



UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO

División de Ciencias Sociales y Humanidades

**POLÍTICAS DE MODERNIZACIÓN DEL TRANSPORTE PÚBLICO
COLECTIVO CONCESIONADO EN LA CIUDAD DE MÉXICO
DURANTE EL PERIODO 2018-2024: UN ENFOQUE DE
NEGOCIACIÓN Y REDES DE POLÍTICAS**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
MAESTRO EN POLÍTICAS PÚBLICAS**

P R E S E N T A:
JOSÉ FRANCISCO GARCÍA SANTAELLA

Director:

Rodolfo Vergara Blanco

Lectores:

Esthela Irene Sotelo Núñez

Rubén Garnica Monroy

México, Ciudad de México

Noviembre de 2024

Resumen: En la Ciudad de México, el Transporte Colectivo Concesionado (TCC) es el más utilizado. Sin embargo, este sistema se caracteriza por un servicio deficiente y contaminante, con unidades obsoletas y de baja capacidad que operan bajo el esquema "hombre-camión", donde cada vehículo cuenta con una concesión individual. Además de las implicaciones sociales y ambientales, este modelo dificulta que el gobierno ejerza un control eficiente sobre su operación. Por eso desde el año 2000, se han llevado a cabo esfuerzos incrementales para la modernización del TCC.

En este contexto, en la presente investigación se analiza los programas de modernización del TCC durante la administración 2018-2024 desde una perspectiva de redes de políticas, enfocándose en uno de los procesos más determinantes durante la implementación de estos programas, que es la negociación entre autoridades y concesionarios.

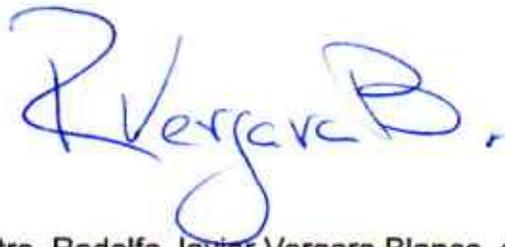
La investigación aborda los programas de modernización desde dos perspectivas: (1) el proceso de negociación entre la Secretaría de Movilidad (SEMOVI) y las organizaciones de TCC, y (2) los impactos de estos programas en la red de políticas relacionadas con el transporte público en la CDMX. Para analizar los procesos de negociación, se utilizó el marco de los *Siete Elementos de Negociación* (intereses, equidad/legitimidad, relación, comunicación, alternativas, opciones y compromisos), y se agregó el factor de prácticas organizacionales, identificado como relevante durante el trabajo de campo. Para el análisis de la red, se empleó el *marco de Análisis de Incertidumbres en Redes de Políticas*.

Metodológicamente, la investigación es de tipo cualitativo y se basa en entrevistas semiestructuradas, tanto con funcionarios de la SEMOVI como con integrantes de las nuevas empresas de transporte concesionado, explorando sus perspectivas y experiencias en el proceso de implementación de los programas.

Los resultados indican que, aunque la negociación ha sido, en general, adecuada, la falta de alternativas en caso de desacuerdos plantea un desafío para la sostenibilidad de los programas. Si bien la modernización ha mejorado el servicio y las unidades, además de fomentar una estructura empresarial más

formal y colaborativa entre los actores, persisten incertidumbres respecto a la viabilidad financiera de las empresas y la continuidad de estas políticas en administraciones futuras. Asimismo, el papel de los grupos de concesionarios que no participaron en el programa será crucial en las interacciones futuras.

Palabras clave: Movilidad, Ciudad de México, Negociación, Redes de políticas



Autoriza: Mtro. Rodolfo Javier Vergara Blanco, director principal de la ICR

Agradecimientos

Quiero agradecer al personal de la Secretaría de Movilidad (SEMOVI), especialmente a la Subdirección de Operación y Proyectos del Transporte de Ruta, así como a los integrantes de las empresas de transporte concesionado COTAXOMIL, ABC y MIIT, por su colaboración y disposición para compartir información.

También agradezco a Paola Lazcano por su apoyo a lo largo del proceso y por su ayuda en la mejora de la redacción del documento.

Contenido

1.	Introducción	1
2.	Antecedentes	2
	El transporte público en la Ciudad de México	2
	Características del transporte público concesionado colectivo	7
	Programas de modernización del transporte público colectivo concesionado	10
	La negociación como cuello de botella de las políticas de modernización del TCC.....	14
3.	Planteamientos de la investigación	16
	Objetivo general	17
	Objetivos específicos	17
4.	Marco conceptual.....	18
	El enfoque de redes de políticas	18
	Marco de los siete elementos para la negociación.....	22
5.	Apartado metodológico	25
	Marco analítico	25
	Recopilación de datos	27
6.	Resultados	29
	Red de políticas del transporte público de la Ciudad de México .	29
	Descripción y análisis del proceso de negociación	34
	Intereses	35
	Equidad / legitimidad.....	37
	Relación	38
	Comunicación	40

Alternativas	40
Opciones.....	41
Acuerdos.....	43
Prácticas organizacionales	44
Análisis de los cambios en la red de política.....	46
Incertidumbres sustanciales.....	47
Incertidumbres estratégicas	53
Incertidumbres institucionales.....	54
7. Discusión y conclusiones	56
Referencias	63

1. Introducción

En la Ciudad de México, el Transporte Colectivo Concesionado (TCC) es el más utilizado por la población. Sin embargo, este sistema se caracteriza por un servicio deficiente y contaminante, con unidades obsoletas y de baja capacidad que operan bajo el esquema “hombre-camión”, donde cada vehículo cuenta con una concesión individual. Además de las implicaciones sociales y ambientales, dicho modelo dificulta al gobierno tener un control eficiente sobre su operación. Por eso desde el año 2000, se han llevado a cabo esfuerzos incrementales para la modernización del TCC.

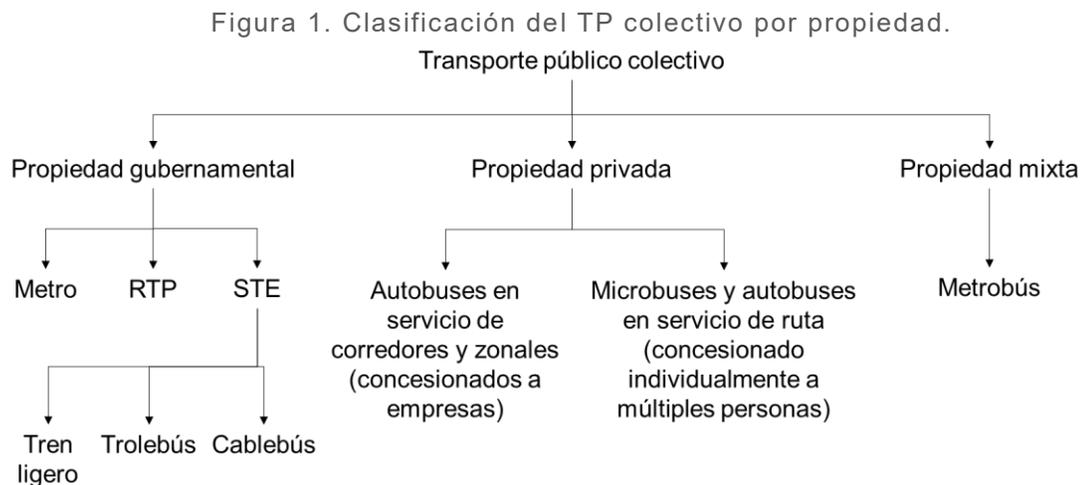
En este contexto, en la presente investigación se analiza los programas de modernización del TCC durante la administración 2018-2024 desde una perspectiva de redes de políticas, enfocándose en uno de los procesos más determinantes durante la implementación de estos programas, que es la negociación entre autoridades y concesionarios.

Para alcanzar el objetivo, la investigación se integra de la siguiente manera: en la sección 2 se presenta un conjunto de conceptos que permiten describir la situación en torno al TCC en la Ciudad de México (CDMX) y a los programas de modernización en cuestión; en la sección 3 se enlistan los objetivos de la investigación y la hipótesis a verificar, clarificando el propósito y las expectativas del estudio; en la sección 4 se desarrolla el marco conceptual en torno a la negociación y las redes de políticas, a partir del cual se realiza el análisis de los programas de modernización del TCC. En la sección 5 se describe el apartado metodológico, detallando las técnicas cualitativas empleadas durante la investigación. En la sección 6 se presentan los resultados de la investigación de acuerdo con el marco analítico empleado, mostrando los hallazgos más relevantes y su interpretación; en la sección 7 se lleva a cabo la discusión de los resultados y se presentan las conclusiones del estudio, evaluando el impacto de los programas de modernización del TCC y ofreciendo recomendaciones para futuras investigaciones y políticas públicas.

2. Antecedentes

El transporte público en la Ciudad de México

El transporte público (TP) colectivo¹ en la Ciudad de México (CDMX) está integrado por sistemas de propiedad gubernamental, privada y mixtos (ver figura 1). El primer grupo incluye el Sistema de Transporte Colectivo Metro (metro), la Red de Transporte de Pasajeros (RTP) y el Servicio de Transportes Eléctricos (STE), que a su vez se constituye por los autobuses alimentados por catenaria “Trolebús”, los teleféricos “Cablebús” y el tren ligero. El segundo grupo está conformado por TP concesionado en sus diferentes modalidades: de ruta, corredores y zonales. En el tercer grupo está el sistema de transportes de tipo BRT², conocido como Metrobús (MB) (SEMOVI, 2019a).



Fuente: elaboración propia con datos de (SEMOVI, 2019a).

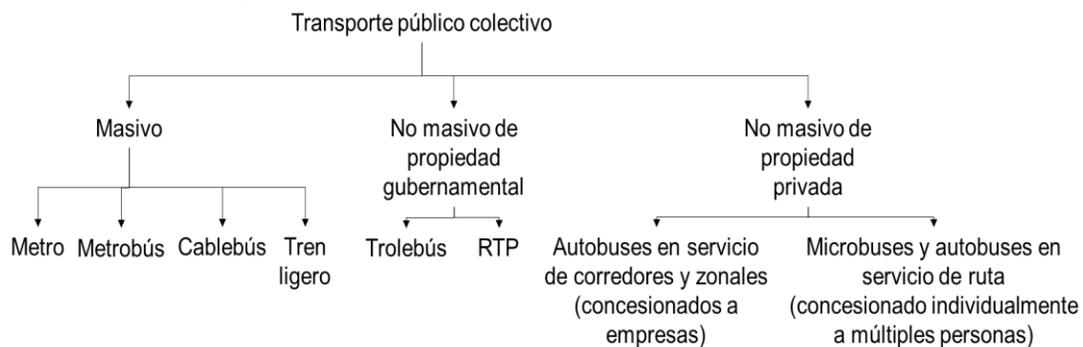
En otra clasificación (figura 2), podemos diferenciar tres tipos: primero los sistemas que, dadas sus características de alta capacidad para movilizar personas, exclusividad en su trayecto, regularidad en sus itinerarios y control en su operación, llamaremos transporte masivo. Este grupo incluye el metro,

¹ Este grupo excluye los sistemas de transporte público individual, como taxis y las bicicletas compartidas “ecobici”.

² BRT refiere a “Bus Rapid Transit”, un sistema de transporte basado en autobuses que operan sobre carriles confinados.

MB, Cablebús y tren ligero. En el segundo tipo, que llamaremos TP no masivo de propiedad gubernamental, se encuentran el Trolebús y el RTP. Finalmente, el grupo del TP no masivo de propiedad privada está el TP colectivo concesionado en sus modalidades de ruta (identificado como TCC para efectos de este trabajo), así como los de corredores y zonales. Bajo esta clasificación, como es de imaginarse, conforme nos movemos desde el TP masivo al TP masivo de propiedad privada, podemos considerar que la capacidad, regularidad, seguridad y el control disminuyen.

Figura 2. Clasificación del TP colectivo por capacidad.

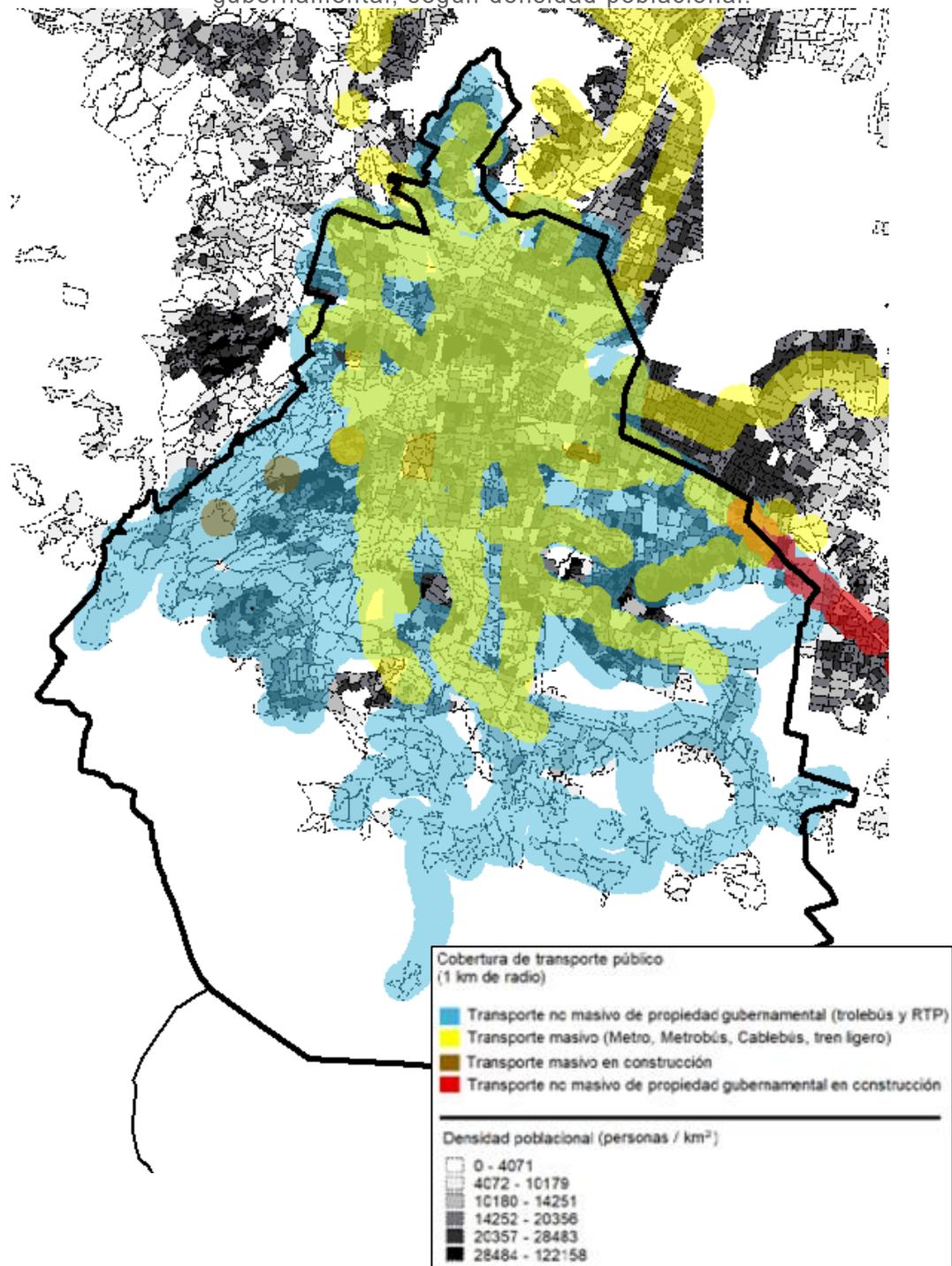


Fuente: elaboración propia.

Al analizar la cobertura del TP masivo y no masivo de propiedad gubernamental en la CDMX y sus alrededores —los cuales forman parte de la zona metropolitana del valle de México (ZMVM)—,³ se observa que al tomar en cuenta la densidad poblacional, elevación y distribución de avenidas primarias (figuras 3-5), la oferta del TP no está equitativamente distribuida y esto se asocia a las características geográficas y el trazo urbano de la ciudad.

