

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/343018517>

"SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE DE LEÓN"

Chapter · July 2020

CITATIONS

0

READS

283

3 authors, including:



Emmanuel Sánchez López

El Colegio de San Luis

4 PUBLICATIONS 0 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



Julio César Contreras Manrique

El Colegio de San Luis

5 PUBLICATIONS 0 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Perspectiva organizacional de las prácticas administrativas [View project](#)



Asociaciones público privadas [View project](#)

CAPÍTULO VII

LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS: EL CASO DEL “SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE DE LEÓN”

Emmanuel Sánchez López⁷⁷
Julio César Contreras Manrique⁷⁸

1. Las organizaciones públicas frente a las demandas del entorno

Desde un punto de vista utilitarista, las organizaciones –cualquiera que sea su denominación o tipología–, son creadas para ofrecer respuestas a los problemas de la sociedad (Brunsson, 2009: 2). Por tanto, se conciben como medio para elaborar productos o servicios que respondan a esos problemas; cuando surgen nuevas necesidades o problemas, se crean nuevas organizaciones para atenderlas (Jones, 2008: 2). Para cumplir con esa función, cuentan con ciertos recursos y una estructura mediante los cuales se asignan responsabilidades y funciones (Hernández, Gallarzo & Espinoza, 2011: 76) que, a su vez, se desagregan en tareas específicas que sus integrantes ejecutan para atender la necesidad o problema.

En pleno funcionamiento, las organizaciones interactúan con su medio ambiente (Hernández, Gallarzo & Espinoza, 2011: 23), tanto de manera activa –atendiendo sus problemas– como de una manera más receptiva de ciertas fuerzas que afectan su funcionamiento (Meyer, 1994: 28). De él reciben recursos⁷⁹ que le son necesarios para poder realizar sus actividades, tareas,

77. Maestro en Asuntos Políticos y Políticas Públicas, profesor de tiempo parcial de la Universidad de Guanajuato campus León, mexicano. Correo: emmanuel.sanchez.lopez@gmail.com

78. Doctor en Estudios Organizacionales, profesor investigador de El Colegio de San Luis A. C, mexicano. Correo: julio.contreras@colsan.edu.mx

79. Tales recursos son transformados en productos o servicios en 3 fases: a) la entrada, se eligen los insumos necesarios para producir bienes y servicios; b) en el proceso de conversión, se transforman los insumos en acciones o actividades específicas, y c) el resultado, que es el servicio público, programa social o actividad organizacional puesto al alcance del ciudadano (Jones, 2008: 60-61).

funciones o responsabilidades y las regula mediante normas jurídicas⁸⁰ que restringen, dan certeza y legalidad a esas actividades. Visto así, se puede decir que las organizaciones ejercen influencia sobre su medio ambiente y que éste las influye mediante múltiples fuerzas⁸¹ que afectan a sus actividades y capacidades, ya sean internas –administración, gestión– o externas –mercado, demandas– y, por tanto, las obligan a reencauzar sus acciones y recursos hacia temas específicos.

En ese medio ambiente cohabita tal diversidad de organizaciones públicas y privadas, que se les puede ver como formando un “zoo organizacional” (De la Rosa & Contreras, 2007: 18, 34, 41) donde cada una se diferencia por sus funciones.⁸² De ellas, aquí se destaca el interés por las públicas y se conecta con la idea de que la actividad gubernamental es la secuencia de posiciones asumidas por las organizaciones gubernamentales que actúan en nombre del Estado (Oszlak, 2006: 19). De esta manera, las organizaciones públicas/gubernamentales se pueden ver como instrumentos del Estado para alcanzar ciertos objetivos⁸³ (Christensen, Lægreid, Roness & Røvik, 2007: 20). Así, el Estado y la administración pública materializan las aspiraciones sociales por medio de la planeación, estructuración, dirección y el control de la acción del gobierno (Castelazo, 2010: 11; Fernández, 2016: 94).

Dado lo anterior, la actividad de las organizaciones públicas se puede identificar en alguna de las fases de promoción, elaboración o realización de políticas públicas (Contreras & De la Rosa, 2013: 14): a) Promocionan asuntos públicos a partir del momento en que los ciudadanos acuden a ellas para plantear

80. Que van desde la Carta Magna hasta los reglamentos municipales. En ellas se enmarcan y designan valores, ideas, recursos escasos, cultura y actores políticos.

81. Entre ellas, las económicas -recesiones, devaluaciones, recortes presupuestales-, tecnológicas, políticas -poderes del Estado, partidos, instituciones políticas, grupos de presión, ambientales -cambio climático-, las demográficas -crecimiento poblacional y de la mancha urbana- y las culturales o sociales (Jones, 1998: 60-61).

82. Unas (públicas) producen servicios, bienes y programas públicos y se orientan a crear valor público, otras (privadas) que ofrecen productos para el consumo privado y su intercambio en el mercado, otro grupo (organizaciones civiles) que se orienta a promover valores o incursionar en las causas sociales, unas más (las políticas) se especializan en la actividad política, entre otras tantas.

83. Intervenir problemas públicos, mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y promover su desarrollo humano, promover servicios públicos, entre otros.

necesidades, demandas o solicitar la intervención sobre problemas públicos y acuden ante actores políticos para que el tema sea discutido en la agenda institucional; b) elaboran cursos de acción orientados a atender demandas ciudadanas: salud, educación, transporte público. La promoción y elaboración de cursos de acción bien pueden observarse en los programas de gobierno y los planes operativos anuales, los cuales definen los temas que son susceptibles de atender o intervenir.

Para poder desarrollar las actividades de promoción y desarrollo, las organizaciones públicas son dotadas de recursos, que no sólo se definen por lo monetario, es decir, su presupuesto de egresos, sino que también cuentan con capital humano –funcionarios y servidores públicos–, infraestructura –instalaciones, edificio u oficinas– y tecnología –sistemas computacionales–. De ellos, el funcionario o servidor público es el esencial (Montoya & Boyero, 2016: 3) pues se encarga de atender al usuario, de ejercer el presupuesto, de tomar decisiones y en resumidas palabras, de llevar a la práctica las actividades que le son encomendadas en los planes a las organizaciones públicas.

Esas ideas, recursos, recursos humanos y factores del medio ambiente tienen un efecto significativo sobre las actividades de las organizaciones públicas, ya sea favoreciéndolas o limitándolas. Por consiguiente, es importante discutir dos de esos elementos que resultan esenciales para abordar esta investigación: a) las decisiones que se toman en el medio ambiente, ya sea por parte de actores políticos o por organizaciones de jerarquía mayor –federales o estatales– y b) las fuerzas económicas, políticas, sociales, culturales, tecnológicas o medio ambientales que se manifiestan por medio de eventos críticos o contingentes. Ambos componentes resultan de gran relevancia, dadas las repercusiones positivas o negativas que pueden tener para las acciones que implementan las organizaciones, no sólo en relación con el entorno –calidad, cobertura, ejecución–, sino al interior de estas.

El primer elemento: las decisiones que toman organizaciones públicas o actores políticos repercuten positiva o negativamente en las organizaciones públicas porque pueden afectar estructura, departamentalización, cuerpo normativo, funciones o atribuciones, planes operativos anuales (POA), en su planeación

estratégica o programas de gobierno. Evidentemente, los componentes que se ven más afectados en las organizaciones del sector público son: servicios públicos, programas públicos o políticas públicas, esto debido a posturas, decretos, reformas administrativas, decisiones políticas, hacendarias o de redefinición de prioridades. Debido a que estas organizaciones existen y cohabitan en ambientes inciertos y cambiantes, continuamente se enfrentan a nuevos retos y problemas (Jones, 2008: 1), estas decisiones pueden ser motivadas por planes de austeridad presupuestaria o de reorientación del gasto público hacia temas que dominan la agenda pública, ya sea por eventos contingentes o posturas de tomadores de decisiones. En el caso mexicano actual, las decisiones que afectan el funcionamiento de las organizaciones públicas provienen de una serie de principios promovidos desde la Presidencia de la República.⁸⁴

Las fuerzas del medio ambiente, como segundo elemento, también llegan a tener repercusiones sobre las actividades de las organizaciones públicas, y se identifican con: a) políticas, materializadas en partidos políticos y actores políticos, que bajo una ideología política o ciertos valores, tratan de reorientar el accionar de la administración pública hacia los temas que les interesan; b) medioambientales, que llevan a las organizaciones a intervenir en problemas de contaminación o desastres naturales, sobre todo cuando se presentan eventos contingentes; c) sociales, cuando los ciudadanos, –por medio de la acción organizada–, reclaman al Estado, la atención de sus necesidades o la intervención en temas que les inquietan.

