



## Resumen / Abstract

Objetivo: encontrar diferencias y similitudes en la evolución del servicio de transporte público urbano en Hermosillo y León, así como sus resultados y determinar la aproximación a la buena gobernanza de cada sistema. Metodología: es un estudio comparado de dos sistemas relativamente similares con una diferencia, el nivel rector del servicio, guiado por la adaptación del modelo de Buena Gobernanza Urbana de Hendriks. Resultados: muestran que el sistema de León obtuvo un mayor alcance de indicadores y dan soporte a la tesis sobre las capacidades de organización (*capacidad de respuesta y efectividad*) y los poderes compensatorios (*resiliencia*) como factores clave para la buena gobernanza urbana. Limitaciones: el estudio no analiza las dimensiones Justicia Procesal y Contrapesos. Conclusiones: la gobernanza urbana es sensible a cambios en la estructura institucional y que los arreglos entre actores públicos y privados no siempre resultan arreglos de buena gobernanza urbana, por lo que la elección de la política pública no es una explicación suficiente a la trayectoria de desarrollo de este servicio.

Palabras clave: desarrollo regional; buena gobernanza urbana; movilidad urbana sostenible; transporte público urbano; arreglos institucionales; arreglos de buena gobernanza urbana.

Objective: To find differences and similarities in the evolution of the service of Public Transport of Hermosillo and Leon and its results, as well as to determine the approximation to the good governance of each system. Methodology: Is a comparative study of two relatively similar systems with one difference, the guiding level of service, guided by the adaptation of Hendriks' Good Urban Governance model. Results: Show that the León system obtained a wider range of indicators and support the thesis on organizational capacities (*responsiveness and effectiveness*) and compensatory powers (*resilience*) as key factors for good urban governance. Limitations: The study does not analyze the dimensions of Procedural Justice and Counterbalance. Conclusion: Urban governance is sensitive to changes in the institutional structure and that arrangements between public and private actors are not always good urban governance arrangements, so the choice of public policy is not a sufficient explanation for the development trajectory of this service.

Key words: regional development; good urban governance; sustainable urban mobility; urban public transport; institutional arrangements; good urban governance arrangements.

## Introducción

**E**n América Latina, el transporte público colectivo es el principal medio de transporte urbano, a pesar del incremento en las tasas de motorización<sup>1</sup> (Alcántara, 2010; Covarrubias, 2013). Particularmente, en México, la encuesta telefónica nacional de Movilidad y Transporte Alternativo<sup>2</sup> del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, arrojó que el transporte público urbano es el medio más utilizado (58%) para realizar las actividades cotidianas, seguido por el transporte particular (32%). Por otro lado, las tendencias indican que las poblaciones urbanas aumentarán y, en consecuencia, también las necesidades de transporte.<sup>3</sup> Es decir, actualmente, la mayor parte de la población vive en ciudades donde realizan una serie de actividades de su interés. Pero, de acuerdo con Ole B. Jensen (2009), las personas no sólo observan la ciudad mientras se mueven a través de ella; sino que al interactuar corporalmente en relaciones espacio-temporales, constituyen la ciudad mediante prácticas de movilidad que producen sentido, identidad y significación cultural. A la reflexión de Jensen es preciso agregar que las prácticas de movilidad en Latinoamérica están asociadas a un proceso de urbanización intenso y descontrolado (PNUD, 2014).

Así, tenemos que las necesidades de movilización en relación con el crecimiento de la ciudad, su patrón de ocupación territorial y el modelo económico y político han ocasionado: a) que el incremento en los índices de motorización sea superior al crecimiento poblacional; b) que en la partición modal de la movilidad, el automóvil gane terreno mientras el peatón disminuye drásticamente su posición y el transporte público mantenga su ascenso por las crecientes distancias de desplazamiento<sup>4</sup> y la falta de acceso de un sector de la población al transporte individual; y c) que, ante la ausencia de políticas metropolitanas nacionales, haya una diversidad de formas en



las que los gobiernos estatales y locales asimilan y hacen frente a las necesidades y externalidades de la movilización de las personas (Alcántara, 2010; CAF, 2011; Covarrubias, 2013, INEGI, 2015; Garduño, 2013; ONU Hábitat, 2015).

Esos patrones de movilidad en la vida cotidiana de las ciudades no sólo repercuten en el excesivo tiempo de viaje, el aumento del tráfico, los costos de energía y de recursos públicos y la contaminación. Para una parte de la población, la movilidad se convierte, también, en un factor de desigualdad, pues los desplazamientos se realizan en diferentes condiciones de calidad y tiempo. En consecuencia, resulta imprescindible un sistema de transporte adecuado que posibilite la movilidad poblacional, la accesibilidad a los servicios y que contribuya al cuidado del medio ambiente (Alcántara, 2010; Lizárraga, 2006).

Ulrich Beck (en Canzel, Kaufmann y Kesselring, 2008) visualiza la gestión de la movilidad en los flujos constantes y reconoce el poder de lo local para rediseñar los flujos y movildades. Aunque Beck se refiere, en un sentido más amplio, a la gestión de la movilidad (el poder de lo local en la globalización), la movilidad urbana y sus consecuencias también deben y pueden ser gestionadas en lo local.<sup>5</sup> Para Carmen Lizárraga Mollinedo (2006), la movilidad urbana debe ser sostenible y definirse en función de la existencia de un sistema y de unos patrones de transporte capaces de proporcionar medios y oportunidades para cubrir las necesidades económicas, ambientales y sociales, de manera eficiente y equitativa, evitando los impactos negativos y sus costes asociados. En este sentido, el transporte público colectivo es pilar para una movilidad urbana sostenible. Sin embargo, este servicio debe enfrentar situaciones como las que describe Figueroa (2005, p. 42): 1) asimilar e integrar los cambios que se definen para las políticas de transporte público; 2) enfrentar una aguda competencia por el aumento en el uso de automóvil privado; y 3) habituarse a nuevas estructuras de viajes y a la cobertura de áreas urbanas más extensas, pero con menor densidad de demanda. Así también debe considerar la racionalidad del viajero en las decisiones de los medios de transporte a utilizar (Schwanen y Lucas, 2011).

Es necesario, pues, en abono a una movilidad urbana sostenible, que el transporte público urbano deje de concebirse sólo como una cuestión de ingeniería o de subsidiariedad para la movilidad de quienes no poseen o no pueden conducir un automóvil particular, para convertirse en un reto administrativo y político para los gobiernos locales, como prueba de su capacidad para promover cambios en la prestación de este servicio y en el comportamiento de los usuarios. Esto requiere de la acción colectiva de actores públicos y privados en torno a las políticas públicas<sup>6</sup> en la materia y sus resultados. Dicho de otra manera, el funcionamiento y



reorganización de los sistemas de transporte urbano, dependen de la gobernanza urbana (Alcántara, 2010; Dávila y Brand, 2012).

Pierre (2005) identifica tres acepciones de gobernanza urbana: como teoría, como modelo de interacción y cooperación público-privada y como fenómeno empírico. Como teoría, la gobernanza urbana no prejuzga sobre los actores involucrados en la conformación de la agenda política urbana, ni tampoco sobre la dirección normativa y los objetivos de la *Coalición gobernante*. Como modelo de interacción público-privada, la gobernanza urbana se observa como un fin político en sí mismo, pues el gobierno local ya no es única fuente de prestación de servicios y, en su lugar, entran en escena para la definición de estrategias y movilización de recursos, el sector público, el sector corporativo, intereses organizados y otros actores significativos en el ámbito local. Como un fenómeno empírico supone mantener a la gobernanza como foco principal de estudio. Para investigar en qué medida diferentes condiciones sociales, políticas y las fuerzas económicas tienden a producir diferentes modelos de gobernanza urbana, Pierre (2005) propone el enfoque comparativo.

