

CAMBIO ESTRUCTURAL PARA EL AHORRO ENERGÉTICO: MODIFICACIONES EN LA ORGANIZACIÓN DEL TRANSPORTE PÚBLICO Y LA JORNADA LABORAL, EN LA CIUDAD DE MÉXICO *

SUMARIO: I. Marco conceptual, 1. Aclaraciones metodológicas, 2. Aclaraciones conceptuales, 3. Aclaración de metodología jurídica. II. Aspectos relevantes para el análisis del transporte en México, 1. Aspectos macroeconómicos, 2. El fenómeno de metropolización y las formas de dependencia, 3. La planeación y el transporte, III. El transporte como servicio público, 1. Conceptuación jurídica, 2. Aspectos administrativos de la prestación del servicio público de transporte urbano, IV. Organización del transporte, 1. Generalidades, 2. Organización del transporte en la ciudad de México, 3. Análisis de la legislación vigente relativa al transporte en el Distrito Federal, 4. Los tipos de transporte urbano en el Distrito Federal, Problemática jurídica que plantean, A. Infraestructura para el sistema de transporte, B. Transporte público, V. Modalidades de la jornada de trabajo para el ahorro de energía, 1. Condiciones de trabajo, A. Concepto, B. Modificación de las condiciones de trabajo, 2. Jornada de trabajo, A. Noción de jornada de trabajo, B. Clasificación de las jornadas, C. Reducción de la jornada, 3. El horario flexible, A. El horario flexible como opción, B. Ventajas, C. Desventajas, D. Diferentes grados de horario flexible, E. Implantación del sistema, F. El horario flexible en la práctica, Estudio de caso, G. Aplicación del horario flexible, VI. Conclusiones y recomendaciones.

I. MARCO CONCEPTUAL

1. Aclaraciones metodológicas

El objeto del presente estudio, es el análisis y revisión de la legislación mexicana y de los diversos conceptos jurídicos que puedan servir de base para establecer un cambio en la organización del sector del transporte urbano, y la posibilidad de un cambio de horario en la jornada laboral en áreas altamente pobladas, en función de la necesidad de generar un ahorro energético.

Para lograr este objetivo es necesario hacer una serie de aclaraciones metodológicas. La primera es en el sentido de que la simple revisión

* Estudio para el Programa Universitario de Energía, Coordinación de la Investigación Científica, UNAM.

de la legislación no es suficiente para captar la realidad del sector, por lo que será necesario hacer una serie de referencias a otras disciplinas que aclaren el concepto legal. La segunda es la que se deriva de que la legislación en materia de transporte no se encuentra sistematizada, por lo que será imperioso intentar dar coherencia a los distintos ordenamientos que intervienen en la fundamentación de los cambios que se propondrán en el estudio.

Una tercera aclaración metodológica es en el sentido de la necesidad de interdisciplinariedad para abordar el tema, ya que si bien tópicos como transporte y jornada laboral parecen lo suficientemente importantes para su estudio, éste no ha sido realizado y, en ocasiones, ha sido tomado como simple referencia, sin haber logrado la especificidad necesaria para llegar a conclusiones que puedan dar fundamento a las soluciones de la problemática que en sí contienen.

Se puede decir que los estudios más desarrollados sobre transporte se han dado en el campo del urbanismo y la planeación urbana, pero aún en esa visión encontramos algunos inconvenientes para poder profundizar en el tema, ya que el tipo de análisis que se utiliza es muy rígido, y ha sido dominado durante muchos años por un enfoque: el de los estudios basados en modelos cuantitativos de desarrollo de la tierra y demanda de viaje. Las opciones frente a este enfoque y las ampliaciones del mismo tienen escaso desarrollo, volviendo difícil la evaluación de lo que promete y también el logro de un apoyo profesional importante para cualquier opción particular diferente.¹

2. Aclaraciones conceptuales

Desde el punto de vista conceptual, se deben hacer ciertas consideraciones, atendiendo a la importancia que tiene en la actualidad el tema del transporte en relación con el ahorro de energía.

Consideramos necesario establecer qué se entiende por conservación de energía. Tal es un concepto que se divide en tres partes importantes:

- Reducción de consumo-satisfacción.
- Mantenimiento de consumo con mayor rendimiento.
- Sustitución de recursos energéticos costosos.²

¹ Para abundar en el tema, *vid.* Gakenheimer, Ralph, "El método del transporte urbano en América Latina. Propuesta de temas para su desarrollo", *Revista Interamericana de Planificación*, vol. IX, núm. 33, marzo de 1975, pp. 61 y ss.

² Mateos, Ramón Martín, "Régimen de la conservación de la energía", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 3, mayo-agosto de 1982, p. 9.

Si atendemos a esta división del concepto conservación de energía, el análisis de la posible reestructuración del sector de transporte urbano se hace más consistente, así como el del cambio de horario de la jornada laboral.

En función del concepto de reducción de consumo-satisfacción, se puede decir que el cambio de jornada laboral permite un ahorro de energía, ya que al reducir el número de viajes por persona al día, al establecerse la semana laboral de cuatro días, puede darse una forma de conservación de dicha energía.

Bajo la perspectiva de mantenimiento de consumo con mayor rendimiento, se inserta la problemática que generan las formas de consumo energético del sector de transporte urbano y las medidas que serían necesarias para un mayor rendimiento.

El tercer aspecto, la sustitución de recursos energéticos costosos, pone mayor atención en la necesidad de cambios tecnológicos para lograr una mayor conservación de energía, así como la posibilidad de una mejor reestructuración del transporte urbano en razón de la utilización de medios de transporte que consuman energía más barata.

El estudio tendrá como base estos conceptos de conservación, pero es necesario aclarar que el análisis no se agota en ellos, se abordarán temas diversos y se hará la revisión legislativa.

3. *Aclaración de metodología jurídica*

Para el presente análisis es necesario ubicar los avances que en materia de urbanismo, específicamente del análisis del fenómeno en el campo de la investigación jurídica, se han generado, para que sirvan de herramienta para la posible ubicación y sistematización de las normas que se refieren al transporte urbano.

El hecho urbano, como tal, ha sido regulado indirectamente por múltiples normas que pertenecen a diversas disciplinas jurídicas, lo mismo sucede en el campo del transporte. La especificidad de estos fenómenos requiere un ángulo de visión inequívoco y estructurado, ya que las concepciones clásicas del derecho, así como las estructuras doctrinarias de otras disciplinas jurídicas son insuficientes para establecer principios propios y planteamientos jurídico-urbanísticos estructurados.³

En el campo de transporte urbano, es necesario hacer referencia a aquellas normas que regulan la actividad del Estado en cuanto a acción

³ Pedrao, Fernando, "La experiencia del proyecto de desarrollo regional y urbano de México", *Comercio Exterior*, vol. 26, núm. 12, diciembre de 1976, p. 1392.

directa, prestación de servicios y actos de control respecto al agente privado, como establece Martín Mateos;⁴ son de interés las determinaciones jurídicas positivas de prestación de servicios y acción directa y las determinaciones negativas que se enclavan en la limitación de la conducta particular.

El contenido de la actividad del Estado en materia urbanística está así determinado por actos de orden de servicio y planificación, estos últimos como actividad gubernamental previsor y establecedora de metas sociales, a las que el conglomerado habrá de dirigirse para la obtención de satisfactores y fines propios. Los actos de orden son actos controladores del Estado, a través de los cuales el particular se sujeta al imperio estatal en razón de una serie de normas coercitivas; por otra parte, los actos de servicio son de carácter indicativo y consisten en estímulos y fomentos, o en prestaciones directas de servicios.⁵

El panorama jurídico-urbanístico en México arroja una serie de consideraciones que deben tomarse en cuenta para el análisis del transporte, entendiéndolo a éste como un subsistema dentro de lo urbano.

Por ahora el fenómeno urbanístico en su concepción amplia no se refiere, en lo general, a ninguno de los objetos de regulación de la normativa jurídica vigente. El derecho civil ha venido regulando desde los romanos el aprovechamiento privado del espacio a través de instituciones clásicas, como son: la propiedad, la posesión, el usufructo, las servidumbres y las diversas formas de copropiedad.⁶

Algunas ramas del derecho administrativo regulan lo concerniente a recursos naturales y contaminación. Establecen controles, prohibiciones y estándares o especificaciones urbanísticas a los que deberán sujetarse la actividad privada en la gestión de desarrollos urbanísticos específicos, como el fraccionamiento, las construcciones y las redes viales.

El derecho fiscal reglamenta lo referente a impuestos o derechos sobre la propiedad, la posesión, la enajenación de bienes inmuebles rurales o urbanos, el establecimiento de tarifas e impuestos en el transporte. Incluso en el derecho administrativo y municipal se manifiestan tímidos esbozos normativos de fomento a la actividad particular y de servicio, a través de atribuciones administrativas que en ocasiones se confunden con verdaderas obligaciones a cambio de la administración.

⁴ Mateos, Ramón Martín, "Propiedad urbana y planificación", *Revista de Derecho Urbanístico*, Madrid, año III, núm. 15, diciembre de 1969.

⁵ Pedrao, Fernando, *op. cit.*, nota 3, p. 1292.

⁶ *Idem*, p. 1393.

Sin embargo, ninguno de los cuerpos legales se ha manifestado en México, hasta hoy, como una entidad estructurada dentro de una normativa que tenga por objeto la regulación de las relaciones humanas en cuanto a espacio social, su aprovechamiento y conservación.⁷ A este respecto son importantes las reflexiones de Manuel Castels, quien sostiene como hipótesis que uno de los procesos fundamentales que operan en la crisis mundial contemporánea es la formación de una nueva relación histórica entre espacio y sociedad.⁸ Situación que será terminante para dar un nuevo contenido a la normatividad urbanística.

II. ASPECTOS RELEVANTES PARA EL ANÁLISIS DEL TRANSPORTE EN MÉXICO

1. Aspectos macroeconómicos

El transporte no puede ser analizado como un fenómeno aislado, ya que en él convergen todas las modalidades del tipo de desarrollo de una región determinada. Es factible decir que una ciudad puede ser observada desde tres puntos de vista que son necesarios para la comprensión de su problemática. El primero es demográfico. La población de las ciudades tiende necesariamente a crecer, este fenómeno puede explicarse si se atiende a la lógica del desarrollo del sistema capitalista que en su esencia tiene un alto grado de concentración de los diferentes factores de la producción. En el caso de la ciudad, ésta se convierte en la mejor forma de concentración de mano de obra y de la reducción de su costo, debido a que la misma concentración fomenta el aumento de oferta de la misma.

En segundo lugar encontramos un aspecto que se relaciona con el desarrollo tecnológico. Es innegable que los grandes aportes de la ciencia y la tecnología moderna tienen como fundamento el resolver los problemas que se derivan de la concentración demográfica en las grandes urbes, inclusive han habido cambios de concepciones de la forma de vida humana que tienen que ser resueltos por la vía del desarrollo tecnológico. Un ejemplo de ello —que tiene que ver con el objetivo del estudio—, es el referente a la diferencia que existe en la valoración del uso del tiempo, que ha generado diferencias en la concepción de la jornada laboral misma.

⁷ *Ibidem.*

⁸ Castels, Manuel, "La crisis, la planificación y la calidad de la vida: el manejo de las nuevas relaciones históricas entre espacio y sociedad". *Revista Mexicana de Sociología*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, vol. XLVI, núm. 4, octubre-diciembre de 1984, p. 36.

Sin los cambios tecnológicos no hubieran sido posible las nuevas formas de transporte masivo; basta señalar que, según datos del Programa Maestro del Metro, en la actualidad, con 109 estaciones y 120 kilómetros de red en operación, este sistema moviliza a 4.5 millones de pasajeros al día; para dar una idea más clara, esto equivale a meter y movilizar juntas, en un solo día, a toda la población de Guadalajara, Monterrey, Puebla, Mexicali y Cuernavaca (cifras del censo de 1980).⁹

El tercer aspecto es el económico. La concentración económica ha creado diversas formas de organización de la relación espacio-sociedad en el Distrito Federal y su zona metropolitana; se generan en la actualidad el 46% de la producción industrial del país, y absorbe el 33% de la inversión pública federal. El 25% de la población nacional económicamente activa se concentra en la capital; sin embargo, más de la mitad de estos capitalinos que trabajan, se ocupan en el sector servicios y no en sectores productivos, y el 40% del total de la población económicamente activa local se encuentra desempleada o subempleada.¹⁰

Para el año 2010 se acentuarán la concentración económica en la capital y la tendencia a que su población se emplee en actividades no productivas. El Distrito Federal y su zona conurbada centralizarán entre el 50% y el 60% de la producción industrial del país y absorberán entre el 35% y el 45% de la inversión pública federal. Comprenderán al 40% de la población económicamente activa del país: más de la mitad de su fuerza de trabajo estará desempleada o subempleada y entre el 61% y 74% de los capitalinos con empleo estarán ocupados en actividades del sector terciario.

El avance del sector servicios, en detrimento de su capacidad productiva, agudizará la dependencia económica de la ciudad respecto al resto del país, y exigirá una proporción cada vez mayor de la inversión pública federal, obstruyendo la distribución equilibrada de los recursos para el desarrollo armónico de todas las regiones nacionales.

El principal problema al que se enfrentarán estas formas de concentración social, es precisamente el de su organización, pues la cantidad de habitantes, las necesidades de éstos y los intereses que se involucran

⁹ Ocampo Franco, Roberto *et al.*, *Programa maestro de la ciudad de México*, México, Mimeo, 1987.

¹⁰ Datos que se recogen del análisis y diagnóstico del Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica, Edición para consulta pública, México, Departamento del Distrito Federal, 1984.

en este proceso tenderán a obtener espacios de poder que no pueden ser manejados por las formas tradicionales de organización social.¹¹

2. *El fenómeno de metropolización y las formas de dependencia*

Si atendemos a los datos que se generan en el análisis del crecimiento de cualquier metrópoli del mundo, las preguntas necesarias son: por qué no se ha impedido el crecimiento de las mismas, y, si se han elaborado posibles soluciones a esta problemática. Sin embargo, no se puede dar respuesta a estos cuestionamientos debido a que como se apuntó anteriormente, estos problemas se generan por la lógica del proceso de desarrollo económico de una región determinada, que a su vez se encuentra inserta en la lógica de la acumulación y la concentración económica. La posible solución estaría en romper esta lógica.

Las áreas metropolitanas son distintas atendiendo al tipo de desarrollo de la región en que se ubican; así, las soluciones que proponen urbanistas de países desarrollados no tienen nada que ver con las posibles soluciones que se darían para una ciudad de un país subdesarrollado, inclusive parecería ser que se habla de temas opuestos. Un ejemplo de esto, es la forma en que se han abordado los problemas que generan el transporte urbano, mientras que las soluciones propuestas por los "urbanistas desarrollados" son en el sentido de intensificar la red de autopistas internas en una ciudad, con la intensificación del uso del automóvil; en las posiciones de los "urbanistas subdesarrollados" encontramos la fórmula contraria, aumento de medios de transporte masivo eficaces y el desaliento por todas las vías posibles al uso del automóvil particular.

La explicación de que existan posiciones tan opuestas se debe a que la disponibilidad de recursos de un país desarrollado es diametralmente distinta a la disponibilidad de recursos que utilizaría un país subdesarrollado para solucionar los problemas.

La realidad socioeconómica de los países periféricos, cuya evolución se manifiesta en coexistencia con procesos de desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginalización y desigualdades espaciales¹² es, en consecuencia, un todo integrado y un complejo universo de relaciones.

¹¹ Para abundar en el tema, *vid.* Banfield, Edward C., *The Unheavenly City: The Nature and Future of Our Urban Crisis*, Boston, Toronto, Little Brown and Company, 1970.

¹² Sunkel, Osvaldo, "Desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginalización y desigualdades espaciales: hacia un enfoque totalizante", *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regionales*, CIDU, 1970.

El tipo de relaciones entre países centrales y periféricos, en estas últimas cuatro décadas, sufrió considerables modificaciones, si observamos los nuevos papeles que muchas ciudades existentes en el mundo subdesarrollado pasaron a desempeñar. Anteriormente, las grandes metrópolis internacionales como Londres y París, se conectaban directamente con las aglomeraciones urbanas existentes en el litoral de los países latinoamericanos. Con el surgimiento del periodo industrial, esa forma de relación se rompe mediante el surgimiento de metrópolis "sucursales", en cada uno de los países, que pasan a comandar internamente las acciones y mantener las relaciones externas. Esa característica se hizo más intensa en países de grandes extensiones territoriales, entre los que se encuentra México.¹³ Las nuevas metrópolis industriales, que podrían ser llamadas "sucursales industrializadas", modificaron el espacio interno de sus países, pero no llegaron a alterar la esencia de las relaciones de dependencia existentes.

Las metrópolis industrializadas, o metrópolis nacionales, representan actualmente un subsistema, imagen y semejanza del sistema mayor y dominador, y definen internamente la dinámica del consumo y de la producción. Sin embargo, se mantiene la dependencia fundamental en términos de la carencia de capital, de tecnología y principalmente de una filosofía propia de desarrollo. La falta de esa filosofía hace que los países latinoamericanos continúen teniendo por meta de desarrollo el aumento de la renta per cápita o del producto nacional bruto, que no son indicadores de bienestar social, desarrollo cultural o adecuada distribución de la renta interna.¹⁴

Las ideas anteriormente expuestas pueden ser partes de las respuestas de las interrogantes planteadas y son el fundamento para establecer el por qué las soluciones de los problemas urbanos en diferentes estados de desarrollo parecen opuestas.

Un ejemplo que aclara lo anterior y que se encuentra íntimamente ligado con el tema del transporte, es la tendencia del sistema internacional de relaciones económicas y sociales. Por un lado, los países centrales, con elevada renta per cápita, interesados en continuar promoviendo la tendencia del consumo en la que se incluye la propia urbanización o consumo de ciudades, definiendo prioridades de producción y consumo de bienes indiscriminadamente, entre los que encontramos aquellos de naturaleza individual. Por otro lado los países periféricos

¹³ Schuicizer, Peter Jose, "Metropolización una nueva forma de dependencia", *Revista Interamericana de Planificación*, vol. IX. núm. 33. marzo de 1975. p. 10.

¹⁴ *Idem*, p. 12.

sometidos a esta tendencia, presentan una propensión a la distribución regresiva del ingreso y a la consecuente concentración del capital en un estrato cada vez más restringido de la población.

Esta tendencia de las relaciones económico-sociales se encuentra clara en el desarrollo de la industria automotriz en América Latina. Inicialmente la diversificación de la producción y la competencia existente en esta industria fue muy similar a la de los países desarrollados. Como el automóvil es un bien no esencial y de precio elevado, principalmente si observamos la oferta de modelos de gran lujo, verificaremos que solamente una pequeña parte de la población de elevados ingresos tiene capacidad para adquirir ese producto. Constituyendo un sistema industrial moderno fundamentado en la economía de escala, y por el hecho de ser limitado el mercado, el problema inicial fue fundamentar la elasticidad del producto, fomentando la necesidad del doble carro familiar. Esa elasticidad resulta limitada y entonces el mercado pasa a ser aumentado a través del fomento de la "obsolescencia" del producto y la consecuente necesidad del consumidor de sustituir anualmente sus bienes. De esa forma, un mismo grupo de la población mantiene el consumo de productos de lujo a través de la compra de automóviles nuevos y la venta de los usados. En esta situación verificamos que se crea y promueve un nuevo mercado, o sea, el de la población que es condicionada a adquirir el vehículo usado. Para aumentar los dos mercados existentes, se establece, entonces, un sistema de crédito al consumidor que representa el propio sistema de distribución regresiva de la renta, esto es, el instrumento de empobrecimiento de las clases de rentas menores a través de la adquisición de un bien en permanente desvalorización y que, además, genera en su adquisición intereses y tasas. Y todo esto sin considerar el factor manutención y equipamiento, bastante significativo para los países dependientes.

