

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A. C.



¿CÓMO MEJORAR LA PROVISIÓN DEL TRANSPORTE PÚBLICO?:
EL ORDENAMIENTO DE LAS RUTAS DE COLECTIVOS PARA ALIMENTAR LAS
ESTACIONES DEL TREN SUBURBANO EN EL ESTADO DE MÉXICO

TESINA
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA
PABLO DE LOS COBOS ALCALÁ

DIRECTOR DE LA TESINA: DR. EDGAR E. RAMÍREZ DE LA CRUZ

CIUDAD DE MÉXICO

2020

Resumen

Después de caminar, el transporte público colectivo es la base de la movilidad en la Zona Metropolitana del Valle de México. Sin embargo, los incentivos de la regulación del sector, así como la relación entre transportistas y autoridad, han hecho que este servicio tenga deficiencias que diferentes gobiernos han intentado mejorar. Esta tesina versa sobre uno de esos intentos: el ordenamiento de las rutas alimentadoras hacia las estaciones del Tren Suburbano en el Estado de México. A partir de entrevistas semiestructuradas y análisis documental, este trabajo describe la influencia que tienen las estructuras institucionales de gobernanza en los esfuerzos de mejora del transporte público. Esta tesina hace dialogar a las teorías neoinstitucionalistas y de clientelismo político al analizar la forma en la que los grupos transportistas vetan los intentos de mejora por parte de la autoridad. Asimismo, este trabajo discute la pertinencia de las tipologías de provisión del transporte público para comprender las ventajas de las diferentes modalidades de participación de la autoridad, sector privado y personas usuarias. El estudio de las tipologías permite estimar las posibilidades de éxito de ciertas estrategias al considerar si éstas van en un sentido concordante con las lógicas de estructuración institucional.

Índice de títulos y subtítulos

Introducción	4
Revisión de literatura	7
Instituciones y tipologías del transporte público.....	7
Informalidad, clientelismo y oposición	10
Metodología	12
Contexto y procesos de mejoramiento	16
El transporte público colectivo en el Estado de México	16
El Tren Suburbano.....	19
Procesos de ordenamiento de rutas alimentadoras.....	20
Discusión	28
Conclusiones y recomendaciones	31
Referencias	34
Anexo metodológico	40
Metodología de recopilación de notas periodísticas	40
Relación de solicitudes de información.....	41
Investigaciones y narrativas sobre transporte público colectivo en la ZMVM	42

Índice de tablas

TABLA 1. Ventajas de las tipologías en el continuo de provisión de transporte público por tipo de actor	9
TABLA 2. Conceptualización y categorización de las dimensiones de análisis para describir al transporte público colectivo de la ZMVM.....	14
TABLA 3. Gasto trimestral en transporte público en hogares por deciles de ingreso en el Estado de México.....	22

Índice de gráficas

GRÁFICA 1. Personas pasajeras del Tren Suburbano	25
GRÁFICA 2. Variación de personas pasajeras del Tren Suburbano.....	26
GRÁFICA 3. Variación porcentual de personas pasajeras por estación.....	27

Lista de abreviaturas

INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía

ZMVM: Zona Metropolitana del Valle de México

Introducción

En la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), el transporte público colectivo es —después de caminar— la forma de movilidad más utilizada por la población (INEGI 2018). En un día laboral promedio de 2017, 6.09 millones de personas¹ utilizaron en al menos uno de sus trayectos esta forma de transporte consistente en vagonetas, peseros, microbuses o autobuses medianos (INEGI 2018; Suárez y Delgado 2015). Este tipo de transporte de baja capacidad —que moviliza de seis hasta cien personas por unidad— permite una flexibilidad sensible a la demanda, requiere de bajos costos de inversión y facilita la alimentación a otros medios de transporte masivos (Roschlau 1981; Estache y Gómez-Lobo 2005). Sin embargo, a pesar de que el transporte público colectivo tiene repercusión en la movilidad del 33 por ciento de la población de la ZMVM, su funcionamiento también ha sido descrito como ineficiente, inseguro y clientelar (INEGI 2018; Álvarez 1997; Connolly 2018; Cervero y Golub 2007).

Además de ser importante por el número de personas que representa para la ZMVM, garantizar un sistema de transporte público seguro, accesible y asequible es una de las metas del desarrollo sostenible (United Nations 2015). Para lograrlo, las autoridades realizan esfuerzos de mejoramiento en la provisión del servicio. Estos esfuerzos, no obstante, son abandonados en ocasiones porque ciertos grupos afectados ejercen oposición derivado de los incentivos de la estructura institucional de gobernanza. Con la intención de profundizar en esta problemática, esta tesina analiza uno de esos esfuerzos en la ZMVM: el ordenamiento de rutas de transporte público colectivo con la intención de alimentar al Tren Suburbano por parte de la Secretaría de Movilidad (antes Secretaría de Transporte) del Estado de México de 2005 a 2019.

El Tren Suburbano es un proyecto de concesión federal que tiene como objetivo transportar a población que vive en los municipios conurbados del norte de la ZMVM por medio de vías férreas ya existentes (Secretaría de Comunicaciones y Transportes 2012). Como otros trenes suburbanos, este proyecto requiere de un sistema de alimentación que acerque a las personas usuarias a las estaciones, que están generalmente alejadas entre sí y en zonas de baja densidad poblacional (Suárez y Delgado 2015). Para el caso del Tren

¹ La medición del INEGI sólo contempla a población a partir de los 6 años.

Suburbano, la autoridad federal optó por el ordenamiento del transporte público colectivo como la principal forma de alimentación, lo cual implicaba redirigir rutas hacia las estaciones con un servicio planificado y garantizado con cierto número de unidades (Secretaría de Comunicaciones y Transportes 2012).

Sin embargo, los esfuerzos de la autoridad no fueron del todo exitosos. Las razones están en dos obstáculos relacionados con la forma de operación del transporte público colectivo mexiquense —una modalidad mixta de concesión con ingresos directamente por personas usuarias y elementos informales de libre mercado— (Cárdenas 2010). El primer obstáculo radicó en que este tipo de operación fomenta una rivalidad indeseable de competencia directa en contra de sistemas masivos como el Tren Suburbano con la intención de captar una mayor demanda, lo cual puede generar ineficiencia o afectar la intermodalidad (Díaz, Gómez-Lobo, y Velasco 2004). El segundo es que la retirada gubernamental de la provisión de transporte público ha estado acompañada de una gobernanza del sector por medio de prácticas descritas como clientelares. Particularmente, esta gobernanza está asentada en el intercambio de favores políticos —como apoyo electoral o la ausencia de movilizaciones— a cambio de regulaciones favorables por parte de la autoridad estatal, lo cual complica cambios que puedan afectar intereses (Álvarez 1997; Connolly 2018; Negrete 2018).

Este par de obstáculos llevó a que el Tren Suburbano presentara un aforo menor al esperado en sus primeros años de operación y, por ello, tuvo que ser rescatado financieramente por el Gobierno Federal. La justificación del rescate estaba en el reconocimiento de que la autoridad federal no había realizado las gestiones necesarias junto con el Estado de México para ordenar de forma sostenida al transporte público colectivo y, así, captar a un mayor número de personas (Secretaría de Comunicaciones y Transportes 2012). A raíz del rescate, los esfuerzos de ordenamiento fueron retomados y esto permitió un nuevo incremento en el número de personas pasajeras, aunque el proyecto fue abandonado al poco tiempo y el crecimiento volvió a estabilizarse (Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario 2019).

Tomando como estudio de caso este esfuerzo de ordenamiento, la presente investigación tiene como objetivo describir la estructura institucional de gobernanza del transporte público mexiquense para responder qué elementos de dichas instituciones

facilitan/impiden las mejoras en la prestación de este servicio. De forma general, esta tesina fortalece el conocimiento sobre los sistemas de movilidad con la intención de que sea posible diseñar mejores intervenciones en un área de política pública considerada prioritaria en el marco de la agenda del desarrollo sostenible (United Nations 2015). En específico, este trabajo profundiza sobre las implicaciones que las estructuras institucionales de gobernanza tienen en la provisión del transporte público al incentivar ciertos comportamientos de los actores participantes. En el caso del ordenamiento de rutas alimentadoras, este trabajo encuentra que los transportistas se oponen al proyecto pues encuentran mayores beneficios económicos en su forma habitual de operación. Aunque la autoridad podría establecer unilateralmente la regulación del sector, opta por negociar con los transportistas para evitar problemas políticos. Estas negociaciones implican intercambios que, no obstante, la autoridad no mantiene en el tiempo. Así, como no hay incentivos económicos, regulación estricta, ni intercambios constantes, los procesos de ordenamiento sólo logran mejorar la provisión del servicio de forma limitada en el tiempo.

Esta tesina está dividida en seis secciones, incluyendo esta introducción. El segundo apartado revisa los cuerpos de literatura sobre estructuras institucionales en la provisión de transporte público colectivo y sobre clientelismo político. La tercera sección plantea la metodología de este estudio consistente en un abordaje mixto que, primeramente, realiza una descripción contextual de la estructura institucional de gobernanza a partir de categorías desarrolladas por la literatura. Posteriormente, el análisis es complementado y profundizado por medio de la técnica de teoría fundamentada sobre entrevistas semiestructuradas, así como de documentos públicos, periodísticos y de investigación para profundizar sobre los esfuerzos de mejoramiento. La cuarta parte describe la operación del transporte público colectivo en los municipios conurbados mexiquenses de la ZMVM, así como las características principales del proyecto del Tren Suburbano. Asimismo, esta parte describe las estrategias de mejoramiento por parte de la autoridad para ordenar las rutas de transporte público colectivo hacia las estaciones del Tren Suburbano. La quinta sección discute los hallazgos del estudio de caso y los contrasta con los planteamientos teóricos revisados en la literatura. Finalmente, este trabajo sintetiza sus contribuciones teóricas y prácticas para personas interesadas en mejoras en la regulación de servicios como el transporte público colectivo, a la par que realiza recomendaciones en relación con el estudio de caso.

Revisión de literatura

Instituciones y tipologías del transporte público

El concepto de *transporte público* hace suponer que esta forma de movilidad no tiene inversión privada, lo cual puede llegar a ser falso: la inversión totalmente pública sólo es una de las alternativas para garantizar el transporte público (Connolly 2018). De hecho, la literatura sobre provisión de este servicio ha desarrollado diferentes tipologías que pueden ser categorizadas en un continuo que va del libre mercado —por un lado— a la provisión exclusivamente pública —por el otro— (Estache y Gómez-Lobo 2005; Díaz, Gómez-Lobo, y Velasco 2004). Ahora bien, las tipologías útiles para abordar conceptualmente al transporte público son cinco y están basadas en los trabajos de Gómez-Lobo y Briones (2014), así como de Estache y Gómez-Lobo (2005).

En un extremo del continuo, está la primera modalidad que es la provisión por medio del libre mercado. En esta modalidad, el servicio de transporte es proporcionado por el sector privado bajo las leyes de la oferta y la demanda. Después de la tipología de libre mercado, es posible encontrar tres modalidades en las que la autoridad concesiona/contrata al sector privado para prestar el servicio. Estas tres modalidades generan diferentes incentivos en función de la fuente de la que provienen los ingresos. En este orden de ideas, la segunda tipología es la concesión/contratación en la que el ingreso del sector privado proviene directamente de las personas usuarias al pagar una tarifa. La tercera tipología es también una concesión/contratación, pero en la que el ingreso es obtenido por medio de un recaudo centralizado —ya sea de la autoridad o de un tercero— y que después es repartido con base en el kilometraje que proporcionó el concesionario. La cuarta y última tipología de concesión/contratación también cuenta con un recaudo centralizado, aunque el ingreso del sector privado no varía en función del kilometraje, sino que es fijo al cumplir con ciertas cláusulas. Finalmente, la última tipología es en la que el servicio es proporcionado directamente por alguna organización gubernamental y en la que el sector privado no está involucrado en la prestación del servicio.

