Comunicaciones y Transportes Municipales

JORGE FERNANDEZ RUIZ

Las comunicaciones y transportes municipales constituyen uno de los renglones más importantes de los servicios públicos en el ámbito del municipio. Convendría entonces, recordar qué es un servicio público. Esta pregunta ha sido contestada de muy diversas formas, razón por la cual podemos constatar que estamos ante un concepto cambiante, un concepto en crisis, un concepto proteico. El concepto inicialmente surgido en Francia ha trascendido las fronteras de ese país y prácticamente ha llegado a todos los países del mundo. Sin embargo, convendría recordar que hay tres vertientes principales dentro de la doctrina acerca de la interpretación del servicio público; habría que recordar a León Duguit, que señala que el servicio público es toda la actividad estatal que debe de ser garantizada, reglada y asegurada para su funcionamiento. Esta noción del servicio público, la de más tamaño, la de gran dimensión, la de mayor amplitud, cayó en descrédito al correr de los años y fue substituída por la noción

propuesta por otro francés, Gastón Jeze, para quien el servicio público es toda la actividad de la administración pública. Igual que la noción anterior, cayó en descrédito para ser substituída por otra propuesta también de otro francés, Mauricio Hauriou, en el sentido de que el servicio público es solamente una parte de la actividad de la administración pública. Aquí, convendría hacer una distinción entre las diversas actividades estatales. En primer término, podríamos distinguir la función pública; en segundo, el servicio público; en tercero, el servicio de interés público y, en cuarto lugar, las actividades socioeconómicas simples que desarrolla el Estado.

Función pública. Por este concepto, la doctrina o una parte importante de la doctrina, entiende aquellas actividades fundamentales del Estado, aquellas actividades que son indispensables, indelegables e intransferibles; actividades fundamentales que se ejemplifican con la actividad legislativa, que se ejemplifican también con la actividad

militar, con la actividad jurisdiccional; es decir, son aquellas funciones substanciales sin las cuales el Estado no puede sobrevivir.

En segundo término, los *servicios públicos* también son actividades muy importantes, pero indiscutiblemente de una menor jerarquía que las funciones públicas. Los servicios públicos son actividades de tal naturaleza que están atribuidas al Estado, pero sí son delegables en cuanto a su ejecución; es decir, la prestación de los servicios públicos, a diferencia de las funciones públicas, pueden ser desempeñados por particulares, claro, bajo el régimen de concesión, porque se trata de actividades, repetidamente, atribuidas originalmente al Estado.

Luego habríamos de considerar los *servicios de interés público* o, como los llaman algunos autores, "servicios públicos virtuales o servicios públicos impropriamente dichos". Estas son actividades que desempeña el Estado, pero en concurrencia con los particulares; son, entonces, actividades de una tercer jerarquía, inferiores obviamente a la función pública e inferiores también al servicio público.

Por último, las *actividades socioeconómicas simples*, que son aquellas que no satisfacen una necesidad de carácter general o colectivo, sino necesidades parciales que pueden ser muy importantes por su naturaleza o magnitud, pero que no tienen ese carácter de generalidad que caracteriza al servicio público y al servicio de interés público.

Podríamos intentar ofrecer una noción descriptiva del servicio público, diciendo que es una actividad técnica atribuida al Estado, que desarrolla directa o indirectamente, para satisfacer una necesidad de carácter general bajo un régimen exorbitante del derecho privado. Los elementos de la noción del servicio público, entonces, podríamos señalarlos en primer término como la actividad técnica; es decir, no es una actividad cualquiera, no se trata de una actividad producto de la casualidad, sino que es una actividad planeada, programada, debidamente prevista, que se desarrolla de acuerdo con unos conocimientos y con un método específico; es, entonces, una actividad técnica.

Esta actividad, por Ley, está atribuida al Estado. Tenemos entonces que, en última instancia, quien define el carácter público

de un servicio viene a ser el legislador; no hay más servicios públicos propiamente dichos que los que la Ley señala.

