

En contexto

Horarios escalonados en
la Ciudad de México: de
la viabilidad a la
necesidad

Julio 2016
N° 65



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Horarios escalonados en la Ciudad de México: de la viabilidad a la necesidad

Luis Ángel Bellota

Cuando se escriba la historia de la Ciudad de México y sus transformaciones del siglo XX al XXI, quien se ocupe de importante labor historiográfica no podrá soslayar que uno de los asuntos de mayor trascendencia es el que toca a la gobernanza urbana. ¿Cuáles fueron las innovaciones que experimentó la capital?, ¿cuáles los retos que impuso la globalización? y ¿cómo los administraron? Estos podrían ser algunos cuestionamientos que se planteen los historiadores del futuro y que, de hecho, ya son la preocupación de sociólogos, urbanistas, administradores públicos, arquitectos y todos aquellos que confluyan en el diseño de las políticas públicas para la megalópolis. Un tema que estuvo presente en la opinión pública durante la mudanza denominativa de Distrito Federal a CDMX, el conjunto de cuatro siglas con el que los capitalinos debemos nombrar nuestra entidad, la número 32, es el de la movilidad. Conforme la “mancha urbana” fue expandiéndose con celeridad en las recientes dos décadas y media, el servicio de transporte público y el aumento en el uso de movilidad particular se tornaron cada vez más demandantes.

El mes pasado y el antepasado, desde dos esferas del gobierno se propuso la adopción de horarios laborales y pagos quincenales escalonados para contribuir a la reducción de la concentración de la carga vehicular, uno de los factores asociados a la contaminación medioambiental. Si bien esta idea es vieja y ya ha sido planteada en otras latitudes del planeta, su futura adopción en México sí sería innovadora. El 14 de abril fue turnada a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales una propuesta de la senadora Ana Gabriela Guevara, del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo; en ella, la ex-velocista sometió a consideración de sus pares un proyecto de ley que busque persuadir a las organizaciones empresariales asentadas en los estados que componen la megalópolis (Ciudad de México, Estado de México, Morelos, Puebla, Tlaxcala e Hidalgo) “adoptar horarios laborales y pagos quincenales escalonados con el fin de contribuir a distribuir [*sic*] la densidad y concentración

de la carga vehicular que es una de las muchas causas de la generación de contaminantes ambientales”.¹

A mediados de mayo, las autoridades secundaron la moción de la senadora Guevara con otra de similar naturaleza. Si bien este proyecto envuelve consideraciones medioambientales al tratar de sustituir los automotores de diesel de la administración capitalina por otros que funcionen con gas natural, lo más llamativo es que busca agilizar la movilidad vehicular. De acuerdo con el Jefe de Gobierno y el Oficial Mayor, se está preparando un esquema de horarios escalonados para agilizar los tiempos de traslado de los servidores públicos locales. La entrada y salida de los funcionarios se aplicarían todos los días de la semana para que algunos trabajadores entren a las seis de la mañana, otros a las diez y el resto a las once. Uno de los criterios será la distancia entre los hogares del personal y su centro de labores. Podría creerse que dicha medida afectaría la eficiencia del gobierno; sin embargo no será aplicada al 100% de las oficinas sino de aquellas que no tengan horarios de atención al público, como las Secretarías de Finanzas y Desarrollo Urbano.²

Por su parte, la Iniciativa Privada, en términos generales, aprueba la idea. El Consejo Coordinador Empresarial se mostró parcialmente a favor de la medida; el presidente del aludido organismo gremial, Juan Pablo Castañón, declaró que el esquema de horarios escalonados, por sí solo, no es la solución. Deben sumársele otras medidas, entre ellas: la utilización de gasolinas bajas en azufre, mayor transparencia informativa acerca de la calidad de los combustibles, mejoramiento del transporte, una política de largo plazo para proteger el medio ambiente y combatir la corrupción en los verificentros. La Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, otro órgano patronal, no se manifestó en contra pero expresó que el trabajo desempeñado en las líneas de producción no puede ser realizado desde el hogar. Lo mismo expresó Gustavo de Hoyos, presidente la Confederación Patronal de la República Mexicana. Bajo un punto de vista parecido, que no desaprobaba la medida pero sí la acotaba, Humberto López, de la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo, opinó que los horarios escalonados serían aplicables en áreas administrativas.³

De mayor importancia resulta la opinión de la ciudadanía. De acuerdo con la encuesta telefónica nacional “Movilidad Urbana”, del CESOP de la Cámara de Diputados, 77% de los

¹ *Gaceta del Senado*, núm. 124, t. IV, 14 de abril de 2016, p. 813.

