

EL TRANSPORTE PÚBLICO EN EL ÁREA METROPOLITANA DE GUADALAJARA: AGENDA, PROYECTOS Y “GATOPARDISMO”

Transport public in the metropolitan area of Guadalajara: agenda, projects and “betting on gatopardo strategy”

Alberto Arellano Ríos

Resumen

En este artículo se analizan las políticas de transporte público en el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG). Se hace un estudio político de las políticas públicas en la materia. El periodo de estudio abarca los años de 1980 a 2016. El argumento central que articula este texto plantea que en la arena del transporte público hay una estructura de poder integrada por un conjunto de actores e instituciones que impiden la solución de fondo de un problema público. De tal modo que sociológicamente se hace un rastreo de los proyectos de gran envergadura en este tema de política pública, para posteriormente trazar la constelación de actores y grupos sociales implicados en un espacio social concreto.

Palabras clave: agenda y políticas públicas, transporte público, Área Metropolitana de Guadalajara

Abstract

This paper analyzes the policies of public transportation in the Metropolitan Area of Guadalajara (AMG). A political study of the policies is made. The central argument of the text is that there is a power structure consisting of actors and institutions that hinder the solution of a problem of the public in the arena of public transport. The text makes a sociological trace of the great projects in this issue of public policy. And then draw the constellation of actors and social groups involved in a specific social space.

Key words: agenda and public policies, public transport, Guadalajara Metropolitan Area

INTRODUCCIÓN¹

En este artículo se analizan las políticas públicas en materia de transporte público del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) bajo el maridaje entre el enfoque de políticas públicas, la ciencia política y la sociología. El periodo de estudio abarca los años de

¹ Agradezco a Ziayra Rivera Godina sus labores de asistencia para la elaboración de este documento.

Fecha de recepción: 17 de agosto de 2017.

Fecha de aceptación: 15 de marzo de 2018.

1980 a 2016. Se hace un estudio de un problema que se percibe complejo y con muchas aristas el cual forma parte del núcleo duro de la agenda pública de esta mancha urbana; tales como el crecimiento urbano desordenado y caótico, la inseguridad pública, los problemas en la gestión y abastecimiento del agua, así como la marginación y pobreza (véase Arellano, 2011; Arellano, 2014).²

El artículo intenta responder a la pregunta de qué actores e instituciones estructuran el campo de poder en la arena de las políticas en materia de transporte público y cuáles son sus características. La hipótesis de trabajo que se plantea en este texto es que en la arena del transporte público hay una estructura de poder integrada por un conjunto de instituciones públicas y privadas que tiene en algunos actores nodos de poder cuyos papeles de autoridad, dirigente empresarial, gremial y/o político se traslapan, impiden la solución de un problema socio-urbano que hasta el momento se dirige hacia la ganancia de grupos de interés específicos y no acorde con el interés público.

Para encontrar respuestas sociológicas a dicho problema será necesario delinear la forma en cómo se estructura la arena social de las políticas en materia de transporte público en el AMG. Para la consecución de tal fin el estudio que se hace en el texto es diacrónico y sincrónico. Es diacrónico al describir los proyectos de gran envergadura en este tema de política pública. Este apartado, además de ser un trazo procesual, es la contextualización del problema público. Luego se delinea la forma en cómo se estructura el poder desde la perspectiva de campo social de Bourdieu (1989 y 1993) y Otto Maduro (1980) y cómo son condicionadas políticamente las políticas públicas (Moody, 1996). Este apartado que es la parte sincrónica, de igual modo lleva a sostener que en este *issue* de políticas públicas hay *gatopardismo*. Es decir, una situación en la que “todo cambia para que permanezca igual”.³

El documento descansa en una revisión documental, hemerográfica y bibliográfica. Se delinear un sucinto estado del arte de los enfoques en el estudio del transporte público y la bibliografía que hay acerca de la temática en el AMG. El trabajo documental permite valorar los planes y proyectos que ha habido en la materia; en tanto que el hemerográfico permite situar las posiciones de los actores y su interrelación sociológica para no centrarse en el escándalo o la cuestión mediática. La intención analítica es

² La definición espacial del área urbana y de estudio que se sigue es la jurídica, considerada en la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco. El AMG se integra por Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos y Zapotlanejo. Cuando la legislación habla de transporte público se refiere a cuatro rubros: de pasajeros, taxis, de carga (grúas, transporte de material) y especializados (lujos, escolar, empresarial, ambulancias, funerarias). También hace referencia al transporte urbano, conurbado, metropolitano, suburbano, interurbano, intermunicipal, foráneo, mixto, rural (véase Aceves, 2013:30-31). Por lo tanto en este documento por transporte público se entiende al de pasajeros que se moviliza en los nueve municipios que conforman el AMG.

³ El término gatopardismo, o lampedusiano, tiene su origen en la paradoja expuesta en la novela *El gatopardo* (escrita en 1954-1957), del escritor italiano Giuseppe Tomasi di Lampedusa (1896-1957). Se le llama así al político, reformista o revolucionario que cede o reforma una parte de las estructuras para conservar el todo sin que nada cambie realmente.

identificar los actores e instituciones los cuales hacen que proyectos y estudios “vengan y vayan”, sin solucionar el problema de fondo del transporte público.

La cuestión central que intenta revelar este artículo es que al final en la discusión y solución de un problema público hay una constelación de grupos sociales con diversos intereses que participan en la formulación de la agenda y las políticas públicas en la materia, los cuales estructuran la arena pública que su transformación ayudará a resolver de manera sustantiva un problema público; por lo tanto el problema no es de índole técnica sino política. Y antes de dar cuenta del mapa político-institucional del campo social del transporte de público es necesario clarificar la perspectiva sociológica de las políticas públicas con la que se quiere trabajar para comprender la acción pública y gubernamental.

UN ENFOQUE SOCIOPOLÍTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para posicionar el enfoque analítico que este artículo asume es necesario recordar, por ejemplo, que en la década de 1990 Salvador Carrillo (1994) había identificado en América Latina cinco perspectivas en el estudio del transporte público. La primera eran las investigaciones centradas en la demanda; la segunda en los estudios sectoriales; la tercera la que se inscribía en la planificación urbana; en un cuarto ramal, la centrada en la oferta; y, finalmente, las de tipo sociológico, que analizaban la relación Estado, transporte y usuarios. Pero situados en los trabajos que han tenido como objeto al transporte público en el AMG, y después de hacer una sucinta revisión, se puede apreciar que éstas se agrupan en cuatro enfoques: 1) las técnico-planificadoras (González y Lomelí, 2013; Jiménez y González, 2013; Córdova, 2010); 2) las geo-económicas (Carrillo, 1994); 3) las socio-urbanas (Barranco y González, 2016; Sánchez, 1983); y 4) las de difusión, ya de sea de tipo gubernamental o de la sociedad civil, que hacen énfasis en rescatar el espacio público (Romero, 2011; Petersen, 2001). Lo anterior permite precisar que un estudio como el que se pretende hacer no se ha hecho: un estudio político de las políticas públicas en materia de transporte público. No obstante, de las obras escritas se debe rescatar la incipiente construcción de una bibliografía académica cuya fortaleza es la información técnica y evidencia empírica, la cual incluso sirve a los discursos y posicionamientos que tienen los actores del AMG frente a un problema público. En este sentido, este texto parte de una perspectiva sociopolítica centrada en la identificación del orden y estructura de un conjunto de actores e instituciones que conforman un campo social y una arena de política pública.

