

Revista de Administración Pública

Asimetrías y captura del servicio de transporte urbano de pasajeros. El caso de la ciudad de Hermosillo, 2002-2018

Nicolás Pineda Pablos*
Francisco J. Landeros Jaime**

Introducción

Las ciudades se desarrollan, son competitivas y mejoran su nivel de vida en la medida en que son capaces de prestar servicios públicos de calidad (Cabrero Mendoza, Orihuela Jurado, & Ziccardi Contigiani, 2009). Los servicios públicos pueden ser, ya sea círculos viciosos que reduzcan, o bien círculos virtuosos que eleven el bienestar de los habitantes de una ciudad. Entre los diversos servicios públicos, el transporte urbano de pasajeros destaca por su relación directa con el desarrollo económico y con la calidad de vida de los habitantes. Una movilidad accesible y eficiente es una condición crítica para el desarrollo de las actividades económicas, sociales y recreativas de la ciudad (Jiménez-Jiménez, de Hoyos-Martínez, & Álvarez-Vallejo, 2014).

Al menos en México, los gobiernos locales generalmente prestan el servicio de transporte urbano de pasajeros por medio de concesiones, es decir que contratan a otros, llamados concesionarios, para que presten el servicio. Tenemos entonces un triángulo de actores clave del servicio de transporte: el pasajero como usuario o beneficiario, el gobierno local como responsable del servicio que otorga las

* Profesor Investigador de El Colegio de Sonora. Es Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, Maestro en Estudios de Política Pública por la Universidad de Kent en Canterbury y Doctor por la Universidad de Texas en Austin. Contacto: npineda@colson.edu.mx

** Docente de la Facultad de Comunicaciones, Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC), Instituto de Sociología. Es Maestro en Ciencias Sociales por El Colegio de Sonora y Candidato a Doctor en Sociología por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Contacto: fjlanderos@uc.cl.

concesiones y el concesionario del transporte como el prestador directo del servicio.

Los pasajeros, que generalmente son la población de menores ingresos, demandan que la tarifa sea suficientemente baja para que el servicio sea accesible. Asimismo, los concesionarios requieren que la tarifa del transporte sea lo suficientemente alta para que cubra los costos y genere utilidades. Al gobierno local, como regulador del servicio, le toca conciliar estos dos objetivos contradictorios y vigilar que la calidad y prestación del servicio de transporte reponda a las condiciones requeridas.

Este trabajo trata el problema de la relación entre gobiernos y concesionarios. El objetivo es mostrar que el marco institucional y las asimetrías de información propician que el servicio se desvíe de sus objetivos asignados y sea capturado por los intereses de los concesionarios o por los intereses privados de los funcionarios públicos a cargo de la regulación. Para mostrar esta situación se estudia el caso de la concesión de transporte urbano de pasajeros en la ciudad de Hermosillo, Sonora, en México, durante el período 2002 a 2018.

La pregunta de este trabajo es entonces: ¿Cómo se da relación entre el gobierno local y los concesionarios del transporte? ¿Cómo es la relación en términos de capacidad organizacional y de acceso a la información? ¿Cómo se da esta relación en el caso particular de la ciudad de Hermosillo?

El abordaje de este tema se hace desde la perspectiva teórica del neoinstitucionalismo y se basa principalmente en el modelo de relación principal-agente en condiciones de riesgo moral (Furubotn & Richter, 2000, pág. 186). Para lograr el objetivo, este trabajo presenta una narrativa de la evolución de la política de transporte en el estado de Sonora; para ello se revisa el marco legal y dos programas de reestructuración del transporte urbano de pasajeros de la ciudad de Hermosillo, Sonora, en el período de los años 2002-2018. La metodología utilizada es el estudio de caso que incluye la revisión de la legislación, seguimiento de notas de prensa, entrevistas y observación. Una limitación de este trabajo es que, debido a la complejidad del problema, es sólo un estudio exploratorio y no es un análisis exhaustivo de la situación. El propósito final del estudio es tratar de comprender el problema y sacar lecciones para el mejoramiento de este servicio.

El modelo principal-agente

En términos teóricos, el transporte urbano de pasajeros puede ser visto como un problema de diseño institucional de la relación entre principal y agente (Furubotn & Richter, 2000, pág. 186) (North, 1993, pág. 49). Las instituciones son “las reglas del juego en una sociedad o más formalmente son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (North, 1993, pág. 13); reducen la incertidumbre, guían la interacción humana y limitan la gama de opciones de los individuos. Al hablar de reglas nos referimos a las “reglas en uso”, es decir, las reglas (formales e informales) que operan realmente en la prestación del servicio (Ostrom, 2007).

La situación de “riesgo moral” es un tipo de oportunismo económico que se da después del contrato o concesión; ésta consiste en que el agente se comporta de una forma distinta a la que el principal solicita y que opera para beneficiar sus propios intereses, lo cual para el principal resulta algo difícil de comprobar. En este caso se presentan cuatro limitantes en la relación contractual: primero, el agente sabe más del negocio que el principal (información asimétrica); segundo, el principal no puede observar directamente la actividad del agente; tercero, los resultados no sólo dependen del agente, sino que existen otros factores intervinientes; cuarto, el principal y el agente son actores racionales que buscan maximizar sus propios objetivos o intereses, que no coinciden (Gorbaneff, 2003, pág. 76). La situación de riesgo moral puede derivar ya sea en una falla en el contrato o en una falla de mercado (Furubotn & Richter, 2000, pág. 139).

Cuando el agente se apropia de la renta del servicio y sustituye los objetivos del principal con sus propios intereses se da lo que Weimer y Vining llaman la “pérdida de la agencia” (Weimer & Vining, 1999, pág. 183) o lo que Howlett, Ramesh y Perl llaman la “captura regulatoria” (Howlett, Ramesh, & Perl, 2009, pág. 167). Esta situación erosiona la estructura regulatoria y vuelve inoperante la regulación.

Para tratar esta situación de oportunismo económico y evitar la captura del servicio por el agente, se requiere trabajar en dos niveles: a) en el nivel de las elecciones individuales y el contenido específico del contrato (la estructura de gobernanza) y b) en la elección colectiva relacionada con la formulación y contenido del marco legal y regulatorio (Furubotn & Richter, 2000, pág. 139). Esto significa que se buscará superar las asimetrías de información con instrumentos como observación de las finanzas, definición de metas y evaluación del desempeño.