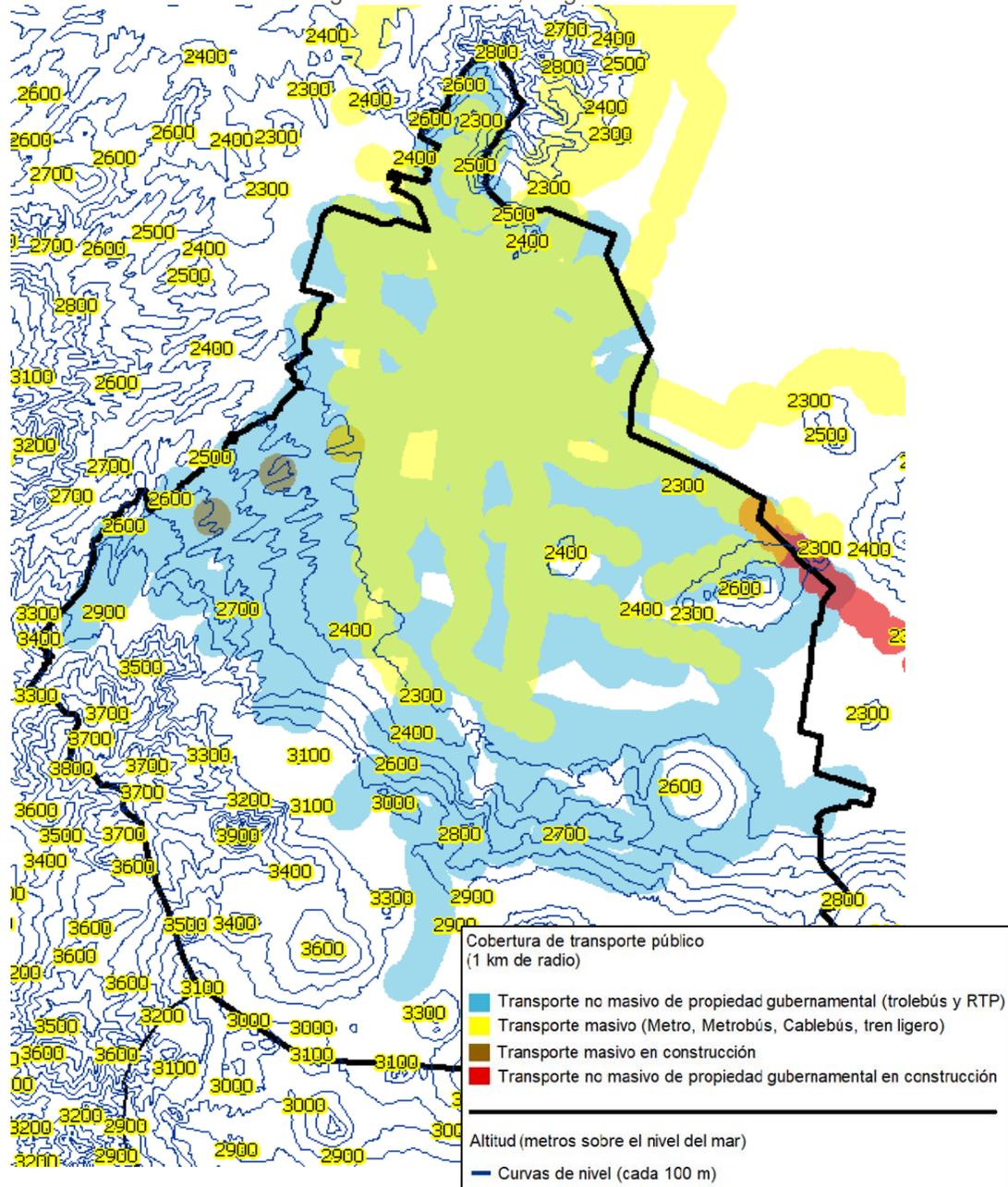
³ Además de la CDMX, la ZMVM abarca 56 municipios aledaños del Estado de México y uno del Estado de Hidalgo. Según datos del INEGI, la ZMVM contaba con una población de alrededor de 22 millones de personas en 2020.

Figura 3. Cobertura del TP masivo y TP no masivo de propiedad gubernamental, según densidad poblacional.



Nota: se usó un buffer de 1 km de diámetro alrededor de los sitios de ascenso y descenso de los diferentes sistemas. Fuente: elaboración propia con datos oficiales de la CDMX con el software *Mapa Digital de México* 6.3.

Figura 4. Cobertura del TP masivo y TP no masivo de propiedad gubernamental, según altitud.



Nota: se usó un buffer de 1 km de diámetro alrededor de los sitios de ascenso y descenso de los diferentes sistemas. Fuente: elaboración propia con datos oficiales de la CDMX con el software *Mapa Digital de México* 6.3.

Figura 5. Cobertura del TP masivo y TP no masivo de propiedad gubernamental y ubicación de vías primarias.



Se usó un buffer de 1 km de diámetro alrededor de los sitios de ascenso y descenso de los diferentes sistemas. Fuente: elaboración propia con datos oficiales de la CDMX con el software *Mapa Digital de México* 6.3.

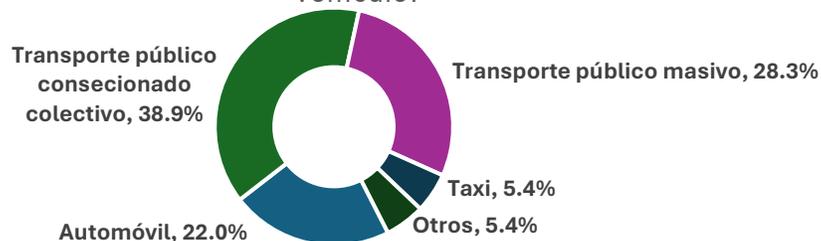
Como podemos notar, el TP masivo no cubre una parte significativa de las áreas con densidad poblacional relativamente alta (figura 3), aunque se ha implementado de manera uniforme en las zonas “planas” de la ciudad (figura 4), no lo ha hecho en las que tienen mayores niveles de inclinación (poniente y sur) que se caracterizan por contar con vías primarias sinuosas, de menor velocidad de circulación y en menor cantidad (figura 5).

Lo anterior da una primera idea de la gran necesidad que tiene la población de la ZMVM de los sistemas del TP colectivo, tanto privados como gubernamentales.

Características del transporte público concesionado colectivo

A pesar de que el TP no masivo de propiedad gubernamental cubre la mayor parte de los asentamientos urbanos de la ciudad, por sí solos estos sistemas son incapaces de satisfacer la demanda (SEMOVI, 2019b), de tal manera que el transporte colectivo concesionado (TCC) —es decir, aquel de propiedad privada— es imprescindible. Muestra de lo anterior son los datos de la Encuesta Origen Destino en Hogares de la Zona Metropolitana del Valle de México 2017⁴ (INEGI, 2018) que posicionaba al TCC como el principal sistema de transporte de la ZMVM, en el que se llevan a cabo 38.9% de los viajes relacionados con la CDMX (figura 6).

Figura 6. Proporción de viajes relacionados con la CDMX según tipo de vehículo.



Fuente: elaboración propia con datos de (INEGI, 2018).

⁴ La Encuesta Origen Destino en Hogares de la Zona Metropolitana del Valle de México 2017 es la fuente más reciente que se ha identificado para la cuantificación de los viajes según su modo.

De acuerdo con lo anterior, y con base en la *Tipología de relaciones de dependencia entre actores* de Koppenjan y Klijn (2004) (cuadro 1), el recurso TCC puede ser considerado como de “muchísima importancia”, a razón de su alta demanda, y de “baja sustituibilidad”, debido a que en su operación intervienen una gran cantidad de actores (principalmente concesionarios individuales), mismos que dificultan la implementación de cambios en el sistema por parte de las autoridades de la CDMX. Así, el TCC es un recurso de “alta dependencia”, según la tipología de relaciones de Koppenjan y Klijn (2004), esquematizada en el siguiente cuadro.

Cuadro 1. Tipología de relaciones de dependencia entre actores.

		Sustituibilidad del recurso		
		Alta	Baja	
Importancia del recurso	Mucha	Baja dependencia	Alta dependencia	
	Poca	Independencia	Baja dependencia	

Fuente: traducción del original de Koppenjan y Klijn (2004).

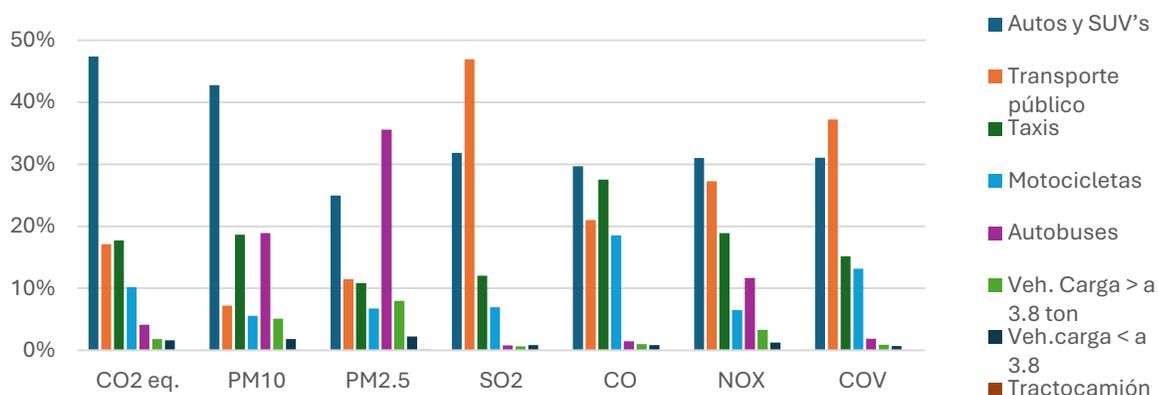
La alta dependencia del TCC se manifiesta en la capacidad que tiene el gremio de interrumpir el servicio y paralizar grandes zonas de la ciudad para proteger sus intereses, dotándolo de un alto poder de chantaje ejercido hacia las autoridades. Este tipo de acciones han sido recurrentes durante las últimas décadas, en particular con el objetivo de demandar aumentos en las tarifas, según documenta Munguía (2023).

En lo que respecta a contaminación, según datos de 2018 usados por la Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México (SEMOVI) (2019a), en la CDMX los automóviles y SUV's fueron los responsables de 47% de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI)⁵ del sector transporte, pues

⁵ Los GEI son medidos en equivalente de dióxido de carbono (CO₂ eq).

representan cerca del 90% del parque vehicular (INEGI, 2021). No obstante, el transporte público (TP) aportó 17% del mismo tipo de gases y generó 47% del SO₂, 27% del NO_x y 37% de compuestos orgánicos volátiles (ver figura 7). Dicha situación coincidió con el hecho de que una gran parte de las unidades del TCC son “mayoritariamente obsoletas [...] y contaminante”, de acuerdo con el Programa Integral de Movilidad de la CDMX 2019-2024 (PIM) de la SEMOVI (SEMOVI, 2019a, p. 21)

Figura 7. Proporción de emisiones contaminantes respecto al tipo de vehículo en la CDMX, 2018.



Fuente: elaboración propia con datos de (SEMOVI, 2019a).

Además, el PIM (SEMOVI, 2019a) identifica que el TCC ofrece un servicio inseguro y de baja calidad, que se materializa en una operación a velocidad excesiva y sin paradas ni horarios, competencia por el pasaje, hechos de tránsito y delincuencia.

A lo anterior se le agrega que el TCC opera bajo el modelo “hombre-camión” en el que una misma ruta está integrada por múltiples concesiones individuales otorgadas a cada unidad. Bajo esta modalidad, el TCC opera de facto de manera informal, principalmente porque aquellas personas que poseen concesiones comúnmente las rentan informalmente a cambio de una cuota diaria, conocida como “cuenta”. Al respecto, la propia SEMOVI se refiere a la operación del TCC en la CDMX como (SEMOVI, 2019a, p. 21):

“[...] una operación que no considera esquemas de planeación formal, el modelo de negocio que rige a este sector se basa en ganancias individuales y exclusivamente por personas transportadas. Lo anterior genera competencia en las vialidades por aumentar el número de personas usuarias y de ingresos, lo que desencadena en términos generales ascensos y descensos en lugares no autorizados, aumento en la congestión y un alto número de hechos de tránsito. Este sistema obsoleto de operación también genera costos asociados para las y los conductores, que hasta el momento no han sido tratados, pero que tienen alto impacto en su calidad de vida. Por ejemplo, incertidumbre laboral, esquemas de contratación poco justas e impactos en su salud”.

Adicionalmente, de acuerdo con Nava y Ramírez (2008), las organizaciones del TCC en la CDMX tienen las siguientes cosas en común:

- Se organizan como asociaciones civiles de concesiones individuales y como empresas formales. Para 2018 existían 96 de las primeras y sólo 11 de las segundas, de acuerdo con Ardila (2018).
- Hay cuatro tipos de actores dentro de las organizaciones: (1) personas dueñas de la concesión y operadoras de la unidad; (2) personas dueñas de la concesión que no son operadoras; (3) personas operadoras no dueñas de la concesión y (4) personas delegadas de ramal, quienes se ocupan de regular la frecuencia de la circulación de unidades.
- Las relaciones laborales comúnmente son entre familiares o conocidos.

Programas de modernización del transporte público colectivo concesionado

Las políticas del TP ocurren dentro de una red de políticas, es decir, en un entorno en el que actores gubernamentales, no gubernamentales, y privados interconectados intercambian recursos. Dentro de esta red acontecen las políticas de modernización del TCC.

De acuerdo con Munguía (2023), en torno al TCC han existido principalmente dos tipos intervenciones gubernamentales desde el año 2000: el ajuste tarifario y las políticas de modernización del servicio. Mientras que la primera, resultado de una confrontación política entre las autoridades y los concesionarios, se ha mantenido prácticamente igual hasta la actualidad, la segunda ha ido evolucionando de manera incremental.

Un caso especial de las políticas de modernización del TCC es el del sistema MB, del que se han desarrollado 7 líneas desde 2005. Si bien el MB ha sido muy exitoso para la mejora de la calidad del servicio y para la integración de los concesionarios del modelo hombre-camión en empresas formales, su implementación es relativamente costosa y lenta para toda la ciudad (Munguía, 2023); además de los posibles retos que implica su establecimiento en zonas de mayor pendiente y que han crecido sin planeación. Por su parte, la modernización del TCC no MB ha conestado de al menos en tres fases:

Durante la administración 2000-2006, con el “Programa de sustitución de Microbuses por Autobuses Nuevos y de Calidad” se entregaron a los concesionarios bonos para apoyar la adquisición de nuevos autobuses, a cambio de la chatarrización de sus unidades de tipo microbús con más de 10 años de antigüedad. Para este fin, se creó en 2001 el Fideicomiso para el Fondo de Promoción para el Financiamiento del Transporte Público (FIFINTRA), un mecanismo que aún está en funcionamiento. Con esta acción se logró la sustitución de una fracción del parque del TCC, pero no se contempló la capacitación de operadores, la regulación del servicio, ni la extinción de la competencia por el pasaje (Munguía, 2023).

La segunda etapa tuvo lugar durante las administraciones 2006-2012 y 2012-2018. Para la sustitución de unidades se adicionó el requisito de la conformación de empresas para proveer un nuevo servicio conocido como “corredores”. Además, se implementó el cobro en alcancía, capacitación de operadores, programación de salidas y definición de sitios de ascenso y

descenso. Sin embargo, no se condicionó el apoyo a que se extinguieran todas las concesiones de las rutas precedentes, por lo que se mantuvo la competencia (tal es el caso del corredor periférico Oriente y del Corredor Vial Sur) lo que conllevó problemas financieros (Munguía, 2023). En este escenario, para el año 2018, a pesar de los esfuerzos realizados para la modernización del TCC de las décadas anteriores, aún operaban 18,000 unidades en la modalidad hombre-camión (Munguía, 2023).

La tercera etapa tuvo lugar durante la administración 2018-2024 en la que se incorporaron elementos que han buscado lidiar con los problemas generados durante las administraciones anteriores y se han establecido nuevas dinámicas de servicio. Se creó el nuevo esquema de servicio “zonal” que busca la incorporación de varias rutas y ramales que operan en la misma zona, pero que no comparten la mayor parte de sus trayectos. Además, inicialmente se planteó un mecanismo de “subasta inversa”⁶ para la adquisición de autobuses con las características requeridas. Para mejorar el servicio del TCC, se establecieron requisitos para la entrega de los beneficios de los programas de sustitución de unidades, entre estos: (1) involucrar en los proyectos a todas las concesiones individuales que pudieran competir con las empresas conformadas, (2) integrar los nuevos servicios a la Red de Movilidad Integrada (“MI”)⁷, e (3) incorporar elementos de seguridad y seguimiento, como cámaras, extintores, reflejantes y sistemas de geolocalización.