Con tal capacidad de determinación de las fuerzas del medio ambiente –políticas, ambientales, sociales, tecnológicas o eco-

84. Un gobierno que debe actuar por principios de honradez, honestidad y austeridad (Plan Nacional de Desarrollo, 2019: 19-20, 25, 73), donde a las organizaciones públicas se les ha encomendado la tarea de hacer más compactas sus estructuras, limitar los gastos operativos y los relacionados con la investigación y publicidad, a fin de liberar mayores recursos para el desarrollo (Secretaría de la Función Pública, 2019) o la política social. Como muestra de la manera en que tales principios afectarán las actividades de la administración pública, tenemos restricciones sobre la contratación de nuevo personal y servicios de investigación mermarán la capacidad de las organizaciones públicas para responder a los eventos de medio ambiente -la evolución de problemas públicos, aparición de nuevas necesidades o crecimiento en la demanda de servicios públicos-.

nómicas– y de las decisiones de actores estrechamente vinculados con las organizaciones públicas, ¿cómo pueden actuar estas para lograr menores niveles de afectación sobre sus actividades regulares? La respuesta pertinente proviene de la perspectiva organizacional (Contreras y de la Rosa, 2013), la cual postula que toda organización necesita de nuevos modelos de organización (Mintzberg, 2005: 283, 324; Jones, 2008: 6, 8, 60, 271) que le permitan, en primera instancia, implementar acciones de innovación para adaptarse a la realidad incierta y cambiante (Simon, 1982: 109), compleja y dinámica (Secretaría de la Función Pública, 2015: 248-254).

Los nuevos modelos de organización para el sector público surgen de la necesidad de coordinar la prestación de servicios públicos dentro de complejos multiorganizacionales e interdependientes, donde las organizaciones involucradas –públicas y privadas– ceden cierto grado de autonomía a fin de que se dé la coordinación voluntaria en las tareas (Narad, 2006: 761) que les son encomendadas y así poder cumplir sus objetivos. Al coordinarse, pueden obtener beneficios como la eficiencia y eficacia (Narad, 2006: 761) en la prestación de servicios públicos. Esta necesidad de coordinación puede provenir de dos elementos: los recursos escasos y la racionalidad limitada (Simon, 1982: 76-81).

Las organizaciones públicas, conscientes de que no cuentan con los recursos suficientes para satisfacer las demandas ciudadanas o crear los medios de acceso a una mejor calidad de vida (Castelazo, 2009: 13), han elegido la descentralización administrativa por colaboración –cooperación– para transferirle, a las organizaciones privadas la facultad de prestar ciertos servicios públicos (Fernández, 2016: 194).

Luego, como se ve desde los argumentos de la necesidad de coordinación y cooperación organizacional para el logro de la eficiencia y eficacia en la prestación de servicios públicos, los nuevos modelos de organización de la producción de bienes y servicios públicos cobran relevancia. La Asociación público-privada APP es uno de esos modelos, que han permitido a las organizaciones públicas innovar para adaptarse a las prácticas de coordinación y cooperación con otros actores de su ambiente,

en su esfuerzo por superar las restricciones que el mismo medio ambiente y su dinámica interna les imponen.

Sin embargo, al tomar en cuenta que las fuerzas del medio ambiente y las decisiones de organizaciones y actores que cohabitan en el ambiente de las organizaciones públicas, es inevitable que uno se pregunte si ¿un modelo de organización de la producción de bienes y servicios públicos, con la forma de APP, es pertinente para que las organizaciones públicas enfrenten los retos de la administración pública actual? Aquí, desde la evidencia del caso estudiado, se responde que sí.

2. Las asociaciones público-privadas: ¿Qué, por qué y para qué?

Pero ¿qué es una asociación público-privada?, ¿qué fines persiguen los Estados, la administración pública y los gobiernos subnacionales al prestar servicios públicos por medio de APP?, ¿cómo justificar este tipo de proyectos en términos de eficacia en las actividades, eficiencia en el ejercicio de los recursos y la generación de valor público? Estas son algunas de las preguntas que giran alrededor del tema de las APPS y su relación y pertinencia para la prestación de servicios públicos, en especial el de transporte público masivo que, dados sus requerimientos en términos de infraestructura, inversión, innovación, tecnología y capital humano, es muy difícil que puedan ser prestados, exclusivamente, por las organizaciones de gobierno subnacional.

Tradicionalmente, las APPS, se han visto como alianzas entre organizaciones de los sectores público y privado, justificadas con el supuesto de que al recurrir a la experiencia de las capacidades financieras y organizacionales del sector empresarial, se mejorará la calidad en la gestión y explotación de la infraestructura destinada a la prestación de servicios públicos; ello, bajo nociones de gasto fiscal (Loo, 2015: 316) y sus ventajas, es decir, bajo criterios de eficiencia y eficacia en el ejercicio de los recursos asignados al objeto que da pie a la asociación. Este supuesto se ve reforzado, en la concepción tradicional de las APPS, en el llamado de la administración pública para disminuir la adquisición de la deuda pública, la creencia de que las organizaciones privadas pueden lograr mayor eficiencia en los

proyectos públicos y el cambio de paradigma de la relación entre Estado y sistema económico sustentado en los postulados de la Nueva Gestión Pública –eficiencia, eficacia y calidad– (Loo, 2015: 331).⁸⁵

En términos normativos de la visión más contemporánea de las APPS, se debe evitar relacionarlas al término de alianza entre organizaciones privadas y públicas en el desarrollo de infraestructura educativa o de salud (Alborta, Stevenson & Triana, 2011: 54).⁸⁶ El reto es utilizarlas como un medio que permita la consecución de los fines del Estado, impactar la calidad de vida de los ciudadanos, implementar proyectos que promuevan la participación activa de organizaciones empresariales y públicas, crear infraestructura y prestar servicios públicos a largo plazo; mediante mejoras continuas en los proyectos y servicios, y gracias a una gestión eficiente de riesgos en proyectos y la innovación tecnológica (Alborta, Stevenson & Triana, 2011: 6-9).

La síntesis de ambas visiones, nos dice que las APPS no deben evaluarse o elegirse sólo apelando a términos financieros o costo-eficacia-eficiencia, ya sea por evaluaciones relativas⁸⁷ o en términos absolutos⁸⁸ (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico & Banco Interamericano de Desarrollo, 2014: 96); que tampoco deben sustentarse sólo en términos de la eficiencia de gestión del organismo privado –como administrador o prestador del servicio– (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico & Banco Interamericano de Desarrollo, 2014: 96; Rebollo, 2009: 25), ni por las ventajas financieras o tecnológicas que pueda ofrecer el sector privado para la asociación (Barreto, 2011: 272), sino que debe darse una conjunción de esos criterios más la búsqueda de generación de valor público a través de la combinación y respeto de las aspiraciones públicas y

85. A partir de la promoción de los valores de la NGP en organizaciones públicas, aquella se convirtió en un puente comunicante y de aprendizaje para el sector público, ya que este comenzó a incorporar prácticas y valores como: calidad en servicios públicos, orientación hacia el cliente, medición de resultados, mecanismos de control y evaluación, innovación y la creación de valor público (Cejudó, 2011: 29).
86. Al respecto, Alborta, Stevenson & Triana (2011: 54) mencionan que las APPS deben explorar horizontes en temas como los servicios de salud, en campos como la justicia y el sistema carcelario, el agua o la electrificación rural.
87. En cuanto a la relación calidad-precio en términos de contratación.
88. Determinar si un proyecto ofrece la mejor relación de calidad-precio a la sociedad.

privadas para lograr propósitos que son públicamente valiosos, mediante métodos legítimos y justos (Moore, 2006: 21). Así, el plus de las APPs es el valor público sumado a eficiencia, eficacia y rentabilidad.

Para generar valor público, intervenir y dar solución a problemas de carácter público y tener como resultado un impacto positivo en la calidad de vida de los ciudadanos, se requiere de trabajo colaborativo, a partir de la expertise del administrador público y de los líderes de organizaciones privadas; y de combinar experiencias, conocimientos, cualificaciones, información y aspiraciones entre ellos; a fin de mejorar las posibilidades de éxito en la implementación de proyectos que tengan objetivos de mayor alcance: en cuanto a periodo, cobertura, atención y mejora constante de la calidad.