En el caso del transporte urbano de pasajeros, el principal es el gobierno local como responsable de que el servicio se preste conforme a los criterios y parámetros definidos, el agente, como encargado de llevar a cabo una tarea, es el concesionario. El problema se redefine entonces como qué reglas deben establecerse a fin de que el agente preste el servicio esperado y cómo tiene el principal que vigilar al agente a fin de que éste cumpla cabalmente la tarea encomendada y evitar el riesgo moral y que el agente se apropie de los objetivos y beneficios del servicio.

Las reglas, criterios y lineamientos formales de la operación del transporte están definidos en leyes del transporte. Aquí revisaremos principalmente las disposiciones referentes a las autoridades (el principal), a los concesionarios (el agente) y las que tienen que ver con las concesiones, las tarifas y las sanciones.

El caso del transporte urbano de pasajeros en la ciudad de Hermosillo

La ciudad de Hermosillo es la capital del estado de Sonora, ubicado en el Noroeste de México; se encuentra entre las veinte ciudades con mayor población en México. En el año 2000 registraba una población de 609 mil habitantes. Entre 2010 y 2015 el número de habitantes creció en promedio 2.5% cada año. Se estima que para el año 2020 llegará al millón de habitantes. En 2017 el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) tenía registrados a 226,929 trabajadores, de los cuales el 83.2% eran permanentes y el 16.8% eventuales. A partir de 2013, el número de trabajadores formales (permanentes y eventuales) registrados ante el IMSS creció a una tasa promedio anual de 3.2%. De acuerdo a Doing Business de 2016 del Banco Mundial, Hermosillo se encuentra en la posición nacional número 12 en México en cuanto a la facilidad en la ciudad para hacer negocios. El municipio retrocedió dos posiciones con respecto a este mismo ranking en 2014 (Hermosillo ¿Cómo vamos?, 2018, pág. 12 y 36).

Hasta la última década del siglo XX, en Hermosillo, de acuerdo a la Ley 120 de Transporte del Estado de Sonora, de 1992, el servicio de transporte urbano de pasajeros era prestado bajo el modelo de gestión en el que cada concesionario era propietario de una unidad de transporte de pasajeros; a este modelo le llamaban “hombre-camión”. Había por lo tanto tantas concesiones y concesionarios como unidades de transporte. (Gobierno del Estado de Sonora, 1992). Las autoridades del transporte con facultad de dictar reglas y vigilar a los concesionarios eran: el gobernador del Estado y la Dirección General

de Transporte (DGT). El proceso para obtener una concesión iniciaba con la solicitud del interesado al gobernador del Estado, a través de la DGT. Asimismo, eran los concesionarios del transporte quienes solicitaban al gobernador del Estado, la actualización de la tarifa. Un aspecto relevante era que la ley 120 de 1992 no hablaba de subsidios.

En una mirada retrospectiva, la Ley 120 de 1992 era bastante simple; la autoridad era el gobernador y él era, a través de la DGT, el responsable de la vigilancia de la operación del servicio. Se trataba de un servicio de transporte diseñado para ciudades pequeñas (sin problemas de tráfico ni congestionamientos) en las que el servicio estaba orientado a las clases populares y la clase media usaba automóvil. Por otra parte, este esquema reforzaba el régimen autoritario de gobierno dándole formalmente todo el control al gobernador.

Para el año 2000 se estimaba que en Hermosillo había 300 mil usuarios del transporte. La demanda por un mejor servicio, los problemas de tráfico aumentaron y surgieron problemas entre concesionarios y las autoridades. Los concesionarios exigían un aumento de la tarifa de 3.50 a 4.00 pesos. La flotilla de 150 unidades tenía ya una década de uso y se encontraba en malas condiciones. Para mejorar la flotilla, los concesionarios adquirían en Estados Unidos unidades de segunda mano a precios reducidos (Moreno M. d., 2002). Para tratar de resolver estos conflictos, el gobierno del Estado expidió una nueva ley que buscaba mejorar la vigilancia y calidad del transporte y creó un fondo de apoyo a los concesionarios.

El Fondo para la Modernización del Transporte creado en 2001

En 2001, a fin de responder a las demandas y apoyar las necesidades del transporte público, el gobernador reestructuró un antiguo fideicomiso del transporte y creó el Fondo para la Modernización del Transporte (FEMOT). Éste es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, gobernado por una Consejo Directivo presidido por el Secretario de Hacienda e integrado con funcionarios de dependencias estatales. Su director es nombrado directamente por el gobernador. El objetivo de este fondo es “apoyar técnica y financieramente proyectos específicos que procuren la modernización, calidad, seguridad, rentabilidad y eficiencia del servicio público de transporte” (Gobierno del Estado de Sonora, 2001). El FEMOT ha sido la vía a través de la cual se han canalizado recursos para el apoyo del transporte y resolver las demandas de los concesionarios. Posteriormente, a partir de 2011, el FEMOT se encargará de la expedición de las tarjetas electrónicas y el otorgamiento

de descuentos a estudiantes y grupos vulnerables. De este modo, el FEMOT ha estado estrechamente relacionado con las finanzas del transporte público y los apoyos que se otorgan a las empresas concesionarias.

La ley 149 de 2002

En 2002 se expide la Ley 149 de Transporte para el Estado de Sonora (Gobierno del Estado de Sonora, 2002). Entre sus nuevas disposiciones destaca la creación de comisiones reguladoras y de empresas y asociaciones del transporte en los municipios que contaran con servicio de transporte. Además, las autoridades encargadas de vigilar el transporte se ubican en dos ámbitos de gobierno: el estatal y el municipal. En el ámbito estatal las autoridades del transporte son: el titular del Poder Ejecutivo, el Secretario de Infraestructura Urbana y Ecología, el titular de la Unidad Administrativa competente de la misma dependencia gubernamental (que ha sido la Dirección General del Transporte), los delegados regionales de transporte y los inspectores de transporte del Estado. En el ámbito municipal, las autoridades son: los ayuntamientos y los inspectores municipales de transporte (art. 7). Por otra parte, la ley 149, acorde con los nuevos tiempos de transición democrática, incluye un capítulo dedicado a la participación social en el que se prevé la existencia de consejos consultivos del transporte, uno a nivel estatal y otros en el ámbito de cada municipio. Estos consejos no son autoridades que tomen decisiones, sino sólo órganos colegiados consultivos que emiten opiniones y recomendaciones. En ellos participan tanto las autoridades de cada ámbito de gobierno, así como representantes de diferentes sectores sociales como: concesionarios, estudiantes, instituciones de educación, cámaras, entre otros.