Pero ¿qué implicaciones tiene esta posición? De manera inicial, se debe recordar que el enfoque de políticas públicas es un campo el cual, si bien tiene un objeto de estudio, una orientación hacia ser una ciencia aplicada, la autocontención e interdisciplinariedad (Merino y Cejudo, 2010:10), es indudable que en el campo de los profesionales que la erigen y la practican imperan enfoques económicos, de la ciencia política y/o la teoría de las organizaciones; de ahí que otras perspectivas de ciencias sociales como la sociología política sean necesarios para dar cuenta del proceso de formulación de la

agenda, la comprensión del problema público y políticas que se diseñan e implementan desde la interrelación entre los actores e instituciones que erigen un espacio social.

En la agenda pública, la formulación y definición del problema resalta con mayor nitidez la interacción política y social de un conjunto de actores e instituciones. Esto es así porque en el proceso político que se da en la transición de la *agenda pública* hacia la *agenda gubernamental* (Aguilar, 1991) o de la *agenda abierta de necesidades* a la *agenda institucional* (Guillén, 2012:69), un conglomerado de actores e instituciones se pronuncian y plantean proposiciones de política pública (fines, metas y medios de solución) hacia la acción gubernamental manifestándose en proyectos de planeación y/o programas gubernamentales (recursos monetarios, recursos humanos y un marco normativo) y/o acciones de políticas. Por lo tanto, entre el proceso instrumental (*policy*) y la interacción social (*politic*) que se da en la formación de la agenda y formulación del problema, se instituye un espacio social donde los actores e instituciones de sus posiciones de poder “midan y median” estrategias poniendo en práctica diversas redes de interacción (Werner y Wegrich, 2007:43-51).

Lo anterior implica que se haga un análisis político de las políticas públicas; esto es, dar cuenta de la condición política que estructura el campo social del transporte público en el AMG en particular. En la política (*politics*) de las políticas públicas (*policy*), siguiendo a Graeme C. Moodie (1996:60) se observa cómo el accionar del gobierno, se da en una arena política donde hay premios y residuos políticos; es decir que hay situaciones conflictivas y/o cooperativas que en conjunto instituyen la “condición política” (Moodie, 1996:63).⁴

Consecuentemente, y como posicionamiento teórico-metodológico, se busca dar una respuesta más explicativa y satisfactoria a la cuestión en la cual diversos estudios técnicos y proyectos que son viables técnicamente o están bien diseñados, no son factibles políticamente (véase Majone, 2005). Incluso cuando hay consenso en las opciones de solución y se realizan cambios legislativos o normativos, o bien se anuncian estrategias y acciones de solución al problema de transporte público, los intentos de implementación terminan por hacerse a un lado debido a que se cede a las fuerzas que estructuran un campo social que se opone a ello. Hay de este modo en las políticas de transporte público del AMG “gatopardismo”.

El campo social que se erige en el problema del transporte público en el AMG, en los términos de Bourdieu (1989 y 1993) y Otto Maduro (1980), significa que hay un campo social donde un conjunto de actores e instituciones que, al ocupar ciertas po-

⁴ De este modo, la condición política en términos más específicos: “[...] puede entenderse mejor haciendo referencia a tres elementos. El primero es que se necesita (por ejemplo, debe adoptarse una política o elegirse un dirigente) si una unidad social va a tratar un problema o adaptarse a una situación nueva o cambiada. El segundo es que existe un desacuerdo en cuanto a lo que debe ser esa política o elección, desacuerdo que se hace más marcado porque se sabe que forzará tanto a los que oponen como a los que están en su favor. El tercero es que tanto la política como el dirigente elegido y los procesos de selección de una diversidad de posibilidades deben ser tales que permitan que la unidad o grupo sobreviva como una unidad” (Moodie, 1996:63).

siciones sociales, definen la relación de unos con otros. Sus interacciones son objetivas en la medida que se pueden observar procesos conflictivos, alianzas, cooperación o concurrencia. Las posiciones están socialmente definidas e instituidas, independientemente de la existencia física de los agentes que los ocupan; esto condiciona que el campo sea una realidad socialmente producida y tenga al mismo tiempo autonomía y especificidad. Lo anterior es posible verse en el origen particular de los grupos que lo conforman, la historia que comparten, sus trayectorias, sus coyunturas y fricciones.

Por lo tanto las nociones de campo social y de condición política de las políticas pública en temas de agenda y proyectos de políticas públicas, no sólo podrían dar cuenta del espacio social para comprender el tema o la problemática del transporte público del AMG, sino explicar de mejor manera por qué proyectos van y vienen, y el problema continúa. Esto es así porque la situación estructural en la que un conjunto de actores, grupos e instituciones interactúan no sólo le dan orden a dicho espacio social, y aun cuando haya diversas facciones o grupos que interactúen en situaciones conflictivas y/o cooperativas, el acuerdo fundamental que ordena y estructura el espacio social no se modifica por lo que esto podría explicar de la mejor manera por qué en casi cuatro décadas, el problema del transporte público en el AMG no se soluciona de fondo y se agrava aún más. Una explicación sociológica puntual diría que esto se debe a la fuerza política, económica y simbólica que tienen ciertos actores que impiden soluciones de fondo. Pero para entender esta idea, se expondrá y trazará esa constelación de actores e instituciones en su parte estructural, no sin antes dar cuenta de los proyectos y planes que se han formulado para atender el problema del transporte público para el AMG.

LOS PROYECTOS Y PLANES DE ORDENAMIENTO DEL TRANSPORTE PÚBLICO

Los antecedentes inmediatos del transporte público masivo en el AMG acontecen en la década de 1970 en el contexto de la euforia nacional por el “Progreso”. Mientras en la Ciudad de México se construyeron las primeras líneas del metro debido a las olimpiadas de 1968, en el área conurbada de Guadalajara ya se había pasado el umbral poblacional de un millón de habitantes y se insertaba en un proyecto modernizador. En este contexto, las expectativas de la ciudad y su transformación urbana, entre ellas el transporte público, estaban consideradas en un Plan General Urbano (Córdova, 2010:172-176).

Pero el problema del transporte público en el AMG comenzó a empeorar en la década de 1980. En esta década se hace evidente que el sistema de transporte público comienza a colapsar, por lo que en los esquemas de la planeación y el ordenamiento las autoridades comienzan a diseñar proyectos y planes para atender el problema. Tales proyectos, planes y propuestas de política pública se agrupan, a la vez que se interrelacionan, en dos grandes vetas: una destinada a reordenar el sistema de manera integral; y la otra en la construcción de infraestructura para medios masivos de transporte de pasajeros. Esto último no implicó que la gran obra no estuviera pensada o diseñada en esquemas integrales de querer cambiar el sistema de transporte sino precisar que dichas obras, al

final, se hacen de manera “incremental e inconexa”; es decir, las obras edificadas forman parte de proyectos ambiciosos que no llegan a implementarse totalmente. Al respecto cabe decir que “en Jalisco ni siquiera se anda por las ramas en materia de transporte público, cuando mucho se anda por las hojas”, alusión a una de las metáforas más recurrentes en el enfoque de políticas públicas: el incrementalismo (Lindblom, 1992).⁵

La respuesta integral al problema del transporte público en el AMG, en el discurso y en diversos planes, inicia y termina en la imperiosa necesidad de conformar una red ordenada e integral de transporte masivo. Pero como se verá, el destino alcanzó y rebasó a las políticas públicas en la materia, por lo que dicha red ordenada no existe y, al contrario, en la percepción ciudadana y el discurso político y mediático hay una red enmarañada y anárquica a la que coloquialmente se le llama “El pulpo camionero”.

El problema del transporte público en el año de 2013 tenía las siguientes dimensiones: el AMG tenía una población de 4'434,878 habitantes; en ella, 7,710 unidades prestaban el servicio de transporte de pasajeros, además de las líneas 1 y 2 del tren ligero, y la línea 1 del Macrobús; y en la urbe transitaban 1'209,218 de automóviles particulares (Nota Técnica 017/2013). El destino alcanzó a la segunda área metropolitana del país presentándola como compleja y colocando sus problemas no en el ámbito de la planeación, sino en la gestión del conflicto. Es decir, el problema de las políticas públicas no es técnico sino de factibilidad política.

