los procedimientos eran de respuesta a las solicitudes y problemáticas de los transportistas y de las colonias. No había una definición de la calidad de los servicios y de la responsabilidad de los transportistas. Así mismo, cuando había alguna supervisión, ésta terminaba por no ser efectiva y no se traducían en una mejor atención a los usuarios.

Así pues, en el ámbito de la descentralización era necesario promover los cambios institucionales y de capacitación técnica para caminar hacia sistemas más modernos y eficaces. En este sentido, y para atender de forma eficiente a una problemática cada vez más aguda del servicio público del transporte, era necesario lograr la transferencia de la gestión de los transportes hacia los municipios; aumentar la capacitación administrativa y técnica de éstos para la gestión adecuada de los transportes públicos y modernización constante de las rutas y de los sistemas; permitir alcanzar un proceso de planificación de las asociado a los objetivos de desarrollo urbano²².

En búsqueda de una mayor autonomía de los municipios, en octubre de 1994 el Gobierno del Estado de Guanajuato firmó con el Municipio de León, el Primer Convenio de Colaboración Administrativa en el que le delega las funciones de “planeación, administración y control de transporte público urbano y suburbano” dentro de su jurisdicción, reservándose el derecho de firmar las concesiones, la tarifa y el recaudo y las emisiones de placas, licencias y tenencias.

Dicho convenio permitió que el gobierno municipal iniciara un programa de mejoramiento del sistema actual de rutas, además de resolver en forma más ágil las necesidades de la población. También se establecía que el Municipio de León se encargaría de realizar los estudios necesarios para adecuar la oferta de transporte a las necesidades de la demanda,

²² Ramírez Sánchez Esteban, Subsecretaria de Normatividad, Secretaría del Ayuntamiento (2000-2003), entrevista realizada 4 de junio de 2011.

el Gobierno estatal podría emitir nuevas concesiones o aumento de unidades en una misma concesión²³.

Para lograr una adecuada gestión en el proceso de municipalización del transporte público, las autoridades municipales partieron de la idea de que no se podía solicitar al Estado la transferencia de todos los derechos sino se tenía un estudio específico que demostrara esa necesidad. Así pues, se elaboraron estudios y documentos que comprendían de manera concreta las justificaciones jurídicas, normativas, organizacionales y los estudios económico-financieros correspondientes para lograr un avance y una continuidad en el largo proceso de municipalización de este importante servicio público.

Se estudió entonces la estructura jurídica que avalaría la transferencia total de los servicios; la capacidad jurídica del Municipio para otorgar las concesiones, autorizar la tarifa local y supervisar la política de tránsito y otros aspectos para trabajar con las autoridades estatales en este sentido: lo que se buscaba era que el Estado delegara todas las responsabilidades al Municipio; ya no mediante un convenio de coordinación, sino mediante un decreto avalado por el Poder Legislativo del Estado.

Creación de la sub-Dirección del Transporte

A partir del convenio de colaboración de 1994, mencionado anteriormente, El Gobierno del Estado de Guanajuato, a través de la Dirección General de Transito y Transporte del Estado (DGTTE), se comprometió a entregar el transporte al municipio de León debidamente regularizado, lo cual no pudo cumplirse ante la falta de conclusión del proceso de regularización del transporte en el municipio. El Gobierno del municipio de León asignó y modificó entonces las nuevas funciones del transporte a la Dirección de Tránsito Municipal y Transporte, creando en su interior una nueva subdirección que se encargó de asumir dichas responsabilidades, principalmente de vigilancia del servicio, esta área se conformó de la siguiente manera:

²³ Ramírez Sánchez Esteban, entrevista citada.

- Áreas de Estudios del Transporte: en donde se empiezan a estudiar las nuevas necesidades de transporte en León y se analizan los cambios en la red de rutas por satisfacer. Se empezó a contar con una base de datos sobre las rutas, empresas y unidades.
- Área de Inspección: que se encargó del cumplimiento de las características del servicio concesionado y del Reglamento de Tránsito y Transporte de la ciudad, recogiendo además las inconformidades del servicio denunciados por la ciudadanía²⁴.

La sub-Dirección de transporte nace con instrumentos esenciales para empezar a conocer el problema. El Gobierno del Estado cumplió su papel durante un periodo cuando los municipios eran todavía pequeños; sin embargo a medida que estas entidades fueron creciendo, comenzaron a demandar una atención directa e inmediata para poder responder a la complejidad que el servicio demandaba.

A pesar de que la autoridad estatal tenía la obligación constitucional de prestar el servicio, la tradición siempre fue que un tercero lo operara y así lo concesiono sin saber y mantener vigilancia cercana en términos de calidad y seguridad. Finalmente la responsabilidad recayó en un sector que no estaba preparado para ofertar un servicio público.

El contexto

Cambio Organizacional en la Dirección de Transporte Municipal

El cambio organizacional a veces es difícil y costoso. A pesar de los retos, muchas organizaciones aplican los cambios necesarios con éxito. Las organizaciones adaptables, flexibles, tienen una ventaja competitiva sobre las que no lo son, la administración del cambio se ha convertido en uno de los principales centro de atención de las organizaciones eficaces de todo el mundo, en muchos aspectos la administración eficaz

²⁴ Informe de Banobras, Perfil del Transporte Público Urbano de Pasajeros de la Ciudad de León, Gto, 1995.

del cambio significa comprender y emplear muchos de los principios y conceptos importantes del comportamiento organizacional²⁵.

Es importante distinguir entre el cambio que inevitablemente ocurre en todas las organizaciones y el cambio que planean los integrantes de las organización.

El cambio organizacional planeado representa una tentativa intencional de los directivos y empleados para mejorar el funcionamiento de grupos, equipos, departamentos, toda una organización en alguna forma importante.

Es necesario que el cambio provenga de interior de la organización y que la gente esté consciente de la necesidad del cambio, que crea en el valor potencial de los cambios y que esté dispuesta a cambiar sus comportamientos con el fin de volver más efectivo el equipo, la organización y la institución. Cuando no existen estas creencias y comportamientos resulta difícil el cambio organizacional efectivo.

El cambio efectivo tiene que extenderse por toda la organización y apoyarse en una perspectiva de posibilidades que esté abierta a intentar cosas diversas en momentos diferentes.

Cambio que fue sucediendo y proyectándose con la creación del Sistema Integrado de Transporte.

Entre 1993 y 1994 bajo la conducción de asesoría externa a cargo de LOGITRAN, se elaboró el diseño organizacional de la futura Dirección de Transporte municipal de León y se implementó la asesoría para el Sistema de Semaforización Centralizada y Computarizada. En 1994 el Ing. Luis Enrique Moreno recibió el nombramiento como Director del área del Transporte de la Dirección de Tránsito Municipal y Transporte de León (Administración Municipal 1992-1994), y esta se transformó en la Dirección de Transporte Municipal en 1995. Con la creación de la Dirección de Transporte Urbano se

²⁵ Manuel Mariña, Caso de la universidad posible y la resistencia al cambio. CASO: UNELLEZ-OPSU, Venezuela, 2005.

comenzaron a implementar las bases para la planeación, gestión, modernización y municipalización del servicio de transporte público de León.

Que de acuerdo a David Arellano todo este proceso de transformación nos lleva a generar reformas en la forma de operar y de actuar al interior de los propios gobiernos que hoy en día esas transformaciones son un factor sustantivo en la agenda política y social en nuestro país²⁶.

La ciudad de León ha impulsado en los últimos años diversos programas de reformas administrativas y políticas. Programas de reestructuración global de su Dirección de Transporte; la idea sustantiva que aparece es que los gobiernos locales deben convertirse en espacios altamente eficientes, compactos y con un mayor grado de responsabilidad frente a la sociedad, tal es el caso del Sistema Integrado de Transporte de la Ciudad de León.

El sistema de modernización propuesto para resolver la problemática del transporte, más que inversiones masivas, requería de una reorganización administrativa y sobre todo de decisión política. El prerrequisito para esta reorganización era la creación y el fortalecimiento de una entidad de carácter municipal que tuviera la autoridad para fijar, determinar el tipo de equipos que debían ser utilizados por las empresas prestadoras del servicio público, supervisar la modernización de los operativos en las empresas transportistas, orientar la organización del tráfico y la inversión en infraestructura vial, entre muchos otros aspectos²⁷.

Primer estudio para un análisis técnico del transporte (Hacia el Desarrollo de un mejor transporte público)

Durante la Administración Municipal 1995-1997 se logró el financiamiento por parte de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) para realizar el Proyecto de Modernización de

²⁶ Arellano David, Cabrero Enrique y Del Castillo Arturo, Coordinadores, Reformando al Gobierno “Una visión organizacional del cambio gubernamental, CIDE, México, 2000.

²⁷ Moreno Cortes, Luis Enrique. Director General de Movilidad 2003-2009, entrevista 14 de abril de 2011.

Rutas del Transporte Público en León, el cual se llevó a cabo a finales de 1995 por la empresa Post Buckley de México S.A., consultores de transporte y medio ambiente. Dicho estudio permitió generar las bases de información del servicio de transporte, las características de las rutas y las empresas así como plantear ejecutar acciones que permitieran reorganizar las rutas para hacerlas más eficientes, planear la inversión en infraestructura vial, racionalizar la oferta vehicular, disminuir la congestión vial y la contaminación ambiental, así como atender las necesidades generales del servicio.

También con apoyo SEDESOL, se realizó el Proyecto de Modernización de las Rutas de Transporte Público en la Zona Metropolitana de la Ciudad de León, desarrollado desde finales del año 1996 y principios de 1997. Dicho estudio arrojó información necesaria para un efectivo control y planeación del servicio de transporte público y se contó con un diagnóstico y con herramientas modernas para plantear y evaluar estrategias de mejoras de la operación del servicio²⁸.

En una segunda etapa, el estudio Diseño Funcional del Sistema integrado de Transporte de la Ciudad presentó la información necesaria para la revisión del diseño y modelación inicial de un futuro sistema integrado de transporte. En dicho estudio se señalaba la cantidad y características de la red de rutas troncales, alimentadoras y auxiliares que se proponían, se describían algunas de las ventajas o características especiales en la comparación del sistema de transporte que imperaba en ese momento; se señalaba el prediseño de infraestructura; se proponía un posible diseño y especificaciones técnicas de las unidades propuestas para servir en el sistema y se planteaban mejoras en la administración del tránsito, entre otros puntos.

Estos documentos presentaron las pautas fundamentales para la modernización de un servicio vital para la sociedad con el fin de insertarla en el desarrollo del nuevo siglo y el nuevo milenio y desde entonces (1997) el Gobierno Municipal (1995-1997), contempló este renglón como una de sus líneas estratégicas. A partir de ese período se comenzaron a

²⁸ Estudio de Modernización de las Rutas del Transporte Público en la zona metropolitana de León, Gto., (SEDESOL), 1995.

dar las bases concretas para avanzar en la solución de un problema con rezagos acumulados en más de cuatro décadas.

Con el primer estudio integral sobre el transporte público para León, se trazaron tres líneas de acción para la modernización de este rubro. La primera fue el fortalecimiento institucional municipal como gestor de este servicio público de transporte; la segunda línea de acción fue modernizar las líneas prestadoras del servicio; y, la tercera, fue la reorganización de los sistemas de ruta. Estos tres elementos fueron desde entonces los ejes sobre los cuales las autoridades municipales en diferentes momentos fueron concretando y definiendo una serie de acciones y de tareas concretas para modificar por completo este importante y cotidiano servicio público. Para poder hablar de una ciudad moderna, en términos de estructura urbana, se debía primero replantear y modernizar el servicio de transporte, y en esta tarea tenían que participar, paralelamente, los tres actores involucrados: el Gobierno del Estado, las autoridades municipales y los concesionarios. Las funciones específicas, la toma de decisiones y los intereses particulares, a veces retardaron los avances en la obtención de los objetivos.

Con estos elementos se tuvo la plataforma necesaria para poder diseñar estrategias a corto y mediano plazo dentro del Plan de Modernización del Transporte (1998). El primer estudio integral para el transporte de León marcó el plan estratégico general de desarrollo a partir de objetivos básicos para alcanzar a mediano plazo. Fue entonces cuando se comenzó a visualizar a lo que se quería llegar en términos de modernización y cambio integral.

Acuerdos tarifarios (Primeros acuerdos entre Gobierno Local y Permisarios)

El Gobierno del Estado de Guanajuato, a través de la Dirección General de Tránsito y Transporte del Estado era la instancia que tradicionalmente definía las tarifas del transporte público sin contar todavía con un sistema claro para su actualización y se estudiaba o discutían incrementos cuando la asociación de transportistas del Estado presionaban para una negociación; en la mayoría de los casos, y sin estudios profundos, se

definían los incrementos. A principios de 1995 el Municipio de León apoyó a la DGTTE en la elaboración de un estudio tarifario de la ciudad, el cual sirvió de base para la primera negociación tarifaria en la que se empezó a orientar a las empresas del transporte hacia su mejoramiento y posterior modernización.

Con la firma de otros acuerdos entre autoridades y empresas transportistas, se impulsaron acciones tendientes a la modernización del servicio, entre ellas la renovación en tres años de cerca de 500 autobuses

Fue el número de unidades y concesiones que tenía, y el tercer punto era la movilidad con la que en ese momento contaba y la que iría a tener en relación con el SIT. Tomando en cuenta esos puntos, se llegó a determinar qué porcentaje, en términos de participación, le correspondía a cada una de las empresas.

Una vez agrupadas las organizaciones, definidos los porcentajes de participación y constituidas las nuevas empresas de acuerdo a los parámetros establecida, se le señaló a la autoridad la forma de participación y los acuerdos a los que se llegaron para que empresas locales intervinieran, primero en la organización y construcción del SIT y después en su funcionamiento. Varias de ellas, con más de cincuenta años de servicio público en la ciudad, no podían más que actualizarse y ponerse de acuerdo al interior de la Coordinadora para seguir prestando el servicio. El acuerdo de participación se firmó en octubre del año 2002.

Posteriormente se definieron los pasos a seguir para implementar y ratificar la participación de las empresas en el nuevo sistema: desde la elección del tipo de unidad, la reestructuración de rutas, la participación en la construcción de estaciones y paraderos, la coordinación con el gobierno para supervisar la obra pública y los estudios hechos por las empresas para definir los medios relacionados con el parque vehicular²⁹.

²⁹ Informe de Actividades, Dirección de Transporte de León, abril 1995.

El gobierno se presentó dando apoyo y asistencia técnica en todo momento para que los transportistas pudieran tomar las mejores decisiones sin imposiciones, pero siempre solicitando acuerdos firmes entre las empresas involucradas para lograr compromisos concretos. Se ordenaron estudios específicos para cada uno de los aspectos técnicos sobre los que se trabajó en el proceso de instauración y construcción del SIT.

Tres de las cuatro nuevas empresas construirán sus instalaciones en el 2003. Red Optibus Norte a un costado de la estación San Jerónimo, Red Integral Optibus contiguas a la estación de transferencia Delta, al oriente de la ciudad. Las instalaciones contarán entre otras áreas con: oficinas administrativas, patio de servicio, sector de mantenimiento, zona de estancia para operadores y pernocta para autoridades.

Las empresas que integran la Coordinadora de Transporte Urbano en León y las cuatro nuevas empresas de la Red Optibus, han realizado grandes esfuerzos e inversiones históricas para poder consolidar este proyecto pionero a nivel nacional: el nuevo Sistema Integrado de Transporte es ejemplo para muchos transportistas del país.

Programa de retiro de unidades del servicio de transporte

De acuerdo al programa de retiro de unidades y con base en los términos del acuerdo para el establecimiento de medidas de mejoramiento del transporte público urbano en ruta fija, celebrado entre autoridades estatales y municipales y empresas transportistas el 6 de febrero de 1996 (administración municipal 1995-1997) se estableció el retiro de aquellas unidades del servicio que rebasaran su vida útil. Los camiones modelo 1975 debían ser retirados de circulación de forma inmediata, mientras que los modelos entre 1975 y 1980 tendrían un plazo de seis meses para ser removidos.