3. Asociaciones público-privadas en la prestación del servicio público de transporte: más allá del modelo de concesión

El sentido tradicional de la colaboración entre organizaciones del sector público y el privado, referente al servicio de transporte público en América Latina, se ha dado en términos de concesiones y permisos (Banco de Desarrollo de América Latina, 2010: 23, 25) y ha consistido en delegar la facultad de prestación del servicio a la empresa privada, para que el organismo público se quede como observador y controlador. En contraposición a tal sentido, aquí se hace un llamado para que las APPs sean vistas como mecanismos y medios para la implementación de políticas públicas y prestación de servicios públicos, sobre todo en situaciones donde las intervenciones gubernamentales implican la inversión de grandes cantidades de recursos, necesitan de innovación tecnológica y nuevas formas de gestión y, sobre todo, responder a las necesidades de la ciudadanía. Estas situaciones se encuentran en contextos urbanos en constante crecimiento (poblacional, desarrollo urbano e industrial) y se identifican con temas de movilidad urbana.

Para lograr que los ciudadanos accedan de manera más fácil a sus destinos, sus actividades diarias y cotidianas –como asistir al colegio, centros educativos, empleos, ocio–, y los servicios

públicos; las políticas públicas o cualquier actividad gubernamental de intervención, deben de comprender y enfocar al ciudadano por medio de una adecuada planificación de la movilidad urbana (ONU-HABITAT, 2012). En este sentido, en la política pública de movilidad urbana,⁸⁹ el transporte público juega un papel fundamental por las ventajas que ofrece.⁹⁰

Sin embargo, los objetivos de las políticas de movilidad urbana⁹¹ no pueden alcanzarse por medio del sistema de transporte público convencional, pues regularmente se presentan tensiones en la prestación –pública o privada– del servicio, en presiones políticas contra o a favor de la reglamentación, en el control del servicio –nulo, regular, monitoreado o muy monitoreado–, y en la inestabilidad en la prestación del servicio producto de cambios en la demanda (Banco de Desarrollo de América Latina, 2010: 23-24). Así que, para lograr los objetivos de las políticas de movilidad urbana, el transporte público no debe concebirse a partir del modelo tradicional, el de un autobús que traslada a un ciudadano de un punto de origen a uno de destino, sino que se debe apostar uno que permita, tanto el desplazamiento de un punto de origen a uno de destino, como la implementación de sistemas integrados de transporte masivos –rutas troncales, auxiliares y alimentadoras–, donde la calidad del servicio sea un distintivo para promover los más altos estándares de conectividad, cobertura, accesibilidad y que se pueda complementar con otros medios de transporte como el particular, el de alquiler

89. Los proyectos de movilidad urbana no solo se refieren a la creación de infraestructura vial que permita a los usuarios desplazarse de un punto de origen a uno de destino. Son algo más, en tanto que ponen en el centro de atención al ciudadano mediante la conjunción de diversos mecanismos de movilidad, atención al desarrollo urbano y respeto al medio ambiente que dan por resultado proyectos sustentables que giran en torno a 3 ejes: a) reducir el uso del automóvil particular, b) promover la movilidad no motorizada, c) el uso y optimización del desempeño del transporte público (Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo, 2013). La finalidad de estos ejes es crear los incentivos necesarios para que los ciudadanos accedan a servicios públicos, a la realización de sus actividades diarias y, con esto, estén en posibilidades de mejorar su calidad de vida y en las condiciones necesarias para la productividad (Banco de Desarrollo de América Latina, 2013). También buscan desarrollar el atractivo económico de una ciudad.
90. Movilización masiva de usuarios, tarifas accesibles menor uso de vehículos motores, la cobertura dentro de los centros urbanos y beneficios hacia el medio ambiente.
91. Reducción del uso del automóvil particular, disminución en la afectación hacia el medio ambiente, el descongestionamiento vial y la promoción del uso del transporte público.

–taxi– y el no motorizado (Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo, 2013). Es decir, un modelo que incentive la conectividad entre los diversos tipos de transporte y que privilegie el público, puesto que este juega un rol fundamental en el medio ambiente.⁹²

Pero la implementación de sistemas de transporte masivos, como elementos centrales de la política pública de movilidad urbana, requieren de grandes inversiones financieras, de infraestructura, recursos humanos, involucramiento de organizaciones públicas con recursos propios y una alianza con el sector privado. En consecuencia, también se requiere de una apropiada relación entre las organizaciones –públicas y privadas– involucradas y establecer reglas claras que definan tareas, responsabilidades, atribuciones y toma de decisiones, entre ellas, sobre todo, para evitar que el sector público sea sobrepasado por el privado (Moore, 2006: 2) dadas las asimetrías de información, recursos y poder entre ellos.

4. Propuesta metodológica

La investigación para este trabajo se desarrolló con una metodología cualitativa. Para dar cuenta de las particularidades de una APP, producir conocimiento y evidencia empírica (Denzin & Lincoln, 2011: 48-49) de ella, profundizar en identificar las interacciones y prácticas de los actores en torno a ella, del servicio público y de los problemas públicos de la movilidad urbana; los datos se recogieron mediante diversas técnicas y varias

92. Permite trasladar a una mayor cantidad de pasajeros con relación al transporte privado, con menos vehículos, lo que puede contribuir a la disminución de gases de efecto invernadero y una menor congestión vial en avenidas y bulevares.

93. Se realizó revisión documental en documentos oficiales como programas e informes de gobierno; solicitudes de acceso a la información pública en diversas organizaciones públicas; entrevistas, con actores involucrados en el proyecto; grabaciones y elaboración de fichas hemerográficas.

Parte de los datos se recogieron en el Archivo Histórico Municipal de León, consultando el periódico local de mayor circulación en la ciudad de 2000-2003. Se revisaron planes de gobierno e informes de gobierno de 2000 a 2016, a fin de complementar la información obtenida en las entrevistas abiertas y semiestructuradas, realizadas a los principales actores involucrados en el proyecto del SIT. Se realizaron dos solicitudes de acceso a la información pública en la Unidad de Transparencia Municipal, referentes al tema del SIT.

fuentes.⁹³ Mediante el análisis de esos datos y de los hallazgos del caso particular, se pretende aportar elementos para la discusión sobre la pertinencia de las APPs en la implementación de políticas públicas, proyectos y servicios públicos de transporte en gobiernos subnacionales.

Se utilizó el enfoque descriptivo interpretativo en tensión a su énfasis en un marco teórico pertinente que guíe el proceso de recolección y análisis de la información en torno al fenómeno de estudio (Vennesson, 2013: 242).⁹⁴ Luego se utilizaron los elementos discutidos del estudio de las organizaciones y de las APPs⁹⁵ planteados en el apartado 1, como guías para observar el desarrollo del caso de la APP estudiada, para dar cuenta de cómo nace la exigencia de una APP, cuáles son las organizaciones involucradas, cómo se estructuran, y qué recursos utilizan para que la prestación de un servicio –como el de transporte– pueda llevarse de la planeación a la implementación.

Dado el interés por el SIT de León en tanto APP, se decidió utilizar el estudio de caso como estrategia de investigación⁹⁶ y se eligió

94. Ya que la investigación cualitativa es interpretativa y su objeto es comprender los hechos desvelando los significados (Della Porta & Keating, 2013: 39) que suceden alrededor de los fenómenos sociales, se recurre a las teorías y los conceptos para construir un esquema que permita identificar, interpretar, descomponer y analizar el objeto de estudio, así como sus generalidades y particularidades. Esto, permite generar conocimiento sobre el caso concreto, el cual puede utilizarse para el estudio de casos futuros (Della Porta & Keating, 2013: 39). Aquí pues, la teoría y los conceptos son valiosos, ya que se convierten en una guía que permite detallar la estrategia de recolección de información para seleccionar los datos, los hechos, declaraciones o documentos relevantes para el desarrollo de la investigación.
95. Estos elementos son: a) las demandas del entorno por un mejor servicios de transporte público; b) el problema público de mala calidad del servicio; c) los recursos limitados (Simon, 1982); d) una organización pública que busca responder adecuadamente a las demandas y fuerzas del medio ambiente para atender el problema Hernández, Gallarzo & Espinoza, 2011: 23; Meyer, 1884: 28; Jones, 2008: 4), e) la necesidad de innovación en los servicios que oferta hacia los ciudadanos (Secretaría de la Función Pública, 2015: 248-254); f) las organizaciones privadas que participan en el SIT, y g) la forma en que se organiza el SIT y las actividades de cada una de las partes involucradas; además de los principales resultados, así como los retos y áreas de oportunidad.
96. Esta elección metodológica obedeció a la utilidad de estudio de caso para abarcar la complejidad de un objeto o fenómeno, para dar cuenta de los detalles de las interacciones entre los sujetos involucrados -organizaciones públicas y privadas- en un contexto particular y así poder comprender sus actividades y aportaciones en circunstancias importantes (Stake, 2005: 11).

el SIT para hacer un acercamiento detallado a una APP⁹⁷ que parece haber transitado del modelo convencional de transporte a uno integrado, que implementa innovaciones tecnológicas y que toma decisiones en un órgano colegiado. Para ordenar de manera significativa los datos de ese caso, se recurrió a la identificación y análisis de eventos relevantes (Long, 2007: 127-128) que dieran cuenta de los hechos sociales que han significado, de manera determinante, al proceso de configuración de la APP y a la implementación del proyecto del SIT de León durante el periodo 2000-2017. Para lograr la confiabilidad y validez de este caso de estudio, los datos recabados se triangularon entre las fuentes a fin de verificar su calidad e integridad (Alfaro, Mendoza & Porras, 2011).