En este sentido, durante la administración 2018-2024 se han consolidado los servicios y corredores y zonales enlistados en el cuadro 2 y representados geográficamente en la figura 8, logrando la sustitución de 1,422 unidades por 875 autobuses nuevos de mayor capacidad hasta el año 2023 (SEMOVI, s/f). Cabe mencionar que no se incluyen las intervenciones gubernamentales de

⁶ La subasta inversa es un procedimiento de contratación en el que los proveedores compiten para ofrecer el menor precio por un bien o servicio.

⁷ La Red de Movilidad Integrada busca conjuntar varios servicios de movilidad en la CDMX, tales como metro, MB, trolebús, tren ligero, Cablebús y Ecobici

sustitución de unidades del TCC por otros sistemas de transporte como MB y trolebús.

Cuadro 2. Servicios de corredores y zonales conformados durante el periodo 2018-2024 y empresas que los operan.

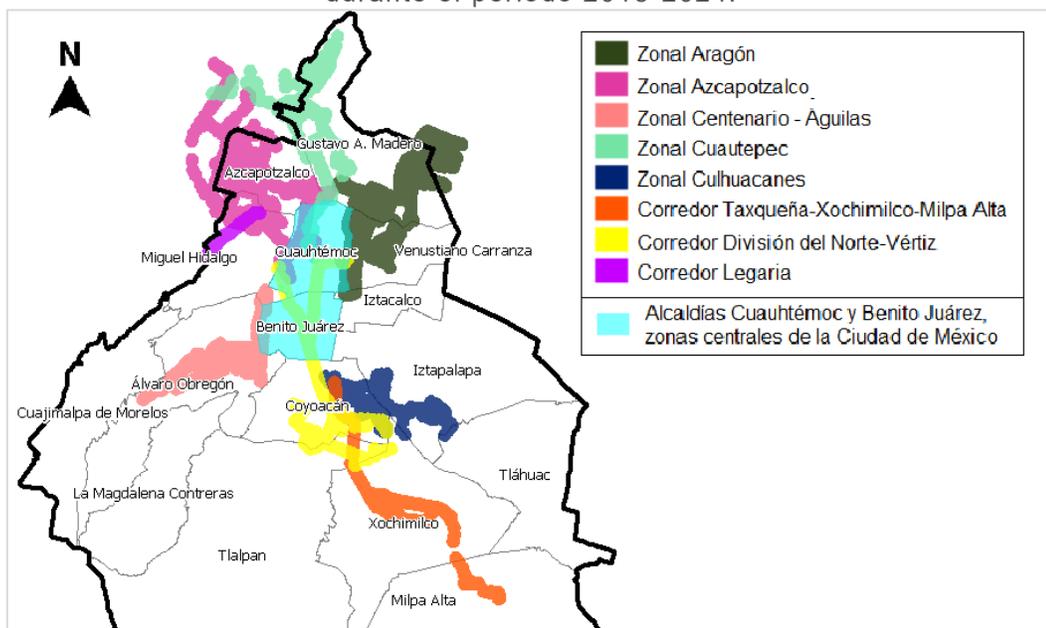
Corredor o zonal	Empresa operadora	Estado de la implementación
Zonal Cuauhtepc	Movilidad Interurbana Integral y Turística S.A. de C.V. (MIIT)	Completa
Corredor Legaria	Autobuses Unidos Legaria S.A. de C.V. (AULSA)	Completa
Corredor División del Norte-Vértiz	Corredor División del Norte-Vértiz S.A. de C.V. (CODIVERSA)	Trayectos principales completos, en espera de vagonetas para los servicios alimentadores
Zonal Centenario-Águilas	Transporte Villa Obregón S.A. de C.V. (TVO)	Completa
Zonal Culhuacanes	Autobuses Barrios Culhuacán S.A. de C.V. (ABC)	Completa
Zonal Aragón	Movilidad del Noreste S.A. de C.V. (MOVIN)	Completa
Corredor Taxqueña-Xochimilco-Milpa Alta	Corredor Taxqueña, Xochimilco, Milpa Alta S.A. de C.V. (COTAXOMIL)	Completa
Zonal Azcapotzalco	Corredor de Transporte Azcapotzalco S.A. de C.V.	En espera de las unidades de marca Foton
Zonal Tlalpan	-	No se ha logrado acuerdo interno de las organizaciones de concesionarios
Zonal Xochimilco Centro	-	En proceso de negociación interna entre las organizaciones de concesionarios
Zonal Pedregales	-	No se ha logrado acuerdo porque los concesionarios se niegan a operar con autobuses en lugar de vagonetas

Fuente: elaboración propia con información provista por el personal de la SEMOVI.

De manera adicional a la conformación de empresas del TCC como resultado de los programas de modernización, se creó en 2019 la empresa Coordinado de Empresas de Movilidad S.A. de C.V. (Coordinado), que es de suma

importancia para la operación del TCC. Esta empresa surgió por iniciativa del ahora representante legal de MIIT y su asesor; y anticipando las necesidades de las nuevas empresas del TCC, ofrece servicios de telemetría, recursos humanos, contabilidad y atención a hechos de tránsito. Aunque estrictamente es ajena a los programas de modernización, ha jugado un papel fundamental para garantizar un mejor servicio que los sistemas predecesores, así como para reducir los costos de operación de los diferentes zonales y corredores. En la actualidad brinda sus servicios a las empresas MIIT, ABC y MOVIN, además de que participa en otros proyectos de transporte público, de carga y de pasajeros. Adicionalmente, Coordinado ha sido pionero en la elaboración de estudios de demanda y es responsable de la propuesta original del servicio de zonales.

Figura 8. Trayectos de los servicios de corredores y zonales conformados durante el periodo 2018-2024.



Fuente: elaboración propia, con datos oficiales de la CDMX con el software *Mapa Digital de México 6.3*

La negociación como cuello de botella de las políticas de modernización del TCC

La negociación entre diferentes actores ha sido identificada como un proceso relevante para la puesta en marcha de políticas públicas. Por ejemplo, Bardach

(1977) reconoce que éste es uno de los principales procesos causantes de retrasos en la implementación de políticas públicas e identifica que esta etapa es complicada porque para las partes involucradas resulta necesario aclarar las incertidumbres que podrían afectarlas de manera irreversible una vez ejecutada la intervención.

Tal es el caso de las políticas públicas para el mejoramiento del TCC en la CDMX, en las que la negociación entre organizaciones de concesionarios y la SEMOVI ha sido identificada como uno de los factores determinantes para el éxito de tales intervenciones (Ardila, 2018; Martínez Trejo, 2018; Munguía, 2023; Nava y Ramírez, 2008b). Es a partir de la negociación entre ambas partes que ha sido posible el desarrollo del sistema de MB y la modernización de una parte del parque vehicular del TCC, en términos de unidades y de formalización del trabajo de quienes integran dichas organizaciones. No obstante, tal como lo muestran los casos de los zonales Tlalpan, Xochimilco centro y Pedregales, la negociación también ha presentado limitaciones para la implementación de los programas.

Además de habilitar condiciones para mejorar el TCC, en términos organizacionales ambientales y de calidad del servicio, es a partir de la negociación que se han logrado establecer mecanismos financieros y tecnológicos que simplifican el control de la regulación, aminorando la dependencia de la SSC; por ejemplo, al establecer carriles exclusivos y semiexclusivos, al incrementar los mecanismos de monitoreo electrónico de las unidades y del entorno.

Además, la negociación transforma las situaciones y relaciones entre quienes proveen el servicio y las autoridades, como se intuye de lo que menciona Munguía respecto al desarrollo del sistema MB:

“[...] algunas de las decisiones que han tomado las autoridades para alcanzar un acuerdo y dar viabilidad a un proyecto en el corto plazo tienen un impacto y moldean las negociaciones para proyectos futuros” (Munguía, 2023, p. 162).

3. Planteamientos de la investigación

Recapitulando, el TCC es un sistema imprescindible, en el que sus organizaciones cuentan con un gran poder de chantaje y operan de manera informal, además de ser contaminante y de baja calidad.

Las políticas de modernización del TCC han seguido un proceso incremental que ha conducido a que durante el gobierno del periodo 2018-2024 se hayan implementado los programas más ambiciosos en la materia, en lo que respecta a las medidas para la conformación de empresas formales de transportistas. Además, se ha identificado que el proceso de negociación entre las organizaciones del TCC y la SEMOVI es uno de los procesos clave para los fines de dichas políticas.

Con base en tal narrativa, se plantean a continuación dos preguntas de investigación:

¿Cómo se han desarrollado las políticas de modernización del transporte colectivo concesionado en la Ciudad de México durante la administración 2018-2024, en términos de las negociaciones entre las organizaciones de concesionarios y la Secretaría de Movilidad? y ¿qué transformaciones ha generado su implementación en la dinámica de la red de políticas de transporte público de la entidad?

Asimismo, se plantea la conjetura siguiente:

Las políticas de modernización de transporte colectivo concesionado durante el 2018-2024 han sido el resultado de procesos de negociación horizontales entre las organizaciones de concesionarios y la Secretaría de Movilidad. Además, la implementación de estas políticas ha fortalecido la dinámica de la red de políticas de transporte público en la entidad para interacciones futuras.

Bajo la misma lógica, los objetivos planteados para la investigación son los siguientes:

Objetivo general

Explicar los cambios en la red de políticas en torno al transporte público concesionado colectivo (TCC) en la Ciudad de México a partir del estudio de los procesos de negociación entre las organizaciones de concesionarios y la Secretaría de Movilidad para la sustitución de unidades bajo el esquema de corredores y zonales, durante la administración 2018-2024

Objetivos específicos

- Describir la red de políticas del transporte público en la Ciudad de México.
- Describir el proceso de negociación entre organizaciones de transporte colectivo concesionado y la Secretaría de movilidad.
- Explicar los cambios en la red de políticas de transporte público en la Ciudad de México.

4. Marco conceptual

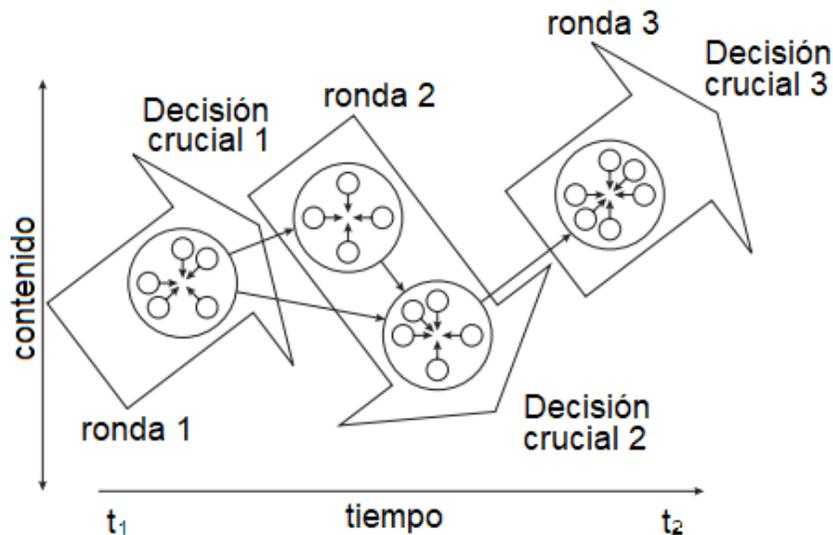
El enfoque de redes de políticas

De acuerdo con Hill y Hupe (2002), haciendo referencia al trabajo de Fritz Scharpf, la formulación e implementación de políticas públicas comúnmente son el resultado de un conjunto de interacciones entre actores con estrategias, intereses y objetivos diferentes. Tal consideración da lugar a las llamadas *redes de políticas*, que se conforman por actores diversos, tanto públicos como privados, que intercambian recursos en torno a un asunto en común.

En el enfoque de redes se considera que ningún actor posee todo el poder de decisión por sí sólo, que incluso el gobierno puede jugar un rol secundario (Adam & Kriesi, 2007) y que el uso del enfoque de arriba hacia abajo suele generar la resistencia de aquellos cuyos intereses no son tomados en cuenta (Koppenjan & Klijn, 2004). Por lo anterior, se vislumbra que la mejor alternativa para avanzar es mediante la cooperación entre las partes (Koppenjan & Klijn, 2004).

De acuerdo con Koppenjan y Klijn (2004), los actores de las redes de políticas dependen los unos de los otros para el cumplimiento de sus objetivos, por lo que actúan de manera estratégica, en una serie de intercambios llamados *juegos de políticas*, que dan como resultado las políticas públicas. Los juegos de políticas acontecen en rondas de interacciones entre los actores y concluyen con decisiones cruciales que ofrecen una solución temporal al problema de políticas, cuya definición y objetivos también pueden cambiar. En cada nueva ronda, de acuerdo con los resultados obtenidos, los actores involucrados cambian sus posturas, estrategias e interacciones. De esta manera, los juegos de políticas son procesos erráticos en los que el contenido de una determinada política cambia con el tiempo, tal como se esquematiza en la figura 9.

Figura 9. Esquematación del proceso errático de los juegos de políticas. Cada ronda da pie a una nueva decisión crucial que propicia el cambio de estrategias e interacciones de los actores involucrados.



Fuente: traducción del original de Koppenjan y Klijn (2004).

En lo que concierne al análisis de redes, un primer acercamiento desde este enfoque es el de la *Tipología de dos actores* propuesta por Adam y Kriesi (2007). De acuerdo con esta, según el tipo de interacción y la distribución del poder se distinguen diferentes índoles de relación (cuadro 3), así como de posibilidades y tipos de cambios de política (cuadro 4).

Cuadro 3. Tipología de red de políticas de dos actores.

		Tipo de interacción		
		Conflicto	Negociación	Cooperación
Distribución de poder	Concentrado	Dominio	Negociación asimétrica	Cooperación jerárquica
	Balanceado	Competencia	Negociación simétrica	Cooperación horizontal

Fuente: traducción del original de Adam y Kriesi (2007).

Cuadro 4. Potencial y tipo de cambio de política.

		Tipo de interacción		
		Conflicto	Negociación	Cooperación
Distribución de poder	Concentrado	Potencial moderado para cambio rápido	Potencial bajo a moderado para cambio incremental	Potencial bajo para cambio / Propensión a mantener el <i>statu quo</i>
	Balanceado	Potencial alto para cambio rápido	Potencial moderado a alto para cambio incremental	Potencial bajo a moderado para cambio / Propensión a mantener el <i>statu quo</i>

Fuente: traducción del original de Adam y Kriesi (2007).

Si bien la tipología de dos actores es útil, ya que permite tratar las interacciones individuales en una red de políticas, no atiende los cambios que acontecen en la red completa.

En esta dirección, una visión más amplia del enfoque de redes es la propuesta del *Análisis de incertidumbres en redes de políticas* de Koppenjan y Klijn (2004), viable para el estudio de múltiples actores y que cuenta con elementos operacionalizables empíricamente.

El análisis de incertidumbres se enmarca en el estudio de problemas sociales complejos. De acuerdo con Koppenjan y Klijn (2004), estos tienen su origen en la creciente dependencia entre las organizaciones, la desterritorialización y globalización de los asuntos, un entorno en el que los efectos de las externalidades son significativos, la pluralidad de valores, el cambio de relaciones jerárquicas por horizontales y el desarrollo de conocimiento y tecnología. De tal manera que las partes involucradas son incapaces de dar solución por sí solas a los problemas, especialmente haciendo uso de estrategias tradicionales, basadas en las jerarquías y la simple recopilación de información.

Ante la dificultad de abordar los problemas sociales complejos, Koppenjan y Klijn (2004) proponen el análisis de las incertidumbres que

comparten los actores de una red de políticas al abordar un problema social complejo. Las incertidumbres son asuntos cuyos efectos sobre la red de políticas son desconocidos en su totalidad, así juegan un papel crucial en el desarrollo de soluciones para la atención de los problemas complejos, ya que el funcionamiento de la red mejora en la medida en que dichos asuntos se aclaran para el conjunto de los actores (Koppenjan & Klijn, 2004). Sin embargo, es importante entender que en una red de políticas no existe un estado ideal de total certeza porque, al igual que las propias redes y los problemas que abordan, las incertidumbres están en constante cambio.