Las tipologías —como estructuras que limitan o permiten cierta participación con su respectiva expectativa de consecuencias— generan incentivos que terminan por producir ventajas o desventajas diferenciadas a los actores que participan en ellas (North 1990;

Eggertsson 1990; Hall 2009). Los actores participantes son tres: personas usuarias, autoridades y sector privado. En primer lugar, las personas usuarias tienen como ventaja en los esquemas de libre mercado o contratación con pago por personas usuarias el hecho de que reciben un servicio responsivo a su demanda (Cervero y Golub 2007). Lo anterior permite que haya rápidamente transporte en lugares con altas tasas de crecimiento urbano, así como adaptaciones flexibles en rutas u horarios (Negrete y Paquette 2011; Álvarez 1997). Sin embargo, el dilema de estos esquemas es que pueden generar dos problemas. El primero es que la competencia entre unidades por *ganar el centavo* (competencia por captar demanda) incentiva el desacato de la normatividad de tránsito, como no respetar paradas establecidas o subir a más personas de las permitidas, comprometiendo la seguridad vial (Cervero y Golub 2007). El segundo problema es que estos tipos de regulación proporcionan servicios desiguales que favorecen zonas de alta densidad poblacional y horarios pico, dando un servicio con menor frecuencia en lugares que no tienen estas características (Roschlau 1981; Walker 2008). Por el contrario, los esquemas de concesión con pago por kilometraje y pago fijo, así como el de provisión pública, generan lo contrario: un servicio poco responsivo a la demanda, pero que puede ser más seguro y equitativo (Estache y Gómez-Lobo 2005). Asimismo, los esquemas cercanos a la provisión pública pueden contar más fácilmente con subsidios que disminuyan la tarifa que paga finalmente la persona usuaria (Connolly 2018).

En segundo lugar, entre más cercana esté la tipología al libre mercado, la autoridad tiene como ventaja que requerirá de una menor inversión o gasto público (Gómez-Lobo y Briones 2014). Esto es de especial interés para las autoridades por las limitaciones fiscales con las que cuentan algunas de ellas y que restringen la capacidad de actuación gubernamental (Kerstenetzky 2012; Pierson 2011). Por el contrario, entre más cercana esté la tipología a la provisión pública, la autoridad podrá tener mayor control en las características del servicio proporcionado a la ciudadanía e, idealmente, requerirá monitorear en menor medida (Gómez-Lobo y Briones 2014; Wirth 1997). Suponiendo, sobre todo en el caso de concesiones y contrataciones, que los agentes/concesionarios tienen incentivos para no acatar ciertas cláusulas si esto les genera un mayor beneficio (Castillo et al. 2019).

TABLA 1. Ventajas de las tipologías en el continuo de provisión de transporte público por tipo de actor

Tipo de actor	←-----→				
	Libre mercado	Contratación con pago por pasajeras	Contratación con pago por kilometraje	Contratación con pago fijo	Provisión pública
Personas usuarias	-Mayor responsividad a necesidades de viaje				-Mayor seguridad -Mayor equidad -Menor tarifa
Autoridad	-Menor gasto				-Mayor control en las características del servicio
Sector privado	-Mayor posibilidad de rentabilidad -Mayor apoyo por generar empleo			-Ingresos seguros	-Nula participación

Fuente: elaboración propia con base en una síntesis de las ideas elaboradas en la revisión de literatura (Connolly 2018; Estache y Gómez-Lobo 2005; Díaz, Gómez-Lobo, y Velasco 2004; Gómez-Lobo y Briones 2014; Cervero y Golub 2007; Negrete 2018; Negrete y Paquette 2011; Álvarez 1997; Roschlau 1981; Walker 2008; Wirth 1997).

En tercer lugar, está el sector privado. Para este actor (o grupo de actores), los esquemas de libre mercado y de contratación con pago por personas usuarias les faculta a proporcionar un servicio con mayor libertad que tenga como base la rentabilidad (Gómez-Lobo y Briones 2014). Sin embargo, estos esquemas también desplazan el riesgo de inversión hacia ellos: realizan la inversión y, si no hay ganancias derivada de ésta, deberán asumir las pérdidas (Gómez-Lobo y Briones 2014). Esto les incentiva a ser sensibles a la demanda. Para ser sensible a la demanda, este tipo de servicio utiliza en mayor medida unidades de baja o mediana capacidad² pues requieren de una menor inversión, a la par que flexibilizan la posibilidad de cambiar y adaptar las rutas (Roschlau 1981; Walker 2008; Wirth 1997). Lo anterior tiene un elemento benéfico que es la potencial generación de empleo y, con ello, un posible apoyo gubernamental por considerarlo un sector estratégico (Negrete 2018). No obstante, la utilización de una gran cantidad de unidades de baja y mediana capacidad —que podrían movilizar más eficientemente a la misma cantidad de personas con unidades de alta

² La legislación mexiquense —aplicable a al estudio de caso— sigue parámetros similares a los de la literatura y caracteriza como unidades de baja capacidad a las que movilizan de seis hasta veinticinco personas a la vez; de mediana capacidad a las unidades que movilizan de veinticinco hasta cien personas a la vez; y de alta capacidad o masivas a las unidades que transportan más de cien personas a la vez (Artículo 34 de la Ley de Movilidad del Estado de México).

capacidad— también puede producir congestión vial y mayores tiempos de traslado (Díaz, Gómez-Lobo, y Velasco 2004). La tabla 1 sintetiza la discusión sobre ventajas y desventajas de las diferentes tipologías de provisión de transporte público. Para simplificar su lectura, la tabla sólo incorpora las ventajas pues las desventajas crecen conforme hay un desplazamiento al lado contrario del continuo.

Informalidad, clientelismo y oposición

Las instituciones limitan el comportamiento al generar sanciones por su incumplimiento. Estas sanciones pueden ser realizadas por alguna autoridad y estar previamente codificadas —instituciones formales— o ser sanciones socialmente llevadas a cabo fuera de los canales oficiales —reglas informales— (Helmke y Levitsky 2004; Crawford y Ostrom 1995). Ahora bien, en los países con instituciones formales no consolidadas existe cierto tipo de informalidad en la provisión del servicio de transporte público (Cervero y Golub 2007; Connolly 2018; Álvarez 1997). A veces esta informalidad es un desacato de la normatividad cuando alguien presta el servicio de transporte público sin tener el derecho para hacerlo, ya sea en zonas/vialidades no permitidas o con más unidades de las concesionadas (Cárdenas 2010). Este desacato unidireccional es posible por la dificultad que tiene la autoridad para monitorear el cumplimiento de la normatividad. (Roschlau 1981; Cervero y Golub 2007). En otras ocasiones, existe una tolerancia gubernamental para prestar el servicio de transporte. Esta tolerancia puede existir sin beneficio para la autoridad pues ésta prefiere garantizar informalmente el servicio en zonas con crecimiento poblacional que requieren rápidamente ajustes o porque en algunos horarios la oferta puede estar saturada (Negrete 2018; Rodríguez y Navarro 1999). Asimismo, es posible encontrar una tolerancia gubernamental que forma parte de un intercambio recíproco y colusivo de favores con los grupos transportistas que contraviene la normatividad estatal (Álvarez 1997; Connolly 2018).

Para el caso de la ZMVM (Zona Metropolitana del Valle de México), las informalidades por desacato, tolerancia o colusión son característica vigentes del transporte público colectivo (Negrete 2018). Estas lógicas de informalidad han sido posibles por el poco control que ha tenido la autoridad en monitorear y sancionar (Gómez-Lobo y Briones 2014), así como en su interés en que sea proporcionado un servicio que es su responsabilidad (Suárez

y Delgado 2015). No obstante, también diferentes estudios coinciden en caracterizar parte de la organización del transporte público colectivo como uno de tipo clientelar y esta característica influye en las modalidades de provisión del servicio (Negrete 2018; Álvarez 1997; Cervero y Golub 2007; Rodríguez y Navarro 1999). El clientelismo ya ha sido identificado como una institución informal, y es esta informalidad —asentada en relaciones sociales extendidas— lo que hace difícil implementar cambios, como lo son los esfuerzos de mejoramiento (Lauth 2000; Helmke y Levitsky 2004). Estas instituciones difícilmente pueden ser modificadas a voluntad pues no sólo no siguen únicamente lógicas de incentivos de la racionalidad individual, sino que también están asentadas en valores y actitudes que forman parte de la cultura de una sociedad (Arellano 1999; Knott y Miller 1987).

El concepto de clientelismo aquí utilizado corresponde al desarrollado por la ciencia política, en el que uno de los objetos de intercambio es la lealtad o los favores políticos (Kitschelt y Wilkinson 2007; Weingrod 1968). A pesar de ser un concepto impugnado en sus características, el clientelismo político puede ser entendido como la relación entre un patrón —que usa influencia para facilitar un bien o servicio— y un cliente —que paga con apoyo político— (Weingrod 1968; Kitschelt y Wilkinson 2007; Hilgers 2012a; Hicken 2011; Hagene 2015). A diferencia de otros tipos de intercambios políticos —como lo podría ser el voto por una persona para que promueva ciertas políticas públicas—, esta relación es de carácter particularista: el bien o servicio proporcionado sólo es para quien da el apoyo político y no es otorgado como una medida universal o pública (Hilgers 2012a; 2012b).

De forma más concreta, el clientelismo político implica que hay gobernantes que proporcionan de forma directa —o mediante personas intermediarias— trabajos, permisos o contratos a cambio del apoyo electoral/político en movilizaciones en su favor, así como en contra de otros oponentes (Knott y Miller 1987). Para algunas autoras, esta forma de relación política es dañina para la democracia pues incentiva a gobernantes a atender intereses particulares por encima del interés público —como podría ser el proporcionar mejores servicios— (Morgan, England, y Pelissero 2007; Kitschelt y Wilkinson 2007). De forma contraria, otras posturas consideran al clientelismo como una forma de representación social en contextos de desarrollo emergente de instituciones democráticas que permiten el acceso a bienes y servicios necesarios para la población (Hagene 2015; Stone 1996; Hilgers 2012a). En esta postura, la literatura enfatiza las diferencias entre conceptos similares.

Particularmente, esta literatura desarrolla que, en el concepto paraguas de clientelismo, puede haber dos expresiones características: compra de voto —relación única de intercambio de un recurso a cambio del apoyo electoral que no cuenta con legitimidad social—; o patronazgo —distribución de recursos por medio de liderazgos a cambio de maquinarias políticas similares a las de un partido político— (Hagene 2015; Knott y Miller 1987; Morgan, England, y Pelissero 2007; Perkins 2000).

Estas formas de relación clientelar política influyen en la provisión del transporte público colectivo para el caso analizado y han dificultado los esfuerzos de cambio institucional por parte de las autoridades. Básicamente, al haber una relación de intercambio entre grupos transportistas y autoridad a lo largo del tiempo con favores recíprocos, el cambio es obstaculizado ante la negativa de perder beneficios. Estos actores invierten recursos en modificar las instituciones a su favor, así como en impedir que cambien en su contra (Eggertsson 1990; Lubell, Feiock, y Ramirez 2005; Ramírez 2009). Este fenómeno permite un diálogo entre la teoría neoinstitucionalista y la de clientelismo político por la pertinencia que tiene analizar si un cambio institucional —como el mejoramiento del transporte— genera oposición de algún grupo con poder de veto —en este caso, transportistas con relaciones clientelares—. La literatura neoinstitucionalista menciona que, en caso de existir oposición de algún grupo, las estrategias de mejoramiento tendrían que estar concentradas en promover instituciones estratificadas, es decir, instituciones nuevas que convivan con las existentes y favorables al grupo de veto. La intención es que las nuevas instituciones poco a poco vayan sustituyendo a las previamente existentes (Mahoney y Thelen 2010; Palier 2005). Por su parte, la literatura de clientelismo político en general, y de clientelismo en transporte público en particular, aborda a profundidad las estrategias mediante las cuales los grupos realizan este poder de veto y complican los esfuerzos de cambio institucional.