Se aúna, por lo tanto, un permanente incentivo directo a través de los medios de comunicación de masas, o indirectos a través de la oferta de crédito para un cierto tipo de bienes que, de una u otra forma, contribuyen a aumentar los problemas urbanos nacionales. Son las deseconomías a escala, que crecen en las regiones metropolitanas a través de las inversiones que el sector público se ve obligado a realizar, tendentes a resolver problemas ambientales y de congestiónamiento, resultantes de una estructurada producción y consumo inadecuado para un proceso de desarrollo nacional, regional y local efectivo. De esta manera, puentes, viaductos, edificios, estacionamientos, vías de tránsito, ejes viales, subterráneos y otros artificios son construidos con el dinero de toda la

población, en un intento de controlar el problema en expansión, resultado de una individualización del consumo y de la indiscriminación del proceso productivo. Evidentemente, cualquier problema de tránsito metropolitano llama más la atención que un contingente de "silenciosos" analfabetos que puedan coexistir en una misma realidad.¹⁵

La modernización inadecuada cualitativa y cuantitativamente conduce a deformaciones en el establecimiento de prioridades nacionales y regionales de inversiones; a la vez, se trata de mantener y justificar disfunciones de la producción, que obviamente continúan agravándose. Tal es el caso de la relación de la forma de organización del transporte con la conservación de energía. Mientras se continúe la tendencia del consumo de los servicios de transporte por parte del habitante común, sin tener en cuenta las repercusiones de este consumo en la totalidad del sistema económico y en la forma indiscriminada de utilización de recursos no renovables, de los que se derivan los energéticos que mueven al sector transporte, consideramos que las vías de solución serán parciales, ya que el origen del problema es una serie de relaciones que por su complejidad son difíciles de reestructurar, y que se encuentran íntimamente ligadas al proceso de desarrollo de un país o región determinada.

3. *La planeación y el transporte*

Las bases jurídicas de la planeación nacional del desarrollo en México se encuentran en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política, que de acuerdo con el texto que pasaron a tener en 1983, disponen:

— Corresponde al Estado la rectoría del Desarrollo nacional, para lo cual planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica del país;

— Los objetivos de la planeación se encuentran determinados por los fines del proyecto nacional contenido en la propia Constitución Política;

— Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

Consideramos importante hacer breve referencia al sistema de planeación nacional y su relación con el transporte urbano, ya que, como se analizó en el apartado anterior, parece ser que alguna de las posibles soluciones para que éste sea reestructurado debe de partir de una nueva concepción de la relación espacio-sociedad y el tipo de desarrollo en

¹⁵ *Idem*, p. 15.

que ésta se llevará a cabo, siendo necesario apegarse a las formas de planeación nacional.

Al respecto, caben las opiniones que se vertieron en la Conferencia Interregional en Caracas, 1975:

Quando se habla de transporte urbano, no se quiere decir que se deba continuar copiando el modelo norteamericano de grandes autopistas o subterráneos. ¿Por qué no se puede desarrollar un modelo más adecuado a nuestras necesidades particulares? ¿Por qué se debe suponer que cada familia tendrá su propio automóvil o que en caso contrario viajará en subterráneo? ¿Por qué no podemos considerar el cambio de diseño de nuestras ciudades a fin de reducir la necesidad de viajar.¹⁶

Como apuntamos con anterioridad, el cambio de diseño de nuestras ciudades se encuentra ligado a la posibilidad del cambio de estilo de desarrollo; sin embargo, aunque esto es muy difícil de lograr, con algunos instrumentos de planeación puede ser posible que se alivien ciertos males de las grandes urbes.

La planeación urbana tiene como fundamento legal la Ley General de Asentamientos Humanos (*D.O.* de 25 de mayo de 1976, con reformas y adiciones en el *D.O.* de 29 de diciembre de 1981 y 7 de febrero de 1984). La planeación urbana en México se realiza, según este ordenamiento, mediante cuatro tipos de programas: el Programa Sectorial de Desarrollo Urbano, los programas estatales de desarrollo urbano, los programas de ordenación de zonas conurbanas, y los planes y programas municipales.

Conforme a la Ley, es la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología la que tiene como facultad la elaboración del Programa Sectorial, así como su ejecución y evaluación (artículo 14, fracciones I, IV, V y IX).

Los programas estatales de desarrollo urbano, a su vez, tienen por objeto definir las líneas del desarrollo urbano de las entidades federativas, de acuerdo con las leyes locales, mientras que los planes y programas municipales tienen por objeto el desarrollo urbano de los centros de población. Los programas de ordenación de zonas conurbanas, por su parte, se encuentran previstos para los casos de conurbación, que es el fenómeno que se presenta cuando dos o más centros urbanos forman una continuidad demográfica.¹⁷

¹⁶ Peñalosa, Enrique, Conferencia Interregional, Caracas, 20 de junio de 1975.

¹⁷ Brañes, Raúl, "Derecho ambiental mexicano", *Universo Veintiuno*, México, 1987, p. 387.

La experiencia de planeación en México se inicia precisamente en el campo de la planeación urbana; sin embargo, dentro de este rubro, y lejos de lo que pudiera esperarse, el tema de transporte urbano no ha sido desarrollado, a pesar de ser uno de los problemas que tienden a agravarse.

Si analizamos el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, encontramos dentro de las políticas sectoriales la llamada "Sistema Integral de Transportes", en ella se reconoce que el sistema de transporte es el instrumento de carácter estratégico para el desarrollo social y económico del país. Posibilita la integración económica, política, social y cultural, y permite ejercer soberanía sobre el territorio nacional.¹⁸ El transporte de personas crece en forma acelerada debido al proceso de urbanización y al incremento en la movilidad de la población. El movimiento interurbano fue de 2 mil millones de pasajeros en 1982, y en las grandes ciudades y áreas metropolitanas se generan más de 35 millones de viajes al día. El transporte colectivo, en particular para el servicio urbano y suburbano, es insuficiente y de baja calidad, fuertemente afectado por el uso excesivo del automóvil, que provoca congestionamientos, contaminación y un mayor consumo de energéticos.

La infraestructura de transporte es ya considerable; sin embargo, actualmente enfrenta problemas para seguir atendiendo las crecientes necesidades derivadas del desarrollo nacional, como consecuencia de la disposición en la participación relativa de la inversión pública destinada al sector transportes en la última década.

Las redes de transporte, con una notoria polarización, responden y alientan un proceso de desarrollo concentrado en el Valle de México. La falta de adecuados enlaces transversales entre las regiones y un sistema de tarifas y precios subsidiados de combustible, han favorecido entre otras cosas, la localización de la industria en las grandes áreas metropolitanas y la centralización de la estructura de comercialización y distribución, donde la ciudad de México juega un papel determinante al generar una serie de movimientos de mercancías sin que exista siempre una racionalidad en los mismos.

Los párrafos anteriores son parte del diagnóstico que se realizó para poder implantar las acciones que son necesarias para la elaboración del Plan y su ejecución. Sin embargo, dentro de los lineamientos de estrategia encontramos solamente una breve referencia al problema: "En el

¹⁸ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, mayo de 1983, p. 351.

renglón de transporte de pasajeros, se impulsará al transporte colectivo, mejorando la calidad del servicio entre grandes ciudades y zonas suburbanas. Esto permitirá racionalizar el consumo de energéticos y atenuar, tanto la contaminación ambiental, como el congestionamiento de las vías.”¹⁹ En las líneas generales de acción no se hace ninguna referencia al transporte urbano.

Dentro de la política regional, en las líneas de acción para el Distrito Federal, sucede algo similar dentro del diagnóstico, encontramos que

el transporte de la ciudad de México se caracteriza por la falta de una planeación integral de sus diversas modalidades, lo que aumenta el tiempo necesario para el desplazamiento, con el desgaste físico y la alteración de los usuarios que esto implica. Asimismo, ha estimulado el uso desmedido del transporte individual, lo que genera una demanda cada vez mayor de espacio para estacionamiento y vialidad, además de ser un factor preponderante de la contaminación ambiental.²⁰

Dentro de los propósitos, únicamente se dice que se crearán condiciones para mejorar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad de México, mediante una acción más eficaz en los aspectos relativos al transporte.²¹ En las líneas generales de acción, encontramos que para el transporte público y vialidad, se procederá a la creación de un sistema integral de vialidad y transporte urbano colectivo, que considere el área metropolitana como un todo único para llevar a cabo la planeación y operación del mismo; se dará prioridad a la transportación masiva, operando el servicio público y su infraestructura en forma descentralizada y tendiendo a la autosuficiencia.

La revisión del Plan Nacional de Desarrollo nos permite llegar a la conclusión de que si bien se considera que el transporte urbano es necesario como parte de la política de desarrollo, la poca importancia que se le da denota, o falta de conocimiento real de su problemática o un reconocimiento tácito de que por la posible vía de solución, que es la planeación, no se pueden establecer acciones que permitan dar soluciones a corto plazo.

Si bien es cierto que para el presente estudio resalta el hecho de que en los conceptos del Plan Nacional de Desarrollo se da importancia a la relación existente entre el problema del transporte y el ahorro ener-

¹⁹ *Idem*, p. 356.

²⁰ *Idem*, p. 412.

²¹ *Idem*, p. 413.

gético, al establecer que mejorando la calidad del servicio de transporte se permitirá racionalizar el consumo de energéticos, consideramos que no se aborda como debiera el problema y que el tema es aún objeto de la elaboración del diagnóstico para poder ser desarrollado en un siguiente plan y que el actual no lo aborda adecuadamente ni ha generado a este respecto una acción clara.

Se puede afirmar que estas son las razones por las cuales los diferentes programas de transporte y vialidad urbana no han podido desarrollarse; tal es el caso del Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica, que proponía una serie de soluciones para resolver los problemas de transporte y vialidad, y que, debido a la falta de una política clara al respecto, no pudo llevarse a cabo.

Algunos conceptos vertidos en el Plan nos dan pie a una serie de reflexiones para el presente estudio, una de ellas es la referente a que el sistema integral de vialidad y transporte urbano colectivo, será operado —el servicio público y su infraestructura— en forma descentralizada y tendiendo a la autosuficiencia, temas que serán el fundamento del análisis jurídico que a continuación se realizará.

III. EL TRANSPORTE COMO SERVICIO PÚBLICO

1. *Conceptuación jurídica*

Desde el punto de vista jurídico se ha considerado al transporte como un servicio público; sin embargo, es necesario hacer ciertas aclaraciones conceptuales, ya que en el significado y la comprensión real de lo que se entiende por servicio público se encuentra la posibilidad de dar soluciones jurídicas a la problemática a la que se enfrenta actualmente el transporte urbano en zonas densamente pobladas.

El servicio público no es simplemente un "concepto" jurídico, es, ante todo, un hecho, una realidad. Las manifestaciones de la autoridad pública declarando que tal o cual actividad es un servicio público, no pasarán de meras declaraciones arbitrarias en el supuesto de que no exista de por medio la satisfacción efectiva de una necesidad de interés social.²²

El servicio público considerado sólo como una parte de la actividad estatal, se ha caracterizado como una actividad creada con el fin de dar satisfacción a una necesidad de interés general que de otro modo que-

²² Marienhoff S., Miguel, *Tratado de derecho administrativo*, 3a. ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1981, t. II, p. 27.

daría insatisfecha, mal satisfecha o insuficientemente satisfecha, y aunque la idea de interés público se encuentra en todas las actividades estatales y la satisfacción de los intereses generales no es monopolio del Estado, lo que distingue al servicio público es que la satisfacción del interés general constituye el fin exclusivo de su creación.²³

Dentro de la legislación mexicana no se encuentra un criterio único para definir al servicio público, por lo que es necesario acudir a las diferentes posiciones doctrinales que intentan dar una definición.

En el caso que nos ocupa, que es el transporte, esta actividad, para que sea considerada como servicio público, debe llenar ciertos requisitos. En primer lugar y siguiendo la tesis de Marienhoff puede ser considerado como un servicio público impropio, ya que no siempre es el poder público quien lo presta. "El servicio público impropio resulta de una 'actividad' ejercida por particulares o administrados con el objeto de satisfacer necesidades de carácter general. Entre tales actividades pueden mencionarse las de quienes realizan o prestan el servicio de transporte urbano en automóviles de alquiler."²⁴

En el caso de que el transporte sea llevado a cabo por dependencias del poder público, se consideraría un servicio público propio. La diferencia entre uno y otro estriba en que en el servicio público impropio la prestación se basa en una autorización o permiso, que en ocasiones llega a ser una concesión que da la administración pública para que el administrado o particular realice la respectiva actividad, la cual satisface una necesidad de carácter general. La autorización o permiso determinará su estatus imponiendo una serie de limitaciones y obligaciones para que dé una mayor efectividad en la prestación. Estas limitaciones pueden ser: la continuidad, la observancia, respecto a las normas de precios y tarifas, la obligatoriedad en la prestación y un sistema de sanciones por incumplimiento de las anteriores.²⁵

En el mismo sentido, Fraga establece los principios esenciales comunes a todos los servicios públicos: el de continuidad en razón de la permanencia de la necesidad que se pretende satisfacer; el de adaptación, o sea, la posibilidad de modificarlo a medida que vaya variando dicha necesidad y el de igualdad, que significa que no debe discriminarse el goce del servicio a ningún particular que llene las condiciones legales.²⁶

Otras características del servicio público son las que se refieren espe-

²³ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 23a. ed., México, Porrúa, 1984, p. 243.

²⁴ Marienhoff S., Migucl, *op. cit.*, nota 22, p. 25.

²⁵ *Idem*, p. 39.

²⁶ Fraga, Gabino, *op. cit.*, nota 23, p. 244.

cificamente al régimen de concesión, que es considerado como un acto mixto compuesto de tres elementos: un acto reglamentario, un acto condición y un contrato.²⁷

El acto reglamentario fija las normas a que ha de sujetarse la organización y funcionamiento del servicio; dentro de él quedan comprendidas las disposiciones referentes a horarios, tarifas, modalidades de prestación del servicio, derechos de los usuarios. En el caso del transporte, el acto reglamentario se da por una serie de disposiciones que serán analizadas con posterioridad.

El segundo elemento de la concesión, el acto condición, es el que condiciona la atribución al concesionario de las facultades que la ley establece para expropiar, para gozar de ciertas franquicias fiscales, para ocupar tierras nacionales, etcétera. En el caso del transporte urbano estas condiciones generalmente se dan en forma de uso de la vía pública y el tipo de vehículo que se utiliza para la prestación del servicio.

El tercer elemento, la concesión como un acto contractual, es aquel que tiene como finalidad proteger los intereses legítimos del concesionario, creando a su favor una situación jurídica individual que no puede ser modificada unilateralmente por la administración.

Otro de los elementos que son indispensables para la prestación del servicio público de transporte urbano es el de la "organización"; el servicio público de transporte la requiere inexcusablemente ya que es necesario dar coherencia a una serie de elementos materiales y de coordinación del personal que prestará el servicio.

También es importante hacer breve referencia al destinatario del transporte público, es decir, al usuario. En el caso del transporte los usuarios son *uti singuli*, o sea, son usuarios determinados que reciben una utilidad concreta o particular porque se benefician individualmente con la prestación. En el caso de estos usuarios existe un vínculo jurídico entre la administración pública en cuanto a la actividad objeto del servicio, pues en muchos de estos supuestos la prestación del servicio se realiza sobre bases contractuales, y el servicio se paga directamente por el usuario y no mediante impuestos, independientemente del régimen de subsidios que pueda establecerse al respecto.

Las reflexiones a que nos lleva este tipo de ideas, son en el sentido de que desde el punto de vista de la conceptualización jurídica, el transporte urbano es considerado como un servicio público y que su regulación entra dentro de los actos reglamentarios que son necesarios para el

²⁷ *Idem*, p. 245.

otorgamiento de la autorización, permiso o concesión. Es en estas figuras en donde se pueden imponer cierto tipo de medidas que limiten la forma de prestación del servicio para lograr su eficiencia.

Sin embargo, una cuestión no está resuelta bajo esta perspectiva jurídica, el hecho de que si bien se necesita satisfacer un interés o necesidad general mediante la prestación del servicio, la satisfacción de estas necesidades pueden estar en conflicto con otro tipo de necesidades de igual magnitud. Tal es el caso de la necesidad de ahorro de energía, que surge por el derroche de los energéticos al no existir un sistema eficiente de aprovechamiento de los mismos en el sector de transporte urbano.

Cómo se resolverá este conflicto entre necesidades generales, parece ser que la respuesta se puede encontrar únicamente en la forma en que la administración pública ejerza control en la prestación del servicio y las modalidades que imponga al mismo en razón de la necesidad.

Se puede decir que si se analiza el tema bajo la perspectiva jurídica tradicional, este tipo de problemas no pueden ser resueltos; sin embargo, en los últimos años han aparecido nuevas tendencias jurídicas para abordar este tipo de problemática; una de ellas es la que propone el derecho ambiental, bajo sus supuestos la conciliación de los intereses generales opuestos puede ser resuelta.

El derecho ambiental es esencialmente un derecho público, aunque a sus objetivos puedan concurrir normas de otra naturaleza, como las que regulan las relaciones de vecindad. Dentro del derecho ambiental existe una ambición redistributiva que tiende a hacer reconducibles los intereses en juego. Para entender esta situación es necesario evocar una teoría formulada desde la economía, que señala cómo a medida que los recursos naturales se hacen más escasos tienden a reforzarse los derechos de propiedad. Así, el derecho anglosajón, ante tales circunstancias, en el caso de aprovechamiento del agua, impuso regulaciones sobre su uso desconocedoras de los derechos tradicionales de los ribereños.²⁸ Es decir, ante nuevas circunstancias, los principios jurídicos tradicionales tienden a cambiar y a crearse nuevas formas de uso y regulación.

Los conflictos que el derecho ambiental aborda, enfrentan habitualmente a amplios colectivos: productores y consumidores; contaminadores y contaminados; industriales entre sí; propugnadores del consumo y defensores de la calidad de vida, etcétera. Cuáles de estos intereses son los más relevantes en cuestión política, que corresponde decidir a los re-

²⁸ Anderson, Terry L., y P. J. Hil, "The evolution of property right: a study of the American West", *The Journal of Law Economics*, vol. III, abril de 1975, p. 178.

presentantes de la comunidad, quienes para llevar a la práctica la efectividad de lo decidido deberán contar con el respaldo inexcusable de los recursos y medios arbitrables por el Estado.²⁹

Los instrumentos a los cuales el Estado deberá acudir para poder implantar las medidas que no solamente organicen el sistema de transporte urbano sino que también concilien el interés o necesidad general de ahorro y conservación de energía, son las siguientes:

— La coacción y el convenio.