Esta actividad va a ser desarrollada directamente por el Estado o indirectamente por los particulares bajo el régimen de concesión, puesto que se trata de una atribución del Estado y está encaminada a satisfacer una necesidad de carácter general o colectiva. No entraremos aquí en la sutileza de la distinción que la doctrina hace entre necesidad de carácter general y necesidad de carácter colectivo.

Esta actividad que realiza directa o indirectamente el Estado, va a estar sujeta a un régimen exorbitante del derecho privado; es decir, el servicio público está regulado por una normatividad que rebasa al derecho privado; en consecuencia, no es la voluntad de las partes, conforme a la teoría del contrato del derecho privado, la que va a determinar los términos de la prestación del servicio público.

Hay un régimen jurídico exorbitante del derecho privado por encima de los acuerdos que establezcan el prestador y el usuario del servicio público, hay una normatividad; y lo vemos, lo advertimos con facilidad porque en el servicio público —para poner un ejemplo—, en general, el precio no lo convienen las partes. El prestador y el usuario del servicio público tienen que atenerse a un precio que es establecido por la autoridad, ésta determina la tarifa conforme a la cual se habrá de prestar el servicio público.

El servicio público tiene sus características esenciales, son características de orden jurídico entre las que destaca su *generalidad*, es decir, el servicio público está abierto a todos los usuarios potenciales que satisfagan los requisitos que la autoridad señala para convertirse en usuario; en consecuencia, el prestador del servicio no puede a su arbitrio, a su capricho, discriminar a los potenciales usuarios.

El servicio público, entre otras de sus características, tiene la de la *igualdad*, es decir, que éste se va a proporcionar a todos los usuarios en los mismos términos y condiciones sin favorecer a unos de otros, sin otra excepción que la que se desprende de las diversas clases de usuarios en razón a las tarifas diferenciales que puede haber en un

servicio público, como concretamente se advierte en los servicios públicos de transporte, especialmente en los servicios públicos de transporte marítimo, por ejemplo.

En el transporte marítimo de pasajeros advertimos que hay diversas clases o categorías de alojamiento con distintas tarifas; entonces, conforme a lo elevado de la tarifa, los de una clase o categoría van a tener más confort que los de las otras, porque van a pagar un precio mayor. Pero, dentro de esa distinción que da la diferenciación de la tarifa, a los usuarios de una misma categoría les deben de otorgar exactamente el servicio en las mismas condiciones; es la característica de *igualdad o uniformidad*.

Una más de las principales características del servicio público es, a no dudarlo, la de la *continuidad*; es decir, el servicio público no debe interrumpirse. En esto, habremos de recordar que no todos los servicios públicos se prestan de una manera constante y no por ello se puede hablar de interrupción, sino que por interrupción nos referimos a una suspensión del servicio fuera de las previstas en su regulación.

Si hablamos por ejemplo del servicio público de agua potable, entendemos que éste debe de prestarse constantemente. Si hablamos del servicio público de alumbrado debemos entender que solamente se va a prestar durante la noche. Si hablamos del servicio público de transporte urbano de pasajeros, debemos de entender que no constantemente van a estar pasando los autobuses uno atrás de otro y no por eso va a haber interrupción; tampoco va a haber servicio de transporte urbano de las tres a las cuatro de la mañana, sin que por eso se entienda que hay interrupción, sino que conforme a sus horarios y condiciones el servicio público va a funcionar de acuerdo con lo que está previsto; no se va a suspender dentro de los horarios determinados, no se va a interrumpir esa prestación.

En este aspecto habremos de recordar, en lo que se refiere a la continuidad, que la doctrina jurídica tiene un fuerte disenso. En efecto, para unos el servicio público debe de estar protegido en su continuidad contra todas las eventualidades y entre éstas se puede citar, por ejemplo, la quiebra del responsable del servicio público, en cuyo caso la teoría pretende que los acreedores no puedan in-

terromper el servicio adjudicándose los distintos bienes afectos a la concesión, sino que el síndico de la quiebra debe de proseguir con la operación del servicio público.