Al implementar este programa, el 15 de febrero de 1996 se retiraron 45 autobuses de modelo 1975 y anteriores, que eran todos con 21 años de antigüedad según lo registrado en los datos de la revista vehicular realizada en ese mismo mes. La intención era eliminar aquellos autobuses con una vida útil de 16 años y mayores, para junio de 1997 se debían retirar todos los autobuses modelo 1981 y anteriores.

Con relación al color de las unidades se le otorgó a cada empresa un plazo de seis meses para pintar toda su flota, algunas unidades no se acataron al diseño establecido por la Dirección de Transporte, pero se les empezó a corregir en la segunda revista físico-mecánica que inicio a finales de septiembre de 1996.

Fortalecimiento de las Instituciones Públicas (Dirección de Transporte)

La Dirección de Transporte Municipal (Administración Municipal 1995-1997) se fortaleció bajo la dirección del Lic. Martín González Araujo, a partir del incremento en el número de personal de vigilancia, con la adquisición de equipos y con una mejora en sus procesos administrativos. Paulatinamente se hizo más eficiente el marco para la revisión del estado físico-mecánico de los autobuses y con el objeto de mejorar la imagen y condiciones de los vehículos, se comenzó a revisar dos veces por año la totalidad de la flota. Con la aplicación de exámenes médicos, se detectaron anomalías en el estado físico de los conductores en ese momento.

Durante estos años, la Dirección reforzó de una manera especial el número de técnicos y profesionales en materia de ingeniería de transporte y licenciados en derecho. El objetivo de esta medida era profesionalizar la Dirección, crear las bases de información y estadística, atender eficazmente la creciente demanda del servicio y mejorar los procesos internos³⁰, paulatinamente el transporte municipal se fortaleció, no solo como dependencia municipal sino también frente al gremio de transportistas, que poco a poco fueron cediendo y contagiándose de la importancia que tenía la modernización del sector y de su servicio al público.

A partir de esta instancia de gobierno, tanto autoridades estatales y municipales como empresario de transporte, fueron presentando un cambio en las operaciones y en los conceptos de servicio y de visión de ciudad, a partir de los acuerdos que se fueron implementando. El equipo de trabajo de la Dirección de Transporte se fortaleció a partir

³⁰ Informe de Banobras, y José Martínez González, Presidente del Consejo Consultivo de Banobras, entrevista realizada en 16 de agosto de 2011.

del objetivo concreto de que había que modificar la estructura y el orden del transporte, para poder así incidir en otros factores, también inductores del desarrollo, tales como: la contaminación urbana, el congestionamiento o tráfico vehicular, la planeación y construcción racional de vialidades, el servicio a los usuarios y el cambio de actitud hacia las prácticas del peatón y el ciclista.

Por otro lado, el proceso de municipalización del transporte urbano de ruta fija y la consolidación de la Dirección de Transporte Municipal durante esta administración, permitieron emprender acciones que de manera gradual fueron mejorando sustancialmente las condiciones en la prestación de este servicio tan esencial en cualquier municipio; a partir del Plan de Centralización e Integración del Transporte Urbano, del seguimiento al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia de Transporte, del programa de Número Económico Único y del Color Distintivo de Línea, así como de otros programas importantes.

Se preparó entonces el esquema de creación para la Estructura Orgánica de Administración y Control para el Desarrollo del Sistema de Transporte, que se refería a la implementación e implantación de un organismo de gestión para atender las actividades generadas de la implantación funcional de un nuevo sistema y se elaboró el planteamiento para la creación el soporte institucional para el desarrollo físico y operacional del Sistema de Transporte Urbano. Como resultado de estos estudios la Coordinación para la Modernización del Transporte finalmente logró en 1998 el diseño funcional del Sistema Integrado de Transporte de la ciudad durante la Administración Municipal de 1998 al 2000³¹.

Instrumentos para la modernización del Sistema Integrado de Transporte

- Fideicomiso para la Modernización del Transporte: También derivado del Acuerdo de Modernización del Transporte Urbano (1998), se creó dicho fideicomiso con aportaciones de los transportistas e impulsado por el Gobierno Municipal. Con recursos del fideicomiso se impartió el programa de capacitación de dirigentes y

³¹ Reglamento Interior de la Administración Pública Municipal de León (1997-2000).

personal administrativo y se desarrolló el Estudio de Diagnóstico y Plan de Estrategias para la Transformación interna de las empresas concesionarias. Con este instrumento se empezaron a generar acciones para abatir los rezagos en aspectos de organización, administración e infraestructura de las empresas transportistas tales como el control de ingresos y egresos, programación de frecuencias y cumplimiento de recorridos, mantenimiento y renovación de unidades y nuevas formas de contratación de conductores³².

- Sistema de cobro controlado: PAGOBUS, En 1999 se logró que los concesionarios del transporte firmaran la aceptación del Sistema de Cobro Controlado que permitió respetar y ordenar las tarifas en especial de la preferencial, a estudiantes, personas de la tercera edad, discapacitados y menores de doce años, también permitió por primera vez un cobro justo para el usuario; se comenzaron a evitar fricciones entre el usuario y el operador del autobús cuando no se pagaba con la moneda exacta; se logró agilizar en el abordaje de usuarios, y que el operador se dedicara a conducir con seguridad.

La Organización de la Coordinación de Transporte Urbano

La Coordinadora del Transporte Urbano de la Ciudad de León, S.C., es un organismo que aglutina los esfuerzos y recursos y orienta la relación del gremio de los transportistas con el gobierno, primero estatal y después municipal. Esta instancia ha sido de gran importancia para organizar a las empresas y los representantes de las líneas que ofrecen el servicio de transporte público.

La Coordinadora fue fundada el 21 de Julio de 1991 como sociedad civil, sus estatutos iniciales fueron orientados a ampliar y fortalecer las relaciones entre los transportistas y establecer una relación adecuada frente a las autoridades para mejorar el servicio público y organizarse mejor. Los objetivos más importantes expuestos en el acta constitutiva señalan:

- Eficientar y optimizar la operación del servicio público de transporte.

³² Observaciones al primer informe sobre el diseño integral del Proyecto Funcional del Sistema Integrado de Transporte Público, presentado por la empresa Logitrans, Terminos de Referencia "Diseño Funcional" p27.

- Formular planes, programas y proyectos que permitan una mayor eficiencia, seguridad, regularidad, permanencia, economía y coordinación del servicio.
- Armonizar los intereses de los concesionarios.
- Coadyuvar con las autoridades gubernamentales en materia del servicio público de transporte.
- Defender los derechos de los transportistas ante autoridades y particulares.
- Servir de mediador entre los transportistas para solucionar sus conflictos.
- Asesorar a las empresas transportistas para que tengan un crecimiento sano y sostenido.
- Fortalecer la cohesión y el intercambio de ideas y experiencias entre concesionarios.
- Promover la unión y la coordinación con otras organizaciones de transportistas de otras ciudades, regiones y estados, con el propósito de crear un organismo nacional.
- Procurar la creación de empresas cooperativas de consumo, mutualistas de seguros, o las que se requieran para mejorar la situación de los transportistas.
- Realizar los estudios necesarios para la creación de la cámara del Autotransporte Urbano.
- Promover la capacitación administrativa, técnica y jurídica de los transportistas.
- Promover a las autoridades proyectos de normatividad.
- Celebrar todo tipo de contratos y préstamos³³.

Conclusiones

Es importante comentar que sin estos antecedentes no sería fácil identificar, analizar y comprender el desarrollo de la investigación, así como, el desarrollo mismo del proyecto, que aunque no se diseñaron en su momento bajo los conceptos de Nueva Gobernabilidad, y Política Pública hay elementos que nos indican que este servicio público de transporte se

³³ Testimonio Notarial para la Constitución de la Sociedad Civil denominada Coordinadora de Transporte Urbano de la Ciudad de León, Gto., 21 de julio de 1994, Notario Público Pedro Vázquez Nieto.

vincula en su diseño e implementación con estos conceptos a partir del reconocimiento de la participación de actores fundamentales para que esto tuviese lugar, actores como: El y los Presidentes Municipales (Ayuntamientos), los Concesionarios del Transporte (Empresarios) y el INPLAM (Participación Ciudadana) y que sin ellos este servicio básico y esencial en cualquier municipio no se hubiese dado y que gracias a la voluntad política y el contar con funcionarios públicos capaces que dieron seguimiento a la mejora de este servicio, como el cambio de organización por el que paso esta área del transporte.

CAPÍTULO

III

CAPÍTULO III

Metodología de la Investigación

A los efectos de concretar el presente estudio, se ha considerado el desarrollo de tres tipos de tareas específicas:

- (I) Revisión de la literatura disponible, a los efectos de conceptualizar desde la teoría un marco teórico conceptual que nos permita abordar desde una perspectiva más amplia la problemática del transporte público;
- (II) Revisión de documentos institucionales que nos permitieran construir un mapa de actores, para definir el método y acercamiento a los entrevistados;
- (III) Observación en campo, con la realización de visitas a los paraderos y autobuses del Sistema Integrado de Transporte; y finalmente;
- (IV) Diseño de los instrumentos metodológicos para acercarnos a los informantes calificados (gubernamentales, empresarios del ramo, académicos, sociales, etc.) a efecto de evaluar percepciones y enfoques externos e internos respecto al objeto de estudio (Sistema Integrado de Transporte del Municipio de León).

El abordaje de esta investigación es eminentemente cualitativo, a efecto de recuperar la percepción de los actores involucrados en la prestación del servicio del transporte público y de ahí realizar un análisis que nos permita contrastar con el diseño institucional que prevalece. De tal manera que nos sea posible engarzar una discusión teórica de las dimensiones de la nueva gobernabilidad y con ello proporcionar un mapa distinto para el entendimiento de los asuntos públicos que se configuran en primera instancia como políticas públicas que requieren de la participación intensiva de los ciudadanos.

Por lo anterior, uno de los supuestos de esta investigación es que con independencia de la continuidad del partido gobernante, que en el caso del Municipio de León, fue el Partido Acción Nacional del 2000 al 2010, y las modificaciones que el cambio de gobierno trae consigo; el proceso de modernización en el Sistema de transporte se mantuvo y se puede decir, que se ha consolidado como uno de los ejes que fortalecen la gestión municipal.

De ahí que, nos preguntamos **¿Cuáles son las condiciones institucionales que permiten la continuidad de la estrategia de modernización del sistema de transporte público en el Municipio de León, Guanajuato?**

Como hipótesis preliminar es que el principal problema al que se enfrenta el gobierno municipal, es la estructura político – administrativa fundamentada en criterios de corte tradicional que limitan la eficiencia y la eficacia de la acción de gobierno, así como a los estrechos canales de vinculación entre sociedad y gobierno lo cual repercute en los niveles de legitimidad e impacto de las decisiones y acciones sociales.

Asimismo, consideramos que la permanencia de los servidores públicos encargados de operar el SIT ha permitido que estos servicios se mantengan y puedan consolidarse.

Justificación de la Investigación

En la actualidad, debido al constante crecimiento de la población el desplazarse en las principales ciudades del país se ha convertido paulatinamente en un reto puesto que cada día circulan millones de automóviles; uno de los grandes retos de este principio de milenio es asegurar la calidad de vida de las generaciones futuras tanto en recursos naturales como servicios de primera necesidad y servicios de transporte eficiente y sustentable.

Se calcula que en la Ciudad de León según datos de la Dirección de Movilidad alrededor del 80% de los viajes se llevan a cabo en algún tipo de transporte público, así mismo se estima que en promedio una persona que viaja los municipios colindantes a la Ciudad de León para realizar sus actividades laborales o educativas invierte entre 3 y 4 horas diarias en el transporte público y esto se traduce en un enorme desgaste físico y emocional, que se ve reflejado en el desempeño de los individuos.

Por ello el impulso de políticas públicas adecuadas para el desarrollo de proyectos urbanos que fortalezcan el transporte público masivo se está convirtiendo en un tema cada día más recurrente, por eso asociaciones, empresarios, gobernantes y la sociedad en

general están uniendo fuerzas para que las ciudades sin embotellamientos, libres de contaminación y sobre todo plurales, sean una realidad.

"Se requiere una visión clara y comprometida que promueva el desarrollo de las ciudades, que atienda las necesidades de sus habitantes que potencie su vocación social, mejorar la movilidad significa elevar la competitividad global... debemos aprender que existen propuestas globales que tienen acciones focales, que nosotros debemos de aprender a implementar, se requiere que todos pongamos la parte que nos corresponde... tomar decisiones a tiempo" asegura Jesús Padilla Centeno Presidente de la Asociación Mexicana de Transporte y Movilidad (AMTM).

Afortunadamente y gracias a la visión de muchas personas, en 2003 se inauguró lo que sería la punta de lanza para el desarrollo de uno de los transportes públicos más eficientes; el Optibus de la Ciudad de León (SIT).

Este tipo de transporte conocido como sistema BRT (Bus Rapid Transit) combina estaciones, vehículos y servicios de alta tecnología en un sistema integral y su carril confinado le permite circular a velocidades constantes asegurando los tiempos de traslado a estaciones perfectamente ubicadas, además las unidades que se utilizan en los corredores del metrobús son manufacturadas por los productores de autobuses más reconocidos en el mundo, entre ellas unidades Volvo 7300 y Mercedes-Benz.

Estos proyectos benefician a miles de guanajuatenses diariamente y no sólo en León, pues también existen servicios similares en otras ciudades: Guadalajara: Macrobús, Estado de México: Mexibús, Monterrey: Transmetro Ecovía Nuevo León, o Metrobus en la Ciudad de México.

Para el Banco Mundial "Con el desarrollo y crecimiento de las ciudades la importancia técnica y económica del transporte es indiscutible, dado que afecta directamente la eficiencia económica de las ciudades y la calidad de vida de sus habitantes. Por ello las

soluciones a los problemas de transporte se ha convertido en una de las tareas principales que han de encarar los gobiernos”³⁴.

A su vez, la situación actual en la que se encuentran el sector público en nuestro país hace que los gobiernos locales tanto en nuestro país, tanto en el ámbito estatal y muy particular en el municipal presenten una serie de limitaciones financieras, de gestión, tecnologías, materiales y de personal que hace sumamente difícil el cumplimiento de sus principales funciones como ampliar la capacidad técnico – administrativa de respuesta y abrir espacios a la participación ciudadana para llegar y lograr una transición a la nueva gobernabilidad en nuestros municipios, lo que ha permitido que el municipio de León Guanajuato haya sido líder en gestionar nuevos mecanismos para poder supervisar, operar y tomar decisiones respecto al Servicio de Transporte Público en su modalidad de Urbanos y Sub Urbanos, trabajo que solo estaba concentrado por parte de la autoridad estatal.

Ahora y siempre los gobiernos locales en nuestro país han enfrentado el doble reto de atender el cumulo de demandas que de la sociedad emanan y a la vez sentar las bases para que en lo sucesivo se cuente con los insumos (ya sea a través de políticas públicas) que permitan tanto a los gobiernos municipales como a los estatales ser detonantes del desarrollo integral y sustentable, producido por la capacidad institucional y de gestión de estos órdenes de gobierno, lo cual se espera se vea traducido en mejores niveles de bienestar social ³⁵.

Pero como se ha mencionado con anterioridad el municipio de León con la implementación y puesta en marcha del servicio de transporte fue y ha sido un ejemplo a seguir donde aprendió a ser líder en la región, a gestionar con recursos propios tanto humanos, materiales y financieros el desarrollo de este servicio es por ello que tome el

³⁴ Sistema Integrado de Transporte Urbano SIT –OPTIBUS, 2008, León, Guanajuato, México, Documento de trabajo.