Metodología

Esta investigación toma como estudio de caso el ordenamiento de rutas alimentadoras hacia las estaciones del Tren Suburbano en el Estado de México de 2005 a 2019. La justificación de elegir un estudio de caso radica en que este tipo de investigación permite profundizar empíricamente en los mecanismos empleados para intentar cambiar la provisión del transporte público colectivo para contrastarlos con lo desarrollado en la literatura y

avanzar en el entendimiento de este fenómeno. Concretamente, este estudio de caso permite explorar la relación entre las proposiciones neoinstitucionalistas de cambio en presencia de actores con poder de veto derivado del clientelismo político, a la par que discute los incentivos de las tipologías de provisión de un servicio.

Ahora bien, el ordenamiento de rutas hacia el Tren Suburbano permite estudiar un caso típico. En un primer momento, el Tren Suburbano fue inaugurado sin contar con un sistema amplio de rutas alimentadoras que lo llevó a operar con pérdidas durante varios años. Si bien esto responde a varios factores, uno de ellos está relacionado con la oposición de grupos transportistas a ordenar sus rutas (Suárez y Delgado 2015; Secretaría de Comunicaciones y Transportes 2012). En un segundo momento, los esfuerzos realizados por la autoridad permitieron aumentar nuevamente el número de rutas y, con ello, la afluencia de personas pasajeras al Tren Suburbano, aunque los esfuerzos no fueron mantenidos en el tiempo. El presente caso es uno típico pues los resultados moderados obtenidos en términos de ordenamiento coinciden con lo que cabría esperar tras la revisión de la literatura. Los hallazgos de este caso, además, son útiles para actores con interés en realizar mejoras en la provisión de un servicio pues difícilmente podría ser encontrado un contexto con mayores oposiciones políticas que, a la vez, requiera movilizar a una considerable mayor cantidad de personas como lo es el transporte público colectivo en la ZMVM (Zona Metropolitana del Valle de México).

Para responder la pregunta de investigación sobre qué elementos de las estructuras institucionales de gobernanza facilitan o impiden las mejoras en la prestación de este servicio, es necesario —por un lado— caracterizar la forma de operación del transporte público colectivo mexiquense en la ZMVM. El argumento, con respecto a ese punto, es que la operación del transporte puede ser descrita por su semejanza con alguno de los tipos ideales de provisión descritos en la revisión de literatura junto con su estructura de incentivos: libre mercado, concesión con pago por personas pasajeras, concesión con pago por kilometraje, concesión con pago fijo, o provisión pública. Asimismo, este argumento considera que es importante entender en qué arenas está presente la informalidad de operación y si ésta es unilateral, tolerada o colusiva. Finalmente, el argumento para caracterizar al transporte público colectivo radica en describir la organización de los grupos transportistas. Particularmente, para este trabajo interesa conocer la forma en la que la operación está

influida por las relaciones clientelares políticas. Este punto puede ser descrito a través de la identificación de las relaciones clientelares a partir del intercambio de apoyo político/electoral a cambio de regulaciones favorables en materia de transporte. La conceptualización y categorización de estas dimensiones de análisis están sintetizadas en la tabla 2.

TABLA 2. Conceptualización y categorización de las dimensiones de análisis para describir al transporte público colectivo de la ZMVM

Dimensión de análisis	Concepto	Categorías
Tipologías de provisión	Rol que desempeñan tanto autoridades como organizaciones privadas para proporcionar un servicio de transporte público en unidades con capacidad de hasta cien personas	Libre mercado: Servicio de transporte proporcionado por privados bajo leyes de oferta y demanda
		Contratación con pago por personas pasajeras: Servicio de transporte proporcionado por privados a cambio de un pago gubernamental en función del número de personas transportadas
		Contratación con pago por kilometraje: Servicio de transporte proporcionado por privados a cambio de un pago periódico por parte de la autoridad en función de la cantidad de kilómetros recorridos
		Contratación con pago fijo: Servicio de transporte proporcionado por privados a cambio de un pago periódico estable por parte de la autoridad
		Provisión pública: Servicio de transporte proporcionado directamente por alguna autoridad
Informalidad	Prestación del servicio de transporte público colectivo fuera de las instituciones formalmente sancionadas	Unilateral: Provisión del servicio de transporte por privados sin permiso ni conocimiento de gobernantes
		Tolerada: Provisión de transporte por privados con permiso no oficial de gobernantes, quienes no reciben un beneficio a cambio
		Colusiva: Provisión de transporte por privados con permiso no oficial de gobernantes, quienes reciben un beneficio a cambio
Clientelismo político	Relación entre un patrón —que usa influencia para facilitar un bien o servicio— y un cliente —que paga con apoyo político	Oferta política: Regulación favorable a un grupo en particular sin que medien leyes de mercado de por medio
		Demanda política: Apoyo electoral mediante marchas, votos y movilización de personas en favor de una persona que contiene o tiene una carrera política

Fuente: elaboración propia con base en la revisión de literatura de este trabajo (Gómez-Lobo y Briones 2014; Estache y Gómez-Lobo 2005; Knott y Miller 1987; Hilgers 2012b; Weingrod 1968; Kitschelt y Wilkinson 2007; Negrete 2018; Connolly 2018; Cárdenas 2010; Roschlau 1981).

Por otro lado, este trabajo describe las características principales del proyecto del Tren Suburbano y, posteriormente, detalla el proceso de estrategias de mejoramiento a través

del caso del ordenamiento de rutas alimentadoras hacia el Tren Suburbano. Esta última descripción es realizada a través del análisis de evidencia por medio de teoría fundamentada con la técnica de categorización inductiva, tanto de etapas como de variables relevantes en el proceso de ordenamiento (Wertz et al. 2011; Bril-Mascarenhas, Maillet, y Mayaux 2017; Strauss y Corbin 1998; Beth Harry, Sturges, y Klingner 2005; Charmaz y Belgrave 2012; Cho y Lee 2014; Starks y Brown Trinidad 2007; Dey 1993). La evidencia³ consiste en entrevistas semiestructuradas, análisis de documentos y estimación de indicadores con información proveniente de bases de datos.

En primer lugar, fueron realizadas diez entrevistas semiestructuradas con método de bola de nieve a personas de organizaciones que han estado relacionadas directamente con los esfuerzos de ordenamiento de rutas hacia el Tren Suburbano o han estudiado la arena de política de transporte público colectivo en la ZMVM. Las organizaciones son: Secretaría de Movilidad del Estado de México, grupos transportistas del Estado de México, Tren Suburbano (Ferrocarriles Suburbanos), Secretaría de Comunicaciones y Transportes federal, y especialistas de la academia. En lo general, las entrevistas consistieron en solicitar a las personas entrevistadas que describieran el caso del ordenamiento de rutas de transporte público colectivo (o experiencias de mejoramiento del servicio similares), así como las estrategias que la autoridad llevó a cabo para lograrlo. El periodo de entrevistas fue de noviembre de 2019 a marzo de 2020.

En segundo lugar, este trabajo realiza un análisis documental de notas periodísticas, solicitudes de información, e investigaciones académicas y narrativas sobre el tema del transporte público colectivo. La recopilación de notas periodísticas fue mediante la plataforma de Google News. Fueron analizados cuatro criterios de búsqueda ordenados por el parámetro de relevancia de la plataforma de forma anual para el periodo 2005-2020. Esta investigación recopiló, en un primer momento, hasta cien notas por criterio-año descartando a partir de la cuarta nota sobre el mismo fenómeno. La revisión permitió filtrar las notas consideradas relacionadas directamente con la organización del transporte público colectivo, el proyecto del Tren Suburbano y el ordenamiento de rutas. Este filtrado resultó en la

³ Las entrevistas anonimizadas, documentos y su análisis mediante software están disponibles en <https://bit.ly/2yMBP3F>. Las bases de datos y sus códigos de análisis están disponibles en <https://github.com/pCobosAlcala/tesina>. El material propio es de uso libre citando este documento (CC BY 4.0).

conformación de una base de 175 notas periodísticas relacionadas directamente con esta investigación. Por su parte, fueron realizadas veintiocho solicitudes de información a organizaciones públicas. El análisis documental de notas periodísticas y de solicitudes de información fue implementado a la par de las entrevistas semiestructuradas. Por último, en relación con los documentos, fueron consultadas doce investigaciones académicas o narrativas específicas sobre el tema del transporte público colectivo en la ZMVM. Una descripción más detallada de la metodología de búsqueda de notas periodísticas, así como de la relación de solicitudes de información y de documentos académicos/narrativos, está en el Anexo metodológico.

Finalmente, fueron corroborados ciertos dichos de los actores en las entrevistas a través del análisis de tres bases de datos. Las primeras dos fueron el Anuario estadístico ferroviario 2019 y el Pulso del Sistema Ferroviario Mexicano de abril de 2020 de la Agencia Regulatoria de Transporte Ferroviario con la intención de medir la evolución de personas pasajeras en el Tren Suburbano. La tercera fuente fue la Encuesta Nacional de Ingreso y Origen en Hogares 2018 del INEGI para estimar el gasto promedio por deciles de ingreso en transporte público en los hogares del Estado de México.

Contexto y procesos de mejoramiento

El transporte público colectivo en el Estado de México

El transporte público colectivo es el servicio de movilidad urbana a través de vagonetas, peseros, microbuses o autobuses medianos (Suárez y Delgado 2015). Después de caminar, esta forma de movilidad es la de principal prevalencia tanto en la ZMVM (Zona Metropolitana del Valle de México) como en el resto del país, y algunos estudios estiman que será un modo de transporte cuyo reparto modal seguirá creciendo en los próximos años (Méndez 2018; INEGI 2018). Ahora bien, desde los noventa, el transporte público colectivo en el Estado de México es una mezcla entre las tipologías de concesión con pago por personas pasajeras y libre mercado —esta última con algunas características fuera de los tipos ideales— (Cárdenas 2010). La tipología de concesión con pago por personas pasajeras es la

que reconoce la normatividad estatal en la Ley de Movilidad⁴ como un acto de autorización exclusiva a sociedades mercantiles mexicanas. Además de dar las concesiones, la Secretaría de Movilidad tiene la facultad para modificar y autorizar “rutas, tarifas, itinerarios, horarios, frecuencias, así como ordenar el cambio de bases, paraderos y terminales”⁵. De forma sintetizada: normativamente hablando, la autoridad da autorizaciones para prestar el servicio de acuerdo con ciertas características, mientras que las empresas reciben sus ingresos de las usuarias con una tarifa regulada.

Sin embargo, actores entrevistados en la Secretaría de Movilidad, grupos transportistas y los documentos analizados para esta investigación coinciden en afirmar que esta tipología no es la única que caracteriza a este servicio de movilidad: existen instituciones informales que tienen una mayor similitud con la tipología de libre mercado. Esta existencia de instituciones informales puede ser observada de diferentes formas. La primera consiste en el desacato de la normatividad sin que la autoridad tenga conocimiento. A veces, esto puede deberse a la intención de los transportistas de comenzar a dar un servicio en algún lugar de reciente creación, aunque en algunas otras incorporan más unidades de las permitidas o dan servicio en zonas donde ya hay un permiso a otra organización (Schteingart 2016; Negrete 2018; Suárez y Delgado 2015). Asimismo, hay cierta informalidad en las tarifas: de forma unilateral, los transportistas cobran una tarifa mayor a pesar de no estar permitido por la autoridad: esta es una práctica existente desde los ochenta (Rodríguez y Navarro 1999) que todavía en 2017 tuvo lugar como lo relatan diversas investigaciones periodísticas consultadas. La segunda forma de esta informalidad está presente en la tolerancia por parte la autoridad al reconocer que un servicio está siendo proporcionado sin contar con un permiso, pero que está garantizando el servicio de transporte en alguna zona de reciente creación o en horarios pico de demanda (Roschlau 1981). Por último, también existe una informalidad de tipo colusivo cuando un servicio no estipulado en la normatividad es prestado con conocimiento por parte de la autoridad que, a su vez, recibe un beneficio monetario o político a cambio (Negrete 2018). Estos elementos mixtos —concesión con pago por pasajeras y libre mercado— coinciden en las ventajas y desventajas hacia los actores del

⁴ Título tercero de la Ley de Movilidad (artículos 36 al 44).