Quizás en lo que se presenta el mayor disenso es en torno a la huelga en los servicios públicos. Para unos, el principio de continuidad en el servicio público debe prevalecer sobre el derecho de huelga, porque los intereses de los obreros, los intereses de grupo del sindicato emplazante a huelga no pueden prevalecer, dicen, sobre los intereses prioritarios de la colectividad. Para otros, el derecho de huelga es intocable y debe de prevalecer sobre el principio de continuidad de los servicios públicos y hay una corriente ecléctica que da una solución en el sentido de que deben de conciliarse ambos derechos; es decir, que a través de la institución jurídica de la requisa la huelga debe de estallar, pero el servicio no debe de interrumpirse. Entonces, en tales condiciones existe un movimiento de huelga que ya ha estallado, pero existe una requisa o requisición del servicio público cuya huelga se ha estallado y que entonces se requisan los bienes de la empresa para que, sin perjuicio de que virtual y jurídicamente se encuentre en huelga, el servicio no se interrumpa.

Como otra característica tenemos la *regularidad* del servicio; obviamente, esto no significa que el servicio debe de ser más o menos regular, sino que debe de trabajar, debe de operar, debe de prestarse acorde con una regulación, la cual debe de observar estrictamente la normatividad que regula el servicio público. Por otra parte, como otra característica algunos autores señalan la *obligatoriedad*; es decir, una vez que la ley determina que cierta actividad constituye servicio público, existe la obligación de que éste sea prestado permanentemente mientras subsista la necesidad que va encaminada a satisfacer.

Por último, algunos otros autores señalan también la característica de la *gratuidad*; en este sentido, por gratuidad se entiende no que el servicio público deba de ser prestado sin que medie el cobro de una cuota para usarlo, sino que no debe de existir la intención de lucro en su prestación, lo que evidentemente no es válido tratándose de servicios públicos prestados por particulares a

través de concesión, puesto que la idea fundamental del concesionario es la obtención de una utilidad; por tanto, no puede haber gratuidad en el servicio público prestado por particulares bajo el régimen de concesión.

Podríamos hablar de una rápida clasificación de los servicios públicos y referirnos, en primer término, a aquella división que los agrupa en *servicios públicos propios* y *servicios públicos impropios* o impropriamente dichos, o servicios públicos virtuales como también se le suele llamar o de interés público.

Los *servicios públicos propios* son aquellos que la ley les ha reconocido esa modalidad y están encaminados a satisfacer una necesidad de carácter general, que la ley reconoce con el carácter de pública. Se trata entonces de un servicio público propiamente dicho; en rigor, legalmente no existen otros servicios públicos que los que la ley determina. El acento público del servicio lo tenemos, entonces, en esta categoría, en la ley que ha atribuído este carácter a un servicio determinado.

Los *servicios públicos impropios*, al igual que los propiamente dichos, satisfacen una necesidad de carácter general y en esta generalidad del carácter de la necesidad lo que les da el tono de públicos es la suma de las necesidades particulares la que va a atender este servicio, pero la ley no lo ha reconocido como público y, entonces, se trata de un servicio público virtual, un servicio que es público aun cuando la ley no le reconozca este carácter; éstos son los servicios públicos impropios o virtuales.

Tenemos también los servicios públicos agrupados de acuerdo con la titularidad del servicio, es decir, quién es el responsable de la prestación de estos servicios públicos propiamente dichos o impropriamente dichos; tendríamos entonces tres ámbitos: el nacional, el provincial y el municipal. Tratándose de regímenes federales tendríamos el federal, el estatal y el municipal.

