

Planeación del transporte y conflicto social

BERNARDO NAVARRO BENÍTEZ
y LIDIA CADENA PÉREZ-CAMPOS

A LO LARGO de la historia de la humanidad en general y del capitalismo en particular, el transporte ha tenido un papel crucial en los procesos de transformación económica y social. La aplicación de la máquina de vapor a los transportes marítimos y terrestres con motivo de la primera revolución industrial ejemplifica esta significativa relevancia.

La “modernización” y el papel innovador del transporte han ido históricamente de la mano. El devenir del transporte urbano en nuestras ciudades no ha escapado de esta identificación.

En particular, desde la campaña electoral del presidente Salinas de Gortari, se postuló la necesidad de lograr la modernización del transporte como una de las palancas para impulsar la modernidad de la nación. Se ha puesto en práctica diversas y sorprendentes políticas en este sentido: la desregulación del transporte foráneo de carga, la privatización de tramos carreteros, la liberación de la inversión en el sector, la puesta en marcha del servicio de transporte urbano sobre rieles en Monterrey y Guadalajara, etcétera.

Sin embargo, entre las medidas tomadas, algunas de las más sobresalientes son las aplicadas en la capital de la república: el reimpulso a la construcción del Metro con nuevas modalidades (Metro Ligero), la invitación al sector privado a intervenir en su producción y financiamiento, la convocatoria para abrir nuevas rutas de autobuses operadas por el sector privado y, estrechamente vinculado con lo anterior, el replanteamiento de la intervención estatal en la prestación del servicio de autobuses urbanos.

La Ruta-100, por lo tanto, aparece en el centro de la controversia respecto de la modernización del transporte. Se consideraba que constituiría una de las piezas clave de la reestructuración del transporte público de la metrópoli. ¿Qué razones motivaban esta situación? Dos eran, probablemente, las fundamentales. La primera, la presencia de una beligerante organización gremial en el interior de R-100. La segunda, la importancia real de la Ruta-100 para el traslado de los capitalinos; aún ahora, los autobuses que son propiedad del gobierno del DF trasladan a cerca de un tercio de los usuarios del transporte colectivo de la circunscripción; es, en realidad, junto con el Sistema de Transporte Colectivo (STC), el pilar

de la transportación metropolitana: ambos suman más de once millones de viajes/persona al día.

Sin embargo, el nuevo papel de los autobuses en la reestructuración futura del transporte estaba también ya en buena medida decidido: el mecanismo era la planeación del transporte.

El Anteproyecto del Programa de Transporte y Vialidad del Distrito Federal,¹ dado a conocer en la segunda mitad de la década de los años setenta, establecía dos prioridades alternativas para el transporte capitalino: trolebuses sobre los ejes viales y la ampliación del Metro. En los hechos, la prioridad efectiva fue la construcción del Metro y de los ejes viales; los trolebuses, en contraste, eran relegados. Tales decisiones restringían tendencialmente el papel estructurador de los autobuses y emergía cada vez más el Metro como alternativa. Sin embargo, no es sino con el *Programa Maestro del Metro* cuando se cuenta con un ejercicio de planeación sectorial que expresa con claridad un proyecto.

¿PLANEACIÓN DEL TRANSPORTE?

Partimos de considerar que el Proyecto Metro distingue dos etapas estrechamente relacionadas con el desarrollo de la planeación en nuestro país. La primera de ellas (1969-1976) está marcada por el nacimiento del organismo Sistema de Transporte Colectivo (STC), momento en el cual aún no se ha dado una planeación del transporte en la zona metropolitana de la ciudad de México (ZMCM).

Las acciones que a este respecto se ponen en marcha a fines de los años sesenta son programas vinculados con la inversión pública y que estimulan a las empresas privadas, como el grupo Ingenieros Civiles Asociados (ICA). Lo que se podría llamar "planificación del transporte" es realmente un conjunto de medidas de control gubernamental cuya finalidad es dar cauce a ingentes "callejones" provocados por la aguda problemática del transporte. Como alternativa tecnológica a los trenes metropolitanos se les ha otorgado diversas potencialidades ordenadoras, entre las que destaca su capacidad para estructurar el transporte urbano y para incidir en los usos del suelo. En México el Proyecto Metro ofrecía: "dar servicio a las zonas más congestionadas, eliminando los medios de transporte de superficie".² Se buscaba descongestionar el centro histórico de la ciudad de México y disminuir el uso del automóvil particular. Realmente, lo que disminuyó fue el acceso de los autobuses al centro. Por supuesto, el núcleo de la preocupación de dicho proyecto era demostrar la factibilidad técnica y financiera de la obra.