Ahora bien, a fin de determinar qué dimensiones de la gobernanza urbana se deberían incluir en una comparación es importante revisar la postura crítica. Desde esta perspectiva, el término *gobernanza* se presenta como “una nueva semántica que trata de incluir la idea de que lo político (la coordinación y cooperación entre actores con capacidades e intereses diversos) y lo institucional (el régimen político) son básicos para estructurar lo público y lograr objetivos sociales” (Caldera, 2015, p. 4). El cuestionamiento obedece: 1) a que esta forma de gobierno se contextualiza en la fase de desarrollo capitalista en la cual emerge, es decir, se utiliza para describir las nuevas relaciones entre el Estado y el capital que se establecen a partir de los años ochenta, donde se registra una ampliación e intensificación del proceso de globalización neoliberal y una nueva economía política de escala (Brenner, 2004 en Dávila y Brand, 2012); 2) a que el replanteamiento del Estado y de su relación con la sociedad pone en duda a la legitimidad democrática de la gobernanza porque el fundamento de la intervención de actores privados y la cooperación horizontal no es sustituto de la democracia y porque la soberanía popular no surge en esos procesos (Cerrillo, 2005).

Al respecto, Caldera (2015) sostiene que la única forma en que el enfoque de gobernanza logre su trascendencia pública es a través de la democracia deliberativa. Otra posición es la de Cerrillo (2005), para quien las relaciones entre la democracia y la gobernanza se deben plantear desde la perspectiva de la complementariedad y no de la sustitución. Esto significa que los principios democráticos deben inspirar



las normas y valores y se apoya en Kooiman (2005), según quien “se puede encontrar una base al aplicar los metaprincipios normativos a los aspectos fundamentales de gobierno”, mediante los cuales se “guía la conducta de los actores implicados en las interacciones de gobierno, directamente en sus actividades” (Kooiman en Cerrillo, 2005, p. 17). Esto nos ubica en la acepción normativa de la gobernanza, la buena gobernanza y nos lleva a indagar cuáles principios o valores nos permitirían su evaluación. Así, identificamos el modelo de Valores de la Buena Gobernanza Urbana de Hendriks (2014). El modelo aporta al estudio de los gobiernos locales una perspectiva democrática sobre la forma en la que cada sistema organiza sus capacidades y controla los resultados.

Por lo anterior, y con el propósito de contribuir con los estudios comparativos de gobernanza en las regiones de México, este artículo contrasta los sistemas de transporte público urbano de dos ciudades medias, Hermosillo, Sonora, y León, Guanajuato. Empíricamente, nos dirigimos, entonces, a encontrar, con un enfoque de buena gobernanza urbana, las diferencias y similitudes del transporte público urbano de Hermosillo y León y cómo inciden en los resultados de política pública. Los dos sistemas son relativamente similares, pero con una diferencia en el nivel rector del transporte público. Eso permite discutir si la gobernanza urbana es sensible a los cambios en la disposición de la estructura institucional y analizar si la elección de la política pública es una explicación suficiente a la trayectoria de desarrollo de este servicio o solo refleja las preferencias políticas de los actores más importantes.

El artículo se compone de tres partes. La primera muestra el diseño metodológico que incluye las variables e indicadores determinados en la adaptación del modelo de Hendriks, así como las técnicas para la recolección de datos y su análisis. En el mismo apartado se justifican las unidades de análisis (los sistemas de transporte público urbano de Hermosillo y León), se describen aspectos generales del transporte público urbano en las dos ciudades y el modelo de Buena Gobernanza Urbana de Hendriks. En la segunda parte se presentan los hallazgos de la investigación en relación a los dos objetivos planteados: se describen las diferencias, semejanzas y particularidades de cada sistema y se muestran los resultados del contraste de evidencias con indicadores y su calificación, para llegar a la aproximación al modelo. En la tercera parte encontramos, las conclusiones de la investigación.



## Diseño de investigación

El modelo analítico que presentamos es un estudio comparado de dos sistemas similares, pero con una diferencia, la rectoría del servicio, buscando máximas similitudes y diferencias para desarrollar explicaciones causales complejas y contingentes (Pierre, 2005; Ward, 2010). Toda vez que el enfoque de gobernanza se centra en los actores involucrados y los acuerdos de gobernanza resultantes, las herramientas para obtener información fueron entrevistas individuales (trece), grupos focales (tres), revisión documental y observación participante; en consecuencia, los datos obtenidos en dos años de trabajo empírico son de tipo cualitativo. El uso del *software Maxqda 12* facilitó el análisis de las entrevistas para la conformación de una base de datos con el sentido de las respuestas, que se complementó con información de las diferentes fuentes relacionadas con cada indicador. Una vez determinado el nivel de cumplimiento de los indicadores a partir de los datos, se realizó su ponderación para calificar la aproximación de cada sistema de transporte público urbano al modelo de Hendriks y mostrar, gráficamente, esa aproximación. La adaptación del modelo consistió en determinar doce variables desagregadas en cincuenta y nueve indicadores relacionadas con las dimensiones del modelo. Se asignó un valor, dependiendo del cumplimiento del indicador: 1 = cumplimiento, 0 = no cumplimiento y 0.5 = valores intermedios. Así también, debido a que las subdimensiones y variables están desigualmente representadas en número, fue necesario asignarles el peso respectivo en el modelo. A cada dimensión se le dio un valor máximo de 2, que se desagregó en forma proporcional por subdimensión, variable e indicador.

Nuestra hipótesis general es que las capacidades de organización y los poderes compensatorios son clave para la Buena Gobernanza Urbana del Transporte Público Urbano, En la adaptación del modelo de Hendriks, las capacidades de organización corresponderían a las dimensiones capacidad de respuesta y efectividad mientras que los poderes compensatorios se verían reflejados en la dimensión denominada resiliencia:



Tabla 1 Adaptación del Modelo de Valores de Buena Gobernanza de Hendriks

Buena Gobernanza	Dimensión	Subdimensión	Variable	Indicadores
= Capacidades de organización + Poderes compensatorios	Capacidad de respuesta	Toma de decisiones	Participación en la toma de decisiones	11
		Cogestión	Organización	14
	Efectividad	Valor agregado	Mejoras al servicio	06
			Uso de nuevas tecnologías y aplicaciones	01
			Percepción de los usuarios de grupos focales	11
	Resiliencia	Estabilidad dinámica	Días de interrupción del servicio	02
			Equilibrio financiero	02
		Sostenibilidad	Inversión en el sistema	01
			Financiamiento de camiones,	01
			Financiamiento de tarifa, Operación del sistema	01
		Consolidación de la tarifa técnica	02	

FUENTE: elaboración propia

Un primer objetivo fue encontrar diferencias, similitudes y particularidades, que explicaran la evolución del servicio y los resultados alcanzados. Las teorías de la gobernanza urbana enfatizan la agencia de la política local y predicen que las ciudades tienen la capacidad para diseñar sus propias estrategias de desarrollo (Bramwell, 2012). Entonces, se planteó como supuesto, que la buena gobernanza del transporte público urbano es sensible a los cambios en la disposición de la estructura institucional del sistema.

