

Los “Bus Rapid Transit (BRT)” como modelos de autonomía local en América Latina, y en una comparativa con el proyecto “Tuzobús” de Pachuca de Soto.

Joel Mendoza Ruiz¹.

Joaquín García Hernández².

Introducción.

La autonomía municipal en México es ideología pura sin trascendencia instrumental significativa. Su origen tradicionalmente jurídico se remonta al debate constituyente de enero de 1917 en torno al 115 constitucional, cuyas controversias competenciales, la financiera y la jurídica lideradas por Heriberto Jara, se refirieron a la clasificación o unificación operativa de la recaudación municipal y estatal, así como a la resolución de controversias municipales a cargo de poderes estatales o federales, respectivamente. En el proceso de

¹ Joel Mendoza Ruiz es arquitecto (IPN), maestro en planificación (IPN) y doctor en ciencias políticas y sociales con orientación en administración pública (UNAM, mención honorífica). Fue funcionario municipal entre 1989 y 2009, docente desde 1994, y a partir del 2009 es profesor investigador de tiempo completo nivel “B” adscrito a la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, en donde a partir de 2012 coordina la maestría en gobierno y gestión local. Cuenta con el perfil del Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP-SEP), asimismo, es investigador nacional nivel I del Sistema Nacional de Investigadores (SNI-CONACyT). También colabora como profesor de asignatura en el Instituto de Administración Pública del Estado de Hidalgo A. C. (maestría en administración Pública). Su línea de investigación es federalismo subsidiario y relaciones intergubernamentales.

² Joaquín García Hernández es licenciado en derecho (JAEH) y maestro en administración pública (Universidad Anáhuac, mención honorífica). Ha participado en la administración pública y en la militancia política entre 1995 y 2000, es docente desde 2002 y a partir del 2006 es profesor investigador de tiempo completo nivel “A” adscrito a la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, en donde ha sido coordinador de la licenciatura en ciencias políticas y administración pública entre 2006 y 2008, así como jefe del área académica de ciencias políticas y administración pública entre 2008 y 2010. Cuenta con el perfil del Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP-SEP), su línea de investigación es reforma del estado y nuevas tendencias de la gestión pública.

reforma constitucional destacan tardíamente las enmiendas octava (1983) y décima (1999) al mismo 115 constitucional, ambas destinadas a fortalecer las capacidades municipales en la administración hacendaria, urbana y de servicios públicos. Sin embargo, como resultado innegable, los órdenes federales de gobierno, principalmente el estatal, han controvertido continuamente las competencias municipales desde sus vertientes financiera y exclusivo-sectorial. Por otro lado, el conjunto de ayuntamientos se han autolimitado estratégicamente, esto es, generalmente no inciden en la solución o en el control de problemas públicos complejos, en el peor de los casos ni siquiera los comprenden, constituyéndose así como entidades deficientes de regulación.

Ante esta obscura perspectiva, este capítulo destaca los *“Bus Rapid Transit (BRT)”* como modelos de autonomía local en América Latina según dos convicciones de los autores: 1) siendo evidente que para lograr la autonomía municipal la instrumentación jurídica *“de arriba a abajo” (top-down)* ha fracasado, se hace necesario asimilar y reproducir políticas públicas *“de abajo hacia arriba” (bottom-up)* cuyo éxito objetivo y multisectorial ha sido acreditado; y 2) ante el surgimiento del proyecto *“Tuzobús”* en el contexto del transporte para la ciudad de Pachuca de Soto, se considera que es un *deber académico* el evaluar las acciones gubernamentales para evitar que éstas tengan alcances restringidos y tendencias equívocas en la imitación. Con base en las características del BRT curitibano, este capítulo pretende dejar en claro aquellos aspectos que los autores proyectan como componentes del modelo de autonomía municipal, mismos que también se usan en la comparativa con respecto al proyecto *“Tuzobús”*.

En tal sentido, la estructura de la presente aportación utiliza el apartado *“El modelo original latinoamericano de Curitiba”* para explicar los componentes proyectados del modelo de autonomía municipal, y el título *“La imitación mexicana del municipio de León”* para ubicar las incidencias de los componentes originales en la que se considera la mejor réplica municipal mexicana. Posteriormente, los apartados *“La planeación y la inversión vial en Pachuca”*, *“Las políticas de desarrollo urbano en Pachuca”* y *“El transporte público de pasajeros en el Estado de Hidalgo”*; constituyen la comparativa clasificada

sectorialmente con respecto al proyecto “*Tuzobús*” de Pachuca de Soto. Al final los autores ofrecen las “*Conclusiones*” de éste texto que reiteran como su *deber académico*.

El modelo original latinoamericano de Curitiba.