¹ Elaborado por Ingeniería de Sistemas de Transportes Metropolitanos (ISTME), empresa del grupo Ingenieros Civiles Asociados (ICA).

² Departamento del Distrito Federal, *Primera memoria del Metro de la ciudad de México*, México, 1977.

La segunda etapa del Proyecto Metro (a partir de 1977), y que contrasta con la anterior, se inicia con el surgimiento del *Programa Maestro del Metro* (PMM), que coincide con el fortalecimiento y la consolidación de la planeación en el país. Ya no se concibe al Metro como un mero instrumento de "solución" al problema del traslado de personas. Para estos años, se asigna a los sistemas de transporte otras importantes potencialidades, entre las que destaca la propuesta de que se constituya en la "columna vertebral" del transporte colectivo de la ciudad de México. Esta pretensión resulta de gran significación para el futuro del autotransporte de pasajeros de la ciudad, ya que los autobuses constituían en aquel entonces, la auténtica columna vertebral del transporte metropolitano.

Con el STC se abre una nueva etapa en la política del transporte: el Metro se convierte en el primer medio masivo de transportación pública de la ciudad planeado, financiado y gestionado por el Estado mexicano por medio del Departamento del Distrito Federal (DDF).³

El organismo STC se hizo cargo tanto de la construcción como de la operación de la primera etapa, que incluye las tres líneas iniciales del Metro; posteriormente se limitó a su operación y dejó a la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano (COVTRUR) la responsabilidad de la obra civil. La planeación de la red en el largo y el mediano plazo no ha sido competencia directa del STC, aunque existen mecanismos de participación en su diseño.⁴

El DDF reconoce que las necesidades crecientes de movilidad de la población implican un mayor esfuerzo para las entidades en la planeación y operación del transporte. Por ello ha propuesto desarrollar un Sistema Integral de Transporte y Vialidad que considere la complejización de la ZMCM en su conjunto. Por medio de la Coordinación General de Transportes (CGT) incluye acciones globalizadoras que toman en cuenta subprogramas específicos tanto para el Metro, los autobuses y trolebuses, el tren ligero, los taxis y colectivos, como de vialidad y estacionamientos.

Dentro de esta política de transporte, el PMM se define como un instrumento rector de planeación sectorial congruente con el "Plan Nacional de Desarrollo", con los objetivos y políticas del "Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la ciudad de México y de la región Centro", así como del "Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal" y con los lineamientos establecidos en el "Programa Integral de Transporte y Vialidad".

Al comparar los objetivos "teóricos" a los cuales debe orientarse un

³ Navarro Benítez, Bernardo, "El Metro de la ciudad de México", en *Revista Mexicana de Sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, octubre-diciembre de 1984, pp. 85-102.

⁴ González, Ovidio y Bernardo Navarro, *Metro, metrópoli, México*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1989.

“adecuado” plan de transporte,⁵ con los planteados en el PMM, observamos una clara correspondencia nominal.

El PMM plantea 11 *objetivos* generales, entre los cuales destacan los siguientes:⁶

- Proporcionar un servicio de transporte colectivo de acuerdo a lineamientos del Programa Integral de Transporte y Vialidad.
- Apoyar la reordenación urbana.
- Conformar la red del Metro como elemento estructurador del sistema de transporte metropolitano y su conexión con los sistemas interurbanos.
- Incrementar las opciones de traslado hacia los centros de trabajo, servicio y recreación.
- Generar normas y especificaciones que propicien el desarrollo de la tecnología y la industria nacional, así como la sustitución de importaciones y la generación de empleos.

De lo anterior han derivado estudios para que los sistemas de transporte sean complementarios y se integren a la red del Metro y los trenes regionales y suburbanos del estado de México.