El segundo objetivo fue analizar en qué medida los dos sistemas reflejan o se acercan a la buena gobernanza urbana según el modelo adaptado de Hendriks. Los gobiernos democráticos, actualmente, ya no son cuestionados por su legitimidad, sino por la efectividad en la conducción de la sociedad (Aguilar, 2010; ONU, 2014). Esto plantea otra hipótesis secundaria: aun cuando sean instrumentos funcionales para el alcance de metas, no todos los arreglos institucionales entre actores públicos y privados, son arreglos de buena gobernanza.

Para Ricardo Uvalle (2011), los arreglos institucionales son aquellos que permiten la funcionalidad y la efectividad de las metas colectivas y se tejen con la intervención de actores sociales, económicos y políticos, quienes tienen interés en definir el sentido y alcance de las reglas del juego. Los arreglos de buena gobernanza, van un poco más allá, pues cuestionan el sentido y alcance de las reglas de juego establecidas





por los actores. Es decir, los arreglos institucionales se considerarían arreglos de buena gobernanza, si reflejan en su capacidad de respuesta, que son sensibles a las demandas de la sociedad (por el pueblo), que actúan eficazmente sobre esas demandas al producir un valor agregado (para el pueblo) y que abonan a la resiliencia del sistema (del pueblo), esto es, a la robustez de su constitución que garantice, en este caso, la prestación ininterrumpida de un servicio y su sostenibilidad futura (Hendriks, 2014).

### *Las unidades de análisis*

Pierre (2005) sostiene que para la gobernanza es central la relación de las instituciones y los procesos. Por este motivo es importante que las unidades de análisis ofrezcan una perspectiva de esa relación. En nuestro estudio, el ambiente común de los dos casos es el sistema político del país, que confiere como una facultad de los gobiernos estatales el transporte público urbano, por lo que, según lo indica el estatuto local, la rectoría del servicio es de competencia estatal o municipal (ONU-Hábitat, 2015). A partir del ejercicio de esa facultad estatal, podríamos visualizar diferencias y similitudes respecto a instituciones, procesos y gobernanza de este servicio público en dos centros urbanos.

Las ciudades de Hermosillo y León ofrecen contrastes que enriquecen el estudio, pero también puntos en común que permiten hacer un comparativo. Hermosillo es la ciudad capital, y la de mayor población, de Sonora, pero no tiene la rectoría sobre el servicio, que es de competencia estatal; León es la ciudad de mayor población y peso económico del estado de Guanajuato, pero no su capital, aun así, tiene la rectoría del servicio. En las dos ciudades el transporte público urbano se presta a través de concesionarios organizados en empresas concentradoras y administradoras del transporte; ambas se consideran ciudades medias emergentes<sup>7</sup> y coinciden en el partido gobernante del estado entre 2009 y 2015.<sup>8</sup> Además, la Ley de Transporte del Estado de Sonora señala al sistema de León como un referente.

Sonora constituye un caso a modo para estudiar la gobernanza y las políticas públicas en planos regionales, no sólo porque la instancia rectora del transporte público urbano es estatal, sino porque después de más de cincuenta años, para el periodo 2009-2015, se presentó la primera gestión de alternancia en el Estado. Este gobierno, emanado del Partido Acción Nacional, generó expectativas al pronunciarse por una nueva forma de gobernar<sup>9</sup> y ofrecer, entre otros, cambios sustanciales en el transporte público urbano de la ciudad de Hermosillo con la



implementación del Programa Bus Sonora.<sup>10</sup> No obstante, los hechos mostraron que los conflictos que históricamente han caracterizado este servicio, se agudizaron en ese periodo:

“[...] la crisis del transporte público en las principales ciudades de Sonora, principalmente en Hermosillo, se ha traducido en una inestabilidad del servicio ofrecido; en una baja de rendimiento del sistema, con pérdidas de usuarios; en un aumento de los costos y en consecuencia presiones por aumentos de tarifas, con condiciones de congestión graves; y una abundancia de automóviles particulares”. (Rodríguez, 2015, p. 4)

Actualmente, el servicio de transporte público urbano en la ciudad de Hermosillo, Sonora, se presta a través de dos empresas coordinadoras de Concesionarios, la Sociedad Integradora y Concentradora de Transporte Urbano del Municipio de Hermosillo (SICTUHSA) y la Sociedad Integradora del Transporte Público (SIENTE), una empresa administradora del transporte, PORTUS Intermodales, S. A. de C.V. y, hasta el 2016, también por el organismo público descentralizado denominado Fondo para la Modernización del transporte (FEMOT). El sistema se conforma con dieciocho rutas, divididas en veintinueve líneas. Las rutas son circuitos que atraviesan la ciudad, es decir, Hermosillo aún no tiene rutas troncales y alimentadoras. El servicio cuenta con sistema de pago con tarjeta electrónica, set de cobro a bordo de los camiones para tarjeta y para efectivo, contador de barra la puerta de cada unidad y sistema para la ubicación de los camiones.

La ciudad de León, Guanajuato, que pugnó por ello y logró la rectoría del servicio, es pionera en el Sistema Integrado de Transporte Público,<sup>11</sup> el uso de camiones tipo BRT (*Bus Rapid Transit*), el pago con tarjeta electrónica, sin contacto, y constituye un referente para otros sistemas, pero también enfrenta cuestionamientos de los usuarios por la relación precio/calidad y un crecimiento de su índice de motorización, no obstante los esfuerzos en materia de transporte público. El SIT Optibús es un sistema tronco alimentador a base de autobuses articulados en carriles exclusivos y paraderos sobre el centro de las avenidas y terminales de transferencia, que contempla la integración física y tarifaria, lo que permite que a través de un pago único en la red se puedan realizar transferencias para trasladarse de un lugar a otro. El sistema consta de cinco terminales de transferencia y cincuenta y cinco estaciones intermedias situadas en los corredores troncales y comprenden treinta y un kilómetros de vías exclusivas o preferentes. Su red se compone de rutas troncales, alimentadoras (barrio-estación) y auxiliares

(interbarrios). Pago bus, es la empresa administradora de los recursos y los distribuye en las diecisiete empresas de transporte: en trece tradicionales, de acuerdo a los pasajes acreditados por el uso de la tarjeta y en cuatro convencionales, mediante el pago de kilómetros recorridos por noventa y tres unidades articuladas que operan cinco rutas troncales.<sup>12</sup>

Cabe señalar que no encontramos estudios comparativos de gobernanza del transporte público en México, pero sí, tres documentos que ofrecen algunos contrastes. El Reporte Nacional de Movilidad Urbana en México 2014-2015 de ONU-Hábitat muestra los modos de transporte en las ciudades con más de quinientos mil habitantes y cuestiona la falta de políticas metropolitanas. El trabajo *Invertir para movernos, prioridad inaplazable: diagnóstico de fondos federales para el transporte y la accesibilidad urbana 2012* del Instituto de Políticas para el Transporte y Desarrollo de México, evidencia la diversidad de rubros y proporciones en la inversión de fondos federales en 2012 en las zonas urbanas y muestra que, la inversión en movilidad, se destinó, mayormente, a infraestructura vial para el automóvil. La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental del INEGI, informa sobre la percepción del desempeño de los gobiernos en México y en 2015, por primera vez se incluyó el tema del transporte público, pero al igual que otros servicios públicos bajo demanda, presenta resultados por estado y no por ciudad. También debemos mencionar, que cada sistema de transporte ha sido estudiado por separado, pero no con el enfoque de gobernanza urbana.<sup>13</sup>

### *El modelo de valores de Buena Gobernanza Urbana de Hendriks*

Las evidencias concretas de los estudios comparativos deben estar fusionadas por un argumento abstracto y general (Pierre, 2005). La transversalidad democrática de las dimensiones del modelo de Valores de la Buena Gobernanza Urbana de Hendriks permite guiar el comparativo y analizar las evidencias, sin perder de vista las principales críticas a la gobernanza: la participación en la toma de decisiones, la responsabilidad por los resultados y los contrapesos para la regulación del sistema. Cabe señalar que este estudio comparativo sólo aborda las dimensiones *Capacidad de respuesta, Efectividad y Resiliencia*, no obstante, consideramos importante mostrar las cinco dimensiones del modelo.