El BRT de la ciudad de Curitiba ha sido constituido por una serie trascendente de innovaciones tendientes a impulsar la productividad y la competitividad de esa urbe. Al ser entonces un *proyecto enfocado a potenciar la economía urbana*, el BRT ha significado la articulación del sistema de transporte con los otros procesos de reestructuración de la ciudad, principalmente con la redensificación urbana a través de usos mezclados del suelo dispuestos en corredores que vinculan funcionalmente polos de inversión con la vivienda proletaria (Salazar, 2008: 100). No se enfoca exclusivamente a solucionar conflictos viales y de tránsito. En su carácter de política incremental, esto es, una estrategia que resulta de una serie de ajustes sucesivos orientados a la mejora continua de su funcionamiento, ha sido productivo tanto en el ámbito público como en el privado. Por ello, ha dado como resultado la consolidación de los gobiernos municipales como reguladores y supervisores del servicio de transporte y de la dinámica inmobiliaria, así como la transformación operativa de los prestadores privados del servicio de transporte en cuanto a su visión de responsabilidad social (Salazar, 2008: 99). En general, el BRT curitibano ha sido desarrollado a través de, valga el sentido cabalístico del “*número-perfección*”, las siete acciones innovadoras siguientes:

Primera acción, a partir de 1966 se analizó desde el ámbito administrativo local la producción urbano-económica como principal fuente de oportunidad, derivando de ese análisis la planeación del desarrollo urbano curitibano sobre tres funciones básicas a manera de directrices integradas: el uso del suelo, el transporte masivo y el sistema vial (Salazar, 2008: 79).

Segunda acción, entre 1974 y 1979 se establecieron de manera franca y específica cinco corredores estructuradores sobre vías consolidadas existentes en comercio y servicios, que además concurrían en el centro de la ciudad y que se prolongaban radialmente hacia sub-centros, de tal modo que se articularon los polos de inversión a la vez que se facilitó el acceso poblacional desde los barrios y suburbios donde habitaba la clase trabajadora (Salazar, 2008: 64).

Tercera acción, para 1980 se trabajó enfocada y decididamente en las adecuaciones del transporte según el patrón urbano establecido: sobre los corredores radiales se dispuso de transporte de alta demanda, y en forma subordinada se integraron varias rutas inter-barrios y alimentadoras de mediana a alta demanda que operan, según el orden expuesto, en forma concéntrica del plano cero hacia la periferia (URBS, 2006: 13). La mayor movilidad de la población fue facilitada con el establecimiento de la tarifa única y con la implantación de las terminales de integración, ese binomio permitió al usuario cambios modales cubriendo un sólo costo mientras no saliera de esas terminales (URBS, 2006: 12). Durante el transcurso de la misma década de los ochenta, se modificaron los programas de desarrollo urbano para impulsar sobre los corredores estructuradores las densidades más altas de vivienda, a la vez que se reservaban las plantas bajas para el establecimiento de comercios y servicios (Salazar, 2008: 79), constituyendo así las mezclas de usos del suelo que ratificaron y vigorizaron la función económica de Curitiba como principal ciudad del conjunto metropolitano.

Cuarta acción, en 1990 se descentralizó desde el gobierno estatal hacia la Urbanización de Curitiba S. A. (URBS), un organismo descentralizado del municipio de mayor jerarquía metropolitana, la rectoría y el concesionamiento del servicio de transporte colectivo de pasajeros (URBS, 2006: 7).

Quinta acción, entre 1992 y 2001 la URBS aplicó innovaciones tecnológicas graduales en el transporte, las cuales iniciaron con la modificación del tamaño y la frecuencia de las unidades según el análisis de las demandas y los tipos de

usuario (URBS, 2006: 20-26), para pasar a la evolución del boletaje, el mobiliario y el control de las emisiones contaminantes (URBS, 2006: 27-28 y 48). De ese modo, el sistema contó ahora con una gama de unidades especializadas, acceso controlado con tarjetas electrónicas, estaciones para permitir el abordaje a nivel, así como el uso de combustibles modificados por una red tecnológica.

Sexta acción, en el mismo periodo se instrumentaron innovaciones administrativas en la gestión financiera y organizativa, de tal modo que la URBS se fue consolidando como rectora eficaz del sistema BRT al operar un sistema efectivo de financiamiento compartido público-privado (URBS, 2006: 40-42), y al resolver de manera integral la estructura vial y el tránsito de la ciudad principal (URBS, 2006: 4-5).

Séptima acción, a partir de 1996 el logro de la URBS ha sido convenir con los demás municipios metropolitanos, con pleno respeto a su autonomía, la prestación coordinada del servicio de transporte público a través de “*consorcios intermunicipales*” (Salazar, 2008: 63).

La imitación mexicana del municipio de León.

La consolidación del gobierno municipal de León como regulador y supervisor del servicio de transporte y de la dinámica inmobiliaria es moderada con respecto a la de Curitiba. La diferencia se basa en los siguientes aspectos: 1) se puso en práctica, según los términos de Enrique Cabrero, una “*adopción prematura*” de los proyectos curitibanos de planeación y de transporte, mismos que en lugar de integrarse se clasificaron y matizaron por las lógicas de la división sectorial mexicana; 2) se ocuparon los mayores esfuerzos de la experiencia leonesa en consumir el anhelo mexicano de autonomía municipal, por lo cual el municipio concretó algunas de sus facultades constitucionales y se trabajó en alcanzar la gobernabilidad de los sectores socio-económicos involucrados; 3) logrado lo anterior, la implementación *no incremental* de los

proyectos evadió el aprendizaje continuo tanto de actores públicos como privados, en ello se explican algunas variaciones de las dos imitaciones sectoriales; y 4) la coordinación externalizada en sistemas metropolitanos, aún sin experimentar, requiere repetir los esfuerzos del segundo inciso ahora para los elementos del nuevo límite intermunicipal.