² *El Universal*, 11 de mayo de 2016, p. C1.

³ *El Universal*, 9 de mayo de 2016, p. C4.

ciudadanos dijo no saber nada de la propuesta arriba descrita; no obstante, al enterarse, el 69% mostró su aprobación (22% “muy de acuerdo” y 47% “algo de acuerdo”). Más de la mitad de quienes fueron sondeados cree que si se establecen horarios diferenciados se reduciría el tráfico vial (57%), los accidentes automovilísticos (58%) y el estrés (61%). Asimismo, respondieron que podría aumentar la comodidad en el transporte público (70%) y la productividad de las empresas (69%). Paradójicamente, cuándo se les preguntó la hora en la cual les gustaría entrar a trabajar el 28% contestó que a las ocho de la mañana; el 23% a las seis; el 16% a las nueve; y el 15% a las siete.⁴

De acuerdo con el índice internacional de congestión vial medido por la empresa holandesa de tecnología TomTom, la capital mexicana se ubica como la más saturada del planeta. Incluso está por encima de Estambul y Río de Janeiro. La posibilidad de que un habitante se tope con un embotellamiento durante las horas pico de la mañana es de 97%, mientras que en las de la tarde es de 94%.⁵ En el contexto de la aplicación del programa “Hoy no circula”, la alternativa de que se introduzca un esquema de trabajo en casa –modalidad conocida como *home office*–, tanto en el gobierno como en la IP, se torna altamente plausible. En adición al consabido resultado de disminuir el tráfico vehicular, esta decisión impactaría positivamente en la productividad de los trabajadores. Quienes ejercen sus labores desde casa, según Jesús Álvarez Barrios, de la Asociación Mexicana de Empresas de Capital Humano, son más productivos porque toman menos descansos, le prestan más atención a sus tareas, casi no se enferman y presumen un mayor grado de satisfacción con su empleo. Con el trabajo a distancia, las empresas “podrían estar preparadas para sortear los problemas que implican el endurecimiento de programas”⁶ como la restricción de usar el auto una o dos veces por semana, dependiendo del Índice Metropolitano de la Calidad del Aire.

El anuncio de esta propuesta debe partir de la realidad actual y proyectarse en las necesidades y condiciones del futuro. Si pensamos que en el año 2030 más del 80% de la población mexicana vivirá en ciudades, diluyéndose aún más la imagen rural que tuvo por siglos nuestro país, podemos deducir que la mayor parte de la administración pública y el

⁴ *Movilidad Urbana. Propuesta de horarios de entrada de trabajo escalonados. Encuesta telefónica nacional*, CESOP, junio 2016.

⁵ “TomTom Traffic Index. Measuring Congestion World Wide”, en TomTom, s/f, consultado el 22 de junio de 2016, https://www.tomtom.com/es_mx/trafficindex/list.

⁶ *El Universal*, 16 de abril de 2016, p. A19.

consumo de recursos girarán en torno a la gestión de las Zonas Metropolitanas (ZM). Este fenómeno no es privativo de nuestro país sino una tendencia global que —conviene tener presente— lleva desarrollándose alrededor de cincuenta años. La urbanización galopante en amplias concentraciones de población humana mostró celeridad en la segunda mitad de la centuria pasada. Sociedades que histórica y mayoritariamente habían sido sinónimo de ruralidad, en un lapso de treinta años dieron los primeros pasos para dejar de serlo. Por mencionar algunos ejemplos: Italia después de la Segunda Guerra Mundial, Honk Kong y Singapur a mediados de la Guerra Fría o la India en el último cuarto de siglo.

La globalización de la economía corre a la par del dominio urbano. Las macrourbes son las protagonistas de este proceso en el que núcleos enteros de población, polos industriales y circuitos financieros se concentran en organizaciones territoriales que, según la literatura o los autores consultados, llevan distintas denominaciones: regiones polinucleares, nuevas ciudades-Estado, metroplexes, zonas metropolitanas, regiones nodales o megalópolis. Aunque este fenómeno tomó mayor claridad con la identificación de 26 ZM en 1980⁷ y 38 en el año 2000, siendo el Distrito Federal la principal en ambos momentos, en México se comenzó a desarrollar a partir de los años setenta.⁸ En aquella década, el Distrito Federal del país incorporó algunos municipios aledaños del Estado de México con los que tenía límites comunes.