³⁵ Dror, Yehezkel (1995) “Fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos en materia de formulación de políticas”, Documento presentado a la 12 Reunión de expertos del Programa de las Naciones Unidas en materia de Administración y Finanzas Públicas, Nueva York, 31 de julio a 11 de agosto de 1995.

Sistema Integrado de Transporte para realizar la Tesis de Maestría, así como para dar a conocer que también hay buenas prácticas de gobierno en los municipios de nuestro país.

Batería de Preguntas (Cuestionario de Entrevistas):
1.- ¿Cuáles son los desafíos que vislumbraron para mejorar los servicios públicos de agua y transporte?
2.- ¿Qué acciones han implementado para resolver los problemas constantes del transporte y del agua en León, Gto?
3.- ¿Quiénes las han implementado?
4.- ¿Qué actores han participado?
5.- ¿Qué tanto ha participado la sociedad civil para mejorar estos servicios? Y ¿cómo lograr mayor participación y representatividad de la sociedad en este proceso?
6.- ¿Qué resultados han obtenido?
7.- ¿Quién asume los costos de la realización en la mejora de los servicios de transporte?
8.- ¿De qué manera se acercaron recursos humanos, financieros y materiales para tratar de hacer más eficientes estos servicios de transporte?
9.- ¿Cualquier persona puede participar?
10.- ¿Cuál es el rol del gobierno local a lo largo de los procesos de mejoras en estos servicios?
11.- ¿Por qué son importantes estos servicios?
12.- ¿Qué es lo que ha hecho que sea exitoso el modelo de transporte público en León?
13.- ¿Cuál fue el logro del Sistema de Agua Potable de León para obtener el premio

Batería de Preguntas (Cuestionario de Entrevistas):
Estatál de Administración Pública?
14.- ¿Qué mecanismos han seguido para asegurar que estos servicios den respuesta a las demandas de la sociedad?
15.- ¿Qué técnica y metodología siguieron para garantizar la calidad, oportunidad y costo para la implementación de estos servicios?
16.- ¿Cuáles son las limitantes que enfrentan estos servicios en la actualidad?
17.- ¿Cómo están organizados estos servicios?
18.- ¿Cuáles son los nuevos desafíos que enfrentan los servicios de transporte en el municipio de León?
19.- ¿Hay algo que desee agregar?
20.- ¿Hacen hincapié en la importancia de la calidad del servicio que prestan a la ciudadanía?
21.- ¿Acuden los empleados de base u operativos para hablar de posibles soluciones a las quejas presentadas por la ciudadanía?
22.- ¿Llevan a cabo regularmente encuestas de satisfacción al público, trabajador y/o usuario?
23.- ¿Conocen personalmente el grado de satisfacción de sus usuarios?
24.- ¿Hay información y documentación sobre los servicios de organización disponibles para los ciudadanos cuando lo soliciten?
25.- ¿Responden enseguida a todas las consultas o quejas del público?

Batería de Preguntas (Cuestionario de Entrevistas):
26.- ¿Usan programas piloto para mostrar los cambios sufridos por estos servicios públicos?
27.- ¿Es la calidad del servicio un elemento independiente en la planeación?
28.- ¿Para usted que es lo que mejoraría o eliminaría del Sistema Integrado del Transporte?
29.- ¿Cree que se tomaron en cuenta los puntos de vista y observaciones de la ciudadanía para llevar a cabo la construcción de estos servicios?
30.- ¿Cuál es el error que percibe en la prestación de estos servicios?
31.- ¿Se toma en cuenta la participación de la sociedad civil para planificar mejor la situación del SIT?
32.- ¿Cuál es la principal crítica que formularía en la prestación de estos servicios: SIT?
33.- ¿Qué aportaría usted para tratar de mejorar estos servicios?
34.- ¿Cree que se han cumplido los objetivos en la prestación de estos servicios o han dado respuesta a la sociedad?
35.- ¿Qué nivel de estudios tiene?
36.- ¿Cuál es la principal afectación que ve en la prestación de estos servicios por parte del municipio de león?

Asimismo, se ha considerado pertinente para este trabajo de investigación la construcción de un estudio de caso, toda vez que son los estudios de caso una herramienta de investigación fundamental en el área de las ciencias sociales, así como en la administración. Sin embargo, debido a su utilidad, se ha expandido a otros campos como

la economía o la mercadotecnia. El estudio de caso analiza temas actuales, fenómenos contemporáneos, que representan algún tipo de problemática de la vida real, en la cual el investigador no tiene control. Al utilizar este método, el investigador intenta responder el cómo y el por qué, utilizando múltiples fuentes y datos. Según Martínez Carazo, el estudio de caso es una estrategia de investigación dirigida a comprender las dinámicas presentes en contextos singulares, la cual podría tratarse del estudio de un único caso o de varios casos, combinando distintos métodos para la recogida de evidencia cualitativa y/o cuantitativa con el fin de describir, verificar o generar teoría³⁶.

Siguiendo la definición anterior, podemos afirmar que el estudio de caso desempeña un papel importante en el área de la investigación ya que sirve para obtener un conocimiento más amplio de fenómenos actuales y para generar nuevas teorías, así como para descartar las teorías inadecuadas. También el uso de este método de investigación sirve, especialmente, para diagnosticar y ofrecer soluciones en el ámbito de las relaciones humanas, principalmente en psicología, sociología y antropología³⁷.

Finalmente, podemos decir que esta herramienta es útil para ampliar el conocimiento en un entorno real, desde múltiples posibilidades, variables y fuentes, porque con este método se puede analizar un problema, determinar el método de análisis así como las diferentes alternativas o cursos de acción para el problema a resolver; es decir, estudiarlo desde todos los ángulos posibles; y por último, tomar decisiones objetivas y viables.

Conclusiones

La representación de una situación de la realidad como base para la reflexión y el aprendizaje ha sido utilizada desde tiempos remotos, el planteamiento de un caso es siempre una oportunidad de aprendizaje significativo y trascendente en la medida en que

³⁶ Martínez Carazo, Piedad Cristina. "El método de estudio de caso. Estrategia metodológica de la investigación científica". Universidad del Norte. Consultado el 25 de febrero de 2011.

³⁷ Martínez Carazo, Piedad Cristina. "El método de estudio de caso. Estrategia metodológica de la investigación científica". Universidad del Norte. Consultado el 25 de febrero de 2011.

quienes participan en su análisis logran involucrarse y comprometerse tanto en la discusión del caso como en el proceso grupal para su reflexión.

Es por ello la importancia de una base metodológica que nos ayude a tener un orden en la búsqueda y comprobación de las hipótesis planteadas, misma metodología que nos ayuda a construir y analizar el caso del transporte público y su importancia en una sociedad determinada.

CAPÍTULO

IV

CAPÍTULO IV

Estudio de caso: el SIT en la ciudad de León.

Como lo he comentado anteriormente, el concepto de Nueva Gobernabilidad, permite dar respuesta a los cambios y transformaciones que han surtido efecto pasa a paso en el Sistema Integrado de Transporte y el propio Programa de Movilidad en la Ciudad de León, mismo proceso que a continuación mencionare dicho proceso.

A medida que crecen los centros urbanos, su transporte público va convirtiéndose en un problema cada vez más difícil de solucionar. Es un auténtico dolor de cabeza para las autoridades locales, generado por la convivencia de un gran número de automotores particulares y del servicio público, cubriendo distancias cada vez mayores y, la mayoría de las veces, en calles que nunca fueron aptas para ello y adecuarlas generaría gastos excesivos para estos gobiernos.

Varias ciudades distintas exhiben problemas muy similares: en León, Torreón, Guadalajara, Monterrey y Puebla, el estallido del desarrollo poblacional obligó a repensar las condiciones del transporte público. Desde la necesidad de cambiar de vehículos, con mayor capacidad, más fáciles de operar y más seguros, hasta la urgencia de dignificar — más que mejorar— las condiciones de trabajo de los choferes, tradicionales blancos del reproche público por las deficiencias del servicio.

Pero todo eso pasa por cambios de organización y administración, y las reformas legales avanzan lentamente, pero al final de cuenta avanzan. La modernización precisa dinero, y no siempre hay recursos ni disposición suficientes. Luego hay que poner de acuerdo a los prestadores del servicio, a los usuarios y a las autoridades que los vigilan.

En las cinco ciudades mencionadas hay, al menos, inicios de mejoras o la intención de mejorar y modernizar el servicio de transporte público. León fue el primero en mostrar cambios significativos: esta ciudad guanajuatense aún está aprendiendo a convivir con su

sistema BRT, y aunque algunos de sus usuarios no se han acostumbrado a las tarifas, ya que aún los siguen considerando altas; Coahuila pasó de los camiones “chatarra” a un moderno, pero aún incipiente, sistema de prepago.

En el medio, Guadalajara y los tapatíos, que sobreviven a la difícil cercanía de los camiones urbanos y su poder como “pulpo” camionero. Ésta es la ciudad líder de las mencionadas en número de muertos por accidentes del transporte público. En medio de tanto conflicto, la llegada del Macrobús cambiará la cara de una de las principales vialidades.

Monterrey luce hoy un servicio moderno, pero exhibe la otra cara de la moneda: el transporte público es caro y aún es tardado. Y Puebla, en cambio, sufre las complicaciones de los primeros pasos: los choferes son los protagonistas de un servicio anticuado y de prácticas laborales anquilosadas, y la necesidad de reformas legales se imponen a las demandas más urgentes de la población.

Las cinco urbes son demostraciones de que el futuro no perdonó en su momento la mala planeación, caso contrario al caso de León, Gto., ya que usuarios, choferes, empresas y gobierno se han puesto de acuerdo. La gran pregunta es si esto, de verdad, llegará a ocurrir, una verdadera transformación en nuestras urbes mexicanas.

Antecedentes del Sistema Integrado de Transporte.

La problemática local de la ciudad de León en materia de transporte, deriva a partir de 1990 en una serie de estudio sobre los cuales diferentes Administraciones Públicas han invertido en acciones de mejora: precisamente en 1990 el Programa Integrado de Transporte Urbano (PITUL) se concentra en la adaptación de carriles exclusivos para las rutas convencionales de transporte, a fin de prestar un mejor servicio en el Blvd. López Mateos y se realizan acciones de mejoramiento de unidades³⁸

³⁸ Ing. Fernando Tehuintle Basañez Director General de Movilidad entrevista realizada el 22 de julio de 2011.

En 1993 se desarrolla el programa de Vialidad y Transporte de León (PROVIT), que derivó en la generación de una cartera de proyectos ejecutivos de vialidad de complementar la estructuras vial primaria de la ciudad en coherencia con el plan Director de Desarrollo Urbano vigente en el momento. Durante 1995 se licito el estudio para la modernización de transporte financiado por SEDESOL y se inició el Proyecto de Modernización del Transporte Público en León (septiembre 1995) con la presentación de un avance de la primera del proyecto de Diseño Integral del Proyecto Funcional del Sistema Integrado de Transporte Público, propuesto por la empresa Logitrans que correspondió a la recopilación de información, revisión del diseño y modelación del futuro SIT y en coordinación con el IMPLAN para diseñar el proyecto de “León hacia el Futuro”. En él se señalaban la cantidad posible y las características de la red de rutas troncales, alimentadoras y auxiliares se describen algunas de las ventajas o características especiales en la comparación del sistema de transporte vigente contra el sistema propuesto; el prediseño de infraestructura; el diseño y la especificación técnica de las unidades propuestas para servir en el sistema y el planteamiento de las mejoras en la administración del tránsito vialidades etc.³⁹.

Con estos elementos, la autoridad completo desde entonces este ámbito como uno de sus proyectos prioritarios y se comenzaron a dar las condiciones concretas para avanzar en la solución de un problema con rezagos acumulados desde mediados del siglo xx. En 1997 (durante la administración pública 1995-1997) se aprueba el actual plan Estratégico de Ordenamiento Territorial y Urbano, león hacia el futuro, donde se establece la estrategia del Sistema Integral de Movilidad Municipal, de la cual derivan los estudios para la red de Ciclovías Urbanas, la Red de Rutas del Peatón para el centro histórico, la consolidación de la Red Vial Primaria y Secundaria de la ciudad y su reserva de crecimiento para el Sistema Integrado de Transporte, a fin de implantar un nuevo Sistema de Rutas Troncales Exclusivas, Rutas Alimentadoras y Complementarias que reorganizaran el transporte público en León.

³⁹ Ayala Torres, Luis Ernesto, Presidente Municipal de León (2000-2003) entrevista 23 de mayo de 2011.

Derivado del Acuerdo de Modernización del Transporte Urbano, se consolidó el Fideicomiso para la Modernización del Transporte, con aportaciones de los transportistas. Este fondo fue propuesto e impulsado por el Municipio y con este se comenzó el camino al fin de abatir los rezagos en aspectos de logística, administración e infraestructura, tales como: control de ingresos y egresos, programación de frecuencias y cumplimientos de recorridos, mantenimiento y renovación de unidades y nuevas formas de contratación de operadores.

Con el propósito de plantear y ejecutar acciones que permitieran la reorganización de las rutas de transporte para hacerlas más eficientes, planear la inversión en infraestructura vial, la racionalización de la oferta vehicular, disminuir la congestión vial y la contaminación ambiental, así como atender las necesidades generales del servicio, en 1998 se contrató el estudio Diseño Funcional de Sistema Integrado de Transporte de la Ciudad.

En el proyecto del SIT, tanto autoridades estatales como municipales, técnicos especialistas en el ramo, empresarios transportista y muchas otras instancias de gobierno y de planeación municipal, han trabajado incansablemente para dignificar el transporte público de León, propiciando su modernización integral.

Esta modernización se fue concretando con pasos firmes y con voluntad política a través de diversas administraciones municipales concretándose en procesos con el desarrollo, la construcción y la implementación del nuevo Sistema Integrado de Transporte para la ciudad a partir del 2001, durante la gestión del Lic. Luis Ernesto Ayala Torres (NOTA).

Para alcanzar los objetivos planeados hace varios años, las autoridades municipales trabajaron arduamente en cinco áreas en forma paralela: institucional, jurídica, empresas de transporte, sistemas de rutas e infraestructura. Fortaleciendo el trabajo en cada una de estas áreas, fue necesario entonces planear el programa de modernización del transporte. Se plantearon y se estudiaron las mejores alternativas en los distintos rubros implicados: operación, rutas, vialidades, estaciones, estructuras jurídicas y muchos otros elementos

más. En el camino hacia el logro de los objetivos hay que señalar que la clave del éxito en términos de operatividad e implantación fue un trabajo conjunto entre autoridades y transportistas.

Muchos fueron los elementos por los que se lograron los resultados importantes para el Programa Integral del Transporte Urbano de León: durante muchos años se dejó al lado de una atención especial a este servicio tan importante para la ciudad, pero con una mirada sistemática a la problemática del transporte, diversos de programas de gobierno lograron progresivamente alcanzar sus métodos sus metas debido a que los diversos actores políticos involucrados ofrecieron su apoyo y cada uno aportó un escalón en esta misma construcción paulatina. Tal fue el caso de autoridades municipales que asumieron la presidencia entre los años 1990 y 2003, como el Ing. Carlos Medina Plascencia, el Ing. Luis Quiros Echegaray, el C.P. Jorge Carlos Obregón Serrano y finalmente, el Lic. Luis Ernesto Torres Ayala, así como autoridades estatales y federales (BANOBAS, SEDESOL).

Se involucran y trabajaron en forma coordinada diversos actores y sectores políticos, económicos y técnicos para lograr ajustes y transformaciones que fueron preparando el camino para planteamientos cada vez más elaborados en el ámbito del transporte. El grupo de empresarios concesionarios han colaborado hombro con hombro con las autoridades, y han logrado modernizarse no sólo en sus instalaciones, sino en su organización y sobre todo en el servicio que ofrecen.

La universidad Iberoamericana León ha contribuido en este desarrollo a través de su oferta de programas de capacitación y actualización en el tema de tránsito y transporte, con los diplomados y cursos en los que han participado profesionales y técnicos municipales y los mismos empresarios del sector.