De manera más detallada, con respecto a la primera acción del modelo curitibano, la *planeación inicial*, en León no se empezó con la misma visión e integración estratégica sino que se recurrió a la imitación simple agravada con marcos referenciales múltiples. La influencia franca Curitiba-León nació cuando en octubre de 1993 el alcalde leonés visitó el llamado “*milagro curitibano*” y se interesó en reproducir sus proyectos (IMPLAN, 2005: 1), no así sus teorías. En 1994 se anticiparon los instrumentos que, sin la suficiente integración, dieron inicio a los proyectos de planeación y de transporte bajo una implementación paralela: el Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) y el Plan Integral de Transporte Urbano de León (PITUL). Para el caso específico de la operación del IMPLAN, la especialización urbano-estratégica del modelo original se vio además afectada por la amplia carga jurídico-competencial y por otras tendencias contemporáneas que impactan al municipio mexicano, en otras palabras, por la obligación o iniciativa de instrumentar simultáneamente: a) la planeación para el desarrollo, de sentido social, que constituye el programa de gobierno de cada periodo y que se funda en las leyes de planeación federal y estatales; b) la planeación urbana, como patrón técnico-territorial, que genera políticas y regulaciones municipales en la materia y que se funda en el 115 constitucional y en las leyes estatales de asentamientos humanos; y c) la planeación estratégica, cuya visión económica introducida por instituciones académicas impulsa compromisos sociales con visión de largo plazo.

La implementación urbano-territorial, como segunda acción del modelo original, fue obviada cuando el paralelismo apresurado entre los proyectos urbano y de transporte obligaron a buscar condiciones inexistentes para el avance independiente de cada caso. En ese sentido, ambos proyectos requerían que la instancia municipal leonesa asumiera nuevas facultades y alcanzara la gobernabilidad en sectores socio-económicos que tradicionalmente no le

percibían como autoridad. En el campo de las políticas públicas, el IMPLAN asumió los enfoques de la planeación estratégica e inició con su debido tiempo la ejecución de la gama abrumadora de instrumentos jurídicos y metodológicos: en 1997 se aprobó el Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial y Urbano, en el periodo subsecuente se aprobaron tres complementos sectoriales, en el año 2000 se concluyó la primera cartera de programas y proyectos estratégicos, en el periodo 2001 a 2003 se realizó el Plan Estratégico de Desarrollo Municipal Visión 2025, a partir de 2004 se inició con las actualizaciones de los instrumentos existentes según la visión 2030³ (IMPLAN: 2005: 1). La estrategia vial, como parte de la cartera de programas y proyectos estratégicos, se basó en el complemento de la estructura primaria y en la desmotivación del uso del vehículo motorizado individual, lo cual derivó en la proyección de rutas peatonales, redes de ciclovías y obras en vialidades e intersecciones (IMPLAN, 2005: 2).

En lo particular, la esencia regulatoria de la materia urbana mexicana orientó a pugnar por la descentralización de facultades concentradas en el gobierno estatal, lo cual se logró en 1997 con la reforma de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Guanajuato⁴ (Mendoza, 2010: 185). Por su parte, la política de turismo incluyó la conservación del centro histórico, la industrial la previsión normativa de ese uso del suelo en reservas periféricas controladas (IMPLAN, 2005: 3), de tal modo que si bien existe una política de redensificación urbana ésta aún no ha mostrado sus efectos o no ha sido correctamente implementada. El caso leonés es ejemplo claro de que en México la planeación urbana no impulsa la economía de las ciudades sino que sólo intenta conseguir orden territorial, esto es, no se supera la pasividad regulatoria para actuar

³ El plan estratégico de desarrollo 2030 ha llegado a once líneas estratégicas a seguir: 1) desarrollo ambiental y sustentable, 2) rumbo económico, 3) educación para la vida, 4) cultura y valores, 5) salud, 6) deporte, 7) vivienda y asentamientos humanos, 8) infraestructura y equipamiento para el desarrollo, 9) participación social, 10) buen gobierno, y 11) estado de derecho (IMPLAN: 2005: 1).

⁴ Las facultades descentralizadas fueron el otorgamiento del uso del suelo, la autorización de fusiones y subdivisiones de terrenos, la factibilidad de servicios de agua potable y drenaje, y la aprobación de conjuntos habitacionales (Mendoza, 2010: 185).

decididamente como *rector del desarrollo urbano*. En esa lógica, hay prioridades típicas de la problemática mexicana como la prevención de asentamientos informales carentes de infraestructura y el control del crecimiento urbano (IMPLAN, 2005: 2). Sobre el último aspecto, la directora del IMPLAN, en entrevista del 25 de abril del 2008, evidenció tensiones serias entre el IMPLAN y el alcalde en funciones cuando el último pretendía ampliar el área urbanizable para beneficiar a un promotor inmobiliario, el escándalo generado se manifestó en los medios impresos. En ese sentido, el IMPLAN parece haberse consolidado como garante del orden urbano sobre la libre especulación que caracteriza al sector inmobiliario mexicano. Sin embargo, la realidad es que lograr ese éxito relativo lo saturó operativamente y por ello se han subestimado integraciones estratégicas con el transporte masivo y con el uso del suelo, alejándose así de las bondades del modelo original curitibano.