— Medidas preventivas.

* La autorización.

* Modalidades de la autorización: Establecimiento de estándares, regulación de las características de las materias primas utilizadas en los procesos; en el caso del transporte estas medidas serían para el consumo de energéticos y la fabricación de los vehículos; homologaciones; imposición de niveles tecnológicos; y el control de las iniciativas públicas.

— Medidas disuasorias.

— Medidas represivas.

— Medidas compensatorias.

— Medidas estimuladoras.

2. Aspectos administrativos de la prestación del servicio público de transporte urbano

Si dentro de la concepción jurídica tradicional no se pueden conciliar todos los intereses que se encuentran inmersos en la prestación del servicio público de transporte urbano, para que éste no solamente sea eficiente sino que propicie el ahorro de energía, es probable que en el análisis de su forma de administración y organización encontremos algunas vías de solución.

Como se analizó en el apartado anterior, dentro de la prestación del servicio público de transporte urbano existen dos grandes apartados en razón de quién presta el servicio público. Por un lado se encuentra el régimen de organización que tiene la administración pública cuando sea ella misma o sus organismos descentralizados, que también son parte de ella, quienes prestan el servicio. Por otro lado encontramos el régimen que se deriva de la necesidad de organizar el transporte que sea llevado a cabo por particulares. Ambos tienen ciertas reglas comunes.

²⁹ Mateos, Ramón Martín, *Derecho ambiental*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977, p. 88.

El primer caso es el que se encuentra previsto en el Plan Nacional de Desarrollo, al establecer que la transportación masiva es una prioridad, operando el servicio público y su infraestructura en forma descentralizada y tendiendo a la autosuficiencia. Es decir, que no serán las dependencias del sector público central quienes prestarán el servicio, sino que se procederá a la creación de una serie de organismos descentralizados para que sean éstos quienes lo presten.

El segundo caso es el que se deriva de que la prestación del servicio sea llevado a cabo a través de particulares, para lo cual es necesario articular una serie de permisos, autorizaciones y caer dentro del régimen de la concesión.

En los últimos años en nuestro país, se ha dado la tendencia a la estatización, debido a la crisis económica. El Estado ha tenido que asumir una serie de actividades que con anterioridad se encontraban en manos del sector privado; esta tendencia no ha sido diferente en el sector de transporte urbano, la magnitud de las obras que se requieren para crear la infraestructura necesaria para el servicio, la necesidad de eficiencia en el mismo, la cantidad tan elevada de personas que necesitan movilizarse dentro de las ciudades densamente pobladas, ha crecido y ha generado la necesidad de que este tipo de servicio no pueda quedar en manos del sector privado, ya que simplemente los costos de operación no permitirían su actuación.

No hay que olvidar que el sistema de transporte urbano es una forma de subsidio para abaratar el costo de la mano de obra en zonas industriales. La explicación de este fenómeno nos la describe Manuel Castels:

La concentración económica y espacial de la producción condujo a la socialización del consumo bajo condiciones tales que la mayor parte de los medios colectivos de consumo (viviendas, escuelas, centros de salud y diversiones culturales) fueron insuficientemente rentables para las inversiones de capital privado, a menos que el Estado proporcionara las condiciones para que el mercado estuviera libre de riesgos o tomara responsabilidad directa en la distribución y manejo de los servicios urbanos. Las condiciones de vida en la ciudad se convirtieron en una parte crucial del salario social, en sí mismo componente del Estado de Bienestar. Aunque estos desarrollos liberaron la presión sobre las demandas de alzas a los salarios directos y crearon un marco de paz social relativa entre capital y trabajo, también condujeron a la formación de un nuevo tipo de movimiento de demandas referido

a los niveles, precios y modos de vida, condicionados por los servicios urbanos.³⁰

Es así que la administración pública toma como actividad propia el organizar, planear, e inclusive prestar el servicio de transporte urbano. Pero, a su vez, este tipo de actividades tiene una serie de modalidades dependiendo del nivel administrativo en que se ubique la prestación. Así, encontramos que serán dependencias descentralizadas del gobierno local las que presten el servicio. Tal es el caso del Distrito Federal, en donde el Sistema de Transporte Colectivo se presta a través de una dependencia del Departamento del Distrito Federal denominada Comisión de Vialidad y Transporte Urbano (COVITUR). En el caso de las entidades federativas, en algunas de ellas el servicio se presta a través de organismos municipales.

En el segundo caso, que es la prestación del servicio a través de particulares, podemos decir que es una actividad privada situada entre la actividad pública y el comercio privado puro y simple, la cual le atribuye caracteres singulares que justifican un correlativo tratamiento jurídico.

Este tipo de actividades surgen generalmente porque la misma colectividad empieza a tomar conciencia de la necesidad y sabe que al satisfacerla no solamente se está en la posibilidad de solucionar problemas generales sino que pueden darse grandes ganancias económicas.

En Argentina en 1928, un grupo de cuarenta dueños de taxis comenzó a dar viajes colectivos, en un principio estos funcionaron sin mayor sujeción a las normas oficiales y casi exclusivamente de acuerdo con el criterio personal de sus respectivos dueños. El público dispensó toda su simpatía y adhesión. Pero luego, dado el auge notorio que adquirieron en lo atinente a la satisfacción de una necesidad general fueron reglamentados como "servicios públicos", de hecho se reconoció que mediante ellos se satisfacía una necesidad general que hasta entonces no se había manifestado.³¹

Lo mismo se podría decir de la primera ruta de "peseras" que existió en la avenida Reforma de la ciudad de México; sin embargo, en el caso de nuestro país, no se ha llegado a una reglamentación adecuada, debido a que no se ha dado la declaratoria de servicio público, dejando a este tipo de transporte urbano en un caos que no permite su óptimo aprovechamiento.

³⁰ Castels, Manuel, *op. cit.*, nota 8, p. 45.

³¹ Marienhoff S., Miguel, *op. cit.*, nota 22, p. 33.

Los taxis colectivos o peseras han adquirido una importancia creciente; cubren alrededor del 90% de los más de 3.5 millones de viaje/persona/día que absorben los taxis en sus tres modalidades. Este servicio es inconveniente por ser altamente consumidor de energéticos y entorpecedor de la circulación.³² De ahí la necesidad de darles una reglamentación adecuada que puede basarse en el régimen de concesión.

Los aspectos administrativos de la prestación del servicio público de transporte urbano se darán de dos formas. La de la reestructuración de las dependencias del sector público que tengan a su cargo esta labor, y la de la organización del régimen de permisos, autorizaciones y concesiones en el caso de que este servicio sea prestado por particulares.

Un aspecto importante para la reestructuración de la parte administrativa, es no dejar de lado otro tipo de normas que se deriven de temas conexos. Uno de ellos es el derecho de la circulación que, en algunos países como España, ha sido objeto de análisis autónomos y que sirven como instrumento de apoyo para el tema que nos ocupa.³³

Otro tipo de análisis es el que se ha realizado sobre los derechos que se generan en el uso de la vía pública. En la actualidad el tráfico rodado como utilización de las vías urbanas no ofrece un carácter homogéneo con otras manifestaciones del uso común. El aumento de uso del automóvil frente al estancamiento de los espacios destinados a la circulación de aquéllos, plantea con toda rigurosidad el problema de hacer posible el uso de la vía de todos, peatones y vehículos. Este fenómeno, de difícil solución, ha provocado respuestas aparentemente paradójicas. Se observa que en numerosas ocasiones la administración ha tenido que acudir a la imposición de limitaciones y restricciones con la finalidad de hacer posible el uso de todos sin riesgo. Por esto mismo, los más graves inconvenientes de este tipo de uso vienen dados por la necesidad de hacer compatible su carácter fundamental con su naturaleza colectiva.³⁴

IV. ORGANIZACIÓN DEL TRANSPORTE

1. Generalidades

Como se dijo con anterioridad, uno de los elementos fundamentales

³² *Gaceta UNAM*, vol. III, núm. 12, 5 de marzo de 1987.

³³ Para abundar en el tema, *vid.* Santos Brig, Jaime, *Derecho de la circulación. Problemas actuales*, Madrid, Ed. Montecarvo, 1976.

³⁴ Escribano Collado, Pedro, *Las vías urbanas, concepto y régimen de uso*, Madrid, Ed. Montecarvo, 1973, p. 354.

para la prestación del servicio público de transporte urbano es su forma de organización.

Si se intenta hacer una verdadera organización, que permita que el servicio se preste adecuadamente y además se atienda a intereses generales que van más allá de la prestación del servicio, como es la necesidad de ahorro energético, es necesario establecer cuáles son los elementos susceptibles de control por parte de la administración. Estos elementos son: el sistema de vialidad, los vehículos y los usuarios.

En el presente apartado se analizarán los dos primeros, ya que en el rubro de usuarios se plantea la problemática de la jornada laboral y las alternativas de cambio de jornadas o las posibilidades que brinda la jornada escalonada de trabajo, tema del apartado siguiente.

Respecto al sistema de vialidad podemos decir que éste tiene como fundamento los conceptos jurídicos que existen sobre la vía pública, de la que se deriva el concepto de vía urbana, que es aquella vía de comunicación que está destinada específicamente a servir de comunicación en el interior de las ciudades.

El régimen de utilización de las vías públicas urbanas puede dividirse en dos grandes apartados, uno sobre el régimen de las llamadas utilidades comunes, que constituyen la afectación pública de la vía, y otro sobre el régimen de las utilidades no colectivas.

El primer grupo de utilidades constituye lo que podemos denominar el régimen de aprovechamiento general de las vías urbanas, constituido por tres tipos de uso: la circulación, el estacionamiento y los derechos de los colindantes. La superación de la naturaleza controvertida de cada uno de estos tres usos se ha llevado a cabo partiendo del carácter colectivo de todos ellos, sin perjuicio de reconocer su uso privativo, aunque la legitimación y capacidad para beneficiarse de él no coincida con la peculiar y propia de este tipo de uso.³⁵

Como uso común, la circulación garantiza al particular el derecho, en tanto subsista la afectación de la vía de desplazarse por ella, si bien la administración goza de amplias facultades para determinar el medio de desplazamiento. En igual sentido se produce el estacionamiento, siendo el problema más controvertido actualmente el de la legitimidad del pago de una tasa.³⁶

En el ejercicio del derecho de circulación convergen dos órdenes de

³⁵ *Idem*, p. 6.

³⁶ Para abundar en el tema de estacionamientos, *vid.* Rocha Serra, Yordi, "Apuntes jurídicos sobre los aparcamientos de superficie regulados y de ocupación del subsuelo público", *CUMT, Revista Municipal*, núm. 88, julio de 1985.

normas que constituyen el conjunto normativo total de la policía de la circulación. Ellas hacen referencia, de un lado, a las normas que regulan la circulación y que entran de lleno en la policía del orden público, y de otro, a las normas que regulan la utilización del dominio público, y que entran de lleno en la policía demanial. Ambos órdenes normativos son distintos y suponen facultades distintas.³⁷

Las normas que hacen referencia a la utilización del dominio público quedan de la exclusiva competencia del titular de la afectación, en cuanto a él corresponde la policía del uso público y la protección de la afectación del bien. En consecuencia, son de exclusiva competencia municipal. En este sentido nuestra Constitución atribuye esta facultad a los municipios en el artículo 115, al establecer que los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: seguridad pública y tránsito.

El tipo de acciones de competencia municipal pueden clasificarse de la siguiente manera:

— La determinación del tipo de circulación que se puede llevar a cabo sobre cada vía urbana.

— La imposición de limitaciones y prohibiciones a la circulación de vehículos.

— El control previo de determinados tipos de circulación o la imposición de tasas.

— El establecimiento de requisitos para circular a determinadas categorías de vehículos.

— La imposición de sanciones a los que contravengan las normas establecidas.

— La vigilancia permanente.

La administración tiene el poder de determinar para cada vía, el medio o vehículo permitido para circular. La pluralidad de medios a través de los cuales se puede transitar determina la necesidad de su reglamentación. Ésta no se refiere a un principio de orden público, necesario en la circulación, como al hecho de que a través de ellos se efectúan utilizaciones distintas de la vía. Parece claro que el tránsito a pie o en vehículo constituyen, si bien manifestaciones de un mismo uso,

³⁷ Duhau, Emilio, "Reordenamiento urbano y desconcentración territorial", *Revista "A" UAM-Atzacotalco*, México, vol. VI, núm. 15, mayo-agosto de 1985, pp. 99 y ss.

la circulación, formas distintas de desplazamientos, suponiendo por separado diferentes maneras de utilizar el bien. Es por ello por lo que el derecho a circular a través de las vías urbanas aparezca formulado parcialmente, o si se quiere, de manera incompleta a través de la afectación de la vía. Este hecho no es uniforme, pues hay vías cuyo carácter específico implican una desafectación. Pero para la generalidad del trazado urbano, la prohibición de utilizar determinado medio de circulación no constituye una operación de desafectación, cuando aquélla puede seguir realizándose por otros medios.

Respecto a los vehículos, determinadas las formas de circulación que podrán efectuarse sobre la vía, la administración reglamentará el uso de los medios de desplazamiento. Surge así toda la normatividad que afecta al vehículo que se utiliza, al usuario que los emplea y al desplazamiento de éstos por las vías. En esta materia, en la que la especialidad mayor la presenta el vehículo, algunos de éstos quedan sometidos a un régimen especial. Así, los vehículos que utilizan la vía con otros fines distintos de la circulación, tendrán una reglamentación especial, tal es el caso de los vehículos de limpieza, de reparación de líneas, de publicidad, etcétera.

Con esta visión general del derecho de la circulación, intentaremos entrar al análisis de las normas que lo conforman a través del estudio de su organización.

2. Organización del transporte en la ciudad de México

Para poder abordar el tema de la organización del transporte, es necesario aclarar lo que se entiende por servicio público. La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (*D. O.* de 29 de diciembre de 1978) en su artículo 23 establece: Se entiende por servicio público la actividad organizada que se realice conforme a las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente necesidades de carácter colectivo. La prestación de estos servicios es de interés público. Para que una actividad caiga dentro del rubro de servicio público, es necesario que se dé una declaración oficial (artículo 23, 2º párrafo) de que determinada actividad constituye un servicio público, esto implica que la prestación de dicho servicio es de utilidad pública. El Ejecutivo federal podrá decretar la expropiación, limitación del dominio, servidumbre u ocupación temporal de los bienes que se requieran para la prestación del servicio.

Dentro de las atribuciones del Departamento del Distrito Federal encontramos que en materia de gobierno le corresponde: cuidar la observancia de las disposiciones legales y reglamentarias de policía en el Distrito Federal; hacer cumplir las leyes y reglamentos referentes a tránsito de vehículos y peatones en la vía pública, y estacionamientos públicos para vehículos de toda clase (artículo 17, fracción XI).

Los preceptos antes citados son el fundamento para la prestación del servicio público de transporte urbano. En capítulos anteriores hicimos breve referencia a que la tendencia de la prestación del servicio público de transporte urbano en la ciudad de México es a que éste se preste ya sea directamente por la administración o por organismos descentralizados; es por ello que no es necesario analizar el régimen de concesiones.

En este rubro cabe aclarar que en la actualidad existen diferentes tipos de formas de prestación del servicio público de transporte urbano; destaca entre ellos el Sistema de Transporte Colectivo Metro, que tiene una organización especial.

A continuación se describirán las diferentes dependencias que de forma directa e indirecta intervienen en la prestación del servicio público del transporte en el Distrito Federal.

Según el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal (*D. O.* de 26 de agosto de 1985) el jefe del Departamento tendrá como atribución no delegable, determinar la actividad que deba considerarse servicio público, con base en las disposiciones de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, otras leyes y este Reglamento (artículo 5º, fracción XXI).

Así, podemos decir que para que se preste el servicio público de transporte, es necesaria la declaración oficial por parte del jefe del Departamento.

Múltiples son las dependencias que intervienen en la organización del transporte urbano, a continuación se hará una descripción de las mismas y después se pasará al análisis de esta forma de organización.

Dentro del organograma estructural básico que a continuación se reproduce (*D. O.* de 26 de marzo de 1986) encontramos que en las dependencias de segundo nivel existen dos que tienen que ver con la prestación del servicio público de transporte: la Secretaría General de Protección y Vialidad, y la Coordinación General de Transporte.

Dentro de los órganos que conforman la Secretaría de Protección y Vialidad, la Coordinación General de Operaciones es la encargada de: vigilar la correcta observancia de las normas contenidas en el Regla-

mento de Tránsito del Distrito Federal; dirigir y controlar las acciones operativas encaminadas al funcionamiento de la red de semáforos, y determinar las normas aplicables al señalamiento horizontal y vertical del tránsito y vigilar su correcta aplicación; promover, autorizar, controlar y vigilar los centros de adiestramiento y capacitación para conductores de vehículos (artículo 26, fracciones III, IV y VII).

A su vez, la Dirección General de servicio de apoyo a la Secretaría de Protección y Vialidad, es la encargada de: administrar los recursos humanos, financieros, materiales y de servicios asignados al área de Protección y Vialidad de acuerdo con las políticas establecidas por la Oficialía Mayor e implantar su aplicación (artículo 28, fracción I).

La misma Dirección tiene a su cargo: concentrar, procesar y presentar la información crítica relevante y sistemática que necesite la Secretaría de Protección y Vialidad para determinar en forma oportuna la veraz toma de decisiones; formular bimestralmente el informe sobre el avance de los programas de trabajo de la Secretaría de Protección y Vialidad; promover a nivel nacional e internacional el intercambio de sistemas y experiencias en materia de vialidad, seguridad pública, siniestros, rescate y demás acciones relacionadas con los mismos; determinar, proponer y mantener actualizado el sistema normativo de la secretaría de Protección y Vialidad (artículo 28, fracciones VIII, XIV, XV y XVII).

Otra dependencia de segundo nivel, según el organograma, es la Coordinación General de Transporte, a la que le corresponde (artículo 11, con XVII fracciones): elaborar y mantener actualizado el Programa Integral de Transporte y Vialidad del Distrito Federal.