Otra clasificación podría ser la que agrupa a los servicios públicos en lo que la doctrina llama como de *uti singuli* y *uti universi*; es decir, son servicios públicos *uti universi* aquellos en los que el usuario no queda determinado específicamente; son servicios públicos de *uti singuli* aquellos en los que el

usuario del servicio público queda perfectamente individualizado, perfectamente determinado. Un ejemplo de *uti universi* lo tendríamos en el caso del alumbrado público, porque no podríamos precisar quiénes son los usuarios, en un momento dado, del alumbrado público. Es el universo, es la comunidad quien representa al usuario de ese servicio público; un ejemplo de *uti singuli* lo tenemos en el servicio público de transporte, en el cual el usuario está perfectamente determinado y por eso se le considera de *uti singuli*.

También podríamos agrupar a los servicios públicos en razón de su régimen económico: de explotación o de operación, según fuera el caso; así, tenemos servicios públicos que se prestan en un régimen monopólico, otros en un régimen oligopólico y otros más en un régimen de libre competencia. Servicio público en un régimen monopólico es el que presta Ferrocarriles Nacionales de México. Ningún otro prestador existe para este servicio público de transporte ferroviario; por tanto, es un caso de monopolio. Otro ejemplo viene a ser el servicio del correo, que constitucionalmente está constituido en monopolio. Servicios públicos bajo régimen de oligopolio los prestan Aeroméxico y Mexicana de Aviación en el renglón del transporte aéreo.

Podríamos citar otra clasificación en razón del pago. Si se exige un pago por usar el servicio público, estamos ante un servicio público oneroso; si no se exige el pago por el servicio público, estamos ante un servicio público gratuito. Igualmente, podríamos citar como otra clasificación la que agrupa a los servicios públicos en obligatorios y en optativos. Cuando un servicio público es declarado por ley, en cuyo caso estamos ante uno propiamente dicho, el Estado tiene la obligación de garantizar que se preste. Si nos referimos a la obligatoriedad en razón del usuario, hay servicios públicos que son obligatorios para el usuario; tenemos por caso la educación primaria o el servicio público del drenaje: los propietarios de los predios no pueden tirar las aguas de albañal a la calle, tienen que hacer uso del servicio público de drenaje, al que tienen que hacer su conexión, por lo cual tienen que pagar ese servicio público aun en el supuesto de que no lo usen.

Se puede elaborar otra clasificación en razón de la duración del servicio, porque existen los constantes, los intermitentes y los eventuales. Hay servicios públicos constantes, en los que a toda hora y todos los días se presta este tipo de servicios; así como los servicios públicos intermitentes y los que en una parte son constantes, por ejemplo, los servicios públicos de comunicación telefónica en las grandes urbes son constantes, a toda hora existe el servicio telefónico; en cambio, en las poblaciones pequeñas el servicio telefónico termina diariamente sus actividades a las ocho de la noche o a las diez, porque el equipo no es automático y ante la escasa demanda nocturna se suspende el servicio durante la noche; se trata entonces de un servicio intermitente como lo es también el servicio de alumbrado público, que sólo en la noche se presta. Por último, podríamos hablar de los eventuales, que comprenden los servicios que solamente durante alguna emergencia se establecen.

Es importante hacer una referencia, aunque sea breve, a las formas de gestión de los servicios públicos. Si estamos hablando de los servicios públicos propiamente dichos, los habríamos de señalar, en primer término, como una forma de gestión: la del órgano de la administración centralizada. Un ejemplo de esto, de la prestación de un servicio público propiamente dicho por medio de un órgano de la administración centralizada, lo constituye la educación primaria; la educación primaria que imparte el Estado se presta a través de un órgano de la administración centralizada: la Secretaría de Educación Pública.