En paralelo, el sector transporte masivo también optó por ganar facultades jurídicas y gobernabilidad socio-económica en pro de un nuevo orden. Como materia tradicionalmente regulada por los gobiernos estatales mexicanos, el coordinador de planeación del sistema de transporte señaló en entrevista (24 de noviembre de 2008) que el ayuntamiento leonés inició celebrando un convenio con el Gobierno del Estado de Guanajuato para tener facultades en la vigilancia de ese servicio. Como seguimiento, los años posteriores a 1995 sirvieron para diseñar un nuevo marco jurídico mediante la adecuación de leyes y reglamentos municipales, proyectando desde entonces un servicio de transporte moderno y municipalizado. El mismo funcionario agregó, en cuanto a la relación de la autoridad municipal con el gremio transportista, que la estrategia municipal contempló el condicionamiento de los acuerdos tarifarios a una revisión de compromisos contraídos por los concesionarios cada seis meses, esto es: *la negociación de metas progresivas para el mejoramiento del sistema de transporte*. Una vez alcanzada la gobernabilidad de los transportistas, se propició que su organización semi-sindicalista evolucionara para constituir trece empresas, en donde los operadores adquirieran la categoría de empleados y sus condiciones laborales consideraran capacitación, sueldo y horario fijo. Se creó

entonces un fideicomiso para la modernización del transporte⁵, cuyas aplicaciones principales fueron la capacitación y los estudios.

Al concretarse lo anterior, según los datos aportados por el funcionario municipal referido (24 de noviembre de 2008), en el proyecto leonés de transporte se pudieron adaptar súbitamente y en relativo desorden las acciones del modelo curitibano. En 2001, dados los resultados de la gestión municipal en León, se prescribió la municipalización del transporte público de pasajeros en el Estado de Guanajuato, anticipando así la cuarta acción del modelo original. A su vez, basado en la sexta acción del modelo curitibano, la relativa al *financiamiento adecuado a la mejora*, se creó el fideicomiso pagobús para la liquidación de rendimientos de manera que pudo operarse desde el inicio el pago por kilómetro en lugar de hacerse por pasajero, reteniendo a la vez cuotas por mantenimiento y reinversión. En el año 2003 se creó el Sistema Integral de Transporte Optibus (SIT Optibus), lo cual significó la realización simultánea y con variaciones importantes de las acciones tercera y quinta del modelo original, esto es: a) la *adecuación del transporte* sin el ajuste incremental de los usos del suelo urbanos, y b) la *implementación de innovaciones tecnológicas* sin del uso de combustibles modificados y sin la integración de los sectores tránsito y vial. La red troncal comenzó operándose por cuatro empresas constituidas entre los mismos empresarios de las trece empresas formadas inicialmente, estas últimas además fueron reacomodadas como rutas auxiliares y alimentadoras. Existen también cincuenta y cuatro rutas que no están integradas al sistema general.

Finalmente, es necesario señalar que en la experiencia del sistema de transporte de León no ha aplicado aún la séptima acción del modelo curitibano, aquella relativa a la *coordinación externalizada en sistemas metropolitanos*. En su caso, para ello nuevamente será necesaria la búsqueda de condiciones inexistentes en el ánimo de intentar un sistema integrado de transporte en el contexto metropolitano. Si bien, según decreto número 72 publicado en el

⁵ Según el funcionario municipal referido, los permisionarios iniciaron aportando al fideicomiso treinta pesos por día, para el año 2008 la cuota era de cuarenta y tres pesos a cuarenta y cinco pesos diarios. Al inicio el municipio aportó recursos al fideicomiso, después pasó a ser sólo un aval moral.

periódico oficial del estado de fecha 23 de mayo del 2008, fue declarada la conurbación de Silao, San Francisco del Rincón, Purísima del Rincón y León; los elementos del nuevo límite administrativo comprenden un mayor número de concesiones de transporte (incluso federales) así como nuevos actores transportistas.

La planeación y la inversión vial en Pachuca.

Para el caso de Pachuca de Soto, la estrategia vial representa el mayor éxito de los componentes instrumentales desintegrados con respecto a la primera acción del modelo curitibano: la *planeación inicial*. El sistema vial de Pachuca puede describirse como una estructura formada por avenidas radiales con respecto a los principales ejes carreteros, mismos que comunican con Actopan (Boulevard Minero), Ciudad de México (Avenida Felipe Ángeles), Tepeapulco (Avenida Everardo Márquez) y Tulancingo (Avenida Madero). En forma transversal se han intentado libramientos concéntricos intermitentes, cuyo principal logro, la Avenida Colosio, se prolonga al noreste hacia Mineral de Monte. En ambos sentidos geométricos se han proyectado y construido nuevas vialidades que complementan el sistema, tales son los casos de la Avenida San Javier, la Avenida Ramón Bonfil, el Río de las Avenidas y el Boulevard Nuevo Hidalgo en el sentido radial; así como el Boulevard Colonias – Santa Catarina, la Avenida de las Torres, y la Carretera a La Paz en el sentido concéntrico.