### *Capacidad de respuesta y efectividad, inputs y outputs.*

Hendriks (2014) sostiene que la gobernanza democrática, sea de tipo directo o indirecto, debe ser promovida con el fin de adquirir "legitimidad de entrada" y debe producir valor añadido para adquirir la "legitimidad de salida" (p. 566, traducción propia). Señala, Hendriks (2014) que la gobernanza puede ser considerada sensible en el grado y la forma en la que se ha organizado la representación, la participación, la accesibilidad y la apertura. Enfatiza que un buen gobierno democrático "no sólo considera las demandas de sus ciudadanos (es sensible), sino que también actúa eficazmente sobre estas demandas (es efectivo)" (p. 566, traducción propia). La eficacia depende, entonces, del grado y forma en que se muestra la capacidad de hacer realidad las cosas, resolver problemas y ofrecer un valor agregado (p. 567).

### *Justicia procesal*

Para Hendriks (2014) la justicia procesal se refiere a la aplicación de la ley y al ambiente de legalidad en el que los procesos deben ocurrir. Sostiene que la justicia procesal tiene dos dimensiones: una se refiere a la seguridad jurídica del marco legal (legalidad, rendición de cuentas, igualdad de derechos) y otra, a la aplicación de ese marco legal (exactitud, integridad).

### *Resiliencia y contrapesos*

Hendriks (2014) sostiene que el buen gobierno también está relacionado con la forma en la que el sistema global está constituido y la robustez de la manera en la que es ensamblada esa constitución. La resiliencia significa que una democracia es resistente, dinámicamente estable y que invierte sistemáticamente en su capacidad para permanecer de pie cuando se presuriza y unida cuando se divide (cohesión en la diversidad). Respecto a los contrapesos, Hendriks (2014) sostiene que el Estado de Derecho, especialmente en los gobiernos angloamericanos, está mayormente orientado por división de poderes y la existencia de contrapesos, por lo que el buen gobierno depende también del equilibrio de intereses, de la institucionalización de las fuerzas compensatorias y las responsabilidades, es decir, con actores, oficinas y los diferentes órganos, controlándose entre ellos (2014).



Tabla 2 Catálogo de valores de la Buena Gobernanza Urbana

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

FUENTE: Hendriks, 2014, p. 565. Traducción propia.

Así pues, en el modelo de Hendriks (2014), *la Capacidad de respuesta y la Eficacia* se consideran como valores de entrada y salida, *la Resiliencia y los Contrapesos* como resultados de un sistema específico, mientras que *la Justicia procesal* es un valor que debe estar presente como una condición del ambiente en donde los otros procesos deben ocurrir. Es decir, el modelo relaciona la gobernanza con el sistema político, al analizar los componentes institucionales (las instituciones de los poderes públicos, el sistema de justicia y seguridad, el mercado, la sociedad civil y el sistema de las instituciones públicas internacionales) y técnicos (el sistema de ciencia-tecnología, la política pública, las finanzas públicas y la administración pública) que señala Aguilar al explicar la gobernanza (2010, p. 44-52). De igual forma, encontramos en el modelo relación con la condición de gobernabilidad en



procesos de gobernanza mencionada por diversos autores: la gobernabilidad como la capacidad de gobernar y la gobernanza como una manera de gobernar (Aguilar 2010; Pierre 2005; Teisman, Arwin van Buuren y Gerrits, 2009; ONU, 2014).

## Resultados

### *Estudio comparativo: diferencias, similitudes, particularidades*

Una vez analizadas las características de cada sistema (Anexo 1), la relación entre los actores de gobierno y particulares y entre diferentes niveles de gobierno, encontramos:

1) Diferencia en la agencia de la política local de transporte público urbano sobre limitaciones estructurales.

En ausencia de un marco de política metropolitana nacional o estatal que apoyara el desarrollo de la movilidad urbana sostenible, León pudo realizar esfuerzos de abajo hacia arriba para dar forma a una política de transporte público urbano planeada por etapas más allá de trienios o sexenios, que inició en los años noventa y que ha venido consolidándose hasta la fecha. Implicó: a) la planeación del transporte público ligada a la planeación urbana bajo un concepto de movilidad urbana y la gestión de esos proyectos para su inclusión en los planes de desarrollo y operativos, b) la reorganización de los transportistas hacia empresas integradoras orientadas a la sostenibilidad del sistema mediante la tarifa, c) modificaciones al marco institucional formal<sup>14</sup> otorgando la rectoría del servicio al municipio y d) la inversión de recursos públicos para proyectos específicos, principalmente de infraestructura de acuerdo a las etapas proyectadas.

Todo esto elevó el nivel de negociación entre los actores y fue facilitado por el grado de descentralización de León, ya que, pese a no ser la capital del estado, es la ciudad con mayor número de habitantes y peso económico e históricamente ha pugnado por la autonomía en sus decisiones. De tal forma que, con el paso del tiempo, el sistema de transporte público urbano de León fue avanzando en las etapas planeadas, a pesar de los cambios de gobierno y de partido en el municipio. En 2013 se modificó la Ley de Planeación Estatal otorgando a los Institutos de Planeación Municipal, la facultad de elaborar el Plan Municipal de Desarrollo con visión de largo plazo (veinticinco años) y con una revisión cada cinco años, librando así los cambios de administración municipal. Se incluyó, además, la participación del IMPLAN en la elaboración del Programa de Gobierno (del trienio) y los



programas operativos anuales.

En Hermosillo, como mencionamos, el servicio de transporte público urbano es de competencia estatal. En este contexto, y luego de que en 2005 se pasara de hombre-camión a empresa concentradora, se actualizara el sistema de cobro a través de tarjetas y se iniciara con la introducción del aire acondicionado en los camiones, parecía lógico avanzar hacia una mayor oferta en el transporte público, sin embargo, la iniciativa del ayuntamiento de Hermosillo, anunciada en 2011, relativa a la implementación de un sistema BRT, que se integraría en 2012 al programa Bus Sonora, no prosperó porque las acciones estatales no estaban alineadas con la iniciativa del municipio para atraer los recursos federales necesarios para este propósito.<sup>15</sup> Es decir, los esfuerzos municipales por modernizar el servicio pudieron y pueden, en el futuro, ser excluidos por la dinámica que opera en los niveles institucionales más altos, como es el gobierno estatal y federal, en este caso por los recursos que implica y la acreditación de facultades para obtener esos recursos. Así también un programa estatal de transporte público urbano puede no estar alineado con las inversiones en el desarrollo urbano municipal, sobre todo en ausencia de una planeación urbana de largo plazo. Esto no sólo cuestiona las capacidades y esfuerzos gestión, sino los arreglos institucionales, formales y no formales, alrededor de una política de transporte.<sup>16</sup>

2) Diferencias en la co-gestión y la toma de decisiones que impactan la efectividad y sustentabilidad del sistema

En León, se dio una relación entre cambios en la organización de transportistas e implementación del sistema integrado de transporte, con autobuses BRT como proyecto detonador, que ha permitido que el aforo y la tarifa garanticen un sistema sostenible que reduce los riesgos de suspensión del servicio. La tarifa es dos pesos más alta que la de Hermosillo, pero, en cambio, sí permite transbordos. Los apoyos a la operación, según entrevista con el Director General de Movilidad de León, son inversiones en infraestructura prevista en las Etapas del SIT-Optibús y que significan gastos por única ocasión.