De acuerdo con los autores, en los problemas sociales complejos las incertidumbres son de tres tipos: (1) **sustanciales**, que son las relacionadas con contenidos fundamentales que interesan a los actores; (2) **estratégicas**, que se asocian con las tácticas de los actores para futuros juegos de políticas; e (3) **institucionales**, relativas a las reglas en uso individuales y compartidas por los actores. Los tres tipos de incertidumbres, así como sus fuentes y los posibles resultados de éstas en los juegos de políticas, se muestran en el cuadro 5.

Cuadro 5. Tipos de incertidumbres en el análisis de redes.

Tipo de incertidumbre	Fuentes de incertidumbres	Posibles resultados del juego de políticas
Sustancial	<ul style="list-style-type: none"> Diferentes percepciones del problema Información científica divergente 	<ul style="list-style-type: none"> No resolución de problema Resolución con medidas unilaterales Resolución con medidas coordinadas y compartidas
Estratégica	<ul style="list-style-type: none"> Impredecibilidad de las estrategias de las partes Naturaleza fragmentada de los juegos de política 	<ul style="list-style-type: none"> Posturas de los actores para interacciones futuras, que se pueden representar en las categorías: "ir solo", conflictiva, evasiva, cooperativa, facilitadora.
Institucional	<ul style="list-style-type: none"> Regímenes institucionales diferentes 	<ul style="list-style-type: none"> Modificación de relaciones, percepciones y orientaciones Desarrollo de lenguaje compartido

Fuente: elaboración propia con base en Koppenjan y Klijn (2004).

Además, los autores hacen énfasis en el rol de gerente de red, que puede ser cubierto por uno o más actores, de entes públicos o privados. Si bien la gerencia de red no controla la red en un sentido jerárquico o central, sí es responsable de estimular y mediar las interacciones entre los actores (Koppenjan & Klijn, 2004).

Marco de los siete elementos para la negociación

La negociación entre actores es un elemento relevante para la puesta en marcha de políticas públicas. Bardach (1977) reconoce que la negociación es uno de los principales procesos causantes de retrasos en la implementación de políticas públicas e identifica que la etapa de negociación es complicada porque para las partes involucradas resulta necesario aclarar las incertidumbres que podrían afectarlas de manera irreversible una vez ejecutada la intervención. Por su parte, Fuller (2013) reconoce que los conflictos entre las partes involucradas en los procesos de políticas pueden tener diferentes consecuencias en los resultados de las mismas. Además, indica que las estrategias de negociación deben ser seleccionadas de manera cuidadosa, según el contexto y el nivel de conflicto.

Por otro lado, la negociación resulta beneficiosa principalmente por su habilidad para solucionar desacuerdos —los cuales son comunes en el proceso de formulación de políticas—, además promueve la cooperación entre las partes, lo que contribuye a mejorar la efectividad de las políticas públicas (Fuller, 2013).

El llamado *Marco de los siete elementos* (Patton, 2005) es una aproximación conceptual útil para el análisis de los procesos de negociación, ya que integra siete aspectos precisos y claros que influyen en el resultado de toda negociación:

1. Intereses, entendidos como las necesidades que cada parte busca satisfacer.

2. Equidad y legitimidad, o la percepción de las partes de que la negociación se lleve de manera justa.
3. Relación, que aborda el trato que tienen las partes, desde el principio de la interacción hasta su conclusión.
4. Alternativas, entendidas como los posibles caminos que se proponen en caso de que la negociación falle, de tal manera que se reduzcan las afectaciones a las partes.
5. Opciones, que son los posibles acuerdos o modificaciones que se ofrecen dentro de la negociación, con la finalidad de que esta tenga éxito. A diferencia de las alternativas, las opciones no se enfocan en mitigar las afectaciones en caso de no alcanzar un acuerdo, sino en flexibilizar las posturas de los actores para facilitar la consecución de consensos.
6. Compromisos, o la forma en que se formalizan los acuerdos, a través de contratos o promesas, por ejemplo.
7. Comunicación, en la que se considera la forma y calidad de la transmisión de información entre las partes.

Si bien el marco teórico de los siete elementos proporciona una guía estructurada, la realidad de su aplicación es mucho más intrincada. Las dinámicas que surgen en la interacción entre los actores, los valores y las prioridades en juego, así como la incertidumbre que caracteriza a muchos escenarios de política pública, hacen que manejar todos estos elementos simultáneamente requiera de una gran habilidad y flexibilidad. El éxito en la negociación no depende sólo de conocer los principios fundamentales, sino de saber adaptarlos a las circunstancias cambiantes y a las particularidades de cada contexto (Patton, 2005).

Asimismo, las negociaciones en este ámbito están influenciadas por múltiples factores, tales como la representación de actores con valores divergentes, conocimientos controvertidos y creencias opuestas. En este sentido, no es sólo una cuestión de resolver diferencias, sino de encontrar

formas de comunicación y colaboración que permitan a los participantes generar confianza y un terreno común, aun cuando sus visiones del mundo sean distintas. Esta dificultad se ve agravada cuando las partes involucradas no se sienten seguras de que puedan confiar en los demás, lo que subraya la importancia de un proceso de mediación cuidadoso y bien planificado (Fuller, 2013).

Además, lograr un acuerdo efectivo y duradero en las políticas públicas exige que las negociaciones estén estratégicamente vinculadas al proceso de toma de decisiones más amplio, involucrando tanto a actores gubernamentales como no gubernamentales (Fuller, 2013).

5. Apartado metodológico

Marco analítico

La presente investigación aborda la negociación de los programas de modernización del TCC durante la administración 2018-2024 desde dos perspectivas: (1) la negociación entre la SEMOVI y las organizaciones del TCC, como uno de los procesos fundamentales para la implementación de dichos programas y (2) los impactos en la red de políticas en torno al transporte público de la CDMX.

Bajo esta lógica, realicé dos análisis complementarios haciendo uso de los elementos conceptuales descritos en el apartado anterior.

En primer lugar, para el análisis de los procesos de negociación, empleé los factores propuestos en el marco de los siete elementos de la negociación (intereses, equidad/legitimidad, relación, comunicación, alternativas, opciones y compromisos) y adicione el factor prácticas organizacionales, que durante el desarrollo del trabajo de campo resultó ser de suma importancia. Asimismo, incluí los atributos observables que se muestran en el cuadro 6.

Cuadro 6. Marco para el análisis de la negociación entre la SEMOVI y las organizaciones de concesionarios para la implementación de los programas de modernización del TCC durante la administración 2018-2024.

Factores	Atributo observable
Intereses	<ul style="list-style-type: none"> • Satisfacción de los intereses de las organizaciones de concesionarios • Satisfacción de los intereses de la SEMOVI
Equidad / legitimidad	<ul style="list-style-type: none"> • Balance en la consideración de las posturas de ambas partes
Relación	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de un trato respetuoso y abierto entre las partes • Idoneidad del personal de la SEMOVI para conducir la negociación
Comunicación	<ul style="list-style-type: none"> • Atención a situaciones particulares en conjunto • Canales de comunicación
Alternativas	<ul style="list-style-type: none"> • Rutas de acción alternativas para ambas partes en caso del fallo de la negociación
Opciones	<ul style="list-style-type: none"> • Acciones que demuestran la flexibilidad de ambas partes para modificar sus demandas con la finalidad de lograr acuerdos
Compromisos	<ul style="list-style-type: none"> • Formalización de acuerdos
Prácticas organizacionales	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación interna de la SEMOVI • Estructura de las organizaciones del TCC • Prácticas de tipo empresarial en las organizaciones del TCC

En segundo lugar, para el análisis de los cambios en la red de políticas, empleé como factores los tres tipos de incertidumbres propuestos por Koppenjan y Klijn (2004) para el análisis de redes de políticas: sustanciales, estratégicas e institucionales. Se decidió operacionalizarlo con apoyo de los atributos observables incluidos en el cuadro 7.

Cuadro 7. Marco para el análisis de los cambios generados en la red de políticas a partir de los programas de modernización del TCC durante la administración 2018-2024.

Factores	Atributo observable
Incertidumbres sustanciales	<ul style="list-style-type: none"> • Cambios en los medios de transporte <ul style="list-style-type: none"> ○ Relación tipo de guía-derecho de vía ○ Regularidad del servicio ○ Capacidad ofrecida ○ Frecuencia de servicio ○ Emisiones de gases contaminantes ○ Elementos para brindar un servicio seguro y de calidad • Viabilidad financiera de los nuevos corredores y zonales • Cobertura del transporte público
Incertidumbres estratégicas	Cambios en los comportamientos de los actores para interacciones futuras
Incertidumbres institucionales	<ul style="list-style-type: none"> • Cambios por la formalización de empresas del TCC <ul style="list-style-type: none"> ○ Mecanismos de control de las concesiones ○ Formalización del trabajo • Continuidad del enfoque adoptado durante esta administración para los programas de modernización del TCC

Recopilación de datos

Para la recopilación de información llevé a cabo diez sesiones de entrevistas semiestructuradas tanto grupales como individuales, con personas que intervinieron directamente en los procesos de negociación, de ambas partes: seis de la SEMOVI y cinco de las empresas conformadas del TCC, tal como se detalla en el cuadro 8. La selección de la muestra fue por “bola de nieve”; es decir, que la identificación y vinculación con las personas interlocutoras fue posible únicamente a partir de otros sujetos entrevistados.

La metodología empleada conlleva al menos tres fuentes de sesgo. Primero, la veracidad de la información obtenida de las entrevistas semiestructuradas depende de la percepción y buena fe de las personas interlocutoras. Segundo, la información compartida durante las entrevistas grupales se ve afectada por la interacción que existe entre las personas asistentes. Tercero, la selección de la muestra por bola de nieve plantea limitaciones para posteriormente hacer una triangulación de la información y

consecuentemente para la validez. En este caso, con la metodología empleada no fue posible establecer contacto con las personas que participaron en las negociaciones, y que sin embargo decidieron no formar parte de las empresas concesionarias que se conforman.

Cuadro 8. Detalles de entrevistas semiestructuradas realizadas.

Orden	Organización	Interlocutor(es)	Formato
1	SEMOVI	<ul style="list-style-type: none"> Ex subsecretario de transporte durante el periodo 2018-2021 	Virtual
2	SEMOVI	<ul style="list-style-type: none"> Subdirector de Operación y Proyectos del Transporte de Ruta Funcionaria "1" de la Subdirección de Operación y Proyectos del Transporte de Ruta responsable de las interacciones directas con la parte concesionaria Funcionaria "2" de la Subdirección de Operación y Proyectos del Transporte de Ruta responsable de las interacciones directas con la parte concesionaria 	Presencial
3	SEMOVI	<ul style="list-style-type: none"> Funcionaria "1" de la Subdirección de Operación y Proyectos del Transporte de Ruta responsable de las interacciones directas con la parte concesionaria Funcionario de la Subdirección de Operación y Proyectos del Transporte de Ruta responsable del apoyo jurídico en los proyectos de modernización del TCC 	Presencial
4	SEMOVI	<ul style="list-style-type: none"> Funcionaria "2" de la Subdirección de Operación y Proyectos del Transporte de Ruta responsable de las interacciones directas con la parte concesionaria 	Virtual
5	COTAXOMIL	<ul style="list-style-type: none"> Representante legal 	Presencial
6	COTAXOMIL	<ul style="list-style-type: none"> Socio 	Presencial
7	ABC	<ul style="list-style-type: none"> Representante legal 	Presencial
8	SEMOVI	<ul style="list-style-type: none"> Directora General de Licencias y Operación del Transporte Vehicular Subdirector de Operación y Proyectos del Transporte de Ruta Funcionaria "1" de la Subdirección de Operación y Proyectos del Transporte de Ruta responsable de las interacciones directas con la parte concesionaria Funcionaria "2" de la Subdirección de Operación y Proyectos del Transporte de Ruta responsable de las interacciones directas con la parte concesionaria 	Presencial
9	MIIT	<ul style="list-style-type: none"> Representante legal 	Presencial
10	MIIT	<ul style="list-style-type: none"> Representante legal Asesor 	Presencial

6. Resultados

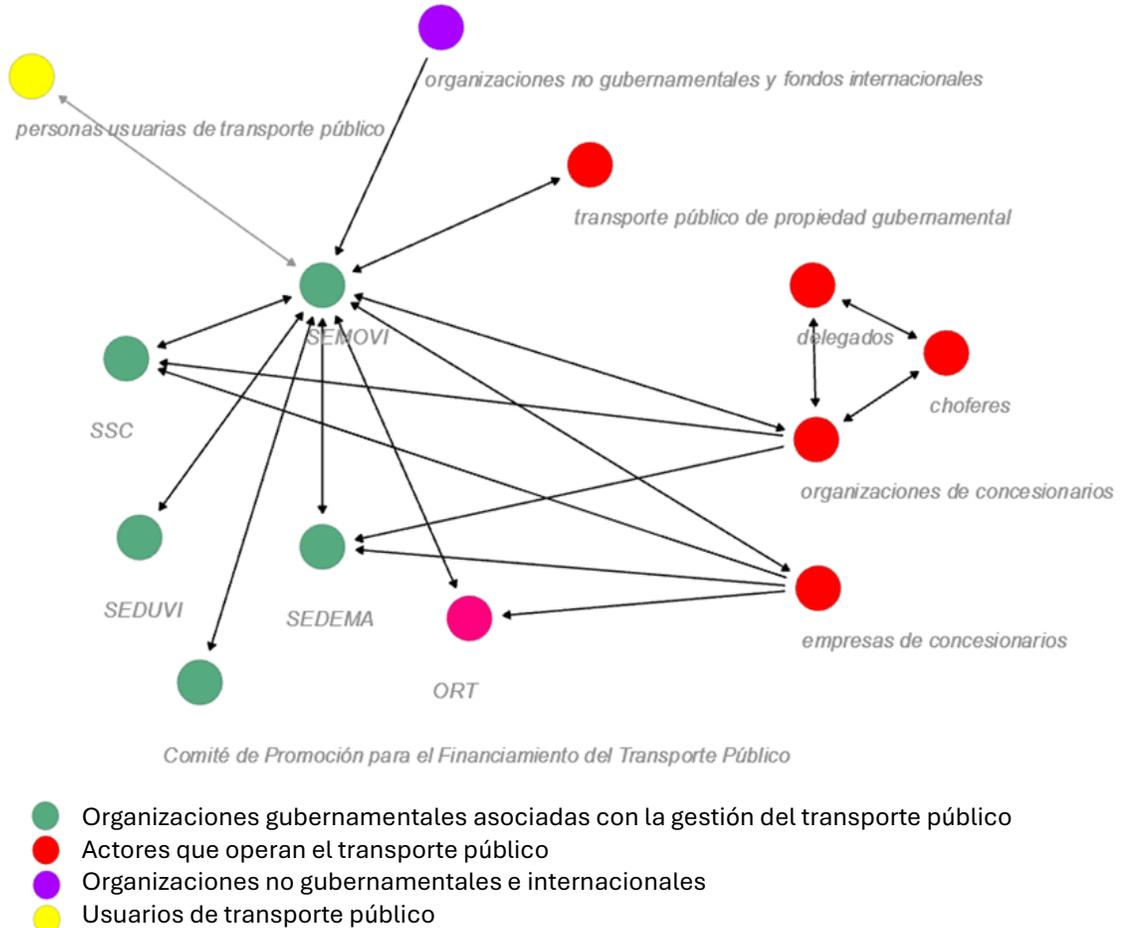
A continuación, se presentan y desarrollan los resultados de la investigación. Se parte de la descripción de la red de políticas del TP en la CDMX, es decir, de los actores y sus interacciones. Posteriormente se describe la negociación entre la SEMOVI y las organizaciones informales⁸ del TCC, cuestión que es parte fundamental de la implementación de los programas de modernización de este sistema de transporte. Finalmente, se describen los cambios en el estado de incertidumbres de la red de políticas.

Red de políticas del transporte público de la Ciudad de México

A partir de la revisión bibliográfica realizada y de las entrevistas a personas clave de ambas partes involucradas en la negociación que da lugar a la implementación de dichos programas, generé la red de políticas del transporte público en forma de grafo (figura 10). Bajo esta lógica, los nodos representan a los actores (o conjunto de actores), y los vértices representan la colaboración (unidireccional o bidireccional) entre ellos para la operación del transporte público.

⁸ Se entiende por organizaciones informales a aquellas conformadas por un conjunto de concesiones individuales, no constituidas como empresas.