Las intenciones de prever y solucionar el problema inician por julio de 1969. En aquél entonces una comisión técnica del gobierno japonés presentó un estudio para establecer un metro en la ciudad. A los pocos años, en 1976, se terminó la Calzada del Federalismo como primer tramo de lo que sería el eje Norte-Sur. Su construcción consideró la creación de un túnel en el que se pudiera introducir un metro similar al de la Ciudad de México. En un primer momento, terminado el túnel, operaron trolebuses bajo la administración del primer organismo público descentralizado denominado Sistema del Transporte Colectivo de la Zona Metropolitana de Guadalajara (Sistecozome).⁶ Luego en abril de 1980, la empresa consultora francesa Sofretu, responsable de la planeación del metro de la Ciudad de México, presentó una propuesta para un sistema de transporte colectivo (Córdova, 2010:172-176). El debate en términos técnicos y políticos se dio en si se debía optar por el metro o por el tren ligero, optándose por el segundo medio de transporte, el cual fue una realidad hasta 1989.

⁵ El “arte de salir al paso” del que nos habla Charles Lindblom, concretizado en su metáfora de “andar por las ramas” y precisado académicamente en el “incrementalismo”, sugiere que la estrategia para la toma de decisiones y las políticas públicas se da en un entorno organizacional donde no se parte de cero sino que hay una realidad previamente existente que impide afrontar y resolver los problemas de fondo e integralmente. El incrementalismo es marginal, basado en el número limitado de alternativas, los fines se ajustan a los medios y la coordinación es fragmentada (Lindblom, 1992:201-225, 227, 254).

⁶ En enero de 2017 el gobernador Jorge Aristóteles Sandoval anunció la desaparición de Sistecozome por el endeudamiento de alrededor de 500 millones de pesos que implicaba su existencia y operación. La desaparición de Sistecozome se dio en el marco de las propuestas mitigar los efectos del “gasolinazo”, a la par que se vendía como el cambio hacia el modelo ruta-empresa.

Junto a estas ideas seminales de respuestas a dicho problema en el AMG, y a la par que en el sistema de transporte público ya se manifestaba un caos, en el discurso y como política pública comenzó a afianzarse desde entonces la idea de reordenarlo. La lógica de “rutas hombre-camión” colapsaba sobre todo al centro de la ciudad.⁷

En cuanto al primer proyecto integral de reordenamiento del sistema de transporte que más se recuerda, es el que intentó impulsar en 1985 el Ing. Jorge Matute Remus. Este distinguido ingeniero tapatío diseñó e impulsó el Sistema Ortogonal de Transporte Público sin lograr su implantación efectiva. El proyecto germinó en 1982 con la creación del Comité Técnico para la Racionalización del Transporte Urbano en la Zona Metropolitana de Guadalajara. Después de dos años que se diseñó, se implementó durando unos cuantos días y dándose marcha atrás a la medida. Las razones fueron la oposición de los transportistas y los usuarios. Los transportistas argumentaron su poca rentabilidad y los usuarios percibieron un caos o hubo desinformación (Aceves, 2014:37; Córdova, 2010:172-176).⁸

Como se dijo párrafos atrás, el tren ligero como transporte público masivo fue una realidad en 1989. La idea comenzó a cimentarse en 1987 cuando se presentaron dos propuestas para el sistema del tren ligero. Las empresas participantes fueron la Alemana Siemens-LRTC4 y la empresa belga Transurb Consult. En ese año el gobierno Jalisco decidió transformar el eje Norte-Sur de la Calzada del Federalismo en la línea 1 del tren ligero y crear un organismo público descentralizado denominado Sistema del Tren Eléctrico Urbano (Siteur) (Córdova, 2010:172). Posteriormente, en 1992 se inició la construcción del primer tramo de la línea 2 que se inauguró en 1994 (Córdova, 2010:172). Con esta línea se buscó vincular el Oriente de la ciudad, desde Tetlán, hasta el Centro Histórico de la ciudad. La vía en la que se hizo la conexión fue la avenida Javier Mina-Juárez como parte de un proyecto de crecimiento metropolitano hacia Tonalá. La obra inició el 9 de diciembre de 1991 cuando se contrató al grupo promotor Tlálloc-Siemens-Concarril para el suministro, montaje y puesta en servicio de la Línea 2.⁹

7 El “hombres-camión” es la forma en que opera el 70% del sistema de transporte público en el AMG. Consiste en que una persona, formalmente, tiene la concesión o permiso para operar una unidad. Para los expertos esta forma en que se desenvuelve el sistema, genera el caos y muchos de sus problemas. Pero, informalmente, hay empresas: mediante la asociación, las rutas se erijen en colectivos sociales (mutualidades y sindicatos) para presionar, e incluso existen prestanombres, con lo que un individuo, en la práctica, concentra más unidades. El asunto es que en las políticas de reordenamiento del sistema se habla de transitar del “hombre-camión” a la “ruta-empresa”.

8 Según recuerda el ingeniero Luis Tostado, la propuesta incluía 243.5 km de rutas para metro, 184 estaciones de servicio y transferencia, así como 22 rutas foráneas. Aunque era un proyecto de largo plazo lamenta que fuera boicoteado por intereses políticos. En su momento el proyecto fue llamado Guadalajara Siglo XXI (*Proceso*, núm. 488, 2014:VII).

9 Para ello se creó el organismo público descentralizado Sistema de la Línea 2 del Tren Eléctrico Urbano, mediante el Decreto número 14 466. El financiamiento de la Línea 2 del Tren Ligero fue acordado de la forma siguiente: 110 millones de dólares por parte del gobierno federal; 110 millones de dólares en crédito del banco alemán KfW; 7 millones de dólares por el ayuntamiento de Guadalajara; y 103 millones de dólares por el gobierno de Jalisco. Véase: *Guadalajara. Hacia un Tren Ligero de vida. La construcción de la Línea 2 Sistema de Tren Eléctrico Urbano*, Guadalajara: Gobierno de Jalisco, 1994, p. 53. El costo se duplicó a 600 millones de dólares por la crisis de diciembre de 1994. En la construcción

Cabe decir que el proyecto inicial de tren ligero en el AMG implicó una red de siete líneas básicas y una red complementaria de trolebuses. Esto formaba parte de un plan maestro a cumplirse en 2025. El plan consideró tener una red de 128 km de vías que atendieran al 66% de la población. Las líneas eran: Línea 1, que corre en las avenidas Federalismo-Colón, de Periférico Sur a Arroyo Hondo (17,5 km). La Línea 2 en las avenidas Mina-Juárez-Vallarta, de Periférico oriente a Periférico poniente (26 km). La Línea 3 que correría en las avenidas Laureles-Ávila Camacho-Federalismo-Alemania-8 de Julio, de Periférico Norponiente a Periférico Suroriente (17,1 km). La Línea 4 en las avenidas Belisario Domínguez-Del Ejército-González Gallo-Solidaridad, de Periférico nororiente a Periférico suroriente (14,7 km). La Línea 5 en las avenidas Del Obrero-Circunvalación Oblatos-Normalistas-Alcalde-16 de Septiembre-Gobernador Curiel, de Periférico Nororiente a Periférico Suroriente (19,5 km). La Línea 6 de Avenida Revolución-Olímpica-González Gallo-Héroes Ferrocarrileros-Agustín Yañez-Mariano Otero, de Tonalá a Periférico Surponiente (22 km). La Línea 7 en Avenida Revolución, de Periférico Suroriente a 16 de Septiembre (11 km) (véase *Guadalajara...*, *op. cit.*, 1994:129).