En cuanto a los contratos de concesión, la ley 149 de 2002 establece que sólo se otorgarán concesiones cuando el gobernador emita una convocatoria y se pueden otorgar tanto a personas físicas como morales. Asimismo, los concesionarios deben cumplir las rutas y horarios específicos, las unidades deben contar con placas de circulación y estar en buenas condiciones y no deben utilizar unidades que no estén autorizadas. En el mismo tenor, suspender el servicio sin causa justificada constituye una violación de contrato y motivo suficiente para retirar la concesión. Pero toca a las autoridades del ámbito municipal aplicar estas sanciones y solicitar el retiro de alguna concesión.

En cuanto a la tarifa, la ley 149 establece que los aumentos de tarifa deben hacerse tomando en cuenta el salario mínimo general vigente

de la región, así como los ingresos (o utilidades) de los concesionarios por concepto de la prestación del servicio. La autoridad para autorizar cambios en la tarifa de transporte se transfiere del gobernador al congreso del Estado. Ahora, el Congreso del Estado es el encargado de estudiar, revisar y autorizar los aumentos de la tarifa, que históricamente han sido el aspecto más conflictivo del transporte urbano.

En general, se denota que la creación del FEMOT y la aprobación de ley 149 de transporte de 2002 significaron un incremento importante de las autoridades que se involucran en la operación y vigilancia del transporte urbano. Lo que antes realizaba una sola dependencia estatal ahora lo realizan varias autoridades dependientes del gobierno estatal y del municipal. Esto supone y requiere una buena comunicación y coordinación entre los dos ámbitos de gobierno, la cual no siempre existe. Por otra parte, el gobernador se reserva la función políticamente atractiva de otorgar las concesiones de transporte, pero transfiere las tareas conflictivas del aumento de tarifas al congreso y la de vigilar la operación, de aplicar sanciones y cancelar concesiones a las autoridades municipales. Todo esto sin considerar la observación y participación efectiva de los ciudadanos en los consejos consultivos.

El programa SUBA de 2007

Como la calidad del transporte no era satisfactoria, durante el Gobernador Eduardo Bours (2003-2009), en septiembre de 2007, puso en marcha el programa Sistema Estatal de Transporte Urbano, denominado *SUBA*. El objetivo era lograr que el sistema estatal de transporte urbano de ruta fija fuera eficaz, cómodo y seguro, ecológico y sustentable, atractivo y económico para la población; suficiente para satisfacer las necesidades de movilidad de la población; se buscaba que fuera puntual, con horarios predeterminados y que motivara a los usuarios de automóvil particular a usar el transporte público (Jaime, 2007). El propósito era optimizar el servicio y homogeneizar la forma de trabajo de todos los concesionarios y operadores.

El programa *SUBA* comprendía cinco líneas estratégicas de acción. La primera era la integración de todos los concesionarios, que hasta entonces habían trabajado de forma individual, en una o más empresas encargadas de la administración conjunta del servicio. La segunda línea de acción era el rediseño de las rutas y el mejoramiento de los horarios y las frecuencias de los vehículos. La tercer línea era el sistema de pago y control de ingresos por medio de una tarjeta electrónica, con el que se mejoraría la transparencia de la información y aseguraría respetar tarifas. La cuarta era el mejoramiento de la infraestructura:

paradas, superficies de rodamiento y señalización en general. Y por último, la quinta línea era la renovación de todas las unidades a fin de que cumplieran ciertas especificaciones como contar con espacio para discapacitados y aire acondicionado (Jaime, 2007). Aquí nos concentramos principalmente la integración de los concesionarios.

La primera línea cambió totalmente la relación entre el gobierno como ente regulador (principal) y los concesionarios prestadores de un servicio público (agente). Con base en este programa, los concesionarios, bajo la supervisión directa de la Dirección del Transporte (que ya no dependía directamente del gobernador sino de la Secretaría de Infraestructura Urbana y Ecología), se asociaron para crear una empresa denominada Sociedad Integradora y Concentradora de Transporte Urbano de Hermosillo (Sictuhsa). El incentivo para los concesionarios era que, con base en las economías de escala, tendrían la posibilidad de acceder a mejores precios y apoyos gubernamentales lo que les generaría mayores ganancias. Esta nueva empresa encargada del servicio de transporte de pasajeros comenzó a operar en septiembre de 2007 y se conformó con la integración de 446 concesiones de las 451 existentes en la ciudad. De este modo, los concesionarios pasaron de ser dueños de su propia micro empresa de una o dos unidades a ser socios de esta nueva gran empresa privada de transporte.

Sin embargo, el programa tuvo un mal inicio. Al arrancar actividades en septiembre de 2007, Sictuhsa enfrentó una serie de limitaciones y la protesta de los usuarios. Sobre este mal comienzo, el Presidente de Sictuhsa, declaró: “Nosotros en el 2007 arrancamos sin camiones. Cuando arrancó el programa SUBA empezamos a prestar el servicio con unos 150 camiones solamente, de 350 que deberíamos traer (todos los vehículos para ese momento debían ser los que Eduardo Bours autorizó, los de diseño rojo); arrancamos sin infraestructura, no teníamos oficinas y empezamos con unos diez empleados. A nosotros se nos obligó a comenzar en esa fecha aunque no estábamos listos, aunque las rutas no estaban listas, y hubo un caos porque el Gobierno del Estado modificó las rutas” (Quintero, 2011c). Por ello, después de un arranque traumático y caótico del nuevo sistema de transporte, una semana después las autoridades dieron marcha atrás a las nuevas rutas y reestablecieron las anteriores (Gutiérrez, 2007).

De acuerdo con la entrevista al director de la Mesa Directiva de Sictuhsa, el principal beneficio de la integración fue que la empresa sería responsable del servicio en toda la ciudad de Hermosillo lo que permitía que el servicio fuera planeado y se prestara de manera más uniforme y que los problemas fueran solucionados de manera general.

Los transportistas accedieron a entregar la concesión a la empresa para que ésta la operara y administrara a cambio de una renta mensual. Ahora la persona, física o moral, tenía aún la concesión, sin embargo era la empresa Sictuhsa la responsable de su operación. La forma de pagar la renta a los concesionarios se realiza de la siguiente manera: en un día Sictuhsa recauda por concepto de tarifa por pasaje determinada cantidad de recurso económico, de éste se descuentan diferentes montos económicos para gastos de operación y refacciones, insumos; el sobrante total, que por lo general es de un 15 a 20 por ciento, se divide entre todos los concesionarios que son 451, lo que deriva en un ingreso por concesionario al mes que oscila entre 10 mil y 20 mil pesos y que varía dependiendo del ingreso de la ruta del concesionario. Un problema en lo relacionado al pago de la renta, es que no todas las concesiones se trabajan. Pero de igual forma se les debe pagar a sus titulares, lo que genera pérdidas para la misma integradora (Gerardo Moreno, 2013).