⁵ Artículo 33, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.

sistema por ser tipologías que están hacia el mismo extremo del continuo, por lo que su presencia simultánea genera incentivos similares de actuación que no se contraponen.

A pesar de la presencia de elementos informales, la autoridad pretende garantizar un sistema lo más parecido a uno de tipo puro de concesión con pago por personas pasajeras que atienda ciertas características de regulación. Sin embargo, muchos esfuerzos que intentaron disminuir las características de informalidad han enfrentado obstáculos por la presencia de relaciones particularistas de intercambios políticos entre grupos transportistas y autoridades. Con base en las diferentes fuentes de evidencia para esta investigación, es posible afirmar que los grupos transportistas ofrecen tres servicios a la autoridad. El primero es que representan un sector importante de trabajo organizado que puede votar en favor de cierta candidatura: en entrevistas, las autoridades estimaron que existen entre cuarenta y sesenta mil unidades de transporte público colectivo —formales e informales— para 2017 tan sólo en los municipios mexiquenses de la ZMVM. Estas unidades pueden ser manejadas hasta por dos personas en diferentes turnos, y generar empleo para personas checadoras o ayudantes de choferes. El segundo servicio consiste en que las unidades pueden ser utilizadas para movilizar a simpatizantes el día de elección o para actos de campaña. El tercero es que es un sector estratégico cuya oposición es temida por la autoridad porque pueden paralizar la movilidad y, con ello, la actividad económica y social de la ZMVM. En ocasiones, estos grupos ofrecen su apoyo, mientras que en otros ofrecen su negativa a oponerse. Por su parte, la autoridad puede ofrecer cargos públicos a ciertos dirigentes en diferentes estructuras gubernamentales. No obstante, existen dos ofertas que impactan directamente en el servicio. La primera es que gobernantes ofrecen aumentos de tarifa o de concesiones, extensiones de derroteros o tolerancia para las diferentes modalidades de informalidad. La segunda oferta radica en que, de manera velada, ofrecen que todo proyecto o modificación implicará mesas de acuerdos con la intención de no afectar de sobremanera sus intereses.

Finalmente, es importante mencionar que la propia regulación del Estado de México establece que habrá preferencia en las concesiones a las organizaciones que ya proporcionan el servicio de transporte público colectivo. Lo anterior desdibuja el gran beneficio de las concesiones que es una competencia para la obtención del permiso. En realidad, lo que esta figura legal permite es que haya una barrera para la entrada de nuevas personas/organizaciones y que, entre las existentes, estén en competencia por obtener

mayores beneficios. Esto genera un contexto favorable para las relaciones clientelares, así como uno perjudicial para el mejoramiento a través de la competencia por la obtención de una concesión.

El Tren Suburbano

El Tren Suburbano es un proyecto iniciado en 2003 por parte del Gobierno Federal con la intención de aprovechar infraestructura ferroviaria existente para transportar, principalmente, a personas de los municipios mexiquenses conurbados de la ZMVM hacia la zona céntrica del Distrito Federal (Secretaría de Comunicaciones y Transportes 2012). Un tren suburbano, a diferencia de un sistema como el Metro, tiende a dar servicio en zonas menos densamente pobladas con estaciones más espaciadas entre sí (Suárez y Delgado 2015). Lo anterior implica que estos trenes requieren de un sistema de alimentación adicional para que las personas puedan llegar a las estaciones: ya sea con transporte público, o con infraestructura como estacionamientos para bicicletas y automóviles. En las ciudades norteamericanas y algunas europeas, este tipo de trenes da servicio en suburbios en los que viven clases medias o altas (Suárez y Delgado 2015). En México y América Latina, por el contrario, la población de las periferias urbanas son más bien de ingresos bajos y viven en estas zonas alejadas sin los mejores servicios por los menores costos para vivir (Suárez y Delgado 2015). Ahora bien, como en México la regulación del servicio de transporte público es generalmente facultad de las entidades, este proyecto requería de la colaboración de la autoridad federal con el Estado de México y el entonces Distrito Federal. Las autoridades estatales convinieron en realizar obras de infraestructura alrededor de las estaciones para facilitar el acceso. Por su parte, el Estado de México se comprometió con el Gobierno Federal a ordenar sus rutas de transporte público colectivo para garantizar un servicio planificado, frecuente y con ciertas características de seguridad en las cuatro estaciones que están en su territorio (Secretaría de Comunicaciones y Transportes 2012).

La concesión del Tren Suburbano fue otorgada en 2005 y desde 2009 opera en su tramo actual de 27 kilómetros con seis estaciones (Secretaría de Comunicaciones y Transportes 2012). De acuerdo con los actores entrevistados, a diferencia de otros proyectos ferroviarios, el Tren Suburbano es un proyecto característico por la alta inversión realizada por parte de privados. Con información pública proporcionada por la autoridad con datos

actualizados a 2012, la obra y equipamiento ferroviario requirió una inversión de \$6,512.3 millones de pesos, de los cuales el 77.8 por ciento fue otorgado por parte del concesionario (Fondo Nacional de Infraestructura y Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. 2020). No obstante, el Tren Suburbano tenía una estimación original de aforo de 298 mil personas pasajeras en días laborales que, tras tres años en operación, no alcanzó a lograr (Secretaría de Comunicaciones y Transportes 2012). Por esta razón, comenzó a haber una disputa legal entre autoridades y concesionario que terminó en una sentencia que obligaba a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a pagar una indemnización por no haber cumplido con garantizar ciertas obras, así como por no haber realizado las gestiones para contar con rutas alimentadoras (Secretaría de Comunicaciones y Transportes 2012). Para evitar suspender este proyecto, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes federal realizó tres acciones importantes. Primeramente, gestionó la capitalización de un fondo contingente para la deuda por un monto de \$1,629 millones de pesos con lo cual el Fondo Nacional de Infraestructura adquirió el 49 por ciento del capital accionario de la empresa concesionaria (Fondo Nacional de Infraestructura y Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. 2020; Secretaría de Comunicaciones y Transportes 2012). Asimismo, aceleró la terminación de obras de infraestructura acordadas en el Título de Concesión (Secretaría de Comunicaciones y Transportes 2012). Finalmente, a raíz de esta situación, tanto la federación como el Estado de México realizaron nuevos convenios de colaboración con la intención de retomar los esfuerzos de ordenamiento de rutas de transporte colectivo para alimentar las estaciones del tren. Los procesos de ordenamiento son detallados en la siguiente sección.

Procesos de ordenamiento de rutas alimentadoras

El ordenamiento de rutas de transporte público colectivo consiste en redirigirlas y garantizar frecuencias de servicio con un número establecido de unidades. Legalmente, la autoridad tiene la facultad de ordenar las rutas de transporte público colectivo y los concesionarios deberían acatarlo. Sin embargo, el ordenamiento implica el ejercicio de un poder de veto extrainstitucional por parte de transportistas a través de movilizaciones en contra de la autoridad o del retiro de su apoyo político. A partir de los acuerdos entre el

Gobierno Federal y el Gobierno del Estado de México en 2005, la Secretaría de Movilidad⁶ estatal comenzó negociaciones individualizadas con las organizaciones transportistas que duraron entre dos y tres años. Entre los grupos transportistas, había dos grandes posiciones. Por un lado, actores de la Secretaría de Movilidad reconocieron que hubo oposición de ciertos transportistas: algunas de las oposiciones al proyecto radicaban en que determinadas rutas tenían que ser desviadas para que llegaran a la estación, lo cual requería que las rutas de una organización tuvieran que pasar por la zona de control de otra. Al respecto, un directivo de la Secretaría de Movilidad comentó:

“En un primer momento, hubo resistencia de concesionarios. . . . Las empresas que estaban en una zona de forma natural se quejaron porque los otros no habían puesto una llanta en su territorio. Cada empresa defiende su zona de operación a veces hasta de forma violenta”.

La alternativa a lo anterior implicó que la autoridad privilegiara a las organizaciones que ya estaban operando de forma natural en la zona y no a todas las que potencialmente pudieran llegar a las estaciones. Esto influyó en que hubiera menos rutas y, por tanto, menos afluencia. Asimismo, la oposición al ordenamiento estaba basada en que algunas organizaciones veían al Tren Suburbano como un proyecto que podía quitarles ingresos. De hecho, algunas *“promovieron amparos contra el Tren Suburbano diciendo que les iba a quitar usuarios . . . y decían que todavía la autoridad quería que les llevaran usuarios al Tren”.*

Por otro lado, también había grupos transportistas que, de acuerdo con sus propias proyecciones, consideraban que no era un proyecto rentable por dos razones. La primera es que estimaban que *“la decisión económica [tarifa] es lo más importante”* para las personas usuarias al momento de elegir un modo de transporte. Por lo que tendrían mayores beneficios en seguir movilizándolo a las personas a las estaciones terminales del Metro en lugar de las estaciones del Tren Suburbano, que tendría una tarifa relativa mayor. La segunda razón consistía en que el tren pasaría principalmente por zonas industriales. Al respecto, un líder transportista de la zona comentó que el trazo por el que pasaría el tren *“no es de pasajeros,*

⁶ En ese entonces, era la Secretaría de Transporte. Para claridad narrativa, este trabajo utiliza como sinónimos a la Secretaría de Transporte y a la Secretaría de Movilidad.

sino de carga . . . no tiene sentido”. Ambas razones son compartidas por un directivo de la Secretaría de Movilidad que trabajó directamente en el proyecto de ordenamiento de rutas:

“En encuestas, observamos que la gente decía que prefería tardarse hora y media para ir a Toreo⁷ pues se dormía, leía y se ahorrraba veinte pesos. . . . Se suponía, otra vez el modelo como acto de fe, que por el simple hecho de ahorrarte veinte o treinta minutos estabas dispuesto a pagar diez pesos más. Pero había preferencia por el costo más que por el tiempo. Hicimos estudios de elasticidad-tiempo y reflejaban este tipo de fenómenos”.

Tanto los transportistas como actores de la Secretaría de Movilidad refirieron un ejercicio mental que es replicado con precios a 2018: el traslado de una persona por medio de servicio de rutas de transporte público colectivo tiene un costo mínimo de \$10, el traslado largo del Tren Suburbano una tarifa de \$18, y el servicio de Metro un precio de \$5. Estos tres trayectos dan un total de \$33 que, al ser realizado dos veces al día por veinte días al mes, da un total de \$1,320 mensuales (\$3,960 trimestrales). Este monto —que es realizado sólo para una persona en el ejercicio— sólo es coincidente con el gasto promedio en transporte público de los deciles VII, VIII y IX de hogares ordenados por ingreso, tal como lo señala la tabla 3. Por el contrario, un trayecto directo al Metro desde transporte colectivo —que variaría por distancia, pero tendría menor costo que tomar el Tren Suburbano con alimentación— coincide con el gasto promedio de más deciles, aunque requiera de mayor tiempo de traslado.