Respecto a este punto cabe hacer algunas observaciones. Hasta el momento este programa no ha sido elaborado, sin embargo encontramos algunos lineamientos en el Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la ciudad de México y de la Región Centro, del 27 de septiembre de 1983. En su capítulo de acciones se señala que se modificará el esquema de asignación de inversiones para apoyar la reestructuración del espacio metropolitano bajo un enfoque integral que favorezca el transporte colectivo. A su vez, respecto a vialidad, ésta se plantea no como forma de facilitar en forma indiscriminada la circulación de automóviles entre los distintos puntos de la zona metropolitana, sino en función de un esquema determinado de ordenamiento urbano:

— Realizar los estudios necesarios sobre tránsito de vehículos, a fin de lograr una mejor utilización de las vías y de los medios de transporte

ORGANOGRAMA ESTRUCTURAL BASICO

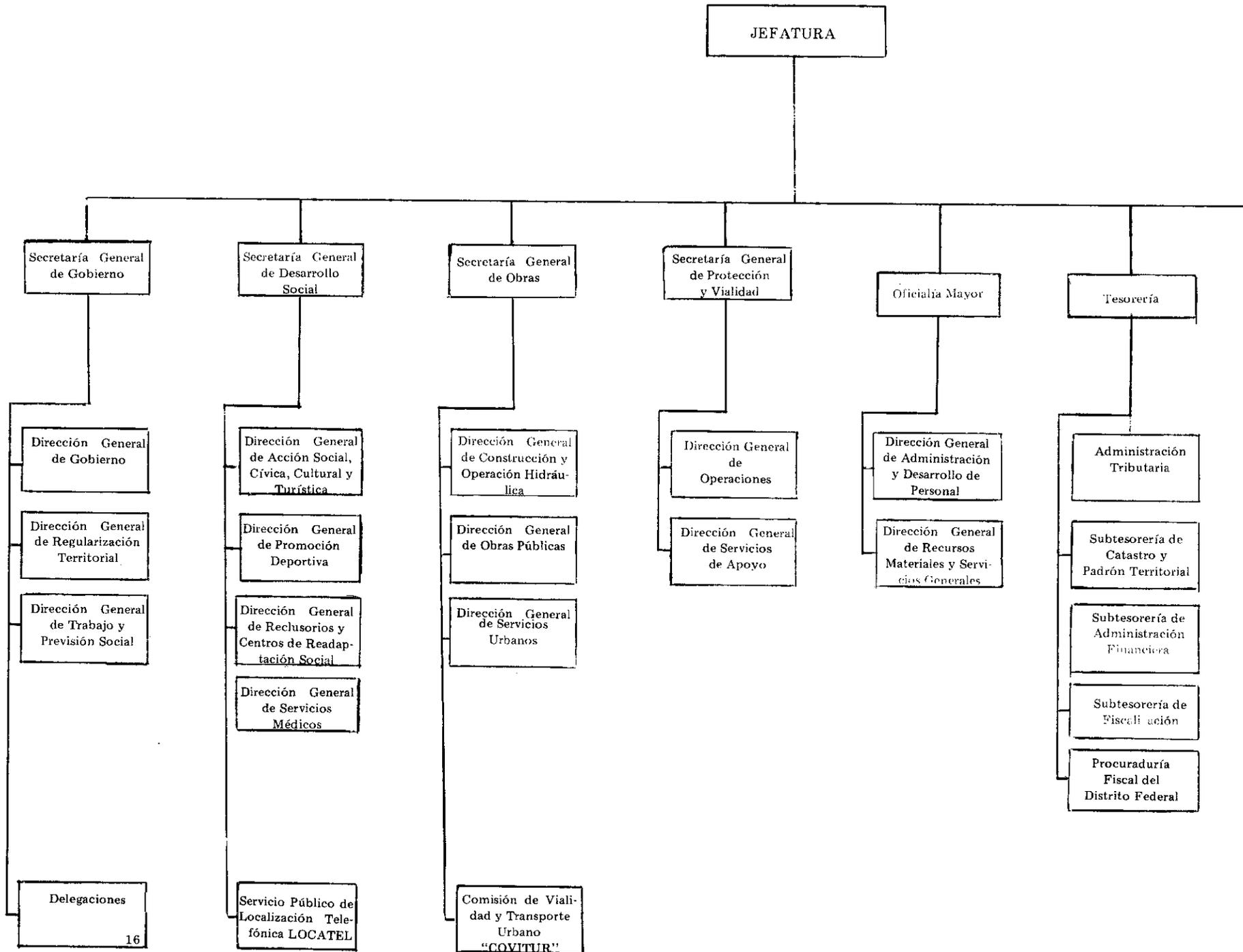
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

Primer nivel

Segundo nivel

Tercer nivel

Organos
Desconcentrados



correspondientes, que produzca la más eficaz protección de la vida, seguridad, comodidad y rapidez en el transporte de personas y de carga.

— Llevar a cabo estudios para determinar, con base en ellos, las medidas técnicas y operacionales de todos los medios de transporte urbano, con el objeto de que se complementen armónicamente entre sí y con las obras de infraestructura vial.

— Realizar los estudios técnicos sobre la localización, normas y tarifas que deberá aplicar para la ubicación, la construcción y el funcionamiento de los estacionamientos públicos.

— Determinar las características y la ubicación que deberán tener los dispositivos y señales para la regulación del tránsito en nuevas vías de circulación, fijarlos y entregarlos a la Secretaría de Protección y Vialidad para su operación y mantenimiento.

— Estudiar las tarifas para autobuses del servicio público de transporte de pasajeros urbano y suburbano, de carga y taxis, así como proponer al jefe del Departamento las modificaciones pertinentes.

— Autorizar el cambio de unidades y fijar frecuencias y horarios de los autobuses, revisar y opinar sobre nuevos tipos y características de los mismos.

— Estudiar y establecer las normas para la determinación de sitios de transporte público, de carga, taxis y autobuses, para tramitar las concesiones correspondientes.

— Determinar las rutas de penetración de vehículos de servicio público de transporte de pasajeros suburbanos y foráneos, precisar las rutas de penetración o de paso, así como los itinerarios para los vehículos de carga, otorgando las autorizaciones correspondientes.

— Representar al jefe del Departamento del Distrito Federal ante las autoridades, comisiones, comités, grupos de trabajo y demás organismos que se ocupen del problema del transporte urbano de pasajeros.

— Proponer al jefe del Departamento las normas, políticas y medidas correspondientes para apoyar el desarrollo de las entidades paraestatales cuya coordinación le sea encomendada.

— Participar en la elaboración de los programas institucionales de las entidades paraestatales cuya coordinación le corresponda realizar, así como analizar y dictaminar sobre ellos y promover los ajustes que se requieran, y

— Las demás atribuciones que le señalen las leyes, este Reglamento y otras disposiciones aplicables, así como las que correspondan a las unidades administrativas que se le adscriban.

Dependiente de la Coordinación General de Transporte, encontramos a la Dirección General de Autotransporte Urbano, que tiene las siguientes atribuciones (artículo 40, con siete fracciones):

- * Expedir y cancelar, en su caso, con intervención de otras autoridades competentes, autorizaciones para el funcionamiento de sitios y terminales de servicio público, tanto de pasajeros como de carga.

- * Determinar las políticas y sistemas de control de los estacionamientos ubicados en la vía pública.

- * Estudiar y proponer a las autoridades competentes las rutas de penetración urbana y suburbana de los servicios de autotransporte de pasajeros y de carga.

- * Atender al público en la expedición de placas, tarjetas de circulación, licencias para conducir y toda la documentación necesaria para que tanto los vehículos públicos y privados, como los conductores de los mismos, circulen conforme a las normas señaladas en el Reglamento de Tránsito.

- * Coordinar las actividades en materia de vialidad y transporte, con las autoridades federales, estatales y municipales, así como con las entidades paraestatales cuya competencia u objeto se relacione con estas materias.

- * Coordinar los proyectos y programas de construcción de las obras de ampliación del Sistema de Transporte Colectivo.

- * Fijar las medidas conducentes y tramitar las concesiones o permisos que prevén los ordenamientos legales y las disposiciones administrativas en materia de transporte público de pasajeros y de carga, transporte escolar, colectivo de empresas, así como de las terminales, talleres, sitios y demás instalaciones que se requieran para la prestación adecuada de los servicios.

- * Realizar estudios sobre la forma de optimar el uso del equipo de transporte colectivo del sector y con base en ellos dictar y supervisar el cumplimiento de las normas que conduzcan a su mejor aprovechamiento.

- * Estudiar y dictaminar sobre las alternativas en la selección del equipamiento que deban adquirir las áreas dedicadas al servicio de transporte en el sector.

- * Apoyar al jefe del Departamento del Distrito Federal en la promoción, coordinación, vigilancia y evaluación del desarrollo de las entidades agrupadas en el subsector correspondiente, en congruencia con

el Plan Nacional de Desarrollo, el programa sectorial y los demás programas pertinentes.

Reglamento de Tránsito en el Distrito Federal:

- Ordenar y realizar revistas de inspección periódicas para automóviles, camiones de carga y cualquier otro transporte terrestre, con el fin de verificar su correcto funcionamiento mecánico.
- Emitir los criterios para la expedición de licencias de apertura y funcionamiento de estacionamientos públicos de vehículos en el Distrito Federal, así como sancionar las propias licencias previamente a su expedición, y
- Determinar las acciones encaminadas a mejorar la vialidad en lo referente a ingeniería de tránsito.

En un cuarto nivel, según el organograma, se encuentra la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano, que depende de la Secretaría General de Obras y que tiene encomendadas las siguientes funciones (artículo 49, con siete fracciones):

- Elaborar y mantener actualizado el Programa Maestro del Metro, conjuntamente con Coordinación General de Transporte.
- Proyectar, programar, construir, contratar y supervisar las obras de ampliación del Sistema de Transporte Colectivo; adquirir equipos necesarios y entregar las construcciones e instalaciones completas al propio Sistema.
- Con base en los estudios efectuados, elaborar y poner en vigor los sistemas y métodos técnicos en materia de vialidad y transporte urbano.
- Programar, construir y contratar las obras viales propias del transporte urbano y, en su caso, modificar las existentes.
- Con base en los estudios efectuados por la Coordinación General de Transporte, proyectar y construir los estacionamientos públicos del Distrito Federal.
- Supervisar la obra civil y electromecánica del Sistema de Transporte Colectivo y de Servicio de Transportes Eléctricos, y
- Proyectar y construir las obras e instalaciones requeridas por el Servicio de Transportes Eléctricos y Autotransportes Urbanos de Pasajeros Ruta 100.

En el mismo nivel encontramos a las Delegaciones que dependen de la Secretaría General de Gobierno y que tienen dentro de sus funciones (artículo 45, fracciones I, XXI y XXXVII):

1º Atender y vigilar la debida prestación de servicios públicos.

2º Proponer la aplicación de las medidas para mejorar la vialidad, circulación y seguridad de vehículos y peatones en la vía pública, en coordinación con la Secretaría de Protección y Vialidad.

3º Coadyuvar con la Secretaría de Protección y Vialidad a la vigilancia del funcionamiento de estacionamientos, de vehículos, practicando inspecciones y, en su caso, proponer las sanciones.

Haciendo un recuento de las dependencias que se involucran directamente con el transporte urbano, encontramos que, en un segundo nivel, dos secretarías y una comisión tienen que ver con el tema. El primer nivel es para la Jefatura del Departamento del Distrito Federal.

En un tercer nivel encontramos a cuatro direcciones generales, que dependen de tres diferentes órganos. En el cuarto nivel aparecen las dieciséis delegaciones que conforman al Distrito Federal y la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano llamada COVITUR, que es la que se encarga del Metro.

Así, sumamos veinticinco dependencias que tienen atribuciones en materia de transporte urbano en el Distrito Federal conforme a su reglamento interior.

Si tomamos en cuenta las actividades de planeación del transporte la lista aumenta, ya que corresponde a la Dirección General de Obras Públicas elaborar estudios, proyectos, construir y supervisar nuevas obras viales y, en su caso, modificar las existentes (artículo 24, fracción IV). A la Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica le atañe sancionar los programas de mediano y largo plazos y verificar la congruencia de los programas operativos anuales conforme a los programas de desarrollo urbano, en lo concerniente a las inversiones en infraestructura y equipamiento urbanos, que realicen la Coordinación General de Transporte, la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano... (artículo 25, fracción IX).

A su vez, la Dirección General de Servicios Urbanos tiene a su cargo establecer los criterios y normas técnicas para la conservación y mantenimiento de las vialidades, su señalización y "semaforización", el alumbrado público y todos aquellos elementos que conforman la infraestructura y equipamiento para la imagen urbana en el Distrito Federal,

así como para la recolección, transporte, transferencia, aprovechamiento y disposición final de los desechos sólidos (artículo 26, fracción I).

Otras disposiciones que se relacionan con la organización del transporte urbano en el Distrito Federal son las siguientes:³⁸

a) Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, *D.O.* de 28 de julio de 1976, fe de erratas *D.O.* de 20 de septiembre de 1976.

b) Reglamento de Transporte de Carga para el Distrito Federal, *D.O.* de 1º de agosto de 1976.

c) Reglamento de Estacionamiento para Vehículos en el Distrito Federal, *D.O.* de 1º de julio de 1980.

d) Reglamento Interior de la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano del Departamento del Distrito Federal, *D.O.* de 22 de noviembre de 1982.

e) Decreto por el que las relaciones de trabajo del "Sistema de Transporte Colectivo" y sus trabajadores se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, *D.O.* de 15 de agosto de 1967.

f) Reglamento para el Servicio Público de Transporte de Pasajeros en el Distrito Federal, *D.O.* de 14 de abril de 1942.

g) Decreto por el que se crea un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio que se denominará Autotransportes Urbanos de Pasajeros R-100, *D.O.* de 18 de agosto de 1981, con reformas en *D.O.* de 19 de febrero de 1982.

h) Decreto por el que se crea la Comisión Mixta Consultiva del Transporte en el Distrito Federal, *D.O.* de 5 de abril de 1983.

i) Decreto por el que se reforma el artículo 6º *bis*, el diverso por el que se crea el Organismo Público descentralizado Sistema de Transporte Colectivo de fecha 19 de abril de 1967 publicado el 29 de abril de 1967, *D.O.* de 21 de abril de 1984.

j) Acuerdo que dispone que los trabajadores del organismo público descentralizado denominado "Sistema de Transporte Colectivo" quedan incorporados al régimen establecido por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, *D. O.* de 10 de noviembre de 1967.

k) Acuerdo número 94 por el que se establecen estímulos para la inversión en la construcción y acondicionamiento de inmuebles desti-

³⁸ Los datos que a continuación se señalan son tomados del Manual de Organización Institucional del Departamento del Distrito Federal, *D. O.* del 26 de marzo de 1986.

nados al servicio de estacionamiento de vehículos en el Distrito Federal, *D.O.* de 15 de octubre de 1981.

l) Acuerdo número 102-D-1140, en el que se dispone que a todas las operaciones de importación y exportación que lleve a cabo la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano, se le cobrarán las cuotas de tarifas reducidas en el 50%, *D. O.* de 21 de enero de 1983.

m) Acuerdo que establece la renovación de las tarifas para costos de transporte urbano de pasajeros en taxis de sitio ubicados en terminales de autobuses foráneos, *D.O.* de 1º de junio de 1980.

n) Acuerdo número 1097 por el que se cambia la denominación de la "Comisión Técnica Ejecutiva del Metro" por la de "Comisión de Vialidad y Transporte Urbano", *D.O.* de 15 de enero de 1978.

ñ) Acuerdo por el que se crea la Comisión Consultiva del Autotransporte, *D.O.* de 15 de julio de 1983.

o) Manual de Operación de la Comisión Mixta Consultiva del Transporte en el Distrito Federal, *D.O.* de 15 de julio de 1983.

p) Normas que reglamentan el funcionamiento del Tren Subterráneo (METRO) del Sistema de Transporte Colectivo, en relación con los usuarios, *D.O.* de 16 de agosto de 1969.

De la lista anterior, solamente analizaremos algunas de las disposiciones. Cabe hacer notar que en ninguna de ellas existe un criterio de conservación de energía; esto se debe a que no llegan a abordar al transporte en forma integral y congruente, no pudiéndose establecer ningún criterio, como se comprobará a continuación.

3. Análisis de la legislación vigente relativa al transporte en el Distrito Federal

Es el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal la regulación específica del derecho de circulación —que anteriormente se analizó—; en él se contienen disposiciones que regulan: los vehículos, el equipo de los mismos, las licencias y permisos, la circulación de vehículos y peatones, las señales y dispositivos para el control del tránsito, los sitios de vehículos de servicio público, las estaciones terminales de autobuses urbanos, los accidentes, controles y procedimientos y sanciones.

Un problema que se presenta para la aplicación del Reglamento de Tránsito, es el hecho de que éste se publicó conforme el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal anterior, en el cual se facultaba a la Dirección General de Policía y Tránsito la aplicación

del mismo. Actualmente y con la nueva estructura que marca el Reglamento Interior vigente, es la Dirección General de Operaciones, que depende de la Secretaría General de Protección y Vialidad, la encargada de dar cumplimiento a este Reglamento.

El objeto del Reglamento se encuentra en los considerandos, que señalan que se precisa, igualmente, adecuar las disposiciones de tránsito a las condiciones imperantes, a fin de aumentar la seguridad física y patrimonial de los usuarios de las vías públicas, así como la fluidez de la circulación de vehículos en el Distrito Federal.

Como se puede ver, el criterio es totalmente urbano y patrimonialista; en ninguno de los artículos del reglamento encontramos normas que hagan referencia a la conservación o ahorro del energético. Por otro lado y en relación con la segunda variable del presente estudio, que es la organización del transporte, la actuación de la autoridad se limita a la expedición de placas de circulación y de permisos, pero en ningún momento se articula alguna forma de reestructurar el sistema de transporte urbano; si bien algunos artículos hacen referencia a él, se puede decir que son normas pobres.

Del Reglamento de Tránsito destacan únicamente tres normas que se refieren a los servicios de transporte urbano: los artículos 129 a 131, que señalan las obligaciones de los conductores de los vehículos de servicio público de pasajeros, que son las contenidas en el Reglamento, el régimen de paradas, el descenso y ascenso de pasajeros. Existe un capítulo específico para las terminales de autobuses y los llamados sitios de taxis.

El Reglamento de Tránsito podría ser el instrumento de apoyo para que se dé la reestructuración del transporte urbano para el Distrito Federal, si conjuntamente se le da una nueva estructura a las autoridades involucradas en la forma de organización que él mismo proponga.

4. Los tipos de transporte urbano en el Distrito Federal. Problemática jurídica que plantean

A continuación se describirán los diferentes tipos o formas en que se presta el servicio público de transporte urbano en el Distrito Federal. Siguiendo la premisa de que de su análisis se puede establecer cuál de ellos puede ser más benéfico para lograr el ahorro energético, y en los que no llenen el requisito, tener la posibilidad de ver si al cambiar su forma de organización o sustento jurídico se puede lograr algo al respecto.

A. Infraestructura para el sistema de transporte

a. Vialidad urbana

El sistema vial del Distrito Federal está jerarquizado en la siguiente clasificación:

Vías primarias: Vías de acceso controlado y vías principales.

Vías secundarias: Calles colectoras, calles locales, calles peatonales y ciclistas.

Las vías de acceso controlado son: Viaducto Miguel Alemán, Calzada de Tlalpan, Anillo Periférico, Circuito Interior, Radial Aquiles Serdán, Radial Río San Joaquín, Insurgentes y Calzada Ignacio Zaragoza. Se encuentran en operación en lo que se puede considerar el plan de autopistas urbanas 110.1 km. A las vías de acceso controlado se le deben sumar los ejes viales que, según datos de 1984, ponen en operación 112.6 km.³⁹

Es la Secretaría General de Obras, a través de la Dirección General de Servicios Urbanos, la encargada de elaborar estudios, proyectos, construir y supervisar nuevas obras viales y en su caso modificar las existentes.

b. Estacionamientos

El Departamento del Distrito Federal, a través de la empresa descentralizada Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V. (SERVIMET), tiene como función administrar lotes y edificios de estacionamientos de servicios públicos, así como controlar el estacionamiento de tiempo medio en la vía pública.