El interés por construir infraestructura para el transporte masivo se detuvo en los dos primeros gobiernos estatales panistas (1995-2006). En este periodo el papel del gobierno fue atender, contener, ceder o mediar a las presiones de los transportistas y de la sociedad en tanto usuaria. El problema público se circunscribió a temas de accidentes viales, la calidad en el servicio, el congestionamiento de rutas en el centro, el estado de las unidades, los accidentes provocados, es decir, a cuestiones operativas pero no por ello menos importantes o total desde la perspectiva que este texto quiere resaltar.¹⁰

Pero después de 12 años sin intervenciones públicas de gran calado en la materia, el gobierno de Jalisco, encabezado por el panista Emilio González, en el año 2006 retomó el tema de la Movilidad Urbana Sustentable. Por un lado, se intentó impulsar una nueva red de transporte público masivo con autobuses en carriles exclusivos, BRT (Bus de Tránsito Rápido, por sus siglas en inglés), integrados al tren ligero denominado oficialmente Macrobús e implantar la primera línea por el corredor de movilidad de la Calzada Independencia-Avenida Gobernador Curiel. En este contexto se pretendió construir una red inicial de 79 kilómetros de BRT (Córdova, 2010:172). Por el otro, en 2004 se trató de impulsar la Ley Marco de Movilidad. La propuesta partió de seis ejes: relación de la ley y políticas públicas, infraestructura, aspectos tecnológicos del servicio, semaforización, desplazamientos de la gente (observatorio ciudadano y un Instituto de Movilidad), e imagen urbana e intermodalidad. Al final, la propuesta

de Línea 2, a decir de Mario Córdova, se cometió el error técnico de hacerla como una línea de metro, con grandes costos y externalidades ambientales, dejando una deuda pública que seguía pagándose en 2010 (Córdova, 2010:173).

¹⁰Con la llegada del PAN a diversos espacios del régimen de Jalisco la construcción de las demás líneas proyectadas se suspendieron arguyendo la deuda que se heredó como producto de que ésta se había hecho en dólares y lo difícil que se hizo pagar como resultado de la crisis de 1994. Otro hecho colateral es que el primer gobierno panista utilizó este asunto para intentar ajustar cuentas con el pasado (véase Arellano, 2008:115-117).

de cambio integral del transporte público del AMG bajo estos esquemas no prosperó (*Proceso*, 2014:v-viii).¹¹

La propuesta de una red de BRT integrados al tren ligero tampoco se concretó debido a la oposición que generó la construcción de la primera línea de Macrobús, la cual se trazó por Calzada Independencia-Gobernador Curiel. Hubo errores políticos y técnicos del gobierno panista que en la contienda pública, y con mayor énfasis en el proceso electoral de 2012, puso en el centro del debate la discusión entre optar por Macrobús o Tren Ligero. El error técnico fue diseñar y trazar la ruta del Macrobús, tanto la Línea 1 como la 2, como un tren ligero; y el político fue la oposición ciudadana y de grupos de interés a la construcción de la Línea 2 después de la experiencia que dejó la Línea 1.¹²

En cuanto al Macrobús, las autoridades del gobierno de Jalisco convocaron, a través del Sistema de Tren Eléctrico Urbano (Siteur), a un concurso público para la concesión del sistema de Transporte Rápido de Autobuses Articulados (TRAA) o BRT. En dicho proceso la empresa favorecida fue la Cámara del Transporte Urbano y Suburbano de Jalisco (CTUSJ) que tiene origen y relación con la Alianza de Camioneros de Jalisco (*Proceso*, 2009:vi-viii).¹³

Al final, la propuesta panista de conformar una red de transporte masivo sustentado en el BRT no prosperó. No obstante, las diversas posiciones se conciliaron discursivamente en reordenar el sistema de transporte público buscando hacerlo multimodal y articulado bajo las noción de un plan o idea integral de movilidad.

Luego, en el gobierno estatal del Partido Revolucionario Institucional (PRI) durante el periodo 2013-2018, se inició la construcción de la Línea 3 del Tren Ligero y la ampliación de la Línea 1. La Línea 3 se trazó desde las avenidas Juan Gil Preciado-Juan Pablo II -Ávila Camacho -Alcalde -16 de Septiembre -Revolución hasta la Central Ca-

¹¹ A decir de Jorge Fernández esta propuesta no prosperó por la oposición de Jorge Higareda Magaña, líder de la Alianza de Camioneros de Jalisco. Según cuenta Fernández se buscó generar foros de discusión de por lo menos un año. En esa labor participaron el mismo Fernández Acosta como Mario Córdoba España, Gerardo González, German Camacho Uribe y el exdiputado Carlos Orozco Santillán pero la presión y oposición de Higareda Magaña fue más efectiva (*Proceso*, 2014:v1).

¹² A decir de Mario Córdoba si bien el tren ligero es el sistema de transporte público que el usuario identifica como más eficiente y aceptable para la ciudad, recalca que se debe tener cuidado de no volver a repetir los mismos errores del pasado. Unas cuantas líneas de Tren Ligero o del Macrobús no lograrán integrar un sistema de transporte metropolitano si no se modifica y coordina de fondo el transporte público convencional. Lo que se debe hacer es invertir el orden de los factores prevaecientes hacia una preferencia en movilidad y accesibilidad al transporte no motorizado y el transporte público, y restringir al transporte privado bajo conceptos compensatorios de intermodalidad. Sostiene que la discusión Tren Ligero vs. Macrobús fue similar a la que aconteció a fines de 1980, cuando se contrastaron el Metro y el Tren Ligero. Se argumentaron los costos, flexibilidad y adaptabilidad en infraestructura, capacidad y frecuencia de servicio. A esta discusión la llamó “repetir errores del pasado”. El problema debe verse de manera sistémica y no excluyente de ahí la idea de multimodalidad (véase Córdoba, 2010:173).

¹³ En cuanto al Macrobús, el Poder Ejecutivo estatal, la Cámara del Transporte Urbano y Suburbano de Jalisco (CTUSJ) crearon la empresa EB Jalisco, S.A. de C.V., subsidiaria de la coreana EBSA, la cual resultó ganadora en la adjudicación del sistema de prepago del Macrobús.

mionera.¹⁴ El gobierno del Estado también anunció dos líneas de BRT, una de ellas el llamado Peribús en el Anillo Periférico,¹⁵ y la reestructuración del transporte urbano, pero hasta finalizado el año 2016 las promesas se cumplieron a medias. Al respecto y haciendo un balance en la construcción de grandes obras para el transporte público masivo, hay un rezago de 20 años. En ese tiempo, y antes y después, no se ha dejado de privilegiar la obra metropolitana dedicada a atender al automóvil: la construcción y ampliación de avenidas, nodos y/o pasos a desnivel.

Y si bien en el aspecto formal durante agosto de 2013 se expidió la Ley de Movilidad para reordenar el sistema de transporte público, ésta careció de “dientes” para hacer realidad muchas de sus promesas y propuestas de solución. A decir de sus formuladores, la Ley de Movilidad de Jalisco se convirtió en la primera en su tipo en el país, la cual consideró muchos elementos integrales y conceptuales de la movilidad.¹⁶ En materia de transporte público la nueva ley consideró el tema de la ruta-empresa, quizá el asunto de fondo para reestructurar el sistema. Hacerlo implicó una decisión y acción de gran envergadura, pero una estructura de poder, cómo se verá más adelante, se opone a su transformación o la demorará considerablemente.¹⁷

También incluyó el prepagado, y el análisis anual del aumento a la tarifa del transporte público, por mencionar lo más significativo. Pero al término del año 2016 mucho de lo estipulado —reestructuración integral del transporte público en una lógica de reordenamiento, gestión y control institucional— no era realidad, simplemente porque los factores reales de poder, esto es, la condición política de las políticas públicas (véase Moodie, 1996:63) o el campo social del transporte público en el transporte público del AMG (véase Bourdieu, 1993 y 1989; Maduro, 1980) se opone a una solución integral del sistema. Quizá esta sea una respuesta sociológica más satisfactoria a otras conclusiones académicas que dicen que el problema es de regulación (Martín del Campo, 2006), una distorsión en el mercado o la falta de “voluntad política”. Si bien lo que hay es una falta de regulación efectiva por parte del Estado debido a que hay grupos de interés muy fuertes desde una perspectiva de campo la respuesta es más estructural debido a

¹⁴El costo de la obra de la Línea 3 se presupuestó en 17 mil 692 millones de pesos, pero en 2015 se elevó en otros 2 mil 266 millones de pesos, en tanto que la ampliación de la Línea 1 se proyectó en mil 353 millones de pesos.