Figura 10. Red de políticas del transporte público en la CDMX. Las flechas indican la dirección de cada interacción. El color gris de la interacción entre la SEMOVI y los usuarios del TP indica que estos últimos no son un grupo organizado.



Fuente: elaboración propia con el software Social Network Visualizer.

La red está constituida por cuatro conjuntos de actores: (1) organizaciones gubernamentales asociadas con la gestión del transporte público, (2) actores que operan el transporte público, (3) organizaciones no gubernamentales y fondos internacionales y (4) usuarios de transporte público.

El grupo de organizaciones gubernamentales asociadas con la gestión del TP está conformado por los siguientes actores:

La **Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México (SEMOVI)** es la autoridad en materia de movilidad, que entre otras cosas tiene la función de

regular y planear el TP en la ciudad, con un enfoque de protección medioambiental y de seguridad (Ley de movilidad de la Ciudad de México, 2014). En este sentido, la SEMOVI funge el rol de gestión de la red de políticas del TP y tiene como intereses principales garantizar el funcionamiento del transporte público, así como desarrollarlo para hacerlo menos contaminante y brindar un mejor servicio.

La **Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México (SEDEMA)** es la autoridad en materia medio ambiental. Esta se coordina con la SEMOVI con el objetivo de impulsar alternativas de movilidad que reduzcan el uso de vehículos particulares (Ley Ambiental de la Ciudad de México, 2024), tales como el desarrollo del TP. Además, cuenta con facultades para limitar la circulación de vehículos automotores a través de la verificación obligatoria de emisiones⁹. La SEDEMA tiene el interés de desarrollar sistemas del TP menos contaminantes y de mecanismos de vigilancia de las emisiones.

El **Organismo Regulador de Transporte de la Ciudad de México (ORT)** es un organismo público descentralizado sectorizado a la SEMOVI. Se ocupa de la planeación, regulación y supervisión de los servicios de corredores y zonales que no son Metrobús (Aviso por el cual se da a conocer el estatuto orgánico del organismo regulador de transporte, 2021). La **Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México (SSC)** tiene como una de sus atribuciones la vigilancia para el cumplimiento de las reglas de tránsito (Ley de movilidad de la Ciudad de México, 2014), que incluye a las unidades del TCC. Tanto esta última como el ORT buscan mejorar los mecanismos para el monitoreo del TCC.

El **Comité de Promoción para el Financiamiento del Transporte Público**, a cargo del Fondo de Promoción para el Financiamiento del Transporte Público (FIFINTRA), se coordina con la SEMOVI para la ejecución de programas de financiamiento para el mejoramiento del parque vehicular e

⁹ Como se menciona en <https://sedema.cdmx.gob.mx/programas/programa/verificacion-vehicular>

infraestructura del TCC (Aviso por el que se dan a conocer las reglas de operación del fideicomiso para el Fondo de Promoción para el Financiamiento del Transporte Público, 2021). En este sentido, su interés es que los programas de modernización del TCC se implementen adecuadamente con los recursos aportados a través del FIFINTRA.

La **Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI)** se coordina con la SEMOVI para llevar a cabo la planeación urbana de la Ciudad de México en materia de movilidad. De tal manera, el interés de la SEDUVI en el TP es que responda a la política de desarrollo urbano, que busca la sostenibilidad.

Por otro lado, el grupo de actores que operan el TP está conformado por los siguientes actores:

Las **organizaciones de concesionarios** agrupan a dueños de concesiones individuales para proveer el servicio de transporte público colectivo en microbuses o autobuses. Estas organizaciones emplean informalmente a **choferes** para conducir las unidades y **delegados** que apoyan en la logística del servicio. Asimismo, su interés es el de continuar brindando el servicio del TP que les garantice ingresos, para lo cual deben considerar las condiciones laborales, técnicas y políticas.

Las **empresas de concesionarios** son el resultado de los programas de modernización del TCC cuyo interés es aumentar el ingreso que perciben al proveer el servicio. Para esto deben cumplir con los requisitos para mantener sus concesiones.

El **TP de propiedad gubernamental** incluye al Metro, STE y RTP. Su interés en el desarrollo del TP es mantener las condiciones que los dotan de estabilidad presupuestal y laboral. Al estar subsidiados, su beneficio por el desarrollo de otros sistemas de transporte radica únicamente en que eventualmente estos pueden reducir una potencial sobredemanda.

Un cuarto grupo son las **organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales**, tales como el Banco Mundial, fundaciones Shell, fundación Hewlett, Instituto de Políticas para el Transporte y Desarrollo

(ITDP) y el World Resources Institute (WRI), los cuales han jugado papeles importantes para el desarrollo del transporte público en la CDMX (por ejemplo, para la línea 1 del MB (Munguía, 2023)). El interés de estos organismos es el de impulsar sus agendas, comúnmente a través del apoyo técnico y el financiamiento de proyectos. No se ha identificado qué organizaciones de este tipo participan en las políticas de modernización del TCC durante el periodo estudiado.

El último grupo son las **personas usuarias de transporte público**, que no forman parte de una organización formal, pero que colaboran indirectamente en el desarrollo del TP, a partir de la comunicación bidireccional con la SEMOVI, a través de cuatro canales de comunicación: redes sociales, correo electrónico, teléfono y el servicio de atención ciudadana LOCATEL¹⁰.

En cuanto a las interacciones de la red, algunas de las más relevantes para el análisis de los programas de modernización del TCC son las que acontecen entre la SEMOVI, el ORT y la SSC, tanto con las organizaciones como con las empresas de concesionarios.

La **interacción SEMOVI-organizaciones de concesionarios** es bidireccional. En su labor cotidiana, ambas instancias comparten información respecto a las concesiones y las unidades para su operación bajo el esquema “hombre-camión”. Además, la interacción se intensifica durante la implementación de los programas de modernización del TCC, ya que constantemente se comparte información y documentación de los programas, tanto para la actualización y regularización de las concesiones como para la conformación de empresas. Por su parte, la **interacción SEMOVI-empresas concesionarias** conlleva el intercambio de unidades obsoletas por recursos económicos, así como información de la empresa misma y de la operación. Además de las diferencias en los recursos que se comparten, la interacción que se lleva a cabo con las empresas es posiblemente más confiable y directa

¹⁰ Información obtenida de la cuenta oficial de X de la SEMOVI: <https://x.com/LaSEMOVI>

que con las organizaciones, pues en las primeras existen registros detallados del padrón vehicular, así como estructuras y prácticas organizacionales presumiblemente más formales.

La **interacción organizaciones concesionarias-ORT** no es posible porque no existen mecanismos ni padrones confiables acerca de las concesiones, unidades y operadoras de la parte concesionaria. Contrastantemente, la **interacción unidireccional empresas concesionarias-ORT** es sólida, pues el organismo descentralizado lidia con estructuras únicas que le proveen de información confiable y actualizada que facilita la supervisión, control administrativo, regulación y planeación de los sistemas de corredores y zonales.

De manera semejante, la **interacción empresas concesionarias-SSC** es potencialmente mucho más fuerte que la **interacción organizaciones concesionarias-SSC**, aunque paradójicamente menos necesaria. Las nuevas empresas de corredores y zonales tienen la obligación de mantener datos provenientes de sistema de posicionamiento global y cámaras de video de circuito cerrado, que en principio facilitarían la vigilancia de las unidades por parte de la SSC. No obstante, esta labor se traspasa en gran medida a las propias empresas y al ORT.

Descripción y análisis del proceso de negociación

El proceso de negociación entre la SEMOVI y las empresas de concesionarios comienza por iniciativa de la SEMOVI, a partir de la comunicación del proyecto a las organizaciones del TCC. A partir de este momento se llevan a cabo una serie de interacciones que culminan en acuerdos que se formalizan con la publicación por parte de la SEMOVI de una serie de documentos, tales como el estudio de oferta y demanda, los programas de sustitución de unidades y la

declaratoria de necesidad del servicio, así como de otros lineamientos y avisos auxiliares al proceso¹¹.

De manera paralela, se celebran asambleas internas de las organizaciones de concesionarios en las que se negocian temas respecto a la conformación de las empresas. Aunque estas negociaciones no son el objeto de estudio de la presente investigación, son de suma relevancia para la concreción de los proyectos, ya que si no se logran acuerdos internos que permitan la extinción de las concesiones individuales y la chatarrización de las unidades a cambio de bonos, no es posible conformar empresas del TCC, tanto por razones políticas como económicas.

A continuación, se consolidan las empresas y se procede a la adquisición de las unidades con apoyo de los recursos del FIFINTRA y créditos. A partir de este momento las empresas quedan con la responsabilidad de continuar pagando los créditos y de completar la entrega de las unidades a chatarrizar, debidamente documentadas, a cambio de las cuales se les entregó el beneficio.

Una vez descrito el proceso general, procedo al análisis de la negociación mediante los factores que se discutieron en el apartado metodológico, como se describe a continuación.

Intereses

Aunque los intereses de ambas partes no fueron explicitados durante las entrevistas, estos fueron deducidos durante las mismas: por un lado, la SEMOVI, a raíz de la propia agenda de la Jefatura de Gobierno de la CDMX durante la administración a cargo de Claudia Sheinbaum¹² tiene la encomienda

¹¹ Como ejemplo de esto puede consultarse la lista completa de publicaciones para la conformación del zonal Culhuacanes en: <https://www.semovi.cdmx.gob.mx/programas-de-mejora-del-transporte-publico/servicio-zonal-culhuacanes>

¹² Claudia Sheinbaum ha mostrado determinación por mejorar el TCC desde que fungió como secretaria del medio ambiente del Distrito Federal durante la administración 2000-2006, en la que impulsó el desarrollo del sistema MB en la CDMX, aun en contra de la agenda del jefe de gobierno (Munguía, 2023).

de transformar la movilidad en la ciudad, a partir de la modernización y formalización de los sistemas de transporte público para reducir los efectos nocivos medioambientales, proveer un mejor servicio y facilitar futuras interacciones con el gremio de transportistas. Por el otro lado, las organizaciones del TCC tienen como interés principal mantener o mejorar los ingresos de las personas dueñas de las concesiones, y buscan modernizar sus unidades por las dificultades operativas y costos que representan la obsolescencia de las mismas.

Tomando en cuenta que las negociaciones concluyeron con la consolidación de empresas del TCC que, entre otras cosas, brindan el servicio con operadores capacitados y con unidades menos contaminantes de mayor capacidad, podemos considerar que en los casos estudiados la SEMOVI logró parcialmente el cumplimiento de sus objetivos. Por su parte, las partes transportistas sustituyeron sus unidades y recibieron nuevas concesiones que garantizan su exclusividad para brindar el servicio. Si bien lo obtenido no garantiza la sostenibilidad financiera de las empresas, ya que esto excede las atribuciones de la SEMOVI y el alcance de los programas de modernización, sí representa un impulso significativo para que se logre.

Entonces, podemos considerar que a partir de la negociación para la modernización del TCC se han satisfecho de manera razonablemente adecuada los intereses de ambas partes, en los casos de ABC, COTAXOMIL y MIIT, que son parte de los ocho (de once) proyectos que se implementaron exitosamente, al momento de realizar la presente investigación. No obstante, es fundamental para ambas partes anticipar los cambios en los intereses para las siguientes interacciones. Para la SEMOVI, contemplar por ejemplo un posible deseo de expansión de las ahora empresas. Para estas últimas, las visiones respecto a movilidad de las administraciones siguientes.

Equidad / legitimidad

La parte concesionaria expresó que en un primer momento no se tenía plena confianza en la SEMOVI y que era de esperarse que esta actuara de manera autoritaria para implementar los programas de modernización, sin embargo, conforme avanzó el proceso, la percepción se fue modificando.

Según los testimonios de ambas partes, la Secretaría actuó desde el inicio con respeto y tomando en cuenta las posturas de las organizaciones del TCC, lo cual condujo a la aceptación del proyecto por parte de la mayoría de las personas que integraban los grupos concesionarios y aumentó la disposición a colaborar.

La SEMOVI estableció reglas claras y transparentes para las diferentes etapas del proceso que favorecieron la legitimidad de las autoridades y sus programas. Uno de los ejemplos más claros de ello son los lineamientos para la selección de unidades nuevas, que contrastaban con los de la administración anterior, en donde se requería la compra de unidades de marca DINA que se vendían a sobreprecio, según declara el subdirector de operación y proyectos del transporte de ruta. Además, hubo equidad en el sentido de que también las organizaciones de concesionarios pudieron establecer condiciones, particularmente respecto al proceso de selección de unidades y el uso de trampas de partículas, tal como se aborda más adelante en el apartado de opciones.

Otros ejemplos son los resultados de los estudios de oferta y demanda en donde se incluían el número de unidades nuevas requeridas, los lineamientos de los programas de modernización del TCC y los requisitos para la actualización de datos de las concesiones y unidades. Durante la investigación, la SEMOVI declaró haber publicado y compartido con las organizaciones del TCC toda esta información. Por su parte, los interlocutores del lado concesionario mencionaron que les fue posible cumplir con los procesos debido, en parte, a la comunicación continua y clara con la Secretaría.

Respecto a la legitimidad, los interlocutores de la parte concesionaria reconocen que la SEMOVI desempeñó una labor adecuada en cuanto a atención y seguimiento durante las diferentes etapas de los procesos. Según lo que narraron, los programas de modernización del transporte público han mejorado en cuanto a la participación de los actores concesionarios, a quienes se les acompaña y escucha durante la implementación del programa. Además, aunque consideran que la SEMOVI ha sido rigurosa en cuanto a la actualización de los datos de las concesiones y unidades, reconocen que lo ha hecho con acompañamiento y flexibilidad para que efectivamente se obtengan los bonos necesarios de chatarrización. En este mismo sentido, parece haber cierto reconocimiento a la labor del gobierno de la ciudad en general, pues en una conversación informal acerca de las recientes obras para la rehabilitación del Canal Nacional y del trolebús elevado en la alcaldía Iztapalapa, el representante de ABC mencionó “honor a quien honor merece”, en referencia a la jefatura de gobierno del periodo en curso.

Relación

La relación entre las partes involucradas en las negociaciones está directamente asociada con el desarrollo de la confianza que se abordó en el apartado de equidad. Según lo descrito por todas las personas funcionarias de la SEMOVI y los representantes legales de las empresas del TCC, que fungieron como interlocutores para la investigación, este fue un elemento clave para la implementación de los programas de modernización.

El subdirector de operación y proyectos del transporte de ruta de la SEMOVI menciona que al inicio de la administración las organizaciones del TCC desconfiaban de la Secretaría y de los programas de modernización, a tal grado que ninguna quería llamarse “corredor”, dado que algunos de estos tipos de proyectos, de administraciones anteriores, habían fracasado. Entonces, el simple hecho de que entre 2018 y 2024 se hayan implementado

varios proyectos de esta índole, da una idea del cambio en la relación entre las autoridades y los concesionarios.

En este sentido, se dice que durante la implementación de los programas de modernización, la SEMOVI propició diálogos respetuosos y abiertos a todas las personas dueñas de concesiones que fueran relevantes para cada uno de los proyectos.

Además, la SEMOVI contó con un grupo de “asesores en campo” para la atención directa a las organizaciones del TCC durante el proceso. Especialmente para la difusión del programa, acompañamiento durante las sesiones de diálogo internas, actualización de los datos de las concesiones y unidades, así como para la revisión vehicular. Durante el proceso de investigación, tuve la oportunidad de entrevistar a dos de estas funcionarias. Ambas tenían formación profesional en ingeniería de tránsito y, de acuerdo con mi percepción, ellas cuentan con habilidades de comunicación, apertura al diálogo, disposición a la colaboración y una actitud amable.

Una situación que aporta para el análisis del factor de la relación es la descrita por el representante legal de la empresa ABC, concesionaria del servicio zonal Culhuacanes. De acuerdo a su versión, en el momento de comenzar operaciones el 7 de octubre de 2023, se tenía miedo de que se diera alguna situación de riesgo para sus operadores y unidades, dado que hubo amenazas de algunas de las personas que no se integraron al proyecto porque sus respectivos líderes no resultaron electos como representantes de la nueva empresa, según narra el representante de ABC. Sin embargo, tal como lo describió con agrado, en ese momento se contó con el apoyo presencial de varias personas funcionarias de la SSC y de la SEMOVI, incluyendo al secretario de movilidad Andrés Lajous, quien le dijo “lo que se hace bien, hay que defenderlo bien”.