En la implementación desintegrada de la estrategia vial, equivalente a la *implementación urbano-territorial* del modelo curitibano, han coincidido los niveles estatal y municipal de gobierno sin llegar a la concurrencia plena. A partir de la década de los ochentas, el gobierno estatal ha pasado de la ampliación de secciones hacia la reciente construcción de pasos a desnivel, y en esa transición el gobierno municipal, con una autonomía avivada por la alternancia en la extracción política mayoritaria de su ayuntamiento 2000-2003, intervino con mayor decisión en el ordenamiento vial de la zona centro. Los principales proyectos municipales de ese periodo fueron los pares viales Reforma – Juárez, Abasolo – Carrillo Puerto y Madero – Ramírez Ulloa; así como un gran portafolio

de adecuaciones en intersecciones y de obras viales menores. Pese a que en el periodo 2000-2003 sólo se alcanzó a construir el par vial Reforma – Juárez, se considera que la labor iniciada en ese trienio impulsó la construcción de obras viales como competición político-electoral por parte de las siguientes administraciones municipales y estatales, ambas de la corriente partidista que perpetuamente ha gobernado en el Estado de Hidalgo.

De ese modo, los pares viales Abasolo – Carrillo Puerto y Madero – Ramírez Ulloa alcanzaron a concretarse después de la administración municipal 2000-2003, también se han continuado adecuando intersecciones vehiculares por parte del gobierno municipal. Por representar mayores montos de inversión, el gobierno estatal ha asumido la construcción de pasos a desnivel, aunque esta solución es cuestionable puesto que ocasiona accidentes viales recurrentes principalmente en los puentes de la Avenida Colosio, incluso durante lluvias intensas se dispone de patrullas para bloquear un carril y obligar el tránsito lento a través de los referidos puentes. En la integración estratégica pendiente con los sectores desarrollo urbano y transporte masivo, la tendencia positiva es que tanto los ejes radiales como los concéntricos propician el asentamiento natural de comercios y servicios a manera de actividades de atracción, incluso la Avenida Felipe Ángeles representa la mayor concentración de equipamiento estatal a lo largo de su desarrollo. Mientras tanto, la tendencia negativa se refiere a que los ejes radiales han propiciado en parte un esquema de transporte público cuyo principal nodo de transbordo es el centro histórico.

Las políticas de desarrollo urbano en Pachuca.

El quehacer sectorial del desarrollo urbano presenta una tendencia a la mejora en la *planeación inicial* como primera acción del modelo curitibano, y en contraste, en la *implementación urbano-territorial* (segunda acción) se detectan grandes inconsistencias. En el año 1994, la pasividad regulatoria se hizo evidente en el primer estatuto de suelo de Pachuca, el “*programa de ordenamiento urbano de la zona conurbada Pachuca – Mineral de la Reforma*”, cuyo objetivo fue ordenar las actividades urbanas para racionalizar el uso de

recursos naturales y mejorar el desarrollo urbano y económico (GEH^a, 1994: 10). En la línea de enfatizar el orden urbano y sólo “*mejorar*” el desarrollo económico, la secuencia estratégica fue: a) limitar el crecimiento urbano mediante franjas de protección ecológica, b) controlar el uso del suelo en las áreas de desarrollo con la posibilidad de practicar ajustes por la dinámica poblacional, y c) programar la integración paulatina de reservas al desarrollo urbano (GEH^a, 1994: 10-11). La denominada “*alternativa de ordenamiento territorial*” consideró desarrollar la ciudad sobre las avenidas Colosio y Felipe Ángeles, con lo cual se indujo el crecimiento de la ciudad hacia el sur, asimismo, fue establecida una estructura de usos mixtos del suelo en cinco subcentros urbanos, cuatro corredores urbanos y cuatro corredores de servicios (GEH^a, 1994: 15). La política de saturación sólo fue considerada para su ejercicio en “*Los Jales*” (GEH^a, 1994: 14), unos depósitos de tierra al interior de la ciudad que resultaron de la excavación de minas y que hasta la fecha no ha sido desalojados. En apoyo a la planeación vial, el programa urbano de 1994 clasificó las vialidades y definió secciones como metas a seguir (GEH^a, 1994: 14).

En el año 2011 tomo vigencia un segundo estatuto de suelo denominado “*programa municipal de desarrollo urbano de Pachuca de Soto Estado de Hidalgo*”, ese instrumento fue logro del instituto municipal de investigación y planeación (IMIP) de Pachuca, el cual, a imitación del de Curitiba fue creado en 2001 durante la administración municipal de la alternancia (2000-2003). Con estructura similar al programa urbano de 1994, pero con visión estratégica 2030 y con un contenido mucho más amplio, el nuevo programa urbano del 2011 retoma la esencia regulatoria mexicana a través de aspectos reiterados como el equilibrio territorial, la dotación de infraestructura y equipamiento, el ordenamiento de los asentamientos irregulares, así como la conservación de un “*colchón verde*” al sur del municipio (A. Pachuca, 2011: 234). Sin embargo, otro grupo de políticas está dirigido a potenciar la economía urbana: a) consolidar una amplia relación de corredores clasificados en comerciales, educativos, de servicios y de vivienda con comercio, los que a su vez proyectan metas para el corto (2015) y el mediano plazo (2020) (A. Pachuca, 2011: 303); b) redensificar los vacíos urbanos con énfasis en las colonias La

Loma, Europa, 20 de Noviembre y “*Los Jales*”, y en las avenidas Bonfil y Colosio (A. Pachuca, 2011: 297); c) rehabilitar el centro histórico (A. Pachuca, 2011: 297); d) crear el corredor industrial Colonias – Santa Catarina, con emplazamientos de industria vecina y ligera (A. Pachuca, 2011: 304); y e) reciclar los usos industriales en desuso (A. Pachuca, 2011: 304). De manera especial, el programa urbano del 2011 da el aval municipal a un sistema BRT como esquema troncal de movilidad (A. Pachuca, 2011: 312-313), además de que proyecta la integración metropolitana (A. Pachuca, 2011: 235).