TABLA 3. Gasto trimestral en transporte público en hogares por deciles de ingreso en el Estado de México

Decil	Gasto	Gasto como porcentaje del ingreso
I	\$1,055.36	8.46 %
II	\$1,883.45	9.74 %
III	\$2,257.84	9.27 %
IV	\$2,613.01	8.92 %
V	\$2,899.38	8.47 %
VI	\$3,119.97	7.75 %
VII	\$3,836.96	8.13 %
VIII	\$3,714.03	6.46 %
IX	\$4,154.50	5.60 %
X	\$3,362.12	2.38 %

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

⁷ Estación terminal de la línea 2 del Metro.

Así, al intentar mejorar la provisión del servicio de transporte público colectivo, la Secretaría de Movilidad tiene dos caminos: el primero es seguir una regulación estricta de la normativa que puede traer oposición, y el segundo es negociar. La primera opción tiene la complicación de que la movilización de este sector no es del agrado de los actores políticos. Al preguntarle a otro líder transportista de la zona norte de la ZMVM de qué forma podría darse un ordenamiento del servicio, respondió lo siguiente:

“[Si fuera secretario de movilidad, p]rimero hablaría con mi jefe y le diría: ¿Realmente quieres que el usuario reciba un mejor servicio? Vas a pisar intereses políticos en todos los niveles. . . . ¿Quieres orden? Déjame tres años. Me voy a echar rounds con todos. Me van a bloquear. Me van a cerrar. Hay que aguantar vara. El objetivo es ordenar. Falta decisión. Si se percibe marcha, se cambia de secretario y llega otro más suavecito que hace como que no ve y se sigue haciendo un desmadre”.

Ante la posibilidad u ocurrencia de manifestaciones, la autoridad prefiere comenzar a negociar. El directivo de la Secretaría de Movilidad que ha trabajado en el ordenamiento de rutas expresó que “[s]iempre hay necesidad de mesas. Aunque tenemos facultad para modificar rutas, itinerarios y vehículos, no lo hacemos por decreto, sino a través de audiencias a posibles afectados”. Entonces, para convencer a los transportistas en este caso, la autoridad promovió un intercambio: los transportistas dispondrían unidades y rutas hacia las estaciones del Tren Suburbano, mientras que la autoridad les otorgaría la oportunidad de modificar rutas y de extender derroteros a nuevas zonas. Sin embargo, este tipo de acciones repercuten de forma negativa en el sistema de movilidad porque promueven una competencia excesiva derivada de una sobreoferta. Uno de los líderes transportistas entrevistados comentó lo siguiente al dialogar sobre las negociaciones que implican otorgar más permisos a cambio de la aceptación para participar en proyectos: “Cometimos un gravísimo error. Somos presa de ese error. Tenemos sobreoferta. Tenemos competencia sobremedida. Cuesta horrores mantener este negocio. No tenemos colaboración”.

De acuerdo con la Secretaría de Movilidad, en los primeros años de operación del Tren Suburbano comenzaron a operar cincuenta y siete rutas alimentadoras. Sin embargo, el nuevo problema ya no era la inexistencia de éstas, sino que sus frecuencias comenzaron a

estar concentradas en horarios picos, dejando los restantes con menor servicio. Este tema comenzó a ser uno de los de mayor preocupación para el Tren Suburbano, como refirió uno de sus directivos encargados de aumentar la afluencia hacia las estaciones: *“Otra problemática es el tema de las frecuencias, del cumplimiento, . . . no hay horario. Sabes por la práctica que pasa cada cinco o diez minutos, pero no tienes certeza. No puedes programar un viaje”*.

Otra situación indeseable con la frecuencia sucedió por la baja afluencia pues, aunque había transportistas que veían con interés el proyecto de alimentación de las estaciones, no había demanda por este servicio. Un líder transportista de la zona norte de la ZMVM manifestó: *“Como concesionario, me parece mejor prestar servicio al tren. Son trayectos cortos sin mucho desgaste, pero los usuarios no quieren”*. Esta situación llevó a que destinaran una menor cantidad de unidades para alimentar las estaciones. Al respecto, el directivo entrevistado del Tren Suburbano coincidió con esta situación:

“Ellos [los transportistas], como cualquier transporte, brindan servicio por demanda. Si un día estás mal, tienes que persistir. Tienes quince autobuses, no puedes tener la ocurrencia de que quitas cinco y dejas diez. Quitas frecuencia. Si el transportista ve que hay otro recurso viable, quita y desprovee. Ahora, si una unidad pasaba cada quince minutos, ahora lo hace cada treinta y ya se truncó tu viaje”.

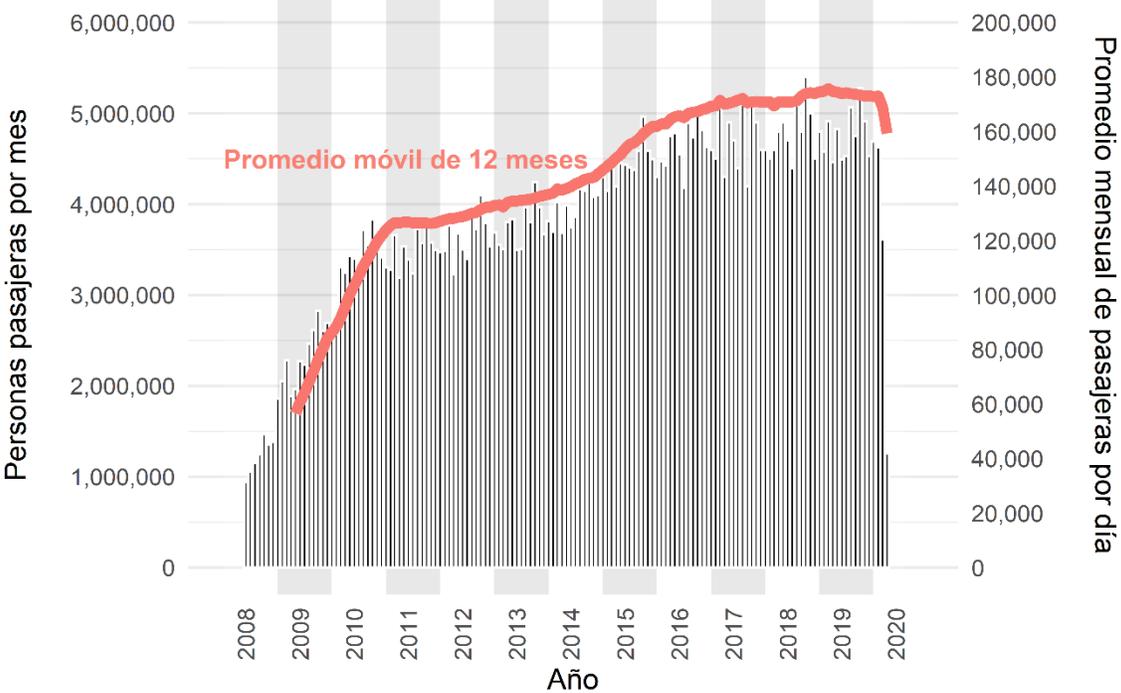
El desinterés mezclado con la oposición, así como la estimación incorrecta del número potencial de personas usuarias, llevó a que el Tren Suburbano no alcanzara su aforo inicialmente deseado de 298 mil personas en días laborales. Las estimaciones diarias⁸ y mensuales de personas pasajeras son calculadas en las gráficas 1 y 2. Ante la inexistencia de información pública sobre frecuencias y número de unidades de rutas alimentadoras al Tren Suburbano, la tendencia de afluencia de pasajeras permite inferir —de forma indirecta— el cumplimiento de los acuerdos del ordenamiento. Lo anterior debido a que, de acuerdo con las encuestas realizadas por los actores entrevistados, dos de cada tres personas que usan el Tren Suburbano llegan o salen de la estación en una ruta de transporte público colectivo. En

⁸ La autoridad no proporciona los datos de forma desagregada, por lo que no es posible realizar la estimación para días laborales.

ese sentido, una estabilización del crecimiento de personas pasajeras hace suponer un cambio en la provisión del servicio que, al no garantizar ciertas características, no incorpora a nuevas personas y deja sólo a las que ya han cambiado su forma de viaje. Así, las gráficas 1 y 2 visualizan un crecimiento inicial —esperado también por el creciente conocimiento en el servicio— hasta 2011, fecha en la que empieza un periodo de bajo crecimiento en el número de personas usuarias. Esta última fecha coincide con la sentencia judicial que obligaba a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a indemnizar al concesionario, así como con el rescate de la autoridad federal al proyecto. Asimismo, esta fecha coincide con la apertura de la línea 3 del Metrobús en la Ciudad de México que tiene un trayecto que compite con el Tren Suburbano y que fue referido como otra posible causa de baja en afluencia por varios actores.

GRÁFICA 1. Personas pasajeras del Tren Suburbano

Enero/2008 - abril/2020



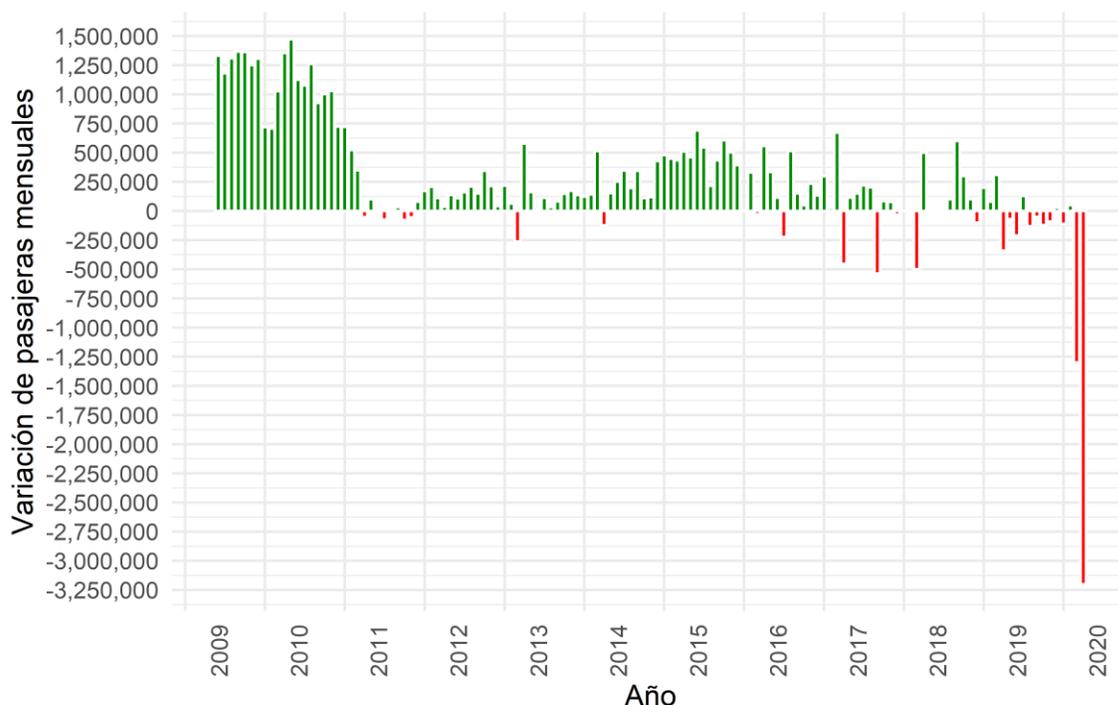
Fuente: elaboración propia con datos de la Agencia Reguladora de Transporte Ferroviario (2019, 2020).

A partir de esta problemática, tanto el Gobierno Federal como el del Estado de México retomaron sus esfuerzos para incrementar el número de personas pasajeras. Estos esfuerzos se vieron materializados con la incorporación de siete rutas alimentadoras más a partir de

2015, así como con la inauguración entre 2015 e inicios de 2016 de la línea 2 del Mexibús que llega a una estación del Tren Suburbano. En este tiempo, hay un nuevo aumento considerable en el número de personas pasajeras. No obstante, el incremento comenzó a disminuir su tasa de crecimiento nuevamente a mediados de 2016. Posteriormente, siguió un periodo de estabilización hasta 2019, cuando incluso comenzó un ligero descenso.