Precisamente, a partir de la información estadística y geográfica de 2000, el urbanista Jaime Sobrino propuso una nueva conceptualización de las ZM usando los siguientes patrones: a) el carácter urbano de los municipios; b) los viajes intermunicipales por motivos de trabajo; y c) la dinámica demográfica y la importancia económica de la localidad. La particularidad de este criterio fijado por Sobrino destaca por el énfasis dado a la movilidad por razones laborales.⁹ La actualización del concepto es pertinente y válida porque al hacer una lectura de las cifras recopiladas por el INEGI, el autor en cuestión se percató que ya no es suficiente hablar de demarcaciones que compartan territorio y responsabilidades

⁷ Daniel Enrique Pérez Torres, *Las zonas metropolitanas de México*, México, UAM, 2013, p. 74.

⁸ Por cierto, “se considera incorrecto el criterio tradicional en México de definir como zonas metropolitanas únicamente a las urbes cuya expansión del territorio urbano rebasa al municipio original, pues excluye ciudades grandes localizadas en un solo municipio”. Gustavo Garza, “La transformación urbana de México, 1970-2020”, en Gustavo Garza y Martha Scheingart (coords.), *Desarrollo urbano y regional*, México, COLMEX, 2010 (Los grandes problemas de México, II), p. 44.

⁹ Jaime Sobrino, “Zonas Metropolitanas de México en 2000: conformación territorial y movilidad de la población ocupada”, en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 18/núm. 3, septiembre-diciembre 2003, p. 463.

administrativas para referirse a las ZM sino que, dada la densidad demográfica y la población flotante, también es necesario poner el acento en el transporte intrametropolitano de la fuerza de trabajo.¹⁰ De aquí podemos desprender otros dos cánones para medir el “nivel de metropolitanismo” (Sobrino *dixit*): 1) la población asentada en la periferia y 2) la distribución de ésta de acuerdo al desempeño de sus actividades económicas y la naturaleza de los mercados territoriales de trabajo. Por ello, “la movilidad de la fuerza de trabajo es una de las variables fundamentales para la delimitación de los sistemas urbanos cotidianos o microrregiones urbanas funcionales”.¹¹

Los principales elementos que explican el patrón de viajes de cada ZM van desde el tamaño de la población hasta el número de municipios periféricos, pero también la cantidad de personas en edad productiva que se distribuyen entre los sectores de la economía (industria, comercio y servicios). En México, *grosso modo*, el modelo metropolitano es monocéntrico; o sea, cuando la mayor parte de los empleos se localizan en el centro y las viviendas en la periferia; con el paso del tiempo y el crecimiento poblacional se van formando anillos concéntricos que reflejan los costos diferenciados del transporte para los habitantes, así como sus preferencias habitacionales en espacios más amplios o mejores en los círculos más alejados del centro.¹² En el caso de nuestra ciudad capital,¹³ el patrón tiende hacia lo policéntrico: la existencia de tres o más zonas de importante dinamismo económico con mercados competitivos de trabajo. Pensemos, además del Centro Histórico y partes aledañas, en Santa Fe, Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Coyoacán, principalmente. Esta tipología de aglomeración es la más compleja, tanto por las dimensiones demográficas como por los municipios periféricos que envuelve. Cuando el crecimiento físico y habitacional aumenta en las urbes polinucleares, y con ello el congestionamiento y el tiempo de traslado entre los lugares de trabajo y los sitios de residencia, los agentes económicos –trátase de las empresas o del mismo Estado– responden con localizaciones alternativas de sus centros de producción

¹⁰ *Ibid.*, p. 480.

¹¹ *Ibid.*, p. 481.

¹² Boris Graizbord, *Geografía del transporte en el área metropolitana de la Ciudad de México*, México, COLMEX, 2008, p. 36.

¹³ Para Sobrino, en México, “las zonas metropolitanas policéntricas son seis, y sin duda constituyen las aglomeraciones urbanas más complejas dentro del sistema urbano nacional [...]”. Sobrino, *op. cit.*, p. 482.

y sedes administrativas, lo cual redundaría en una mayor oferta de empleos allende el centro de la ciudad.¹⁴