5. El caso de la APP del Sistema Integrado de Transporte de León

5.1. De las demandas del entorno a la propuesta de acción

A finales del año 2000, la Dirección de Transporte de León recibió una fuerte presión de ciudadanos y empresarios locales para que el transporte público mejorara debido a diversos señalamientos.⁹⁸ Del medio ambiente y las organizaciones privadas, la organización pública municipal –Dirección de Transporte– recibió un reclamo para ofrecer un servicio digno, de calidad, moderno, ecológico y seguro para el usuario. Como esto no era posible, pues la facultad de prestación correspondía al gobierno

97. El estudio de caso se reveló como el método adecuado para conocer y expresar en detalle las características específicas de la APP del SIT de León, Gto., para dar cuenta de su complejidad y de las particularidades de cada evento singular que lo han constituido en el terreno y para capturar los detalles de la interacción de los participantes en esa constitución, así como en su reconstitución. En su conjunto, esos detalles del caso de estudio permiten comprender la actividad realizada para crear la APP e implementar el programa específico del SIT de León.

98. Altos índices de accidentes –700 accidentes viales para el año 2000 y 24 víctimas fatales, hechos en los cuales estuvieron involucradas unidades de transporte público–, mala calidad del servicio –cobertura, precio, trato y comodidad del usuario, principalmente–, competencia desleal entre concesionarios y operadores –la llamada “pelea del centavo” (Actor clave 8)–, esquemas de pago que ofrecían incentivos perversos para la competencia desleal, unidades deplorables, congestiónamiento vial en las principales avenidas, imagen negativa de servicio y mal trato al usuario (Actor clave 5, Actor clave 6 & Actor clave 8).

estatal de Guanajuato, la demanda fue atendida por el entonces presidente municipal –Luis E. Ayala– y por la Dirección de Transporte municipal, por medio de acciones de capacitación de operadores de autobuses, construcción y mantenimiento de infraestructura y renovación de autobuses (Primer Informe de Gobierno. Por un León mejor, 2001: 25, 54). Ya que fueron conscientes de que esas acciones, por sí solas, no solucionarían el problema público, se decidieron a modernizar el servicio (Flores, 2000: 5), una vez que estuviera dentro de la competencia municipal.

El procesamiento de esa demanda –calidad del servicio– y la respuesta a las fuerzas del medio ambiente –económicas y ambientales– fue complicado ante las limitaciones que se tenían para actuar.⁹⁹ Tomándolas en cuenta, el presidente municipal decidió involucrar a las organizaciones privadas en un proyecto de largo plazo (Actor clave 5), es decir, un Sistema Integrado de Transporte de León. Así, la respuesta al problema de mala calidad en el servicio se tradujo en un proyecto de largo plazo estructurado en 3 procesos representados en la imagen 1: 1) proceso de gestión técnica, cuyos objetivos fueron el diseño de nuevos derroteros, reestructurar el servicio, delimitar los tiempos de traslado y viaje, planear la infraestructura e introducir tecnología para el control; 2) proceso de reformas legales a la Constitución Política para el Estado de Guanajuato y a la Ley de Transporte estatal, así como la creación del Reglamento de Transporte Municipal (Castro, 2001: 8)¹⁰⁰ –formalizado en abril del 2002 (Porrás, 2002: 3; Flores & Anguiano, 2002: 1)– y 3) proceso de organización de sistema de transporte, para formar organizaciones empresariales de transportistas –previa desaparición del esquema de pequeños propietarios–, fortalecer la Dirección de Transporte municipal, definir atribuciones y responsabilidades de las organizaciones del SIT y establecer mecanismos de coordinación.

99. Esas limitaciones provenían de: a) no tenía información suficiente sobre la operatividad del transporte, ya que para el año 2000 sólo era un observador (Actor clave 6), b) los recursos para emprender la modernización del servicio eran limitados (Actor clave 2), es decir, tenían una racionalidad limitada (Simon, 1982).

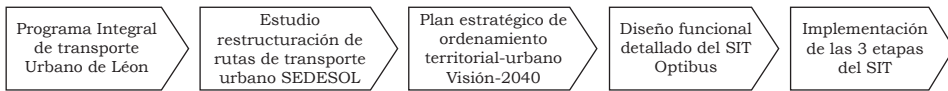
100. Decisión apoyada por el gobernador en funciones (Flores, 2001: 8).

Imagen 1. Los procesos legal, técnico y organizacional del SIT de León

Procesos de reformas legales



Procesos de gestión técnica



Procesos organizacional



Fuente: elaboración propia.

Con el proceso de reformas legales –en específico las reformas constitucionales que favorecieron a los ayuntamientos guanajuatenses–, el presidente Municipal de León logró aprovechar los estudios que se venían realizando desde 1988 hasta el 2002 (Actor clave 6), para definir la modernización del transporte público mediante la introducción de un Sistema Integrado de Transporte que conjuntara los diversos tipos de rutas,¹⁰¹ atendiera la demanda creciente de transporte público, promoviera la conectividad con otros medios de transporte y promoviera el ahorro en los traslados.

Con este proyecto en mente, el director de transporte municipal y el secretario del Ayuntamiento de León de ese entonces, entablaron negociaciones para involucrar a empresas privadas de transporte, teniendo en cuenta la experiencia que habían adquirido al paso de los años y los recursos que hasta ese

101. Conjuntaría rutas alimentadoras, que prestan servicio de colonias de la periferia a estaciones de transferencia; auxiliares, que trasladan pasajeros de una estación de transferencia a otra; y una red de transporte troncal masivo, que circula por avenidas principales y utiliza autobuses articulados (Actor clave 6).

momento tenían disponibles (Actor clave 3, Actor clave 5, Actor clave 6 & Actor clave 8). Convencidos los empresarios del transporte, las organizaciones involucradas decidieron dar comienzo a las mesas técnicas y políticas (Actor clave 5) para definir el proyecto, así como las facultades, atribuciones y responsabilidades de cada una de las partes involucradas en la APP, todo bajo esquemas de negociación y búsqueda de consensos (Actor clave 6). De estas mesas surgió el SIT, como una APP enfocada en implementar un proyecto de servicio público a largo plazo que se diseñó e implementó en 3 etapas: 1era en 2003, 2da en 2010 y 3era en 2017; debido a los costos que implicaba el proyecto y la cobertura proyectada. A partir de lo planteado en este apartado y lo que se argumentará en los posteriores, consideramos al SIT de León como una APP por los siguientes elementos:

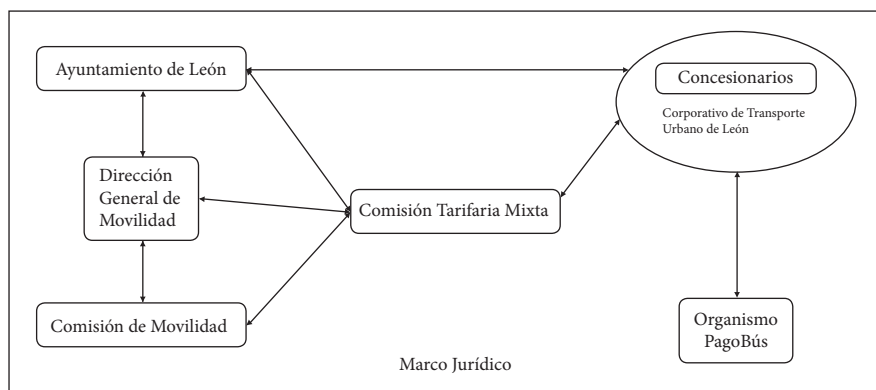
1. El SIT se aleja de la visión tradicional de la concesión del servicio público, al implementar un proyecto que buscó modernizar el servicio de transporte por medio de infraestructura, tecnología vial y de servicio;
2. Por el involucramiento directo, constante y dinámico de la Dirección de Movilidad y del Ayuntamiento de León, al comprometerse en invertir recursos financieros para la creación del proyecto;
3. Por los procesos técnico, legal y organizacional que transforman significativamente la forma de prestar el servicio público de transporte en León, el cual se convirtió en ejemplo a seguir para otras ciudades mexicanas.