¹⁵Véase *Sistema Integrado de Transporte Peribús. Primera etapa. Documento de Análisis Costo Beneficio*, Guadalajara, Instituto de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco, 27 de octubre de 2016.

¹⁶Una reforma que se hizo posteriormente fue la del 28 de octubre de 2015; consideró e incluyó a las empresas de Redes de Transporte. Llamada la Ley Uber, restringió el cobro de las llamadas “tarifas dinámicas” y logró el otorgamiento de concesiones a taxistas con más de 10 años en el servicio, sujeto a ciertos procedimientos legislativos y reglamentarios.

¹⁷La ruta-empresa, a decir de los expertos, es un elemento central para transformar el modelo de transporte. La propuesta ya había surgido en la administración estatal panista de Emilio González. La idea era transitar del modelo hombre-camión a un esquema empresarial. Básicamente planteaba que los concesionarios de una ruta de transporte colectivo tuvieran la elección de transformar sus permisos individuales en uno solo, que representara a todas las unidades de la ruta, como una sociedad mercantil que los convertiría en accionistas. El tema no se concretizó. La posterior administración priísta planteó otorgar concesiones a personas jurídicas para permitir formas de asociación más amplias.

que la organizaciones existentes y el esquema imperante fortalecen el caos y los cacicazgos, los cuales dejan que el asunto del ordenamiento quede en el tintero.

De este modo, hay una autoridad que formalmente da respuestas y propuestas de acción pública. Pero la autoridad no tienen el mínimo control sobre los grupos de interés que emergen en la arena de las políticas en la materia. Se da de este modo “gatopardismo” en este tema de política pública.¹⁸ De ahí que el enfoque sociopolítico para el estudio de la política pública sea útil y fundamental para dar una respuesta satisfactoria al lugar común de que el problema es de regulación, “falta de voluntad política” o es un problema de implementación. Para sustentar tal afirmación, en los siguientes apartados es posible observar sociológicamente tales posiciones y relaciones de poder. Entonces el reto analítico es delinear la estructura de ese campo social donde hay un grupo de actores e instituciones políticas, gremiales y empresariales interrelacionados con el objetivo común de impedir que haya una solución de fondo, simplemente porque son los ganadores de la situación establecida. En este sentido dar cuenta de esa estructura de poder es el cometido que el siguiente apartado tiene y ya es una meta académica en sí.¹⁹

LA ESTRUCTURA DE PODER EN EL TRANSPORTE PÚBLICO

Según el marco normativo en la materia, el transporte público en Jalisco es un servicio público que deberá prestar y regular el Estado ya sea por su conducto o por terceros (Martín del Campo, 2006:15-16). A la autoridad le compete revisar y establecer la tarifa por medio del Poder Ejecutivo, pero para ello se ha instituido una comisión que estudia y evalúa los incrementos. También se ha creado un consejo ciudadano consultivo en temas de movilidad. En el caso de la comisión de tarifas se integra en su mayoría por las instituciones y actores que son parte de la estructura de poder en el sistema de transporte público. El organismo es más político que un ente neutral y técnico. Por el lado de la autoridad, están la Secretaría de Movilidad y Transporte, el Instituto de Movilidad y Transporte del Estado, los ayuntamientos del AMG así como las empresas públicas de transporte de pasajeros. Por el otro, están las empresas del transporte que son casi la otra mitad. En la comisión hay pocas organizaciones sociales, entre ellas la Federación de Estudiantes de Guadalajara (FEU).

Igualmente, cabe decir que cuando el tema es un asunto de discusión y opinión pública entran a la arena, además de los medios de comunicación, cámaras empresa-

¹⁸En el discurso lo políticamente correcto es el consenso por buscar un nuevo modelo de transporte público pero el problema no se soluciona. Por ejemplo, el 7 de abril de 2013 en el inicio del gobierno del PRI fue anunciado la firma por parte de algunos líderes transportistas y el ejecutivo estatal bajo el nombre de Acuerdo para un Nuevo Modelo de Transporte Público.

¹⁹Al respecto habrá que decir que se podrá coincidir empíricamente con ciertos enfoques que podrían ver en el problema del transporte público del AMG un oligopolio que distorsiona un mercado, grupos de interés en un tema de política pública entre otros, pero la delineación de esos actores e instituciones como campo social empírica, social e históricamente es más sólida en este esquema teórico. E incluso las percepciones y calificativos que forman parte de las subjetividades tienen existencia en la medida en que son parte de los discursos y posiciones de los integrantes del campo social.

riales, organizaciones civiles y consultores implicados en el tema de la movilidad; pero la FEU es la principal organización social que se opone al aumento de tarifas y denuncia los problemas que tiene el sistema de transporte y los servicios que presta. Pese a la denuncia y la oposición, no basta para que la sociedad tenga un peso frente a la estructura de poder que a continuación se analizará. En términos sociológicos el sistema de transporte público del AMG se estructura en un complejo y abigarrado entramado de actores e instituciones. Por el lado de las instituciones las empresas son públicas, empresas privadas de tipo gremial o privadas en la figura de sociedades anónimas o en asociaciones civiles; y, por el otro lado, en actores que son los funcionarios, así como los dirigentes de las empresas públicas y privadas del transporte de pasajeros.

Las empresas públicas son paraestatales bajo la figura de organismo público descentralizado. Empresas de este tipo son Siteur, Sistecozome, Servicios y Transportes, así como el Macrobús.²⁰ Aunque son empresas en propiedad del Estado, salvo Siteur y Macrobús, la cobertura y su gestión se perciben ineficientes.

Las rutas que tiene Siteur son las dos líneas de tren ligero con 49 estaciones y 48 trenes, además de las tres rutas del llamado Sitren. Sistecozome cuenta con 110 rutas y 2,539 unidades de pasajeros, la mayoría operando bajo la figura del servicio subrogado. La empresa Servicios y Transportes, opera 34 rutas y 270 unidades de pasajeros. Algunas rutas las opera directamente la empresa (275-Diagonal, 231, 368, 371) y otras las tiene subrogadas (275B como ejemplo).²¹ Finalmente la ruta del Macrobús tiene a su cargo la única línea que hay de BRT y en ella circulan 45 unidades.

Entre las organizaciones de transportistas que operan como organizaciones civiles de tipo empresarial-gremial están la Alianza de Camioneros con 73 rutas, 1,240 unidades, 3,500 operadores y guiada por Jorge Humberto Higareda Magaña.²² Esta organización es de las más fuertes y de la que se dice tiene las mejores rutas, por ejemplo la ruta 380 que recorre el Anillo Periférico.²³ Esta organización, como las que a continuación se mencionan, opera el servicio bajo la figura jurídica de la concesión o bien la de permisionario.²⁴ Luego está la empresa Transportistas Unidos de Tlaquepaque (TUTSA), que en la actualidad es la segunda empresa con más concesiones de

²⁰Como se dijo anteriormente en una nota a pie, en enero de 2017 el gobernador Jorge Aristóteles Sandoval anunció la desaparición de Sistecozome en el marco de las propuestas para mitigar los efectos del gasolinazo de 2017 y la deuda que tenía este organismo.