A partir de un análisis matemático para estudiar la condición metropolitana de la Ciudad de México, Jorge Alberto Montejano-Escamilla precisa que la megaurbe encaja en dicha clasificación. Para zanjar el debate sobre la clasificación de la ZM a la que pertenece la principal ciudad del país, el mencionado arquitecto y urbanista se basó en un modelo algorítmico ideado por un grupo de investigación del Instituto Tecnológico de Massachusetts que calcula y procesa diversos factores que determinan la centralidad de una zona, tales como el número de edificios en un radio determinado y la distancia entre éstos y las principales vías, los flujos de tráfico vial y peatonal, las rutas de transporte, las áreas donde residen la mayor cantidad de empleados, etc. Este algoritmo se puede aplicar para saber cuántos lugares son accesibles a pie desde un punto de partida o si es posible que determinadas calles restrinjan el uso automóbiles y se conviertan en peatonales. También permite determinar las necesidades presentes y futuras tanto de transporte como de mobiliarios urbanos. Un ejemplo de su utilidad para analizar el funcionamiento o la “fisiología” cambiante de una ciudad, sector por sector, es la variable que le asigna un peso específico a cada edificio computado (número de empleados, por ejemplo); “el resultado arrojado será la suma de los pesos específicos en lugar del número de destinos”.¹⁵ Como podrá observarse, ya existen y están al alcance de los expertos las herramientas para identificar, cuantificar y corregir las trabas que afectan el tránsito de personas asentadas en las áreas y cuadrantes de una localidad. A nivel urbano, la policentralidad se destaca por “la localización idónea de un negocio en una rama específica o la inclusión de equipamientos públicos donde no los hay”; a nivel metropolitano, se caracteriza por “la consolidación de corredores de desarrollo o polígonos de actividades”.¹⁶ En síntesis, esta modalidad de metropolitanismo destaca por la ubicación diversificada del empleo y los viajes desde distintos puntos.

Precisamente, una de las metas trazadas por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano es tener más ciudades policéntricas y compactas que cubran la demanda

¹⁴ Graizbord, *op. cit.*, p. 36.

¹⁵ Jorge Alberto Montejano-Escamilla, “¿Es la ciudad de México policéntrica? Nuevos datos y algoritmos para la detección de centralidades urbanas”, en *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. XV/núm. 48, mayo-agosto 2015, p. 343.

¹⁶ *Ibid.*, 339.

de transporte público con trayectos que promedien los 15 minutos. Como parte de dicha estrategia, se plantea que hacia fines de la presente administración federal el 70% del presupuesto que en la actualidad se destina a infraestructura para el uso de automóviles sea revertido y posteriormente invertido en obras enfocadas hacia los peatones, las ciclovías y el transporte público. El 30% restante se canalizará a vehículos particulares. El lapso de tiempo planteado suena inverosímil dados los rezagos en la materia así como lo avanzado que va el sexenio; sin embargo, es más viable proyectarlo en un mediano o largo plazo. En la presentación oficial del Reporte Nacional de Movilidad Urbana en México 2014-2015, un alto funcionario de la SEDATU afirmó que la consecución de estos objetivos, con la eventual reasignación de recursos, rediseño de políticas públicas y modificación de leyes, formarían parte de “la reforma urbana que falta”¹⁷ y que no fue contemplada entre las llamadas reformas estructurales, orgullo y emblema de la gestión de Enrique Peña Nieto.

Como podrá verse, ya existe la intención institucional de mejorar el sistema urbano y por ende las redes de transporte público. La propuesta de la senadora Guevara y las reacciones que despertó en la opinión pública se dio en el marco de los debates suscitados por la implementación del programa “Hoy no circula”; es comprensible que ésta no haya tenido la misma atención que aquel, que ya tiene varios años como una estrategia para solucionar paliar la saturación vial y la polución del aire. Aunque llegó tarde a la agenda pública, lo importante es que actualmente está como punto de acuerdo en la Cámara alta. Si consideramos la progresiva tendencia hacia la metropolización en diversos puntos del país, podemos concluir que esta medida administrativa es tan viable como necesaria. Los principales afectados, Estado e IP, han mostrado un consenso “básico” inicial sobre su eventual implementación. Si afirmamos que no es inviable es por qué se trata de una práctica ordinaria en otros países;¹⁸ si decimos que es necesaria es por qué la sustentabilidad debe ser uno de los principios rectores del presente siglo, sobre todo en la economía y el diseño de las políticas públicas.

Según datos ofrecidos por la Secretaría de Movilidad del Gobierno de la Ciudad de México, si consideramos que cada año se suman más de 250,000 automotores al parque vehicular y si las condiciones de motorización no cambian, en 2020 habrá 7.5 millones de

¹⁷ *Economíahoy.mx*, 22 de abril de 2015, consultado el 27 de junio de 2016, www.economiahoy.mx/actualidad-eAm-mexico/noticias/6652936/04/15/.