En Hermosillo, el gobierno del estado, rector del transporte, implementó un programa basado en la actualización de camiones y la tecnología para el cobro, pero sin un plan a largo plazo, ni un proyecto como camiones tipo BRT que permitiera avanzar hacia una tarifa técnica para la sostenibilidad del sistema a través de ingresos propios. Los aportes del programa Bus Sonora fueron los cambios a la ley para hacer obligatorio el encendido del aire acondicionado y la exención de pago a estudiantes de dos pasajes diarios, este último; si bien es un ahorro para la población, se tradujo en una deuda para el gobierno y la amenaza latente de la disminución de camiones



disponibles en caso de que los concesionarios no recibieran las transferencias de recursos por el pago de subsidios.

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

Una diferencia más la encontramos en la tarifa. En León se actualiza en promedio cada dos años y medio, en Sonora, las últimas actualizaciones fueron en 2006, 2012 y 2017. En León, sólo en los periodos de revisión, se forma una comisión de funcionarios municipales y representantes de concesionarios que analizan los costos para posteriormente someter a cabildo un acuerdo tarifario. En Sonora, permanece como competencia estatal, pero han cambiado las instancias facultadas para determinar la tarifa: el Congreso del Estado de 2002 a 2010, seguido del Ejecutivo Estatal (que decretó la tarifa de 2012) y, en diciembre de 2013, se creó un organismo autónomo para este fin y para emitir normas de calidad: el Consejo Ciudadano del Transporte Sustentable. Este organismo cuesta diez millones de pesos anuales.

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

Una vez que cambió la administración responsable del transporte en cada sistema, observamos que también varió la forma de hacer frente a la modificación de la carga financiera de la concesión por las tarifas exentas. En el acuerdo tarifario de León, aplicable a partir de enero de 2017, se contempló la reducción del padrón de adultos mayores limitándolo a sólo a los adultos mayores vulnerables según los indicadores de Coneval, además, el municipio se comprometió absorber el 50% de





ese costo y el otro 50% los concesionarios. En Sonora, para hacer frente a la gratuidad de los pasajes a estudiantes, el gobierno asignó recursos para el pago de la totalidad de ese costo.

### 3) Similitudes

Los dos sistemas registran una falta de equilibrio en el poder y participación de actores. En ninguno de los dos sistemas de transporte se aprecia que puedan cancelarse concesiones por no tener el mismo número de unidades operando que de concesiones autorizadas, dado el esquema de empresas integradoras o concentradoras del transporte.

Tanto en León como en Hermosillo, los usuarios del servicio tienen poca participación en el diseño e implementación de las políticas de Transporte Público Urbano.<sup>17</sup>

También encontramos que ambos sistemas enfrentan una monopolización fáctica del servicio por parte de las empresas de concesionarios que representan el contrapeso real al gobierno. Es preciso aclarar que, en el caso de León, las entrevistas y la revisión de medios no evidenciaron que ese contrapeso se traduzca en conflictos permanentes que amenacen el servicio, ni siquiera en el periodo 2012-2015 donde la gestión de gobierno municipal de León estuvo a cargo de un partido distinto (PRI) al que gobernaba cuando se conformaron las empresas concentradoras del transporte (PAN). En el sexenio 2009-2015 de Sonora, se cuestionó el monopolio de la empresa SICTUHSA, y si bien surgieron otras empresas (SIENTE, PORTUS), no se emitió una reglamentación para evitar el monopolio.

### 4) Particularidades

Un hallazgo peculiar fue que el sistema más desarrollado de transporte no sea el que utilice la tecnología más avanzada para el cobro a bordo de los camiones o para la ubicación de dichos camiones. En Hermosillo, los choferes no tienen contacto con el efectivo, pues utilizan un set que, además de reconocer la tarjeta de prepago, tiene un contador electrónico del efectivo. En León, de acuerdo a la observación participante de noviembre de 2016, los camiones de rutas alimentadoras y auxiliares todavía usan cajas de madera con compartimientos para las monedas. Además, en Hermosillo, a partir de 2016, los usuarios pueden ubicar los camiones en tiempo real con una aplicación electrónica; en León, la página oficial muestra los tiempos estimados de frecuencia de paso y duración de viaje.



*Contraste con el modelo de Hendriks*

La información obtenida de uno y otro sistema de transporte público urbano, se contrastó con las variables e indicadores asociadas a cada dimensión del modelo adaptado de Hendriks.

La Tabla 3 resume la evaluación de las variables. En general muestra que León se aproxima un 77% al modelo adaptado de Hendriks (2014), mientras que Hermosillo un 37%.

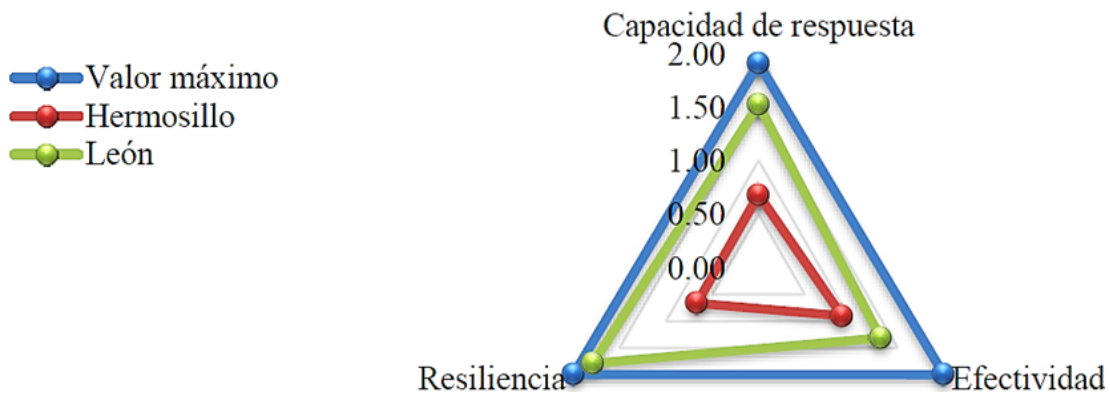
Tabla 3 Comparativo de los sistemas de transporte público urbano de Hermosillo y León

Buena Gobernanza Urbana	Dimensión	Subdimensión	Variable	Valor máximo	Calificación	
					Hermosillo	León
Capacidades de organización	Capacidad de respuesta	Toma de decisiones	Participación en la toma de decisiones	1.000	0.208	0.708
		Cogestión	Organización	1.000	0.495	0.766
	Efectividad	Valor agregado	Mejoras al servicio	0.668	0.141	0.586
			Uso de nuevas tecnologías y aplicaciones	0.667	0.667	0.334
			Percepción de los usuarios de grupos focales	0.665	0.093	0.397
Poderes compensatorios	Resiliencia	Estabilidad dinámica	Días de interrupción del servicio	0.332	0.166	0.332
			Equilibrio financiero	0.332	0.083	0.249
			Inversión en el sistema	0.333	0.167	0.333
	Sustentabilidad		Financiamiento de Camiones	0.250	0.000	0.250
			Financiamiento de la tarifa	0.250	0.000	0.250
			Financiamiento de operación del sistema	0.250	0.125	0.250
		Consolidación de la tarifa técnica	0.250	0.125	0.125	
Totales				6.00	2.269	4.579
%				100%	38%	76%

FUENTE: elaboración propia con base a la información en fuentes documentales, entrevista, grupos focales y observación participante.