En resumen, el sistema SUBA modificó drásticamente el diseño institucional del servicio de transporte público. El principal cambio fue la integración de los concesionarios individuales en una sola empresa que era la que operaba el servicio. Visto desde el punto de vista de la relación del control y la regulación del servicio, la integración de los concesionarios le dio más poder y capacidad de negociación a la empresa. Esta modificación tiene implicaciones principalmente para la transparencia financiera, la información estadística y el pago del subsidio del transporte que se mencionan más adelante.

Programa BUS Sonora de 2011

En 2009, se dio por primera vez la alternancia de partido en el gobierno del estado de Sonora. El nuevo gobierno llegó con ganas de congraciarse con la ciudadanía y prolongar su estancia en el gobierno. El 23 de mayo de 2011, el nuevo gobierno lanzó el programa *Bus Sonora* (Quintero, 2011) para modernizar y solucionar los problemas del servicio de transporte que comprendía ocho etapas: 1) expedición de tarjeta electrónica; 2) otorgar transporte gratuito para estudiantes; 3) incorporación de 40 nuevas unidades; 4) aumentar rutas e incorporación de nuevos vehículos en otras ciudades de Sonora como Obregón y Navojoa; 5) certificar y rehabilitar unidades; 6) instalar dispositivos en las paradas de autobuses que informaran a los usuarios sobre los horarios exactos de las unidades; 7) informar sobre el avance de este programa; 8) por último, activar un buzón electrónico de quejas y denuncias (Urquijo, 2011) (Moreno G. , 2012).

Entre las novedades de este programa destacan la expedición de la tarjeta electrónica y el servicio gratuito a estudiantes. La tarjeta significaba un estrecho control de los ingresos de la empresa y el gobierno se comprometía a reintegrar a concesionarios, por medio de subsidios, los descuentos hechos a los usuarios (Quintero, 2011).

Para apoyar al programa BUS Sonora, en 2010, se aprobó una reforma a la ley que hacía obligatorio que las unidades contaran con “equipos de aire acondicionado encendidos y en correcto funcionamiento, en el período del 1 de mayo al 30 de septiembre de cada año” (Gobierno del Estado de Sonora, 2010).

Además, al año siguiente 2011, se aprobó otra reforma a la ley de transporte (Gobierno del Estado de Sonora, 2011) que le retira al Congreso la facultad de aprobar tarifas y la regresa al ámbito del Poder Ejecutivo y elimina los anteriores consejos consultivos estatal y municipal del transporte. Para sustituirlos se crea la Comisión Municipal Reguladora del Transporte Colectivo Urbano (CMRT) cuyo cometido era hacer estudios, participar en la elaboración del programa estatal de transporte, de evaluarlo, de opinar sobre tarifas y de participar en la aplicación de sanciones. De este modo, el CMRT se convierte también en un ente regulador del transporte encargado de estudiar y vigilar los aspectos técnicos del servicio, pero sin facultades ejecutivas.

La CMRT se integra de la siguiente manera: tres representantes del gobierno del Estado, entre ellos uno designado como presidente; tres representantes del gobierno municipal; tres representantes electos por los concesionarios y en caso de existir una empresa integradora (como concesionaria) participarán el presidente; el vicepresidente y el primer comisario de la empresa que presta el servicio; un representante designado por la cámara de comercio del municipio; un representante designado por la cámara de la industria de la transformación del municipio; un representante de la asociación o unión de usuarios en caso de existir en el municipio; y un secretario técnico designado de común acuerdo entre el municipio y el gobierno del Estado, con voz pero sin derecho a voto. Son total 12 miembros, más el secretario técnico, de los cuales seis son del sector gobierno, tres de los concesionarios y tres son representantes de cámaras y de usuarios.

Además, las autoridades del transporte negociaron con los concesionarios la autorización de un aumento de tarifas a cambio de que el gobierno operara directamente una ruta del servicio de transporte (Gobierno del Estado de Sonora, 2012). En la práctica, este acuerdo significó que el gobierno del Estado comenzó a operar la ruta número

18 con 35 unidades y que de este modo introdujera en elemento de competencia para los concesionarios.

De las etapas previstas al inicio del programa Bus Sonora, que debían de cumplirse en un año, al verano siguiente sólo se habían cumplido dos: la expedición de la tarjeta prepago y el servicio gratuito a estudiantes. La certificación, la información en las paradas, los horarios no se habían realizado a fines de 2012.

Hasta el año 2015, las reformas legales y los cambios institucionales realizados no habían logrado resolver los problemas de operación y financiamiento del servicio y se seguían presentando periódicamente crisis y tensiones entre los concesionarios y el gobierno. Estas crisis siempre consisten en que los concesionarios demandan aumento de tarifas, o en su defecto, más apoyos y subsidios gubernamentales. El gobierno, por su parte, después de un período de declaraciones y amenazas de cancelación de concesiones, termina autorizando los aumentos condicionados a la mejora del servicio, mejoras que se dan sólo de manera temporal o que no se cumplen.

Situación del servicio de transporte público en 2018

El nuevo gobierno estatal que inició en 2015, en sus primeros tres años no hizo cambios en el modelo de gestión del transporte público de pasajeros. Sin embargo, las deficiencias del servicio no han desaparecido y las crisis y tensiones entre las autoridades del transporte y los concesionarios no han dejado de presentarse.

En una evaluación publicada en 2018 por la organización de la sociedad civil “Hermosillo ¿cómo vamos?”, se informa que el 30.9 por ciento de los hermosillenses se mueve en los autobuses de pasajeros como principal medio de transporte. Esto significa que los usuarios del transporte urbano en esta ciudad son 287,320 personas. Para prestar este servicio existían 377 unidades de transporte público, aunque no todas están en servicio de manera simultánea, lo cual ocasiona problemas para los usuarios ya que los tiempos de espera se prolongan. En este escenario, en una escala de 1 a 10, en donde 1 es muy insatisfecho y 10 es muy satisfecho, el servicio de transporte público fue calificado por los ciudadanos con un promedio de 6.1 (Hermosillo ¿Cómo vamos?, 2018, pág. 52).