Otra forma de gestión del servicio público la localizamos en el órgano desconcentrado; diversos servicios públicos son prestados por órganos desconcentrados, tenemos el caso del Instituto Politécnico Nacional, tenemos el caso de Transbordadores Mexicanos, para no citar más que unos cuantos ejemplos. Hablaríamos, asimismo, del organismo descentralizado, que representa otra forma de gestión del servicio público; el organismo descentralizado nace en la doctrina precisamente como una forma de gestión del servicio público: es la personificación inicial del servicio público, es una persona jurídica, es decir, es un órga-

no con personalidad jurídica propia, con patrimonio propio, que desarrolla una actividad técnica con autonomía técnica, con autonomía financiera y con autonomía jurídica.

En la actualidad, un organismo descentralizado presta el servicio público del correo; el organismo descentralizado Ferrocarriles Nacionales de México presta el servicio público del transporte ferroviario; son ejemplos típicos de la forma de gestión a través de un organismo descentralizado.

Resulta necesario señalar como otra forma de gestión de reciente cuño a la sociedad nacional de crédito; hasta hace poco, hasta hace unos cuantos años, el servicio público de crédito era prestado, en su mayoría, al través de particulares bajo el régimen de concesión; a partir de 1982 se presta por medio de sociedades nacionales de crédito y en casos de excepción, como es el Banco de México, por medio de un organismo descentralizado. Otra forma de gestión del servicio público es la empresa de participación estatal, que puede ser mayoritaria o minoritaria; existe también una forma de gestión en el fideicomiso público y, por último, una forma más de gestión la localizamos en la descentralización por colaboración, en la que el servicio público es prestado por particulares bajo el régimen de concesión y aquí admite diversas modalidades, como puede ser la concesión a empresas formadas en los moldes del derecho privado, como es la que se otorga ya sea a personas físicas o ya sea a sociedades mercantiles; la actividad, en una, está regida por el derecho civil y la otra por el mercantil. Tenemos también las concesiones que se otorgan a empresas forjadas en los moldes del derecho social, como son las concesiones otorgadas a sociedades cooperativas, como las que se otorgan a las uniones de crédito; ambas son ejemplo del derecho social.

Es menester hablar del servicio público municipal. Este servicio público municipal tiende a satisfacer las necesidades elementales de la comunidad y aquí estamos frente a los servicios mínimos que la Constitución recoge en el artículo 115: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad

pública y tránsito, son los aspectos fundamentales que señala el artículo 115 a manera de servicios públicos mínimos.

En este punto cabe recordar la noción de León Duguít en torno al servicio público: "Toda actividad que deba ser reglada, asegurada y garantizada por el Estado". Para León Duguít el Estado no es una potencia de mando, sino que es una corporación de servicios públicos. Se desacreditó este concepto por la gran dimensión de la noción y porque se comprobó que obviamente no todas las actividades que realiza el Estado pueden constituir servicios públicos, hay actividades más importantes que no son servicios públicos, son más que servicios públicos, son funciones públicas, decíamos, y hay otras menos importantes que no llegan a servicios públicos. Entonces, no toda la actividad estatal viene a ser servicio público, pero sí conviene recordar esto porque, fundamentalmente, el municipio viene a ser una corporación de servicios públicos a la que recurre la persona congregada en la elemental comunidad política que viene a ser el municipio; porque su primer contacto con la autoridad pública se realiza al través de la autoridad municipal y vemos cómo ésta está encaminada fundamentalmente a satisfacer las necesidades primarias y elementales de la ciudadanía, del conglomerado social, en su habitat más natural y elemental.

Ahora bien, ¿cuáles son estas necesidades más elementales?, las que está señalando el artículo 115 constitucional: agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito; sin estos servicios públicos mínimos realmente la vida del individuo se habría de desarrollar en situaciones extremadamente difíciles; especialmente las zonas urbanas son inimaginables sin este mínimo de servicios públicos.

De ahí que recuerde la noción de León Duguít como cabalmente aplicable para los servicios públicos municipales, para la actuación de la autoridad municipal, porque el municipio viene a ser, a mi juicio, fundamentalmente, una corporación de servicios públicos; en su parte más importante, más trascendente y principal, no es otra cosa que una corporación de servicios públicos.