La Gráfica 1 ofrece la perspectiva visual de la proximidad al modelo por sistema y dimensión. Al analizar la relación entre los sistemas, estos se acercan más en la dimensión de *efectividad* y son más lejanos en *capacidad de respuesta* y *resiliencia*, mayormente en esta última. Hermosillo alcanza 36% de la calificación máxima en *capacidad de respuesta*, León 80%. En *efectividad*, Hermosillo 45% y León 66%. En *resiliencia*, Hermosillo 33% y León 90%.

Gráfica 1 La gobernanza en el Transporte Público Urbano análisis por dimensión modelo adaptado de Hendriks



FUENTE: elaboración propia.

### *Capacidad de respuesta*

Esta dimensión está determinada por las variables *participación en la toma de decisiones* y *organización de la cogestión*. Hermosillo cumplió con 23% de los indicadores, en 33% obtuvo una calificación media y no cumplió con 43% de los indicadores. León, por su parte, cumplió con 57% de los indicadores, obtuvo nivel medio en 27% y en 17% no cumplió (Anexo 2). Los resultados hacen evidente que los dos sistemas requieren mejorar la interacción con los ciudadanos, así como promover la competencia en el sector, evitando monopolios. Hermosillo requiere, además, una ruta de navegación, es decir, una planeación de largo plazo de la ciudad, con visión de movilidad urbana y de mejora del servicio. También es necesario incrementar la oferta de transporte público, por lo que se precisa concretar el proyecto de camiones de tránsito rápido, el rediseño de rutas y la implementación de transbordos con pago único. Esto podría permitir el avance hacia la tarifa técnica, tanto por el ajuste a la tarifa como por el incremento del aforo. Hermosillo tiene como fortaleza el uso de nuevas tecnologías para monitoreo de camiones y cobro al interior de la unidad, esto también posibilita el tránsito hacia datos abiertos en el transporte público.



### *Efectividad*

Para evaluar qué tan eficazmente se actúa sobre las demandas del servicio y se produce un valor agregado, las variables analizadas fueron *mejoras en el sistema de transporte público urbano, el uso de nuevas tecnologías y aplicaciones y la percepción de los usuarios*, relacionadas con dieciocho indicadores. Hermosillo cumplió con dos indicadores, en cinco alcanzó nivel medio y once no cumplió. León por su parte cumplió con siete indicadores, con cuatro no y en cinco alcanzó nivel medio (Anexo 2).

León tiene áreas de oportunidad en la inversión en nuevas aplicaciones para la ubicación de camiones en tiempo real, así como el sistema de cobro en los camiones de rutas alimentadoras y auxiliares. León mostró efectividad en la incorporación de más rutas al sistema integrado de transporte (posibilitando mayor número de transbordos con un solo pago), en la promoción del uso de modos de transporte no motorizado (ampliación de ciclo vías y proyectos de conexión al SIT), en el alcance de las metas planteadas en el Programa de Transporte y en la percepción de la evolución lineal y ascendente del sistema. En Hermosillo, en cambio, con avances cíclicos por sexenio y programa, que decaen cuando las unidades requieren mayores costos de mantenimiento, los usuarios solo reconocieron una evolución constante en la renovación de las unidades.

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

### *Resiliencia*

La *resiliencia* comprende las subdimensiones *estabilidad dinámica*, asociada a tres variables y cinco indicadores, y la *sostenibilidad*, con cuatro variables y cinco indicadores. Del total de los diez indicadores, Hermosillo cumplió uno, medianamente cinco y no cumplió cuatro. Por su parte, León cumplió con siete de los diez indicadores y en tres alcanzó un nivel medio. Resultando la dimensión, donde se alejan más los dos subsistemas ya que León alcanzó 90% de la calificación máxima ponderada, mientras que Hermosillo sólo 33%. Los detalles se muestran en

el Anexo 3, pero, en general, indican que el sistema en Hermosillo es menos resiliente que el de León, porque su calificación en *estabilidad dinámica* se afectó al presentarse evidencias de paro del servicio o disminución significativa de los camiones disponibles;<sup>18</sup> así también, porque se alteró el equilibrio financiero de la concesión<sup>19</sup> debido al pasaje gratuito a estudiantes, que, si bien, fue compensado por transferencias de recursos, al ser intermitentes o suspendidas, alteraron la operación del servicio, permeando problemas políticos que afectaron a los usuarios en general, no sólo a los beneficiarios de la exención de pago. En *sostenibilidad*, Hermosillo también obtuvo baja calificación porque requiere subsidios para mantener la operación del sistema y préstamos de o con aval del gobierno para la renovación de camiones. Esto hace vulnerables a los usuarios y al servicio cuando los recursos a transferir no están sólidamente asignados en el presupuesto del gobierno o cuando no fluyen con regularidad. Además, limita la posibilidad de focalizar recursos públicos a inversiones estratégicas.

## Conclusiones

Este trabajo propuso que, desde los estudios comparados de gobernanza urbana, con la adaptación del modelo de valores de la Buena Gobernanza de Hendriks como hilo conductor, se puede lograr una mayor comprensión de los sistemas de transporte público urbano. La adaptación del modelo de Hendriks permitió analizar el medio interno de los sistemas de Hermosillo y León, su relación con el medio externo y el alcance de resultados. Los hallazgos soportan la tesis sobre las capacidades de organización y los poderes compensatorios como factores clave para la buena gobernanza urbana de éste servicio.

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



gobernanza, ni una explicación suficiente a la trayectoria del servicio. En este sentido, no todos los arreglos entre actores públicos y privados pueden considerarse arreglos de buena gobernanza.

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

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

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

Los dos sistemas analizados registran una asimetría en el poder y participación de actores, donde los usuarios son el actor con menos participación en el diseño e implementación de las políticas en la materia. Además, la rectoría del servicio, sea por instancias municipales o estatales de gobierno, se ve restringida por el esquema de empresas concentradoras de concesionarios que constituyen monopolios del servicio. Sin embargo, como lo señalamos anteriormente, el gran contrapeso que representan las empresas de concesionarios, en León, no genera conflictos permanentes que amenacen el servicio, ni siquiera en la gestión de Municipal



2012-2015 que estuvo a cargo de un partido distinto (PRI) al que gobernaba cuando se conformaron las empresas concentradoras del transporte (PAN).

Sin soslayar el tema político entre la afinidad partidista de las empresas de concesionarios en Hermosillo y el partido gobernante en el Estado, rector del servicio, y luego de analizar las diferencias en la sostenibilidad económica de cada sistema, se infiere que el elemento regulador de fuerzas entre los contrapesos en León es la tarifa y aforo que permiten que el servicio opere con sus propios recursos, sin depender de subsidios, al menos hasta 2016.