GRÁFICA 2. Variación de personas pasajeras del Tren Suburbano

Enero/2009 - abril/2020 (comparación con el mismo mes del año anterior)



Fuente: elaboración propia con datos de la Agencia Reguladora de Transporte Ferroviario (2019, 2020).

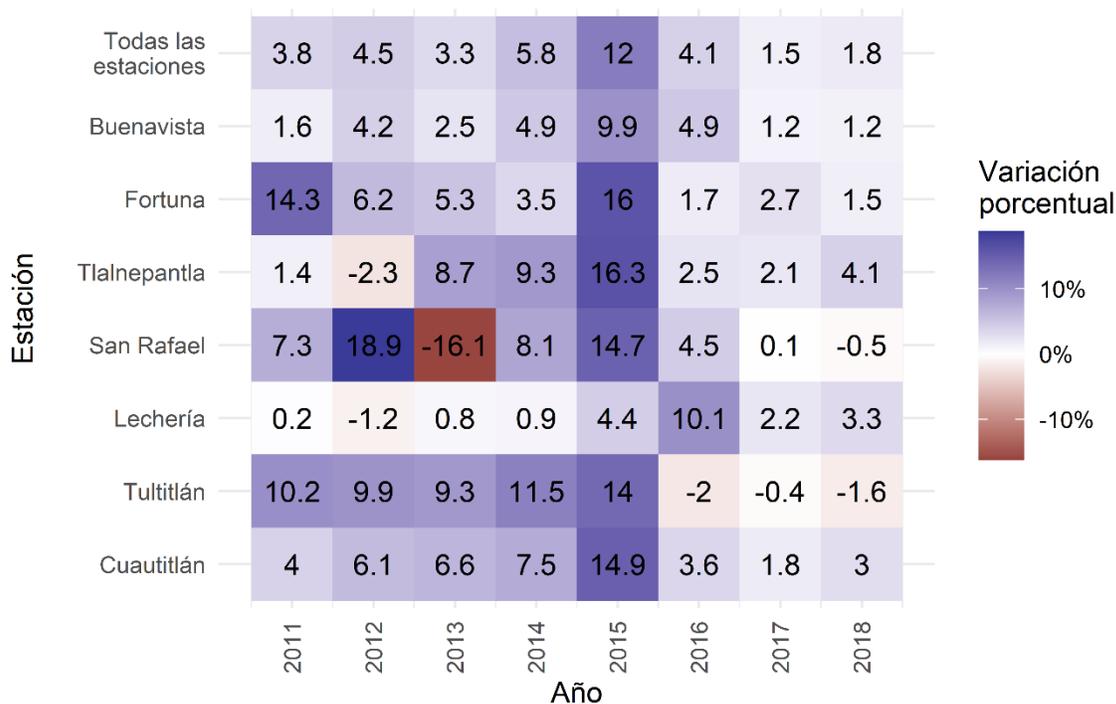
Ahora bien, a diferencia de la primera experiencia de ordenamiento de rutas alimentadoras, en la segunda hubo mayor apoyo federal para equipar unidades con GPS y botones de pánico, así como en la adaptación de paradas. Las negociaciones con los grupos transportistas fueron logradas, nuevamente, a través de acuerdos consistentes en intercambios recíprocos. Una persona encargada de gestionar el proyecto del Tren Suburbano desde la Secretaría de Comunicaciones y Transportes federal comentó:

“Es difícil controlar a transportistas. Después de años de vicios. . . hace[n] lo que quiere[n]. Ponen sus rutas donde les conviene. ¿Qué se le ofreció al

transportista? Si aceptaban rutas, habría ayudas para equipar unidades. . . . A transportistas les convino porque veían dónde sube la gente y qué tarifa podían cobrar. . . . Funcionó bien, [pero después de un tiempo la Secretaría de Movilidad] dijo: «yo no tengo cómo mantener esto»”.

Como ilustra la gráfica 3, los esfuerzos de ordenamiento de rutas tienden a tener un incremento de personas usuarias en un momento particular. Sin embargo, el incremento sólo se logra durante un tiempo y las tasas de crecimiento regresan a niveles similares de años anteriores.

GRÁFICA 3. Variación porcentual de personas pasajeras por estación
Comparación con el año anterior



Fuente: elaboración propia con datos de la Agencia Reguladora de Transporte Ferroviario (2019).

Asimismo, ante la insostenibilidad en el tiempo de los esfuerzos en la primera ocasión de ordenamiento de rutas, la Secretaría de Movilidad impulsó otro proyecto que podría —de forma más permanente— alimentar las estaciones: la integración tarifaria del Tren Suburbano con la del transporte público colectivo. Esta opción ha sido del agrado de los actores involucrados en el ordenamiento, pero el problema ha sido la inversión que este

mecanismo requiere. Los servicios de transporte colectivo y del Tren Suburbano han aceptado bajar su tarifa para personas usuarias que utilicen ambos medios de transporte, pero la inversión que requeriría adaptar este sistema no ha encontrado un inversionista. Al respecto, la persona entrevistada de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes refirió:

“La última vez que platicué con [la Secretaría de Movilidad, dijeron]: «queremos una posible solución y podría ser la tarifa integrada». . . . Ahí tanto transportistas como concesionarios iban a bajar un peso. Era algo bueno. Si la gente se ahorra eso, la gente sí va. Pero no hay recursos. Es compleja la integración, no es tan sencilla. Hay que equipar contadores. Necesitas un fideicomiso al que va el dinero y se encarga de repartir. Todo eso equivale a más inversión. Esta idea de integración tarifaria la traemos desde 2012. Hay reuniones y reuniones, y cuando parece que ya formalizamos algo, no se consigue el recurso.

Discusión

Como esta tesina lo ha demostrado, la oposición de un grupo es un obstáculo para mejorar la provisión del transporte público colectivo. Esta oposición es materializada de diferentes formas: por medio de la amenaza de realizar movilizaciones que paralicen la vida económica y social de la ciudad, así como con actos de violencia. Asimismo, los grupos transportistas acuden a actores políticos con la intención de que les gestionen una intermediación o mediante recursos legales que paralicen ciertas acciones gubernamentales. En lugar de aplicar una regulación estricta con fundamento en la legislación de movilidad, la autoridad prefiere negociar con estos grupos a través de mesas de diálogo para generar consensos sobre los proyectos que quiere implementar. Para llegar a acuerdos, la autoridad pide que los transportistas formen parte del mejoramiento. A cambio, la autoridad otorga algún beneficio. En el caso del ordenamiento de rutas hacia el Tren Suburbano, en un primer momento la autoridad otorgó más permisos de operación a los transportistas. Sin embargo, esta acción no fue estratégica pues tanto transportistas como autoridad reconocen que esto compromete la viabilidad económica para el sector y promueve una competencia con fuertes estragos en materia de seguridad vial. Por tanto, es una estrategia que difícilmente puede ser

mantenida en el mediano plazo pues genera peores consecuencias. Asimismo, por la baja demanda que atienden en comparación con otros servicios, este proyecto no le genera a los transportistas mayores beneficios económicos. Al no poder realizar intercambios constantes por las consecuencias que tienen, así como por no tener mayores beneficios económicos por el ordenamiento, los transportistas cuentan con los incentivos para no continuar con los esfuerzos de mejoramiento (máxime, en un contexto de alta informalidad).

El segundo proceso de ordenamiento permite observar un mejor esfuerzo: un intercambio que no compromete la sostenibilidad económica de los transportistas a través del equipamiento de unidades. Este esfuerzo podría ser mantenido por la autoridad a cambio de que los transportistas continuaran prestando un servicio ordenado hacia las estaciones del Tren Suburbano. No obstante, la autoridad ha seguido un esquema de limitado gasto público que no es coincidente con estos esfuerzos pues requeriría aumentar su participación en el sector. Si bien en esta segunda ocasión no hubo intercambios con consecuencias negativas, sí requerían que fueran mantenidos para que los transportistas aceptaran seguir estando ordenados.

Ahora bien, esta situación permite retomar la discusión sobre tipologías de provisión del transporte público y la influencia que tienen en los esfuerzos de mejoramiento. Ante la presencia de oposición, es posible apreciar que la autoridad siguió una estrategia de estratificación de instituciones en la que la vieja provisión del servicio se mantenía a la par que eran introducidas nuevas lógicas. La intención era que el ordenamiento llevara a más personas usuarias a cambiar su elección de viaje y optaran por el nuevo servicio para, poco a poco, ir sustituyendo al habitual. Empero, esto no pasó. Aunque no fue un fracaso porque las estrategias permitieron aumentar la afluencia al Tren Suburbano, el crecimiento se ha estabilizado al poco tiempo en ambos esfuerzos. De acuerdo con los actores entrevistados y con el análisis documental, esto puede deberse a dos razones. La primera es que las personas usuarias valoran más la tarifa que la rapidez o la seguridad. La segunda es que los transportistas no están dispuestos a perder algo de sus utilidades a cambio de proporcionar un mejor servicio y tienen forma para oponerse a ello. Estas dos situaciones son efectos directos de las tipologías: un servicio que procura la maximización de utilidades del sector privado a través de una responsividad a las personas usuarias en un contexto de baja participación gubernamental.

A partir de esta discusión, es posible profundizar sobre las implicaciones de las tipologías de la provisión del transporte público. En primer lugar, esta investigación deja de manifiesto la importancia del entendimiento de las tipologías como estructuras que limitan o permiten relaciones que generan ciertas ventajas y desventajas para los diferentes actores involucrados. Si bien los tipos puros no existen en este caso, sí hay una semejanza con las tipologías cercanas al polo de libre mercado. En ese sentido, los esfuerzos de mejoramiento no son acordes al tipo de tipología imperante pues los beneficios de participación —para el sector privado— no están relacionados directamente con la nueva forma de servicio ordenado hacia el tren. Por el contrario, un esfuerzo que no logró materializarse sí tenía ese potencial: la integración tarifaria. Este esquema, que requiere inversión pública pues los actores privados no tenían intención de realizarla, liga los beneficios del ordenamiento con la prestación de un servicio ordenado. Es decir: la obtención de ingresos y, por tanto, de beneficios del sector privado se obtiene si y sólo si proporcionan un servicio dirigido a alimentar las estaciones del Tren Suburbano. De igual manera, si la integración requiere de un cobro centralizado, hay una mayor posibilidad de control y monitoreo por parte de la autoridad. Sin ser una alternativa que solucione completamente el bajo aforo del Tren Suburbano, sí podría aumentar de forma sostenida el número de pasajeras en comparación con otros esfuerzos que tienden a olvidarse.

En segundo lugar, este caso permite profundizar sobre el alcance de los esfuerzos de la autoridad por las limitaciones que la propia tipología ofrece. Al haber apostado por varias décadas a enfoques más cercanos al libre mercado junto con una baja aplicación de la normatividad, la autoridad ha apostado por mecanismos que no siguen la lógica de la tipología en los esfuerzos de ordenamiento. Particularmente, la autoridad ha querido mejorar un servicio en sus componentes de seguridad y equidad, cuando los esquemas de libre mercado no promueven estas características. Asimismo, la apuesta por una tipología de libre mercado promueve que el servicio sea responsivo a las preferencias de las personas usuarias. En este caso, las personas prefieren una tarifa baja por encima de otros criterios. Si la autoridad quiere cambiar la forma de movilidad hacia otro tipo de servicios que impliquen una mayor tarifa, los esfuerzos no necesariamente serán exitosos. En este sentido, la autoridad —por simplificar— tiene la opción de aceptar los alcances de la tipología

imperante en el sistema de movilidad u optar por un compromiso que implique un mayor gasto público para tener un mayor control en las características del servicio.