El Reglamento de Estacionamientos para Vehículos en el Distrito Federal es del 1º de julio de 1980.

Entre los estacionamientos operados por SERVIMET se cuenta con los llamados de transferencia, correspondientes a estaciones del metro; son 22 con una capacidad total de 5,524 cajones. Los resultados preliminares de un estudio realizado por la Coordinación General del Transporte, señalan que existe un total de 481 lotes de estacionamientos públicos, en los que se paga por su uso. Existen un total de 429 lotes de

³⁹ *Anuario de Vialidad y Transporte 1984*, México. Departamento del Distrito Federal, Coordinación General de Transporte, 1984, p. 12.

estacionamiento y 74 edificios de uso privado. La oferta total de estacionamiento es de 218 741 cajones.⁴⁰

c. Sistema de semáforos

Desde el punto de vista de ahorro de energía, se ha comprobado que mientras la circulación sea más fluida, el gasto de energía es menor al no tener que estar haciendo paradas que en el arranque ocasionan un gasto mayor de combustible. Es por ello que el sistema de semáforos es una de las vías para poder lograr un uso más eficiente del energético.

Desde 1930 se implantó una red de semáforos en el Distrito Federal. En 1979, con la creación de ejes viales, se empezó la etapa de modernización del sistema basado en estudios de campo de más de 1600 intersecciones. En la actualidad se cuenta con más de dos mil intersecciones "semáforizadas".

Los objetivos de la integración del sistema son: la disminución de accidentes de tránsito, continuidad en el flujo de vehículos y la reducción en los tiempos de viaje.

En la actualidad se cuenta con un equipo computarizado que se conforma por los siguientes elementos: computadora central y equipo periférico; computadora de supervisión, computadora subárea; controlador local; detectores; cámaras y monitores de televisión. También se encuentra en operación la computadora P859, con la cual se da un registro continuo de información que proviene de los detectores, promediada en intervalos de cada cinco minutos; en esta forma es posible conservar el registro del volumen de vehículos, almacenándolo en la unidad de disco que refleja la variación de los volúmenes a diferentes horas del día, días de la semana y meses de cada año. Esta información además de imprimirse tabularmente se grafica para su uso en el desarrollo de nuevos planes de coordinación.⁴¹

B. Transporte público

a. Metro

El Metro de la ciudad de México hizo su aparición en la década de los sesenta; de 248 mil pasajeros por día registrados en 1969 se pasó

⁴⁰ *Resultados preliminares del inventario de estacionamientos en el Distrito Federal*, México, Departamento del Distrito Federal, Coordinación General de Transporte, 1984.

⁴¹ *Anuario de Vialidad y Transporte*, cit., nota 39, p. 28.

a 855 mil al año siguiente y a partir de 1970 ha tenido una tasa de crecimiento anual del 12%; a la fecha transporta 4.5 millones de personas diariamente.

Es la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano "COVITUR" la encargada de crear la infraestructura para la operación y funcionamiento del Sistema de Transporte Colectivo Metro; su Reglamento Interior es de 22 de octubre de 1982.

COVITUR es un organismo administrativo desconcentrado y tiene como una de sus funciones formular y mantener actualizado el Programa Maestro del Metro en congruencia con el Plan Director del Distrito Federal.

El Programa Maestro del Metro es una herramienta de planeación sectorial basada en actividades tales como el diseño de una metodología; el empleo de modelos matemáticos que ayudan a definir corredores de alta movilidad y el apoyo en la encuesta origen-destino.⁴²

Este Programa para ser efectivo necesita ser revisado periódicamente, para así mantenerlo actualizado. En 1985 la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano procedió a la revisión del mismo. La revisión contiene dos líneas de acción: los estudios relacionados con la cuantificación oferta-demanda, y los conectados con el conocimiento de la estructura urbana en cuanto a las posibilidades y restricciones físicas que la ciudad ofrece para alojar las líneas del sistema.

Dentro de los objetivos generales que se formularon para el nivel de servicio que el Metro debe alcanzar en el futuro, se encuentran:

- Apoyar las acciones de reordenamiento de la estructura urbana definida en los programas correspondientes.

- Ofrecer un servicio de transporte colectivo que reduzca el uso intensivo del automóvil.

- Coadyuvar a los programas de mejoramiento ecológico.

- Conformar la red del Metro como elemento estructurador del sistema de transporte metropolitano y su conexión con sistemas interurbanos.

- Lograr el equilibrio del sistema Metro para evitar la congestión o subutilización de las líneas.

- Incrementar las operaciones de traslado hacia los centros de trabajo, servicio y recreación.

- Facilitar la situación de medios de transporte en los corredores cuya demanda futura requiere una línea del Metro.

⁴² Programa Maestro del Metro de la Ciudad de México, México, Mimeo, 1987.

Actualmente se cuenta con una organización central, un consejo de administración que surge del decreto de creación y una serie de direcciones generales y unidades de operación que creemos surgen del Reglamento Interior, que según marca este decreto sería publicado en los sesenta días siguientes y cuya localización no fue posible. Sin embargo, el *Anuario de Vialidad y Transporte*, señala que además de la organización central se cuenta con 36 gerencias modulares ubicadas en diversas zonas del Distrito Federal, que son las encargadas de prestar directamente el servicio. Cada gerencia se integra por áreas de administración, finanzas, técnica y de operación. Los trabajadores de esta empresa se rigen por el apartado "B" del artículo 123 constitucional, según decreto del 19 de febrero de 1982.

El promedio de unidades en servicio es de 5 646 autobuses de lunes a viernes y de 2 581 sábados y domingos. En 1984 fueron transportados 1 920 millones de pasajeros, lo que da un promedio global de 5 260 274 pasajeros por día.⁴³

El problema jurídico que se plantea es el que surge por la falta de una reglamentación adecuada, pues si bien el establecimiento de rutas y la operación del organismo descentralizado corresponde al director general y al Consejo de Administración, en el que se encuentran las altas autoridades del transporte del Distrito Federal, en lo relativo a la reglamentación del servicio y derechos de los usuarios existe una gran dispersión.

b. Autobuses urbanos

Por decreto del 18 de agosto de 1981 se creó el organismo público descentralizado denominado Autotransportes Urbanos de Pasajeros R-100. Dentro de los considerandos se señala que en aquel entonces el Departamento del Distrito Federal tenía intervenida la línea de autobuses "Lomas de Chapultepec-Reforma R-100", que se había venido manejando por la Unión de Permissionarios de Transporte de Pasajeros en camiones y autobuses en el Distrito Federal.

El problema que genera este decreto es que con anterioridad el servicio de autobuses urbanos se encontraba concesionado, y debido al fenómeno de monopolización que genera este tipo de prestación de servicios se dio lo que popularmente se conoce como el "pulpo camionero", el cual operaba con pérdidas y, cada vez más, lograba espacios de poder en la organización del transporte del Distrito Federal.

El proceso de la mal llamada municipalización del transporte en el

⁴³ *Anuario de Vialidad y Transporte, cit.*, nota 39, p. 39.

Distrito Federal se inicia con la creación de un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio. Y en una segunda fase por la revocación de las concesiones otorgadas a particulares, que se publicó el 30 de septiembre de 1981.

El patrimonio de este organismo fue formado con los bienes de los exconcesionarios. Fueron recibidos 6,300 autobuses, de los cuales 3,500 necesitaban reparación mayor. Existía una organización de 78 empresas formando 20 grupos, que operaban 534 rutas con sistemas administrativos diferentes y con un total aproximado de 20,000 trabajadores.

Una de las disposiciones que se relacionan con la prestación del servicio público de autotransporte urbano, es el Reglamento para el Servicio Público de Transporte de Pasajeros en el Distrito Federal que data de 1942 (*D.O.* de 14 de abril de 1942).

Consideramos que si se diera la actualización de esta disposición y se relaciona con la forma de organización del organismo público descentralizado Ruta 100 se lograría un uso más eficiente y seguro de este tipo de transporte, tomando en cuenta los principios jurídicos que debe contener este tipo de servicio público y que con anterioridad se analizaron.

c. Taxis

Los taxis mueven un promedio de 1 933,517 viajes-persona diarios. En la actualidad circulan en la ciudad de México un promedio de 110 mil taxis, de los cuales poco más de la mitad son colectivos.

Este tipo de medio de transporte tiene dos formas de prestar el servicio, los llamados taxis que son los que se prestan bajo el decreto que declara servicio público la actividad que consiste en el transporte de pasajeros en automóviles de alquiler sin itinerario fijo (*D. O.* de 13 de diciembre de 1951) y los llamados "colectivos" o "peseras" que son tolerados al no existir la declaratoria de que presten un servicio público y que su régimen jurídico se ampara bajo la forma de un permiso de ruta sin sustento legal alguno.

Los taxis autorizados con placas de servicio público, según datos de 1984, suman 56,790. Existen 195 sitios de taxis para los cuales hay una reglamentación especial.

Los "colectivos" se distribuyen en 108 rutas con 370 ramificaciones que cubren todos los puntos de concentración de pasaje. Cada ruta es autónoma y se rige por estatutos propios, que no siempre se respetan. La mayoría de las rutas se reúne en la coalición de Agrupaciones de

Taxistas, organismo que está considerado como el más importante del Valle de México, con 75,000 permisionarios.⁴⁴

Situaciones de hecho permiten tener una visión de la necesidad de dar una reglamentación específica para este tipo de transporte. Por un lado se encuentra la situación laboral de los operarios de las camionetas; en ocasiones ellos mismos son dueños del vehículo y, por lo tanto, no generan relación laboral alguna, pero en el caso de que los operarios sean contratados, a pesar de la legislación laboral y debido a la gran movilidad de estos trabajadores, no se les respetan sus derechos laborales. Normalmente para operar la camioneta les es exigida una fianza y en caso de accidente ésta cubre normalmente los daños materiales pero nunca los daños que pueda sufrir el chofer.

La fianza también cubre las reparaciones mecánicas de la camioneta y generalmente sirve para pagar este tipo de gastos, es decir, es dinero que nunca vuelve a ver el trabajador, el cual tiene que pagar por trabajar.

Otra situación irregular es la que se genera por la indefinición del pago de cuotas a las diferentes uniones o agrupaciones de permisionarios. En ocasiones se entregan recibos de pagos semanales que fluctúan en 2,500 pesos, para gastos de gestoría legal en caso de accidente y servicio de grúa. Sin embargo, también se dice que esta cuota cubre el autofinanciamiento para el cambio de unidad por microbús, o en su caso para la compra de otra unidad, por supuesto que esto no se indica en el recibo.

Otro problema que surge en este tipo de servicio es la forma de uso de la ruta o los pagos que deben realizarse para tener derecho a la explotación de la misma. Actualmente el derecho de uso de ruta, si así puede ser denominado, va de un millón de pesos a cinco millones dependiendo de la ruta, este pago se realiza para la obtención de placas de circulación y el permiso que parece ser no rebasa la cantidad de trescientos mil pesos, el resto se paga a la unión y a los gestores que se encargan de obtener el permiso y realizar los trámites correspondientes.

Una vez que se tiene el "permiso" es necesario pagar por día al checador de ruta, normalmente se le dan entre doscientos y quinientos pesos diarios por checador, por turno, para que éste lleve un supuesto registro de viajes. El costo diario de este servicio es alto y nunca se recibe comprobante de este pago.

⁴⁴ Monje, Raúl, "Con los peseros, los empresarios del transporte están de regreso", *Proceso*, núm. 555, 22 de junio de 1987, p. 17.

En la actualidad ha habido un movimiento por parte de las autoridades del Instituto Mexicano del Seguro Social para incorporar al régimen del seguro social a los trabajadores que otorgan este tipo de servicio; sin embargo, la incorporación tiene una serie de obstáculos, ya que es necesario dar legalidad al contrato de prestación de servicios o considerarlo contrato de trabajo. Las consecuencias de ello serán en el sentido de aclarar quiénes serán los obligados al pago de las cuotas obrero-patronales y a qué tipo de prestaciones tendrán derecho.

Un problema surge en el régimen de las incapacidades de los trabajadores, en el caso de que ellos mismos sean dueños de la unidad.

Otro tipo de problemas surgen por el vehículo que presta el servicio y el mantenimiento del mismo, así como el régimen del seguro del pasajero y el sistema de responsabilidad en caso de accidente.

Todo este tipo de situaciones de hecho, pueden ser objeto de una reglamentación especial; si bien se dice que el establecerla sería difícil debido a una serie de intereses creados en este sector por las agrupaciones que existen y las ganancias que se obtienen, consideramos que si se llega a una concertación con estos sectores y se les hace ver que tal vez dentro de un sistema de legalidad estas "ganancias" no serán afectadas sino que servirán de apoyo para crear una mejor organización que respete los derechos del operario, asegure la vida de los usuarios y permita un servicio más eficiente, la reglamentación puede ser en este aspecto una herramienta de solución.

En la situación actual es imposible pensar que dentro de este tipo de prestación de servicio pueda articularse ninguna medida que tenga por objeto el ahorro o la conservación de energía, por lo que en este sentido también urge establecer la organización a través de la reglamentación en la cual puedan quedar insertos estos criterios.

d. Tranvías y trolebuses

La primera vía de tranvía eléctrico que se inauguró en la ciudad de México fue la del centro de la ciudad de Tacubaya, en 1900. El servicio era prestado por la Compañía de Ferrocarriles del Distrito Federal, que en 1901 pasó a ser la Compañía Limitada de Tranvías de México, y que en 1907 se convirtió en la Compañía de Tranvías de México.

Por problemas laborales que derivaron en una huelga en 1945, el gobierno se vio obligado a intervenir los bienes destinados a la prestación del servicio público. Debido a que surgieron en aquel entonces problemas legales, en razón de que esta ocupación se consideró atentatoria a la

propiedad privada, con fecha 27 de diciembre de 1945 fue publicado el decreto que dispone que se levante la ocupación administrativa de los bienes muebles e inmuebles pertenecientes a la Compañía de Tranvías de México, S.A.

Los problemas continuaron y fue necesario volver a la ocupación, mediante decreto del 2 de enero de 1946; el 31 de diciembre del mismo año fue decretada la creación de la institución descentralizada Transportes Eléctricos del Distrito Federal. En 1952 dicho organismo adquirió todos los bienes de las empresas Ferrocarriles del Distrito Federal, Compañía Limitada de Tranvías de México y Compañía de Tranvías de México, S.A. El 30 de diciembre de 1955, consolidada esta acción, se expidió la Ley de la Institución Descentralizada de Servicio Público "Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal" (D. O. de 4 de enero de 1956).

La encargada de la organización de este tipo de transporte es la Comisión de Vialidad y Transporte COVITUR, quien tiene a su cargo crear la infraestructura para la operación y funcionamiento del Servicio de Transportes Eléctricos. Otras de sus funciones son: vigilar la obra civil y electromecánica del Servicio de Transportes Eléctricos, que deberá realizarse de acuerdo con los programas autorizados; elaborar, ejecutar y supervisar planes y proyectos para la construcción de las instalaciones requeridas por el Servicio de Transportes Eléctricos.

1) *Trolebuses*

Este tipo de transporte ha sido impulsado por el Departamento del Distrito Federal aprovechando los ejes viales. El total de pasajeros transportados en 1984 fue del orden de 557,040 diarios.

Este tipo de transporte ha ido desapareciendo de sus rutas tradicionales debido a la superposición de medios de transporte; sin embargo, se ha tendido a su modernización y a la articulación de nuevas rutas. En total existen diez rutas antiguas y 4 rutas nuevas que suman 115.7 km.

Los trolebuses aparecen como una gran alternativa para la solución del problema de ahorro y conservación de energía. No sabemos las causas por las que no sea este tipo de transporte el prioritario, ya que su costo, su fácil movilidad y su infraestructura y mantenimiento, parecen hacerlo el mejor, inclusive que el Metro.

Es obvio que si se analiza la oferta de este servicio, al tener únicamente trece rutas, no puede satisfacer la misma demanda que otro tipo

de medios de transporte, y tal vez sea este promedio el que ha evitado que se tomen decisiones para su desarrollo.

2) *Tranvías*

En la actualidad este tipo de transporte sufre una etapa de transformación. Las rutas originales han sido utilizadas para hacer el trazado urbano de vialidad de vehículos y en ocasiones, como es el caso de la calzada de Tlalpan, ha sido la base para líneas del Metro.

Por ello ha sido necesario crear nuevas alternativas para este tipo de transporte; y una de ellas es el llamado tren ligero. El servicio de tranvías que venía operando de Taxqueña-Xochimilco y Taxqueña-Tlalpan, con una longitud de 43 km. y treinta unidades en operación, fue suspendido para dar lugar al tren ligero.

Las características de este tren son: capacidad de 10 mil a 35 mil personas/hora/sentido; protecciones laterales a lo largo de la ruta; paradas distanciadas a 750 mts.; un mínimo de cruces viales a nivel; pasos peatonales para acceso a los paraderos; nuevo sistema de semáforos en los cruces.

Otro tipo de sistema que empieza a construirse es el llamado "metro ligero", que es un sistema de capacidad intermedia, no contaminante; se ha iniciado su construcción en el corredor Zaragoza, en el tramo comprendido entre la estación Santa Marta y la estación Pantitlán del Metro.

Este tipo de transporte puede ser la solución para el ahorro de energía; sin embargo, la situación topográfica de la ciudad y la forma en que avanza la mancha urbana no permiten su desarrollo total. Tal vez puede ser una solución para tramos cortos y para la satisfacción de demanda local en ciertas zonas de la ciudad.

V. MODALIDADES DE LA JORNADA DE TRABAJO PARA EL AHORRO DE ENERGÍA

1. *Condiciones de trabajo*

A. *Concepto*

La determinación de los principios normativos de las relaciones entre capital y trabajo, se encuentran reguladas jurídicamente por la Ley Federal del Trabajo, partiendo desde luego de la Constitución general.

El apartado que hace alusión a este respecto es el denominado "Condiciones de trabajo". En éste se determinan las obligaciones de las partes en la relación laboral.

En tal sentido, Mario de la Cueva indica: Entendemos por condiciones de trabajo las normas que fijan los requisitos para la defensa de la salud y la vida de los trabajadores en los establecimientos y lugares de trabajo y las que determinan las prestaciones que deben percibir los hombres por su trabajo.

Resulta, pues, que la evolución de las relaciones de trabajo, los sistemas de explotación, han sido regulados y se han visto atemperados al establecer un número de garantías para el trabajador.

Las formas de fijación de las condiciones de trabajo, de conformidad a la jerarquía de las normas laborales, parten de la Constitución, los tratados internacionales y la ley; en ellas se establecen las condiciones estatales e internacionales mínimas sobre las que deben determinarse las condiciones de trabajo concretas para cada trabajador, empresa o establecimiento.