Asimismo, el grupo de Directores y Técnicos Municipales quienes con su labor profesional especializada en esta área, así como su entrega y convicción al programa, logran día con día que se avance hacia el logro de las metas.

Es necesario hacer una mención especial de la colaboración profesional del actual Director General de Transporte, el Ing. Luis Enrique Moreno Cortés quien ha impulsado este programa por más de 10 años, incluso participando como docente de la especialidad de Ingeniería y Administración de Tránsito y Transporte en el año 1992 en la Universidad Iberoamericana León y varios de sus programas de capacitación.

Como Director General de Transporte Municipal ha coordinado las acciones de un gran número de especialistas y técnicos que han participado en el tema y ha colaborado con otras dependencias municipales cuya contribución también ha sido fundamental. Otro pilar esencial ha sido el impulso de los proyectistas que han elaborado a lo largo de estos años los estudios necesarios para dar soporte a estos avances⁴⁰.

Es preciso destacar el trabajo coordinado entre todas estas áreas de la Administración Pública local especialmente las del IMPLAN, la Dirección de Desarrollo Urbano, la Dirección de obras Públicas, Dirección General de Transporte, Dirección de Ecología, Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, la Secretaría del Ayuntamiento, Dirección de Tránsito, Dirección de Fomento Económico y Dirección General de Desarrollo Social y Humano. Es destacable el liderazgo que el mismo Presidente Municipal, Lic. Luis Ernesto Ayala Torres tuvo en la construcción y operación del SIT, vinculado a una convicción plena de que éste era un proyecto viable que transformaría el transporte público de manera radical y substancial para León. Todo el gabinete en pleno, tenía la oportunidad de conocer los avances y hacer sus aportaciones.

En el proceso de trabajo fue muy importante la dirección de las diferentes instancias y sectores de gobierno, el trabajo en las áreas técnicas fue substancial y, de manera paralela, el Ayuntamiento fue aprobando cada uno de los acuerdos que se tomaron en las comisiones.”... Siempre estuvieron en línea y con la misma visión de proyecto, tanto el Ayuntamiento como el gabinete, las diversas áreas de proyectos, los empresarios del transporte y Gobierno del Estado...”.

⁴⁰ Ayala Torres, Luis Ernesto, Presidente Municipal de León (2000-2003) entrevista citada.

Igualmente fue imprescindible el respaldo de la Coordinadora de Transporte que trabajó para lograr realizar fuertes inversiones y crear nuevas empresas. Es importante resaltar el aporte del sector mayoritario de los transportistas de León, que pasaron de ser un grupo discrepante a incorporarse como socios del sistema y constituir estas cuatro empresas, lo que ha significado un verdadero reto, en razón de las difíciles condiciones en que se desenvuelve el país. Los actuales empresarios del transporte se presentaron a concurso, se prepararon, invirtieron y su gestión se convirtió en un auténtico ejemplo de superación y constancia.

Un ámbito técnico muy estudiado, definido y viable, un equipo de trabajo comprometido con el proyecto, acuerdos concretos entre las partes involucradas con un proceso de modernización, voluntad política y una visión clara para lograr los objetivos planteados, fueron condiciones indispensables para trabajar en el SIT⁴¹.

Sistema Integrado de Transporte de León Gto, León mejora paso a paso.

Hace diez años, la ciudad desarrolló un sistema innovador en el país que redujo el costo de los viajes y los accidentes e introdujo el BRT; ahora con la implementación de la segunda etapa, la principal queja de los usuarios es el precio de la tarifa que aumentó a 7 pesos

El transporte público en León innovó hace diez años un sistema integral que ha permitido reducir el costo de los viajes, pero se convirtió en un inicio en un dolor de cabeza para los usuarios debido a los tiempos de recorrido.

Las autoridades han logrado disminuir estos tiempos con el arranque de la segunda etapa del Sistema Integral del Transporte, por lo que aprobaron aumentar el costo del pasaje a siete pesos.

⁴¹ Goñi Briones, Fernando, Gerente y Asesor Jurídico Coordinadora de Transporte Urbano, entrevista 20 de mayo de 2011.

Para los beneficiarios del transporte, la mejoría del servicio ha pegado en sus bolsillos debido al incremento en el precio del diesel, a pesar de que en términos reales los ahorros han sido notables. Antes pagaban hasta tres camiones y ahora sólo gastan en uno.

Frente a esto, el transporte en León ha mejorado sustancialmente.

El municipio de León tiene un importante desarrollo institucional que se observa tanto en la estructura administrativa de la Presidencia Municipal como en el H. Ayuntamiento y a través de la propia Dirección de Movilidad. De acuerdo a la información generada que hay sobre el municipio, sobresale el papel del Instituto Municipal de Planeación de León (IMPLAN) así como de la participación activa de la propia sociedad civil organizada y de los propios concesionarios, además de su interés por la sustentabilidad del municipio.

El Sistema Integrado de Transporte, Optibús como se ha comentado con anterioridad es un esfuerzo conjunto del Gobierno del Estado de Guanajuato, el Gobierno Municipal de León y los concesionarios del servicio de Transporte Urbano para brindar un servicio cómodo, seguro y eficiente. Es una solución de movilidad sustentable, pionera en el país.

El nuevo Sistema Integrado de Transporte (SIT), que comenzó a operar en septiembre de 2003 y a cuyos camiones verdes articulados se les conoce como las “orugas”, se basó en la red de transporte Transmilenio de Bogotá, Colombia, debido a que en México no había uno similar.

Durante años, el transporte público fue un desastre. Las muertes por accidentes de autobuses urbanos y suburbanos estaban a la orden del día y el maltrato de parte de los choferes era una práctica habitual.

En ese mismo año, las trece empresas transportistas de León participaron en la consolidación del SIT. En agosto se decidió la conformación de cuatro empresas para la operación de las rutas troncales: Red Optibús Norte, Red Optibús Sur, Red Integral Optibús y Red Optibús Oriente, que son las empresas responsables del funcionamiento integral de las “orugas” en la ciudad.

Esto es un recuento de lo que tuvo que padecer el Sistema Integral de Transporte durante los primeros años. “Hoy es uno de los más completos: redujo hasta 60 por ciento el índice de accidentes y con la implementación de la segunda etapa, tendrá y se compondrá con una cobertura de 80 por ciento del transporte en la ciudad”, aseguró el Ing. Fernando Tehuintle Basañez, director general de Transporte del municipio 2009-2011, que recordó que en los últimos tres años el SIT ganó prestigio y logró obtener el premio nacional Gobierno y Gestión Local, que el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y la Fundación Ford entregan a programas municipales de alto impacto social, replicables en otros municipios del país.

Primera Etapa del SIT (Sistema Integrado de Transporte)

La primera etapa del SIT inició operaciones el 26 de septiembre de 2003, en el periodo del Presidente Municipal Luis Ernesto Ayala Torres.

En el Periodo del Presidente Municipal Ricardo Alanís Posada (2003-2006) el recuento es el siguiente, a través de datos obtenidos en su tercer informe de Gobierno que se encargó básicamente de fortalecer y consolidar los objetivos de la primera etapa, cabe resaltar que en este periodo no obtuve respuesta alguna por parte de alguno de sus integrantes que me ayudaran a obtener datos sobre el servicio de transporte público en León.

Este H. Ayuntamiento asumió el reto de dar continuación y consolidación al SIT: Se propuso y logró un transporte más seguro, eficiente, amable y de mayor calidad; su operación ha propiciado un mejor uso de la red vial existente, la reducción de congestionamientos y el control de la contaminación ambiental.

La primera acción de este gobierno en materia de transporte fue hacer los ajustes que los usuarios pidieron a la red de rutas como: reducir tiempos de viaje y optimizar el cumplimiento de horarios y frecuencias. A través del trienio, se culminaron obras en proceso y se fortaleció el conocimiento por parte de los usuarios. Hoy en día los usuarios

que otorgan su aprobación al servicio suman el 85 por ciento, considerando aspectos como imagen, seguridad y trato.

El H. Ayuntamiento dio continuidad al programa de financiamiento de la primera etapa del SIT, mediante el abono a capital e intereses del crédito asumido por la administración anterior, sumando un pago total en los tres años de 78 millones 338 mil 400 pesos.

Durante el último año, los usuarios del SIT que manifestaron haber sido beneficiados con ahorro económico diario en su gasto de transporte pasaron de 20 mil a 50 mil usuarios, que representan un 25 por ciento del total de viajeros del sistema.

Es necesario destacar la especial atención que se dio a la reducción de tiempos de recorrido en las rutas integradas y troncales, que fue la mayor demanda ciudadana; tanto en este tema como en horarios, despachos y frecuencias, se mantuvieron estándares internacionales de eficiencia.

A pesar de un repunte en este último año, administración municipal de 2003-2006 mantuvo la tendencia a la baja en el índice de accidentes respecto al antiguo sistema de transporte público. A 2 años y 9 meses del arranque de operación, los accidentes en general se redujeron un 17 por ciento y los fatales un 32 por ciento, según datos de la Dirección de Transito del Municipio.

Se dejó completamente ajustado el sistema en su primera etapa y sentadas las bases para el financiamiento de la segunda etapa, que podrá ser terminada en la próxima administración, sobre piso financiero firme y bajo esquemas novedosos, sanos y responsables para no generar una deuda que fuese imposible de pagar.

Programa de modernización del transporte 2003-2006

A partir de que se puso en marcha el nuevo Plan de Servicios en noviembre del 2005, se disminuyeron los tiempos de traslado en las rutas troncales; en horas pico los usuarios no

esperan más de 4 minutos al siguiente autobús. Todas las rutas del SIT alcanzan el 98 por ciento en el cumplimiento de despachos; las rutas troncales y alimentadoras alcanzan respectivamente el 98 y el 93 por ciento en puntualidad de horarios de salida.

Con aportación de 30 millones de pesos del Gobierno del Estado, se terminaron en este periodo los puentes peatonales Plaza del Mariachi, Cerrito de Jerez, IMSS-T1 y Poliforum. Son puentes diseñados para la integración social, especialmente de quienes sufren alguna discapacidad y que necesitan y son usuarios de este tipo de transporte público.

Se aportaron 35 millones 215 mil pesos para la liberación de afectaciones para la continuación del bulevar Vicente Valtierra, entre el Malecón del Río y la calle 16 de Septiembre, que dará mayor fluidez vehicular a la Zona Centro.

Desde el arranque del SIT las empresas concesionarias del transporte han coadyuvado a la modernización del servicio con la edificación de modernas instalaciones administrativas, mantenimiento mecánico de los autobuses, de control de despachos y de conductores. Además se puso en marcha el nuevo Centro de Capacitación para conductores complementado con la adquisición de un nuevo autobús escuela, con lo cual se mejoraron los aspectos de manejo defensivo y de destreza⁴².

En el periodo que se informa destaca la participación de dos empresas concesionarias en el premio "León por la Calidad" así como la inversión de 3 autobuses articulados más. Cada uno de estos autobuses transporta cerca de 2mil personas al día. En el afán de mantener la infraestructura del sistema en condiciones que garanticen la seguridad, se invirtieron 2 millones 500 mil pesos en acciones de beneficio cercano a los usuarios: Para evitar caídas y accidentes por parte de los usuarios se invirtió en ajustes de estribos en paraderos y cintillas antiderrapantes en las estaciones de transferencia; para inhibir robos, acosos y vandalismo se mejoró la iluminación interna; entre otras acciones.

⁴² Coordinadora de Transporte Urbano de la Ciudad de León, Gto., Informe de Actividades 2000-2002, p3.

En este periodo alcanzo la meta planteada para todo el sistema de transporte público de instalar 310 nuevos parasoles. Al mismo tiempo, fueron colocados 127 nuevos señalamientos de parada de autobús, que coadyuvar en la organización del servicio y para la seguridad de los usuarios⁴³.

Fomento de una nueva cultura

El nuevo sistema de transporte trajo consigo la necesidad de generar una nueva cultura en su uso. Se desarrolló para ello el programa de educación al usuario, que se hizo permanente no obstante el conocimiento que los usuarios adquieren a medida que pasa el tiempo.

Los niños son un sector de la población de especial interés para la Dirección de Transporte. Se asumió que su educación en el uso del sistema y el fomento en ellos del respeto a los demás usuarios, es una inversión redituable, porque en pocos años ellos difundirán los mensajes aprendidos.

Con esta filosofía se atendieron en el marco de la Feria Estatal en sus ediciones 2004, 2005 y 2006, a 32 mil personas, a través del módulo de información, con guías de ruta y talleres infantiles. De ellos, tan 16 mil fueron realizadas en el 2006.

Así opero también el programa de Visitas Guiadas desde su nacimiento en junio del 2004. Una de las herramientas didácticas más importantes en la difusión del uso del SIT y el respeto a los demás. A través de este programa, en coordinación con el programa “Presidencia Contigo”, coadyuvo a la formación cívica de 2 mil 800 pequeños ciudadanos. Tan solo en el año 2006, con el apoyo de la Coordinadora del Transporte, se impartieron 8 talleres infantiles a los que acudieron 421 niños.

⁴³ Ruvalcaba Delgado, Leonardo, Presidente de la Coordinadora de Transporte de León 2000-2003, entrevista realizada en 12 de mayo de 2011

Con el objeto de difundir normas de seguridad entre los usuarios del servicio de transporte público y los peatones, se puso en marcha el programa “Misión Preventiva, todos en Amarillo”. Durante este trienio se recibió la colaboración de alrededor de 1 mil 200 jóvenes de servicio social de diferentes escuelas para la difusión de normas para el uso correcto de los autobuses e instalaciones, para el respeto de los derechos de los usuarios vulnerables y sus espacios.

Este año, el programa Misión Preventiva tomó por bandera la seguridad vial con el objeto de coadyuvar en la conciencia del autocuidado para prevenir accidentes viales. 500 estudiantes en servicio social repartieron diversos materiales y difundieron las medidas de seguridad en los principales cruceros del SIT a cerca de 60 mil personas, con lo que se duplicó las atenciones brindadas a usuarios del sistema y peatones en ediciones anteriores de este programa. Como parte de la campaña se colocaron en 55 rutas del transporte público más de 1 mil distintivos con la leyenda: “Al peatón y al ciclista lo respeto y lo cuido. De mí depende su vida. Pienso en mi Familia”.

Se generó y diseñó un software educativo que explica la generación del proyecto del Sistema Integrado de Transporte y su funcionamiento al público en general; y los procedimientos técnicos y sociales a detalle para expertos interesados en la organización del servicio en León. Se realizó la producción de 10 mil nuevas guías de ruta del transporte convencional, que facilita a los usuarios la combinación de todas las rutas del transporte público.

Un transporte más seguro y con mejor servicio

Derivado de la supervisión del estado físico-mecánico de los vehículos del transporte público urbano y suburbano en ruta fija, se promovió la renovación de unidades: Durante los tres años de la administración del Sr. Ricardo Alaníz, Presidente Municipal 2003-2006 ingresaron 556 nuevos autobuses; 217 de ellos en el último año, incluyendo tres unidades

articuladas. Con esta flota se mantuvo la antigüedad del parque vehicular concesionado en 5 años: el más joven de todo el país.

La orden cumplimentada por los inspectores de la Dirección de Transporte para la vigilancia en las calles, es y era cuidar primordialmente la seguridad de los usuarios. Así, el 45 por ciento de las multas totales de los tres años se levantaron por aspectos de seguridad; el 12 por ciento por mal trato al usuario y mala imagen de la unidad; el 15 por ciento por aspectos de servicio y el resto por diversos tópicos. El número de multas en el año de 2006 fue de 28 mil 800.