Es más, se acepta que los diferentes modos de transporte, incluido el Metro, constituyen no sólo un elemento relevante de la ciudad, sino también el aspecto articulador del desarrollo económico. En una urbe como la ZMCM, en donde existe una diversidad de actividades y funciones, la movilidad es enorme y el tren metropolitano posibilita la vinculación entre el domicilio y el trabajo.

En este marco se señala que la planeación del transporte, que implica reducir la movilidad, sólo se puede conseguir reorganizando los usos del suelo, aprovechando la infraestructura existente y haciendo eficaces los sistemas masivos de transportación.

LA METODOLOGÍA PARA PLANEAR EL TRANSPORTE

La planeación del transporte se concibe como un proceso que metodológicamente se divide por etapas. Aunque existen divergencias al respecto, se hace evidente que el proceso de planeación del transporte se basa en dos principios importantes: 1) las características de los viajes son cuantificables, estables y predecibles; 2) las demandas de transporte se relacionan directamente con la distribución e intensidad del uso del suelo.⁷

La metodología empleada en la revisión del PMM se basa en un diagrama de flujos que toma en cuenta la retroalimentación como elemento

⁵ Véase: Bruton Michael, P., *Introducción al planeamiento del transporte*, Ed. Troquel, Buenos Aires, 1978, cap. 1.

⁶ *Programa Maestro del Metro*, DDF, COVITUR, segunda revisión, México, 1985, p. 53.

⁷ Bruton, *op. cit.*, p. 16.

esencial en la planeación. En dicho diagrama destacan dos líneas básicas de acción en donde están implícitos los principios señalados por Bruton:⁸

- 1) la cuantificación de la oferta y la demanda de los viajes;
- 2) el estudio de la estructura urbana en función de las posibilidades y restricciones que la ciudad ofrece para alojar a las futuras líneas del sistema.

El PMM incluye un diagnóstico de la situación urbana y de transporte de la ZMCM. Define asimismo el área de influencia del Metro utilizando básicamente tres indicadores: 1) el crecimiento demográfico; 2) la expansión del área urbana y 3) las tendencias de cobertura de los servicios de transporte. Estos factores resultaron ser los más indicados para estimar el curso que seguirá la ciudad y el ámbito en el cual se desarrollarán las principales actividades económicas y de transportación.

Llama la atención que aunque en el PMM⁹ se establece que "el Metro es la columna vertebral del sistema de transporte", se le adicionan relaciones de complementariedad y coordinación con los otros medios, puesto que "a pesar de su alta eficiencia y capacidad, el Metro por sí solo no es capaz de resolver todos los problemas de movilidad".¹⁰

El proceso de planificación del transporte puede adquirir diferentes formas, según los objetivos a seguir. Sin embargo, todos los tipos de propuestas tienen que cubrir un marco de referencia común, definido por tres etapas esenciales,¹¹ cada una de las cuales se caracteriza brevemente.

ETAPA DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

También es llamada la fase de información, análisis y construcción del modelo. Aquí se contesta a dos preguntas centrales: ¿cuál es la demanda actual de viaje? y ¿en qué medida esta demanda se encuentra satisfecha por los medios de transporte actuales? Para dar respuesta a dichas interrogantes, se lleva a cabo un análisis de la demanda actual de viajes, examinándose las relaciones de esta demanda con el medio urbano. Este examen proporciona los elementos necesarios para la construcción de los modelos que pueden ser utilizados en la fase del establecimiento de previsiones.

⁸ *Ibid.*

⁹ El *Programa Maestro del Metro* está sujeto a revisiones periódicas que permiten mantenerlo actualizado ya que debe proporcionar la información necesaria para la toma de decisiones en la ampliación del sistema y su articulación con otros medios de transporte tanto del D F como de los municipios conurbados.

¹⁰ *Programa Maestro del Metro, op. cit.*, p. 1.

¹¹ Para profundizar al respecto, puede revisarse los trabajos de: Bruton, Michael, *op. cit.*; Lane, Robert, Timothy Powell y S. Paul Prestwood, *Planificación Analítica del Transporte*, Colección Nuevo Urbanismo, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1973, cap. 1 y 2.