Si bien la nueva visión urbano-económica de planeación del IMIP Pachuca resulta halagüeña para la comparativa aquí presentada, la realidad es que ese instituto logró su primer instrumento de planeación urbana diez años después de su fundación (IMPLAN León lo hizo en tres años). Algunos funcionarios municipales aseguran (16 de julio del 2012) que el ejercicio de planeación en el Estado de Hidalgo sólo es posible con el apoyo político directo del alcalde. De resultar cierto lo anterior, y ante la incertidumbre del interés de los alcaldes en la planeación urbana, ¿cómo poner en práctica la tercera acción del modelo curitibano que prescribe *el ajuste gradual de usos del suelo para ratificar y vigorizar la función económica de la ciudad?*

La *implementación urbano-territorial*, como segunda acción del modelo original, trae necesariamente nuevas interrogantes sobre la capacidad real del municipio pachuqueño en el uso de su autonomía. En el periodo ubicado entre las publicaciones de los programas urbanos de 1994 y del 2011, la Ciudad de Pachuca creció fuera de su límite urbano conformando lo que los funcionarios estatales y municipales refieren como el modelo de “*plato roto*”, esto es, una vasta área urbana periférica sur con asentamientos y baldíos intercalados que, por la mezcla de desarrollos inmobiliarios e irregulares, es muestra de una competencia entre las clases sociales por la apropiación territorial ante la vigilancia inútil de la dependencia de desarrollo urbano municipal⁶. Otros estudios han dejado en claro que los periodos de trámite de las autorizaciones urbanas que expide el departamento de uso del suelo municipal son

⁶ El plato roto tiene partes de cerámica y otras partes de unicel, el supervisor de la vajilla no tiene ni la menor idea de cómo sucedió y sigue sucediendo eso.

verdaderamente prolongados (Mendoza, 2011: 27). Si las funciones regulatorias tradicionales de la autoridad municipal pachuqueña son ineficientes, ¿quién implementará eficientemente las negociaciones con los sectores inmobiliario y popular para concretar en el futuro la nueva visión de fomento económico del IMIP Pachuca?

El transporte público de pasajeros en el Estado de Hidalgo.

La administración del sector transporte masivo de la ciudad de Pachuca, al igual que para el resto de los municipios del estado, excluye la intervención de la autoridad municipal. Como resultado del análisis jurídico de la materia, se puede afirmar que los mecanismos de intervención del gobierno estatal han sido instrumentados (desde 1942) para mediar entre el interés público y los aprovechamientos o conflictos de un gremio transportista que se consolidó antes de que se le regulara. A lo anterior muy recientemente (2001) se sumó una vaga insinuación jurídica que apunta hacia el cambio estructural del transporte en el estado. Sobre esa base general, el control de la actividad transportista ha optado por generar autorizaciones gubernamentales a través de la burocracia sectorial; tales autorizaciones determinan las características de las unidades, de las rutas, de las terminales, de las tarifas, de los horarios, y de las prohibiciones y obligaciones de operadores y usuarios del transporte. No obstante, el desempeño de la burocracia referida ha resultado cuestionable según los señalamientos implícitos en el proceso reciente de reforma legislativa (2001), pues a partir de ella el control de los aspectos anteriores ha empezado prácticamente desde cero ahora por una dependencia estatal nueva: el instituto estatal del transporte.

Por su parte, los derechos de los ciudadanos involucrados en el servicio son enfáticos sólo para el gremio transportista, vislumbrándose un acomodo gradual entre esos derechos y una incidencia gubernamental que apunta hacia mayores intentos de control jerárquico: a) el fomento a la organización gremial inicia estimulando el cooperativismo (1942) para pasar a promover posteriormente sociedades mercantiles bajo el examen previo de la autoridad

(1964); b) el derecho de preferencia en la asignación de concesiones y permisos comienza privilegiando la antigüedad y la adscripción original de las rutas (1942), posteriormente cambia para incentivar a quienes voluntariamente mejoran del servicio y que acatan el modelo gubernamental de organización gremial (1964), y actualmente se dirige a aquellos que obedecen una clasificación más amplia de requisitos gubernamentales de asignación (2001); y c) se crea un mercado de concesiones públicas cuyos requisitos de operación se centran inicialmente en los enajenantes (1942), pero que después dirigen la formalidad de un dictamen ahora hacia los adquirentes potenciales (2001). Entre todo lo anterior, la garantía más trascendente para los transportistas es que las autorizaciones de explotación del servicio han incrementado sucesivamente sus periodos de vigencia, desde permisos de dos años (1942) hasta concesiones de diez y de treinta años (1964 y 2001 respectivamente). Mientras tanto, los derechos del viajero han sido muy estables durante el periodo analizado y sólo resultan aplicables a la eventualidad de los viajes, no así para conceder *voz ciudadana* a efecto de que ésta incida en las características del servicio que se requiere.