5.2. Del plan de acción a la Organización del SIT

Para lograr la implementación de los planes del SIT, las organizaciones involucradas tuvieron que ponerse de acuerdo en la forma de colaborar y prestar el servicio. Los empresarios propusieron invertir recursos a cambio de que la Dirección de Transporte y el Ayuntamiento de León se comprometieran a asumir el riesgo de crear infraestructura (Actor clave 5). El presidente municipal aceptó la propuesta, a sabiendas de que por sí solo, el Ayuntamiento leonés no podría llevar cabo la implementación del proyecto. Por tanto, en las mesas de negociación (Actor clave 5, Actor clave 6), se acordó que, en la formación de la APP, las organizaciones y autoridades involucradas tendrían sus respec-

tivas atribuciones y responsabilidades¹⁰² (ver Imagen 2). Este primer diseño de elementos y relaciones constitutivas de la APP constituyó la estructura formal del sistema.

Imagen 2. Composición de la APP del SIT de León



Elaboración propia. Fuente: entrevistas con Actores clave 5, 6 y 8.

102. Ayuntamiento, como encargado de la política pública de movilidad urbana, gestionar los recursos necesarios para la implementación de la APP, dar legalidad a los acuerdos tomados, convertirse en la autoridad sancionadora y reguladora;
- Organismo PagoBús -organización constituida por las empresas de transporte-, administrar los recursos provenientes del SIT, distribuirlos de acuerdo con la participación de los concesionarios del servicio, y temas relacionados con la modernización del servicio y la capacitación de operadores (PagoBús, 2013);
 - Corporativo de Transporte Urbano de León, representar los intereses, expectativas y necesidades de los empresarios del transporte ante el Ayuntamiento de León y la Comisión Tarifaria Mixta (Dirección de Transporte de León & Universidad Iberoamericana de León, 2004);
 - Comisión Tarifaria Mixta, órgano colegiado encargado de crear y aprobar los acuerdos tarifarios del SIT. Desde el inicio, se integró por el presidente municipal de León, director general de movilidad y siete vocales (dos integrantes de la Comisión de Movilidad, secretario del Ayuntamiento, director de planeación y gestión del transporte y tres representantes de concesionarios) (Reglamento de Transporte Municipal de León, 2002);
 - Comisión de Movilidad, órgano colegiado del Ayuntamiento, encargado de tratar temas relacionados con el SIT y la prestación del servicio -discutir problemas, reformas al reglamento, proyectos o mejorar el servicio-;
 - Dirección de Movilidad, organización pública encargada de vigilar la correcta prestación del servicio y de la definición de la política de movilidad urbana por medio de la APP, establecer relaciones de coordinación y cooperación con las empresas de transporte, emitir recomendaciones para mejorar el servicio, sancionar a empresas y operadores que no cumplan con los términos de las concesiones, así como realizar los estudios técnicos para atender la evolución de la demanda del servicio;

En este proceso de constitución organizacional de la APP del SIT, se pueden identificar 3 grandes organizaciones: 1) Dirección General de Movilidad (antes Dirección de Transporte), con 3 funciones relevantes –técnica,¹⁰³ control y supervisión,¹⁰⁴ social y política¹⁰⁵; 2) Coordinadora de Transportistas de León, que representa a las 19 empresas concesionarias del transporte¹⁰⁶ en las negociaciones y acuerdos con la Dirección General de Movilidad y la Comisión Tarifaria Mixta. En este sentido, sus funciones son técnicas,¹⁰⁷ políticas y de política pública;¹⁰⁸ 3) Organismo PagoBús, cuya función principal es administrar los recursos financieros provenientes del pago que realizan los usuarios para el uso del transporte público, para después distribuirlo entre las empresas del transporte (Sánchez, 2015: 93-94) según su participación en la prestación del servicio. Para esto, la organización cuenta con dos fideicomisos.¹⁰⁹

- Concesionarios del transporte público, empresas responsables de prestar el servicio público con recursos propios, facultados por títulos de “concesión” que establecen las condiciones de prestación del servicio, las rutas sus derechos y obligaciones. A cambio reciben una remuneración económica, por parte del usuario, producto de la prestación del servicio, la cual es administrada y distribuida por el organismo PagoBús.
- 103. Gestiona o realiza los estudios técnicos -en coordinación con el IMPLAN (IMPLAN, 2009)- para la implementación de las etapas del SIT, analiza frecuencias y demanda del servicio.
- 104. Apoyada en inspectores y tecnología propia verifica que las empresas cumplan con los derroteros, tiempos de viaje, que los operadores entreguen boletos y que el servicio no se interrumpa.
- 105. Socializa el proyecto, da a conocer las acciones de modernización, busca acuerdos o negociaciones con políticos y organizaciones privadas y públicas para que se sumen al crecimiento del SIT (Actor clave 5 & Actor clave 6).
- 106. Línea de autobuses Centro Américas Deportiva, Línea Centro Bellavista, Línea Centro Coecillo, Línea Centro Estación, Sociedad Integradora de Transporte Público General Francisco Villa, Línea Centro Garita, Transportes Urbanos y Suburbanos la Joya, Transportes Urbanos Los Ángeles, Transportes Urbanos y Suburbanos San Juan Bosco, Transportes Urbanos La Catorceava, Triángulos Dorados de León, Transportes Urbanos de León 2000, Transportes Urbanos y Suburbanos de León, Trans León 2000, Red de Servicios Integrales de Transportes, Red Optibus Norte, Red Optibus Poniente, Red Optibus Oriente y Red Integral Optibus, de acuerdo con la solicitud de acceso a la información pública SSI-2019-1234.
- 107. Con recursos propios, las empresas de transporte se encargan de movilizar usuarios de sus puntos de origen a sus destinos, por medio de rutas alimentadoras, auxiliares, troncales y exprés.
- 108. Negociar los acuerdos tarifarios con la Dirección de Movilidad y la Comisión Tarifaria Mixta, modificación de derroteros, renovación de flotillas de autobuses, el desarrollo e implementación de las etapas del SIT y otros temas de operatividad.
- 109. Esos fideicomisos son: a) Modernización del transporte, establecido desde el inicio de operaciones (Actor clave 6) y cuyos recursos se utilizan para la adquisición de

Para que estas tres principales organizaciones –y las demás involucradas– funcionen, estable y sostenidamente, de forma coordinada y cooperativa en la APP del SIT, se necesita de reglas formales que regulen sus interacciones ya sean negociaciones o controversias, o simplemente de legalidad a los actos celebrados entre ellas. Estas reglas constituyen un robusto cuerpo normativo que se nutre de las disposiciones constitucionales, legales o reglamentarias que van desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 115), Constitución Política para el Estado de Guanajuato (Art. 117), Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios, y el Reglamento de Transporte Municipal de León donde, a grandes rasgos, se establece la facultad para que los Municipios presten el servicio público de transporte con recursos propios o por medio de terceros bajo la figura de la concesión.

Al amparo de ese marco normativo, el SIT funciona bajo el mecanismo tradicional de las APPs, donde el Ayuntamiento leonés delega las actividades de prestación del servicio de transporte por medio de concesiones, permisos, autorizaciones o licencias (Navarro, 2013: 67) en favor de las organizaciones privadas –empresas transportistas–, pero sin desatender su obligación de titularidad de prestación del servicio. De este modo, mantiene las funciones son la vigilancia y control del servicio público, y las de investigación y atención de las demandas y fuerzas del medio ambiente (Jones, 1998: 60-61), las cuales se manifiestan en ciertas propuestas que deben negociarse y acordarse con las empresas transportistas, los miembros de la comisión de movilidad y el Ayuntamiento. La respuesta a las demandas del usuario y del medio ambiente –nuevas rutas de transporte, modificación de derroteros, frecuencias– se puede dar gracias a que el marco normativo del SIT garantiza un cierto nivel de certidumbre en las interacciones, negociaciones y acuerdos sostenidos de manera regular entre las organizaciones que lo integran.