Los aspectos peor calificados del transporte público fueron el tiempo de espera y la limpieza de las unidades. El aspecto mejor calificado fue el trato recibido por parte del operador. Nueve de cada diez usuarios consideran que el costo del transporte público es alto y 23.4 por ciento

de los usuarios manifestaron estar poco satisfechos o muy insatisfechos con el servicio (Hermosillo ¿Cómo vamos?, 2018, pág. 54).

Para enfrentar las deficiencias e inestabilidad de este servicio, el 10 de julio de 2018, la gobernadora del Estado presentó como iniciativa la municipalización del transporte urbano de pasajeros, es decir, la responsabilidad del servicio a los gobiernos municipales. Este cambio incluía la desaparición del Consejo Ciudadano del Transporte, del FEMOT y de la Dirección General del Transporte (Legislatura LXI del Estado de Sonora, 2018). Sin embargo, en vista de la reacción y oposición que suscitaron las otras reformas que iban junto con esta iniciativa, fue retirada días después de ser presentada y no fue aprobada (Hernández, Postergan en el Congreso votación 4 iniciativas, 2018).

Por otro lado, después de las elecciones del 1 de julio de 2018, en un contexto de transición y cambios de gobierno en múltiples instancias (federal, legislativa, municipal), los concesionarios comenzaron a empujar su demanda de que el servicio no es rentable y que se requieren tarifas más altas o apoyos financieros del gobierno del estado. Se argumenta que la empresa Sictuhsa está quebrada y adeuda más de cien millones de pesos al Instituto Mexicano del Seguro Social por concepto de cuotas obrero patronales de sus 751 trabajadores que junto con sus familias representan más de 3 mil derechohabientes (Redacción GH, 2018). Como sus demandas no fueron satisfechas, el 4 de septiembre de 2018 los concesionarios suspendieron el servicio de transporte público en las principales ciudades del estado (Hernández, Reanudan servicio de transporte; Estado y Sictuhsa endurecen posturas, 2018). El director de la empresa Sictuhsa argumentó que sus demandas no son necesidad sino necesidad (Hernández, No es necesidad, es necesidad: Dirigente Sictuhsa, 2018). Al mismo tiempo en un desplegado afirman que están dispuestos a establecer una mesa de trabajo para mejorar el sistema de transporte urbano (Concesionarios del transporte urbano de Hermosillo, 2018). Por su parte el director del transporte del Estado anuncia que, debido al abandono injustificado del servicio, inician el proceso legal la revocación de concesiones. Se informa asimismo que en Hermosillo existen 452 concesiones (Hernández, Anulará Estado 79 concesiones de transporte, 2018).

Finalmente, como desenlace de esta crisis, el 6 de octubre de 2018, el gobierno del Estado publicó un decreto en el que –debido a que los concesionarios han suspendido ilegalmente el servicio y que las unidades no operan en las condiciones requeridas– “el Ejecutivo del Estado se hace cargo del servicio público de transporte urbano en la ciudad de Hermosillo” y ordena que se indemnice a los concesionarios conforme a la ley (Gobierno del Estado de Sonora, 2018).

Es así como se cerró un nuevo ciclo en el que el transporte de la ciudad de Hermosillo era prestado por empresas concesionarias, en las que el gobierno subsidiaba directamente a los concesionarios para compensar los descuentos a estudiantes y población vulnerable, pero sobre todo para mantener la tarifa a un nivel accesible para los usuarios de menores ingresos. A partir de entonces, el servicio de transporte público pasó a ser prestado directamente por el gobierno del estado y su financiamiento se convirtió en una cuestión interna de las finanzas estatales.

Perspectiva desde el modelo de principal y agente

La teoría del principal y el agente permite analizar la relación entre el principal que encarga al agente la prestación de un servicio. En el caso del transporte en Hermosillo, se observan las limitantes señaladas por el modelo: primero, los concesionarios conocen más el negocio del transporte que los entes reguladores del principal por lo que existe información asimétrica; segundo, el principal no puede observar directamente toda la actividad del agente, esto se da tanto en los aspectos estadístico como en el financiero; tercero, los malos resultados, como la ausencia del aire acondicionado o la buena condición de las unidades, son atribuidos a la baja tarifa o a la falta de apoyos, sino que existen otros factores intervinientes; cuarto, los agentes son actores racionales que buscan maximizar sus propios objetivos o intereses y de subordinar los objetivos del servicio y al mismo principal (Gorbaneff, 2003, pág. 76). La situación de riesgo moral se presenta al utilizar la operación del servicio de transporte para maximizar su propio beneficio a costa del beneficio de los usuarios. (Furubotn & Richter, 2000, pág. 139). Esto se observa sobre todo en la manera como realizan paros y afectan la calidad del servicio a fin de que el gobierno les dé los apoyos que solicitan.

En el servicio de transporte en Hermosillo están claras las reglas formales y las obligaciones del concesionario pero también hay una regla en uso: que los entes reguladores no pueden aplicar sanciones ni cancelar las concesiones sin ocasionar graves trastornos a la movilidad de los usuarios. En repetidas ocasiones cuando los transportistas han querido presionar al gobierno realizan paros del transporte causando daños a la economía y obligan a los entes del gobierno a negociar y a acordar con ellos sus demandas. De este manera, los transportistas, en su calidad de agentes, han logrado controlar el servicio y obtener beneficios. Esta situación se repetía periódicamente y es favorecida por el marco institucional, la asimetría de información, el riesgo moral en que incurre la relación. Se trata, incluso, de un marco que favorece

el oportunismo político tanto del agente como del principal, ya que es frecuente que el principal, en vez de buscar favorecer los intereses del usuario, protege los intereses de los concesionarios, sobre todo al no establecer un sistema de información apropiado ni recabar del concesionario la información que permitiría medir su desempeño y dar seguimiento a sus finanzas. De este modo, el principal ha sido puesto al servicio de los intereses del agente.

Aunque hay diversas vertientes de análisis, aquí revisaremos un poco más detalladamente, principalmente, tres aspectos: la evolución del marco institucional de la relación, la asimetría de información y el riesgo moral manifiesto en la opacidad de las finanzas.

Evolución del marco institucional

En lo que respecta al marco institucional, se observa el debilitamiento del principal y el fortalecimiento del agente durante el período de estudio.