¹⁸ *El tiempo del trabajo en el siglo XXI*, Ginebra, OIT, 2011, pp. 52-53.

unidades móviles en la ciudad y 9.5 millones en 2030.¹⁹ Ciertamente, este cálculo no deja de ser preocupante; sin embargo, la proyección que realiza sería evitable si, con algunos años de antelación, se toman las resoluciones pertinentes. El aumento de coches, camiones y autobuses es una herencia inercial del siglo pasado que nos urge resolver y adaptar al presente; el uso excesivo de los automotores trae aparejados cuatro problemas. En primer lugar, contribuye a la generación de los gases que provocan el efecto invernadero; en segundo, es un foco permanente de contaminación del aire; en tercero, provoca accidentes –de consecuencias fatales, muchas veces– y congestiones viales; y en cuarto, produce un ruido excesivo que, al mismo tiempo, es sinónimo de estrés. Por otra parte, mientras más unidades móviles haya en las calles mayor será el costo económico para el conjunto de la sociedad. Cada viaje adicional en un automóvil que se suma a los ya existentes incide de forma negativa en la productividad;²⁰ pensemos en los conductores particulares y los pasajeros de transporte público que pasan entre una y dos horas y media diarias²¹ de su vida a bordo de un automotor. Un ejemplo práctico es la estresante tensión que provoca el tráfico en los trabajadores y estudiantes que llegan presionados o a contrarreloj para cumplir con sus obligaciones.

Más vale asumir las desventajas de los horarios escalonados de trabajo²² que dejar crecer el caos citadino y con ello convertir a la gestión metropolitana en una tarea más difícil de que ya es. Cualesquiera que sean los inconvenientes que nos aguarde el próximo ordenamiento en las rutinas diarias de los empleados administrativos –públicos o privados–, éstos son *peccata minuta* junto a los costos que, a futuro, conllevaría no comenzar a aplicarlo

¹⁹ *Excélsior*, 16 de marzo de 2016, p. 4 comunidad.

²⁰ *Hacia una estrategia nacional integral de movilidad urbana*, México, ITDP, s/f, p. 5.

²¹ Emelina Nava García y Jaime Ramírez Muñoz, “Movilidad sustentable: consideraciones sobre el tiempo de desplazamiento de viaje en el AMCM”, en Boris Graizbord (ed.), *Metrópolis. Estructura urbana, medio ambiente y política pública*, México, COLMEX, 2014, pp. 256-263.

En la capital del Estado de México, una ciudad que ya dejó atrás –y desde hace mucho– su carácter provinciano, los toluqueños pierden arriba de una hora en traslados. Los recorridos se parecen cada vez más a los del desaparecido Distrito Federal, hoy CDMX. El tiempo promedio por cada recorrido es de cuarenta minutos y las tarifas, en el caso del transporte público, equivalen entre 10 y 25% de los ingresos mensuales. Es comprensible: entre 1980 y 2010 la ciudad creció 27 veces mientras su población se triplicó. *Milenio*, 12 de mayo de 2016, p. 25.

²² En un cuadro incluido en el estudio de la Organización Internacional del Trabajo citado en la nota 18 del presente documento se concluye que, por parte de los empleados, una de las desventajas serían algunos problemas con los horarios –como la descoordinación entre la entrada de unos y la salida de otros a diferentes horas– y, por parte de los empleadores, ciertas dificultades en el registro de datos en las horas de inicio y final de las labores –como puede ser omisiones en el registro de los accesos, retardos y salidas–. *El tiempo del..., op. cit.*, p. 59.

en lo inmediato. Estamos a tiempo de ganar tiempo en algo que nos beneficia a todos: desde el cuidado del medio ambiente y los compromisos en la lucha contra el cambio climático hasta el mejoramiento de nuestra calidad de vida como urbanitas. ¿Quién no desea optimizar su tiempo para distribuirlo cualitativamente en otras actividades, más allá de las que le corresponden? Cuando se reglamente la medida y ya sea una realidad, hasta entonces podrá verse su impacto y eficacia. Aún si mostrara algunos descuidos y limitaciones, recordemos que toda política pública es perfectible. O casi todas.

CENTRO DE
ESTUDIOS SOCIALES Y
DE OPINIÓN PÚBLICA



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

diputados.gob.mx/cesop

 [cesop01](https://www.facebook.com/cesop01)

 [@cesopmx](https://twitter.com/cesopmx)