Conclusiones y recomendaciones

Esta investigación ha descrito los procesos de ordenamiento de rutas de transporte público colectivo para alimentar las estaciones mexiquenses del Tren Suburbano en el periodo 2005-2019. Particularmente, responde de qué forma la estructura institucional de gobernanza facilita/impide las mejoras en la prestación de este servicio. El argumento para responder esta pregunta radica en que existen grupos con poder de veto extrainstitucional que lo ejercen pues no encuentran beneficios en formar parte del ordenamiento. Si bien la autoridad tiene la facultad de regular el servicio de acuerdo con lo que estime pertinente, opta por negociar con los transportistas para no afrontar represalias políticas. Como estas negociaciones están basadas en intercambios que no son mantenidos en el tiempo, los transportistas deciden dejar de formar parte de los esfuerzos de mejoramiento y el crecimiento de personas usuarias al Tren Suburbano vuelve a estabilizarse. El estudio de este caso hace dialogar a las teorías neoinstitucionalistas y de clientelismo político al analizar la forma en la que ciertos actores logran vetar los cambios intentados por parte de la autoridad para mejorar la provisión de un servicio. Asimismo, este trabajo permite entender la utilidad de las tipologías de provisión del transporte público para dilucidar las ventajas y desventajas de diferentes modalidades de participación de la autoridad, sector privado y personas usuarias. A la par, el entendimiento de las tipologías facilita una estimación de la posibilidad de éxito de determinadas estrategias al valorar si éstas van en un sentido concordante o contrario a las lógicas de estructuración institucional.

Ahora bien, esta investigación permite elaborar dos recomendaciones para las personas interesadas en procesos de mejoramiento del transporte público colectivo en contextos similares de oposición de grupos con poder de veto extrainstitucional que son aplicables al caso analizado. La primera recomendación es que los procesos de negociación en los que la autoridad intercambia beneficios que comprometen la sostenibilidad del sistema de movilidad deben ser evitados. Si bien pueden incorporar en un primer momento a los grupos transportistas para formar parte de un ordenamiento, no lograrán mantenerlos en el tiempo y sólo pueden generar una mayor competencia que compromete la seguridad vial por

una sobreoferta. En este sentido, si la intención es optar por negociaciones por la imposibilidad de lograr cambios sin el consenso de actores, es preferible invertir en mecanismos que otorguen beneficios directamente relacionados con el mejoramiento. Particularmente, en este caso resultaría interesante explorar la posibilidad de integración tarifaria con una inversión inicial gubernamental que incentive la complementariedad de servicios de movilidad. La integración tarifaria, asimismo, otorga a la autoridad la posibilidad de monitorear más fácilmente el cumplimiento de los acuerdos. Finalmente, como la integración tiene un efecto en disminuir la tarifa que pagan las personas usuarias, es plausible esperar que tenga una mayor aceptación entre la población en comparación con un esquema de tarifas no integradas.

La segunda recomendación está relacionada con las tipologías de transporte público. La autoridad del Estado de México ha optado por esquemas más cercanos al polo del libre mercado en el continuo de provisión. Esto es una opción que, como ha sido desarrollado por la tesina, tiene ventajas para los diferentes actores del sistema de movilidad. En lo particular, estos esquemas generan a la autoridad el beneficio de que un servicio sea proporcionado sin que tenga que incurrir en un alto gasto público. No obstante, como dilema, hay elementos asociados que generan desventajas. En este caso, una desventaja para la autoridad es que no tiene un gran control en las características del servicio, particularmente en las relacionadas con la seguridad, equidad, rapidez o asequibilidad. El entendimiento de las ventajas y desventajas de las diferentes tipologías puede llevar a una reflexión sobre el tipo de sistema de movilidad deseable en una sociedad. Hoy en día, la deseabilidad de contar con un servicio de transporte público con ciertas características no es el mismo que hace treinta años, cuando la estructuración del transporte público colectivo mexiquense consolidaba su configuración actual. Por esta razón, la autoridad estatal podría reconsiderar algunos aspectos estructurales de la provisión del servicio de transporte público con la intención de asemejarlos a las metas del desarrollo sostenible. Algunas de estas posibilidades pueden darse a través del subsidio de tarifas al transporte público colectivo o al Tren Suburbano, así como con una inversión conjunta en unidades con los transportistas. Esto requeriría un mayor gasto público y, por tanto, una responsabilidad en encontrar fuentes de financiamiento que la vuelvan sostenible en el tiempo. De forma complementaria, estos esfuerzos de mayor involucramiento público también le dan a la autoridad la posibilidad de tener un más poder en los procesos de cambio

con los transportistas. Las posibilidades de mejoramiento de un sistema están en la forma en la que ciertos mecanismos son implementados por la autoridad, pero también en los incentivos de ciertos arreglos institucionales generados para los actores que forman parte de esas estructuras.

Referencias

- Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario. 2019. «Anuario estadístico ferroviario». México: Secretaría de Comunicaciones y Transportes. <https://www.gob.mx/artf/acciones-y-programas/anuario-estadistico-ferroviario-2018>.
- . 2020. «Pulso del sistema ferroviario mexicano. Abril 2020». México: Secretaría de Comunicaciones y Transportes. <https://www.gob.mx/artf/acciones-y-programas/pulso-del-sector-ferroviario-abril-2020>.
- Álvarez, Edith. 1997. «Influencia del transporte público de pasajeros en el crecimiento del área urbana de Ecatepec: Zona de los Chiconautlas». Trabajo terminal de Licenciatura en Sociología, Distrito Federal: Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco. <http://zaloamati.azc.uam.mx/handle/11191/618>.
- Arellano, David. 1999. «Mexican Public Sector Reform: Patrimonialist Values and Governmental Organisational Culture in Mexico». *International Review of Public Administration* 4 (2): 67-77. <https://doi.org/10.1080/12294659.1999.10804934>.
- Beth Harry, Keith M. Sturges, y Janette K. Klingner. 2005. «Mapping the Process: An Exemplar of Process and Challenge in Grounded Theory Analysis». *Educational Researcher* 34 (2): 3-13. <https://doi.org/10.3102/0013189X034002003>.
- Bril-Mascarenhas, Tomas, Antoine Maillet, y Pierre-Louis Mayaux. 2017. «Process tracing. Inducción, deducción e inferencia causal». *Revista de Ciencia Política* 37 (3): 659-84. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2017000300659>.
- Cárdenas, Eusebio. 2010. *La acción pública en materia de transporte urbano y suburbano en el Estado de México*. Toluca: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Castillo, Manlio, Pavel Gómez, Lizbeth Rodríguez, y Soledad Jarquín. 2019. «Explorar espacios para la corrupción en los procesos de concesión: Los casos de la Autopista Urbana Norte y el Bordo Poniente en la Ciudad de México». En *La resbaladilla de la corrupción: Estudios sobre los procesos sociales y organizacionales de la corrupción colusiva en el sector público*, editado por David Arellano y Manlio Castillo. Gobierno y Políticas Públicas. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

- Cervero, Robert, y Aaron Golub. 2007. «Informal Transport: A Global Perspective». *Transport Policy* 14 (6): 445-57. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2007.04.011>.
- Charmaz, Kathy, y Liska Belgrave. 2012. «Qualitative Interviewing and Grounded Theory Analysis». En *The Sage Handbook of Interview Research: The Complexity of the Craft*, editado por Jaber F. Gubrium, James Holstein, Amir Marvasti, y Karyn McKinney, 2nd ed. Thousand Oaks: SAGE.
- Cho, Ji Young, y Eun-Hee Lee. 2014. «Reducing Confusion about Grounded Theory and Qualitative Content Analysis: Similarities and Differences». *The Qualitative Report* 19 (64): 1-20.
- Connolly, Priscilla. 2018. «¿Qué se gobierna en materia de transporte y movilidad?» En *Gobernando la Ciudad de México: Lo que se gobierna y lo que no se gobierna en una gran metrópoli*, editado por Patrick Le Galès y Vicente Ugalde. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Crawford, Sue E. S., y Elinor Ostrom. 1995. «A Grammar of Institutions». *American Political Science Review* 89 (3): 582-600. <https://doi.org/10.2307/2082975>.
- Dey, Ian. 1993. *Qualitative Data Analysis: A User-Friendly Guide for Social Scientists*. Routledge.
- Díaz, Guillermo, Andrés Gómez-Lobo, y Andrés Velasco. 2004. «Micros en Santiago: De enemigo público a servicio público». *Estudios Públicos* 96: 5-48.
- Eggertsson, Thráinn. 1990. *Economic Behavior and Institutions*. United States of America: Cambridge University Press.
- Estache, Antonio, y Andrés Gómez-Lobo. 2005. «Limits to Competition in Urban Bus Services in Developing Countries». *Transport Reviews* 25 (2): 139-58. <https://doi.org/10.1080/0144164042000289654>.
- Fondo Nacional de Infraestructura, y Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. 2020. «Ferrocarril Suburbano (Sistema 1) Cuautitlán - Buenavista Zona Metropolitana del Valle de México». 2020. <https://www.fonadin.gob.mx/fni2/fp01/>.
- Gobierno de la Ciudad de México. 2020. «Afluencia diaria del Metro CDMX». 2020. <https://datos.cdmx.gob.mx/explore/dataset/afluencia-diaria-del-metro-cdmx/>.

- Gómez-Lobo, Andrés, y Julio Briones. 2014. «Incentives in Bus Concession Contracts: A Review of Several Experiences in Latin America». *Transport Reviews* 34 (2): 246-65. <https://doi.org/10.1080/01441647.2014.895451>.
- Hagene, Turid. 2015. «Political Clientelism in Mexico: Bridging the Gap between Citizens and the State». *Latin American Politics and Society* 57 (1): 139-62. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2015.00259.x>.
- Hall, Peter A. 2009. «Historical Institutionalism in Rationalist and Sociological Perspective». En *Explaining Institutional Change*, editado por James Mahoney y Kathleen Thelen, 204-24. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511806414.009>.
- Helmke, Gretchen, y Steven Levitsky. 2004. «Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda». *Perspectives on Politics* 2 (4): 725-40.
- Hicken, Allen. 2011. «Clientelism». *Annual Review of Political Science* 14 (1): 289-310. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.031908.220508>.
- Hilgers, Tina. 2012a. «Clientelistic Democracy or Democratic Clientelism: A Matter of Context». En *Clientelism in Everyday Latin American Politics*, editado por Tina Hilgers. New York: Palgrave Macmillan.
- . 2012b. «Democratic Processes, Clientelistic Relationships, and the Material Goods Problem». En *Clientelism in Everyday Latin American Politics*, editado por Tina Hilgers. New York: Palgrave Macmillan.
- INEGI. 2018. «Encuesta Origen-Destino en hogares de la Zona Metropolitana del Valle de México». https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/eod/2017/doc/resultados_eod_2017.pdf.
- Kerstenetzky, Celia. 2012. *El Estado de bienestar social en la edad de la razón*. Traducido por Mariano Sánchez. México: Fondo de Cultura Económica.
- Kitschelt, Herbert, y Steven Wilkinson, eds. 2007. *Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. New York: Cambridge University Press.
- Knott, Jack, y Gary Miller. 1987. *Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

- Lauth, Hans-Joachim. 2000. «Informal Institutions and Democracy». *Democratization* 7 (4): 21-50. <https://doi.org/10.1080/13510340008403683>.
- Lubell, Mark, Richard C. Feiock, y Edgar Ramirez. 2005. «Political Institutions and Conservation by Local Governments». *Urban Affairs Review* 40 (6): 706-29. <https://doi.org/10.1177/1078087404274137>.
- LVIII Legislatura del Estado de México. 2015. *Ley de Movilidad del Estado de México*. Vol. Decreto número 486.
- Mahoney, James, y Kathleen Thelen. 2010. «A Theory of Gradual Institutional Change». En *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, editado por James Mahoney y Kathleen Thelen. Cambridge University Press.
- Méndez, Gisela. 2018. «Anatomía de la movilidad en México: Hacia dónde vamos». México. <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/anatomia-de-la-movilidad-en-mexico-hacia-donde-vamos?idiom=es>.
- Morgan, David, Robert England, y John Pelissero. 2007. *Managing Urban America*. 6.^a ed. Washington, DC: CQ Press.
- Negrete, María Eugenia. 2018. «Microbuses y taxis en la Ciudad de México: Cuestiones de gobernanza». En *Gobernando la Ciudad de México: Lo que se gobierna y lo que no se gobierna en una gran metrópoli*, editado por Patrick Le Galès y Vicente Ugalde. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Negrete, María Eugenia, y Catherine Paquette. 2011. «La interacción entre transporte público y urbanización en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: un modelo expansivo que llega a sus límites». *Territorios* 25: 15-33.
- North, Douglass. 1990. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Palier, Bruno. 2005. «Ambiguous Agreement, Cumulative Change: French Social Policy in the 1990s». En *Beyond Continuity*, editado por Wolfgang Streeck y Kathleen Thelen. Oxford: Oxford University Press.
- Perkins, Doug. 2000. «When Is Political Corruption Good for Democracy? A Comparative Analysis of Political Machines». 27. Washington, DC.
- Pierson, Paul. 2011. «The Welfare State Over the Very Long Run». *Zentrum Für Sozialpolitik* 2.