La Constitución política nos da el marco jurídico fundamental para el servicio público municipal en la fracción III de su artículo 115 y las Constituciones políticas de los estados hacen lo propio en sus respectivos textos, la de Sinaloa, por ejemplo, en los artículos 121 y 122; también conforman el marco jurídico de los servicios públicos municipales las leyes orgánicas municipales, que suelen añadir algunos de estos servicios públicos: educación pública, transportes, estacionamientos, centros deportivos, servicio médico de emergencia, registro civil; finalmente, terminan de delinear el marco jurídico los reglamentos municipales de servicios públicos a que se refiere la fracción II del artículo 115 constitucional, que confiere a los ayuntamientos la facultad reglamentaria en materia municipal.

Estos reglamentos municipales determinan al prestador del servicio público, establecen los deberes y facultades de los prestadores y de los usuarios de los servicios, así como las características, bases y condiciones de los mismos. En los casos de infracción y las sanciones de los infractores, para terminar con estos antecedentes de los servicios públicos, hablaríamos de que con los ayuntamientos, en los servicios municipales, conforme a las constituciones estatales y a las leyes orgánicas respectivas, suele haber un órgano administrativo responsable de los servicios públicos con el nombre de dirección, de departamento o de oficina de servicios públicos, pero en casi todos los municipios, por lo menos en los de determinada importancia, existe esta área administrativa de servicios públicos, encargada de vigilar la prestación del servicio público, el cumplimiento de las características mínimas de tales servicios.

Por lo que se refiere a las formas de gestión de los servicios públicos municipales encontramos, como la doctrina señala, en primer término, al órgano de la administración centralizada; es decir, muchos servicios públicos suelen ser prestados por órganos del ayuntamiento.

Tenemos que el servicio público nace con la expansión de la dimensión estatal y que en esos inicios del servicio público, cuando viene la declinación del Estado política, del dejar hacer, dejar pasar del Estado gendarme, cuando empieza a tener inter-

vención el Estado en la actividad socioeconómica, el primer problema que enfrenta es el financiero. Hay la voluntad política de establecer servicios públicos, pero no hay los recursos financieros, de allí resulta la necesidad de que sean los particulares quienes desempeñen estas actividades atribuidas al Estado bajo un régimen de delegación administrativa, de descentralización administrativa por colaboración, bajo un régimen de concesión.

Pues bien, este régimen de descentralización administrativa por colaboración, es el que suele usarse con frecuencia en la prestación de servicios públicos municipales que requieren de una fuerte inversión, pues por las carencias y por la pobreza en que se desenvuelven las autoridades municipales de todo el país, viene a ser una forma de gestión muy frecuente en la prestación de los servicios públicos.

Encontramos también la forma de gestión de colaboración, en la que participa la autoridad municipal con los propios usuarios del servicio público; asimismo, como forma de gestión existen los convenios estado-municipio, por los cuales se mancomuna la actividad de la autoridad estatal con la municipal, para la prestación de determinados servicios públicos municipales. Para celebrar éstos, se requiere el acuerdo del cabildo autorizando el convenio, en el que se precisa el costo de las obras, y desde luego, que la duración del convenio —que también debe autorizar el Congreso local— no rebase el período legal del ayuntamiento contratante.

Dentro de las posibles formas de gestión de los servicios públicos municipales, también figura la asociación intermunicipal, esto es, el agrupamiento de varios municipios colindantes para atender una necesidad colectiva, que se registra conjunta y simultáneamente en ellos y que puede ser atendida mediante una acción mancomunada de sus respectivos ayuntamientos que para tal efecto se asocien.

El financiamiento de los servicios públicos tanto a nivel nacional como estatal y municipal, se logra mediante los ingresos propios del servicio, que vienen a ser los derivados de las cuotas o tasas que se cobran por la utilización del servicio, así como por medio de préstamos y subsidios.