²¹La subrogación, al igual que la concesión, otorga el derecho de operar una ruta en horario y frecuencias específicas, con la diferencia de que ésta se concede por un contrato entre una persona y un organismo público descentralizado (Sistecozome o Servicios y Transportes) (Aceves, 2014:146).

²²Jorge Higareda Magaña falleció en junio de 2017 a la edad de 75 años. Su hijo, Hugo Higareda, fue quien quedó automáticamente al frente de la Alianza de Camioneros.

²³Véase *Sistema Integrado de Transporte Peribús. Primera etapa. Documento de análisis costo beneficio*, Guadalajara, Instituto de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco, 27 de octubre de 2016.

²⁴La concesión otorga el derecho a prestar el servicio de transporte público para la modalidad ruta, derrotero, itinerario y frecuencias específicas. Según el marco jurídico vigente en 2016 no había límite de concesiones para la persona física o jurídica. En tanto la figura del permisionario es un permiso provisional del gobierno de Jalisco para prestar este servicio público por circunstancias extraordinarias (Aceves, 2014:146).

camiones.; la Línea Tapatía con 5 rutas y 88 unidades encabezada por Julio Ricardo Díaz Rodríguez Vázquez; Transportistas Vanguardistas de Guadalajara con 7 rutas, 35 unidades y dirigida por Guillermo Ascencio. También hay otras como Transportistas Vanguardistas de Occidente, Transportes Oblatos Colonias, Alianza de Tlaquepaque, Permisarios Unidos del Circuito Periférico.

Entre las empresas de transportistas, propiamente dichas, están TUTSA de Rigoberto Díaz Hernández que tienen 11 rutas y 253 unidades; TUR con tres rutas y 68 unidades; Turquesa con una ruta y 20 unidades; Premier con cuatro rutas; Autotransportes de El Salto con nueve rutas; Transportes Santa Anita con once rutas y 39 unidades; Autobuses Tlajomulco con cinco rutas; Servicio Villegas de Tlajomulco con cinco rutas y 14 unidades, entre otras.

Pero un análisis más puntual de la estructura del campo social anterior, obliga a describir al llamado “Pulpo Camionero”. Este mote mediático y político, además de evocar una metáfora, hace alusión a un animal social en un servicio público con varios tentáculos con mucha fuerza, muy escurridizo, inteligente, excelente cazador y que se mimetiza con el entorno que lo hace difícil ver. Si bien académicamente no se habla de “Pulpo Camionero” empíricamente se hace alusión a un conjunto de actores en el sistema de transporte público de los que es necesario identificar sus nodos de poder, la manera en cómo se congestiona el sistema y cómo resultan ganadores de la situación.

Un actor central —dirigente de la organización que es fundamental y estructura el campo de poder en la tema del transporte público en el AMG—, que “lleva mano”, por decirlo coloquialmente, es Jorge Humberto Higareda Magaña, líder de la Alianza de camioneros desde enero de 2007 hasta junio de 2017.²⁵ Esta organización surgió en la década de 1930, siendo la primera empresa de transporte en la ciudad. La compañía fue creada por Clodomiro Martínez Hernández y el líder sindical Heliodoro Hernández Loza (*El Informador*, 19/08/2012). Dicha mancuerna tuvo el monopolio de este servicio en las siguientes décadas, y en más de una ocasión, dado el poder que tenían, se imponían o hasta se enfrentaban abierta y directamente con el gobernador en turno. El ejemplo de una confrontación pública fue la que tuvieron con el gobernador Flavio Romero de Velasco. En este sentido se puede decir que la creación de otras empresas públicas y privadas de transporte público han tenido como intención política disipar su poder (década de 1980) y/o ampliar el número de actores (algo que acontece más en la década de 1990).²⁶

²⁵En mayo de 2008 Jorge Higareda fundó la empresa Macrobus e integró a ella a los subrogatarios con la finalidad de operar y manejar las ganancias del Transporte Rápido de Autobuses Articulados (TRAA). También presidió la Cámara del Transporte Urbano y Suburbano de Jalisco, asociación promovida por el exsecretario de Vialidad, José Manuel Verdín Díaz. La familia Higareda cuenta con decenas de permisos entre los que destacan las concesiones totales para la operación de empresas como las líneas Premier, Dorada, Tour y Turquesa. En este sentido, la familia Higareda es la más fuerte, pero hay líderes del servicio subrogado, como los Galván, que son poseedores de buenas rutas del transporte (*El Informador*, 19/08/2012). Como se dijo en una nota a pie anterior, su sucesor es Hugo Higareda.

²⁶El gobierno del Estado creó el Sistecozome y Servicios y Transportes para ser un contrapeso de la Alianza de Camioneros. El gobernador Flavio Romero se enfrentó a esta organización de transportis-

Así, Jorge Humberto Higareda Magaña se erigió como el sucesor de Clodomiro Martínez; y a pesar de las desincorporaciones de permisionarios al interior de la organización que él encabeza así como la creación de otras, la Alianza de Camioneros de Jalisco mantiene el liderazgo y es la fuerza cardinal en la arena del transporte público.²⁷

En el tema del transporte público hay elementos transversales que lo hace una maña política, pública, económica y técnica. Desde una interpretación sociopolítica hay actores que son políticos y económicos al mismo tiempo, es decir, son líderes sindicales o gremiales, ocupan puestos públicos y/o son empresarios en el ramo. En el caso de políticos vinculados al PRI es muy claro, no así de políticos panistas que se dice se valen en la percepción social de prestanombres y utilizan más la figura jurídica de la subrogación. La situación anterior es resultado de que las primeras concesiones del gobierno para los transportistas, y un error a la postre, no fue darlas a empresarios sino a sindicatos instituyéndose otra lógica de interacción. Política y sindicalmente la CTM (Confederación de Trabajadores de México) junto con la CROC (Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos), y por lo tanto el PRI, están respaldando o acompañando a dichas empresas-gremiales (*El Informador*, 19/08/2012). Esto condiciona que la relación con el gobierno sea tensa en momentos o frontal para la defensa de sus intereses.

Cabe decir que la CTM tiene presencia en otras áreas del transporte público como en taxis y transportes de carga. En los taxis, Ramiro Plascencia, sobrino de Helidoro, controla prácticamente el 80% de esta parte del sistema (*El Informador*, 19/08/2012). La CTM es una de las organizaciones sindicales más antiguas de nuestro país, y esta organización en Jalisco es encabezada por Rafael Yerena Zambrano, uno de los hombres con más peso político, sobre todo en el municipio de Puerto Vallarta. Rafael Yerena está involucrado en política y en cargos de representación desde 1977, cuando fue regidor en Puerto Vallarta. Las redes e intereses en el tema del transporte público se entienden cuando por ejemplo, en el caso de la Ley de Movilidad que se aprobó en 2013, el diputado Martín López Cedillo, presidente de la Comisión de Vialidad, Transporte y Comunicaciones en el Congreso de Jalisco, defendía los intereses de este gremio. También tiene mucho peso Martín López Cedillo y dos operadores directamente en los sindicatos: Raúl Jiménez Pulido y Ricardo Aguayo Andrade (*El Informador*, 22/03/2014).

Raúl Jiménez Pulido es el líder del Sindicato de la Alianza de Camioneros, filial de la CTM. También tiene mucha presencia en el Macrobús de la Calzada Independencia. Ricardo Aguayo Andrade es líder en los minibuses y la ruta 380 que corre por el Perifé-

tas y creó el sistema subrogado (los minibuses) ante el amago de la CTM (Confederación de Trabajadores de México) de aumentar las tarifas y suspender el servicio (*El Informador*, 19/08/2012).