- Ramírez, Edgar E. 2009. «Local Political Institutions and Smart Growth: An Empirical Study of the Politics of Compact Development». *Urban Affairs Review* 45 (2): 218-46. <https://doi.org/10.1177/1078087409334309>.
- Rodríguez, Jesús, y Bernardo Navarro. 1999. *El transporte urbano de pasajeros de la Ciudad de México en el siglo XX*. Distrito Federal: Comité Editorial del Gobierno del Distrito Federal.
- Roschlau, Michael. 1981. «Urban Transport in Developing Countries: The Peseros of Mexico City». A Thesis Submitted in Partial Fulfilment of the Requirements of the Degree of Master of Arts, Vancouver, BC Canada: The Faculty of Graduate Studies, Department of Geography, The University of British Columbia. <https://open.library.ubc.ca/media/download/pdf/831/1.0095353/1>.
- Schteingart, Martha. 2016. *Desarrollo urbano-ambiental y movilidad en la Ciudad de México*. Ciudad de México: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes. 2012. «Libro Blanco: Sistema 1 del Tren Suburbano Ruta Buenavista-Cuautitlán». México: Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Starks, Helene, y Susan Brown Trinidad. 2007. «Choose Your Method: A Comparison of Phenomenology, Discourse Analysis, and Grounded Theory». *Qualitative Health Research* 17 (10): 1372-80. <https://doi.org/10.1177/1049732307307031>.
- Stone, Clarence N. 1996. «Urban Political Machines: Taking Stock». *PS: Political Science and Politics* 29 (3): 446-50. <https://doi.org/10.2307/420821>.
- Strauss, Anselm L., y Juliet M. Corbin. 1998. *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. 2nd ed. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Suárez, Manuel, y Genaro Delgado. 2015. *Entre mi casa y mi destino. Movilidad y transporte en México. Encuesta Nacional de Movilidad y Transporte*. Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México. <http://www.losmexicanos.unam.mx/movilidadytransporte/libro/html5forpc.html?page=0&bbv=1&pcode=>.

- United Nations. 2015. «Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development». En *A New Era in Global Health*, editado por William Rosa. New York, NY: Springer Publishing Company.
<https://doi.org/10.1891/9780826190123.ap02>.
- Walker, Jarrett. 2008. «Purpose-Driven Public Transport: Creating a Clear Conversation about Public Transport Goals». *Journal of Transport Geography* 16 (6): 436-42.
<https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2008.06.005>.
- Weingrod, Alex. 1968. «Patrons, Patronage, and Political Parties». *Comparative Studies in Society and History* 10 (4): 377-400. <https://doi.org/10.1017/S0010417500005004>.
- Wertz, Frederick J., Linda McMullen, Ruthellen Josselson, Rosemarie Anderson, y McSpadden. 2011. *Five Ways of Doing Qualitative Analysis*. New York: Guilford Press.
- Wirth, Clifford. 1997. «Transportation Policy in Mexico City: The Politics and Impacts of Privatization». *Urban Affairs Review* 33 (22): 155-81.
- XLVII Legislatura del Estado de México. 1981. *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México*. <http://legislacion.edomex.gob.mx/node/853>.

Anexo metodológico

Las entrevistas anonimizadas, los documentos de notas periodísticas y solicitudes de información, así como el análisis mediante software (ATLAS.ti) de estas fuentes están disponibles en <https://bit.ly/2yMBP3F>. Las bases de datos y sus códigos de análisis en RStudio están disponibles en <https://github.com/pCobosAlcala/tesina>. El material es de uso libre citando este documento (CC BY 4.0).

Metodología de recopilación de notas periodísticas

La recopilación de notas periodísticas fue realizada a través de Google News. La estrategia consistió en buscar cuatro criterios para cada año entre 2005 y 2019: “transporte público” “Estado de México”; transportistas Cuautitlán “Estado de México”; “Tren Suburbano” “Estado de México”. El orden de aparición de las notas era por el parámetro de relevancia que proporciona la plataforma. Las búsquedas fueron realizadas en mayo de 2020. Por cada criterio en un año en particular, fueron abiertas hasta cien notas periodísticas. A partir de estas cien notas por criterio-año, hubo una filtración para que abordaran temas específicos de esta tesina como los relacionados con la organización del transporte público colectivo, el proyecto del Tren Suburbano o el ordenamiento de rutas alimentadoras. Fueron descartadas las notas que repitieran la misma noticia a partir de la cuarta aparición. Este proceso resultó en una base de 175 notas periodísticas. Para los años 2005, 2006 y 2007 no fue posible acceder a notas relevantes y no fue resanada esta salvedad por las restricciones sanitarias.

Relación de solicitudes de información

Tabla 4. Relación de solicitudes de información

<i>Tema de solicitud</i>	<i>Autoridades</i>
Convenios de colaboración entre autoridades para los proyectos de ordenamiento de rutas de transporte público hacia las estaciones del Tren Suburbano	Secretarías del Gobierno Federal: - Comunicaciones y Transportes
	Secretarías del Gobierno de la Ciudad de México: - Gobernación - Movilidad
	Secretarías del Gobierno del Estado de México: - Comunicaciones - Desarrollo Urbano - Gobernación - Movilidad - Obra Pública
Cualquier documento que contuviera descripciones, acuerdos o medidas sobre los proyectos de ordenamiento del transporte público hacia las estaciones del Tren Suburbano	Secretarías del Gobierno del Estado de México: - Comunicaciones - Desarrollo Urbano - Gobernación - Movilidad
Nombre y cargo de las personas que laboran o hayan laborado en las dependencias y que hayan trabajado en los proyectos de ordenamiento del transporte público hacia las estaciones del Tren Suburbano	Secretarías del Gobierno Federal: - Comunicaciones y Transportes Secretarías del Gobierno del Estado de México: - Comunicaciones - Movilidad
Cualquier documento que contuviera descripciones, acuerdos o medidas sobre los programas o políticas públicas sobre el transporte público concesionado colectivo de 2005 a la fecha de solicitud	Secretarías del Gobierno del Estado de México: - Comunicaciones - Desarrollo Urbano - Gobernación - Movilidad
Bases de datos de las rutas de las concesiones de transporte público concesionado que operan en alguna de las estaciones mexiquenses del Tren Suburbano	Secretarías del Gobierno del Estado de México: - Comunicaciones - Movilidad
Manifiestar o acompañar documentos sobre cualquier acuerdo que haya involucrado una transferencia por parte de la autoridad federal a la del Estado de México con la intención de ordenar las rutas de transporte público para alimentar al Tren Suburbano	Secretarías del Gobierno Federal: - Comunicaciones y Transportes - Hacienda y Crédito Público Secretarías del Gobierno del Estado de México: - Comunicaciones - Finanzas - Movilidad
Número de personas pasajeras del Tren Suburbano al mayor nivel de desagregación posible desde su inauguración hasta la fecha de solicitud	Agencia Reguladora de Transporte Ferroviario Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Investigaciones y narrativas sobre transporte público colectivo en la ZMVM

Estas obras son citadas en las referencias. Sin embargo, con la intención de proporcionar una mayor claridad en los trabajos consultados como fuente de información sobre el tema de transporte público colectivo en la Zona Metropolitana del Valle de México, este apartado indica los documentos específicos consultados.

Estas obras son citadas en las referencias. Sin embargo, con la intención de proporcionar una mayor claridad en los trabajos consultados como fuente de información sobre el tema de transporte público colectivo en la Zona Metropolitana del Valle de México, este apartado indica los documentos específicos consultados.

Álvarez, Edith. 1997. «Influencia del transporte público de pasajeros en el crecimiento del área urbana de Ecatepec: Zona de los Chiconautlas». Trabajo terminal de Licenciatura en Sociología, Distrito Federal: Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco. <http://zaloamati.azc.uam.mx/handle/11191/618>.

Cárdenas, Eusebio. 2010. *La acción pública en materia de transporte urbano y suburbano en el Estado de México*. Toluca: Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Connolly, Priscilla. 2018. «¿Qué se gobierna en materia de transporte y movilidad?» En *Gobernando la Ciudad de México: Lo que se gobierna y lo que no se gobierna en una gran metrópoli*, editado por Patrick Le Galès y Vicente Ugalde. Ciudad de México: El Colegio de México.

Eduardo Granados García. 2008. «Patrones de movilidad y tren suburbano». México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Méndez, Gisela. 2018. «Anatomía de la movilidad en México: Hacia dónde vamos». México. <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/anatomia-de-la-movilidad-en-mexico-hacia-donde-vamos?idiom=es>.

Negrete, María Eugenia. 2018. «Microbuses y taxis en la Ciudad de México: Cuestiones de gobernanza». En *Gobernando la Ciudad de México: Lo que se gobierna y lo que no se gobierna en una gran metrópoli*, editado por Patrick Le Galès y Vicente Ugalde. Ciudad de México: El Colegio de México.

- Negrete, María Eugenia, y Catherine Paquette. 2011. «La interacción entre transporte público y urbanización en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: un modelo expansivo que llega a sus límites». *Territorios* 25: 15-33.
- Rodríguez, Jesús, y Bernardo Navarro. 1999. *El transporte urbano de pasajeros de la Ciudad de México en el siglo XX*. Distrito Federal: Comité Editorial del Gobierno del Distrito Federal.
- Roschlau, Michael. 1981. «Urban Transport in Developing Countries: The Peseros of Mexico City». A Thesis Submitted in Partial Fulfilment of the Requirements of the Degree of Master of Arts, Vancouver, BC Canada: The Faculty of Graduate Studies, Department of Geography, The University of British Columbia.
<https://open.library.ubc.ca/media/download/pdf/831/1.0095353/1>.
- Schteingart, Martha. 2016. *Desarrollo urbano-ambiental y movilidad en la Ciudad de México*. Ciudad de México: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales.
- Suárez, Manuel, y Genaro Delgado. 2015. *Entre mi casa y mi destino. Movilidad y transporte en México. Encuesta Nacional de Movilidad y Transporte*. Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
<http://www.losmexicanos.unam.mx/movilidadytransporte/libro/html5forpc.html?page=0&bbv=1&pcode=>.
- Wirth, Clifford. 1997. «Transportation Policy in Mexico City: The Politics and Impacts of Privatization». *Urban Affairs Review* 33 (22): 155-81.