Ahora bien, el derecho laboral mexicano contempla tres sistemas básicos:

a) De fijación especial, por acuerdo entre el trabajador y patrón, para cada relación individual de trabajo. Esta forma de fijación se presenta con mayor frecuencia en la pequeña y en la mediana industria, y en algunas actividades especiales, como el servicio doméstico, que es el terreno donde se impone todavía la voluntad del patrón, por falta de organismos sindicales.

b) De fijación en los contratos colectivos, donde se igualan las fuerzas del trabajo y del capital, teniendo como fin la superación constante de las condiciones de trabajo.

c) La tercera forma, según explicación del propio Mario de la Cueva, constituye un arma más en las manos de los trabajadores, en el caso de huelga cuando ésta no termina victoriosamente o no conviene a los trabajadores suspender las labores. En estos casos se puede solicitar la intervención de la Junta de Conciliación y Arbitraje.

Las condiciones de trabajo se refieren a aquellos aspectos más importantes que integran el objeto de la relación laboral, incluyendo el orden de la ley; pueden mencionarse los siguientes: *a.* jornada de trabajo; *b.* días de trabajo; *c.* vacaciones; *d.* salario; *e.* participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas.

Estos aspectos involucran cuatro bienes jurídicos:

1) La contratación por tiempo en obra determinada impulsa una condición o modalidad en la prestación del servicio, propia de la estabilidad en el trabajo.

2) El medio ambiente de trabajo y las prácticas realizadas por los patrones son, a no dudar, condiciones o modalidades íntimamente vinculadas con la protección de la salud, la integridad física y mental, y la vida del trabajador.

3) El salario, las normas protectoras del mismo y las prestaciones adicionales como el aguinaldo, la prima dominical, la prima vacacional y otros, son modalidades o condiciones propias de un ingreso razonable.

4) Por último, la capacitación y el adiestramiento también constituyen modalidades o condiciones de trabajo.

Como puede observarse, los bienes jurídicos titulados no sólo garantizan un mínimo de derechos para los trabajadores, además prevén un desarrollo integral. Estos mínimos aludidos deberán cambiar siempre con la finalidad de que los mismos procuren mejoras para la clase trabajadora.

Cabría agregar que dichas mejoras se reflejarán forzosamente en toda la sociedad. Por ello la modificación de las condiciones de trabajo podrá realizarse por necesidades sociales.

Las grandes ciudades de los Estados contemporáneos, obligan pues a una modificación de tales condiciones. Es decir, los bienes jurídicos tutelados, en realidad sólo quedan garantizados en el papel de la ley, de ninguna manera la jornada de trabajo y el salario mínimo permiten ese desarrollo integral del hombre trabajador y, menos aún, la armonía de la sociedad.

Desempleo, subempleo, delincuencia, analfabetismo, carencia de servicios públicos apropiados, etcétera, son consecuencias del crecimiento desmesurado de las grandes ciudades, y esto lo vinculamos con las condiciones de trabajo, toda vez que la ley de la oferta y la demanda sigue normando las relaciones laborales; esto es, que a mayor número de habitantes en una ciudad, menor número de empleos, lo cual implica que el patrón se encuentra en posibilidades de emplear a aquellos trabajadores que se someten a sus condiciones.

Tales circunstancias implican una explotación sin freno y un sistema económico cada vez más injusto, las grandes ciudades seguirán siendo con estas canonjías el lugar ideal para el establecimiento de sus empresas. Prueba de ello es que en nuestro país el campo resulta poco atractivo para los trabajadores y la concentración poblacional se ha venido dando en menos de cincuenta años en tan sólo diez ciudades.

Sin embargo, no faltarán quienes con cierta inocencia tratan de voltear los ojos a las autoridades; éstas tienen grandes cargas de trabajo y

nunca alcanzan a "visitar" las empresas en las cuales las condiciones de trabajo resultan deplorables.

Resulta de este marco que la propia sobrepoblación también implicará un desgaste lamentable y penoso de energía, tanto de hombres como de máquinas.

Nuestra tarea en el ámbito de la relación laboral y muy concretamente en el rubro de las condiciones de trabajo tiende a señalar la necesidad vital de la modificación de las mencionadas condiciones, sobre todo, del apartado jornada de trabajo.

Esto nos lleva al siguiente comentario doctrinal sobre la modificación de las condiciones de trabajo, al análisis mismo de la jornada laboral, y de esta forma a poder señalar la posibilidad y procedimiento para establecer la jornada escalonada de trabajo.

B. Modificación de las condiciones de trabajo

Para hablar de la necesidad de modificar las condiciones de trabajo, hay que partir de lo dicho por Mario de la Cueva: "Las condiciones de trabajo no sólo pueden, sino que deben superarse permanentemente para beneficio de los hombres, porque siempre crecerán las necesidades y las aspiraciones humanas."

La procedencia de modificación implica que las condiciones sean siempre mejoradas; sería aberrante pensar siquiera en una modificación que ostente retroceder lo ya alcanzado por la clase trabajadora.

La modificación de las condiciones de trabajo no podrá ir más allá de los límites reconocidos en la Constitución y en la LFT.

Al efecto, se desprende del artículo 5º de dicha Ley que, al ser sus disposiciones de orden público, no producirá efecto legal, no impedirá el goce y el ejercicio de los derechos, sea escrita o verbal, la estipulación que establezca:

- I. Trabajos para niños menores de 14 años.
- II. Una jornada mayor que la permitida por la Ley.
- III. Una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva, dada la importancia del trabajo a juicio de la Junta de Conciliación y Arbitraje.
- IV. Horas extraordinarias de trabajo para los menores de 16 años.
- V. Un salario superior al mínimo.
- VI. Un salario que no sea remunerador, a juicio de la Junta de Conciliación y Arbitraje.

- VII. Un plazo mayor de una semana para el pago de los salarios a los obreros.
- VIII. Un lugar de recreo, fonda, cantina, café, taberna o tienda para efectuar el pago de los salarios, siempre que no se trate de trabajadores de esos establecimientos.
- IX. Las obligaciones directas o indirectas para obtener artículos de consumo en tienda o lugar determinado.
- X. La facultad del patrón de retener el salario por concepto de multa.
- XI. Un salario menor que el que pague a otro trabajador en la misma empresa o establecimiento por trabajo de igual eficiencia, en la misma clase de trabajo o igual jornada, por consideración de edad, sexo o nacionalidad.
- XII. Trabajo nocturno industrial o el trabajo después de las veintidós horas, para menores de 16 años.
- XIII. Renuncia por parte del trabajador de cualquiera de los derechos o prerrogativas consagradas en las Normas de Trabajo.

Las condiciones de trabajo pactadas expresa o tácitamente que contratarían a las mencionadas prevenciones de esta Ley, son nulas de pleno derecho y se entienden sustituidas por las disposiciones de la misma.

La modificación de las condiciones de trabajo se alcanzan por varias formas:

- a) La modificación operada por el empresario en beneficio de los trabajadores, lo que ocurre por actos cada vez más raros de filantropía.
- b) La modificación de los contratos colectivos, ya por acuerdo de los sindicatos con los patrones, bien por laudo de la Junta de Conciliación y Arbitraje.
- c) Por acuerdo entre el trabajador y el patrón. Esta posibilidad se encuentra reconocida en el artículo 57 de la Ley Federal del Trabajo, que expresa que "el trabajador podrá solicitar de la Junta de Conciliación y Arbitraje la modificación de las condiciones de trabajo cuando el salario no sea remunerador o sea excesiva la jornada de trabajo o concurran circunstancias económicas que la justifiquen".

De llegar a un acuerdo, su validez dependerá de la aprobación por la Junta de Conciliación y Arbitraje, la que dará su aprobación siempre que no contenga una renuncia de los derechos de los trabajadores.

Sobre este aspecto dudamos mucho de que el patrón someta a consideración de la junta la intención de modificación. Por tanto la modi-

ficación en las relaciones individuales se da en forma metacontractual y su beneficio sólo opera en favor del patrón.

Para que la modificación realmente sea benéfica para los trabajadores, será pertinente su negociación colectiva. Los sindicatos tienen medios suficientes para luchar con mayor fuerza para que los beneficios sociales sean cada vez mayores y sobre bases más justas.

¿Será procedente la modificación de la jornada de trabajo?

¿Será posible establecer en nuestro sistema jurídico una jornada de trabajo?

Ambas interrogantes serán respondidas después de analizar los aspectos jurídicos fundamentales de la jornada de trabajo.

2. Jornada de trabajo

A. Noción de jornada de trabajo

La reglamentación jurídica de la jornada de trabajo está encaminada, por una parte, a garantizar el aprovechamiento completo y racional del tiempo de trabajo y, por otra, a asegurar al trabajador el tiempo necesario para el descanso, para poder participar en la vida social, política y cultural, así como para elevar su calificación en la producción.

Estos aspectos han sido los más relevantes en la consideración del trabajador como ser humano, la prevención y el apoyo para que el hombre alcance un desarrollo pleno. Sin embargo, el reconocimiento de ciertos límites a la prestación de un servicio, es decir, la regulación jurídica de la jornada requirió hasta de derramamientos de sangre, evolucionando al grado en que el hombre tenga posibilidades reales de aspirar a la cultura. Esto último, sabemos bien aún no es un logro universal, y prueba de ello son los llamados países del Tercer Mundo. Donde la mano de obra, abundante y barata, permite la explotación de los trabajadores en su más amplio sentido, estableciendo jornadas de trabajo excesivas e inhumanas. Aunque el hecho de que el trabajador tenga que trasladarse a los centros de trabajo, habiendo distancias de dos, tres o hasta más horas, con un desgaste exagerado de energéticos; e indudablemente, el hombre termina "ahogado" de su labor contando tan sólo con escasas horas para su descanso.

La garantía de una jornada mínima implica toda una evolución en el desarrollo de los sistemas económicos. Los países altamente desarrollados han optado por reducir las jornadas laborales, dando mayor tiempo para el descanso, la recreación y la calidad de sus productos; dismi-

nuyendo el desgaste innecesario de energéticos por los traslados de sus trabajadores. Aunado a lo dicho, encontramos niveles de vida más altos y personas con mayor conciencia que coadyuvan por sí solas al ahorro referido.

La jornada de trabajo, delimitada en su duración, viene a representar nada menos que una doble limitación para el patrono, ya que al recibir la actividad del trabajador, aquél no podrá orientarla sino dentro de la esfera de la finalidad del beneficio, ya sea industrial, comercial, etcétera, y la segunda limitación a ese poder de sujeción del patrono frente a sus empleados, es la de no poderle exigir que su trabajo vaya más allá del límite de la jornada.

Surge para el trabajador la responsabilidad de brindar toda su capacidad en el tiempo que está entregando su actividad en beneficio remunerado del patrono.

Para él aparecen también sus limitaciones: dedicar el tiempo de su compromiso y durante él, sólo podrá concretarse a lo indicado por su empleador.

La fracción III del artículo 143, establece como obligación de los trabajadores: "Desempeñar el servicio bajo la dirección del patrón o de su representante, a cuya autoridad estarán subordinados en todo lo concerniente al trabajo." Y la fracción IV del mismo artículo señala el deber de "Ejecutar el trabajo con la intensidad, cuidado y esmero apropiados y en la forma, tiempo y lugar convenidos".

La jornada se iniciará cuando convengan las partes que el trabajador comience a estar a disposición del patrón para prestar su trabajo y terminará cuando deje de estar a su disposición con el mismo fin.

"En este orden de ideas, salvo pacto en contrario, no forma parte de la jornada el tiempo que emplea el trabajador para transportarse de su domicilio al trabajo y viceversa, no, por ejemplo el tiempo empleado para bañarse en las instalaciones de la empresa."

La importancia de tal comentario radica en que el trabajador sólo estará sujeto a la disposición del patrón en el tiempo estrictamente señalado para la prestación de un servicio.

Mas es necesario agregar que desde el momento mismo en que el trabajador se desplaza a la empresa, va implícita la finalidad de laborar, complementándose entonces el trabajo desde ese mismo momento.

Esto nos hace pensar que los elementos y el tiempo que usa el trabajador en torno a la prestación del servicio personal subordinado, convengan a la misma finalidad, debiendo considerarse como "parte proporcional" de la jornada. Como ejemplo, en relación a los elementos

que rodean a la jornada, ubicamos la actividad docente, donde el profesor no sólo presta su servicio durante el tiempo que dura su clase; debería considerarse un "tiempo proporcional" implícito el de la preparación de la clase. Resulta obvio que con esto las horas consideradas como jornada de trabajo aumentan, lo cual hará que aumente el salario. Pensamos que así también aumentará la calidad del servicio que se preste.

Sin embargo, la tradición, la doctrina y sobre todo la posibilidad para el patrón de pagar lo menos posible, han hecho de la jornada de trabajo un concepto hermético, pues la Ley Federal del Trabajo la define en su artículo 58 como "el tiempo durante el cual el trabajador está a disposición del patrón para prestar su trabajo".

Por lo tanto, el concepto de jornada debe ser replanteado, para que exista la posibilidad de que, sin que los patronos tengan ventaja, los trabajadores propongan alternativas en torno al tiempo en que prestan sus servicios.

B. Clasificación de las jornadas

El desgaste del individuo al momento en que se lleva a cabo la prestación de los servicios, varía en relación a la duración de la jornada, a las horas en que se preste y a las condiciones laborales. Una persona que labora durante el día tiene mayor posibilidad de recuperación por la noche y puede laborar más horas. El trabajador nocturno sufre un mayor desgaste y, por tanto, debe ser empleado menos horas para que pueda recuperar sus fuerzas durante el día.

La duración de las jornadas cambia, según la opinión de Néstor de Buen, atendiendo a las horas del día que comprende, a la edad, al sexo y a la especialidad de los trabajadores, a condición de ser normal o extraordinaria.

Considerando lo anterior, y a fin de evitar un desgaste excesivo de energía, por las aglomeraciones provocadas en el día debido a que la mayor parte de las actividades económicas se realizan exclusivamente durante él, podríamos añadir dentro de las sugerencias para el ahorro de energía no sólo fomentar la jornada escalonada, sino también, entre otras, impulsar e implantar que un mayor número de actividades puedan desarrollarse en los lapsos de las jornadas llamadas mixta y nocturna.

Este fomento puede ser propiciado por la participación del propio gobierno conjuntamente con las organizaciones obreras y patronales, permitiendo una mejora de las condiciones de trabajo para los que laboren

en estas jornadas; es decir, muy especialmente a la empresa le interesan los estímulos sociales y al trabajador mejoras salariales y, en general, mayores prestaciones.

La Constitución, en las fracciones I y II del artículo 123, distingue entre jornada de ocho horas y nocturna de siete, pero no determina ni el principio ni el fin de cada una, lo que ha permitido cierta flexibilidad y la creación de la jornada mixta.

El tiempo de duración de esta última se fijó en el artículo 61 de la LFT en siete horas y media, y su creación brotó de una necesidad en todas aquellas empresas de trabajo continuo, porque entre los turnos de la mañana y de la noche tiene que colocarse un turno mixto.

Por último, Néstor de Buen enuncia las diversas especies de jornada señaladas en nuestra legislación laboral.

a) Jornada diurna. Es la comprendida entre las seis y veinte horas (artículo 60). El máximo legal de duración es de ocho horas (artículo 61).

b) Jornada mixta. Comprende periodos de las jornadas diurna y nocturna, siempre que el lapso nocturno sea menor de tres horas y media. Si comprende tres y media o más, se refutará jornada nocturna (artículo 60). Su duración máxima es de siete horas y media (artículo 61).

c) Jornada nocturna. Sus límites son las veinte y las seis horas (artículo 60) y tiene una duración máxima de siete horas (artículo 61).

d) Jornada reducida. Los menores de dieciséis años no pueden trabajar más de seis horas diarias (artículo 177).

e) Jornada especial. Si el principio constitucional consigna la duración máxima de la jornada diaria, la ley permite una jornada diaria mayor si con ello se consigue el reposo del sábado en la tarde o cualquier otra modalidad equivalente (artículo 59). Es dudosa la constitucionalidad del precepto pero indiscutible la bondad de la solución. En realidad, con base en esa disposición se ha logrado integrar jornadas acumuladas que resultan indispensables en determinado tipo de servicios.

f) Jornada ilimitada. Parece poco congruente con los principios constitucionales el aceptar que pueda haber jornada ilimitada. Sin embargo, respecto de los trabajadores domésticos la ley sólo exige (artículo 333) que disfruten de reposos suficientes para tomar sus alimentos y descansar durante la noche.

g) Jornada extraordinaria. De acuerdo al concepto del artículo 66, la jornada extraordinaria es la que se prolonga más allá de sus límites legales por circunstancias excepcionales. No podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces en una semana (artículo 66).

h) Jornada emergente. Calificamos así a la que cumple el trabajador más allá del límite ordinario, en los casos de siniestro o riesgo inminente en que peligre la vida del trabajador, de sus compañeros o del patrón, o la existencia misma de la empresa (artículo 65).

i) Jornada continua. La Ley no la define, aunque la menciona en el artículo 63, a propósito del descanso de media hora. En realidad es un concepto que expresa la idea de que desde la hora en que se inicia la jornada y aquella en que concluye, el trabajador se encuentra a disposición del patrón. Continuo no significa aquí ininterrumpido, ya que el trabajador tendría derecho a un descanso de media hora, por lo menos.

j) Jornada discontinua. Su característica principal es la interrupción de tal manera que el trabajador pueda, libremente, disponer del tiempo intermedio. Implica dos momentos diferentes de iniciación de jornada. Como vimos a propósito de las causas de rescisión de la relación de trabajo imputables al trabajador, éste incurrirá en falta injustificada si omite presentarse en cualquiera de las partes en que se divide su jornada.

Es menester hacer hincapié en la jornada especial, establecida en el artículo 59 de la LFT, señalando en su párrafo segundo que: "Los trabajadores y el patrón podrán repartir las horas de trabajo, a fin de permitir a los primeros el reposo del sábado en la tarde o cualquier modalidad equivalente".

Como señala Néstor de Buen, creemos también que es dudosa la constitucionalidad de este precepto, ya que si por una parte la Constitución expresa que la duración de la jornada máxima es de ocho horas (artículo 123, apartado A, fracción I), por otra la ley laboral permite que el trabajador y el patrón repartan las horas de trabajo a fin de que sea posible el reposo del sábado o "cualquier modalidad equivalente", llegando al grado, ambas partes, en que establecen jornadas de trabajo acumuladas, o sea, jornadas diarias superiores a ocho horas, incluso hasta de 24 horas continuas de trabajo, pero sin rebasar el máximo de las cuarenta y ocho horas de trabajo a la semana.

Cabe destacar que al hacer referencia la Ley a "cualquier modalidad equivalente", partiendo de que la jornada no podrá ser superior a cuarenta y ocho horas por semana, es posible establecer aumentos de horas diarias para tener más días de descanso, por ejemplo veinticuatro de trabajo por cuarenta y ocho de descanso; según tal concepto sería procedente un pacto entre el trabajador y el patrón para aumentar la jornada diaria, es decir, trabajar doce horas diarias para que la semana laboral fuese de cuatro días, descansando tres. Sin embargo, no debe ol-

vidarse que el establecimiento de la jornada máxima de ocho horas se inspiró y llegó a tal conclusión por la concepción de que de ninguna manera las jornadas de trabajo deberán ser "excesivas e inhumanas".

El establecimiento de una jornada laboral de cuarenta y ocho horas a la semana y cuatro días, resultaría, definitivamente "excesiva e inhumana" y, por tanto, violatoria del artículo 5º, fracción III, de la LFT.