Dentro de este orden de ideas y a tono con el conocimiento normalizado sobre las APPs, tenemos que la APP es adecuada para que los gobiernos subnacionales alcancen los objetivos relacio-

tecnología o unidades de transporte, y; b) Fideicomiso para el cobro controlado, encargado de distribuir el dinero correspondiente a cada empresa prestadora del servicio (PagoBús, 2013).

nados con las políticas públicas de movilidad urbana cuando se presentan ciertas condiciones que pueden resultar favorables para el éxito de los proyectos:¹¹⁰ En el caso del SIT de León, esas condiciones se manifestaron en 4 grandes momentos:

1. Al formalizar la colaboración entre empresas de transporte público y la Dirección de Transporte, por medio de un proyecto a largo plazo en la que las partes combinan sus recursos a cambio de compartir riesgos en inversión (Actor clave 3, Actor clave 2, Actor clave 5, Actor clave 6);
2. La demanda de transformación del servicio público fue tomada por el presidente municipal (2000-2003) como parte de su proyecto gubernamental (Ayuntamiento de León, 2001: 52-53);
3. Para la implementación del SIT fue necesario modificar la Constitución Política de Estado de Guanajuato (Castro, 2001: 8) y La Ley de Transito y Transporte (Porras, 2002: 3) para que los Ayuntamientos pudieran prestar el servicio por ellos mismos o por terceros;
4. La convicción de algunos actores políticos al reconocer que los empresarios ya tenían cierta experiencia en la prestación del servicio, por tanto, se decidió no concesionar el servicio a empresas no locales (Actor clave 6).

De la manera en que las organizaciones involucradas en el SIT afrontaron esas situaciones se puede decir que aprovecharon la voluntad política del ejecutivo del Ayuntamiento de León y la capacidad de su Dirección de Transporte para afrontar su situación de recursos limitados, señalamientos de ineficacia, demandas de mejora y marco normativo restrictivo; las cuales se conjuntaron con la presión de políticos guanajuatenses – presidentes municipales y regidores– para modificar el cuerpo jurídico para ampliar las prerrogativas de los ayuntamientos

110. Esas condiciones son: a) la escasez de los recursos en las organizaciones públicas, que les obliga a buscar opciones de colaboración con el sector privado; b) la presión de las demandas del ciudadano y de las fuerzas del entorno para que se logre la modernización e introducción de tecnologías e innovación en la prestación de servicios; c) un marco jurídico, especialmente en el nivel subnacional, que permita crear los contrapesos pertinentes entre las organizaciones involucradas, a fin de evitar juegos de poder; d) la expertise de las organizaciones privadas como proveedoras de servicios de transporte, y; e) un modelo de riesgos compartidos (Public-Private Partnership in Infrastructure Resource Center, 2018).

en materia de transporte público; y se adicionaron con la experiencia de las empresas de transporte público locales para invertir, de manera que su conjunción permitió la innovación en calidad (Barreto, 2011: 252) para el reordenamiento de rutas, profesionalización de empresarios, inversión en infraestructura, disminución de índices de accidentes (Actor clave 5), profesionalización de operadores de transporte, entre otros elementos.

5.3. La implementación del SIT: un proyecto a largo plazo

El Sistema Integrado de Transporte de León inició operaciones en septiembre del 2003 (Cruz, 2003: 1), un mes antes de terminar la gestión del entonces presidente municipal Luis E. Ayala. Surgió con el esfuerzo de distintas organizaciones públicas del nivel municipal¹¹¹ y privadas –empresarios del transporte público–, además del apoyo de cámaras y colegios profesionales relacionados con la arquitectura y la ingeniería civil (Dirección de Transporte Urbano Municipal de León & UIA León, 2004). Motivadas por señalamiento de la mala calidad del servicio de transporte, su principal objetivo fue modernizar el sistema de transporte público de León y así ofrecer un servicio de calidad, con mayor cobertura y accesibilidad para el usuario. El proyecto se implementó en 3 etapas.

Para la primera etapa, de acuerdo con la Asociación Latinoamericana de Sistemas Integrados para la Movilidad Urbana Sustentable (2010) y el Ayuntamiento Municipal de León (2003), se adecuaron poco más de 26 kilómetros de vialidades primarias (como carril exclusivo de rutas troncales), se colocó señalética vial y semáforos en los principales bulevares, se construyeron 51 paraderos para uso exclusivo de las rutas troncales y 2 estaciones de transferencia (San Jerónimo ubicada en la zona norte de la ciudad y la estación de Delta ubicada en la zona

111. Las organizaciones municipales enunciadas a continuación fungieron como auxiliares del proyecto: Dirección de Obras Públicas, IMPLAN, Dirección General de Tránsito Municipal, Dirección General de Medio Ambiente, Dirección General de Desarrollo Social, Dirección de Fomento Económico, Tesorería Municipal, Dirección de Comunicación Social y la Secretaría del Ayuntamiento (Dirección de Transporte Urbano Municipal de León, UIA León, 2004). Estas organizaciones estuvieron involucradas en actividades técnicas del SIT (Actor clave 5): planeación, licitaciones obras, gestión de recursos, socialización del proyecto, temas de vialidades, entre otros.

sur), una estación de transferencia provisional (Parque Juárez). Comenzó con una flotilla de 544 autobuses convencionales y 61 autobuses articulados (conocidos popularmente como orugas) que, en conjunto, permitió dar servicio inicial a un promedio de 236 mil pasajeros por día y cubrir la zona norte-oriental y sur de la ciudad,¹¹² con una inversión aproximada de 450 millones de pesos aportados por los gobiernos estatal y municipal y los empresarios transportistas. Los beneficios para el usuario fueron múltiples y diversos.¹¹³

La segunda etapa del SIT comenzó operaciones en el mes de agosto del año 2010, como respuesta a las nuevas necesidades de cobertura que requieren los usuarios del transporte público, producto del crecimiento poblacional,¹¹⁴ la expansión de la “mancha urbana” y la construcción de nuevos desarrollos habitacionales al noroeste de la ciudad en sus límites con el estado de Jalisco. La demanda del servicio de transporte creció en tal magnitud que no la podían atender las rutas convencionales. Ello alentó la expansión en cobertura del SIT mediante la adquisición de más unidades de transporte público –tanto tradicionales como articuladas–, la construcción de más paraderos y de una estación de transferencia adicional. Se invirtieron cerca de 306 millones de pesos, de los cuales poco más del 50% fue aportado por el gobierno del estado de Guanajuato y del municipio de León, mientras que el resto lo aportaron los concesionarios del transporte público (Dirección General de Movilidad, s.f.).¹¹⁵ Esta segunda etapa permitió que ciudadanos de algunas colonias¹¹⁶

112. Por medio de un sistema integrado compuesto de 3 rutas troncales, 31 rutas alimentadoras y 6 rutas auxiliares.
113. Entre los beneficios se encuentran: a) ahorro en el costo de traslado -dejó de pagar 2 o 3 pasajes por igual número de trasbordos y así poder llegar a su destino-, b) mayor movilidad o desplazamiento, en comparación con el sistema de rutas convencionales, c) ahorro en el pago del pasaje por medio de una tarjeta “PagoBús” (tarjeta general y preferencial) con las cuales el pago era más barato, d) mayor seguridad en las unidades del SIT, ya que se capacitó y certificó a los operadores del transporte público (Actor clave 6).
114. De acuerdo con el INEGI (s.f.) la población leonesa a inicios del año 2000 se calculaba en cerca de un millón cien mil habitantes.
115. Esos recursos financieros se utilizaron en la construcción de la estación de transferencia “San Juan Bosco” -ubicada en el nororiente de la ciudad-, de la microestación “Santa Rita” -en la salida a San Francisco del Rincón-, de 10 paraderos para la red de rutas troncales, así como para la adecuación de 4 kilómetros de carril exclusivo de las rutas troncales, la adquisición de 29 autobuses troncales y el retiro de 80 autobuses que ya habían cumplido con su ciclo de vida (de 10 años), para la

disfrutaran de la cobertura de servicio con nuevas unidades de transporte público y su tecnología de cobro de pasajes; de las rutas troncales, alimentadoras y auxiliares; de su conexión con las estaciones San Jerónimo, Delta y microestación Parque Juárez; además de menores tiempos de recorrido para llegar a la zona norte y zona sur de la ciudad. En la imagen 3, se muestra el mapa de cobertura de la segunda etapa del SIT, donde las líneas amarillas representan las rutas alimentadoras y las azules las rutas auxiliares.

Imagen 3. Mapa de la red de transporte público del SIT en su segunda etapa



Fuente: Dirección General de Movilidad por medio de la solicitud de acceso a la información pública con folio SSI-2014-0689.

operación de 2 nuevas rutas troncales, 18 rutas alimentadoras y 12 rutas auxiliares adicionales y la realización de aproximadamente 630 mil viajes diarios (Dirección General de Movilidad, s.f.).

116. Como San Juan Bosco, España, Vista Hermosa, Las joyas, Vibar, El faro, Piletas, San Juan de Abajo, Los limones, Las margaritas, Granja las amalias, entre otras.