El primer elemento en el proceso de planificación del transporte es la definición del área que será estudiada en detalle (zonificación). Para la revisión del PMM se estableció un área de estudio que coincidió con los límites fijados en el "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988" para la ZMCM. Dicha zona está conformada por 16 delegaciones, 53 municipios del Estado de México y uno del estado de Hidalgo. En este ámbito espacial, se determinó qué actividades económicas y sociales sirven de marco de referencia al PMM.

En el Programa, esta etapa se inicia con la investigación, recopilación y procesamiento de datos sobre los diferentes instrumentos de planeación local, regional y nacional que toman en cuenta a la ZMCM y, particularmente, los relacionados con la transportación de personas.

El análisis de la distribución de viajes comienza esencialmente en la información sobre el origen y destino de los desplazamientos. El estudio del PMM se sustenta en la encuesta de Origen y Destino, realizada por COVITUR en 1983, que permite conocer el grado de movilidad de los habitantes urbanos, así como la distribución de los viajes en los distintos medios de transporte. También se identifica las características de la oferta y la demanda del transporte y se investiga sus causas, efectos y tendencias con especial énfasis en lo correspondiente al Sistema Metro.

En el PMM se indica que los modelos de planeación del transporte constituyen un conjunto de algoritmos y expresiones matemáticas que permiten conocer las características de la movilidad urbana y responder a las interrogantes ¿dónde se generan los viajes?, ¿hacia dónde se dirigen los viajes generados?, ¿qué rutas toman los usuarios para llegar a su destino?

Otro de los elementos presentes en el documento, en relación a esta primera fase, es el de prefactibilidad, que comprende un proceso de análisis para conocer las características físicas de aquellas arterias que se estiman susceptibles de alojar una línea del tren metropolitano.

ETAPA DE PREDICCIÓN Y FORMULACIÓN DEL PLAN

La fase de establecimiento de previsiones, que proyecta la demanda futura de viajes con base en los datos reunidos y analizados en la etapa de investigación, además anticipa propuestas encaminadas a satisfacer dicha demanda. La información que se requiere para que los resultados que emanen del plan puedan ser previstos, se refiere a la población y a los medios de transporte propuestos dentro del área.

En el PMM, esta etapa es equivalente al "Pronóstico" y "tiene como objetivo principal analizar la situación del transporte y el curso que probablemente seguirá en el mediano y el largo plazos, bajo ciertos supuestos y ciertas condiciones particulares del crecimiento urbano. Ello, con el fin de identificar las acciones del Metro que más convengan al desarrollo futuro de la ciudad."¹²

¹² Programa maestro del Metro, *op. cit.*, p. 43.

Los elementos que se consideran son: las tendencias demográficas, las tendencias de urbanización, los usos predominantes del suelo, las tendencias de incremento vehicular y los escenarios de movilidad. Finalmente, se presenta la construcción de escenarios para los años de 1988, 1994 y 2010.

ETAPA (O FASE) DE EVALUACIÓN

Para Lane, en esta etapa “se valoran los resultados de las dos fases anteriores, con el fin de comprobar si satisfacen los objetivos sociales, económicos y operativos previstos”.¹³

Por su parte, Bruton señala que esta fase “intenta estimar si los proyectos de transporte propuestos satisfacen las demandas de viaje proyectadas, con seguridad, capacidad y niveles de servicios adecuados, proporcionando el máximo de beneficios con los mínimos costos para la comunidad”.¹⁴

Aunque esta etapa no es explícita en el PMM, el documento contiene algunos elementos que la toman en cuenta dentro del apartado de “Instrumentación”. Aquí se expresa el conjunto de disposiciones del marco jurídico, administrativo-financiero y del proceso técnico-ejecutivo en las cuales se apoya para responder a las acciones determinadas para su desarrollo. El conjunto de estas disposiciones se inserta en la “Ley General de Asentamientos Humanos” y en la “Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal”.

USOS DEL SUELO Y PLANIFICACIÓN

Otro elemento importante dentro de la planificación del transporte es el uso del suelo: un plan, además de ser integral, debe incorporar factores económicos, de población, de uso del suelo, de valores sociales y comunitarios. Esto es, las demandas de movimiento están relacionadas con las actividades propias de la población, y tales actividades se expresan en la distribución y características de una serie de diferentes usos del suelo.