En cuanto a la primera acción del modelo curitibano, la *planeación inicial*, los instrumentos del desarrollo estatal ha incluido el tema del servicio de transporte urbano y suburbano de pasajeros en los últimos seis periodos gubernamentales, iniciando en 1981. La constante temática en los seis periodos ha sido establecer una relación político-estratégica con el gremio organizado de concesionarios. Sobre esa base, las principales políticas han sido: 1) *ampliación del servicio en el contexto estatal*, 2) *modernización o renovación vehicular*, 3) *adecuación normativa y planeación del sistema*, 4) *profesionalización de operadores*, 5) *tarifas diferenciadas según el contexto social*, y 6) *organización y eficiencia*. Adicionalmente, el cambio estructural del transporte para la ciudad de Pachuca de Soto se percibe como una acción paralela a la constante temática aludida y se basa en tres proyectos de sistemas BRT, el primero fue una iniciativa ciudadana (2004) y los dos siguientes planteamientos gubernamentales (2009 y 2011). La comparativa de los tres proyectos permite hacer la siguiente clasificación: a) el primer proyecto contempla la organización empresarial de los transportistas para conformar un sistema troncal en los corredores Colosio y

Felipe Ángeles con rutas alimentadoras y autobuses articulados, b) el segundo proyecto se basa en configurar seis circuitos de autobuses articulados que aminoran las áreas de acción de las rutas alimentadoras (sin mencionar su organización empresarial), y c) el tercer proyecto se asemeja al primero a diferencia de que contempla *autobuses normales* y que se ha centrado en desarrollar como primera etapa el corredor Felipe Ángeles.

La etapa de *implementación incremental del sistema de transporte*, misma que corresponde a la tercera acción del modelo original, resulta por demás propicia porque la función lógica del BRT será, con relativa visión de economía urbana, consolidar los corredores urbanos y redensificar la vasta área urbana periférica sur que incluye asentamientos y baldíos intercalados: el “*plato roto*”. No obstante, se ha prolongado demasiado el hecho de concretar la gobernabilidad de los transportistas, lo cual desafortunadamente resulta lógico por el dominio histórico señalado en los dos primeros párrafos de este apartado. Sin darle al BRT de Pachuca la categoría de *proyecto fallido*, la tarea pendiente, tomando como ejemplo la experiencia leonesa, es persuadir hacia el cambio a un sector gremial estimado en noventa derroteros locales y cuarenta líneas intermunicipales. Se considera que el acierto ha sido la división del proyecto por etapas para negociar fraccionadamente con los transportistas involucrados zonalmente, a su vez, por la oferta de usar *autobuses normales*, se considera que el desacierto ha sido la *adecuación prematura* de las etapas subsecuentes del modelo original para hacer atractivo el modelo a la vista de los intereses transportistas.

Conclusiones.

La experiencia del BRT curitibano constituye el mejor modelo de autonomía local en América Latina al estar basado en la integración estratégica local de los sectores vial, desarrollo urbano y transporte masivo. Tal modelo ha involucrado las siete acciones innovadoras siguientes: 1) la planeación urbana con énfasis económico, 2) la implementación urbano-territorial acorde, 3) la descentralización de los sectores administrativos involucrados, 4) los ajustes

incrementales en las estrategias sectoriales, 5) la mejora continua en tecnologías de transporte masivo, 6) el financiamiento adecuado a la mejora de la movilidad urbana, y 7) la coordinación externalizada en sistemas metropolitanos de transportación masiva. La mejor imitación municipal mexicana, la acontecida en la Ciudad de León, constituye una “*adopción prematura*” de los proyectos curitibanos de planeación y de transporte, misma que fue matizada por la división sectorial mexicana. En esa experiencia se ocuparon los mayores esfuerzos en concretar facultades constitucionales necesarias y en alcanzar la gobernabilidad de los sectores socio-económicos involucrados, para dar paso a una implementación *no incremental* de los proyectos que evadió el aprendizaje continuo tanto de actores públicos como privados. Adicionalmente, no se ha logrado experimentar aún en el ámbito metropolitano.

En la incipiente experiencia del “*Tuzobús*” de Pachuca de Soto, la implementación del sistema BRT de transporte masivo tiene las ventajas contextuales de una estructura vial adecuada a la que se adosan múltiples corredores urbanos de tal modo que, aún con las deficiencias de implementación señaladas en el apartado “*Las políticas de desarrollo urbano en Pachuca*”, se cumple moderadamente hasta la segunda acción del modelo original curitibano, la de *implementación urbano-territorial*. En consecuencia, este texto, nuevamente reiterado como *deber académico*, propone que necesariamente en el nivel autónomo local, complementado con la relativamente exitosa concurrencia estado-municipio (manifestada en lo vial), se planee integralmente y se implemente incrementalmente para garantizar así un aprendizaje conjunto público-privado basado en la problemática específica local. En tal sentido, las enmiendas en el proyecto BRT iniciado deben ser: 1) obras viales adecuadas al transporte masivo, 2) una operación urbana que solucione sus carencias de planeación continua con visión económica y de gobernabilidad sobre el sector inmobiliario, 3) la gobernabilidad del gremio transportista sin que ello signifique adecuar prematuramente etapas subsecuentes del modelo original curitibano, y 4) la proyección metropolitana en uso de los logros previos y graduales.

Bibliografía.