A través de la Dirección General de Transporte, la autoridad sancionó a las empresas concesionarias del servicio público de transporte por incumplimientos o cuando cometieron faltas graves en la prestación del servicio. En el periodo que se reporta se aplicaron 31 procedimientos administrativos con sanción económica a empresas, se levantaron 3 procedimientos con resultado de suspensión de unidad, principalmente por motivo de accidentes o reincidencia en infracciones a la Ley o al Reglamento de Transporte Municipal; y 2 procedimientos de suspensión de concesión de la totalidad de autobuses de una ruta por 5 días por motivo de accidentes.

Durante el año 2006 se atendieron a 424 usuarios que interpusieron una queja, 150 de ellas culminaron con sanciones a conductores con un monto promedio de 7 salarios mínimos vigentes en ese momento. En 274 casos, los usuarios o terceros afectados desistieron de continuar con el procedimiento.

Se dio atención a 322 quejas ciudadanas por alguna falta en el servicio de rutas del Sistema Integrado o del sistema convencional. De esta supervisión se levantaron un total de 60 actas circunstanciadas de hechos por incumplimiento o reincidencias en la prestación del servicio.

A través del programa Miércoles Ciudadano se recibieron durante la administración 2003-2006, 2 mil 552 solicitudes diversas; las más destacadas fueron: El 12 por ciento para

ajustar recorrido de rutas; el 10 por ciento para solicitar paradas de camión; el 10 por ciento pidiendo que las rutas pasen con mayor frecuencia; y 7 por ciento para quejarse contra algún operador. Durante el periodo que se reporta, se atendieron 652 solicitudes. El transporte convencional o tradicional presenta al término de ésta administración una aceptación del 80 por ciento de los usuarios, comparado con un 70 por ciento en el 2003.

Otro punto importante fue la revisión del el estado físico de los conductores mediante el programa de exámenes antidoping. En el trienio se realizaron 5 mil 909 exámenes a conductores, con resultado de 67 positivos en el consumo de cocaína, anfetaminas o cannabis, que fueron retirados inmediatamente del servicio. Esta cifra representa sólo el 1.13por ciento del total de exámenes aplicados en su momento. En este periodo que se reporta, se aplicaron 2 mil 455 exámenes, resultando 27 positivos. La estadística en los últimos años habla de una reducción de este problema.

De manera paralela a la atención de quejas se trabajó y se continúa trabajando permanentemente en la capacitación de los conductores. En la administración del Presidente Municipal Ricardo Alanís se supervisó el Programa de Capacitación impartido a 1 mil 342 conductores de nuevo ingreso y 2 mil 484 para la actualización de conocimientos. De éstos, en el año que se reporta, se supervisó el programa de Capacitación a Conductores impartido a 400 de nuevo ingreso y 912 para la actualización de conocimientos⁴⁴.

La Coordinadora del Transporte impulsó en la esa administración 33 eventos del programa de incentivos, donde se entregaron en promedio 49 reconocimientos al mes a conductores responsables. En el periodo que se informa se realizaron 11 eventos del programa de incentivos, donde se entregaron 543 reconocimientos⁴⁵.

Para mejorar la cobertura del sistema de vigilancia en el SIT, con recursos del programa Hábitat de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), se inició el proceso de instalación

⁴⁴ Datos obtenidos de la Dirección de Movilidad 2011.

⁴⁵ Datos obtenidos de la Coordinadora de Transporte, Informe de actividades 2006-2009.

cámaras con botones de emergencia en 8 paraderos, además del video enlace a la Central de Emergencias 066, para una reacción inmediata de los cuerpos de seguridad en los casos necesarios.

Estas acciones complementaron la instalación de 28 cámaras de video vigilancia en estaciones y paraderos de gran demanda realizada desde julio del 2005 con el reconocimiento económico del premio nacional Gobierno y Gestión Local, que entregan cada año el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y la Fundación Ford a programas municipales de alto impacto social. El SIT ganó este reconocimiento a finales del 2004. Este control ha permitido inhibir actos negativos de conducta de los usuarios y evidenciar fallas en el cumplimiento del servicio por parte de los transportistas.

Es un hecho que la seguridad de los usuarios es el aspecto que más interesa en todas las estrategias aplicadas por la Dirección de Transporte; en los casos lamentables de percances con participación de unidades del servicio de transporte público, fue necesario gestionar y supervisar el apoyo y atención médica a usuarios y terceros afectados por accidentes de tránsito con responsabilidad para el transportista.

Durante la administración se trabajó en este tenor con la filosofía de priorizar la atención a las víctimas.

Se trabajó para promover y supervisar la atención médica a todos los usuarios lesionados y terceros afectados. Se Brindó asesoría legal a todos los usuarios y terceros afectados por el servicio público de transporte y se promovió el apoyo económico respectivo por indemnizaciones e incapacidades.

En base a un análisis estadístico de los accidentes con participación del transporte público urbano en un período de dos años, nueve meses antes y después del SIT, los accidentes totales del transporte urbano se redujeron en un 17porciento y los fatales en un 31.7 por ciento.

A dos años y 9 meses del inicio del SIT los accidentes en las arterias principales se redujeron de la siguiente manera: En López Mateos, 61 por ciento; en Torres Landa, 14 por ciento; en Miguel Alemán disminuyó un 41 por ciento.

En años previos al SIT, las muertes por accidentes con participación de autobuses alcanzaban cifras de 24 personas al año. En los años 2004 y 2005, con la operación del SIT, el índice se redujo a la mitad. En el 2006 ocurrió un lamentable repunte: Hasta julio del 2006 se han registrado 12 decesos.

El análisis de las estadísticas reveló que aumentaron los accidentes contra ciclistas en bulevares, contra menores en colonias periféricas y contra adultos mayores en cruces peatonales conflictivos, por lo que además de las acciones punitivas de ley contra las empresas responsables, se difundió una campaña de concientización sobre el respeto a los peatones vulnerables y ciclistas y sobre el cuidado de menores de edad en la calle.

Con lo anterior, las empresas transportistas instalaron, en 300 autobuses, alarmas sonoras para alertar a los peatones que circulan en zonas de alta concentración de personas, especialmente en la zona centro y emprendieron dos campañas de conciencia sobre accidentes a través de medios electrónicos: Una interna dirigida a los conductores y una externa dirigida a los ciclistas.

En este sentido, el H. Ayuntamiento en el periodo 2003-2006 aprobó reformas al Reglamento de Transporte que castigan con más severidad la responsabilidad de las empresas concesionarias en accidentes y fortalecen las atribuciones municipales para trabajar en la optimización del servicio. Las modificaciones reglamentan se sumaron a las ya reformas hechas por el Congreso del Estado hacia la Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Guanajuato.

En materia legal se ejecutó el programa de Regularización del Servicio Suburbano, primer paso hacia la modernización de este servicio. Con el objeto de dar garantía jurídica, el H. Ayuntamiento otorgo concesiones municipales a los prestadores del servicio; promovió la

incorporación de dos de estas rutas al Sistema Integrado de Transporte y se incorporaron como rutas urbanas las procedentes de Lagunillas, La Patiña, San Pedro del Monte y Santa Rosa, disminuyendo su costo y mejorando el servicio de transporte público de estas comunidades rurales y el desarrollo social y económico de la gente que las habita.

No existe inspección que alcance la sensibilidad que los usuarios tienen acerca de las mejoras que podrían hacerse al servicio cotidiano. Se dio prioridad por ello a las propuestas ciudadanas para la modificación de rutas desde el inicio del sistema integrado de transporte.

En este sentido, durante los tres años de gobierno se realizaron 181 dictámenes técnicos que derivaron en 105 modificaciones de recorrido de ruta y 28 cambios de base. Con estas acciones, los habitantes de 56 colonias fueron beneficiados sólo en este periodo con un servicio más acorde a sus necesidades, a partir de su propio planteamiento⁴⁶.

En coordinación con las direcciones municipales de Obras Públicas, Fiscalización y Tránsito se autorizaron en el año 2006, 266 desvíos provisionales de rutas por festividades, actividades deportivas u obras en la vía pública. Se simplificó el trámite para la autorización de publicidad en autobuses del transporte público, reduciendo el tiempo de respuesta en un 77 por ciento; hoy en día la solicitud se realiza a través de Internet.

En junio del 2005 se firmó un convenio de coordinación administrativa con el Gobierno del Estado para supervisar y controlar los servicios públicos de taxi, transporte de carga, mixto de carga y personas, de personal y escolar, controlándose principalmente la circulación de vehículos autorizados con pólizas de seguros vigentes que amparen a los usuarios transportados. De igual forma, para acercar el servicio de taxi a las colonias, y dar mayor seguridad a los usuarios de este servicio, se realizaron 90 dictámenes de factibilidad para el establecimiento de sitios de taxis en la vía pública, resultando el 81 por ciento favorables, mejorando la movilidad de la gente de colonias alejadas de la mancha urbana y que se tienen que trasladar a la cabecera municipal.

⁴⁶ Ing. Fernando Tehuintle Basañez Director General de Movilidad entrevista realizada el 22 de julio de 2011

El transporte de León se consolida

La modernización del servicio público y la implementación del Sistema Integrado Optibus son una referencia nacional y regional. En el periodo se recibió y atendió a autoridades y transportistas de 6 estados de la República Mexicana y de otros países de Latinoamérica como Perú y Nicaragua interesados en compartir las experiencias de este primer sistema de transporte sustentable de México.

León fue calificado en el 2005 como el municipio más avanzado en movilidad urbana sustentable por la SEDESOL en su "Modelo de Gestión para la Estructuración del Transporte Urbano en Ciudades Mexicanas". Esta calificación colocó a la Ciudad de León en los listados de diversas instancias nacionales e internacionales como candidatos a ser apoyados con financiamiento y con algunos recursos a fondo perdido para el avance y culminación del proyecto para su segunda etapa⁴⁷.

A través de la SEDESOL se siguieron las gestiones con la Agencia Mundial del Medio Ambiente (GEF) y Banco Mundial para hacer llegar recursos vía donación (afondo perdido), específicamente para proyectos de la segunda etapa del Sistema Integrado de Transporte, por un monto de 1.72 millones de dólares, acciones que se siguen implementando actualmente⁴⁸. Hasta el momento, esta ciudad ya forma parte del grupo de ciudades preseleccionadas en el proceso. Se dejaron las bases del financiamiento para la realización de la siguiente etapa.

Para contar con una alternativa novedosa de financiamiento de la segunda etapa del SIT, el H. Ayuntamiento del Presidente Ricardo Alanís Posada contrató la elaboración de un estudio que muestro la factibilidad legal y financiera del Municipio para aplicar un esquema de contrato de prestación de servicio - P.P.S., a efecto de que pudieran lograr que el sector privado diera inicio a la construcción de infraestructura, para la realización

⁴⁷ Informe de actividades de la Secretaria de Desarrollo Social 2006.

⁴⁸ Ing. Fernando Tehuintle Basañez Director General de Movilidad entrevista realizada el 22 de julio de 2011.

del servicio de dos nuevas estaciones de transferencia en ese momento y la construcción de cerca de 10 kilómetros de vialidades con carril exclusivo para el transporte y su mantenimiento.

El transporte público de León consolidó su marcha. Con una calificación ciudadana que alcanza 8 puntos de 10, extiende su aceptación social. Dinámico como la ciudad misma, el sistema se adapta y sigue su camino en el rumbo trazado.

El resumen de la primera etapa es el siguiente en cuestión de operación y desarrollo del proyecto se realizaron más de 220 mil viajes diario, que equivalen a cerca del 30 por ciento del total de los viajes que se realizaron en transporte público y contaban con:

- 2 Estaciones de Transferencia: Delta y San Jerónimo, así como una microestación, Parque Juárez.
- 26 kilómetros de vías con carril exclusivo para el transporte público.
- 51 paradas intermedias, ubicadas en promedio cada 400 metros.
- 56 unidades articuladas conocidas popularmente como "orugas".
- 3 rutas troncales.
- 6 rutas auxiliares.
- 31 rutas alimentadoras.

Fuente: Dirección General de Movilidad, Sistema Integrado de Transporte del Municipio de León, Gto.

El Sistema Integrado de Transporte ha generado:

- Menos accidentes en la zona urbana de León.
- Hasta 30 por ciento menos accidentes en los que se ven involucradas unidades del transporte.
- Mejor trato al usuario.
- Se reducen las quejas de usuarios por maltrato de los operadores.
- Acceso a personas con capacidades diferentes.
- Acceso en silla de ruedas en las instalaciones y unidades del sistema, paraderos con semáforos auditivos.

- Facilidad de pago y ahorro por viaje.
- Con la tarjeta Pagobús respeto a la tarifa preferencial para sectores vulnerables como estudiantes y adultos mayores.
- Pago único y múltiples opciones de destino
- 20 mil viajes diarios se realizan con un solo pago⁴⁹.

Implementación de la Segunda Etapa del SIT (Sistema Integrado de Transporte)

En su segunda etapa que dio inicio en la Administración del Presidente Municipal Lic. Vicente Guerrero Reynoso (2006-2009) es importante señalar porque hay muy poca información pública en el trienio del Presidente Municipal Ricardo Alaníz Posada (2003-2006), en ese trienio no obtuve respuesta de ninguno de los integrantes en ese momento como lo he comentado con anterioridad, sobre todo por parte del Presidente Municipal, pero de acuerdo a fuentes e integrantes de otros periodos sobre todo del H. Ayuntamiento 2006-2009 comentaron que en ese momento no había los suficientes recursos financieros para dar puesta en marcha de la Segunda Etapa como lo era la creación de nuevos paraderos y la creación de vías ideales para el paso de los camiones articulados, por lo que decidieron usar ese periodo para una mejor planeación del Servicio de Transporte.

En el periodo 2006-2009 el Sistema Integrado de Transporte se consolida como la parte fundamental de la movilidad en el servicio público del municipio de León, Gto., al satisfacer la demanda de más del 60% de la los viajes diarios que se realizan en transporte público en la ciudad⁵⁰.

De acuerdo al Tercer Informe de Gobierno del Presidente Municipal Vicente Guerrero Reynoso el Estado y Municipio invirtieron en los tres años de Administración cerca de 256 millones 240 mil pesos, con un avance global del proyecto del 50 por ciento.

⁴⁹ Datos de la Dirección de Movilidad 2011.

⁵⁰ Lic. Aarón Soto Martínez, Regidor por el PAN en el H. Ayuntamiento 2006-2009.

Se avanzó en la construcción de la Central de Transferencia Poniente y en el corredor Troncal San Juan Bosco, así como mejoras en las calles Luis Gallardo, Irapuato, Salamanca, Chapultepec y Valverde y Téllez. Se garantizó la adquisición de 33 orugas nuevas para la operación de esta 2ª etapa.

La segunda etapa del SIT aporta grandes beneficios al medio ambiente; con el retiro de al menos 350 autobuses se reducen los recorridos en 18.5 millones de kilómetros al año, con un ahorro estimado de 7.7 millones de litros de diesel y su equivalente en emisiones contaminantes.

La administración del Lic. Guerrero Reynoso modernizó 47 kilómetros de ciclovías como parte importante del proyecto de Movilidad para León, al lograr la construcción de 64 kilómetros y una inversión total de 98 millones 469 mil 372 pesos. La nueva infraestructura se sumó a los 23 kilómetros de ciclovías ya existentes, ofreciendo a los usuarios una red total de 87 kilómetros lineales. En este periodo de gobierno el IMPLAN trabajó en la elaboración de un Plan Maestro de Ciclovías para conformar circuitos de movilidad urbana⁵¹, actualmente León cuenta con la red de ciclovías más grande del país.

Para la recuperación de espacios públicos, donde la población entre en contacto con la naturaleza y cuente con áreas que promuevan la movilidad sustentable, se construyó el parque lineal en el Arroyo Mariches, mediante la instalación de andadores peatonales, ciclovías y mobiliario.

De acuerdo a datos proporcionados por la Dirección de Ecología del Municipio de León en este periodo se empezó a reducir significativamente la contaminación al retirar a más de 200 autobuses, reducción del número de kilómetros recorridos por unidades de servicio de transporte público y reducir el consumo de diesel y su equivalente en emisiones contaminantes, cumpliendo con una de las metas al crear este mecanismo de transporte como fue hacer un servicio sustentable con el medio ambiente.