Con esto no queremos decir que el camino para el Transporte Urbano en Hermosillo sea el incremento de la tarifa y la eliminación de subsidios, sino replantear los arreglos institucionales formales y no formales, hacer mayores esfuerzos de gestión para materializar un plan estratégico a largo plazo y con un paradigma de movilidad, que al promover una mayor y mejor oferta de transporte público urbano, genere la coyuntura para hacer ajustes en la sostenibilidad del sistema en cuanto a tarifa y financiamiento de la operación del sistema.

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

Notas al pie:

<sup>1</sup> Covarrubias advierte sobre una motorización tardía en América Latina definida como el arribo desfasado a los patrones de movilidad y dispersión urbana caracterizados por la masificación en el uso del auto privado. Este modelo, agotado en el primer mundo, y que está relacionado con el bono demográfico que se vive en Latinoamérica y El Caribe, tiene efectos macro y microeconómicos, ambientales, en el diseño de ciudad y en la dinámica social, incluida la desigualdad social (2013).

<sup>2</sup> La encuesta telefónica se realizó del 25 al 27 de septiembre de 2015. La muestra fue aleatoria y se realizaron 918 entrevistas con un margen de error máximo de  $\pm 3.2\%$ , con un nivel de confianza de 95%. Fuente:///Encuesta\_Movilidad%20y%20Transporte%20Alternativo.pdf, consultada en octubre 2017.

<sup>3</sup> La CEPAL estima que entre 2010 y 2020, noventa millones de habitantes se agregarán a las



áreas urbanas en América Latina y realizarán cerca de ciento cincuenta millones de viajes diarios, sean estos en transporte público, automóvil, motocicleta, bicicleta o a pie (PNUD, 2014).

<sup>4</sup> Por la suburbanización y la descentralización del empleo (CAF, 2011).

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

<sup>6</sup> Para Nicolás Pineda (2013) “[...] puede considerarse política o acción pública como lo que deliberadamente las autoridades y entidades públicas, de manera conjunta con personas o grupos de la sociedad, hacen o dejan de hacer en un espacio público para atender o resolver los problemas y asuntos de su selección y alcanzar fines colectivamente construidos”.

<sup>7</sup> Entre cien mil y dos millones de habitantes con tasa de crecimiento positiva (BID, 2014)

<sup>8</sup> Guanajuato 2006-2012 y 2012-2018 (PAN), Sonora 2009-2015 (PAN). En cuanto presidencias municipales, en León 2009-2012 (PAN) y de 2012-2015 (PRI), en Hermosillo 2009-2012 y 2012-2015 (PAN).

<sup>9</sup> El mensaje de un nuevo modelo de gobierno se incorporó a los logotipos y, en general, al Manual de Identidad de Gobierno del Estado con el eslogan *Un Nuevo Sonora* (2009, 4-7).

<sup>10</sup> “El nuevo sistema de transporte urbano llamado Bus Sonora dará paso al servicio de Metrobús que iniciará en Hermosillo, Cajeme y Navojoa a partir de septiembre del 2012, mismo que fue desarrollado de la mano de la sociedad y los usuarios basado en el subsidio al usuario y no a los transportistas como en el pasado, y en la mejora del servicio” (Fuente: Comunicado de prensa del 23 de mayo de 2011, Secretaría de Comunicación del Gobierno del Estado).

<sup>11</sup> León es la única ciudad con un Servicio Integrado de transporte, esto de acuerdo con la entrevista realizada al Ing. Moreno Cortés, Director General de Movilidad el 4 de noviembre de 2016.

<sup>12</sup> Fuente: <http://www.pagobus.com/quienesSomos/semblanza.html>, consultado el 28 de abril de 2016.

<sup>13</sup> El estudio del transporte urbano de Hermosillo de Francisco Javier Landeros analizó el subsidio y el conflicto entre concesionarios y el gobierno del estado durante la administración 2009-2012, detectando fallas en el diseño institucional y en la delineación de la política pública, que se reflejaron en el subsidio del transporte y que generaron conflicto entre gobierno del estado y concesionarios. El autor advirtió una mala administración de recursos de la empresa integradora de transporte y señaló que la opacidad en el manejo de la información obstruye la evaluación. Otro estudio es de Omar García, quien analizó la concesión del transporte público urbano (1984-2004) con la perspectiva de la Elección Pública, suponiendo que los problemas del servicio son producidos por la ineficiente conformación y aplicación de su marco legal (2006). En León, la asociación civil El Poder del Consumidor y la empresa Dinamia, publicaron los resultados de un sondeo de opinión realizado en 2013 a una muestra de 1,400 usuarios en esa ciudad. Esta no es una encuesta oficial, pero ofrece un panorama de la percepción ciudadana: el automóvil particular recibió la mayoría de las opiniones positivas como mejor transporte con 35% y como mejor transporte público el Optibús con 23%. Mientras que las peores calificaciones recayeron sobre los camiones (33%) y la bicicleta (21%). La bicicleta fue considerada el modo de transporte más peligroso (63%). Otro estudio es el realizado por el Observatorio Ciudadano de León en 2013 que presenta





una evolución de la movilidad en esa ciudad y muestra la partición modal con una tendencia ascendente del transporte público urbano. También existen otros estudios, pero orientados a la ingeniería del transporte y no a la política pública.

<sup>14</sup> Los cambios institucionales formales incluyeron, primero un acuerdo, en 1994, para crear la Subdirección de Transporte Público en el Municipio que permitió la primera revisión físico mecánica; luego, en 2002, la modificación de la Ley de Transporte facultó al municipio de León sobre concesiones, rutas y regulación del transporte público urbano colectivo, que posibilitó gestionar recursos e instrumentar el SIT Optibús y crear la Dirección General de Movilidad, dependencia clave en para determinar tarifas y aplicar sanciones, así como para participar en la planeación y administración de recursos, en coordinación con otras dependencias. (Fuente: entrevista al Director de Movilidad de León realizada el 4 de noviembre de 2016).

<sup>15</sup> Según entrevista del 17 de marzo de 2017 a Guadalupe Peñúñuri Soto, Directora del IMPLAN Hermosillo.

<sup>16</sup> En Hermosillo, el cambio de hombre-camión a empresa concentradora ocurrió en 2005 con el programa SUBA que antecedió a Bus Sonora. Las reglas de operación de SUBA incluían líneas estratégicas en organización, rediseño de rutas, sistemas de pago y control de ingresos, mejoramiento de infraestructura y sustitución de unidades. La revisión de la tarifa debería ser anual, por lo que, al no cumplirse, el gobierno del estado otorgó un subsidio a la operación. Al cambiar la administración en 2009, el subsidio se suspendió, lo que, aunado a la falta de incremento de la tarifa, provocó que la empresa SICTUHSA acumulara adeudos e iniciara una etapa aguda de conflictos en el transporte público en Hermosillo (controversia por seiscientos millones de pesos para el rescate del transporte -el Congreso del Estado modificó el objeto del crédito diez meses después de su primer dictamen para destinar una parte al pago los pasajes gratuitos a estudiantes del programa Bus Sonora-, y conflictos por el prepago). El sexenio 2009-2015 no recibió ni desarrolló un plan de largo plazo para el Transporte Público Urbano. Además, no encontramos evidencias de un documento formal del Programa Bus Sonora o sus reglas de operación. Estas circunstancias, y el hecho de que el propio gobierno, a través de FEMOT, operara una parte del servicio, evidenció que el ejecutivo estaba asumiendo la rectoría del servicio sin un esquema claramente definido de financiamiento, inversión y operación que alineara a los diferentes actores por encima de los intereses de grupo (Fuente: revisión documental y entrevistas realizadas entre 2015 y 2017).