Desde un punto de vista teórico, se afirma que las acciones públicas sobre el territorio, especialmente en la realización de obras de equipamiento e infraestructura urbanas, ocasionan efectos inmediatos sobre el precio de las tierras próximas, generando excedentes que son apropiados para diferentes fracciones del capital.¹⁵

La realización del Proyecto Metro incide directamente en la valorización y uso del suelo. En 1978, al reiniciar la construcción del Metro como

¹³ Lane, Robert, *et al.*, *op. cit.*, p. 19.

¹⁴ Bruton, *op. cit.*, p. 32.

¹⁵ Ziccardi, Alicia, *Planes y grandes obras en la ciudad de México*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, documento fotocopiado, 42 páginas, México, 1988.

una de las obras principales, el gobierno de la ciudad señaló el carácter complementario de los ejes viales para la remodelación de la estructura urbana.

Estas obras de vialidad, sin embargo, afectaron a un considerable número de habitantes urbanos, lo cual desató una respuesta popular a la política urbana que se funda en una razón técnica, la cual no contempla canales de consulta y participación ciudadanas.

En otro texto¹⁶ señalábamos que la construcción del Metro modifica la accesibilidad de la periferia y permite continuar con la incorporación del suelo urbano a la ciudad como un atenuante a los problemas derivados de la segregación urbana. Asimismo, anotábamos que el STC se puede ubicar dentro del conjunto de las grandes obras multimillonarias y monumentales que buscan, desde la segunda mitad de los años sesenta, readecuar el valor de uso de la ciudad, ya que estas obras implican, entre otros aspectos, la refuncionalización del espacio urbano ya construido.

En el PMM se considera las restricciones de alineamientos, usos, destinos y reservas del suelo urbano en la implantación de las líneas futuras de la red del Metro.

Concretamente, el apartado de "Prefactibilidad física" del Programa considera el parámetro suelo para definir y localizar predios con posibilidad de alojar las instalaciones fijas del sistema (talleres, depósitos, estaciones, terminales), límites político-administrativos, zonas de reserva vial primaria (vías de acceso controlado, ejes viales y arterias importantes), condiciones topográficas y zonas de habitación

Otro elemento que toma en consideración el PMM, son los usos predominantes del suelo. Se parte de la afirmación de que existe una correlación entre la producción de viajes y los usos del suelo. Señala que las ciudades desarrollan el máximo de movilidad en el sector que concentra las actividades comerciales, administrativas y de negocios. De acuerdo con esto, se prevé que los usos del suelo pueden determinar la generación de viajes.¹⁷

Por lo anterior, se llevó a cabo el "Análisis de los usos del suelo en el D. F.", para apoyar la identificación de los usos predominantes del suelo por zonas homogéneas.

Finalmente, estudios realizados por el grupo ICA revelan que el sistema Metro tiene un impacto importante: genera cambios en los usos del suelo en la ciudad. Se observa que la construcción de las diversas líneas deriva en un conjunto de "eventos laterales al proceso de integración de la red": modifica la fisonomía urbana en la zona, cierra, calles, regula el tráfico vehicular. A esto podemos agregar el cambio en el uso del suelo,

¹⁶ Navarro, Bernardo, "La gran obra pública y la producción de las ciudades: el Metro de México", ponencia presentada en la Reunión Internacional *Continuity & disparity in the production of the built environment*, IIS, UNAM, México, septiembre de 1988, 13 pp.

¹⁷ Para ampliar, véase: Bruton, *op. cit.*

la generación o interrupción de actividades económicas, la expulsión de habitantes y la especulación con el espacio urbano.

AGENTES SOCIALES Y TOMA DE DECISIONES

Finalmente, deseamos anotar algunas consideraciones sobre los agentes que intervienen en la planificación y la toma de decisiones. Teóricamente, el proceso de planeación por etapas obliga a los planificadores del transporte a repetir una serie de análisis, hasta llegar a un conjunto de planes alternativos de acción a corto y a largo plazos que resulten satisfactorios. La opción entre estas alternativas se convierte en una cuestión de criterio social y queda en manos del Estado. Es decir, como ya dijimos, el proceso de planeación del transporte es fundamentalmente una ayuda para la toma de decisiones.