⁵¹ IDEM.

Como se ha comentado con anterioridad en el presente trabajo, el SIT involucró tanto al nivel estatal y municipal de gobierno, quienes aportaron recursos así como, en la adecuación de las leyes y reglamentos de transporte con el objetivo de dar certidumbre a los actores que participarían en el proyecto. En el programa participaron también las empresas transportistas (en un inicio eran 13 que se fusionaron en las 4 empresas que forman parte de la RED OPTIBUS mismas que se han mencionado con anterioridad) que son las prestadoras del servicio y que tuvieron que adaptarse a las nuevas reglas de funcionamiento del sistema, tales como la capacitación de los choferes de los autobuses, rotación de las unidades cada cinco años para garantizar su buen estado, realización de pruebas anti-doping a los operadores, entre otras.

Por medio del SIT se buscó y se ha buscado crear una red que cubra toda la ciudad y que a partir de un diseño de transporte se diera un servicio más eficiente al usuario. El Sistema está constituido de la siguiente manera:

- Rutas troncales: Operan sobre vialidades principales en carriles exclusivos, con autobuses articulados y que únicamente circulan de una estación de transferencia a otra.
- Rutas alimentadoras: Se encargan de transportar a los usuarios de las zonas periféricas de la ciudad a las estaciones de transferencia.
- Rutas auxiliares: Su origen y destino es una estación de transferencia, así como otros destinos importantes sobre vialidades importantes pero sin carril exclusivo.
- Estación de Transferencia: En ellas los usuarios pueden acceder a las rutas troncales, auxiliares y alimentadoras.
- Paraderos: Plataformas ubicadas dentro del camellón central de las vialidades. Permiten el cambio de una ruta a otra sin salir de la estación.

Entre los logros más importantes del SIT se encuentra, en primer lugar, una mejor prestación del servicio ya que en la actualidad el transporte se da en unidades en buen

estado y además, los choferes reciben un sueldo fijo que no tiene que ver con la cantidad de personas que transportan en un día por lo que su forma de manejar y de atender a los usuarios es mejor. En segundo lugar y derivado de lo primero, es que el servicio garantiza una mayor seguridad a los pasajeros. En tercer lugar, el transporte aún cuando implique atravesar la ciudad de un punto al otro, es más barato ya que el usuario paga un solo pasaje ya que puede transbordar de una ruta a la otra sin necesidad de salir de la estación. Finalmente, otra de las grandes cualidades del programa es que está institucionalizado ya que se ha mantenido a lo largo de tres administraciones municipales, además y siendo un elemento de gran peso, se debe enfatizar también que para el gobierno del estado el SIT es una práctica que debe mantenerse, por lo que dicho nivel de gobierno se preocupa y actúa en consecuencia para que ésta siga funcionando.

Entre las debilidades más importantes que afectan al programa se encuentran tres principalmente. La *primera* de ellas es que los transportistas, a pesar de que hasta el momento lo han apoyado, no hay garantía de que lo sigan haciendo, ya que consideran que al participar en él están cediendo ganancias que de otra forma les pertenecerían. Al pertenecer a la Red Optibus, las empresas transportistas tienen que enfrentar ciertos costos como el mantenimiento de las unidades, la capacitación de los choferes, entre otras, que si actuaran solos no tendrían. De esta forma, existe la amenaza de que si dichas empresas no tienen suficientes incentivos para seguir participando, tarde o temprano dejen de hacerlo. En *segundo* lugar se encuentra el hecho, enfrentado ya pero todavía existente, de que los pasajeros sienten que el transportarse a través del SIT es más lento en comparación con los autobuses tradicionales. Esto se debe a que las rutas y paradas aún no están optimizadas por lo que efectivamente en ocasiones transportarse en el SIT lleva un poco más de tiempo⁵².

Como tercera debilidad, a decir de una parte de los usuarios (tienen la percepción) es el costo de la tarifa: actualmente los pasajeros pagan siete pesos en efectivo, 5.50 con tarjeta pagobus y 3.50 en pago preferencial. Usuarios equiparan esta tarifa a ciudades

⁵² Ing. Fernando Tehuintle Basañez, Director General de Movilidad 2009-2011, entrevista citada.

como Monterrey, Guadalajara, Ciudad Juárez y Puebla, con la diferencia de que las distancias en León son más cortas.

En 2000, la tarifa de transporte en León era de 4.50 pesos. En diciembre de 2008 se aprobó un aumento de 55 por ciento: un peso. La razón fue la presión de los concesionarios hacia el municipio, que se quejaban del aumento al diesel y amenazaron con no participar con la segunda etapa del SIT.

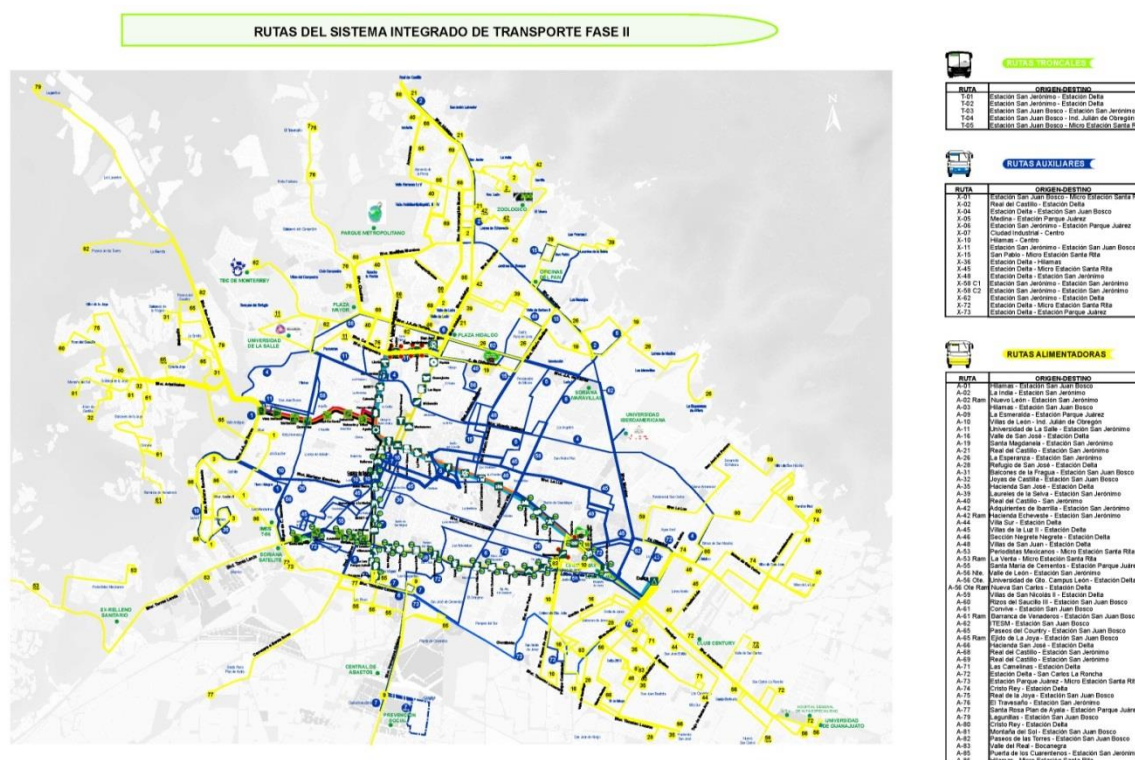
Finalmente, el Ayuntamiento de León cedió a la presión y la tarifa subió a siete pesos, tarifa está vigente. La decisión causó molestia de los usuarios, quienes consideran que el servicio es bueno, pero la tarifa es excesiva.

Se debe enfatizar que, a pesar de las dificultades que padece el Sistema, es un programa muy bueno que ha resuelto uno de los graves problemas de las ciudades. Considero que en urbes en nuestro país deberían tomarse como ejemplo sistemas como el de León y Colombia, ya que si los ciudadanos tuviéramos una opción como está que nos llevara a nuestros hogares y lugares de trabajo de forma segura, cómoda y eficiente muchos consideraríamos dejar el coche en nuestras casas y utilizarlo, logrando así reducir el congestionamiento vial y la contaminación que se produce como consecuencia de éste. La Sedesol (La Secretaria de Desarrollo Social del Gobierno Federal) calificó a León como el municipio más avanzado en movilidad urbana sustentable.

El SIT satisface la demanda de más del 60 por ciento de los viajes que se realizan a diario en el transporte público de la ciudad. El SIT cuenta ahora con 69 rutas integradas, 5 de las cuales son troncales, 17 auxiliares, 47 alimentadoras más 31 rutas convencionales⁵³. Anexo la imagen que muestra todo el sistema integral de transporte de León Gato.

⁵³ Asimismo, es de destacar por parte de los actores, que este sistema cuenta con una serie de reconocimientos, de entre los cuales se identifican: 2011- Guangzhou, China, por implementar un proyecto integrado de transporte sustentable que incluye un BRT, la expansión del metro, el préstamo de bicicletas y el desarrollo de espacios públicos. 2011-León, Guanajuato, México, Mención Honorífica por la expansión del sistema de transporte público integrado “Optibús,” cubriendo más del 65 por ciento de los viajes realizados en este sistema. 2010-“Janmarg” de la ciudad de Ahmedabad (India), el cual es utilizado por 18 mil personas. En pocos

De acuerdo a la Dirección de Tránsito del Municipio de León este es el mapa actual de las rutas que en su fase II tiene el SIT:



Conclusiones

Un programa tan complejo como éste, sin duda nunca termina, año con año habrá nuevas tecnologías, nuevos procedimientos de operación y nuevas formas de organización; toca ahora las nuevas Administraciones Municipales, así como a la ciudadanía en general, continuar con el desarrollo de este proyecto ya adoptado por gran parte de la sociedad

meses de operación, el “Janmarg” transformó el tránsito en la zona Sur de Asia. Este sistema utiliza novedosas estaciones. 2009 – Alcalde Michael Bloomberg, New York, EUA, por valientes esfuerzos para lograr las ambiciosas metas del PlaNYC 2030. 2008 – Alcalde Bertrand Delanoë, Paris, Francia, por implementar soluciones novedosas en movilidad con visión, compromiso y empeño. Alcalde Ken Livingston, Londres, Reino Unido, por ampliar el programa y desarrollar otros programas de baja de emisiones que han impactado dramáticamente en la mejora de la calidad del aire. 2007 – Alcalde Jaime Nebot, Guayaquil, Ecuador por restaurar el Centro de la Ciudad, crear espacios públicos dinámicos e instruir un nuevo sistema de tránsito público. 2006 – Alcalde Myung-Bak Lee, Seul, Corea del Sur, por implementar un sistema BRT y regenerar el Río Cheongyecheon. 2005 – Alcalde Enrique Peñalosa, Bogotá, Colombia por el sistema BRT Transmilenio, integración del ciclista y recuperación de espacios públicos.

leonesa. El momento actual será crucial para la dinámica del transporte en León, pues el cambiar de una forma tradicional de movilidad a un sistema moderno no es fácil.

Los usuarios del transporte también han contribuido al ir adaptándose a los cambios que se van realizando, la construcción y adecuación de vialidades, el reordenamiento de las rutas, el reacomodo de las paradas, los transbordos, el uso de las tarjetas, el Pagobus, los costos, entre otros, aunados a la necesidad de una actitud de respeto cívico a los servicios de unos común. Aunque son ellos los destinatarios de todas las mejoras propuestas, su tolerancia, paciencia y buena voluntad han sido muy importantes para una implementación exitosa.

CAPÍTULO

V

CAPÍTULO V

Reflexiones finales

Recientemente los términos gobernanza y nueva gobernabilidad se están utilizando de forma creciente. El mal gobierno se considera cada vez más como una de las razones principales de los males en nuestras sociedades.

Las instituciones internacionales financieras y los grandes donantes cada vez más, realizan sus donaciones y préstamos teniendo en cuenta si las reformas que garantizan el buen gobierno se están llevando a cabo.

El concepto de nueva gobernabilidad la entiendo como lo comente en el primer capítulo, como la capacidad de coordinación y acción del gobierno para dirigir una sociedad como un colectivo, es decir, la acción misma de gobernar mediante las decisiones de los representantes políticos y gobernantes, por otro lado siguiendo a Kooiman⁵⁴ *entiendo a la gobernabilidad como la capacidad de un sistema sociopolítico para gobernarse así mismo en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte.*

La gobernanza y la gobernabilidad como un atributo de la sociedad son consustanciales al desarrollo socioeconómico, es decir, la gobernabilidad fundamenta la institucionalización funcional del crecimiento económico y el desarrollo social.

Dado que la *nueva gobernabilidad* es el proceso de toma de decisiones y el proceso por el que estas son implementadas, o no, el análisis de la *nueva gobernabilidad* se centra en los actores, formales e informales, que están involucrados en el proceso de toma de decisiones y en su implementación, así como en las estructuras, formales e informales, que se han preparado para poder implementar las decisiones para la elaboración de políticas.

⁵⁴ Kooiman Jan Modern Governance: Government – society interactions, London: Sage Foundation, (ed. 1993).

El gobierno es uno de los actores en la nueva gobernabilidad. Los actores dependen del nivel de gobierno del que estemos hablando. En las zonas rurales, por ejemplo, los actores incluyen los dueños de las tierras, las asociaciones de campesinos, las cooperativas, ONGs, los institutos de investigación, los líderes religiosos, el ejército, los concesionarios del transporte, etc. La situación en las zonas urbanas es mucho más compleja, como lo ha vivido el municipio de León con la implementación del Sistema Integrado de Transporte, ya que no fue una tarea sencilla ha implicado muchos costos.

Respecto a las estructuras del gobierno, las formales, son un medio para que las decisiones se puedan implementar. A nivel nacional, también existen estructuras informales durante el proceso de decisión, como los asesores informales, los grupos de presión, entre otros.

En los gobiernos locales, grupos organizados del crimen (mafias) pueden influir en la toma de decisiones, así como asentamientos irregulares de población en la mancha urbana influyen. En algunas zonas rurales, poderosas familias locales pueden también ejercer mucha influencia en el proceso de toma de decisiones. Así pues, el proceso de toma de decisiones informal es normalmente el resultado de haber practicado la corrupción, o bien, conduce a la corrupción que tanto ha afectado al desarrollo mismo de nuestros gobiernos locales, aunque no es un tema a tratar en esta investigación.

Por lo que respecta al caso de León nuevos planteamientos y equipos de trabajo estructuraron la plataforma para consolidar la base del proceso de planeación que rige actualmente el desarrollo de la ciudad, instituciones como el IMPLAN y la formación y consolidación de equipos técnicos fueron y son indispensables para detonar procesos de modernización y municipalización en diversas áreas que a su vez se traduce en un desarrollo económico y social para esta ciudad tan importante en nuestro país y que a su vez esas acciones han resultado en la consolidación de la Institución que hoy es la Dirección de Movilidad encargada de operar el Sistema Integrado de Transporte de la Ciudad de León.

La interacción es a menudo la más efectiva forma de gobierno que "hacer las cosas solo". Lo que ha ganado el Municipio de León es una red de actores necesarios para la buena conducción de los asuntos públicos que aun con características particulares una vez conjugadas otorgan un beneficio general para todo este municipio, como lo es mayor credibilidad y legitimidad a las acciones emprendidas por los gobiernos locales.