Entre el 2010 y el 2015, la ciudad de León pasó de tener un millón 300 mil habitantes a poco más de un millón 500 mil, de los cuales la población urbana correspondía a cerca del 90% del total (IMPLAN, 2015); se desarrollaron y construyeron nuevos centros habitacionales o fraccionamientos –principalmente en la zona norte, nororiente y sur de la ciudad– parques y zonas industriales –principalmente dedicadas a la industria automotriz–. Todo esto impactó en el incremento de la demanda de servicio y, por lo tanto, en la ampliación de la red de transporte público del SIT. En respuesta a esa demanda, a partir de octubre del año 2016 se implementó la tercera etapa del SIT, con una inversión aproximada de 803 millones de pesos, de los cuales 106 millones fueron aportados por el gobierno federal, 337 millones por el Ayuntamiento de León y 300 millones provenientes de inversión privada –de los concesionarios–. Esos montos financiaron la construcción de la microestación “Maravillas” –ubicada sobre el libramiento Morelos y bulevar las Torres– y de la estación “Timo-teo Lozano” –ubicada en el bulevar del mismo nombre–; además de la incorporación de las rutas troncales línea 6, línea 7, línea 8, línea 9 y línea 10, las cuales se sumaron a la red de rutas troncales que ya estaban operando (Ruiz, 2016). Con esta nueva etapa, la demanda para disminuir los tiempos de viaje se vio materializada con la creación de las rutas exprés hacia ciertas zonas –hospitales, zonas industriales– y de rutas para trasladar pasajeros de una estación de transferencia a otra, eliminando las paradas intermedias o sólo dejando algunas cuantas en puntos estratégicos. A partir de lo anterior, se logró ampliar el número de paraderos para las rutas troncales –en total suman 67– y aumentar el número de viajes en las distintas rutas.¹¹⁷

En retrospectiva, la implementación de esas 3 etapas del proyecto del SIT fue posible, fundamentalmente, por 2 factores: uno, por la estabilidad política en León, y dos, por la apertura de las organizaciones públicas para colaborar con los empresarios del transporte por medio de negociaciones y acuerdos (Actor clave 6). No menos importante fueron sus tres procesos simultáneos de reformas legales, gestión técnica y organización. En sus primeras dos etapas, se gestó e implementó en el marco

117. A la fecha, el número de viajes en las distintas rutas del transporte público rondan los 828,00 en promedio, según información obtenida de la solicitud de acceso a la información pública SSI-2019-1234.

de administraciones municipales del Partido Acción Nacional (PAN), lo cual permitió darle firmeza y continuidad al proyecto, ya que, al no haber alternancia en el poder ejecutivo municipal, los cambios en las organizaciones públicas eran menores. La tercera etapa del SIT se gestó, inicialmente, en el ejercicio de la administración 2012-2015 abanderada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y se implementó en 2016 con un gobierno panista.

En resumidas cuentas, las ventajas del SIT, como APP de servicio público, respecto al modelo convencional de transporte son: a) ahorro en el pago del servicio, gracias a la integración tarifaria; b) facilidad en la administración de los recursos provenientes de la prestación del servicio, gracias a la digitalización del pago y la gestión y distribución de los recursos en el organismo PagoBús; c) movilidad del usuario, la cual se logra gracias a la red de transporte que conecta 6 estaciones de transferencia por medio de rutas alimentadoras, auxiliares y troncales; d) la innovación en la prestación del servicio y su calidad, gracias a que las organizaciones involucradas comparten riesgos en la inversión de recursos; e) la respuesta rápida ante los cambios en la demanda del servicio –nuevos fraccionamientos, ampliación de derroteros, eventos contingentes–.

Conclusiones

Este trabajo buscó una visión de las APPs como mecanismos que permiten, a las organizaciones de gobiernos subnacionales, intervenir problemas públicos compartiendo la experiencia y recursos con organizaciones del sector privado. En este sentido, el caso de la APP del SIT de León arroja evidencia suficiente para declarar que las APPs no deben ser vistas como simples mecanismos de gestión y creación de infraestructura, y mucho menos, como meras concesiones; que los gobiernos subnacionales puedan utilizarlas como mecanismos que permiten intervenir problemas públicos e implementar políticas públicas, en situaciones donde los sectores público y privado acuerdan compartir experiencias y recursos para ofrecer a las necesidades –de movilidad urbana para este caso– de los ciudadanos. Sobre todo, muestra que las APPs pueden utilizarse para intervenir problemas públicos –como el de la movilidad urbana– en contextos

donde las exigencias y necesidades son cambiantes y donde las organizaciones de gobierno local tienen severas restricciones de recursos para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y para generar valor público (Moore, 2006).

La peculiaridad del SIT de León es la manera en que las organizaciones aglomeradas entorno a la APP respondieron a las demandas del entorno, o sea, por medio de negociaciones que involucraron, por un lado, a la Coordinadora de Transporte de León y la Dirección General de Movilidad en aspectos de prestación del servicio, modificación de derroteros, aumento/disminución en la frecuencia de servicio y atención de quejas; y, por otro lado, la misma Coordinadora de Transporte y la Comisión Tarifaria Mixta que, a solicitud de los empresarios, se reúne para revisar avances en la calidad del servicio y en los compromisos de los empresarios de transporte, cuando estos presentan una solicitud de incremento en la tarifa del servicio.

La teoría organizacional y la propuesta conceptual de las APPS son relevantes para que tomadores de decisiones y políticos elaboren mecanismos de intervención de problemas públicos en contextos de escasez de recursos y de afectaciones a la actividad gubernamental por medio de decisiones del medio ambiente –de otros actores políticos u organizaciones públicas–; y, donde la interacción con organizaciones privadas resulta pertinente. El estudio del SIT de León aporta evidencia empírica de que en la creación de una APP en transporte público no solo importa el diseño técnico –diseño de derroteros, establecimiento de tiempos de viaje, implementación de tecnología–, sino que un proceso de modificación organizacional –darle mayores recursos y capacidades a las organizaciones involucradas– y uno de reformas legales –otorgarle un marco jurídico a la APP que garantice pesos y contrapesos, una clara delimitación de atribuciones, responsabilidades y sanciones– son igual de importantes.

Es indudable que el SIT puede observarse como una APP que ha logrado, mediante el establecimiento de reglas e institucionalización de prácticas –como la negociación de acuerdos tarifarios y de toma de decisiones entre las partes involucradas en el servicio público– intervenir los problemas más apremiantes del servicio de transporte en la ciudad de León y cumplir con sus principales objetivos de efficientar la calidad del servicio,

mantener el ritmo de la movilidad urbana, mejorar la imagen del servicio, reducir el índice de accidentalidad, eliminar la competencia desleal entre operadores y concesionarios, reducir el congestionamiento vial, y sobre todo, mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. El reto de la APP es mantener su esquema de atender, de manera oportuna, las nuevas necesidades de movilidad de los ciudadanos leoneses mediante nuevas rutas e innovación tecnológica.

Bibliografía

Libros

- Brunsson, Nils (2009). *Reform as routine. Organizational change and stability in the modern world*. New York: Oxford University Press.
- Christensen, Tom; Per Lægreid; Paul G. Roness & Kjell A. Røvik (2007). *Organization theory and the public sector. Instrument, culture and myth*. New York: Routledge.
- Dirección de Transporte de León & Universidad Iberoamericana León. (2004). *León, ciudad en movimiento: El transporte urbano en el desarrollo contemporáneo de León, 1900 a 2003*. León: UIA León.
- Fernández, Jorge (2016). *Derecho administrativo*. Ciudad de México: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, INEHRM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Hernández, Jorge, Manuel Gallarzo & José Espinoza (2011). *Desarrollo organizacional. Enfoque latinoamericano*. Ciudad de México: Pearson Educación.
- Jones, Gareth (2008). *Teoría organizacional. Diseño y cambio en las organizaciones*. Ciudad de México: Pearson educación.
- Long, Norman (2007). *La sociología del desarrollo. La perspectiva del actor*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, El Colegio de San Luis.
- Mintzberg, Henry (2005). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel.
- Simon, Herbert (1982). *El comportamiento administrativo*. Buenos Aires: Economía de la empresa.
- Stake, Robert (2005). *Investigación con estudios de caso*. Madrid: Morata.