En los hechos observamos que, dentro de la planeación urbana, la presencia empresarial es evidente. En México, las empresas constructoras inciden directamente en la producción de una obra pública. Es más, son el agente responsable de su realización y entablan relaciones particulares con aquellos segmentos de la burocracia estatal que actúan como el agente contratante

Éste es el caso del grupo ICA, empresa encargada de la formulación y ejecución de las obras del Plan de Vialidad y Transporte del Distrito Federal. Como se indica líneas arriba, este plan se integra por diferentes programas entre los que se encuentra el de Metro y Vialidad (ejes viales), componentes centrales en la estructura urbana de la ciudad de México.

ICA ha participado en el Proyecto Metro desde sus orígenes. La relación que el gobierno asume con el grupo a este respecto se inicia en 1965, cuando la empresa se involucra en el diseño de alternativas al problema del transporte en el DF.

En el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz, ICA centró su atención en la construcción urbana, asociada con el gobierno federal, principalmente en el DF y se transformó en un grupo dominante dentro de la obra pública de la ciudad de México.

Durante esta administración, la inversión pública en transporte y vialidad se canalizó básicamente a la construcción de algunas vías de acceso controlado, construidas por ICA. Para la empresa, el inicio del Metro significa una modificación en la relación con el gobierno del DF, dado su acceso a la planeación del transporte: ICA se hace responsable de definir las primeras líneas y del plan de ampliaciones a largo plazo.

El sexenio de Luis Echeverría Álvarez significó el "congelamiento" del Metro. Sólo parte de una línea continuó su construcción, pues se trata de contratos ya firmados con el régimen anterior. El gobierno de Echeverría procuró reactivar la economía y recuperar el consenso para el sistema político mexicano, en lugar de establecer planes de desarrollo. Además

había una relación entre ciertos funcionarios estatales y los principales transportistas de la Alianza de Camioneros (el grupo Figueroa) que en este período resultó beneficiada y presionó para contener el Proyecto Metro. Más aún, consiguió el apoyo y el subsidio gubernamentales que permitió a los camioneros modernizar su flota vehicular ("delfines") y cambiar motores de gasolina a diesel.

A fines de 1975, las condiciones de operación del Metro mostraron un alto grado de saturación. Existían grupos de técnicos, políticos y empresarios de la construcción que manifestaron interés por retomar la obra. Incluso, en la campaña presidencial de José López Portillo, uno de los directivos de ICA sostuvo la necesidad de continuar con la construcción del tren metropolitano. Así, ante el agravamiento de la situación operativa del STC y de los problemas del transporte capitalino, el cambio sexenal abre la posibilidad de continuar con el proyecto.

En el Proyecto Metro, los elementos centrales en la toma de decisiones han sido prioritariamente: 1) los intereses del grupo ICA; 2) la creciente participación de este grupo en la construcción de la obra pública urbana y 3) la intervención del ingeniero Bernardo Quintana, quien promueve directamente el proyecto.

En 1967 se creó Ingeniería de Sistemas de Transporte Metropolitano (ISTME), como empresa especializada del grupo ICA, dedicada a la realización de proyectos de vialidad y transporte que, hoy en día, tiene un papel central en los procesos de planeación y ejecución de estas obras del DDF.

Desde finales de los años sesenta, la iniciativa de realizar, suspender y/o continuar la construcción del Metro depende de un conjunto de factores económicos, políticos y técnicos que están presentes en el proceso de toma de decisiones.

En el sexenio 1976-1982 se consolidó el Sistema Nacional de Planeación que hace referencia al sistema de economía mixta, a la conformación de la sociedad mexicana por sectores (público, privado y social) y a la idea de la planeación indicativa.¹⁸ Dentro de este contexto, destaca la expresión de un proyecto refuncionalizador del espacio productivo de la ZMCM en estrecha interdependencia con el Metro. Incluso, a lo largo del Plan General de Desarrollo Urbano aparecen estrechamente relacionados los centros urbanos y las líneas del Metro, ambos mutuamente determinados.