Acciones que se ven y han visto reflejadas en la mayoría de los actores involucrados en dicho proceso de mejora y de modernización de un servicio público tan básico como lo es el transporte público, que se obtuvieron experiencia y réditos al poner en marcha dicho proyecto de desarrollo, el grado en que deben involucrarse en la prestación directa de un servicio o considerar las alternativas de asociarse con otros actores, para ello se presenta el siguiente cuadro de alternativas y logros obtenidos en la formulación y creación del SIT:

	Gobierno Local	Concesionarios	Sociedad (INPLAM)	civil
Interés Primario	Político	Económico	Social	
Fuente Primaria de Poder	Autoridad	Dinero	Relación con la sociedad misma,	
	Liderazgo Legislativo	Conocimiento local	mayor tradición en participación y	
		Poder en la toma de decisiones	sociedad mayormente informada	
Objetivos Prioritarios	Sociedad estable	civil	Generación de beneficio económico	de Establecimiento de derechos
Marco Valorativo	Legalidad en sus acciones	Ganancias	Equidad	

	Gobierno Local	Concesionarios	Sociedad civil (INPLAM)
Forma Principal de Organización	Administrativa/ Gubernamental	Orientada a la maximización de ganancias por el uso de la concesión	Orientada a la maximización de equidad
Stakeholders	Votantes	Propietarios y usuarios	Mayor inclusión de comunidades y miembros
Base para el establecimiento de relaciones	Reglas más claras	Transacciones	Valores y reglas justas
Marco temporal	Ciclos electorales	El término de la concesión	Ciclos de regeneración y conocimiento
Desventajas	Presupuestarias y voluntad política	Voluntad política y de negocios	Desinterés y sociedad indolente en los temas esenciales del gobierno local

Fuente de elaboración propia bajo los trabajos de Kooiman, Prats y Villanueva.

Por otro lado, un equipo de trabajo que participa en la planeación urbana y una plataforma institucional, fueron y ha sido muy importantes para la dotación de servicios con un enfoque distinto y del que pocos gobiernos locales han comprendido; este fue el caso del transporte público de León.

El proceso de planeación estratégica integral “León hacia el Futuro”, instrumentado por el IMPLAN a partir de 1996, constituyó un proceso de gestión y de acuerdo entre diversos actores sociales, que tuvo como finalidad el guiar las acciones municipales hacia el desarrollo urbano y regional ordenado y articulado entre los diferentes agentes y actores sociales y económicos.

Sobre un parámetro de largo plazo, y logrando un proyecto estratégico común de desarrollo, este sistema municipal de planeación integral permitió instrumentar estrategias en tres vertientes de desarrollo en León en el que se incluyó el proyecto del SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE:

- Desarrollo económico y social
- Desarrollo del medio ambiente
- Desarrollo urbano-ambiental

La metodología de este proyecto fue diseñada en tres fases que fueron aplicadas a las tres áreas del desarrollo, el análisis de entorno en la fase I, la definición de retos de desarrollo en la fase II; y el diseño de las líneas estratégicas en la fase III y que fueron construidas de la siguiente manera:

Se realizó un análisis del entorno a partir de un trabajo de campo que abordó aspectos tales como: demografía, asentamientos humanos, medio ambiente, educación, cultura, economía y productividad, se llevaron a cabo diversas evaluaciones de planes directores de desarrollo urbano y se señaló una hipótesis de diagnóstico estratégica urbana que fue retroalimentada por ciudadanos y dependencias municipales. Se establecieron además retos de desarrollo a partir de talleres de visión a futuro de la ciudad y municipio de León en el que participaron actores y sectores sociales que antes no tenían mucha actividad, se empieza a tener mucha importancia en la participación de los leoneses a través de los diversos consejos ciudadanos que se fueron y se han implementado a lo largo del proceso de desarrollo del SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE.

Principales logros obtenidos con la implementación del Sistema Integrado de Transporte de León

En este punto el municipio de León, se ha consolidado como nodo de buenas experiencias de gobierno, entre ellas está la implementación de un novedoso modelo de transporte y desarrollo urbano, como lo ha sido el SIT.

La planeación nacional y regional a lo largo de los años sobre todo en la década de los noventas del siglo XX y a principios del siglo XXI consolidó la dinámica económica del municipio, fortaleciendo el corredor industrial del Bajío otorgando a León el rango de Centro de Servicios Regionales. Diversas políticas han generado un equilibrio en las actividades económicas de los distintos sectores.

Para esta fase se analizó la construcción del marco normativo que dio paso al desarrollo local en las últimas tres décadas. Esta plataforma fue importante para visualizar un nuevo instrumento como marco para el ordenamiento territorial⁵⁵ y urbano de la ciudad (incluido el SIT). Con base en estos elementos se establecieron estrategias para el desarrollo del municipio de León y su entorno regional.

Los retos del desarrollo, como resultado de la creación del SIT

A partir del análisis del entorno realizado, de la evaluación de los procesos de planeación del Municipio y de los talleres de aportación ciudadana, se determinaron siete escenarios de diagnóstico como retos para lograr la visión de futuro, aspectos como:

- Esquema concéntrico de desarrollo,
- Infraestructura, medio ambiente y los recursos naturales en riesgo,
- El deterioro de la calidad de vida,
- El deficiente desarrollo económico y la injusticia social,
- La educación y la cultura,

⁵⁵ La carta de ordenamiento territorial y urbano es un plan general de desarrollo para la ciudad de León, contiene estrategias de administración urbana, fomento económico, administración de espacios para la cultura y recreación.

- El deterioro del paisaje,
- La falta de continuidad en la instrumentación de acciones.

Fueron aspectos a mejorar con la implementación y puesta en marcha de un mejor sistema de transporte.

Líneas estratégicas de desarrollo

Las líneas fueron las siguientes:

- a) **Estrategia general de desarrollo**, en este punto se definió la consolidación de León como centro de desarrollo regional, como importante motor de la industria manufacturera y prestadora de servicios regionales, políticas que han sido colocadas en la ciudad desde el inicio del Sistema Nacional de Planeación, tanto por los planes nacionales, como por los estatales y regionales basados en la dinámica propia y desarrollo tradicionales. Sin embargo, esta función económica no permitirá el control del crecimiento si al mismo tiempo no se impulsan políticas para el desarrollo regional que propicien la consolidación económica de otros asentamientos regionales, por lo que la consideración de estas políticas es de vital importancia.
- b) **Estrategia de ordenamiento territorial y crecimiento urbano**, se da apertura en todo el territorio municipal al desarrollo, modificando los esquemas de las zonas de preservación impedidas para actividades rentables y productivas; estas actividades se podrán dar siempre que ayuden al mejoramiento de sus características naturales y a la evaluación de la calidad de vida de la población, siguiendo y respetando las estrategias marcadas en planes y programas parciales, estatales y sectoriales.

La zonificación quedo entonces establecida en tres núcleos:

1. La zona norte es considerada por la planeación estatal como zona natural de los usos forestal y pecuario.
2. La zona centro, en la que se encuentra la zona urbana actual y sus principales tendencias de crecimiento inducidas por los sistemas de enlace. La estrategia para esta zona es predeterminar la estructura vial urbana de largo plazo, con la finalidad de ir generando las reservas territoriales que serán destinadas y necesarias para el uso urbano.
3. La zona sur es considerada por el Plan Estatal como un área de uso agrícola ya que cuenta con la infraestructura de riego necesaria para ello.

Estas estrategias definieron y han definido el crecimiento de la ciudad de León a partir de 1997 y se han seguido implementando hasta nuestros días además el perfil de la planeación del **IMPLAN** se integró con las siguientes características: definición a largo plazo que trascendiera a las administraciones públicas en el municipio, decisión ciudadana como elemento de soporte comunitario en todos los proyectos, visión integral, trabajo conjunto e interdisciplinario para visualizar todo el ámbito del desarrollo municipal, y , planeación de acción, es decir, una estrategia basada en instrumentos inmediatos que resuelvan problemas cotidianos.

Concretamente, y con relación al rubro del servicio público de transporte, el documento **“León hacia el Futuro”** planteo la necesidad de una estrategia de desarrollo prioritario el diseño de un nuevo Sistema Integral de Movilidad, en el que se visualiza una ciudad diferente en términos de movimiento y desarrollo y que implica tanto al transporte como a las vialidades y a otro tipo de desplazamientos y movilidad, como caminos peatonales y ciclovías. A partir de este marco se ha definido aún más el rumbo y tanto la estructura vial como en transporte al considerarse elementos inductores del crecimiento económico y social y que ha brindado una mayor estabilidad social en el municipio de León.

Ante la problemática planteada en términos de vialidades en León (comunicación interurbana deficiente y la falta de continuidad y mantenimiento en vialidades) en la planeación de acciones desde el año de 1998 se señalan como líneas de trabajo concretas los siguientes puntos:

- La construcción de ejes que induzcan crecimiento oriente-poniente de la ciudad,
- La estructura de una red de caminos a nivel municipal
- La puesta en práctica de nuevos sistemas de transporte colectivo como es el SIT con el empleo de autobuses BTR,
- El mejoramiento de los sistemas urbanos y suburbanos,
- La optimización de la articulación entre los sistemas de transporte urbano y sub urbano de la ciudad,

Para el área del transporte se señaló un rumbo: ***“Implementar un Sistema de Transporte Público Metropolitano”***, que responda a la estructura vial planteada a futuro, reestructurando las rutas de transporte hasta en su momento usadas por el transporte tradicional, esto antes de septiembre de 2003, como políticas del mismo plan se señaló:

- Desarrollar nuevos sistemas de transporte colectivo para la ciudad y la zona histórica,
- Mejorar los sistemas de transporte de rutas urbanas y suburbanas, en su administración y operación,
- Mejorar la articulación entre los sistemas de transporte urbano y foráneo, considerando los proyectos regionales.

Para instrumentar dichas políticas, el ***Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial y Urbano de León Hacia el Futuro***, planteo específicamente el Programa Integral de Movilidad Municipal que engloba proyectos puntuales como:

- Estructura vial primaria y secundaria del área urbana actual,
- Organismo operador del transporte,
- Sistema de transporte metropolitano,
- Transporte del centro histórico,
- Reestructuración de las rutas del transporte,
- Primera etapa de ciclovías urbanas.

Estas propuestas y líneas estratégicas que estableció el IMPLAN en su momento no podían ir desligadas de una política y de un Plan Municipal de Desarrollo que diera marco a las acciones concretas, soporte de inversión del Municipio y de su presupuesto. El trabajo en el IMPLAN quedo marcado desde estos planteamientos bajo la perspectiva de que habría continuidad y voluntad política para llevar a cabo en el futuro las estrategias de desarrollo.

En ese momento se planteó el rumbo y la perspectiva del desarrollo del transporte en la ciudad y aunque no se implementaron inmediatamente los cambios pues no había la posibilidades políticas (no se podían modificar rutas, por ejemplo, u otorgar nuevas concesiones o cancelarlas) y no se contaba con una infraestructura vial completa (pues faltaba completar la malla de soporte vial para intercomunicar a todo el municipio), si se

perfilo la estrategia clara con respecto al desarrollo del transporte y de otros sistemas de movilidad en León, Gto.

El acercamiento a la ciudad de Curitiba, Brasil (1996), por parte de las autoridades municipales en ese entonces permitió visualizar al transporte público. Esta ciudad no solo tiene una de las estructuras de movilidad más interesantes y eficientes, sino que sus sistemas administrativos y de planeación urbana sirvieron de modelo para implementar y para acelerar los rumbos de desarrollo en León.

Desde entonces se pensó en las formas, en el manejo del sistema, en las rutas troncales, y en las posibilidades de estaciones de transferencia. Sin embargo en ese momento no había una certeza de la puesta en marcha de este programa ante la cantidad de condiciones que suponía, sobre todo, en términos de inversión pública, infraestructura organizativa de las empresas del transporte y en términos de municipalización del servicio.

En IMPLAN integro dentro de su planeación las políticas fundamentales coincidentes con la filosofía que se había perfilado ya en el ámbito de los programas de transporte como:

- Planeación integral considerando los diversos componentes: vialidades, operación del transporte, administración de pavimentos, personal capacitado, etc.
- Planeación continua, que permitiera ordenar las acciones conforme a sus prioridades.
- Planeación dinámica, retroalimentación entre lo que se hace y lo que se ha hecho con la participación ciudadana.
- Planeación, a largo plazo, de acciones que fueran el resultado de un proyecto estratégico para la ciudad.

Dentro de estas políticas, el Municipio invirtió recursos económicos y se concentró en la estructuración y definición del Sistema Integral de Movilidad de León.

Dicho sistema empezó a plantear una estrategia general de movilidad para la ciudad, ya no como un componente de vialidad, sino como una nueva forma de entender a las personas en movimiento, la forma y dinamismo en torno a la estructura urbana y a los procesos de circulación ligados a otro tipo de elementos constitutivos de la ciudad, tales

como los usos de suelo, las ubicaciones de las zonas habitacionales, la correlación de León y su entorno rural, la imagen urbana, entre otros. Se replanteo entonces la forma en que se estaba dando la planeación y se creó un sistema de planeación que dio como resultado el documento ya comentado que normaría a las administraciones siguientes: ***“LEÓN HACIA EL FUTURO”***.

Una parte importante del pensamiento de la nueva estrategia de planeación de la ciudad, el IMPLAN se señala con base en ya no definir escenarios de crecimiento de la ciudad sino hacerla a la inversa, es decir presentar la perspectiva de expansión dadas las capacidades de soporte del municipio en términos naturales, ambientales, áreas de respeto ecológico, de producción agrícola y de potencialidades del suelo⁵⁶.

Un aspecto que rompió los esquemas tradicionales del sistema de planeación municipal es que se implementa la división de las capas de construcción de la ciudad a través de una serie de mecanismos que maneja cada una de las unidades de proyectos para permitir una inversión pública más racional; por otra parte, la organización de los consejos ciudadanos que empiezan desde ese momento a participar más activamente tanto en las planeaciones como en la ejecución de proyectos mismos, potencio el mecanismo de participación social que se ha ido construyendo en León a lo largo de las últimas cinco décadas. De esta forma, en el trabajo de construcción y planeación de la localidad a futuro se tuvo mucha importancia la participación de los leoneses en los diversos consejos ciudadanos que se fueron estructurando no solo en el IMPLAN, sino en muchas otras áreas del desarrollo municipal, específicamente en el área del transporte urbano con la gran tarea que realizaba paralelamente la Coordinadora de Transporte Urbano de la ciudad de León para ofrecer a esta ciudad un transporte público más digno y acorde a las necesidades que se han planteado a lo largo de los años.

En este contexto y desde una perspectiva de un nuevo enfoque de planeación urbana y de nueva gobernabilidad, lo que se planteo fue dar un peso específico a los diferentes aspectos de movilidad. El automóvil empieza a tener un retroceso dentro de las

⁵⁶ Ayala Torres, Luis Ernesto, Presidente Municipal de León (2000-2003), entrevista citada.

estrategias de traslados y desplazamientos dentro de la ciudad, ocupa espacios que no dan cabida a otros sistemas de circulación, tiene un crecimiento exponencial con respecto al incremento de la infraestructura vial y rebasa las capacidades de inversión del Municipio.

De esta manera y en términos de estrategias de crecimiento urbano, se tiende a enfatizar el uso peatonal en las diversas zonas de la ciudad como lo es la Calle Madero en el Centro Histórico, retomando el sentido tradicional del barrio, en donde los servicios estaban muy próximos a las personas. Por otro lado, se dio énfasis y atención a la movilidad ciclística como alternativa, sobre todo en regiones como la de León, situada en un llano plano donde la topografía permite viajar en bicicleta en gran parte del espacio urbano.

El transporte público como un elemento central de ordenamiento territorial a partir de esta estrategia de movilidad, se conecta en el Plan Director de Ordenamiento Territorial y Estratégico de León Hacia el Futuro. Es en este espacio en donde se acuño por primera vez, la idea de promover el Sistema Integral de Transporte (SIT). Dicho plan señaló desde entonces la construcción de corredores y rutas troncales, estaciones de transferencia y alimentadoras que permitieran reducir el número de rutas que viajaban por los corredores troncales y la concentración de dichas estaciones de transferencia a donde llegarán las rutas del barrio.