Artículos de revistas

- Alfaro, Sergio; Víctor Mendoza & Cecilia Porras (2011). “Una guía para la elaboración de estudios de caso”, en *Razón y palabra*, (75): 1-25.
- Barreto, Carlos (2011). “Modelo de asociación público-privada: un enfoque de teoría de contratos”, en *Revista de Economía Institucional*, 13 (25): 249-274.
- Castelazo, Jorge (2009). “Reflexiones sobre modernización y modernidad político-administrativa”, en *Revista de Administración Pública*, 44 (3): 11-34.
- De la Roza, Ayuzabet & Julio Contreras (2007). “El partido político: entre la ciencia política y los estudios organizacionales”, en *POLIS*, 3 (1): 17-67.
- Loo, Martín (2015). “Las asociaciones público-privadas en la Unión Europea. Elementos para un análisis sobre la concesión de obra pública”, en *Revista de derecho*, 45: 313-337.
- Moore, Mark (2006). “Creando valor público a través de asociaciones público-privadas”, en *Revista del CLAD reforma y democracia*, (34): 1-22.
- Montoya, César & Martín Boyero (2016). “El recurso humano como elemento fundamental para la gestión de calidad y la competitividad organizacional”, en *Visión de Futuro*, 20 (2): 1-20.
- Navarro, Alejandro (2013). “Asociaciones público-privadas en ciencia y tecnología”, en *Espiral*, 20 (57): 61-93.
- Oszlak, Oscar (2006). “Burocracia estatal: política y políticas públicas”, en *POSTData. Revista de Reflexión*, (11): 11-56.
- Secretaría de la Función Pública (2015). “La modernización de la organización gubernamental”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (63): 230-272.

Capítulos de libros

- Cejudo, Guillermo (2011). “La nueva gestión pública. Una introducción al concepto y la práctica”, en G. Cejudo, *Nueva gestión pública*, págs. 17-47. México: siglo XXI.
- Contreras, Julio & Ayuzabet de la Rosa (2013). “Organizaciones y políticas públicas. Elementos para trabajar una perspectiva organizacional de las políticas públicas”, en A. De la Roza y J. C. Contreras (coordinadores), *Hacia la perspectiva*

- organizacional de la política pública. Recortes y orientaciones iniciales*, págs. 13-56. Ciudad de México: Fontamara.
- Della Porta, Donatella & Michael Keating (2013). “¿Cuántos enfoques hay en ciencias sociales?”, en D. Della Porta y M. Keating, *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Un enfoque pluralista*, págs. 31-51. Madrid: Akal.
- Denzin, Norman & Yvonna Lincoln (2011). “Introducción general”, en N. Denzin e Y. Lincoln (eds.), *El campo de la investigación cualitativa*, págs. 43-102. Barcelona: Gedisa editorial.
- Meyer, John (1994). “Rationalized Environments”, en R. Scott y J. Meyer (eds.), *Institutional environments and organizations. Structural complexity and individualism*, págs. 32-54. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Narad, Richard (2006). “The multicratic organization: A model for management of functional interdependence”, en T. Lynch, y P. Cruise, *Handbook of organization theory and management. The philosophical approach*, págs. 759-776. Boca Raton: Taylor & Francis Group.
- Venesson, Pascal (2013). “Estudios de caso y seguimientos de procesos: teorías y prácticas”, en D. Della Porta y M. Keating, *Enfoques y metodologías en las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista*, págs. 237-254. Madrid: Akal.

Hemerografía

- Castro, Rebeca (2001). Liberan al Transporte. *Periódico a.m.*, pág. 8.
- Cruz, Guillermo (2003). Arrancan las “orugas”. *Periódico a.m.*, pág. 1.
- Flores, Elda (2000). Solicita Ayala a Romero 80 MDP para transporte. *Periódico a.m.*, pág. 5.
- _____, Elda (2001). Acercan soluciones a ciudadanía municipalización del transporte. *Periódico a.m.*, pág. 8.
- Flores, Elda & Anguiano, Angélica (2002). Promete alcalde mejor transporte. *Periódico a.m.*, pág. 1.
- Porras, Arturo (2002). Pasará transporte público a manos de los municipios. *Periódico a.m.*, pág. 3.

Webgrafía

- Asociación Latinoamericana de Sistemas Integrados para la Movilidad Urbana (2010). Sistema Integrado de Transporte-Op-

- tibus. Disponible en: <http://www.sibrtonline.org/downloads/s3-leon-sist-integra-4f3bb62456ee5>
- Banco de Desarrollo de América Latina (agosto 2013). Obtenido de Banco de Desarrollo de América Latina: <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2013/08/que-es-movilidad-urbana/?parent=14062>
- ONU-HABITAT (2012). Movilidad. Obtenido de ONU-HABITAT. Por un mejor futuro urbano: <https://es.unhabitat.org/temas-urbanos/movilidad/>
- PagoBús (2013). Quiénes somos. Semblanza. Obtenido de PagoBús: <http://www.pagobus.com/quienesSomos/semblanza.html>
- Ruiz, Karla (2016). Inauguran tercera etapa del SIT. Disponible en: <https://www.am.com.mx/2016/10/28/leon/local/inauguran-tercera-etapa-del-sit-322872>
- Public-Private Partnership in Infrastructure Resource Center (2018). Acerca de las APP. Disponible en: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/es/asociaciones-publico-privadas/acerca>
- Secretaría de la Función Pública (2019). Función Pública y SHCP dan a conocer medidas adicionales de austeridad republicana. Disponible en: <https://www.gob.mx/sfp/articulos/funcion-publica-y-shcp-dan-a-conocer-medidas-adicionales-de-austeridad-republicana>

Otros documentos

- Alborta, Guillermo, Claudia Stevenson y Sergio Triana Sergio (2011). Asociaciones público-privadas para la prestación de servicios. Una visión hacia el futuro. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco de Desarrollo de América Latina (2010). Observatorio de movilidad urbana para América Latina. Caracas: CAF.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>
- Constitución Política para el Estado de Guanajuato: http://www.ugto.mx/contraloriageneral/images/normatividad/02_CPEstadodeGuanajuato.pdf
- Dirección General de Movilidad (s.f.). Sistema Integrado de Transporte. Disponible en: <https://sitiosweb.leon.gob.mx/PDM/tu-transporte>

- Ayuntamiento Municipal de León (2001). Primer informe de gobierno. Por un León mejor. Documento consultado en Archivo Histórico Municipal de León.
- Ayuntamiento Municipal de León (2003). Tercer informe de gobierno. Tres años de obras y acciones para León. Documento consultado en Archivo Histórico Municipal de León.
- Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo. (2013). Hacia una estrategia nacional integral de movilidad urbana. ITDP.
- Instituto Municipal de Planeación (2009). Plan Maestro de Movilidad Urbana. Disponible en: <https://www.implan.gob.mx/publicaciones/estudios-planes-proyectos/infraestructura-equipamiento-desarrollo/movilidad/141-gestion-participativa-para-la-integracion-del-plan-maestro-de-movilidad-urbana-de-leon/file.html>
- Instituto Municipal de Planeación (s.f.). Síntesis del diagnóstico del municipio de León, Guanajuato. Disponible en: <http://implan.gob.mx/1/admin/diagLeon.pdf>
- Ley de Movilidad para el Estado de Guanajuato y sus Municipios. Disponible en: https://finanzas.guanajuato.gob.mx/c_legislacion/doc/leyes_estatales/25Ley_de_Movilidad_del_Estado_de_Guanajuato_y_sus_Municipios.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y Banco Interamericano de Desarrollo (2014). Panorama de las administraciones públicas: América Latina y el Caribe. Innovación en la gestión financiera pública. OECD Publishing.
- Plan Nacional de Desarrollo (2019). Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190430-XVIII-1.pdf>
- Rebollo, Andrés (2009). Experiencia española en Concesiones y Asociaciones Público-Privadas para el desarrollo de infraestructuras públicas: marco general. Madrid: FOMIN, BID.
- Reglamento de Transporte Municipal de León, Guanajuato. Disponible en: https://www.leon.gob.mx/aplicaciones/normasleyes/public/documentos/201701311019120.REGLAMENTO%20DE%20TRANSPORTE%20MUNICIPAL.pdf?tipid=&s_norm_nombre=Reglamento+de+Transporte+Municipal
- Sánchez, Emmanuel (2015). *La percepción de la calidad del servicio del Sistema Integrado de Transporte de la ciudad de León*. Tesis de licenciatura para obtener el grado de licenciado en Administración Pública, Universidad de Guanajuato, México.

Solicitud de acceso a la información pública SSI-2019-1234.
Solicitud de acceso a la información pública con folio SSI-2014-0689.

Entrevistas

Actor clave 3. Entrevista realizada en secretaria del Honorable Ayuntamiento de León. 6 de octubre de 2017.

Actor clave 5. Entrevista realizada en Dirección General de Economía. 18 de octubre de 2017.

Actor clave 6. Entrevista realizada en Dirección General de Movilidad. 18 de octubre de 2017.

Actor clave 8. Entrevista realizada en Oficinas de la línea de transporte Centro-Bellavista. 13 de febrero de 2018.