Otro elemento interesante, respecto a la relación entre las partes, es que tanto los funcionarios de la Subdirección de Operación y Proyectos del Transporte de Ruta como los representantes legales de las empresas

concesionarias se refieren los unos a los otros con un tono de respeto y, hasta cierto de punto cercanía, incluso en ocasiones utilizan su nombre de pila.

Comunicación

En armonía con el tema de la relación, es evidente que durante y después de la implementación de los programas de sustitución de unidades, ha existido una comunicación cercana. En este sentido, pude constatar que existen canales de comunicación directos a través de la plataforma Whatsapp, entre las personas funcionarias de la Subdirección de Operación y Proyectos del Transporte de Ruta y los representantes legales de las empresas.

Asimismo, las personas funcionarias describieron que cuando era necesario asistían de manera presencial a quienes integraban las organizaciones del TCC, ya fuera para brindar información, darles seguimiento a los procesos de regularización de las concesiones de los microbuses o para apoyar en sus reuniones internas.

Alternativas

Tal como reconoció el personal de la SEMOVI, no se plantearon rutas de acción alternativas en caso de fracasar la negociación para la modernización de unidades del TCC. Esto quiere decir que ante el fracaso de las negociaciones, no se podría avanzar de otra manera y, una vez rechazados los proyectos, la operación de las rutas por parte de las organizaciones de concesionarios continuaría sin modificaciones. De haber sucedido esto, dependiendo del caso, la SEMOVI se hubiera visto en dificultades para impulsar medidas de modernización del TCC.

Lo anterior aconteció en el caso del zonal Tlalpan Centro, que hasta la fecha de elaboración de la presente investigación no ha sido concretado y cuya declaratoria de necesidad¹³ sigue abierta, debido a que no se lograron

¹³ Disponible en: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/c6c7547d0eec7ffe75c60193fd3f4997.pdf

acuerdos entre las organizaciones de concesionarios para la consolidación de una empresa. La falta de alternativas en este caso ha generado una situación difícil de sobrellevar, ya que si una empresa externa estuviera interesada en ofrecer el servicio, tendría complicaciones económicas, por la falta de bonos de chatarrización, así como por la oposición de las organizaciones de concesionarios que aún brindan el servicio en la zona.

Aunque como tal no existieron alternativas, durante la administración 2018-2024 se usó un mecanismo para el retiro voluntario de unidades a cambio de una compensación monetaria. Dicho mecanismo, que tuvo el objetivo de evitar la sobreoferta del servicio (por ejemplo, en la ruta 88 Cuauhtepac) podría servir como una alternativa en otras negociaciones. Sin embargo, requiere de una inversión adicional por parte del gobierno.

Opciones

Como se abordó anteriormente, los intereses de la SEMOVI y las organizaciones de concesionarios podían satisfacerse razonablemente bien a partir de la sustitución de unidades, sin embargo, durante las negociaciones la SEMOVI tuvo que flexibilizar su postura inicial y ofrecer opciones para llegar a acuerdos, tales como las que se mencionan a continuación.

Según los interlocutores de la empresa COTAXOMIL, un impedimento para la conformación del corredor Taxqueña-Xochimilco-Milpa Alta fue que en la primera convocatoria únicamente se contemplaron la sustitución de unidades de tipo microbús, a pesar de que ellos contaban con autobuses con más de diez años en operación que habían comprado con el apoyo de los programas de sustitución anteriores. Como estas unidades no cumplían con los requisitos para participar por bonos de chatarrización, la respuesta de la SEMOVI fue la flexibilización de sus criterios para una siguiente convocatoria, en la que también se contemplaran vehículos de tipo autobús.

En este mismo sentido, el corredor División del Norte-Vértiz, contemplaba cuatro recorridos largos y poco rentables que no eran viables

mantener en su totalidad. La solución ante esta situación fue permitir a la empresa CODIVERSA el uso de vagonetas que sirvieran como alimentadoras de los trayectos principales, como lo describe el subdirector entrevistado.

Otro ejemplo de la flexibilización de la postura de la SEMOVI es el del mecanismo para la selección de nuevas unidades. En primera instancia se planteó elegir las unidades mediante subastas inversas, en las que las empresas proveedoras de autobuses compitieron a través de sus precios para lograr la venta de las unidades. Tal procedimiento llevó a la adquisición de unidades de la marca Foton para el zonal Azcapotzalco y tentativamente para los zonales de Tlalpan y Xochimilco Centro¹⁴ (aún inconclusos). Según mencionó el representante de la empresa ABC, ellos y otras organizaciones se opusieron a la subasta inversa porque no estaban familiarizados con la marca ganadora, además de que por una diferencia de precio, menor a \$200,000, podían adquirir unidades de la marca Mercedes Benz, en la que tenían plena confianza. En este contexto, el mecanismo de subasta inverso fracasó y a las empresas se les permitió adquirir unidades de cualquier armadora, siempre y cuando cumplieran con los requisitos técnicos especificados por la SEMOVI. En última instancia, los autobuses que se adquirieron fueron de la marca Mercedes Benz¹⁵.

Finalmente, el subdirector de operación y proyectos del transporte de ruta comentó que a partir del diálogo con los concesionarios y los estudios financieros, se tuvo que descartar la exigencia del uso de trampas de partículas en los nuevos vehículos debido a su alto costo. Además, la decisión se sustentó en la inexistencia de estándares de la Secretaría del Medio Ambiente para estos componentes. No obstante, aunque esta situación facilitó

¹⁴ Disponible en: <https://www.semovi.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/ti-200623>

¹⁵ Como lo muestra el convenio de adhesión voluntaria a la acción social “Programa de sustitución de unidades con 10 o más años de antigüedad que prestan el servicio de transporte de pasajeros público colectivo concesionado clasificado como ruta para conformar el servicio zonal Culhuacanes”, disponible en: <https://www.semovi.cdmx.gob.mx/storage/app/media/FIFINTRA/6.%20Contratos%20y%20convenios/2023/SERVICIO%20ZONAL%20CULHUACANES.pdf>

la concreción de los proyectos, tiene implicaciones medioambientales, ya que dichos filtros son una de las características más importantes para la reducción de emisiones del estándar EURO V que fue requerido. Ni la SEMOVI ni las empresas concesionarias tienen una estimación de los beneficios ambientales de la sustitución de unidades, pero ambas asumen que los hay debido al cambio por sistemas mucho más recientes.

Acuerdos

Al tratarse de negociaciones propiciadas y dirigidas por el gobierno de la CDMX, ha existido la necesidad de formalizar los acuerdos de las negociaciones de manera oficial. En este sentido, durante la administración 2018-2024, se han publicado en el sitio web de la SEMOVI los documentos resultantes de los principales acuerdos logrados durante las negociaciones: actas de la constitución de las empresas; convenios y compromisos con FIFINTRA para la entrega de bonos de chatarrización; minutas de las reuniones con el personal de la Secretaría en donde se establecen los pasos siguientes; características de las unidades que se adquirirían; procesos de regularización de las unidades que se sustituirán; declaratorias de necesidad en las que se especifican los trayectos de los nuevos servicios, así como múltiples convocatorias de los programas de modernización que respondieran a los tiempos y necesidades de las organizaciones.

Al respecto, el representante de la empresa ABC destaca que el fácil acceso a dichos documentos es algo sin precedentes, cuestión que favorece la comunicación interna y entre las organizaciones. Además, menciona que estos recursos son de gran valor ante la desinformación que existe dentro del gremio, lo que propicia el rechazo de los programas entre algunas personas dueñas de concesiones. De hecho, él mismo asegura que constantemente invita a sus colegas a consultar esta información.

Prácticas organizacionales

Durante las negociaciones entre la SEMOVI y las diferentes organizaciones del TCC, las formas de organización de ambas partes jugaron un papel crucial. Por un lado, según la percepción del ex subsecretario de transporte, la directora general de licencias y operación del transporte vehicular y el subdirector de operación y proyectos del transporte de ruta, la coordinación de esta última área con las direcciones a cargo de las finanzas y de la planeación se llevó a cabo de una manera muy ágil, lo que permitió que las acciones que corrían por parte de la Secretaría acontecieran relativamente rápido.

En contraste, según concuerdan todas las personas funcionarias de la SEMOVI y los representantes legales de las empresas ABC, COTAXOMIL y MIIT, las etapas más extensas y complicadas fueron las correspondientes a las negociaciones que tomaron lugar en las asambleas internas de las organizaciones del TCC, en las que se acuerdan asuntos clave para la conformación de las nuevas empresas, tales como la posiciones que asumirán en las empresas las personas concesionarias.

Es importante tomar en cuenta que los proyectos buscan integrar en empresas formales a diferentes organizaciones concesionarias que tienen en común partes de los trayectos o zonas en las que operan; en este sentido es comprensible que en las asambleas existan tensiones entre los diferentes liderazgos. En algunos casos, como el del corredor Taxqueña–Xochimilco–Milpa Alta, la diversidad de liderazgos ha representado un reto razonablemente manejable, pero en otros ha sido una barrera clave para la implementación de los programas, tal como ha acontecido en cuatro ocasiones:

Inicialmente, el zonal Culhuacanes buscaba integrar a las rutas 12, 84 y 91. Sin embargo, el entonces líder de la ruta 12 y ahora representante legal de ABC menciona que la empresa se constituyó sin el apoyo de la ruta 84. Esto aconteció porque dicha organización no aceptó la elección del representante legal de la nueva empresa, en la cual el interlocutor resultó ganador. En respuesta, los integrantes de la ruta 84 crearon grupos de choque y

promovieron amparos. De acuerdo con la información compartida, una vez agotados estos recursos legales, se les planteó la compra de sus unidades para que la empresa obtuviera los bonos de chatarrización faltantes y así evitar problemas financieros.

En el caso del zonal Cuauhtémoc, persiste un conflicto con la ruta 18 que aún se mantiene en operación gracias a que ha promovido recursos legales que aún no se han resultado, aunque según describe el interlocutor de MITT, esto no ha representado una limitación importante para el servicio.

Por su parte, el subdirector de Operación y Proyectos del Transporte de Ruta ha mencionado que en los corredores Tlalpan y Xochimilco–Centro, la división de liderazgos ha imposibilitado los acuerdos internos para la conformación de empresas.

Por otro lado, la existencia previa de prácticas de tipo empresarial dentro las organizaciones del TCC también fue descrito como un factor sumamente importante para facilitar la negociación y concretar la implementación de los programas en general.

De acuerdo con el ex secretario de transporte y el subdirector entrevistado, el zonal Cuauhtémoc ha sido uno de los proyectos más ágiles porque antes de la conformación de la empresa MITT, se llevaba una gestión de tipo empresarial, atribuible parcialmente al liderazgo del ahora representante legal y su asesor, cuyas profesiones son las de contador y economista, respectivamente. Estos últimos mencionan que dichas prácticas organizacionales les han permitido contar con evidencia para contrarrestar demandas judiciales promovidas por personas que aseguraron trabajar para la organización de concesionarios, quienes buscaban sacar provecho de la recién conformada empresa.

De manera similar, las empresas ABC y COTAXOMIL declararon no haber tenido situaciones administrativas significativamente problemáticas para cumplir con los requisitos para la entrega de los bonos de chatarrización, ya que contaban con un buen registro y control de las concesiones que operaban.

Sin embargo, de acuerdo con lo narrado por el personal de la Subdirección de Operación y Proyectos del Transporte de Ruta, este no fue el caso en todas las implementaciones porque era común que durante las revisiones físicas y documentales de las unidades se encontraran irregularidades que, en caso de no ser atendidas, bloqueaban la entrega de los bonos de chatarrización. Algunas de estas situaciones eran que las concesiones no pertenecían a las mismas personas que las presentaban y que las unidades no coincidían con las que aparecían en la concesión.

Al respecto, el representante legal de la empresa MOVIN mencionó en dos ocasiones diferentes que los trámites de regularización de algunas unidades aún ocupaban la mayor parte su tiempo, por lo que no me fue posible entrevistarlos.

Análisis de los cambios en la red de política

Como se mencionó en la descripción de la red, coexisten dos tipos de actores del TCC: las organizaciones que agrupan concesiones individuales y las empresas formales. La transición progresiva entre el esquema de operación “hombre-camión” hacia el esquema empresarial ha representado cambios directos en la red de políticas del TCC en torno a dos conjuntos de interacciones:

1. Entre las organizaciones del TCC y las dependencias gubernamentales
2. Entre las empresas de concesionarios y las dependencias gubernamentales.

El primer tipo de interacción es débil, en el sentido de que bajo el esquema “hombre-camión”, en el que operan múltiples concesiones individuales, la SEMOVI carece de mecanismos de supervisión y regulación efectiva para este servicio (SEMOVI, 2019a). El segundo tipo de interacción es más fuerte porque provee a la Secretaría de un mayor control sobre las

concesiones otorgadas y su operación porque lidia con empresas formalmente constituidas que son sujetas de obligaciones legales.

Entonces, conforme se extiende la política de modernización de unidades en la ciudad, las interacciones del primer tipo son sustituidas por las del segundo, dando lugar a cambios en la red de políticas del TP que trascienden a estas dos interacciones.

A continuación, se lleva a cabo el análisis de los cambios en la red de políticas del TP haciendo uso del concepto de incertidumbres, que son de tres tipos: sustanciales, estratégicas e institucionales.

Incertidumbres sustanciales

Un atributo observable respecto a incertidumbres sustanciales, que además concierne a todos los actores de la red de políticas con excepción de los sistemas del TP de propiedad gubernamental, son los cambios en los medios de transporte, que a su vez ha podido ser caracterizado en esta investigación a través de seis elementos:

En primer lugar, se puede hablar de la relación tipo de guía-derecho de vía. En este caso, por sí mismos los programas de modernización de unidades no aportan ningún cambio en este sentido, ya que se mantiene un derecho de vía tipo A¹⁶ y una tecnología de guía libre.

En segundo lugar, se encuentra la regularidad del servicio, entendida como la uniformidad en las salidas de las unidades (Molinero & Sánchez Arellano, 1997). Al respecto, se puede mencionar que al recibir las nuevas concesiones, las empresas se ven obligadas a proveer un servicio con regularidad en sus salidas y, que a partir de la intervención, las autoridades cuentan con mayores capacidades para garantizarlo.

En tercer y cuarto lugar se encuentran la capacidad ofertada diariamente, entendida como el número de plazas ofrecidas en este periodo (Molinero &

¹⁶ Derecho de vía tipo A: cuando la superficie por la que se circula es compartida (Molinero & Sánchez Arellano, 1997)

Sánchez Arellano, 1997), y la frecuencia de servicio, es decir, la cantidad de vehículos en servicio durante un periodo de tiempo (Molinero & Sánchez Arellano, 1997). Bajo el esquema hombre-camión, tanto la capacidad ofertada como la frecuencia del servicio dependen de las decisiones que toman las organizaciones del TCC con base en sus intereses y prácticas, que en gran medida responden a las decisiones y disponibilidad de los actores individuales, tales como los choferes y quienes poseen las concesiones. En contraste, bajo el esquema empresarial, se cuenta con estudios técnicos que determinan las necesidades particulares del servicio¹⁷, mismas que están obligados a cumplir quienes adquieren la concesión.

El quinto punto es el nivel de emisiones de gases contaminantes. Como se mencionó con anterioridad, en 2018 el transporte público, particularmente el TCC obsoleto, era responsable de una significativa parte de las emisiones de GEI y otras partículas contaminantes (SEMOVI, 2019a); sin embargo, una de las características técnicas que deben cumplir las nuevas unidades del TCC es contar con tecnología Euro V¹⁸ o mayor¹⁹. Cabe mencionar que el estándar Euro V no es el más avanzado en término de niveles de emisiones, además las empresas no están obligadas a adquirir las trampas de partículas ni a usar diesel ultra bajo en azufre, los cuales son necesarios para garantizar el nivel de emisiones establecidos por los estándares EURO. A pesar de que ambas partes consideran que el cambio representa una opción costeable que reduce

¹⁷ Un ejemplo de esto puede verse en la Declaratoria de Necesidad para la prestación del Servicio de Transporte de Pasajeros Público Colectivo en la modalidad de Servicio Zonal “Culhuacanes”, publicada en la Gaceta Oficial de la CDMX el 15 DE FEBRERO DE 2023, disponible en:

https://www.semovi.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Servicios_zonales/Culhuacanes/1.%20Publicaciones/Declaratoria_de_Necesidad_Culhuacanes.pdf

¹⁸ Refiere a las normativas europeas sobre emisiones para vehículos comerciales.