La construcción del Metro se reinició en 1977, ya que el gobierno capitalino decide impulsar un proyecto de transporte y vialidad fundamentados en el STC y en la realización de grandes obras viales. El grupo ICA se perfiló como planificador real de la ciudad de México y se consolidó como el único grupo constructor con capacidad técnica y económica para financiar obras de gran envergadura. De forma más específica, ISTME

¹⁸ Se refiere a aquellas acciones que el Estado lleva a cabo en forma indirecta y que inducen al sector privado a invertir donde se requiere.

coordinó y estructuró el Plan Rector de Vialidad y Transporte de 1980, y su revisión en 1982.

Con la reorganización institucional emprendida al iniciarse el sexenio de José López Portillo, el DDF constituyó la Comisión Técnica Ejecutiva del Metro que, en 1978, cambió su denominación por la "Comisión de Vialidad y Transporte Urbano" (COVITUR).

COVITUR es un organismo público desconcentrado del DDF con presupuesto propio y con gran injerencia en el campo del transporte. Cumple así con objetivos de planeación, construcción, coordinación y normatividad en todos los ámbitos del transporte. Sus funciones son elaborar y mantener actualizado el PMM, crear la infraestructura apropiada para la operación del Metro y proponer soluciones al problema de vialidad y transporte conjuntamente con la CGR. Las acciones de COVITUR están vinculadas a ISTME.

Desde el proyecto Metro, la presencia de los intereses franceses resulta fundamental para explicarnos su implantación. Los capitales financiero e industrial franceses, apoyados en los convenios existentes entre el Estado mexicano y el gallo, han mantenido a lo largo de más de dos décadas de existencia del STC una importante presencia que aún hoy perdura, a pesar del largo proceso de "mexicanización" del tren metropolitano.

De esta manera, las acciones del gobierno mexicano en la obra del Metro han estimulado a la industria de la construcción, en particular fortaleciendo la participación de la ICA como la empresa responsable de la ejecución del proyecto y que opera prácticamente en todas las etapas de construcción del tren metropolitano.¹⁹

Existen otros dos organismos cuyas acciones es conveniente incorporar en el análisis de los agentes que participan en el proyecto Metro. Nos referimos a la CGR, creada en 1984, y a la Comisión de Transporte del Estado de México (COTREM). Esta última se creó en 1982, con el objeto de elaborar programas tendientes a organizar el problema de transportación en ese estado.

Resumiendo, en el proyecto Metro, la toma de decisiones se centra en la interrelación de varios agentes (públicos y privados, nacionales y extranjeros) que participan en el financiamiento, diseño, ejecución, suministro, construcción y operación de este sistema de transportación masiva. Los únicos grandes ausentes son los usuarios mismos y en particular sus organizaciones.

VOLVIENDO A LA R-100 Y A LA PLANEACIÓN

La suerte de Ruta-100 fue decidida mucho antes del desenlace del conflicto de mayo de 1989. Las decisiones de política de transporte adoptadas por las autoridades y plasmadas en la planeación influyeron en el paulatino relegamiento de los autobuses y, junto con políticas sectoriales

¹⁹ Puede revisarse: Ziccardi, Alicia, *op. cit.*

coyunturales, a la creciente marginación de R-100 del transporte colectivo metropolitano.

La estrategia de desarrollo del Metro, plasmada en el PMM, ha significado el paulatino desplazamiento de los autobuses y su sustitución en las rutas troncales fundamentales por el tren metropolitano; asimismo, en diversas rutas alimentadoras, los colectivos han cubierto el hueco dejado por los autobuses que son propiedad del DDF.

En el presente, la discusión aún se encuentra abierta en relación con las perspectivas de los autobuses en el DF. Por lo pronto, el Estado se retira de su operación directa; las opciones en el futuro inmediato se abren como un abanico con dos extremos: la privatización y/o la participación del sector social en la prestación directa del servicio. Los enunciados del Plan Nacional de Desarrollo en su última versión inclinan un tanto la balanza hacia la alternativa privatizadora. En cualquiera de los casos, no debe olvidarse que *el carácter de servicio público* inherente al transporte colectivo obliga a la *necesaria participación gubernamental* en, cuando menos, su regulación. Por supuesto, la participación, gestión y vigilancia del transporte metropolitano resulta ingrediente fundamental para asegurar un mejor transporte, independientemente de la alternativa por la que se opte.