Visto el marco teórico y jurídico del servicio público, específicamente de los servicios públicos municipales, pasaremos ahora a la parte medular del tema: las comunicaciones y transportes municipales.

Al respecto, habremos de decir que de acuerdo con el artículo 28 constitucional, se prevén monopolios del Estado a nivel federal en materia de correos, telégrafos, radio-telegrafía y comunicación vía satélite, así como que de conformidad con la fracción 17 del artículo 73 constitucional, el Congreso de la Unión tiene facultad para legislar sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos, por lo que el ámbito de los servicios públicos municipales se reduce sensiblemente en lo que respecta a los relativos a comunicaciones, razón por la que nos habremos de referir exclusivamente a los servicios públicos de transporte a nivel municipal.

A nadie escapa que el transporte constituye una actividad productiva trascendental, tanto porque implica un consumo directo de servicios por parte de las personas que se trasladan de su vivienda a su trabajo, escuela, diversión, descanso, recreación o esparcimiento, como porque significa un incremento en el valor de los bienes que se transportan de los sitios en que se producen o se concentran a los de demanda y consumo.

Como principales funciones del transporte podríamos mencionar la satisfacción de las necesidades humanas de movilidad o desplazamiento, con lo que incide en el consumo que realizan las economías familiares; la satisfacción de las necesidades de los productores de bienes y servicios, en orden a la reunión de medios y factores en los centros productivos y a la distribución en el mercado de los bienes elaborados; participación en la integración de los grupos sociales y en la difusión de la cultura.

Existen diversos sistemas y medios de transporte, cada uno de ellos ofrece una diferente respuesta a factores que diversifican la demanda en atención a la rapidez, seguridad, capacidad y costo, lo que propicia tratar de satisfacer la demanda al través de un sistema multimodal en el que participen los diversos medios de transporte que en cada caso sea dable utilizar.

Un sistema multimodal efectivo debe

tener un alto grado de flexibilidad y adaptabilidad, para dar pronta respuesta a la extraordinaria dinamicidad de la demanda. Gracias a su rápido desarrollo tecnológico, el transporte por caminos de hierro desplazó al carretero; posteriormente, el automóvil, el autobús y el camión de carga restituyeron a la carreta la importancia que le habían restado el ferrocarril y el tranvía, en tanto que el avión privó al transporte ferroviario y marítimo de gran parte del tráfico de pasajeros, mientras que el oleoducto substituyó en muchos casos al barco, al tren y al autotanque en el transporte de hidrocarburos. En el marco del transporte urbano fuimos testigos de cómo después de un auge de más de medio siglo, el tranvía fue desplazado de las grandes urbes, para reaparecer con mayor capacidad con el nombre de tren ligero. Crisis semejante sufrió el trolebús, que ahora reaparece en las más importantes metrópolis que han sido víctimas de la polución y deterioro ambiental como una adecuada y moderna solución —en su versión de vehículos articulados de gran capacidad— a los problemas de vialidad, transporte y contaminación.

Y ya que hablamos de transporte urbano, recordemos que la ciudad es el hormiguero del hombre moderno. Las plazas ya no son ágoras, puntos de reunión de la comunidad ciudadana, sino confluencia de principales vías de circulación. Las rúas ya tampoco son espacios que separan las construcciones, sino ductos para el movimiento de vehículos. Por los sótanos de la ciudad no circulan únicamente las aguas potables del abastecimiento urbano y las aguas negras y de desecho; galerías subterráneas de mayor magnitud que la que dieron los romanos a su máximo albañal transportan no aguas negras, sino millones de viajeros, gran parte de los cuales vienen, cada día, del cinturón suburbano.