¹⁹ Como se puede constatar en el “Aviso por el que se establecen las características técnicas que deberán cumplir los vehículos tipo autobús destinados al Servicio de Transporte de Pasajeros Público Colectivo Concesionado en la Ciudad de México, para su sustitución obligatoria”, publicado en la Gaceta Oficial de la CDMX el 27 de octubre de 2022, disponible en:

https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/c5818a79704c6238a348ee9cd1aad374.pdf

sustancialmente las emisiones contaminantes, en comparación con los motores de los microbuses y autobuses que tienen más de diez años de operación en la CDMX, no se cuenta con un análisis experto y detallado acerca de los impactos medioambientales, lo cual es una importante fuente de incertidumbre.

El sexto punto propuesto refiere a los elementos para brindar un servicio seguro y de calidad. Mientras que en el esquema “hombre-camión” estos son prácticamente inexistentes, en el esquema empresarial son requisitos mínimos el tener un sistema de posicionamiento global, cámaras de video de circuito cerrado, espacio para el sistema de peaje, extintor de polvo químico tipo ABC, triángulos de seguridad, elementos reflejantes, sistema de frenos y torreta estroboscópica²⁰. Respecto a lo anterior, el representante legal de MIIT considera que la consolidación de empresas establece condiciones adecuadas para mejorar el servicio, aportando un valor agregado a los consumidores en términos de seguridad, regularidad y horarios. De igual manera, en lo que respecta a la seguridad, menciona que los incidentes de seguridad en el TCC en la zona que opera se han reducido de 7 diarios a únicamente 3 durante los cinco meses que habían transcurrido del año 2024, en el momento en que se realizó la entrevista. Finalmente, reconoce que los hechos de tránsito, no se han reducido de manera sustancial y es posible que incluso hayan aumentado, algo que le atribuye al mayor tamaño de las unidades y al creciente número de motocicletas que afectan la operación de las unidades. En este sentido, se visibiliza la necesidad de fortalecer la capacitación continua de choferes para responder a las necesidades de la operación de las nuevas unidades en el contexto de la CDMX.

²⁰ Como se puede constatar en el “Aviso por el que se establecen las características técnicas que deberán cumplir los vehículos tipo autobús destinados al Servicio de Transporte de Pasajeros Público Colectivo Concesionado en la Ciudad de México, para su sustitución obligatoria”, publicado en la Gaceta Oficial de la CDMX el 27 de octubre de 2022, disponible en:

https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/c5818a79704c6238a348ee9cd1aad374.pdf

Otro atributo para identificar las incertidumbres sustanciales y que además resulta uno de los más controversiales es la viabilidad financiera. Respecto a esta, a pesar de que la SEMOVI aportó a las organizaciones concesionarias estudios financieros para la adquisición de créditos, según lo descrito por el subdirector de operación y proyectos del transporte de ruta, una vez implementados los programas, las empresas se manejan como tales, por lo que son responsables de sus finanzas en un entorno de mercado.

De esta manera, tanto la SEMOVI como los representantes legales de las empresas reconocen que la sostenibilidad económica del servicio es una gran incógnita, especialmente porque antes del 2018 algunos corredores se declararon en quiebra. Según se menciona, tal situación condujo a que al inicio de la administración 2018-2024 ninguna de las organizaciones de concesionados quisiera participar en los programas de modernización de transporte público.

En lo que respecta a las finanzas, el representante legal de COTAXOMIL ha reconocido que todos en la empresa reciben menores ingresos que bajo el esquema “hombre-camión”; sin embargo, percibe que el cambio es necesario en la ciudad por la obsolescencia de las viejas unidades y por la creciente demanda. En el mismo sentido, el representante de MIIT admite que los operadores tienen que trabajar más días para obtener salarios equivalentes, aunque considera que las condiciones son mejores ahora.

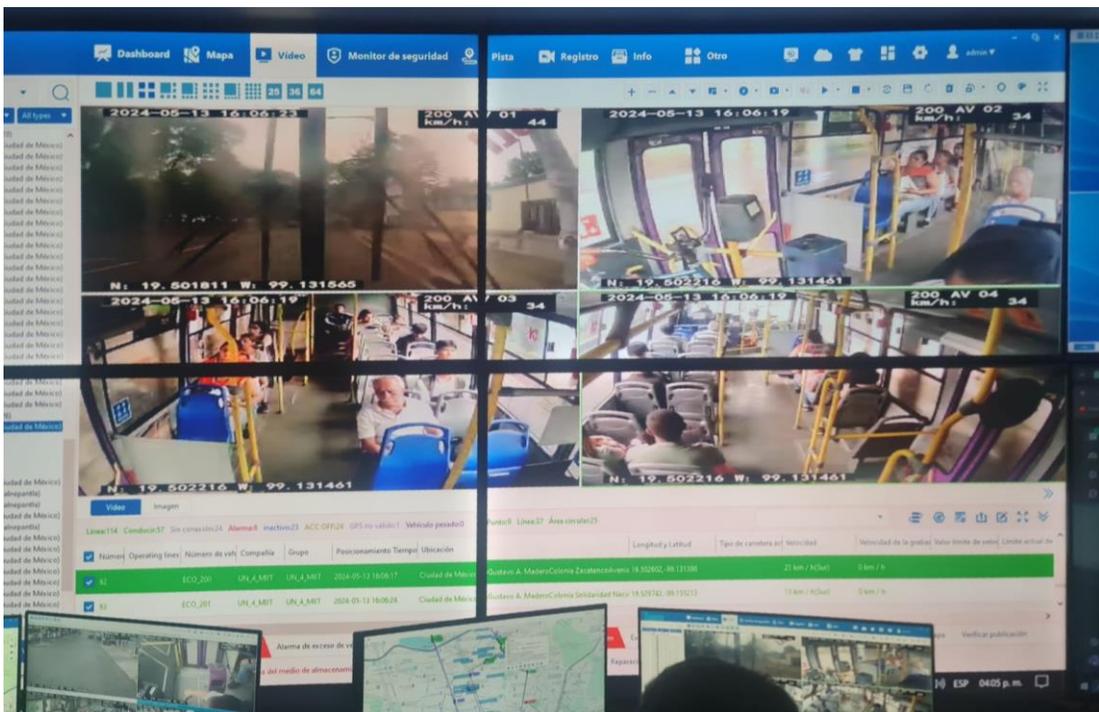
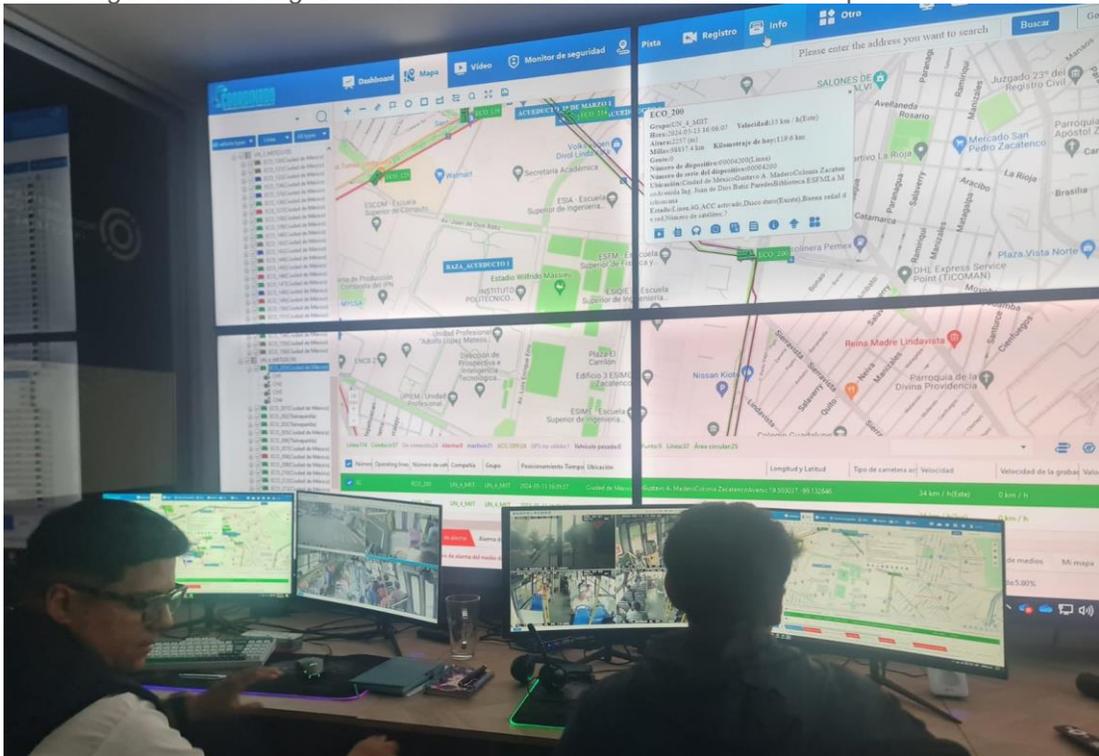
Adicionalmente, el representante de COTAXOMIL identifica que uno de los problemas más importantes en torno al tema financiero es que el gobierno insiste en mantener tarifas muy bajas y considera que los transportistas ameritan mayores ingresos de los que actualmente ganan. De manera similar, el representante de MIIT considera que la tarifa debe continuar aumentando y que la única forma de lograrlo es a través de la protesta en conjunto con todos los transportistas, una vez pasado el periodo de elecciones de 2024.

Otra situación relacionada con la anterior, que de manera indirecta repercute en la viabilidad financiera y con la que concuerda el personal de la

SEMOVI, es que hay un déficit de conductores en las empresas, ya que los operarios anteriores prefieren trasladarse a otras organizaciones no consolidadas como empresas formales u otros sistemas como RTP o Trolebús, en las que perciben mayores ingresos y prestaciones, respectivamente, con cargas laborales semejantes.

En este sentido, se identificó que la empresa Coordinado (ajena a los programas de modernización) ha marcado un cambio significativo en el servicio y seguridad del TCC, además de que con su trabajo ha hecho aportes relevante al reducir las incertidumbres sustanciales financieras, ya que con la centralización de los servicios de telemetría, recursos humanos, contabilidad y atención a hechos de tránsito de las empresas MIIT, ABC y MOVIN, se logra una reducción de los costos de operación. Además, la empresa Coordinado trasciende a la operación del TCC en la CDMX, pues sus servicios son útiles para otros proyectos en los que se encuentran involucrados, tal como el apoyo a empresas de transporte de carga y personal, así como el BRT que se desarrolla en la ciudad de Oaxaca en México. Como se pudo constatar durante la investigación, Coordinado cuenta con equipo tecnológico adecuado para el monitoreo constante de los servicios del TCC, como se ilustra en las figuras 11.

Figura 11. Fotografías del centro de telemetría de la empresa Coordinado.



Finalmente, la cobertura del transporte público es una incertidumbre importante para todos los actores de la red. En este sentido, al ser los servicios de corredores y zonales durante el periodo 2018-2024 el resultado de acuerdos con las organizaciones de concesionarios, estos servicios han trascendido a las áreas centrales de la ciudad (como se muestra en la figura 8) en las que, en palabras del subdirector de Operación y Proyectos del Transporte de Ruta, son las más atractivas económicamente por la gran rotación de pasajeros.

Incertidumbres estratégicas

He propuesto estudiar el manejo de las incertidumbres estratégicas desde los cambios en las tácticas de los actores para interacciones futuras. Este tipo de incertidumbres las tienen principalmente los actores gubernamentales y los del TCC, tanto los consolidados como empresas que aún operan en el viejo esquema.

Para esta situación, el propio marco de manejo de incertidumbres en redes de políticas aporta una propuesta de clasificación útil para la caracterización de la postura de los actores, ésta consiste en una escala que va desde “ir solo”, adoptar una postura de conflicto, evadir, cooperar o facilitar.

Por lo que se describió en el análisis de la negociación, considero que las ahora empresas de transportistas transitaron de una postura de evasión a una de cooperación o hasta de facilitación, ya que tanto el representante legal de COTAXOMIL como el de MIIT mencionaron que han tenido un papel activo al informar a otros colegas acerca de los programas. A lo anterior, se le suma el testimonio de los interlocutores de MIIT, quienes además de colaborar con ABC y MOVIN en la empresa Coordinado, mencionan que “las empresas no son competencia”. Por estos testimonios y por la necesidad creciente de las empresas del TCC de sustituir sus obsoletas unidades, podemos suponer, pero no afirmar, que la visión de los concesionarios está avanzando en dirección de la colaboración. Sin embargo, no se puede descartar del todo,

que ciertas organizaciones de concesionados mantengan una postura de evasión.

Por otro lado, los organismos gubernamentales, que ya desde tres administraciones anteriores asumieron una postura de facilitación, ahora muestran mucho optimismo, ya que aparentemente los resultados han sido buenos en comparación con los logros de administraciones anteriores.

Incertidumbres institucionales

El manejo de las incertidumbres institucionales de la red es observable a través de los cambios en las reglas en uso propiciadas por (1) la formalización de empresas del TCC y (2) por las prácticas empleadas por las autoridades para impulsar los resultados aparentemente benéficos. Este tipo de incertidumbres son relevantes para todos los actores (con la posible excepción del transporte público de propiedad gubernamental), ya que es de vital importancia para la continuidad de las políticas de movilidad.

Así, la continua y creciente formalización de empresas conlleva al fortalecimiento de los mecanismos de control de las autoridades sobre las concesiones y el servicio, además de la formalización del trabajo de todas las personas empleadas, quienes ahora cuentan como mínimo con prestaciones sociales legalmente establecidas.

De igual manera, la operación del FIFINTRA, el mecanismo financiero a través del que se articulan los programas de modernización del TCC, ha cambiado para responder mejor ante las necesidades de los proyectos. Tal como menciona el subdirector entrevistado, en la administración 2018-2024 existen dos mejoras: (1) la flexibilización del fideicomiso para ser empleado para múltiples fines además de los bonos de chatarrización, tales como para bonos de combustible (especialmente empleados durante la pandemia de COVID19), seguridad social de los trabajadores del TCC y estudios de demanda; (2) el establecimiento de mecanismos de transparencia para evitar

su uso indebido o injustificado, específicamente respecto al requisito de documentación detallada de todas las sesiones del fondo.

No obstante lo anterior, existe una gran incertidumbre acerca de la continuidad del enfoque que tomaron las autoridades respecto a las políticas de mejora del TCC. Como relataron los altos cargos de la SEMOVI, el programa cobró y obtuvo mucho impulso y apoyo por ser un asunto prioritario de la agenda de trabajo del gobierno de la CDMX, lo que significa que una futura administración podría no seguir los mismos pasos. Además, aunque la dirección y subdirección trabajan en la elaboración de libros blancos para documentar la labor durante el proceso de implementación de los proyectos, no se tiene ninguna certeza de que vayan a ser empleados por las siguientes administraciones. Asimismo, el personal de dichas áreas no tiene claridad de su permanencia en la Secretaría durante la administración 2024-2030.

Aunado a lo anterior, surge una nueva incertidumbre acerca de si los cambios implementados, efectivamente modificarán las reglas en uso en favor de un mejor servicio. Particularmente, aquellos asuntos relacionados con la operación de las unidades, como el uso de paradas establecidas, la velocidad de circulación y la atención a las personas usuarias.

7. Discusión y conclusiones

La negociación entre organizaciones de concesionarios y la SEMOVI es uno de los procesos fundamentales durante la implementación de los programas de modernización del TCC.

Basados en el marco de los 7 elementos para la negociación, los resultados de la investigación evidencian que dicho proceso ha acontecido de manera razonablemente adecuada. Si bien la SEMOVI, encargada de la facilitación de la negociación, ha tomado en cuenta tanto sus intereses de implementar de manera extendida los programas en cuestión como los de la parte concesionaria que son principalmente económicos, también ha logrado mejorar otros aspectos clave para llegar a acuerdos. Destacan (1) el desarrollo de dinámicas de comunicación directa y horizontal, lo que ha permitido establecer una relación entre las partes propensa para la colaboración; (2) el profesionalismo con el que se ha llevado a cabo el proceso, a través del cual se ha consolidado la legitimidad de la Secretaría como facilitadora de la negociación y que ha permitido formalizar los acuerdos; (3) la flexibilidad de la SEMOVI al proponer alternativas para concretar la sustitución de unidades y la conformación de empresas.