²⁷Una de las primeras fracturas en la organización se registró en 1990, tras un enfrentamiento interno. Así nació Transportistas Unidos de Tlaquepaque: TUTSA. En 2003 se registró otro conflicto y derivó en la creación de la Línea Tapatía. Después de la salida de Clodomiro Martínez, en 2008 y 2009 continuó la separación de más concesionarios y formaron dos nuevas empresas: Transporte Vanguardista de Occidente (30 unidades) y Transporte Vanguardista de Jalisco (92 unidades). A la fecha persiste la salida de más permisionarios que han creado más asociaciones, pero la Alianza de Camioneros dio un paso importante al ganar la concesión para operar la primera ruta del Macrobús en el eje Calzada Independencia-Gobernador Curiel (*El Informador*, 19/08/2012).

rico, además de ser presidente del Sindicato de Conductores del Transporte Público del Estado de Jalisco (Sicotrapej). En la CROC están otros actores como Antonio Álvarez Esparza, líder de una parte de los croquistas a escala local y José Alberto Cortés. Antonio Álvarez Esparza encabeza la organización Palmac-CROC, y por supuesto por sus vínculos con Alfredo “el Güero” Barba, su presencia está en Servicios y Transportes, los taxis y en los “mototaxis”. En tanto que José Alberto Cortés es líder en Palmac-CROC, cuya influencia está en el servicio subrogado de Sistecozome (*El Informador*, 22/03/2014).

De este modo, la maraña tiene en ciertos actores e instituciones roles de funcionarios de empresas públicas, políticos, dirigentes gremiales y empresarios que se traslapan. Esto hace difícil distinguir los papeles y roles en la arena pública del transporte en los que la corrupción, los conflictos de interés de la autoridad, la apetencia de los líderes y empresas del transporte público los hace coincidir para mantener el *status quo*. En el caso del PRI son claros los vínculos y redes, no así de los políticos y actores vinculados al PAN donde impera la opacidad.

CONCLUSIONES

La travesía hecha en el presente texto deja de lado la percepción social y las indagaciones periodísticas para fortalecer académicamente la idea de que en el campo social del transporte público en el AMG hay una estructura de poder integrada por un conjunto de actores e instituciones públicas y privadas que impiden su transformación. Dicha estructura está encabezada por algunos actores sociales específicos que impiden la solución de un problema público y fundamental para el AMG. La forma en cómo se estructura el campo social provoca que ciertos grupos de interés sean los ganadores en detrimento de un servicio público. El problema, si bien es de factibilidad política, más que de planeación, ordenamiento o incluso gestión, tendrá solución cuando se modifique la estructura de poder y el Estado asuma el control, regulación y dirección.

En cuatro décadas el sistema de transporte público se encuentra intacto en lo fundamental. Sociológicamente la estructura de poder considera la existencia de empresas públicas y privadas de tipo gremial (Alianza de Camioneros y TUTSA) vinculadas a sindicatos (CTM y CROC) y partidos políticos como el PRI de manera clara y de forma velada con el PAN. De lo visible, se observa que los actores que participan en esa estructura son los que ocupan las posiciones en empresas públicas y privadas del transporte público, haciendo de ellos a la vez dirigentes empresariales, gremiales y políticos. Hay de este modo un traslape institucional y de roles: el caso más importante fue el de Jorge Humberto Higareda.

El “gatopardismo” se evidencia cuando durante este tiempo las políticas públicas para atender al problema han sido “incrementales e inconexas”, aunque discursivamente ya se encontró la respuesta de fondo al problema público: reordenarlo en la idea de ruta-empresa.

Se observó que las políticas en la materia van en dos direcciones: por un lado, en el diseño de proyectos y planes de ordenamiento y, por el otro, en la construcción de

infraestructura para el transporte masivo de pasajeros. En el primer caso se identifican tres grandes planes de ordenamiento del transporte público muy vinculados a la filiación política de gobiernos o coyunturas concretas. Los dos primeros no se concretaron formalmente. Estos fueron el proyecto de ordenamiento del ingeniero Matute Remus en un entorno de régimen autoritario. Luego el primer intento de Ley de Movilidad que se intentó aprobar en el tercer gobierno panista. Y finalmente, la Ley de Movilidad aprobada en el gobierno priista de Aristóteles Sandoval.

La Ley de Movilidad aprobada en 2013, además de ser una ley programática y conceptualmente de avanzada, tuvo el problema de no “tener dientes” al no centrarse en el problema de regulación, diseñar mecanismos para la toma de decisiones y control del complejo sistema del transporte público. El avance ha sido que la publicación de esta ley como proyecto de política pública, busca reordenar el sistema de transporte público al transitar del hombre-camión a la ruta-empresa. De tal modo que ya no hay actor o sector que al respecto no se pronuncie por este anhelo. Al final, hay un avance nimio al acordar la respuesta nodal al problema público, pero el reto es implementarlo y hacerlo realidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Aceves González, Carlos Enrique, 2014, Calidad y rentabilidad en el transporte público en Guadalajara, tesis de maestría en Economía, Guadalajara, CUCEA-Universidad de Guadalajara.
- Aguilar Villanueva, Luis F., 1991, “Estudio introductorio”, en *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 15-72.
- Arellano Ríos, Alberto, 2008, *Poder Judicial y cambio institucional en Jalisco. Conflicto y acuerdo en la reforma política de 1997*, Zapopan, El Colegio de Jalisco.
- _____, 2011, “Los gobiernos panistas en Jalisco. Cambio político y desempeño gubernamental”, *Espacios Públicos*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, mayo, núm. 99, 138-154.
- _____, 2014, “La condición política de la coordinación metropolitana en Guadalajara, México”, *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*, Santiago, Universidad de Chile, núm. 24, pp. 89-120.
- Barranco Martín, María del Carmen y Mario Guadalupe González Pérez, 2016, “El transporte intracondominal en la movilidad cotidiana de la periurbanización: el enlace comunitario del Área Metropolitana de Guadalajara”, *Revista Transporte y Territorio*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, núm. 14, pp. 167-188.
- Bourdieu, Pierre, 1993, “Espíritus del Estado: génesis y estructura del campo burocrático”, *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, núm. 96-97 (marzo), pp. 49-62.

- _____, 1989, “La représentation politique. Éléments pour una théorie du champ politique”, *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, pp. 3-24, traducción de David Velasco, S.J., (1999), para el curso Análisis Estructural y Coyuntural, Instituto de Filosofía y Ciencias A. C., 1-27.
- Carrillo Regalado, Salvador, 1994, *La problemática del transporte público de pasajeros en el área metropolitana de Guadalajara*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, Col. Cuadernos de Divulgación.
- Córdova España, Mario, 2010, “La movilidad urbana y el transporte: en búsqueda de un nuevo paradigma”, en Víctor González Romero *et. al.*, (eds.), *Dos décadas del desarrollo en Jalisco*, Guadalajara, Secretaría de Planeación-Gobierno de Jalisco, pp. 161-180.
- González Herrera, Gerardo y Álvaro Lomelí Covarrubias, 2013, “De las ocurrencias a las concurrencias en la nueva movilidad metropolitana de Guadalajara. Cambios institucionales y jurídicos para la mejora del transporte público”, en Roberto Arias de la Mora (coord.), *Coordinación metropolitana y gestión pública municipal*, Zapopan, El Colegio de Jalisco, pp. 165-181.
- Guillen López, Tonatiuh, 2012, “Asuntos públicos y sistema federal en México. Responsabilidades entre los órdenes de gobierno”, en José María Ramos García y Tonatiuh Guillén López (coords.), *Gobernanza por resultados en México*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, pp. 55-93.
- Jiménez González, Pedro y Gerardo González Herrera, 2013, “Coordinación metropolitana en Guadalajara. La importancia del modelo de transporte público”, en Roberto Arias de la Mora (coord.), *Coordinación metropolitana y gestión pública municipal*, Zapopan, El Colegio de Jalisco, pp. 183-205.
- Linblom, Charles, 1993, “La ciencia de salir al paso” y “Todavía tratando de salir del paso”, en Luis F. Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas públicas*, México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 201-225 y pp. 227 y 254.
- Maduro, Otto, 1980, *Religión y conflicto social*, México, Centro de Estudios Ecuménicos-Centro de Reflexión Teológica.
- Majone, Giandomenico, 2005, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, FCE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Martín del Campo, Carlos Alberto, 2006, “El problema actual del transporte público en la Zona Metropolitana de Guadalajara: un problema de regulación”, tesis de maestría en Gestión Pública, Guadalajara, CUCEA-Universidad de Guadalajara.