Para ello desde 1998 se construyó la estructura vial de norte-sur y otro circuito oriente-poniente, que podía crecer de acuerdo a la expansión de la mancha urbana, estos circuitos se cerraron en 2003 en las estaciones de transferencia construidas, en donde las personas pudieron y pueden hacer transbordos o cambios de dirección.

Este mismo mecanismo vial del SIT se empató con la en ese momento recién estructura jerárquica de vialidades los llamados ejes metropolitanos, vialidades de carácter primario, que corren de sentido oriente-poniente. Estos ejes metropolitanos, son básicamente cuatro: Blvd. Las Torres, Blvd. Vicente Valtierra, Blvd. Adolfo López Mateos y Blvd. Timoteo Lozano. A partir de estos ejes viales primarios, la intercomunicación urbana se completa

con las vialidades de carácter primario y secundario, avenidas intermedias que cruzan los ejes de algunos puntos y que fungen como intercomunicación interna de las colonias o barrios de la ciudad.

Para completar esta retícula vial fue importante la visión a futuro de las distintas administraciones municipales a partir de 1998, para posteriormente poder implementar el SIT. La estrategia fue primero completar la estructura de vialidades hacia el interior de la ciudad, para después tener alternativas de intercomunicación urbana al momento de instalar el transporte, sin alternativas viales no se podía implementar el Sistema de Transporte.

Así pues a partir de 1998 se pone en marcha el actual Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial y Urbano en donde se estableció la estrategia del Sistema Integral de Movilidad Municipal de la cual derivan estudios para la Red de Ciclovías Urbanas, la Red de Rutas del Peatón para el Centro Histórico, la consolidación de la Red Primaria y Secundaria de la Ciudad de León y su reserva para crecimiento. Como parte de este plan a se proyectó el Sistema Integrado de Transporte a fin de implantar un nuevo sistema de rutas para retroalimentar a este innovador sistema, todo esto para reorganizar el transporte público de León, como elemento inductor de Desarrollo no solo para la Ciudad sino para la región misma.

Se pueden identificar varios elementos que se pudiera decir han formado parte para que el Gobierno de León haya salido adelante en este proyecto de desarrollo con la implementación del SIT:

Elementos como, Participación, Legalidad, Transparencia, Responsabilidad, Consenso, Equidad, Eficacia y Eficiencia, Sensibilidad, mostrados en el siguiente cuadro:

El buen gobierno asegura que la corrupción es mínima, durante el proceso de la toma de decisiones tiene en cuenta a la minoría a y sus peticiones, así como a la voz de los más desfavorecidos. También trabaja para las necesidades presentes y futuras de la sociedad.



Respecto a la continuidad de los servidores públicos a cargo de la Dirección de Movilidad.- Desde que se implementó el SIT solo ha habido dos directores a cargo con experiencia en el ramo, no son personajes improvisados sino que tienen conocimiento del cargo y que le han dado una credibilidad a las acciones implementadas por el SIT:

El primer Director de Movilidad fue el Ing. Luis Enrique Moreno Cortés Ingeniero Civil de la Universidad del Norte de Barranquilla, Colombia y Magister en Ingeniería de Tránsito y Transporte de la Universidad del Cauca de Popayán, Colombia. Cuenta con una experiencia de 20 años en el área de la ingeniería de tránsito y transporte, donde ha

desempeñado actividades de planeación, administración y control del transporte público en Colombia y en México. Es socio fundador de Ideemos y Gerente General⁵⁷.

En el caso del Ing. Fernando Tehuintle Basáñez actualmente se desempeña como Director General de Movilidad de la Presidencia Municipal de León, Gto., estudio su maestría en la Universidad Autónoma del Estado de México en Ingeniería del Transporte y demuestra que las personas con el perfil correcto en esta Dirección General de Movilidad ha sido factor mismo en el Desarrollo y Éxito del Proyecto de Movilidad en el Transporte de la ciudad de León, lo cual de cierta manera ayuda a un mejor desarrollo del proyecto que de acuerdo al Lic. Aarón Soto Regidor del Partido Acción Nacional en el periodo 2006-2009 en una entrevista citada es un proyecto que consta de cinco etapas, la cual ante un sinfín de problemáticas paso a paso ha sabido sortear cada uno de estos problemas y que sin duda León ha sido una ciudad ejemplo en la gestión del desarrollo en la Región del Bajío.

Por otro lado el Sistema Integrado de Transporte (SIT) paso de ser un proyecto de un grupo político ha ser adoptado por la ciudadanía, lo cual ha sido factor además de la voluntad política y de aceptación al cambio, para que este servicio público tan esencial siga evolucionando y en servicio a pesar del cambio en las autoridades municipales cada tres años.

⁵⁷ En el sector público en Colombia, como Jefe de División de Estudios de Transporte Municipal para el Instituto Nacional del Transporte – INTRA en Bogotá, (Colombia); y en la planeación del sistema de rutas integradas para el área de planeación de la operación en la empresa del Tren Metropolitano de Medellín (Colombia).

En el sector público en México, se desempeñó como Director General de Transporte para el municipio de León, Guanajuato (México), que entre 1998 al 2009 planeó e implementó un Programa de Modernización del Transporte que incluye fortalecimiento institucional y empresarial de los transportistas, la implementación de un moderno sistema de prepago con tarjetas recargables sin contacto y la puesta en marcha en septiembre del 2003 del sistema integrado de transporte – Optibus, primero en México. De manera paralela, brindó asistencia técnica a empresas de Colombia, México y Brasil, ha dirigido y participado en Estudios integrales de vialidad y transporte, así como a organismos como el BID en el diseño conceptual del proyecto de transporte masivo Metrovía en Managua (Nicaragua) y para el Banco Mundial en la licitación internacional del sistema de recaudo para el Corredor Segregado de Alta Capacidad COSAC de Lima (Perú).

Se pudo observar un mayor grado de apertura multiorganizativa para la participación de distintos actores en el proceso de las políticas públicas. Esto es de especial relevancia para el caso de los gobiernos locales como el de León, Gto., los cuales aunque con ciertas limitaciones han sido capaces de convertirse en centros de decisión para el diseño e implementación de políticas públicas, ya que en su mayor parte, la acción institucional no es resultado de fuerzas extraordinarias ni de intervenciones heroicas, sino de procesos rutinarios relativamente estables que vinculan a las instituciones con su entorno, factor que se cumplió con la creación y continuidad del Sistema Integrado de Transporte, la contar con reglas claras y en constante evolución.

Si bien los municipios medios son capaces crear arenas de políticas públicas y de conformar redes, todavía existen algunas limitaciones de orden institucional y político que impiden su participación plena y eficiente en dichos procesos de decisión, mismos procesos que han sido capaces de ir sorteando la sociedad en general en este municipio tan importante de la zona bajo y del que son un ejemplo a seguir por otros municipios de la región y del país en general.

Ya para finalizar podré decir que Los mercados, el Estado y la sociedad funcionan con instituciones y reglas. Las instituciones y las normas constituyen la base del funcionamiento interrelacional que determina el grado de racionalidad instrumental entre los diferentes actores del Estado (gobiernos, funcionarios públicos, políticos, etc.) el mercado (empresarios, banqueros, concesionarios del transporte) y la sociedad civil. El Estado, el mercado y la comunidad son mecanismos de coordinación y gobernabilidad imperfectos, que presentan cada uno diferentes ventajas y desventajas, pero que se complementan. Las sociedades son más cohesivas y plurales a medida que se alejan de la gobernabilidad reluctante.

La economía de mercado, la sociedad y el Estado funcionan eficientemente cuando se dan las instituciones que se requieren para la gobernabilidad, como es el caso de la Dirección de Movilidad encargada de administrar el Sistema Integrado de Transporte que a pesar de los cambios en los propios grupos de poder dentro de un partido político como es el caso

del Partido Acción Nacional ha funcionado en tiempo y forma y la sociedad se ha identificado con el servicio público de transporte pasando de un proyecto de partido a un proyecto ciudadano.

El redimensionamiento del Estado eliminó o limitó muchas de sus funciones, capacidades y redefinió sus relaciones con el mercado y la sociedad. El buen gobierno, esencia de la gobernabilidad democrática se centra en los procesos de formulación y ejecución de políticas públicas creadoras y reguladoras de instituciones y mecanismos que permitan a los actores colectivos, acordar, negociar y asumir funciones de vigilancia del ámbito público.

Las correlaciones de que depende el cambio institucional son excesivamente complejas como para permitir su planeamiento válido. Los cambios políticos se orientan a elevar la calidad de las instituciones mediante procesos de flexibilización económica, política, social y hasta cultural que absorben la incertidumbre del entorno y buscan legitimizar sus acciones.

La sociología política y el institucionalismo de la ciencia política y la administración pública fundamentaron conceptualmente la noción del buen gobierno empujando la instauración de procesos de gobernabilidad democrática y el análisis de los procesos de informalización de la política. Los instrumentos del institucionalismo se aplican a la ciencia política en el análisis de los procesos de disolución como una inevitable acción de diferenciación social.

La propuesta es de tener una economía fuerte, una sociedad fuerte y un Estado fuerte como condiciones necesarias para esta nueva correlación de fuerzas, que garanticen una gobernabilidad plena y necesaria.

La dificultad consiste en guardar el equilibrio conveniente entre Estado y economía y sociedad, estas pueden ser orientadas por la gobernabilidad democrática que sirve de sustento a la gestión social mediante la cooperación de las instituciones que regulan los mecanismos de distribución equitativa de los recursos ya sean fiscales, humanos y/o materiales.

En una sociedad más desarrollada se fortalecen el Estado, la economía y la sociedad civil, como instrumentos del desarrollo mismo. Tanto la sociedad como el Estado son actores sociales que impulsan el desarrollo, tan necesario en nuestros gobiernos locales.

Las estructuras de gobernabilidad son factores exógenos en la economía porque dan sustento a marcos normativos para las instituciones, las grandes corporaciones transnacionales y multinacionales, a las empresas locales, a los Estados mismos, los cuales tienen impactos directos sobre las regiones y las localidades. Estos impactos demuestran las interrelaciones existentes entre los niveles internacionales, regionales, nacionales y locales.

Su principal desafío que hoy enfrenta el Sistema Integrado de Transporte es el adaptarse a una serie de limitantes como lo es el propio Desarrollo Urbano, y el factor económico que puede limitar su capacidad de acción, mismos problemas que podrán ser analizados desde otra perspectiva en diferentes momentos y tiempos.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA:

- Aguilar, Luis F. Problemas públicos y agenda de gobierno, México, Grupo Editorial Porrúa.
- Al Camp R. Las elites de poder en México, Siglo XXI, México, 2008.
- Alcántara M y Matinez A. (2001). Política y Gobierno en España. (2da Edición), Valencia, Tirant lo Blanch.
- (Almond y Verba, (1963) The Civic Culture: Political attitudes and Democracy in five Nations, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Almond, & Verba, comp. (1980) The Civic Culture Revisited, Boston: Little.
- Bobbio, N. (1984) “Democracia Representativa y Democracia Directa” En Bobbio, N. El Futuro de la Democracia, México, Fondo de Cultura Económica.
- Bockmeyer, J. (1999) “A Culture of Distrust: The Impact of Local Political Culture on Participation in the Detroit EZ”, Urban Studies 2000 Vol 37: n 13 2417:2440.
- Boix C y Posner D. (1996) “Making social capital work: a review of Robert Putman’s Making Democracy Work: civic traditions in Modern Italy”. Cambridge: The Center for International Affairs, Harvard University, Paper 96, 4.
- Bombal y Campetella (1997) “Teorías sobre la Evolución de la Sociedad Civil: Argentina ¿siempre un caso atípico?”, ponencia presentada al Primer Encuentro de la Red de Investigación del Tercer Sector en América Latina y del Caribe. Disponible en: <http://www.lasociedadcivil.org>
- Borja, Jordi, Movimientos sociales urbanos. Buenos Aires, Ediciones Siap. Plateos (1975).
- Casas, Rosalía, et.al. Las políticas sociales de México en los años noventa. México UNAM Instituto de Investigaciones Sociales y Plaza Valdés.
- Castells Manuel, Movimientos Sociales urbanos. México, Siglo XXI Editores. S.A. (1983).
- Chávez, Julia del C. La participación en cuatro municipios del Estado de México, México UNAM Escuela Nacional de Trabajo Social. (2000).
- Font y Torcal, Ciudadanos, Asociaciones y Participación en España, Madrid: CIS.
- Borja, J. (1983) Participación, Gobierno y Oposición. Barcelona, Diputación de Barcelona.
- Borja, J. (1987) Descentralización y Participación Ciudadana. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.
- Borja, y Castells, (1997) Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información, James y James/Earthscan.

- Cohen, E. y Franco, R. Gestión Social: Como lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales. Siglo XXI, México, (2da. Edición) 2007.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2007.
- Constitución Política del Estado de Guanajuato 2006.
- Colino, C (2002) “Democracia, Participación Ciudadana y Problemas de la Gestión de los Gobiernos locales en Europa: la equidad, la eficacia y la capacidad” Ponencia presentada VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal 8-11, 2002.
- Conge, P.J. (1988) “The Concept of Political Participation: Toward a Definition”, Comparative Politics, Vol. 20 n 2.
- Dahl, R. (1989) Un Prefacio a la Teoría Democrática, México, Ediciones Gernika.
- Dahl, R. (1989) La Poliarquía, Madrid, Tecnos.
- Ferrer, Medina, y Torcal (2006) “La Participación política: factores explicativos”, en Montero, Font y Torcal, Ciudadanos, Asociaciones y Participación en España, Madrid: CIS.
- Font, J (2001) Ciudadanos y Decisiones Públicas, Barcelona, Ariel.
- Plan Nacional de Desarrollo 2006- 2012.
- Plan Estatal de Desarrollo 2006- 2012.
- Sartori, G. (1988) Teoría de la Democracia. Madrid, Alianza.
- Sassen, S. (2000) Cities in a World Economy, Thousand Oaks, CA: Pine Forge Press.
- Schumpeter, J. (1961) Capitalismo, Socialismo y Democracia, Madrid, Alianza.
- Crozier, M.J., Hungtinton, S.P., Watanuki, J. The crises of democracy. Report of the governability of democracies to the Trilateral Comision. New York University Press. 1975.
- Kooiman, J. Jan, “Governance and governability” in modern governance. Gran Bretaña, SAGE publications, 1993.
- Prats, J. “Previniendo la crisis de gobernabilidad democrática”. Un aspecto olvidado de la cooperación política (En línea): Revista electrónica Dhial No. 3. 2000. Disponible en <http://www.iigov.org/dhial/>
- Prats, J. “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: marco conceptual y analítico” Instituciones y desarrollo, Vol. 10, 2001.
- Aboites Aguilar, Luis (2009), La decadencia de agua de la nación. Estudio sobre desigualdad social y cambio político en México, México, Distrito Federal, El Colegio de México.
- Allison, Graham T. “Modelos asistenciales y la crisis de los misiles cubanos” en Luis Aguilar Villanueva, la hechura de las políticas públicas, Editorial Porrúa, México 2003, pp. 119-174.

- Baradach, Eugene (1998). Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas, CIDE; México.
- Castro, Esteban, M. L. Torregrosa, A. Allen, R. Gómez, J. Vera, K. Kloster (2006). “Desarrollo institucional y procesos políticos”, Perspectiva transversal del IV Foro Mundial del Agua, Documento base no. 2, México, Comisión Nacional del Agua, World Trade Council.
- Dye, Thomas (1987) Understanding public policy, 6th ed. Englewood Cliffs, Prentice Hall, N.J., p. 4.
- Frohock, Fred (1979) Public policy: scope and logic, Englewood Cliffs, Prentice Hall, N. J., p. 13.
- Laswell, Harold D. “La orientación hacia las políticas” en Luis Aguilar Villanueva, El estudio de las políticas públicas, Editorial Porrúa, México 2003, pp. 79-103.