No obstante, se identificó que la SEMOVI no contempló opciones en caso de que no se logaran acuerdos. En el momento de la implementación de los programas estudiados, este factor parece no ser de mayor importancia porque existen múltiples rutas técnica y económicamente viables para los programas de modernización. Sin embargo, conforme éstas se vayan agotando, en una lógica de rendimientos decrecientes, será fundamental proveer opciones para el retiro de las unidades obsoletas y desintegradas del sistema de movilidad. Lo anterior abre una nueva interrogante acerca del límite de los programas de modernización del TCC basados en la conformación de empresas. Posiblemente los estímulos para la sustitución de unidades continúen siendo un instrumento recurrente durante los próximos años, sin embargo llegará un

momento en que no sea posible consolidar nuevas empresas porque ya no existirán rutas con la misma viabilidad. Es posible que los propios mecanismos de mercado respondan a esta situación, a través de la expansión de las empresas, pero en cualquier caso será necesario replantear los programas de modernización.

Adicionalmente, se identificó que las prácticas y estructuras organizacionales de la parte concesionaria previas a la negociación son factores clave para la implementación, pero sobre los cuales la Secretaría no tiene control.

Los resultados de la negociación, en los términos establecidos en el marco analítico, se presentan en el cuadro 9. Bajo esta lógica, considero que cada atributo observado en el proceso estudiado puede ser valorado como favorable, desfavorable o variable, según haya sido su impacto para la concreción del proceso de negociación.

Cuadro 9. Síntesis de los resultados en términos de la negociación entre las organizaciones de concesionarios y la SEMOVI.

Factores	Atributo observable	Valoración
Intereses	Satisfacción de los intereses de las organizaciones de concesionarios	Favorable
	Satisfacción de los intereses de la SEMOVI	Favorable
Equidad / legitimidad	Balance en la consideración de las posturas de ambas partes	Favorable
Relación	Existencia de un trato respetuoso y abierto entre las partes	Favorable
	Idoneidad del personal de la SEMOVI para conducir la negociación	Favorable
Comunicación	Atención a situaciones particulares en conjunto	Favorable
	Canales de comunicación	Favorable
Alternativas	Rutas de acción alternativas para ambas partes en caso del fallo de la negociación.	Desfavorable
Opciones	Acciones que demuestran la flexibilidad de ambas partes para modificar sus demandas con la finalidad de lograr acuerdos	Favorable
Compromisos	Formalización de acuerdos	Favorable
Prácticas organizacionales	Coordinación interna de la SEMOVI	Favorable
	Estructura de las organizaciones del TCC	Variable
	Prácticas de tipo empresarial en las organizaciones del TCC	Variable

En lo que respecta a la red de políticas del TP, de acuerdo con el marco de manejo de incertidumbres en redes, identifiqué que los programas de modernización implementados durante el periodo 2018-2024 han sido favorables para el funcionamiento de la red ante futuros juegos de políticas, en cuanto a las características de las nuevas unidades y del servicio, en las posturas adoptadas por los actores, así como en cuanto a la conformación de empresas formales. Sin embargo, la viabilidad financiera de las empresas a largo plazo y la continuidad de los programas en futuras administraciones aumentan la incertidumbre en la red y podrían poner en riesgo su funcionamiento (ver cuadro 10). Aunque en el presente y en el futuro próximo se percibe estabilidad en ambas situaciones, no está claro si las empresas lograrán ser rentables con el tiempo o si los programas de modernización y las prácticas de SEMOVI se mantendrán durante los próximos años. Si bien la rentabilidad de las empresas es un asunto de mercado, la SEMOVI podría influir en la “institucionalización” de los procesos que han resultado efectivos para la implementación de los programas, particularmente a través del fortalecimiento del FIFINTRA, así como de la documentación exhaustiva y difusión de buenas prácticas.

Cuadro 10. Síntesis de los resultados en términos de la negociación entre las organizaciones de concesionarios y la SEMOVI.

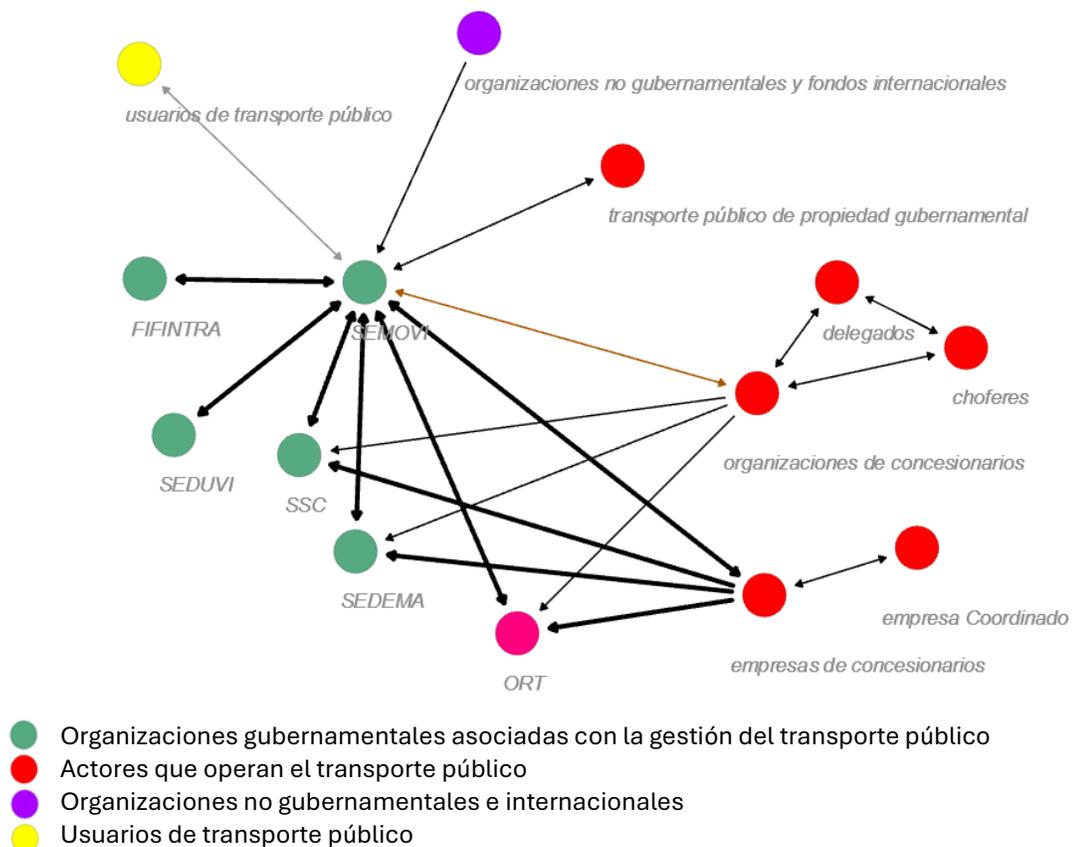
Factores	Atributo observable	Valoración
Incertidumbres sustanciales	Cambios en los medios de transporte	Favorable ²¹
	Viabilidad financiera de los nuevos corredores y zonales	Desfavorable
	Cobertura del transporte público	Favorable
Incertidumbres estratégicas	Cambios en el comportamiento de los actores para interacciones futuras	Favorable ²²
Incertidumbres institucionales	Cambios por la formalización de empresas del TCC	Favorable
	Continuidad del enfoque adoptado durante la administración para los programas de modernización del TCC	Desfavorable

²¹ Aunque la reducción del nivel de emisiones de gases contaminantes no ha podido ser verificada, en el resto de los aspectos se ha observado un cambio favorable.

²² Debido a la falta de información, no ha sido posible identificar el sentido del cambio de comportamiento de las organizaciones que rechazaron los programas o aún no son convocados.

Además, a partir de la implementación de los programas de modernización del TCC, la red de políticas del TP cambia en varios sentidos. Para entender estos cambios, estos se esquematizan en la figura 11.

Figura 11. Cambios en la red de políticas del transporte público en la CDMX, a partir de los programas de modernización del TCC del periodo 2018-2024. Las flechas gruesas indican el fortalecimiento de las interacciones.



Nota: los vértices más oscuros denotan el fortalecimiento de una interacción. El vértice entre las organizaciones de concesionarios y la SEMOVI aparece en rojo porque no es claro en qué sentido cambió. Fuente: elaboración propia con el software Social Network Visualizer.

Conforme se expanden las empresas concesionarias, se fortalece su interacción con la SEMOVI, pues se establece una dinámica en la que la Secretaría se consolida como gestora de la red, además de que aumenta la interdependencia de ambas partes para la satisfacción de sus intereses.

Asimismo, se fortalecen los mecanismos de control en beneficio del organismo gubernamental.

Otro aspecto significativo para caracterizar los cambios entre la SEMOVI y las empresas concesionarias es la empresa Coordinado, un esfuerzo facilitado en su totalidad por la parte concesionaria, pero que aporta para el cumplimiento de los objetivos de los programas de modernización del TCC. De esta manera, entre ambos actores se observan indicios de que la interacción trasciende a la negociación en dirección de la cooperación. Entonces, bajo la lógica de la tipología de red de dos actores y considerando que el poder entre ambos está razonablemente balanceado, esto podría marcar una tendencia al cambio desde un estado de “negociación simétrica” hacia uno de “cooperación horizontal” (ver figura 12).

Figura 12. Tendencia de cambio de estado entre la SEMOVI y la parte concesionaria, de acuerdo con la tipología de red de políticas de dos actores.

		Tipo de interacción		
		Conflicto	Negociación	Cooperación
Distribución de poder	Concentrado	Dominio	Negociación asimétrica	Cooperación jerárquica
	Fragmentado	Competencia	Estado 1: Negociación simétrica	Estado 2: Cooperación horizontal

Fuente: adaptación del original de Adam y Kriesi (2007).

Por otro lado, al contar con datos actualizados y precisos acerca de la operación del TCC, se fortalecen las interacciones unidireccionales para el control del TCC, entre las empresas concesionarias y el ORT, SEDEMA y SSC. Además, dichas situaciones benefician la labor coordinada de la SEMOVI con el resto de las organizaciones gubernamentales.

Asimismo, la creciente necesidad del FIFINTRA para la modernización del TCC, propicia que la relación entre la SEMOVI y el Comité de promoción para el financiamiento del transporte público sea más robusta y el fondo se desarrolle de acuerdo con las cambiantes necesidades.

Por su parte, las interacciones de la SEMOVI con los usuarios del TP, organizaciones no gubernamentales e internacionales, así como con el TP de propiedad gubernamental, no se ven alteradas. Sin embargo, la consideración de dichos actores y sus interacciones podría apoyar el desarrollo de la política de modernización del TP en el futuro.

Sin embargo, por falta de información en este estudio, aún queda la incógnita respecto al cambio en la interacción entre las organizaciones de concesionarios que permanecen sin cambios, ya sea porque no se les invitó o rechazaron participar en los programas de modernización. A manera de conjetura, planteo que la situación es diferente para cada una de dichas organizaciones. Algunas de ellas podrían buscar un mayor acercamiento con la SEMOVI, a razón de la influencia de otras organizaciones de su misma cúpula, que ya han pasado por la transición hacia empresas y que se han beneficiado. Por su parte, la interacción entre otras organizaciones y la SEMOVI podría verse afectada por no haber sido contempladas en los programas desarrollados hasta la fecha o por los antecedentes de fracaso de sus organizaciones u otras que los influyan.

Dicho asunto representa un riesgo importante para las políticas de modernización futuras porque es una fuente potencial de contrapeso a la SEMOVI. No obstante, en general, esta Secretaría se ve fortalecida y cobra una mayor preponderancia como actor central y gestora de la red de políticas.

Finalmente, a manera de conclusión se destacan los siguientes dos aspectos:

1. El proceso de negociación entre organizaciones de concesionarios y la SEMOVI para la implementación de los programas de modernización del TCC en el periodo 2018-2024 se ha llevado a cabo de manera razonablemente adecuada, aunque no se contemplan alternativas en caso de no llegar a acuerdos. Esta falta representa un reto importante para la implementación de programas futuros, particularmente considerando que a medida que avanzan los

programas de modernización, se reducen los proyectos con mayor viabilidad financiera.

2. Los programas de modernización del TCC en el periodo 2018-2024 han propiciado cambios en el estado de incertidumbres de la red. Entre los cambios favorables para su funcionamiento se destaca la mejora del servicio y de las unidades, con la excepción de la reducción de emisiones contaminantes que no ha sido posible documentar; también se ha avanzado en la conformación de empresas formales y en el desarrollo de posturas más colaborativas de los actores para futuras interacciones. Sin embargo, el aumento de la incertidumbre respecto a la viabilidad financiera de las empresas y la continuidad de la política de modernización del TCC en administraciones futuras genera incertidumbres que podrían comprometer el éxito de las intervenciones a largo plazo. Además, persiste la incógnita respecto al cambio en la interacción entre las organizaciones de concesionarios que permanecen sin cambios, ya sea porque no se les invitó o rechazaron participar en los programas de modernización. La posición que estos grupos asuman será clave en futuras interacciones.

Referencias

- Adam, S., & Kriesi, H. (2007). The network approach. En P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (2nd ed). Westview Press.
- Ardila, F. (2018). *Las negociaciones entre concesionarios y autoridades del Gobierno del D.F. para la operación de la línea 3 del Metrobús (corredor del eje 1 poniente.)*. UNAM.
- Aviso por el cual se da a conocer el estatuto orgánico del organismo regulador de transporte, Gaceta Oficial de la Ciudad de México (2021).
- Aviso por el que se dan a conocer las reglas de operación del fideicomiso para el Fondo de Promoción para el Financiamiento del Transporte Público, Gaceta Oficial de la Ciudad de México (2021).
- Bardach, E. (1977). *The implementation game: What happens after a bill becomes a law*. MIT Press.
- Fuller, B. (2013). Disagreement and alternative dispute resolution in the policy process. En E. Araral (Ed.), *Routledge handbook of public policy*. Routledge.
- Hill, M. J., & Hupe, P. L. (2002). *Implementing public policy: Governance in theory and practice*. Sage.
- INEGI. (2018). *Encuesta Origen Destino en Hogares de la Zona Metropolitana del Valle de México 2017*.
<https://www.inegi.org.mx/programas/eod/2017/>

- INEGI. (2021). *Vehículos de motor registrados en circulación*.
https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/transporte/vehiculos.asp?s=est&c=13158&proy=vmrc_vehiculos
- Koppenjan, J. F. M., & Klijn, E.-H. (2004). *Managing uncertainties in networks: A network approach to problem solving and decision making*. Routledge.
- Ley Ambiental de la Ciudad de México, Gaceta Oficial de la Ciudad de México (2024).
- Ley de movilidad de la Ciudad de México, Gaceta Oficial de la Ciudad de México (2014).
- Martínez Trejo, C. C. (2018). El transporte público de la Ciudad de México: Un servicio en transición y resistencia al cambio. *Las ciencias sociales y la agenda nacional. Reflexiones y propuestas desde las Ciencias Sociales, IX*.
- Molinero, A., & Sánchez Arellano, L. I. (1997). *Transporte público: Planeación, diseño, operación y administración* (2. ed). Universidad Autónoma del Estado de México.
- Munguía, E. (2023). *Entre la modernización y el mal servicio: Análisis de las políticas públicas centradas en el transporte concesionado colectivo de la Ciudad de México entre 2000 y 2018*. El Colegio de México.
- Nava, E., & Ramírez, J. (2008a). El funcionamiento del sector transporte y las posibilidades de negociación. En C. Paquette (Ed.), *Construir ciudad: Un análisis multidimensional para los corredores de transporte en la*

Ciudad de México (1a ed.). El Colegio de México.
<https://doi.org/10.2307/j.ctv3dnrdb>

Nava, E., & Ramírez, J. (2008b). El funcionamiento del sector transporte y las posibilidades de negociación. En *Construir ciudad: Un análisis multidimensional para los corredores de transporte en la ciudad de México* (1a ed). Colegio de México.

Patton, B. (2005). Negotiation. En *The handbook of dispute resolution* (1st ed). Jossey-Bass.

SEMOVI. (s/f). *Quinto informe de gobierno de la Ciudad de México, 2019-2023*.

SEMOVI. (2019a). *Programa Integral de Movilidad de la Ciudad de México 2019-2024*. Gobierno de la Ciudad de México.

SEMOVI. (2019b). *Programa Integral de Movilidad de la Ciudad de México 2019-2024: Diagnóstico colaborativo*. Gobierno de la Ciudad de México.