- Merino, Mauricio y Guillermo Cejudo, 2010. "Introducción", Mauricio Merino *et al.*, *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*, México, CIDE-FCE, pp. 9-25.
- Moodie, Grame C., 1996, "I. La política trata del gobierno", en Adrián Leftwich (comp.), *¿Qué es la política? La actividad y su estudio*, México, FCE, Col. Brevariarios, pp. 45-69.
- Petersen Biester, Carlos, 2001, *Movilidad urbana. Una visión estratégica en la zona metropolitana de Guadalajara*, Tlaquepaque, ITESO-CEIT-Svyt.
- Romero Pérez, Francisco Javier, 2011, *Movilidad urbana en la gran Guadalajara. Trazando el rumbo*, Guadalajara, Gobierno de Jalisco-Sedeur-Svyt-OCOIT-CEIT.
- Sánchez Gómez, R., (1983), *El transporte colectivo de pasajeros en la zona metropolitana de Guadalajara. Historia y acercamiento metodológico al entendimiento de su problemática desde un el punto de vista del diseño*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara.
- Werner, Jann y Kai Wegrich, 2007, "Chapter 4. Theories of the Policy Cycle", en Frank Fischer, Gerald J. Miller y Mara S. Sidney, *Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics, and Methods*, Nueva York: CRC-Press.

DOCUMENTOS Y HEMEROGRAFÍA

- Guadalajara. Hacia un Tren Ligero de Vida. La Construcción de la Línea 2 Sistema de Tren Eléctrico Urbano*, 1994, Guadalajara, Gobierno de Jalisco.
- Nota técnica 017/2013*, "El ruido del transporte público en el área metropolitana de Guadalajara", Gobierno de Jalisco-Instituto de Información Territorial del Estado de Jalisco, 2 de septiembre de 2013.
- El Informador*, 2014, "Dos sindicatos detrás del transporte público", Guadalajara, 22 de marzo, disponible en <http://www.informador.com.mx/jalisco/2014/519209/6/dos-sindicatos-detras-del-transporte-publico.htm>
- _____, 2012, "Alianza de camioneros pierde socios, pero mantiene el poder", Guadalajara, 19 de agosto, disponible en <http://www.informador.com.mx/jalisco/2012/398579/6/alianza-de-camioneros-pierde-socios-pero-mantiene-el-poder.htm>
- Proceso*, 2014, núm. 488, "Descontrol mortal", México, Sección Jalisco, pp. VI-VIII.

_____, 2009, “Todo para el pulpo camionero”, México, Sección Jalisco, disponible en <http://www.proceso.com.mx/84374/todo-para-el-pulpo-camionero>

_____, “Protección oficial”, México, Sección Jalisco, disponible en <http://www.proceso.com.mx/85932/85932-proteccion-oficial>

Sistema Integrado de Transporte Peribús. Primera etapa. Documento de análisis costo beneficio, Guadalajara, Instituto de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco, 27 de octubre de 2016.

ALBERTO ARELLANO RÍOS. Profesor-Investigador en El Colegio de Jalisco. Doctor en Ciencias Sociales por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I. Autor de siete libros, coautor en tres, y coordinador de cinco obras colectivas, así como autor de 25 capítulos de libro. También cuenta en su haber con 40 artículos publicados en diversas revistas académicas nacionales e internacionales. Sus líneas de Investigación son: 1) Procesos de cambio político (democratización y autoritarismo); 2) Sistema político de Jalisco; 3) Teoría y metodología en la Ciencia Política; 4) Coordinación metropolitana y gobiernos locales; 5) Formulación de la agenda y política social; y 6) Estudios de antropología política y jurídica. Correo electrónico: aarellano@coljal.edu.mx

ANEXO I. EMPRESAS Y ACTORES EN EL TRANSPORTE PÚBLICO DEL AMG (2016)

Empresa, organización o asociación civil	Director, dirigente o propietario	Tipo de empresa	Número de rutas	Núm. de camiones o unidades	Núm. de conductores
Siteur	Rodolfo Guadalupe Gutierrez (Director general)	Pública	49 estaciones	48 trenes	
Sistecozome	Javier Contreras Gutiérrez (Director general)	Paraestatal	110 rutas	2 539 camiones	
Servicios y transporte	Daniel Ramírez Linares	OPD	34 rutas	270 camiones	
Macrobús		OPD		45 camiones articulados	
Alianza de camioneros	Jorge Humberto Higuera Magaña	Asociación civil	73 rutas	1 240	3 500
Tutsa	Rigoberto Díaz Hernández	Sociedad anónima	11 rutas	253	
Línea Tapatía	Julio Ricardo Rodríguez Vázquez	Asociación civil	5 rutas	88	
Transportistas vanguardistas de Jalisco	Javier Murillo Galván		7 rutas	92	
Transportes vanguardistas de Guadalajara	Guillermo Ascencio Hermosillo	Asociación civil	7 rutas	35	
Transportes vanguardistas de Occidente	Miguel Barajas Ordoñez	Asociación civil	Una ruta	30	
Movilidad Corporativa			6 rutas		
Transporte Oblatos Colonias		Asociación civil	Una ruta		
Alianza de Tlaquepaque		Asociación civil	Una ruta		
Permisitarios Unidos del Circuito Periférico (4)		Asociación civil		11	

Sedetur					
Foras (2)	Raúl Pérez Carrillo		Dos rutas		1 320
FDCTC		Sociedad anónima			
Autotransportes El Salto		Sociedad anónima	9 rutas		
Transportes Santa Anita		Sociedad anónima	11 rutas		39
Autobuses Tlajomulco		Sociedad anónima	5 rutas		
Servicio Villegas (Tlajomulco)	José Azael García Fletes	Sociedad anónima	5 rutas		14
Autobuses Santa Cruz de las Flores		Privada			
Transportes Tlajomulco-Santa Lucía					
Turquesa	Eduardo Hernández Rodríguez		Una ruta		20
Premier		Sociedad anónima	4 rutas		
Tur		Sociedad anónima	3 rutas		68

Fuente: elaboración propia con base en
<http://www.informador.com.mx/jalisco/2013/4/63210/6/rutas-foras-se-preparan-para-ampliar-sus-servicios-en-tonala.htm>;
https://es.wikipedia.org/wiki/Transporte_en_Guadalajara;
<http://www.informador.com.mx/jalisco/2014/5/20373/6/la-senov-ofrece-rutas-de-transporte-publico-alternas-en-periferico.htm>;
[http://es.transportepublicodemxico.wikia.com/wiki/F.O.R.A.S._\(Federaci%C3%B3n_Obrera_Revolucionaria_de_Agrupaciones_Sindicales_del_Estado_de_Jalisco\)_y_https://es.wikipedia.org/wiki/Transporte_en_Guadalajara#Autobuses_Tlajomulco](http://es.transportepublicodemxico.wikia.com/wiki/F.O.R.A.S._(Federaci%C3%B3n_Obrera_Revolucionaria_de_Agrupaciones_Sindicales_del_Estado_de_Jalisco)_y_https://es.wikipedia.org/wiki/Transporte_en_Guadalajara#Autobuses_Tlajomulco)