Por ello, para implantar una semana laboral de cuarenta y ocho horas en cuatro días laborales, deberá hacerse trabajando doce horas y descansando veinticuatro.

Este tipo de jornadas no pueden ser establecidas en cualquier área, además de que su establecimiento traería grandes repercusiones sociales.

C. Reducción de la jornada

La acumulación de la jornada, partiendo de la facultad otorgada por la Ley para establecer una jornada especial, implicaría grandes trastornos sociales y repercusiones sobre la producción, pues al establecer un mayor número de horas la cantidad y la calidad de la producción se verían disminuidas.

Si con tales medidas se pretende en realidad procurar mayor tiempo de descanso para el trabajador con la misma cantidad y calidad de producción, creemos más viable la reducción de la jornada.

Esto, desde luego, trae consigo grandes aspectos que para muchos serían favorables, y para otros tal vez hasta de retroceso.

La evolución de una sociedad debe basarse en la libertad y en la igualdad de los hombres, coadyuvando todo el conjunto social a que todos alcancen los medios suficientes para ser "realmente" libres y, de tal manera, iguales.

Javier Patiño Camarena, explica que:

Los representantes patronales, al debatir sobre la reducción de la jornada laboral, afirman que dicha medida traerá consigo un proceso inflacionario, disminución de la productividad, aumento de precios, menor poder competitivo en el extranjero, reducción del poder adquisitivo de los propios trabajadores ya que el descanso aumenta los gastos y por lo mismo, los obreros con salarios reducidos se verán frustrados por no poder disponer de su tiempo libre.

Consideran que una reducción de la duración de trabajo, no podrá llevarse a cabo en tanto subsista la penuria de mano de obra explotada. Por otra parte, señalan que la reducción contribuirá a aumentar

las cargas financieras de las empresas en el momento en que la competencia económica internacional se hace cada vez más difícil.

La tradición capitalista siempre ha sostenido y pretendido una utilidad desmesurada, aun en contra de cualquier cosa, expresándose en el aumento de ganancia-producción, a cambio de la remuneración más baja y mayores jornadas.

La lucha de clases, historia misma del desarrollo económico y social, ha pugnado en sus fundamentos por la reducción de la jornada de trabajo.

De tal suerte, hoy en día se ha podido comprobar que la fatiga entorpece la actividad y llega a provocar el agotamiento, propiciando los accidentes de trabajo, que pueden incrementarse al término de las jornadas. Además, la fatiga prolongada disminuye las defensas del trabajador y facilita las enfermedades. Por otra parte, desde el punto de vista económico, la jornada prolongada mengua el rendimiento del trabajador, lo que afecta seriamente el volumen y la calidad de la producción, esto es, su productividad.

En la actualidad, por el progreso conseguido en la producción, los problemas derivados del paro y las facilidades de la mecanización, se tiende a reducir las horas de trabajo, aumentando, por el contrario, las dedicadas al ocio y la cultura.

El establecimiento de una jornada de siete y seis horas es uno de los importantes escalones en la cadena de medidas supeditadas a un objetivo fundamental: el aumento constante del bienestar material y del nivel cultural de los trabajadores. La reducción de la jornada, teniendo en cuenta el alivio del trabajador, deja tiempo libre para el descanso y el desarrollo cultural. En fin de cuentas, ello responde a los intereses del pueblo, de su economía.

La reducción de la jornada coadyuvará a la elevación del nivel cultural y técnico de los obreros, ya que brindará tiempo para el estudio.

Es importante dejar bien destacado que la puesta en práctica de la jornada reducida de trabajo deberá realizarse sin menoscabo alguno del salario.

Este tipo de medidas implican calificativos que van desde "utopías" hasta "revoluciones".

Sobre todo en los países subdesarrollados, el capital no ve en el trabajador más que un elemento, una materia en la producción.

Sin embargo, este tipo de medidas han sido ya aceptadas en países desarrollados, los cuales iniciaron analizando situaciones concretas. Así

por ejemplo, la jornada de trabajo de siete y seis horas debe establecerse en algunas clases de trabajos del subsuelo, en empresas químicas, en fábricas textiles. También se ha establecido en diversas categorías de trabajadores intelectuales: profesores de los centros de enseñanza superior y media, y varias categorías de trabajadores de la medicina.

La medida no es fácil de aceptar, se requiere de un desarrollo íntegro de la sociedad, pero no podemos ser por siempre países subdesarrollados. Hay que luchar porque los factores de la producción, capital y trabajo, se integren como un verdadero binomio.

3. *El horario flexible*

A. *El horario flexible como opción*

Dentro de las opciones planteadas en torno a la jornada de trabajo y el ahorro de energía, encontramos el horario flexible. Este tema ha sido ampliamente descrito por Gabriel Alférez Callejón, quien señala sus ventajas e inconvenientes, así como ejemplos para su instalación.

El horario flexible, flotante, móvil, variable, libre o a la carta —nombres todos con los que es conocido, aunque la denominación más frecuente es la primera—, constituye una idea sencilla.

Actualmente lo han implantado en Alemania más de 30,000 empresas; en Francia lo han establecido unas 20,000 industrias y compañías; en Japón y los Estados Unidos de América del Norte es donde más se ha extendido, con un éxito notable.

La rigidez de los horarios laborales, explica Williams Yossin, implica en los tiempos estrechadamente organizados e impuestos, que el individuo pierda el gusto por la libertad y responsabilidad personal, limitan su sociabilidad y originan un mal aprovechamiento de la actividad laboral.

La rigidez ocasiona graves inconvenientes especialmente si coinciden el horario mercantil o de comercio, el fabril o industrial y el administrativo de las oficinas públicas.

Entre estos inconvenientes se pueden citar las aglomeraciones a la entrada y salida del trabajo, la congestión de los transportes en las llamadas horas punta, la dificultad de atender asuntos particulares, urgentes o imprescindibles, como pueden ser el realizar compras, acudir a la consulta del médico, llevar a los niños al colegio, cumplir obligaciones sociales e incluso practicar el deporte o realizar actividades culturales o de otro orden similar.

Todo ello da lugar a dejar desatendidas auténticas necesidades de variada índole o genera un ausentismo laboral con simulación de enfermedades, tolerancia complaciente de los superiores a los que hay que pedir permiso y que conceden a unos y niegan a otros según la amistad o simpatía o simplemente con criterios de pura arbitrariedad, por capricho y sin fundamentos objetivos, perjudicando al mismo tiempo a los compañeros que ven aumentada su carga de trabajo con la del empleado ausente, sobre todo si se trata de personas con tendencia al abuso o al comportamiento irresponsable.

El horario flexible se puede definir

como la organización de la jornada laboral de forma que los obreros, empleados o funcionarios puedan elegir el momento de entrar y salir a su trabajo y ausentarse del mismo siempre que desarrollen su actividad durante el tiempo establecido, bien diariamente, semanal o mensualmente, sin que su conducta perjudique los intereses y fines de la empresa u organismo público en que presten sus servicios ni causen daño alguno a los otros compañeros de la entidad o al público que tiene que realizar gestiones cerca de los mismos.

Se trata verdaderamente de una exigencia de la mejora de la calidad de vida en la sociedad y constituye con frecuencia una reivindicación perentoria y prioritaria de los sindicatos.

El ideal es que la prestación de su actividad por el empleado a la empresa no se contabilice diariamente, sino semanal, mensual y hasta anualmente, de modo que cada asalariado pueda elegir su tiempo de trabajo, adaptándolo a su sistema de vida e incluso a sus gustos y preferencias, de tal modo que pueda, si lo desea, tomarse unas cortas vacaciones cada tres meses, realizar una jornada única seguida, disfrutar unos prolongados fines de semana de viernes a lunes, trabajando en compensación algún tiempo más los restantes días de la semana, con objeto de cumplir con su cuota de tiempo laboral.

Esto nos lleva a considerar el horario laboral como totalmente libre, con tal de cumplir el número de horas correspondientes a la semana, al mes o al año. Cada empleado va al trabajo "cuando quiere" o en la época que quiere, con tal de que vaya saliendo el trabajo programado, para lo cual deberán ponerse de acuerdo unos obreros con otros cuando sus tareas estén relacionadas o sea preciso el trabajo en equipo. Llegando al punto en que cada trabajador o grupo de ellos tenga acceso a sus puestos de conformidad con los planes y programas acordados.

Habrán empresas que permitan a los obreros establecer el horario de trabajo que deseen, siempre que no se entorpezca la producción planificada.

En algunas empresas europeas la obligación de los empleados es trabajar ocho horas diarias, desde las seis a las veintidós, en la forma que cada uno desee, y con la posibilidad de transferir horas de un día a otro, dentro de dilatados periodos de tiempo fijados por la compañía de acuerdo con los trabajadores, a efectos de la consiguiente liquidación.

Una modalidad frecuente en fábricas francesas, es trabajar nueve horas diarias del lunes al jueves, el viernes sólo cuatro horas, y el sábado es libre, lo que equivale a cinco días de ocho horas, o sea, cuarenta horas semanales.

Tal tipo de horario flexible en que el empleado tiene "plena libertad" para elegir el que desee no es frecuente y aparece en la actualidad como una quimera, aunque probablemente podrá convertirse en realidad en un futuro no demasiado lejano.

Por el momento puede iniciarse con un sistema de "moderada libertad de elección", que es el tipo generalmente aceptado por las empresas y que ha conseguido mayor difusión en todos los países en que se ha introducido.

Es indudable que esta modalidad comparta la obligación de asistir todos los días al trabajo, pues otra cosa implicaría una especie de anarquía, pero en lugar de tener horas fijas de entrada y salida para todos, la jornada laboral se divide en dos fracciones: la parte principal llamada normalmente tiempo fijo o estable, en la que se exige la presencia de los empleados en sus puestos de trabajo, y una parte variable a voluntad de los trabajadores, pero igualmente computable, llamada tiempo libre o flexible, que comprende el principio o final de la referida jornada, en que el empleado puede elegir el momento en que prefiere realizar su también obligada prestación.

Esto implica establecer diversos márgenes de entrada y salida que fluctúan entre una y hasta tres horas, y el tiempo máximo de trabajo diario, entre tiempo flexible y obligado, que se suele fijar en diez horas.

La obligatoriedad de un tiempo fijo o estable no impedirá que cuando el empleado precise faltar un día completo o parte del citado tiempo obligado, pueda solicitarlo del jefe, quien lo concederá con más facilidad puesto que el tiempo de ausencia deberá ser compensado posteriormente o con tiempo disponible anterior.

El tiempo destinado al almuerzo puede ser un tiempo fijo o incluirse

en el tiempo flexible. En el primer caso suele fijarse en una hora o, como mínimo, cuarenta y cinco minutos.

La única exigencia de este sistema es que exista un control riguroso y preciso del tiempo trabajado por cada empleado.

No se trata de un horario diferente para las distintas clases de trabajadores, ni de un horario escalonado para los diversos grupos, aunque exigible a todos en cuanto el tiempo y momento de su prestación, sino de un horario común respecto a su duración, pero con una parte de tiempo fijo y otra de tiempo variable, a voluntad de cada empleado, el cual se contabiliza a todos de la misma manera.

Normalmente el horario flexible no supone una especie de anarquía en la que cada cual va cada día al trabajo a horas diferentes o se ausenta o falta totalmente cuando le apetece. Generalmente supone la elección de un tipo de horario que se mantiene con regularidad en cuanto a la hora de entrada, salida, etcétera —salvo excepciones— que normalmente se aproximan bastante al plan elegido. Verdaderamente se trata de nuevos horarios fijos, pero individualizados y adaptados a las circunstancias de cada empleado.

La elección por cada asalariado de su horario personal se traduce en la práctica en la transformación del anterior horario único en una gama variada, pero reducida, de horarios estables.

Puede que al principio se produzca un pequeño desajuste, pero en general la normalidad se restablece rápidamente. Después de un breve periodo de adaptación se conoce perfectamente la nueva situación creada. La gente se disciplina y la actividad del organismo mejora sensiblemente. Conforme se va ampliando el periodo flexible de este tipo de horario va aumentando el sentido de responsabilidad del personal en el cumplimiento de sus obligaciones. Y aunque su implantación haya sido recibida con recelo, sobre todo cuando la iniciativa partió de la empresa, generalmente es aceptado con adhesión creciente por parte del personal.

Se ha comprobado que la concesión a los empleados de la posibilidad de elegir su horario de trabajo ha incrementado el rendimiento y creado un clima más humano en las relaciones laborales tanto entre los compañeros como con los jefes, al armonizar mejor los intereses privados y profesionales de los trabajadores con los de la entidad o empresa que proporciona el empleo.

B. *Ventajas*

Entre las ventajas del horario flexible podemos citar las siguientes:

a. Para los empleados

— Facilita la armonización de los horarios comercial, fabril y administrativo.

— Hace más fluido el transporte colectivo al disminuir la aglomeración de las horas punta.

— Evita las colas de entrada y salida del personal a su puesto de trabajo, al no coincidir todos a la misma hora.

— Acomoda mejor el trabajo al propio temperamento o ritmo de vida, pues no todas las personas rinden lo mismo a iguales horas. Suprime la angustia del retraso.

— Facilita la coordinación del horario laboral de la mujer y del marido.

— Facilita el trabajo femenino.

— Permite armonizar los intereses privados en las obligaciones profesionales del empleado.

— Permite realizar, sin perjuicio de la labor encomendada ni servilismos a los jefes, actividades o gestiones privadas, como hacer compras en el comercio o mercado, acudir a la consulta del médico, llevar los hijos al colegio, practicar algún deporte, atender compromisos sociales, etcétera.

— Elimina la petición de permiso para poder ausentarse del trabajo en el tiempo flexible.

— Da mayor libertad para solicitar autorización con objeto de ausentarse en el tiempo fijo o estable.

— Permite acabar al día los trabajos, prolongando la jornada, con lo cual se acumula tiempo del que se podrá disponer posteriormente.

— Permite mayor concentración en el trabajo durante las horas en que suele haber menos personal en la oficina, sobre todo en tareas de estudio o reflexión.

— Permite prolongar el fin de semana.

— El empleado que lo desee puede seguir con el mismo horario que antes sin necesidad de hacer ninguna manifestación especial.

b. Para la empresa

- * Evita las faltas de puntualidad de los trabajadores.
- * Reduce el ausentismo laboral por simulación de falsas enfermedades o pretextos análogos.
- * Corrige abusos de empleados que habitualmente incumplen el horario laboral.
- * Elimina los retrasos autorizados o de cortesía.
- * Evita, igualmente, los permisos de complacencia no justificados concedidos por los jefes inmediatos.
- * Elimina el favoritismo de algunos jefes con el personal que es más amigo o le resulta más simpático.
- * Mejora las relaciones humanas en la empresa entre compañeros y con los jefes.
- * Facilita la mejor preparación del personal, puesto que el empleado ausente debe encargar a un compañero que desempeñe su cometido mientras falta.
- * Por la misma causa se estimula igualmente la delegación de atribuciones, que aumenta la formación y responsabilidad de los subordinados, que se encuentran así más vinculados a la empresa.
- * Aumenta el rendimiento y la productividad, puesto que la mayoría de los trabajadores procuran tener horas de crédito, en vez de horas debidas, para poder utilizarlas posteriormente a su conveniencia.
- * Disminuye las horas extras al incrementarse la producción de forma espontánea y natural.
- * Facilita la contratación de personal.
- * Se amplía el horario de la empresa, que puede repercutir incluso en el mejor servicio al público, ya que podrá ser atendido durante más tiempo si así se establece.
- * Hace más cómoda la utilización de los ascensores.
- * Evita la formación de colas a la entrada y salida del personal, comenzándose a trabajar más rápidamente y haciendo más fluido el transporte urbano.

En resumen, el horario flexible significa para los empleados libertad; para las empresas, armonía y paz social, y para todos utilidad y comodidad. Facilita el ocio, la cultura, la formación y el perfeccionamiento.

Ante tan evidentes ventajas resulta extraño que no sea más conocido y no se encuentre más extendido, tanto en la empresa privada como en la pública.

C. *Desventajas*

Frente a las manifiestas ventajas del horario flexible se han señalado también ciertos inconvenientes que, aun siendo ciertos, hay que considerar como mínimos, y algunos de ellos ni siquiera se pueden calificar de tales, sino que son más bien modalidades especiales de aplicación.

Entre dichos inconvenientes se suelen mencionar los que se indican a continuación:

-- Complica la organización. Realmente esto no es así. Indudablemente supone una nueva organización de la jornada laboral, pero la misma no es mucho más compleja. Como hemos dicho antes, el horario flexible no implica una anarquía del horario, sino que se traduce simplemente, de hecho, en el establecimiento de una reducida variedad de horarios fijos que en muchos aspectos resulta ventajosa, con lo que la pequeña complicación que pueda suponer queda ampliamente compensada con sus beneficiosos efectos. Aun con una amplia libertad, no se cambia cada día de horario.

— Supone algún costo, sobre todo cuando se instalan relojes o hay que crear alguna unidad de control o modificar determinados métodos de trabajo.

— Puede originar gastos extras de luz, teléfono, calefacción, etcétera, al prolongarse la jornada laboral aunque, lógicamente, este gasto suplementario debe quedar compensado con el aumento de rendimiento y la productividad.

— Puede ocasionar algún descontento al hacerse innecesarias horas extras, que podrían pretenderse para aumentar la retribución y que resultarían superfluas al aumentarse la producción de modo natural y espontáneo.

Las horas extras sólo se trabajarán a petición de la empresa, y serán expresamente autorizadas y registradas como tales, pagándose con arreglo a la tarifa acordada.

En ningún caso se considerarán horas extras los créditos de los funcionarios en tiempo flexible.

Un inconveniente señalado a veces por los sindicatos es que dificulta las reuniones de la asociación cuando se celebran en el lugar de trabajo, al ser menor el número de asistentes por no coincidir todos los trabajadores en su tiempo de actividad laboral.

A veces no puede implantarse en todas las unidades de la empresa con las mismas características, lo que puede suponer una cierta discriminación en algunas de ellas.

El horario flexible es especialmente aplicable en trabajos administrativos, de estudio, oficina o laboratorio, sobre todo cuando las unidades en que se implante tienen poca relación con el público o no están implicadas en fases sucesivas de una cadena de producción.

Cuando el horario flexible no es aplicable con sus características generales, siempre existe la posibilidad de conceder beneficios similares, o al menos que compensen satisfactoriamente a quienes no pueden hacer uso del mismo en las condiciones normales.

Entre los argumentos que se suelen emplear contra el horario flexible se destaca, como especialmente pernicioso, que puede dar lugar a que falte mucho personal cuando su presencia podría ser más necesaria. Este temor es infundado y no ocurre en la práctica. Además, uno de los requisitos de su establecimiento es el compromiso de los interesados de encargar a un compañero que supla sus ausencias, para que los servicios inaplazables no queden desatendidos durante su falta.

Indudablemente todo cambio exige adaptarse a la nueva situación, alterando costumbres y rutinas anteriores.

El jefe debe acostumbrarse a colaboraciones diferentes, lo cual no es malo; delegará más funciones, que también es conveniente, y los compañeros que tengan que suplir a los ausentes adquirirán un mejor conocimiento del funcionamiento de la empresa, lo que facilitará, en su caso, la sustitución de unos por otros cuando sea necesaria.