Por un lado, de 2002 a 2018, el principal se debilitó al multiplicar la cantidad de entes y actores públicos involucrados en la regulación del servicio. Esto en vez de favorecer y fortalecer la regulación del servicio, fragmentó la responsabilidad y debilitó la capacidad de regulación. Por otro lado, los concesionarios (los agentes) transitaron de ser una diversidad de actores individuales hacia su integración en una sola empresa con dirección unificada. Esto fortaleció la capacidad de negociación de los concesionarios. Aquí se denota que, asimismo, el ejecutivo retiene las tareas políticamente más rentables y transfiere o delega las tareas más conflictivas de aplicación de sanciones. Esto favoreció que estas competencias no hayan funcionado cabalmente. Posteriormente, con el programa BUS Sonora a partir de 2011, el principal se divide aún más al crearse la Comisión Reguladora del Transporte como cuerpo colegiado encargado de observar y vigilar el servicio, y en el que participan diversos actores gubernamentales y sociales, incluyendo a los concesionarios.

Por otra parte, el agente se fortaleció. De haber una multiplicidad de concesionarios individuales, con el Programa Suba, estos se integran en una gran empresa que aumenta considerablemente su capacidad de negociación con el gobierno.

De esta evolución del marco institucional, se infiere que la capacidad reguladora del principal disminuyó, mientras que la capacidad de negociación y de defensa de intereses del agente se fortaleció. El uso

de las suspensión del servicio y la dificultad técnica y política de aplicar las sanciones y la revocación de las concesiones hace que el agente domine y controle a su favor las condiciones financieras del servicio. Los resultados de este marco institucional se aprecian en las ausencias de información crítica y en la opacidad de la situación financiera.

Asimetrías de información

Sobre la base del debilitamiento de los entes reguladores y el fortalecimiento de la empresa concesionaria se observa una asimetría de la información y la captura de los objetivos del servicio de transporte. En el desarrollo de esta investigación, se buscó obtener y conseguir la información estadística de los pasajeros que se mueven diariamente en la ciudad de Hermosillo. Se pretendía conocer cuál era la proporción de población que usa el transporte urbano y cuál era su variación semanal y sus ciclos estacionales y anuales, sobre todo a partir de septiembre de 2011 cuando se introdujo la tarjeta electrónica y los nuevos descuentos para estudiantes y otros grupos. Esta información, entre otros usos, también sirve para calcular los ingresos por pasajes de la empresa concesionaria y el volumen de descuentos y subsidios que le adeuda el gobierno del Estado. En todos los intentos, no fue posible obtener dicha información.

Primeramente, la información no ha sido publicada ni en el Programa de Desarrollo Urbano de la ciudad (IMPLAN, 2014)¹, ni por el INEGI (INEGI, 2015)². Segundo, se buscó la información directamente con las autoridades del transporte. En entrevista, el director del transporte dijo contar con la información pero que no podía proporcionarla sin la autorización de la empresa (Alcaraz, 2013). Asimismo, el administrador del FEMOT declaró: “Es que ahorita no hay recursos para hacer ese tipo de estudios, la verdad estamos batallando con esa situación. Nosotros tenemos un aproximado de los ingresos y pasajes, pero tampoco tenemos una información exacta” (Tachiquín Pérez, 2013). Por su parte, el presidente de Sictuhsa, en entrevista realizada, informó que como empresa privada no están obligados a proporcionar dicha información (Gerardo Moreno, 2013).

Tercero, se buscó la información a través del sistema de transparencia de Infomex Sonora. La solicitud con folio 00513613, de agosto de

¹ El Programa de Desarrollo Urbano de Hermosillo, en su capítulo de diagnóstico asienta que hay 19 líneas de transporte público que cuentan con 1334 puntos de ascenso y descenso, mencionando que hay un rezago en el equipamiento de estos lugares de paradas de las unidades (pág. 65). Pero no habla del volumen ni estadísticas de pasaje que se mueve en la ciudad.

² El INEGI solo publica estadísticas del transporte de pasajeros en la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey; <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/transporteurb/default.html>.

2013, en la que se solicitaba “la estadística (número) de los pasajeros movidos en Hermosillo, por días o semanas, durante el año 2012, en cada una de las diferentes rutas de autobuses que circulan por la ciudad”, tuvo una respuesta negativa.

Figura 1. Negativa de información sobre estadística del transporte



Se observa que, a pesar de que el gobierno del Estado es el concesionario y regulador y de que estas dependencias son las encargadas de vigilar la operación del transporte público en Sonora, se comportaron como si fueran subordinadas de la empresa concesionaria para el manejo de una información que es precisamente la materia prima para el control y la vigilancia de la operación de este servicio. La negativa a difundir información estadística sobre el volumen de pasajeros muestra que tanto los funcionarios públicos como los directivos de la empresa guardan sigilo por la relación que esta información tiene con las finanzas del transporte público y, sobre todo, con el monto del subsidio que se otorga a dicho servicio.

Riesgo moral y opacidad de las finanzas

En lo que respecta a los montos de subsidio otorgados y las finanzas del servicio, la opacidad y la falta de información son aún más evidentes y han sido objeto de frecuentes tensiones y conflictos entre los concesionarios y el gobierno del estado. Está claro que los concesionarios utilizaron el servicio para tratar de beneficiarse más allá de lo establecido por los contratos y el marco regulatorio. En esta situación se observa en muchos momentos incluso la cooperación de los actores del principal para beneficiar a los transportistas o bien para desviar fondos para otros fines en donde bien pudieran beneficiarse a sí mismos. Esto sugiere, por lo tanto, una situación de oportunismo económico o corrupción tanto por parte de los representantes del gobierno que pudieran desviar recursos como de los transportistas para beneficiarse de la opacidad financiera.

En entrevista, un funcionario de Sictuhsa y concesionario del transporte declaró: “El problema [entre los concesionarios y el gobierno del Estado] es netamente financiero. Es el 90 por ciento del problema... Es porque no se ha tenido una decisión responsable en cuanto a la tarifa y al manejo de los recursos que se han entregado o manejado vía subsidio. Él [gobierno] ofreció y prometió pero se lo cargó a otros.” (Chávez, 2013).

Desde el inicio los convenios y acuerdos de otorgar descuentos fueron confusos u omisos en la manera y los tiempos como se iban a realizar las entregas o depósitos de los subsidios a la empresa SICTUHSA. En el Acuerdo que Actualiza las Tarifas del Servicio Público de Transporte Colectivo en la Modalidad Urbano en el Estado, del 7 de julio de 2011 (Gobierno del Estado de Sonora, 2011), el Ejecutivo se comprometió con los usuarios a entregar el apoyo económico a los concesionarios del transporte. Sin embargo, el acuerdo no especifica las fechas de entrega del subsidio ni la manera en que se haría el pago.