La ciudad no es sólo el habitat del hombre, sino que es en sí misma un organismo vivo, que arrastra una historia cristalizada en un trazo urbano, herencia de sucesivas generaciones. Parte de ese organismo responde, en ocasiones, a un primitivo recinto amurallado, como fue Campeche en un principio; otra parte contesta a proyectos racionales o a visiones futuristas, pero, en su mayor parte, refleja un desarrollo incon-

tenible con una apariencia superficial de orden a lo largo de las vías que penetran la ciudad por todos sus rumbos.

Los problemas viales urbanos responden a una circunstancia innegable, como es la inadaptación de la estructura vial existente a los requerimientos actuales de la circulación, agravada por la coexistencia del transporte individual y del colectivo. Es incontrovertible que el transporte privado es el que colapsa la vialidad urbana.

El enfrentamiento del transporte público con el privado, así como el agravamiento de la contaminación ambiental, han llevado a medidas entre las cuales cabe señalar:

- Fortalecimiento del transporte eléctrico, mediante el uso de tranvías y trolebuses articulados de gran capacidad de pasaje y nulo efecto contaminante.
- Desarrollo de los ferrocarriles eléctricos urbanos, subterráneos o elevados.
- Establecimiento de carriles exclusivos para el transporte colectivo.

El transporte público en la ciudad de México se integra a base de autobuses, metro, trolebuses, tren ligero, minibuses, camionetas y automóviles colectivos y taxis; los cuatro primeros medios de transporte son operados por la administración pública.

Pero el transporte público municipal, desde luego, no tiene en su problemática las dimensiones desmesuradas de la ciudad de México; únicamente los municipios conurbados con el Distrito Federal —Naucahualpan, Tlalnepantla, Nezahualcóyotl, Ecatepec, etc.— y algunas ciudades como Guadalajara, Monterrey, León y Puebla afrontan problemas gigantescos en el renglón de transportes; sin embargo, centenares de municipios enfrentan en sus cabeceras municipales problemas de transportación urbana y problemas de transportación "foránea", por lo que requieren hacer uso de las diversas formas de gestión de servicios municipales a que antes nos hemos referido.

Conviene señalar que los servicios públicos de transporte se ven atendidos en los diversos municipios de la República mediante transportes federales, estatales y municipales. En el primer caso, es decir, en lo que se refiere a transportes federales, éstos son

operados en las vías generales de comunicación, o sea, las que comunican a dos o más estados o a un estado con un país extranjero; en consecuencia, son servicios públicos federales de transporte los que proporcionan Ferrocarriles Nacionales de México, en materia ferroviaria; Aeroméxico y Mexicana de Aviación en el renglón del aerotransporte; la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en materia de transbordadores, y las grandes empresas de autobuses como Flecha Roja, Autotransportes Tres Estrellas de Oro, ADO, etcétera, en materia de autotransporte carretero. En lo que toca a transportes estatales, los habitantes de los municipios pueden hacer uso de los servicios públicos que atiende el estado, básicamente mediante el régimen de concesión, en los caminos estatales. En el ámbito municipal, los servicios públicos de transporte se concentran en su mayor parte en el transporte urbano, por lo que se refiere al transporte masivo, y en el transporte urba-

no y suburbano en lo que toca a los llamados automóviles de alquiler.

Como todos sabemos, la determinación teórica de la tarifa del transporte se obtiene mediante la simple división de la suma de los gastos en un período dado, entre el número de usuarios estimado para el mismo lapso, más un porcentaje de utilidad que se estime justo y razonable para el operador del servicio o menos el subsidio que se dé para la operación del servicio, cuando se trate de efectuar una redistribución del ingreso por medio de la operación de los servicios públicos; los transportes urbanos masivos de pasajeros tienden a estar subsidiados en mayor o menor medida en las grandes urbes, por considerarse que el grueso de los usuarios de estos servicios públicos está representado por las personas de menores recursos económicos. Hay otros aspectos importantes relativos a los transportes municipales, que serán abordados en otra parte de este tratado.