D. Diferentes grados de horario flexible

El sistema de horario flexible puede ser tan intenso como se desee. Los grados o escalones generalmente aceptados son: el diario, el semanal, el mensual y el trimestral. Los más corrientes son el semanal y el mensual, según se trate de trabajos en fábricas o en oficinas.

a. Horario flexible diario

El grado de flexibilidad se limita a la entrada y salida, pudiendo adelantarse ésta si se comenzó la jornada más temprano. O transferir tiempo de la mañana a la tarde, pero nada más. Si el tiempo asignado al almuerzo se incluye en el horario flexible, el empleado puede elegir el momento que más le agrade o convenga para comer.

b. Horario flexible semanal

Este grado permite transferir horas debidas o de haber de tiempo flexible de un día a cualquier otro de la misma semana. Es decir, el número de horas trabajadas durante la semana será fijo, pero la cuota diaria de la fracción de tiempo flexible podrá variar. Por el contrario, la fracción de tiempo estable permanecerá normalmente inalterada diaria y semanalmente, sin perjuicio de que excepcionalmente pueda quedar también alterada por la flexibilidad mediante permiso especial.

c. Horario flexible mensual

El mecanismo de este grado de horario flexible es idéntico al del grado semanal, pero referido a un mes. Para oficinas es la modalidad que se considera más conveniente.

Si al realizar el cómputo del mes quedase algún resto de tiempo a favor o en contra del funcionario, se transfiere al mes siguiente. Esas transferencias suelen admitirse sin dificultad siempre que no sobrepase el trimestre.

d. Control de tiempos y contabilidad del trabajo realizado

Lógicamente, la implantación de este sistema exige como requisito indispensable una detallada reglamentación del mismo y el establecimiento de un control general y objetivo que evite al mismo tiempo el abuso y favoritismo.

Cuando con anterioridad existía en la empresa un procedimiento de control del tiempo, no se presenta ninguna dificultad, y únicamente hay que adaptar el control de horario preexistente a la nueva situación.

En caso contrario se precisará organizar un control de horario con objeto de contabilizar el tiempo de trabajo de cada funcionario en cada jornada y realizar una liquidación del mismo para cada periodo convenido, que, como hemos indicado, suele ser la semana en los trabajadores manuales y un mes los empleados y funcionarios. Esto supondrá algún costo, pero queda rápidamente amortizado por el seguro aumento del rendimiento y la productividad resultante.

El saldo favorable de horas trabajadas de más en el tiempo flexible puede ser traspasado al siguiente, hasta un mes y un trimestre, respectivamente, según que la liquidación de tiempo que coincide normal-

mente con la fecha de la percepción de haberes, tenga lugar por semanas o por meses.

El saldo favorable no debe exceder normalmente de cinco horas en el primer caso ni de diez en el segundo. Esta limitación tiene por objeto evitar un exceso en el trabajo, que no es bueno ni para el empleado ni para la empresa. Algunos partidarios del horario flexible admiten un saldo favorable mayor, con tal de que el número diario de horas trabajadas no exceda de diez. Es frecuente que en trabajos de fábricas o empresas no se permita transferir más de cinco horas de una semana a otra, es decir, una hora diaria en semanas de cinco días laborales.

El balance desfavorable de horas trabajadas no debe exceder de tres a cinco horas, según que la liquidación se haga por semanas o por meses y, salvo que sea debido a causas muy injustificadas, deberá saldarse necesariamente en el periodo inmediato. Este criterio tiene por objeto evitar la desidia y el descuido habitual de sus obligaciones por los empleados. Aun admitiendo un saldo desfavorable mayor, no deberá ser excesivo y, en todo caso, el número diario de horas trabajadas no deberá ser inferior a la mitad de la jornada normal.

En estos supuestos de saldo desfavorable nunca se harán retenciones retributivas a priori. Esto podrá tener lugar únicamente al realizarse la liquidación final de tiempo en los periodos máximos establecidos.

Se debe regular la concesión de permisos en tiempo fijo por razones de enfermedad u otras causas similares, que deberá ser contrabilizado solamente cuando no reúna los requisitos señalados en la legislación o en los convenios colectivos de trabajo. Cuando la ausencia deba ser contabilizada, se registrará a efectos de los necesarios cálculos.

Las ausencias no autorizadas durante el tiempo fijo serán penalizadas, excepto cuando se deban a situaciones de emergencia o imprevistas que hagan imposible o difícil el logro del permiso, en cuyo supuesto deberá comunicarse el hecho lo antes posible.

La regulación que se establezca deberá tener en cuenta el tipo o clase de trabajo de que se trate y las características especiales que en cada caso o unidad puedan concurrir.

En cuanto a la forma de realizar el control, puede revestir alguno de los siguientes procedimientos:

- Hojas o partes personales de entrada y salida.
- Firma en una oficina de control de toda entrada o salida.
- Reloj registrador de tiempos.

E. *Implantación del sistema*

La implantación del horario flexible requiere hacer un estudio previo de las circunstancias de la empresa y de las diferentes unidades especiales de la misma, que pueden requerir determinada modalidad de aplicación.

Igualmente se debe informar a los empleados y tener en cuenta sus observaciones.

Por último, se deberá confeccionar un reglamento que será ampliamente difundido entre todos los interesados.

La implantación puede hacerse de una sola vez o progresivamente y, en ocasiones, serán convenientes rectificaciones que mejoren o faciliten el sistema.

Se puede establecer escalonadamente, comenzando por las unidades que no ofrezcan ninguna dificultad y siguiendo por las especiales, en que se deben tener en cuenta sus particulares características.

Un sistema atenuado es el establecimiento del preaviso de ausencia del tiempo flexible para ciertas actividades, que requieren un horario más rígido, con lo cual habrá un sector o grupos de horario flexible con preaviso y otros en que esta notificación no será necesaria como situación normal.

F. *El horario flexible en la práctica. Estudio de caso*

Comparación de efectos de los horarios rígido y flexible.

a. *Horario rígido*

Todos los trabajadores deben llegar a la misma hora, lo que origina congestión en los transportes y colas de entrada, sobre todo si tienen que firmar o marcar en reloj. Si por propia conveniencia algún trabajador llega antes, no se le autoriza la salida anticipada.

Cuando precisa atender obligaciones privadas durante el tiempo de trabajo, tiene que acudir a los más dispares pretextos para pedir permiso al jefe, que puede caprichosamente no darlo.

Durante el trabajo se suele perder bastante tiempo en iniciarlo o en charlar o en leer la prensa, etcétera. Si se sale a tomar café se suele prolongar más tiempo del necesario para ello.

Trabajos que se podrían terminar en el día suelen quedar a medias con el inconveniente del retraso y la pérdida de tiempo que supone vol-

ver el día siguiente a situarse en el momento en que se abandonó el análisis de la cuestión el día anterior.

Todo ello da lugar a que con frecuencia se precisen horas extraordinarias, en las que se producen los mismos defectos.

Al ser la salida general a la misma hora para todos, se producen los mismos entorpecimientos que a la llegada, es decir, colas y congestión en los transportes. Esto da lugar a que, antes de llegar la hora de salida, el empleado procure recoger el trabajo para estar listo antes y poder marcharse con rapidez, lo que disminuye el rendimiento y la productividad.

b. Horario flexible

Los empleados llegan a la hora que les interesa dentro del margen establecido, lo que descongestiona los transportes y evita colas a la incorporación al trabajo.

El funcionario que lo desee puede ausentarse del trabajo durante el tiempo flexible, sin necesidad de pedir permiso a nadie. La única obligación de todos es permanecer normalmente en su puesto durante el tiempo fijo estable y trabajar las horas previstas durante el tiempo adoptado como regulador, que puede ser un día, una semana, un mes o un trimestre.

Existe interés personal en iniciar el trabajo cuanto antes para poder hacer uso de la ventaja del tiempo flexible para asuntos propios. Si se sale a tomar café se suele volver pronto.

Se procura terminar al día los trabajos en que esto sea posible, quedándose un poco más de tiempo, porque se sabe que le será contabilizado. Al aumentar el rendimiento crece la productividad y se pueden reducir, en beneficio de la empresa, las horas extraordinarias.

Por la razón contraria de ser la salida escalonada y fluida no se producen los inconvenientes del horario rígido, sino precisamente las ventajas opuestas, es decir, interés en acabar, permanencia en el puesto hasta el final, y consiguiente aumento del rendimiento y la productividad.

Ejemplo de cambio de horario rígido en flexible:

En un centro oficial en el que coexisten una jornada normal reducida de cinco horas y media y otra prolongada o completa de ocho horas.

A) Horario rígido inicial:

a) Jornada normal: 5:30 horas

Entrada: a las 9:00 horas

Salida: a las 14:30 horas

b) Jornada completa: 8:00 horas (la normal más 2:30 horas por la tarde)

Entrada: a las 9:00 horas

Salida: a las 14:30 horas

Pausa para el almuerzo: de 14:30 a 16:30 horas

Nueva entrada: a las 16:30 horas

Salida final: a las 19:00 horas.

B) Cambio del anterior horario rígido a flexible, con sábados libres en turnos rotativos y cómputo de horario mensual:

a) Jornada normal: 5:30 horas

Entrada flexible: de 8:00 a 10:00 horas

Permanencia obligada: de 10:00 a 12:30 horas

Salida flexible: de 12:30 a 14:30 horas

b) Jornada completa: 8:00 horas

Entrada: de 8:00 a 10:00 horas

Permanencia obligada: de 10:00 a 12:30 horas

Salida flexible: de 12:30 a 14:30 horas

Pausa para el almuerzo: de 14:30 a 15:30 horas

Nueva entrada flexible por la tarde: de 15:30 a 17:00 horas

Permanencia obligada: de 17:00 a 18:30 horas

Salida final flexible: de 18:30 a 20:00 horas.

G. Aplicación del horario flexible

La realización de esta modalidad, derivada de la jornada de trabajo, es una de las más viables en nuestras ciudades, pues la alteración de las costumbres laborales no sería tan brusca.

Describiremos un ejemplo en el cual con toda sencillez se puede aplicar este sistema. Indudablemente su aprobación deberá surgir del acuerdo entre el sindicato y los representantes de la empresa.

Esta industria se dedica a la elaboración de envases de hojalata. La empresa cuenta con sesenta trabajadores, cincuenta obreros y diez empleados.

El proceso de producción se inicia en el almacén de hojalata, donde se revisa y selecciona la hoja; aquí trabajan tres personas. Una vez que ha sido seleccionada la hoja, pasa al departamento de corte; éste cuenta con cinco obreros. El paso siguiente es distribuir la hoja ya cortada a los departamentos de troquelado —se elaboran las tapas del producto—, son diez los obreros de esta área. Posteriormente se inicia la fase de engomado para el cierre hermético del envase, y cuando las tapas ya están engomadas, se armarán los botes. El área de engomado cuenta con cinco trabajadores; la secuencia para armar los botes requiere de siete obreros, enviándose el envase al almacén de producto terminado, donde será distribuido.

Resulta difícil precisar el número de trabajadores que intervienen debido a que el trabajo se presenta con ciertas variantes, dependiendo de las características de cada envase.

Lo importante es ubicar los diversos departamentos o áreas por las que pasa la materia prima, hasta llegar a su distribución. Para esto, gráficamente, el proceso de producción consta de las siguientes áreas, sin que el mínimo de trabajadores resulte importante ya que puede variar.

*Almacén
de
hojalata*

Corte

Troquelado

Engomado

Armado

*Producto
terminado*

Las áreas se encuentran bien definidas y estrechamente vinculadas,

esto hace que se tenga un estudio de "tiempos y movimientos" para conocer el caso con precisión, estableciendo los momentos en los cuales deberá terminarse cada función. Implantándose con mayor rigor el control de calidad.

A mayor abundancia, podemos mencionar que hay tres pedidos de botes; supongamos que son diez mil botes por cada uno.

Será necesario seleccionar mil hojas para cada pedido.

Troquelar sesenta mil tapas engomadas y armar los treinta mil botes.

La elaboración de cada diez mil botes requiere de diez días, dos días por área, considerando las cinco áreas.

Como el proceso es continuo, cada área tiene la posibilidad de trabajar en cinco días, lo que de otra manera haría en seis.

Esto implica, repetimos, la exactitud de tiempos, fijando no sólo límites a la jornada laboral semanal, además de especificar las cargas de trabajo.

Esta empresa de acuerdo con el proceso descrito, permite que los trabajadores laboren con un horario flexible y que se les pague por destajo.

Esperamos que este simple ejemplo permita ilustrar, con lo ya apuntado, las ventajas posibles del llamado "horario flexible".

El horario escalonado por zonas

Como una posibilidad más a las modalidades de la jornada de trabajo, encontramos el horario escalonado por zonas de actividad.

Las grandes ciudades concentran en áreas muy específicas, aunque indudablemente en un desorden total, las actividades comerciales, industriales, escolares, médicas, de oficinas públicas y de servicios generales.

Nuestra ciudad, por citarla como ejemplo de este estudio, tiene tres puntos principales de concentración, de ninguna manera se exceptúan las áreas restantes del caos en que vivimos.

La zona norte es el área caracterizada por encontrarse ahí el mayor número de industrias, rodeada de una zona de bancos y una área comercial mínima.

El centro de la ciudad posee los edificios en los que se desarrollan las principales actividades públicas. Es la expresión excelsa de nuestro centralismo. Además, el área comercial es tradicional, por lo que conjuntamente con las oficinas de gobierno hacen la zona caótica y de nudo para impedir el tránsito de norte a sur y viceversa.

En la parte sur encontramos áreas escolares y de hospitales, principalmente.

Partiendo de esta ilusa sencillez, nos permitimos proponer el establecimiento de horarios escalonados para cada una de estas zonas, adentro de ellas mismas tendrán que establecerse distintas modalidades diurnas, mixtas y nocturnas de horarios flexibles.

Este planteamiento implica que cada zona iniciará su actividad a horas distintas, podría ser que la zona norte inicie sus funciones de las seis a las siete treinta de la mañana; la zona centro de siete treinta a ocho treinta, y la zona sur de ocho treinta a diez.

El lapso de hora y media se considera de acuerdo a las distancias que se recorren en esta ciudad. Con esto se sabrá de una manera realmente organizada los tiempos en que iniciarán actividades en una zona determinada.

Creemos que esta propuesta tendría grandes resultados de apoyarse en las modalidades ya estudiadas.

Por ejemplo, en la zona centro, las actividades bancarias, según sea el banco —BANAMEX, BANCOMER, SERFIN, BANCO DEL ATLÁNTICO, COMERMEX, etcétera—, pueden tener horarios diferentes. Algunos bancos iniciarían su actividad desde las siete de la mañana, indistintamente. Algunas actividades comerciales deberán reducir sus jornadas, ya que el tiempo que laboren es de acuerdo al “capricho” del patrón, con salarios generalmente de miseria. Para el caso de las oficinas públicas, éstas pueden ser diferenciadas entre las que tienen contacto con el público y aquellas que no lo tienen. Para éstas podrían establecerse horarios mixtos y nocturnos.

La flexibilidad que permita la Ley Federal de los Trabajadores burocráticos haría factible esto. Y conscientes de que somos un país en crisis, que el trabajo es nuestro único elemento para combatirla y vencerla, requerimos laborar día y noche en forma infatigable. Este trabajo deberá ser visto para una mejora social, no sólo individual.

No dejamos de reconocer la complejidad de estos planteamientos, y externamos nuestra inconformidad por lo inacabado de los mismos; sin embargo, estamos convencidos de que los problemas radicales en los que estamos inmersos sólo son superables con soluciones también radicales.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

— Desde el punto de vista metodológico, temas como transporte y cambio de jornada de trabajo no han sido lo suficientemente analizados desde las disciplinas a las que pertenecen: por un lado la perspectiva

urbanística y por el otro la perspectiva laboral. Si a esto aumentamos una nueva categoría de análisis que se encuentre relacionada con el ahorro y conservación de energía, el tema se convierte en un objeto de estudio que necesariamente tiene que ser abordado de forma interdisciplinaria, pero no únicamente con las herramientas relativas a las propias disciplinas a las que tradicionalmente pertenecen estos temas, sino teniendo que hechar mano de categorías que provienen de otras ramas del conocimiento como la economía, la sociología, los aspectos técnicos que se generan para las soluciones propuestas y el marco jurídico-administrativo que regula la forma de prestación de los servicios y el fundamento en las propuestas de carácter laboral.

— Por estas razones se recomienda realizar estudios específicos en cada una de las áreas que se relacionan con los temas para que en la necesaria relación de conceptos se pueda dar la interdisciplinariedad.

— Una de las posibles soluciones para dar coherencia a conceptos sobre transporte urbano, cambio de jornada laboral y ahorro de energía es la planeación. Si dentro de ella se establece como prioridad el ahorro de energía, la fundamentación para la organización del transporte urbano así como el cambio de jornada laboral, es más clara.

— Por ello se recomienda que se establezcan criterios de conservación de energía en los planes de desarrollo urbano y que sea bajo esta premisa fundamental como se den nuevas alternativas de solución.

— Desde el punto de vista jurídico, es a través del análisis de la figura de servicio público y la implantación de controles en su declaratoria y en las autorizaciones, concesiones y permisos, como puede darse mayor coherencia a la forma de organización del transporte urbano en el Distrito Federal.

— Se recomienda crear un sistema de apoyo para la prestación del servicio público de transporte con medidas disuasorias, compensatorias y estimuladoras para que se lleve a cabo el ahorro energético en el sector transporte urbano.

— Desde el punto de vista administrativo, se debe fortalecer la estructura de los organismos descentralizados que prestan el servicio público. Si se toma el modelo del sistema de transporte colectivo y se traslada a servicios como trolebuses, tranvías y sobre todo al transporte de taxis colectivos, se pueden resolver la mayoría de los problemas que genera el transporte.

— Se recomienda dar la declaratoria de servicio público para los taxis colectivos y crear un organismo descentralizado para el control del ser-

vicio, para resolver la problemática jurídica que aparece por la falta de legalidad de este tipo de transporte.

— Desde el punto de vista de la organización, es necesario que se definan claramente las funciones de los órganos del Departamento del Distrito Federal que se encuentran involucrados en el transporte urbano, con miras a establecer una autoridad única de transporte que permita dar coherencia a los programas que lo integran y crear una organización del mismo.

— Respecto al cambio de jornada laboral, es necesario articular formas nuevas de horarios; una posibilidad es el horario flexible, que no alteraría el sistema legal actual para su cumplimiento.

— Las formas de modificación de horario en la jornada laboral no pueden darse en forma general a través de la modificación a la legislación. Es necesario que se articulen mecanismos de negociación en las empresas y que sean consideradas dentro de las cláusulas de los contratos colectivos de trabajo.

— La implantación de horarios escalonados por zonas es una posibilidad para la solución de los problemas que generan la circulación de grandes volúmenes de población; sin embargo, sólo podrá darse cuando se conjunten los elementos planteados en el presente estudio: la planeación urbana con criterios tendentes al ahorro de energía, la organización del transporte y la conciliación de intereses laborales, que permitan una nueva visión de la problemática para lograr su solución.

María del Carmen CARMONA LARA
Pedro LOBO DOMÍNGUEZ