El caso más paradigmático de la opacidad y el desvío del financiamiento y apoyos del gobierno del Estado a los concesionarios del transporte es el extravío de 600 millones de pesos que el Congreso del Estado otorgó al FEMOT (Decreto 101, Boletín Oficial, Ed. Especial núm. 4, 25 de marzo de 2011) y que habían sido avalados por el Gobierno del Estado (Dec. 152, BO núm. 46, Sección VII, 8 dic. 2011). De acuerdo a la revisión realizada por el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización (ISAF) del Estado de Sonora, en el Informe de Resultados del año 2012, publicado en agosto de 2013, asienta que:

[D]e acuerdo a la información contenida en los Tomos Principales de los Informes Trimestrales de 2012, el Fondo Estatal para la Modernización del Transporte (Acreditado) celebró dos Contratos de Crédito Simple con “Banca Mifel”, el primero por \$400,000,000 pesos liberados en el segundo trimestre de 2012 y el segundo por \$200,000,000 pesos liberados en el tercer trimestre de 2012, los cuales tendrían que haber sido transferidos por la Institución Bancaria “Banca Mifel” a la parte Acreditada “Fondo Estatal para la Modernización del Transporte”, para que llevara a cabo la administración del recurso para los fines que fue autorizado según el Decreto número 152, el cual señala textualmente “... realización de inversiones públicas productivas relacionadas con el objeto del Fondo Estatal para la Modernización del Transporte y que a su vez reflejen beneficios a los usuarios del servicio público de transporte, manteniendo una tarifa justa y servicios de óptima calidad...”, desconociéndose el motivo por el cual el sujeto fiscalizado registró en Ingresos en el renglón de “Aprovechamientos” del Gobierno del Estado los citados recursos, no habiéndose presentado justificación al respecto (ISAF, 2013).

Del anterior texto, registrado como una de las observaciones no solventadas de la cuenta pública del año 2012, se desprende que el financiamiento se otorgó, pero se registró en otra cuenta en la que no quedó claro el destino que tuvo. El caso fue objeto de una demanda penal interpuesta por diputados del PRI (Uniradio Noticias, 2013), lo cual devino en la destitución del director de FEMOT, así como de una comparecencia del nuevo Director del FEMOT ante el Congreso del Estado en la que se limitó a informar que él era nuevo en el puesto y estaba reuniendo la documentación relacionada con el caso para presentarla al ISAF (Congreso del Estado, 2013). El Informe de Resultados del ISAF del siguiente año 2013 sólo hace un conteo de las observaciones de años anteriores que no han sido solventadas, pero no hace referencia a cuáles se refiere (ISAF, 2014, pág. 729). El asunto quedó, al menos en la memoria colectiva, como un escándalo más de opacidad y corruptelas, sin que fuera aclarado a cabalidad.

Se aprecia entonces la situación de riesgo moral en la que la opacidad financiera del servicio de transporte favoreció el desvío de recursos a otros fines ajenos al servicio. En esta situación los transportistas también buscaban obtener más recursos y apoyos posibles del gobierno para maximizar sus ingresos.

Conclusiones

Al inicio de este trabajo se planteó el objetivo de revisar y analizar la relación entre gobiernos y concesionarios y observar el marco institucional y las asimetrías de información propician que el servicio se desvíe de sus objetivos asignados y sea capturado por los intereses de los concesionarios o por los intereses privados de los funcionarios públicos a cargo de la regulación en el caso particular de la ciudad de Hermosillo, Sonora.

La narrativa de la política del servicio transporte público expuesta en este trabajo muestra que en el período de 2002 a 2018 en que el servicio fue prestado por empresas de transporte que integraban a los concesionarios, y donde los responsables de la regulación del servicio se dispersaron en diversos entes encargados, que favoreció que no se produjera la información que permitía observar el desempeño del servicio y las utilidades de los concesionarios. Se observa, así mismo, como los transportistas, en vista de que no era posible sancionarlos colectivamente sin afectar gravemente la prestación del servicio, incurrieron en oportunismo político al tratar de extraer beneficios del gobierno más allá del nivel contractual. Se confirma entonces la situación presentada por el modelo de asimetría de información entre principal y agente en una situación de riesgo moral.

En cuanto a las preguntas: ¿Cómo se da relación entre el gobierno local y los concesionarios del transporte? ¿Cómo es la relación en términos de capacidad organizacional y de acceso a la información? ¿Cómo se da esta relación en el caso particular de la ciudad de Hermosillo?

La información y los datos expuestos dan pie para proponer que, para el período estudiado, existen elementos para considerar que existió una captura del servicio público de transporte por parte de los concesionarios y que los entes reguladores no tienen suficiente capacidad, ni realizan una adecuada recopilación de información que les permita remontar la asimetría de información y lograr una regulación adecuada del servicio de transporte urbano en la ciudad de Hermosillo. Más aún, los entes reguladores (el principal) cooperó en el desvío de los objetivos del servicio y aprovechó la situación para hacer desvíos de recursos destinados al transporte a fines ajenos, como se puso de manifiesto en el extravío de 600 millones de pesos aquí expuesto.

Por último, la situación de captura del servicio se confirma con la manera como concluyó este período, que fue con la cancelación de todas las concesiones por parte del gobierno del Estado. Esto muestra

que la relación entre principal y agente no era equilibrada ni beneficiaba a los usuarios del servicio. Por lo tanto, fue necesaria su cancelación para poder buscar un nuevo marco institucional para el transporte.

Bibliografía

- Alcaraz, V. (julio de 2013). Director General del Transporte. (F. J. Landeros, Entrevistador)
- Cabrero Mendoza, E., Orihuela Jurado, I., & Ziccardi Contigiani, A. (diciembre de 2009). Competitividad urbana en México: una propuesta de medición. *Eure*, XXXV(106), 79-99.
- Chávez, M. (2013). Concesionario del transporte y funcionario de Sictuhsa. (F. J. Landeros, Entrevistador)
- Concesionarios del transporte urbano de Hermosillo. (7 de septiembre de 2018). A la opinión pública. *El Imparcial*, pág. General 4.
- Congreso del Estado. (21 de noviembre de 2013). Exigen legisladores transparencia al Director del Femot. *Boletín de Prensa del Congreso del Estado*, pág. <http://www.congresoson.gob.mx/Organizacion/Nota?id=1998>.
- Furubotn, E. G., & Richter, R. (2000). *Institutions and Economic Theory. The Contribution of the New Institutional Economics*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Ganga Contreras, F., & J. F. (2012). Asimetrías de información entre agente principal de las universidades chilenas. *Estudios Gerenciales*, 28, 83-104.
- Gerardo Moreno, J. L. (2013). Presidente de Sictuhsa. (F. J. Landeros, Entrevistador)
- Gobierno del Estado de Sonora. (20 de julio de 1992). Ley de transporte. *Boletín Oficial*.
- Gobierno del Estado de Sonora. (9 de agosto de 2001). Decreto que crea el Fondo para la Moernización del Transporte. *Boletín Oficial*.
- Gobierno del Estado de Sonora. (8 de marzo de 2002). Ley de Transporte para el Estado de Sonora. *Boletín Oficial*.
- Gobierno del Estado de Sonora. (19 de mayo de 2005). Decreto que reforma al Fondo de Modernización del Transporte. *Boletín Oficial*.
- Gobierno del Estado de Sonora. (8 de julio de 2010). Decreto 50 que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Transporte del Estado de Sonora. *Boletín Oficial*, CLXXXVI(3, Sección 1), págs. 1-3.
- Gobierno del Estado de Sonora. (7 de julio de 2011). Acuerdo que actualiza las tarifas del servicio público de transporte colectivo en