<sup>17</sup> En León no detectamos organizaciones en seguimiento permanente al transporte público urbano, la revisión de medios mostró a organizaciones manifestándose por incrementos de tarifa. Por su parte, el IMPLAN desarrolló una metodología para incorporar la participación ciudadana en el diseño del Plan Municipal de Desarrollo que incluye el tema del transporte público urbano. Esto supone en León cierta subsidiariedad a los usuarios por la relación academia-planeación-gobierno, donde la participación guiada por el IMPLAN, ubica a la autoridad como el gran árbitro de esa participación. En Hermosillo, el Consejo Ciudadano del Transporte Sustentable, a pesar de su denominación y de estar conformado por representantes de diversos sectores, es más un consejo de expertos que de representación, pues no tiene una metodología para incorporar la participación de la sociedad, tampoco un sitio electrónico donde se puedan revisar sus acciones, incluso hasta 2016 no tenía una sede a donde dirigir o entregar un oficio. Por parte de la ciudadanía, La Unión de Hermosillo, realiza encuestas que entrega a la Dirección General del Transporte y, en redes sociales y en medios de comunicación mantiene actividad permanente uno de los integrantes de los denominados Vigilantes del Transporte. No obstante, tanto en León como en Hermosillo, los



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

<sup>18</sup> Se registró un paro de servicios el 3 de marzo de 2010 (por la muerte de un líder de transportistas en Ciudad. Obregón); en diversos periodos del sexenio disminuyó el número de camiones disponibles por falta de pago de subsidios y hubo amenazas de paro por la falta de pago de prestaciones a operadores (Fuentes: entrevista al presidente de SICTHUSA en marzo de 2017 y revisión de prensa).

<sup>19</sup> La afectación del equilibrio financiero de la concesión puede provenir de: a) actos de la autoridad relacionados directamente con la concesión, b) medidas generales de orden legislativo o reglamentario y c) acontecimientos externos, que no dependen de ninguna manera de las partes, que vengán a hacer más onerosa la situación del concesionario (Ramos 2011, 35-36).

## Bibliografía

- Aguilar, L. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. Ciudad de México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad. Proyecto México.
- Alcántara, E. (2010). *Análisis de la movilidad urbana. Espacio, medio ambiente y equidad*. Bogotá, Colombia: CAF.
- Beck, U. (2008). Mobility and the cosmopolitan perspective. En W. Canzler, V. Kaufmann, y S. Kesselring (Eds.), *Tracing Mobilities*. Inglaterra: Ashgate Publishing.
- BID (2014). *Guía metodológica. Iniciativa ciudades emergentes y sostenibles*. Recuperado de [https://issuu.com/ciudadesemergentesysostenibles/docs/gu\\_\\_a\\_metodol\\_\\_gica\\_ices\\_-\\_segunda\\_](https://issuu.com/ciudadesemergentesysostenibles/docs/gu__a_metodol__gica_ices_-_segunda_)
- Bramwell, A. (2012). Networks are not enough but they do matter: Urban governance and workforce development in three Ontario cities. *Urban Affairs Review*, 48(3), pp. 295-321, doi: 10.1177/1078087411428051
- Caldera, A. (2015). Gobernanza y proyectos políticos: una revisión crítica desde la teoría normativa de la democracia. *Cuestiones Políticas*, 31(55), pp. 14-29. Recuperado de <http://www.observacoop.org.mx/index.php/actualidad/recomendamos/216-gobernanza-y-proyectos-politicos-una-revision-critica-desde-la-teoria-normativa-de-la-democracia>
- Cerrillo, A. (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Covarrubias, A. (2013). Motorización tardía y ciudades dispersas en América Latina: definiendo sus contornos, hipotetizando su futuro. *Cuadernos de vivienda y urbanismo*, 6(11), pp. 12-43. Recuperado de <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cvyu/article/view/5507>
- Dávila, J., y Brand, P. (2012). La gobernanza del transporte público urbano: indagaciones alrededor de los Metrocables de Medellín. *Revista Bitácora Urbano\Territorial*, 2(21),

- pp. 85-96. Recuperado de [https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/viewFile/29290/pdf\\_165](https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/viewFile/29290/pdf_165)
- Figuroa, O. (2005). Transporte urbano y globalización. Políticas y efectos en América Latina. *Eure, Movilidad, Redes y Territorio*, 31(94), pp. 41-53. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612005009400003>
- Garduño, J. (2013). *Invertir para movernos, prioridad inaplazable: diagnóstico de fondos federales para transporte y accesibilidad urbana en México, 2012*. México: ITDP.
- Hendriks, F. (2014). Understanding good urban governance: Essential, shifts, and values. *Urban Affairs Review*, 50(4), pp. 553-576, doi: 10.1177/1078087413511782
- INEGI (2015). *Información para la toma de decisiones: población y medio ambiente*. Seminario-taller. Colegio de México.
- Jensen, O. (2009). Flows of meaning, cultures of movements-urban mobility as meaningful everyday life practice. *Mobilities*, 4(1), pp. 37-41, doi: 10.1080/17450100802658002
- Lizárraga, C. (2006). Movilidad urbana sostenible: un reto para las ciudades del siglo XXI. *Economía, Sociedad y Territorio*, VI (22), pp. 1-35. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11162202>
- ONU (2014). ¿Qué es la gobernanza?. *Documentos informativos del Programa de Actividades de las Naciones Unidas*. Recuperado de <http://www.un.org/es/globalissues/governance>
- ONU-Hábitat (2015). Reporte Nacional de Movilidad Urbana 2014-2015. *Grupo Mexicano de Parlamentarios para el Hábitat 2015*. Recuperado de <http://conurbamx.com/home/wp-content/uploads/2015/07/Reporte-Nacional-de-Movilidad-Urbana-en-Mexico-2014-2015-Final.pdf>
- Pierre, J. (2005). Comparative urban governance, uncovering complex causalities. *Urban Affairs Review*, 40(4), pp. 446-462, doi: 10.1177/1078087404273442.
- PNUD (2014). Plan estratégico 2014-2017 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Recuperado de [http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/corporate/Changing\\_with\\_the\\_World\\_UNDP\\_Strategic\\_Plan\\_2014\\_17.htm](http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/corporate/Changing_with_the_World_UNDP_Strategic_Plan_2014_17.htm)
- Rodríguez, L. (2015). *Situación actual del sistema de transporte urbano en Hermosillo*. Seminario General de Investigación, Centro de Estudios del desarrollo del Colegio de Sonora, México (no publicado).
- Teisman, G., Van Buuren, A. y Gerrits, L. (2009). Managing complex governance systems dynamics, self-organization and coevolution in public investments. New York: Routledge.
- Schwanen, T. y Lucas, K. (2011). Understanding auto motives. En K. Lucas, E. Blumenberg, R. Weinberger (Ed.), *Auto Motives* (pp. 3-38). Inglaterra: Emerald Publishing.
- Uvalle, R. (2011). Las políticas públicas en el arquetipo de la gobernanza democrática.



- Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 50, pp. 167-190. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533682006>
- Ward, K. (2010). Towards a relational comparative approach to the study of cities. *Progress in Human Geography*, 34(4), pp. 471-487, doi: 10.1177/0309132509350239
- Ziccardi, A. (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.