Albuquerque, Miguel (2011). Planea IET “Tuzobús” que corra de Zapotlán al centro de Pachuca. *Visto bueno, el diario digital regional*. Recuperado el 12 de marzo del 2012, de <http://www.elvistobueno.com.mx/2011/10/planea-iet-%e2%80%9ctuzobus%e2%80%9d-que-corra-de-zapotlan-al-centro-de-pachuca/>.

Ayuntamiento de Pachuca 2009-2012 (A. Pachuca, 2011). Programa municipal de desarrollo urbano de Pachuca de Soto Estado de Hidalgo (documento en CD). México: Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP).

Consultores en Sistemas Integrales de Vialidad S.A. de C.V. (CONSVI), Gobierno del Estado de Hidalgo (2009). Proyecto regional de movilidad urbana, zona metropolitana de Pachuca (presentación power point). México: CONSVI.

Gobierno del Estado de Hidalgo, COPRODEHI (1979). Comunicaciones y transportes, asentamientos humanos, Comercio. México: Gobierno del Estado de Hidalgo.

Gobierno del Estado de Hidalgo (1988). Plan de desarrollo estatal 1988-1993 (PDE 1988-1993). México: Gobierno del Estado de Hidalgo.

Gobierno del Estado de Hidalgo (GEH^a, 1994). Programa de ordenamiento urbano de la zona conurbada Pachuca – Mineral de la Reforma. *Periódico oficial del gobierno del Estado de Hidalgo*, tomo CXXVII, número 13.

Gobierno del Estado de Hidalgo (1999). Plan estatal de desarrollo 1999-2005 (PED 1999-2005). México: Gobierno del Estado de Hidalgo.

Gobierno del Estado de Hidalgo (2005). Plan estatal de desarrollo 2005-2011 (PED 2005-2011). México: Gobierno del Estado de Hidalgo.

Gobierno del Estado de Hidalgo (2011). Plan estatal de desarrollo 2011-2016 (PED 2011-2016). México: Gobierno del Estado de Hidalgo.

Gobierno del Estado de Hidalgo (1979). Plan global de desarrollo. México: Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado de Hidalgo (COPRODEHI).

Gobierno del Estado de Hidalgo (1981). Programa de gobierno 1981-1987. Programa para concertaciones con la federación. Metas sectoriales. México: Gobierno del Estado de Hidalgo.

Gobierno del Estado de Hidalgo (2005). Programa estatal de obras públicas, transporte y asentamientos 2005-2011. México: Gobierno del Estado de Hidalgo.

Gobierno del Estado de Hidalgo, poder ejecutivo (2008). Actualización del plan estatal de desarrollo 2005-2011. México: Gobierno del Estado de Hidalgo.

Gobierno del Estado de Hidalgo, poder ejecutivo (1964). Ley de comunicación y tránsito para el Estado de Hidalgo (LCTEH). *Periódico oficial del gobierno del Estado de Hidalgo*, tomo XCVII, número 47.

Gobierno del Estado de Hidalgo, poder ejecutivo (1970). Ley de vías de comunicación y tránsito para el Estado de Hidalgo (LVCTEH). *Periódico oficial del gobierno del Estado de Hidalgo*, 8 de enero de 1970.

Gobierno del Estado de Hidalgo, poder ejecutivo (2001). Ley del sistema de transporte para el Estado de Hidalgo (LSTEH). *Periódico oficial del gobierno del Estado de Hidalgo*, 6 de agosto de 2001.

Gobierno del Estado de Hidalgo, poder ejecutivo (1994). Plan de desarrollo estatal 1994-1999 (PDE 1994-1999). *Periódico oficial del gobierno del Estado de Hidalgo*, tomo CXXVII, número 10.

Gobierno del Estado de Hidalgo, poder ejecutivo (1942). Reglamento de tránsito en el Estado de Hidalgo (RTEH). *Periódico oficial del gobierno del Estado de Hidalgo*, tomo LXXV, números 23, 24, 25, 26, 27.

Instituto Municipal de Planeación Ciudad de León (IMPLAN, 2005). Informe estratégico. México: IMPLAN 1999-2005.

Mendoza, Joel; Carbonell, Adriana (2011). La época de la gestión de calidad en el municipio de Pachuca de Soto Hidalgo (México): alternancia política y humanismo vs inercias estructurales. Madrid (España): Segundo Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas del Instituto Universitario y de Investigación José Ortega y Gasset; disponible en línea: http://gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/1002.%20La%20época%20de%20la%20gestión%20de%20calidad%20en%20el%20municipio%20de%20Pachuca%20de%20Soto%20Hidalgo%20alternancia%20política%20y%20huma.pdf

Mendoza, Joel (2010). El principio de subsidiariedad en la evaluación del federalismo mexicano. Políticas públicas, finanzas públicas, organización social. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México A. C. (IAPEM), disponible en: <http://www.iapem.org.mx/docs/libros/978-968-6452-99-0.pdf>.

Parra, Alberto (2004). Transporte público urbano Pachuca Hgo. (presentación power point). México: Alberto Parra (derechos reservados).

Salazar, Clara E.; Lezama, José L. (2008). Construir ciudad. Un análisis multidimensional para los corredores de transporte en la Ciudad de México. México: El Colegio de México.

URBS – Urbanización de Curitiba S. A. (2006). Transporte colectivo (presentación power point). Curitiba (Paraná, Brasil): URBS.