- la modalidad de urbano. *Boletín Oficial*, págs. Tomo CLXXXVIII, núm. 2, sección 1.
- Gobierno del Estado de Sonora. (25 de marzo de 2011). Decreto No. 4 que reforma diversos artículos de la Ley de Transporte. *Boletín Oficial*.
- Gobierno del Estado de Sonora. (31 de agosto de 2012). “Acuerdo que actualiza las tarifas del servicio público de transporte colectivo en la modalidad urbano” y “Acuerdo que autoriza al fondo estatal para la modernización del transporte para operar las unidades del servicio público de transporte”. *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora. Edición Especial*.
- Gobierno del Estado de Sonora. (6 de octubre de 2018). Decreto que determina que el Ejecutivo del Estado se haga cargo del Servicio Público de Transporte de Pasaje Urbano en la Ciudad de Hermosillo, Sonora. *Boletín Oficial*.
- Gorbaneff, Y. (2003). Teoría del agente-principal y el mercadeo. *Revista Universidad EAFIT, Núm 29, 75-86*.
- Gutiérrez, U. (26, 29 y 30 de Septiembre de 2007). “Cierran cruceros en Hermosillo”, “Acepta Bours reestablecer rutas”, “Suspenden plan de transporte”. *La Jornada*.
- Haveman, R. H. (1976). *The Economics of the Public Sector, 2nd ed.* Santa Barbara: John Wiley & Sons.
- Hermosillo ¿Cómo vamos? (2018). *Informe de indicadores 2018*. Hermosillo: Observatorio para la competitividad y el desarrollo.
- Hernández, Y. (7 de septiembre de 2018). Anulará Estado 79 concesiones de transporte. *El Imparcial*, pág. General 1.
- Hernández, Y. (6 de septiembre de 2018). No es necesidad, es necesidad: Dirigente Sictuhsa. *El Imparcial*, pág. General 3.
- Hernández, Y. (19 de julio de 2018). Postergan en el Congreso votación 4 iniciativas. *El Imparcial*, pág. General 1.
- Hernández, Y. (6 de septiembre de 2018). Reanudan servicio de transporte; Estado y Sictuhsa endurecen posturas. *El Imparcial*, pág. General 1.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying Public Policy. Policy Cycles & Policy Subsystems, 3rd. ed.* . Don Mills, Ontario: Oxford University Press.
- IMPLAN. (2014). *Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Hermosillo. Modificación 2014*. Hermosillo: Ayuntamiento de Hermosillo 2012-2015.
- INEGI. (2015). *Temas/ Comunicaciones y transporte/ Transporte de pasajeros*. Aguascalientes: Instituto Nacional de Geografía y Estadística. <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/transporteurb/default.html>.

- ISAF. (2013). *Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Estatal 2012*. Hermosillo: Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización. <https://isaf.gob.mx/informes-de-resultados-estatales/>.
- ISAF. (2014). *Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Estatal 2013*. Hermosillo: Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización.
- Jaime, M. E. (22 de septiembre de 2007). Al fin la modernización del transporte urbano SUBA en Hermosillo. *El Imparcial*.
- Jiménez-Jiménez, J. d., de Hoyos-Martínez, J., & Álvarez-Vallejo, A. (enero-junio de 2014). Transporte urbano y movilidad, hacia una dinámica urbana sustentable y competitiva. *Quivera*, 16(1), 39-53.
- Legislatura LXI del Estado de Sonora. (17 de julio de 2018). Iniciativa que presenta la Comisión de Transporte y Movilidad con proyectos de Ley que reforma y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora, de Ley de Transporte para el Estado de Sonora. *Gaceta Parlamentaria*, pág. Punto 6.
- Moreno, G. (18 de mayo de 2012). Bus Sonora, un año perdido. *Primera Plana*, págs. 1-2.
- Moreno, M. d. (14 de enero de 2002). En el problema del transporte hace falta voluntad política. *Primera Plana*.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ostrom, E. (2007). Institutional Rational Choice. An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. En P. A. Sabatier, *Theories of the Policy Process* (págs. 21-64). Boulder: Westview Press.
- Quintero, J. (1 y 24 de mayo de 2011). "Son golpes bajos", "Presenta gobernador proyecto Bus Sonora", "Gratis transporte para estudiantes". *Expreso*.
- Redacción GH. (6 de septiembre de 2018). Pide IMSS a Sictuhsa pagar adeudo de 103 mdp. *El Imparcial*, pág. 3.
- Tachiquín Pérez, S. (2013). Administrador del FEMOT. (F. J. Landeros, & N. Pineda, Entrevistadores)
- Uniradio Noticias. (21 de agosto de 2013). Presentan denuncia contra Femot y Hacienda por desvío de 600 mdp. *Uniradio Noticias*, pág. <https://www.uniradionoticias.com/noticias/hermosillo/214910/>.
- Urquijo, M. Á. (24 de agosto de 2011). Presentan programa Bus Sonora completo. *El Imparcial*.
- Vargas Hernández, J. G. (2002). Análisis de fundamentos de la teoría institucional. *Revista Digital Universitaria UNAM.*, Recuperado

a partir de <http://www.revista.unam.mx/vol.6/num8/art84/int84.htm>.

- Vargas Hernández, J. G. (2002). Análisis de fundamentos de la teoría institucional. *Revista Digital Universitaria UNAM*, 6(8).
- Weimer, D. L., & Vining, A. (1999). *Policy Análisis. Concepts and Practice*. 3rd. ed. . Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall.