

20422  
47



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLA"



"PROGRAMA DE SUSTITUCION DE MICROBUSES.  
UN INSTRUMENTO DE POLITICAS PUBLICAS PARA LA  
MODERNIZACION DEL TRANSPORTE PUBLICO DE  
PASAJEROS EN EL DISTRITO FEDERAL, 2002-2006."

SEMINARIO - TALLER EXTRACURRICULAR  
"ANALISIS DE POLITICAS PUBLICAS PARA ASUNTOS  
DE GOBIERNO"

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y  
ADMINISTRACION PUBLICA  
P R E S E N T A :  
JUAN MANUEL VAZQUEZ GARCIA

ASESOR: LIC. MARTIN DE JESUS DIAZ VAZQUEZ



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

ABRIL DE 2003

A



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**TESIS  
CON  
FALLA DE  
ORIGEN**

## **AGRADECIMIENTOS.**

### **A DIOS:**

Una vez más le agradezco el permitirme llegar a este momento tan importante.

### **A MIS PADRES.**

**A MI MADRE: MA. ESTHER GARCIA PIÑA**

Fuente inagotable de fortaleza, a usted mamá le dedico con todo mi agradecimiento y amor este trabajo, sé que lo ha estado esperando hace mucho tiempo, espero seguir siendo un orgullo más en su vida.

**A MI PADRE: LIC. ERASTO VAZQUEZ**

Gracias por su ejemplo y apoyo, sabe que lo quiero mucho y comparto con usted este éxito.

### **A MI ESPOSA: MA. DEL CARMEN TORRES PEREA**

Mi amor, te agradezco sinceramente la oportunidad de compartir juntos este momento, de haberme incluido en tu proyecto de vida y por brindarme la dicha más grande: nuestro bebe; a tí con todo mi amor. Gracias por tu apoyo y ayuda.

### **A MI BEBE:**

Físicamente aún no te conozco, sin embargo quiero transmitirte la felicidad que a tu mami y a mi nos brinda tu espera; estamos convencidos que tu llegada iluminará aún más nuestro vínculo de amor, te esperamos con los brazos abiertos mi cielo.

Espero que cuando puedas comprender estas letras te sirvan de motivación y de orientación para la fijación de tus propias metas.

### **A MIS HERMANOS:**

MA. EUGENIA

JOSE ERASTO

BERTHA BEATRIZ

JORGE ALBERTO

LAURA MAGDALENA

FLOR ELIZABETH

ARTURO ESTANISLAO

YAZMIN

Gracias por creer en mi

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**A MIS PROFESORES DE LA CARRERA, EN LA ENEP ACATLAN:**

Por ser mis ejemplos, con admiración y respeto; gracias

**A MIS AMIGOS:**

Gracias por permitirme aprender de ustedes y compartir nuestras experiencias

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, MI CASA**

**A MIS PROFESORES Y AMIGOS DEL SEMINARIO DE TITULACION:**

MTRA. ARACELI PARRA TOLEDO.

MTRO. JUAN MONTES DE OCA MALVAEZ.

LIC. ENRIQUE BAILLERES HELGUERA.

MTRO. JOSE ALBINO HERNANDEZ ESCOBEDO

Especial agradecimiento al LIC. MARTIN DE JESUS DIAZ VAZQUEZ, por su tiempo, paciencia y sus valiosos consejos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<b>ÍNDICE</b>	<b>PAGINA</b>
<b>INTRODUCCIÓN.</b>	<b>4</b>
<b>CAPITULO I.- Consideraciones Generales sobre el enfoque de Políticas Públicas y planteamiento general del análisis de caso.</b>	<b>10</b>
1.1. Estado, Gobierno y Administración Pública	10
1.2. Las Políticas Públicas.	16
1.2.1. La Identificación y Definición del Problema.	26
1.2.2. La Agenda Pública.	30
1.2.3. Los Actores.	31
1.2.4. La Detección del Problema.	32
1.2.5. Diseño y Formulación.	34
1.3. El Incrementalismo.	34
<b>CAPITULO II.- La Implementación y la Evaluación: instrumentos de análisis del "Programa de Sustitución de Microbuses".</b>	<b>37</b>
2.1. Modelos de Implementación.	40
2.1.1. La implementación como Conflicto y Negociación.	41
2.2. Etapas de la implementación.	43
2.3. Evaluación de Políticas Públicas.	46
2.3.1. Evaluación para la formulación de Políticas.	50
2.3.2. ¿Para qué evaluar una Política?	52
2.3.3. ¿Para qué sirve evaluar?	53
2.3.4. ¿Quién debe evaluar?	53

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**ÍNDICE****PAGINA**

<b>CAPITULO III. Conformación de una propuesta de mejora para el "Programa de Sustitución de Microbuses", pertinencia y oportunidad.</b>	<b>56</b>
3.1 Antecedentes.	56
3.1.1 La Ex - ruta 100.	58
3.2. Programa de Sustitución de Microbuses.	60
3.2.1 Pertinencia.	64
3.2.2. Oportunidad.	66
3.3. Escenario Optimista.	67
3.3.1. Capacitación y Certificación de Operadores.	69
3.3.2. El financiamiento.	70
<b>CONCLUSIONES.</b>	<b>72</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.</b>	<b>75</b>
<b>ANEXO UNICO.</b>	<b>78</b>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## **Introducción.**

La necesidad de contar con un sistema de transporte suficiente que permita el fácil traslado de las personas de un punto a otro, para el desarrollo de sus diferentes ocupaciones, ha sido uno de los grandes retos de las administraciones que han gobernado el Distrito Federal, representadas principalmente por los gobiernos priístas, sin embargo, a partir del año 2000 el Gobierno del Distrito Federal hizo suyo el compromiso para buscar alternativas que le permitan como gobierno, crear y brindar las condiciones propicias que satisfagan las necesidades de transporte público que faciliten la movilidad de los millones de personas que viven en esta ciudad, ya que este es un problema social donde la misma ciudadanía exige una mejor forma de atender este asunto, que mejore la prestación del servicio; empezando por la modernización de los microbuses, ya que el problema ha derivado en una situación de caos y posicionamiento político por parte de los concesionarios que brindan el servicio de transporte.

El Gobierno de la Ciudad de México, en ese intento por propiciar el mejoramiento de las condiciones y atender las demandas de transporte público, que cada día se ve impactado por un crecimiento poblacional muy importante, y con el fin de facilitar la movilidad de millones de personas entre un punto y otro; se vió obligado a abrir la esfera de un servicio del cual había sido prestador exclusivo, y esto lo hace a través de la extinción de la RUTA 100; dando origen así al servicio concesionado de transporte público de pasajeros. El resultado de esta decisión gubernamental significó un medio más para el movimiento de la ciudad, sin embargo, esto se utilizó como un instrumento que atendió de manera parcial la demanda social; al paso del tiempo se volvió un factor de presión que obligó a la ampliación de esa base de concesiones, creciendo de manera descomunal el número de concesiones que se otorgaron, generando una red de corrupción y el crecimiento de una mancha de combis muy desorganizada, que al paso de los años exigiría buscar su disminución, ¿cómo?, al cambiar de "combis" a "microbús";

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

¿Porqué?, el principal objetivo fue el de modernizar el servicio, pues las unidades ya habían cubierto su periodo de vida útil.

De tal forma que al pretender cambiar las perspectivas y condiciones de las concesiones, este proceso permitiría disminuir de manera sustantiva el número de "combis" que ya circulaban por la ciudad, pues con el paso del tiempo representó otro problema paralelo, ya que los conductores empezaron a adueñarse de las principales vialidades, derivado esto de una escasa y muy limitada educación vial, un motivo más con el cual la autoridad se vio rebasada en la capacidad de sus estructuras e infraestructuras.

La concesión para la prestación de este servicio, exige ciertos requisitos que no se cumplen satisfactoriamente, por ejemplo, y posiblemente el más importante, la unidad debe encontrarse en buen estado mecánico, y de interiores, esta es una obligación de la autoridad, el verificar que cumpla satisfactoriamente con todos los renglones de una revista vehicular, sin embargo cuando se presentan a este trámite, únicamente atienden la revisión de los documentos y no realizan una revisión detallada del estado físico de la unidad, generando redes de corrupción; esto repercute directamente en la calidad del servicio, ya que las unidades se encuentran en pésimas condiciones, esto originado por diversos motivos, uno de ellos es la vida útil del vehículo, ya que al ritmo al que los choferes los trabajan sin brindarles el mantenimiento, se reduce considerablemente ese tiempo de 10 a 5 años de vida útil y los otros cinco años lo continúan trabajando; a esta le sumamos otro factor de riesgo muy importante, que es el de los choferes. Aquí es importante mencionar que en una concesión, el concesionario es el autorizado para brindar el servicio, sin embargo dan a trabajar las unidades a personas que no cuentan con la edad, criterio, mucho menos el sentido de responsabilidad para operar el microbús, situaciones que sin lugar a dudas limitan el mejoramiento en la calidad del servicio, así como su adecuada proyección en busca de una solución que dé equilibrio a las condiciones en las que se presta el servicio y la atención de la demanda.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

El Gobierno de la Ciudad de México, dentro de sus acciones prioritarias que integran su agenda, señala el Programa de Sustitución de Microbuses, y busca entre sus principales objetivos la modernización del servicio, de tal forma que dado el serio problema social con el que nos encontramos, es mi interés analizar desde una perspectiva de Políticas Públicas el alcance en cuanto a la pertinencia y oportunidad que ofrece dicho programa.

"Es responsabilidad de la Administración Pública del Distrito Federal asegurar, controlar, promover y vigilar que los servicios de transporte de pasajeros y de carga en dicha Entidad, se efectúen en apego a la normatividad aplicable en materia".<sup>1</sup>

En la Ciudad de México, el trasladarse de un lugar a otro por diferentes motivos, ya sea para asistir al trabajo, a la escuela, al hospital, resulta una necesidad prioritaria dado el ritmo tan acelerado en el que se desarrolla esta gran ciudad. En el estricto sentido de administración del tiempo, el desplazarse de un lugar a otro en el mínimo de tiempo resulta un factor determinante y muchas veces imposible, situación que provoca graves limitaciones en el desarrollo de esta ciudad; esto debido a muchos factores, uno de ellos es la ineficiencia del sistema de transporte público, específicamente es el caso de los microbuses, la falta de mantenimiento, otra, el abandono en el desarrollo de la infraestructura vial y el crecimiento desmedido del transporte público de pasajeros; por estos motivos se buscan equipos o medios de transporte que sean más rápidos, eficientes y que movilicen a un mayor número de personas.

---

<sup>1</sup> Fuente. *Ley de Transporte del Distrito Federal. Artículo 1º, segundo párrafo. Ley publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 21 de diciembre de 1995.*

Debido a la enorme concentración humana del Distrito Federal, nos encontramos ante un problema social que por años se ha venido sobre-llevando, en la actualidad resulta un caos la situación que se tiene con el servicio de transporte público de pasajeros (los microbuses) y exige una seria atención con el fin de evitar graves limitaciones para el desarrollo sustentable de esta ciudad, pues tiene repercusiones negativas en otros sectores tales como: agrava el problema de la vialidad, en virtud de que los choferes de los microbuses no cuentan con lo indispensable de educación vial; también se impacta el medio ambiente, con los congestionamientos y al no mantener las unidades en las condiciones que marca la norma ecológica; una dispersión de la población entre los lugares de vivienda con los lugares de trabajo.

A esta situación se le suma la desintegración de los distintos modos de transporte público, generando paralelismos, ineficiencia en la operación y con ello deficiencias en el servicio de transporte público; otro de los aspectos críticos del transporte es la edad promedio del parque vehicular, que ocasiona un servicio cada vez de menor calidad y más difícil de controlar.

Para el desarrollo de la presente investigación fue necesario partir del hecho de la importancia que representa el servicio de transporte público de pasajeros y la situación de descontrol y el alto grado de insatisfacción e inconformidad que generan los microbuses para lo cual se procedió a la identificación de un marco teórico de referencia. En este marco de referencia resulta necesario el revisar y estudiar la situación del transporte público de pasajeros, el caso de los microbuses, ya que el Gobierno del Distrito Federal, ha propuesto que a través de un programa de sustitución de unidades (microbuses por autobuses) se logre la modernización de este servicio, que no ha sido plenamente atendido y que ha desembocado en un problema social cuya importancia requiere un compromiso serio y urgente, pues es uno de los medios de transporte más utilizados en el Distrito Federal.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

El programa de sustitución de microbuses en el Distrito Federal, responde a la creciente demanda por eficientar y modernizar este servicio, ya que es determinante para el desarrollo de esta gran ciudad y es un reclamo que exige la ciudadanía. Por tal motivo resulta importante su estudio de oportunidad desde un enfoque de políticas públicas para conocer el escenario de aproximación que nos ofrece la instrumentación de este programa. Así como la pertinencia mediante la cual podremos conocer si este programa corresponde a una política social seria o sólo es un proyecto que brinda un paliativo al problema.

Para ello es necesario reconocer que este es uno de los medios de transporte que más paralelismos ha ocasionado y el que ha más número de personas y familias afecta; por tal motivo resulta importante atender con un serio compromiso la modernización del transporte en el renglón de los microbuses. En sentido, también es importante conocer si el programa ya ha sido concensado con los diferentes sectores y actores que participan en este proyecto, de tal forma que se dé a conocer el programa a los líderes de las rutas e involucrarlos en el proceso de modernización, buscar el consenso ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, involucrar a las diferentes secretarías del Gobierno del Distrito Federal, para que se coordinen con la Secretaría de Transporte y Vialidad y la de Desarrollo Económico e informar a la población, principalmente a los concesionarios, en que consiste dicho programa.

Para esta investigación, se consideró como objetivo general el analizar el Programa de Sustitución de Microbuses, considerando para ello dos categorías fundamentales: Pertinencia y Oportunidad, a fin de conocer el alcance y perspectiva de su modernización, bajo la siguiente hipótesis: La Sustitución de Microbuses es una medida de modernización o un instrumento para detener el crecimiento desordenado del servicio público de pasajeros, reduciendo el parque vehicular de transporte. Y por consecuencia, con el objeto de modernizar el transporte público de pasajeros, se plantea la sustitución de microbuses en el Distrito Federal, para la renovación del parque vehicular.

El presente trabajo está estructurado en tres capítulos, a través de los cuales se fueron reuniendo los principales conceptos y enfoques que nos permite elaborar un análisis de políticas públicas.

En el capítulo I, iniciamos con el marco conceptual de las políticas públicas puntualizando y referenciando los principales conceptos que nos permiten señalar los límites del campo de acción de las políticas públicas, analizando su diferentes categorías como son: definición de políticas públicas, etapas de las políticas públicas, identificación y definición del problema, la agenda pública, los actores, la detección del problema, diseño y formulación y el modelo incrementalista vinculándolos con el panorama general del caso.

En el capítulo II, se abordarán los conceptos que tiene que ver con la implementación y la evaluación como instrumentos de análisis del Programa de Sustitución de Microbuses, pasando por los modelos de implementación, la implementación como conflicto y negociación, las etapas de la implementación, evaluación de políticas públicas y la evaluación para la formulación de políticas, conceptos que nos permiten elaborar un análisis de policy del caso.

Por último, en el capítulo III se presentará una breve reseña de las transformaciones que ha registrado el servicio de transporte público concesionado en el Distrito Federal y se presentará una propuesta de mejora que permita complementar el Programa de Sustitución de Microbuses en el Distrito Federal.

Esperamos que este esfuerzo por presentar un análisis bajo el enfoque de políticas públicas sirva a compañeros de la carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública y de otras disciplinas, para comprender un poco más de la importancia que representa en nuestro quehacer político administrativo la aplicación de esta tecnología gubernamental, para el análisis de los asuntos de gobierno.



## **CAPITULO I. Consideraciones Generales sobre el Enfoque de Políticas Públicas y Planteamiento General del Análisis de Caso.**

Este capítulo tiene como propósito conocer los principales conceptos que darán sustento a este trabajo de investigación, mismos que en general se refieren a las Políticas Públicas, ello a fin de contar con elementos que nos permitan referenciar el análisis de la implementación de una Política Pública a través de sus diferentes aspectos cuyo tema de análisis es el transporte público de pasajeros en el Distrito Federal, el cual juega un papel fundamental para el desarrollo de la Ciudad de México, en la medida en que ésta pueda contar con un servicio de calidad, eficiente y organizado. El Gobierno del Distrito Federal busca atender el rezago en materia de modernización del transporte, a través de un instrumento de acción denominado: Programa de Sustitución de Microbuses, que es en sí nuestra materia de análisis.

Antes de abordar el tema central de este trabajo, puntualizaré brevemente algunos conceptos como son: Estado, Gobierno y la Administración Pública, que nos sirvan de referencia para enmarcar el campo de acción de nuestro objetivo principal, que es el estudio y análisis de las Políticas Públicas.

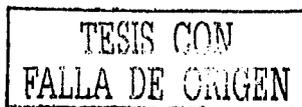
### **1.1 Estado, Gobierno y Administración Pública.**

Concepto de Estado:

"Agrupación humana, fijada en un territorio determinado y en la que existe un orden social, político y jurídico orientado hacia el bien común, establecido y mantenido por una autoridad dotada de poderes de coerción".<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Hauriou, Andre, "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas". Ed. Ariel. 2ª. Edición, 1980, pág. 118



Los elementos básicos de cualquier Estado son:

1.- Población (elemento humano del Estado). Agrupación humana: Término sociológico que se refiere a un grupo complejo, en el sentido de que es un grupo que comprende muchos otros. El Estado es una sociedad de personas naturales que constituyen el elemento humano o poblacional del mismo.

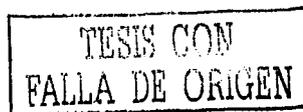
2.- Territorio (espacio físico) El Estado lo requiere como condición, es determinado, mutable, conocido y con cierta delimitación.

3.- Poder Político (forma de organización colectiva para lograr sus fines) Que atiende los asuntos de interés común; se definen una serie de materias o problemas públicos, que son aquellos que interesan a toda la comunidad.

Si consideramos al Estado como una forma de vida social humana, políticamente organizada, resulta entonces que el Estado tiene como fin propio la construcción, conservación y mantenimiento de la comunidad política, es decir, proporcionar las condiciones necesarias para que pueda darse y subsistir la convivencia humana. En otras palabras, el fin propio y objetivo del Estado es el bien común, la satisfacción de las aspiraciones e intereses colectivos y permanentes de la comunidad.

A su vez, el Estado, en cuanto estructura cuyos elementos esenciales son el poder público, la población, el territorio y el ordenamiento jurídico, debe hacer determinadas funciones para alcanzar la realización de sus fines, distinguiéndose tradicionalmente tres funciones fundamentales: la función administrativa o ejecutiva, la función legislativa y la función jurisdiccional.

La función ejecutiva tiene por objeto poner en ejecución las leyes aprobadas en el congreso; la función legislativa es aquella que produce la ley, la cual se encuentra radicada en el Congreso, órgano donde se desarrollan el debate



y aprobación de los cuerpos legales, y que se estima representativo de la voluntad ciudadana y sus miembros son elegidos por elección popular y por último la función jurisdiccional tiene por finalidad expresar el Derecho, correspondiendo a los tribunales la misión de hacer justicia resolviendo conflictos, declarando derechos y castigando a los delincuentes.

En un enfoque actual y de realidad, vemos que el mundo está cambiando a una velocidad inusitada y esto exige adaptar las instituciones a las nuevas reglas para responder a las demandas de una sociedad que vive las angustias de la dualidad entre los valores del mundo globalizado y sus necesidades personales. El mayor protagonismo otorgado al mercado y a la iniciativa privada han llevado a la desaparición o disminución de responsabilidades en muchas esferas de la vida económica y social que tradicionalmente eran asignadas al Estado, al tiempo que han asumido nuevas obligaciones. Actualmente la reforma del Estado se ha convertido en un proceso estratégico asimilado para adecuar las instituciones públicas a las nuevas realidades de la sociedad.

La realidad económica de las nuevas sociedades en constantes transformaciones ha llevado a la necesaria readecuación del papel del Estado en sus diferentes aspectos: **en lo político**, asumir responsabilidades específicas y perfectamente delimitadas tales como la justicia, educación, seguridad, salud, etcétera; en lo económico, eficiencia en el manejo de los recursos públicos, controlador de los procesos de privatizaciones que se llevan a cabo; en lo social, eficacia en el planteo de soluciones dirigidas hacia la comunidad con el objetivo de lograr el bien común.

Con referencia al enfoque del Estado desde un punto de vista social, según Wilburg Jiménez Castro, "El Estado, personifica a la comunidad humana y constituye la nación, la cual está asentada en un territorio propio y determinado. Es poseedor el Estado de un poder superior originario o jerarquizado, el cual utiliza para gobernar al pueblo como instrumento anticonflictivo entre los diversos grupos

sociales de la comunidad, para ejercer la soberanía nacional y para hacer que prevalezca el interés general sobre los intereses particulares, con lo cual satisface propósito de su origen y de su finalidad social”<sup>3</sup>.

En este sentido la sociedad otorga un poder al Estado, para su organización y con el fin de cuidar y proteger los intereses de su comunidad, manteniendo así una relación de interdependencia y de pertenencia, ya que el Estado está obligado a satisfacer las demandas del pueblo, situación que le permitirá legitimarse ante la sociedad que es la que da origen al Estado.

### Concepto de Gobierno

Derivado de los diferentes enfoques y conceptos de Estado, tenemos que el Gobierno es una parte del Estado que nos permite adentrarnos más en esa relación simbiótica entre el Estado- Gobierno Administración Pública.

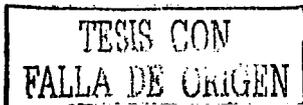
El Gobierno, “ El es conjunto de organizaciones que ofrece productos, presta servicios o ejerce funciones para satisfacer las necesidades de la sociedad, siendo además la autoridad que dirige la forma de gobernar”<sup>4</sup>.

Este concepto se refiere a la parte de la función ejecutiva del Estado, donde esas organizaciones e instituciones sirven para encauzar la atención de las necesidades de la colectividad.

---

<sup>3</sup> Jiménez Castro, Wilburg. Administración Pública para el Desarrollo Integral. Ed. F.C.E. México, 1975. pág. 152

<sup>4</sup> Montes de Oca, Juan. Material en Proceso de publicación. Material de apoyo para el Seminario: Análisis de Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno. Pág. 4



Según Jiménez Castro, "el gobierno es el conjunto de órganos y personas revestidos de su poder para expresar su voluntad y hacerla cumplir, está integrado por tres órganos, los cuales son el ejecutivo, legislativo y judicial".<sup>5</sup>

En México, en las últimas décadas, la acción de gobierno y la sociedad ha contribuido a alcanzar mejores niveles de vida para la mayoría de la población. Sin embargo la profundidad y la complejidad de los retos actuales demandan una nueva alianza del gobierno con los grupos sociales.

Por lo que respecta a la Administración Pública y de acuerdo al glosario de términos para el proceso de Planeación en México, editado en 1985 por la desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto, la Administración Pública en México se define como "el conjunto ordenado y sistematizado de políticas, normas, técnicas, sistemas y procedimientos a través de los cuales se generan los bienes y servicios que demanda la sociedad en cumplimiento de las decisiones del gobierno".<sup>6</sup>

De esta forma podemos decir de una manera concreta que la Administración Pública es el conjunto de acciones encaminadas a cumplir o hacer cumplir una política pública, que atiende las actividades de una sociedad a través de sus instituciones.

Uno de los objetivos básicos de la Administración Pública es obtener la mejor utilización de los recursos disponibles de un organismo a fin de producir la máxima cantidad y calidad de bienes o servicios al menor costo posible es decir, con la más alta eficiencia.

---

<sup>5</sup> Jiménez Castro, Wilburg. La Administración Pública para el Desarrollo Integral. Ed. F.C.E. 2ª. Edición. 1979, pág. 161.

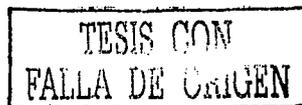
<sup>6</sup> Citado por Montes de Oca, Juan. En : Material de apoyo para el Seminario: Análisis de Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno. Material en proceso de publicación. Pág. 15



Para entrar en el estudio y análisis de las Políticas Públicas es importante considerar la transformación que ha sufrido la relación entre el gobierno y la sociedad y en sí la situación contemporánea de la Administración Pública en México, pues resulta importante conocer las condiciones en las que se ha reestructurado, buscando a través de un replanteamiento de sus acciones dar la vigencia a sus objetivos; este hecho ha representado para el gobierno la apertura de espacios para la participación de la sociedad en diversas actividades en el ámbito de lo público, de tal forma que esta nueva relación entre el gobierno y la sociedad nos lleva a un replanteamiento de la participación pública y privada.

La Administración Pública en México ha adquirido una complejidad que se deriva de esa apertura de competencia entre lo público y lo privado, ello en virtud de que los asuntos que eran exclusivos del gobierno y que por ser problemas o servicios públicos debían ser atendidos por la Administración Pública, sus instituciones se han visto rebasadas por las demandas sociales; motivo por el cual, la apertura y redimensionamiento de la actividad gubernamental exige nuevos métodos para planear, dirigir, coordinar y evaluar sus acciones, instrumentos como las políticas públicas, la reingeniería de procesos, la calidad total, el servicio civil de carrera, entre otros.

De tal forma que la esfera de lo público sea reconfigurada a través de una metodología que le permita al gobierno y a sus instituciones, contar con esas tecnologías para identificar los actores que influyen en la implementación de cada política, así como plantear los escenarios que le permitan establecer las prioridades; ya que hay ocasiones en las cuales se decide implementar un programa y éste no corresponde a la necesidad real de la sociedad, por lo cual también es necesaria una metodología que nos permita estimar que la política o programa a desarrollar representará a un sector importante de beneficiados, para esto nos sirve el diseño de una política pública.



En el caso del Programa de sustitución de Microbuses, el Gobierno del Distrito Federal diseñó una alternativa de solución que le permitirá actuar para disminuir el rezago que existe en la prestación de este servicio, a través de la modernización del transporte, pero también en el trasfondo es una estrategia para disminuir y controlar a ese grupo de presión política y social que representan los concesionarios. Con estas medidas adoptadas por el Gobierno del Distrito Federal, se ubica al usuario de una posición de afectado a una posición de beneficiario; es decir, es afectado en el sentido de que no existe un control sobre este grupo de servicio y tienen la necesidad de utilizarlo en las condiciones actuales de desorden y sin calidad y se convierten en beneficiarios debido a que mediante la modernización del transporte se obliga a los concesionarios y prestadores del servicio a cambiar las unidades con el fin de brindar un servicio de la calidad que merecen los ciudadanos. Con esta perspectiva podemos plantear un escenario favorable en el cual resulta un mayor número de beneficiados y menor el número de afectados.

## **1.2. Las Políticas Públicas.**

Las constantes transformaciones a las que la Administración Pública en México se tiene que enfrentar, se enmarcan en una serie de elementos que le exigen una evolución rápida y constante para hacer frente a las contingencias de los problemas públicos, por ello resulta de suma importancia el adentrarnos en esta herramienta.

"El concepto de Políticas Públicas se desarrolla en Estados Unidos de Norteamérica, después de la Segunda Guerra Mundial, a partir de los planteamientos formulados por Harold D. Laswell. En nuestro país, sólo en años recientes a cobrado fuerza el uso del enfoque de políticas públicas como tecnología

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

de gobierno<sup>77</sup>, la cual brinda a los gobernantes y a sus instituciones las herramientas que les permitan atender los problemas contingentes.

En México, las acciones de gobierno son un elemento fundamental para el replanteamiento de los objetivos de nuestras instituciones, debido a que no sólo se atiende al establecimiento de los programas y a la estimación de las metas, como tradicionalmente se planteaba a través del Plan Nacional de Desarrollo, (independientemente de que se cumplieran éstas o no); hoy las acciones de gobierno están sujetas a la evaluación de los resultados, ese grado de eficiencia que en muchos casos ha generado inconformidades y malestares, debido a que los programas no alcanzan el impacto esperado en la satisfacción del interés general.

Por tal motivo, los estudiosos de la gestión pública han centrado sus esfuerzos con el objeto de "aterrizar", de acuerdo a las condiciones de nuestro país, estrategias de planeación que permitan la materialización de acciones para alcanzar un grado aceptable de eficiencia, conjugada con la modernización de la Administración Pública, tomando como base el estudio y análisis de las Políticas Públicas. Así encontramos que el redimensionamiento de la estructura administrativa cada día resulta más complejo, y también más expuesto a las transformaciones derivadas de su relación con la sociedad y las necesidades de atender las contingencias de una manera eficaz y eficiente.

---

<sup>77</sup> GUERRERO, Omar. *Políticas Públicas: Una resurrección de la ciencia de la policía, ponencia presentada en la mesa redonda "El Papel del Analista de Políticas de Asuntos Públicos". Instituto Tecnológico de México. México, D.F., 9 de noviembre de 1988. citado por: Montes de Oca Malvaez, Juan, en Material de Curso Extracurricular "Análisis de Políticas Públicas para asuntos de Gobierno, Material en Proceso de Publicación. Pág. 28*



En muchas ocasiones, se pretende que las decisiones que toman las instituciones en cuanto a actuar o no, una vez definido el problema, tienen que enfocarse a una aproximación de solución, sin embargo la complejidad de la estructura administrativa en ocasiones se ha visto señalada ante el proceso de adaptación y evolución que requiere para la atención de las demandas sociales, esto es en la capacidad de repuesta, ya que no se obtienen los resultados de impacto beneficioso que la población afectada desea, de tal forma que no se brinda una plena satisfacción.

En este sentido atenderemos específicamente el concepto de policy, del cual Joan Subirats, dice: "... la Política Pública es algo más que una decisión. Normalmente implica una serie de decisiones. Decidir que existe un problema. Decidir que se debe intentar resolver. Decidir la mejor manera de proceder. Decidir legislar sobre el tema, etc. Y aunque en la mayoría de ocasiones el proceso no sea tan << racional >>, toda política pública comportará una serie de decisiones más o menos relacionadas".<sup>8</sup>

En el caso de la modernización del transporte público de pasajeros en el Distrito Federal definitivamente existen diversas variables que influyen en la decisión de atender este problema, como sabemos no existen hechos aislados ya que es un problema que requiere de una propuesta de solución integral, por lo que se deben considerar los factores de la ineficiencia del servicio, que por años se ha dejado crecer sin que alguna autoridad se haga responsable de su solución, sin importar la afectación de intereses económicos de una minoría y anteponerlos al beneficio general, que en este caso serán más los beneficiados.

Ahora bien, dentro de la metodología de las políticas públicas, existen diversos enfoques de acuerdo al problema de estudio y a la información con que se cuenta, el investigador decide cual utilizar. Considero que para abordar el

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

problema del transporte público en el Distrito Federal resulta adecuado utilizar el enfoque de análisis de policy, puesto que partiendo de una serie de elementos, nos permite analizar la información que nos brindan sus antecedentes, sus causas y seguir el curso de acción de este problema. De esta forma, "En el análisis de policy la palabra análisis se usa en su más amplio sentido; implica el uso de la intuición y el juicio, abarca no sólo el examen de la policy descomponiéndola en sus componentes, sino también el diseño y síntesis de nuevas alternativas. Las actividades pueden abarcar un rango desde la investigación para iluminar o proveer de perspicacia para anticiparse a un problema o asunto, hasta la evaluación de un problema completo".<sup>9</sup>

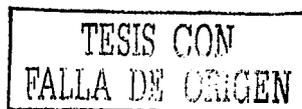
Retomando esta definición de Quade, y en relación con el problema del transporte público en el Distrito Federal; en este caso existen experiencias malas derivadas de decisiones centradas en el aspecto político más que en el análisis de policy, dados los antecedentes de no atender esta demanda y si favorecer, en perjuicio de la mayoría, a los concesionarios del transporte, situación que hoy nos permite evaluar y diagnosticar en base a los resultados de las anteriores administraciones, con datos poco favorables, pues la influencia política y económica de los grupos que amparan a los concesionarios y microbuseros no permiten la libre implementación y desarrollo del programa de sustitución de microbuses.

"El análisis de policy es una disciplina de las ciencias sociales aplicadas que utiliza múltiples métodos de indagación y argumentación para producir y transformar la información relevante de policy que pueda utilizarse en los escenarios políticos para resolver problemas de policy. El enfoque y los métodos

---

\* SUBIRATS, Joan. *Análisis de Políticas Públicas y Eficiencia de la Administración*. Ed. INAP, Madrid, 1989, pp 41.

<sup>9</sup> E.S. Quade. Analysis for Public Decisions. (New York; American Elsevier Publishing Company, 1975) p. 4. citado por Vickers Goffrey. En: "Una Matriz para el Análisis de Policy. p. II en: (Material proporcionado para el Módulo II del Seminario de Titulación Extracurricular "Análisis de Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno", ENEP, Acatlán, abril - mayo de 2002.



del análisis de policy son parcialmente descriptivos, y la información factual sobre las causas y consecuencias de la policy es esencial para entender los problemas públicos<sup>10</sup>

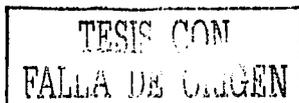
El análisis de policy va más allá de los intereses disciplinarios tradicionales, con la explicación de reglas empíricas, busca no sólo combinar y transformar la sustancia y los métodos de algunas disciplinas, sino producir información relevante de policy que pueda ser útil para resolver problemas en escenarios políticos específicos.

De este modo, el análisis de policy nos permite seguir el curso de acción de una política pública. De tal forma que a partir de la definición y estructuración de un problema que está en la agenda de gobierno y que ha sido permanente, analizaremos bajo el enfoque de análisis de policy, las acciones implementadas que se llevan a cabo para resolver un problema público, y su seguimiento. En este caso el reconocimiento del problema ya es manifiesto e incluso el problema del transporte de pasajeros ya se encuentra en la agenda del Gobierno del Distrito Federal; es decir, ya se diseñaron cursos de acción, ya se programó la asignación de recursos e incluso ya se identificaron los beneficiarios directos.

Al mencionar a la policy como un proceso de decisiones, resulta importante señalar que uno de los puntos de arranque es el de la identificación y reconocimiento de un problema; sin embargo la parte sustantiva de esta primera decisión es la de establecer el criterio de hacer o no hacer, ya que en múltiples ocasiones aunque se haya detectado y estudiado un problema, se decide dejar que el problema se disuelva en lugar de propiciar las condiciones necesarias para resolverlo, de ahí que Joan Subirats nos dice que en ocasiones ese proceso de decidir no resulta tan racional. Esto es más notorio cuando, quién sabe quién (qué funcionario) y en base a que (criterio), se toma la decisión de implementar

---

<sup>10</sup> Vickers, Op cit. P. III



programas que no responden a las demandas de la ciudadanía o bien no están debidamente proyectados, generado con esto, de manera alterna, otro tipo de problemas, que afectan alguna intención de solución integral. Tal es el caso del problema de transporte que existe en la Ciudad de México, el cual nos ubica en una situación de rehenes de los microbuseros, situación que las autoridades del Gobierno del Distrito Federal han decidido no postergar más, mediante la implementación del programa que brinde aproximaciones a una solución.

De ahí la importancia que tiene para que en la gestión pública nacional se conozca más acerca de esta tecnología que es la política pública y la relación que guarda con otras disciplinas, a fin de lograr una coordinación interinstitucional, así como subrayar el compromiso que representa el planteamiento de nuevas formas de planeación estratégica. Hoy podemos decir que el Gobierno Federal ha puesto su atención en este tema, ya que dentro de su estructura cuenta con una oficina o supersecretaría de Políticas Públicas, mediante la cual se busca adecuar esa herramienta como un método que le permita coordinar las acciones y relaciones intergubernamentales, procurando un sistema de comunicación a nivel sectorial; también los partidos políticos como el de la Revolución Democrática, cuenta con una oficina de políticas públicas.

Hoy podemos observar que todas las acciones del gobierno están en función de las opciones para hacer o no hacer, ya que la comunicación intergubernamental e interinstitucional permite contar con indicadores que evalúan su propia organización, representadas en la variedad de acciones enfocadas a al ejercicio de la fuerza y la conservación del sistema político. Las opciones con las que cuenta el gobierno para atender o no un problema, están determinadas por la relación de intereses que se tengan entre las instituciones y los actores políticos a los que les corresponde la atención del problema o bien que influyen en este; según los sectores a los que se pretende beneficiar, esto está intrínsecamente relacionado con la capacidad de negociación o concertación de los diferentes grupos que

influyen para decidir el enfoque que se dará en la implementación de un programa.

Con relación a esto, encontramos el concepto de Francese Morata, quien dice: "Las políticas públicas son acciones y decisiones del gobierno que buscan soluciones y mejoras a un problema público específico (seguridad pública, pobreza, desabasto alimenticio, obra pública, entre otros), que están integradas en una agenda de gobierno y que requiere la participación de los sectores involucrados en el problema, ya sea que resulten afectados o tengan que dar solución. El objeto principal de la política pública, es contribuir a la mejora en el proceso de toma de decisiones a corto y largo plazo".<sup>11</sup>

Como se mencionó anteriormente, ante la complejidad de la Administración Pública en México y ante la necesidad de contar con herramientas que le permitan al gobierno atender de una manera eficaz los diferentes problemas, principalmente de servicios públicos, las políticas públicas nos permiten establecer una gama de opciones en busca de una respuesta lo más aproximada para la atención de los problemas públicos, a través de la participación de los sectores afectados y las instituciones responsables de dar las soluciones, con el objeto de que estos brinden todos los elementos que permitan en el corto plazo agilizar las acciones para solucionar el problema, procurando siempre basarse en esta nueva tecnología de planeación, la cual le permite al gobierno y sus instituciones, la legitimación y autoridad ante la sociedad.

Con este tipo de planteamientos además de lograr por una parte la legitimación de la autoridad, se genera un estado de gobernabilidad al comprometerse con una respuesta pronta de las demandas sociales. Esta condición exige por parte de las instituciones dos aspectos que en lo social resultan fundamentales, la sensibilidad social para analizar el problema y la

---

<sup>11</sup> MORATA, Francese. "Las Políticas Públicas". Ed. Ph Madrid España, 1979. p 41.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

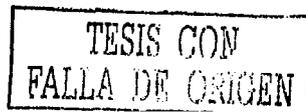
representación en un sentido democrático que permita la participación de los actores que demandan una mayor eficacia en las acciones de gobierno, involucrándolos en este proceso de decisiones.

Citando a Luis F. Aguilar Villanueva, nos dice que: "Una política es en un doble sentido un curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido. No sólo lo que el gobierno dice y quiere decir. También lo que realmente hace y logra por sí mismo o en interrelación con actores políticos y sociales, más allá de sus intenciones".<sup>12</sup>

La importancia de la nueva relación entre el gobierno y la sociedad consiste no solamente en decidir una u otra acción o el diseño de un programa, ya que esto no es la garantía de resolución del problema, esto va más allá; ya no es posible manejar un doble discurso en el que por una parte se promete a la ciudadanía y a los representantes de los sectores económicos, políticos y sociales el establecimiento de las condiciones propicias para atender cada una de las demandas, sino también hoy esta relación exige el cumplimiento de esas promesas, a través de la materialización de las actividades programadas con niveles de calidad y de respuesta terminal en el corto plazo, el uso transparente de los recursos y una mayor apertura a la ciudadanía para participar en el diseño y propuestas de solución a los problemas públicos y de interés general, ya no está la solución de los problemas supeditada a la discrecionalidad de una persona o grupo sino que el planteamiento para resolver los problemas está, cada día más en función del interés general.

---

<sup>12</sup> AGUILAR Villanueva, Luis. "El Estudio de las Políticas Públicas". Ed. Porrúa, México. 1992. p. 25

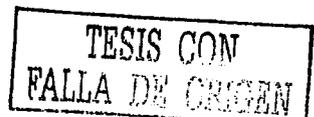


Entre otros conceptos, considero importante citar a Fred Frohok en virtud de las acciones de gobierno no son aisladas, y lo expresa diciendo: "Las políticas públicas son patrones de acción que resuelven conflictos y proveen de incentivos a la cooperación. Los patrones de acción no actúan aisladamente, sino dentro del marco general de los programas de gobierno. Así pues son actos específicos de gobierno, instrumentados dentro de una práctica general."<sup>13</sup>

Son patrones de acción por cuanto que nos brinda una abanico de opciones para tomar de una manera racional el mejor curso de acción, el cual está vinculado con otros factores políticos y sociales en un marco de actuación limitado tanto por el gobierno como por la sociedad, que al mismo tiempo permite una corresponsabilidad en el planteamiento de soluciones; en este sentido se abre una brecha tan importante como lo es la participación ciudadana, a esto es a lo que se refiere Fred Frohok, con los incentivos de participación, pues existe el punto de vulnerabilidad por parte del gobierno al ser rebasado por los problemas sociales y no contar con la capacidad de respuesta requerida; ahora bien, la motivación de individuos y organizaciones representa un aspecto incluyente que se presenta cuando el gobierno ha abierto un espacio ahora legítimo de interlocución frente a la incapacidad de las instituciones, aquí me inquieta una reflexión en el sentido de que tan incluyente y de apertura debe ser permisible la motivación al sector privado en los asuntos de gobierno, hasta donde se recorre (o contrae) la línea de lo público por cuanto que compete al gobierno atenderlo y en dicha apertura hasta que grado se puede defender el interés general y si esto no es producto de una confusión entre democratización y privatización (o modernización) en la atención de los asuntos públicos.

---

<sup>13</sup> Citado por Omar Guerrero, en "Políticas Públicas para la Reforma del Estado Moderno", CNCPYAP, Marzo de 1992. Pág. 53



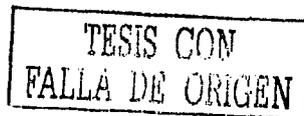
En este sentido podemos observar que el Gobierno del Distrito Federal estimula la participación de la iniciativa privada (vía concesionamiento de un servicio) imponiendo las reglas a las que deberán sujetarse los concesionarios en este proceso de modernización; sin embargo las instituciones responsables de su implementación también son responsables y tienen la obligación de la estricta observancia de los lineamientos establecidos por ellos mismos. Esto viene a colación en función de que se cuenta con una Ley de Transporte del Distrito Federal a la cual no se le dá cabal cumplimiento, situación que podemos observar con el trámite de la revista vehicular; ésta consiste en una revisión mecánica y de accesorios del "microbús", la citada Ley refiere que deberán estar en buenas condiciones mecánicas, lo cual requiere de una supervisión y vemos que les otorgan el refrendo únicamente presentando los documentos del vehículo, generando con esto redes de corrupción.

Continuando con la idea de los incentivos de participación, en contra parte, se observa que la sociedad ha ensanchado las vías de participación al ver disminuidos sus conductos tradicionales de colaboración. En un principio sus intereses eran canalizados por alguna organización política, religiosa o social. Ahora sus demandas son tan diversas que resulta difícil reunir en una organización la capacidad para atender todas sus necesidades; esto también ha llevado a diversificar la teoría política y encontrar nuevas formas de análisis.

Por su parte, Carlos Ruíz Sánchez, define las políticas públicas "como las normas y programas gubernamentales, esto es las decisiones que surgen como resultado del sistema político así como las leyes, ordenanzas locales, decisiones de la corte, ordenanzas ejecutivas, decisiones de administradores y hasta los acuerdos no escritos"<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> RUIZ Sánchez, Carlos, *Manual de Elaboración de Políticas Públicas*, (Mimeo) UNAM FCPyS, México, 1991 -1992. pp 1-2.



El aparato administrativo requiere de un reordenamiento significativo debido a que en algunos casos encontramos dependencias aisladas, estructuras incompatibles, en otros casos equipos de directivos desorientados e inexpertos, estas entre otras causas obligan a revisar el marco legal, dentro del cual se establecen las normas de actuación y no sólo actuar en base a la discrecionalidad de los funcionarios en atención a sectores privilegiados, hechos que limitan las posibilidades para reforzar el ámbito de la administración pública en nuestro país, procurando el aseguramiento y observancia de las reglas, para que se transformen el documentos rectores de la planeación nacional.

Etapas de las Políticas públicas.

Son cuatro las etapas del proceso de elaboración de Políticas Públicas: Análisis, Diseño y Formulación, Implementación y Evaluación; en este capítulo atenderemos los aspectos del análisis, diseño y formulación de las políticas públicas y posteriormente en el capítulo dos, abordaremos los temas que se refieren a la implementación y evaluación.

### **1.2.1 Identificación y Definición del Problema.**

La relación entre una institución y la ciudadanía al prestar y recibir algún servicio, permite ver que existen dos puntos de vista, dos necesidades u obligaciones en base a las que se actúe según sea la posición y la perspectiva, qué significa esto, existen situaciones en las que la ciudadanía demanda la atención de algún problema, la perspectiva de los principales afectados les permite detectar y definir el problema, como afectado resulta ser un acto; Ahora bien cuando esta demanda llega a la institución o al servidor público que le corresponde atenderla, ahí se tiene otra perspectiva del problema.

Hasta ese momento se tiene por una parte la detección del problema, y corresponde a los actores políticos el analizar este problema a fin de determinar si

resulta prioritario el integrarlo a la agenda, para actuar, en caso contrario, se dejará que el problema se desvanezca.

En este caso, el problema que se pretende analizar desde una perspectiva de políticas públicas es la modernización del transporte público en la Ciudad de México, ya que el Gobierno del Distrito Federal ha diseñado acciones y decisiones que se han tomado durante los dos últimos años, y están encaminadas a la reestructuración de los servicios de transporte de la ciudad, bajo una perspectiva integral que busca resolver de fondo los graves problemas que afectan la prestación de este servicio urbano de fundamental importancia, y sus relaciones con otros problemas. La intención es hacer de la Ciudad de México un espacio habitable, agradable; un espacio para todos.

En este sentido, la prioridad esta determinada en función de las presiones que ejercen los actores políticos, económicos y sociales, en busca de transformar el escenario del problema, en un escenario peligroso o vulnerable a fin de llamar la atención del gobierno para que sea analizado por los funcionarios y lo incluyan en la agenda, por tal motivo; " La primera tarea del analista de Políticas Públicas en esta fase es, por lo tanto, identificar a los actores con algún tipo de interés en el problema y reconstruir sus definiciones, la forma en que ven el problema. Desde ese punto de vista, la definición del problema es ante todo una cuestión política, decidir a quién se tiene en cuenta y hasta que punto"<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Tamayo, Jesús " *El Análisis de las Políticas Públicas, en Barón, Rafael y Ernesto Carrillo (Comps.) La Nueva Administración Pública, Madrid, 1997. pag. 286.*

Para el caso del transporte público de pasajeros, específicamente los microbuses, es un problema que se generó de una forma circunstancial ya que inicialmente se pretendió subsanar un problema de tipo laboral en la extinta ruta 100, esto tuvo como impacto el surgimiento de diversos actores sociales y políticos, los cuales adquirieron un poder informal, que fue creciendo e influyendo en el crecimiento desorganizado de rutas que prestan el servicio. Hoy es indispensable la creación de un marco regulador que norme la participación de los concesionarios en la prestación de este servicio.

A continuación se presenta un breve ejercicio del perfil al que responde la definición del problema:

- **¿Cuál es el problema?** El crecimiento desorganizado del servicio de transporte de pasajeros, microbuses, quienes brindan un servicio en pésimas condiciones, ineficiente y sin la calidad. Y el cual no atiende en lo más mínimo el marco normativo para la prestación de este servicio.
- **¿Cuáles son sus dimensiones?** Sus dimensiones son de carácter local y en la Zona Metropolitana del Valle de México, de carácter urgente de atender; es un problema que, según la Ley de Transporte del Distrito Federal, compete a las autoridades del Gobierno del Distrito Federal su atención. Este problema compete por sus atribuciones a la Secretaría de Transporte y Vialidad, (SETRAVI) y a la Dirección General de Transporte, (DGT).
- **¿Cuáles son las causas del problema?** La incapacidad de anteriores administraciones, para proyectar a futuro la prestación del servicio de transporte de pasajeros, considerando el rápido crecimiento poblacional de esta ciudad. También se debe a la creación de intereses políticos y económicos que han influido y presionado para que las autoridades toleren el crecimiento desorganizado de los microbuses. Entendido como corrupción.

La falta de un marco legal que estableciera la calidad del servicio que debería brindar el transporte público concesionado. La falta de una constitución legal de las empresas concesionarias. La falta de contratos laborales de los conductores que estableciera salarios obligatorios y no el salario a destajo, de acuerdo al número de vueltas o pasajeros transportados. La falta de autoridad para que este servicio concesionado cumpliera con las normas de tránsito. La falta de control sobre el estado de las unidades en servicio. La principal, la existencia de un poder de los concesionarios no gobernable por el Estado y, en varios casos, un poder en contra de la planificación. Los resultados de estas faltas, sinónimos de ilegalidad, provocaron que las unidades del pulpo camionero no respetaran las normas de tránsito, fueran sobrecargadas y estuvieran en pésimo estado y que el servicio que brindaban los conductores provocara gran inseguridad, además de la imposibilidad de establecer un sistema de transporte más o menos regulado (rutas de acuerdo a la demanda, frecuencia del servicio, etcétera).

- **¿A quién afecta y en qué medida?** Los principales afectados son los ciudadanos que generan más de 11 millones 300 mil de viajes al día en este modo de transporte y la población en general que se traslada al Distrito Federal para desarrollar sus diferentes actividades, por lo cual necesitan y hacen uso de este servicio.

- **¿Cómo evolucionará el problema si no actuamos sobre él?** Este problema exige una atención urgente, pues el escenario actual está completamente saturado de otros problemas que se derivan del caos en el cual se presta este servicio, su falta de regulación, supervisión y modernización. El no actuar agravaría la situación de Ineficiencia del servicio, aumento de la contaminación del aire en la ciudad, incremento del caos vial, aumento de la prepotencia de los chóferes de microbuses, incremento de accidentes de tránsito, impunidad, inseguridad, ausencia de poder del Gobierno del Distrito Federal, corrupción.

### **1.2.2. La Agenda Pública.**

Existe una cantidad muy importante de problemas que la sociedad demanda, sin embargo, para la administración pública no todos esos problemas tienen la misma prioridad para ser atendidos, sólo algunos tienen la presión suficiente para tomarlos como problemas públicos, según Jones, 1984; " Al conjunto de problemas que preocupan a una sociedad en un momento determinado se le denomina agenda sistemática. De esa agenda, los decisores públicos extraen algunos y confeccionan la agenda institucional o agenda política".<sup>16</sup>

Esta selección de demandas para ser incluidas como problemas públicos en la agenda, está en función de los grupos sociales que cuentan con una mayor capacidad para ejercer presión ante las instituciones.

En este caso del servicio de transporte de pasajeros, el Gobierno del Distrito Federal ya tomó la decisión de incluir el problema en su agenda institucional, así como la reforma a los ordenamientos relativos al transporte, y materializar su participación a través de una propuesta de solución, la cual se basa en el Programa de Sustitución de Microbuses.

El Gobierno del Distrito Federal a diferencia de otras entidades tiene una historia reciente en la formulación de sus leyes. Aún cuando había ordenamientos relativos al transporte. la Ley que fija las bases a que habrá de sujetarse el Tránsito y los Transportes en el Distrito Federal, expedida el 23 de marzo de 1942 – fueron elaborados por la autoridad federal. Y apenas en diciembre de 1995 la Asamblea de Representantes expidió la Ley de Transporte del Distrito federal.

---

<sup>16</sup> Citado por: Tamayo, Jesús. Op. Cit. Pág. 289.

### 1.2.3. Los Actores.

Los actores son aquellos participantes cuyos intereses y valores son afectados por la formulación e implementación de las políticas públicas. Pueden ser partidos políticos, organizaciones sociales, gremiales, secretarías de estado, y empresas privadas. Estos actores intervienen en la política pública de forma activa, siendo beneficiados por las acciones gubernamentales emprendidas.

En relación con la anterior descripción, encontramos que para el Programa de Sustitución de Microbuses, existen varios actores políticos, económicos, sociales e institucionales.

Los actores Institucionales. Son aquellas dependencias gubernamentales que llevan a cabo los programas sociales diseñados por el gobierno para atender un problema.

Entre los **actores institucionales** de influencia y participación directa identificamos al Gobierno del Distrito Federal, La Secretaría de Transporte y Vialidad, la Dirección General de Transporte, La Comisión Metropolitana de Transporte, la Dirección General de Servicios Urbanos, las Delegaciones Políticas, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, entre otras.

Entre los **actores políticos** encontramos las diferentes posturas por parte de los partidos políticos, quienes dependiendo de su interés partidista critican a favor o en contra la decisión del Gobierno del Distrito Federal, influyendo en la percepción y en el ánimo de los ciudadanos y organizaciones involucradas. En este caso han sido más las críticas negativas que se han hecho respecto al programa.

Entre los **actores económicos** encontramos a los concesionarios que se niegan a realizar la inversión que establece el programa, pues pretenden que con la misma unidad, que ya cubrió su vida útil, seguir captando ganancias para ellos

sin importarles los daños que ocasionan a los usuarios y a los mismos operadores de la unidades. No aceptan el que se elabore un marco que les de a los chóferes su calidad de empleados y por consiguiente el otorgamiento de las prestaciones económicas y sociales que esto conlleva. Tampoco están accesibles a los cambios para integrarse en una sociedad cooperativa que les permita tener acceso a los créditos que gestionó el Gobierno del Distrito Federal y con esto facilitar la modernización este modo de transporte.

**Los actores sociales.** Son las organizaciones no gubernamentales, empresas, asociaciones civiles, que coadyuvan al gobierno en la prestación de los servicios. Entre los actores sociales podemos identificar a poco más de 11 millones 300 mil usuarios diarios de este servicio y las rutas organizadas de transporte colectivo.

Estos actores se desenvuelven en una arena, es decir, en el momento en el cual se llevan a cabo las acciones. Estos actores van a implementar sus acciones con base en la percepción que posee quien detenta el poder; esto es, el jefe de Gobierno del Distrito Federal. En el caso de nuestro país encontramos un gobierno yuxtapuesto, dado que el jefe de gobierno pertenece a un partido político y el presidente de la República a otro. Por lo cual es importante ver el enfoque que se da a los programas y cuales son los resultados, para que en base a las acciones presentes, nos situemos en un escenario optimista, pesimista o realista.

#### **1.2.4. La Detección del Problema.**

Existen diferentes formas de detectar un problema, una es cuando se detectan de manera anticipada situaciones que aún no se manifiestan como problema, esto permite controlar y anticipar sus posibles efectos. Esta habilidad obedece a valores de actitud, culturales y de liderazgo, los cuales no aseguran el éxito de la política, pero coloca a su responsable en una mejor posición para atender los problemas.

Otra forma de atender los problemas es mediante una política reactiva, esto es cuando el problema entra en crisis, aquí el decisor debe actuar por consecuencia con rapidez para ofrecer una pronta solución.

En resumen, la detección del problema se concibe como un proceso donde lo primero es el reconocimiento del gobierno de la existencia de un problema, para lo cual pasará a formar parte de los asuntos gubernamentales, correspondiente a la llamada incorporación a la agenda. En esta etapa corresponde cuestionar y analizar como se va a enfrentar el problema.

Como ya se mencionó el Gobierno del Distrito Federal, ha implementado un Programa de sustitución de Microbuses con el objeto de modernizar el parque vehicular que presta el servicio de transporte de pasajeros en el Distrito Federal, al mismo tiempo que le permitirá reducir el número de microbuses y sustituirlos por autobuses de mayor capacidad, menos contaminantes y organizar este sector que por décadas se ha desarrollado en un caos.

El poder público debe cumplir con su obligación de planificar y regular el servicio de transporte público, ya sea éste propiedad de una empresa privada o pública.

Debe crearse un organismo de representación en el que participen autoridades, especialistas en transporte, urbanistas, concesionarios del transporte público y ciudadanos, para presentar propuestas y evaluar los programas de transporte. Esta entidad deberá trabajar en coordinación con las comisiones de ecología y de transporte de la asamblea legislativa del Distrito Federal.

### **1.2.5. Diseño y Formulación**

Esta etapa se da una vez que la administración pública ha reconocido la existencia de un problema, lo define y comienza el proceso de elaboración de la política pública para intentar brindar soluciones.

La fase de formulación es una tarea exclusiva de los actores públicos, la responsabilidad sobre la decisión final y el diseño de la política permanece en manos de la Administración Pública. Para que una política sea pública es requisito indispensable que cuente con la legalidad, es decir, que sólo desde el ámbito público se puede formular una política pública.

La etapa de diseño y formulación se refiere al uso de la información con que se cuenta para el análisis del problema, lo cual muchas ocasiones constituye uno de los problemas para el hacedor de políticas públicas dado que ésta suele ser limitada y en ocasiones distorsionada.

Una vez hecho el estudio del gobierno, se deberá decidir si se adopta una solución preliminar o propuesta, o en su caso, se selecciona alguna de las propuestas derivadas de la etapa anterior.

En esa etapa de formulación y para efectos de nuestro análisis nos enfocaremos al modelo incrementalista

### **1.3. El Incrementalismo.**

Este método se basa a la acumulación de experiencias sobre hechos consumados, que se toman para continuar e incrementar las acciones que determinan su correspondiente política pública y en la que generalmente los problemas se van resolviendo conforme van surgiendo.

El modelo incremental es más descriptivo que prescriptivo y se basa en la observación del comportamiento cotidiano de los policy makers; de tal forma que: " El modelo incremental no se basa en relaciones causales bien estudiadas, ni en el cálculo de costos y beneficios, sino en el método de aproximaciones sucesivas y limitadas; el decisor sólo toma en consideración aquellas alternativas que difieren muy poco de las políticas que ya se llevan a cabo, rechazando las demás, y analiza sólo los aspectos en que la opción nueva y sus consecuencias difieren de la situación actual ...".<sup>17</sup>

Para los racionalistas es posible, mediante el análisis, que las decisiones públicas se asemejen a las decisiones que pueden ser cuantificables, operativas, guiadas por criterios de eficiencia económica, preocupándose no sólo de que hacer sino también de cómo hacerlos.

Por el contrario, los incrementalistas abundan el carácter elusivo, complejo, fragmentado y a veces incomprensible de los procesos sociales sobre los que las políticas públicas intentan influir, de modo que el análisis de políticas poco pueden hacer para ordenar el cambio en presencia de factores como las relaciones entre los distintos niveles de gobierno, la divergencia de intereses, la inconsistencia de objetivos claros y compatibles sobre que debe hacerse, las expresiones de individuos, grupos y empresas.

En este punto podemos decir que la ciudad capital conserva el anhelo promisorio con respecto a la transición en la aplicación de procesos innovadores para planear y ejecutar políticas públicas viables, ante la urgente necesidad de un transporte de calidad para los millones de personas que transitan por la mega ciudad. En la actualidad un servicio público de transporte que dé seguridad a los pasajeros, así como un adecuado mantenimiento a las unidades que prestan este importante servicio, de tal forma que el Gobierno Local ha implementado un

---

<sup>17</sup> Tanayo, Jesús. *Op cit.* pag. 297.

instrumento de políticas públicas que parten de una visión de atención integral y están orientadas a priorizar los medios de transporte masivo , moderno y poco contaminante, fomentando la participación de la iniciativa privada promoviendo su modernización para mantener en condiciones óptimas los servicios y con esto acrecentar las funciones de planeación, supervisión, control y vigilancia de los servicios públicos a través de un modelo incremental en sus políticas de transporte.

Una vez abordados los principales conceptos que tienen que ver con las políticas públicas, análisis, diseño y su elaboración, vinculándolo con el problema que representa la modernización del transporte público de pasajeros en el Distrito Federal; en el segundo capítulo conoceremos la segunda etapa de este proceso que es el de la implementación, señalando sus diferentes modelos y los aspectos más importantes, así como el marco conceptual de la última etapa de las políticas públicas que es la evaluación.

## **CAPITULO II.- La Implementación y la Evaluación: Instrumentos de Análisis del "Programa de Sustitución de Microbuses".**

En ciertas épocas al seleccionar una alternativa, en el gobierno se daba por hecho que se resolvería el problema y con esto concluía el proceso de una política pública, situación que señalaba un grado mayor de importancia del diseño de la política sobre las otras etapas. Por este motivo hemos visto que muchas políticas no han impactado de la forma como lo esperaban y es que no es lo mismo decidir que hacer a decidir como hacerlo. Esta ha sido una limitante para el éxito de las políticas públicas debido a que por una parte los legisladores aprueban leyes, que el poder ejecutivo a través de la administración pública federal o local, deben cumplir con la observancia de estas e implementar las forma de actuar de acuerdo a esa decisión; sin embargo al momento de poner en marcha el programa o la política, encontramos que las condiciones políticas, económicas, sociales, culturales y técnicas no corresponden al contexto para el cual se diseñó la política; esto sin olvidar que lo hacedores de la política (legisladores) responden a presiones y a posiciones políticas de un grupo de interés, por tal motivo, cuando la administración pública actúa sobre una decisión, no cuenta con los recursos ni con las condiciones propicias para instrumentar los programas y presupuestos que se deriven de una política.

El concepto de Implementación de una Política Pública significa "Puesta en Práctica"; como ya se ha mencionado, una parte corresponde a las buenas intenciones mediante las cuales se conciben las ideas, y por otra existen momentos en la materialización de una política que resultan fundamentales para ello, y responde al cómo, quién y con qué se elaborarán y desarrollarán los planes, programas y presupuestos que implica esa decisión de actuar.

Para Ives Meny, (de la escuela francesa), "la implementación designa la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de texto o discursos... Poner en práctica, ejecutar, dirigir, administrar: no faltan palabras para identificar lo que, a primera vista, parece evidente a cada uno. Sin embargo, las ciencias sociales adoptan una terminología particular. En francés es cuestión de poner en práctica (mettre en oeuvre); en inglés, de implementation".<sup>18</sup>

Al respecto, considero de gran relevancia comentar que la elaboración y presentación de cualquier programa requiere de un conocimiento previo y del uso de la información con objetivos claros, ya que estos deben de construirse políticamente y legitimarse con los diferentes actores económicos, políticos y sociales, según sea el caso, a nivel nacional o local, procurando en todo momento diferenciarlos y no actuar a favor de presiones políticas.

Los habitantes de esta gran Ciudad de México nos encontramos ante un servicio de transporte presionado y secuestrado por los desequilibrios de la oferta, (pues existe una gran cantidad de microbuses y todos brindan un pésimo servicio), así como las políticas erráticas que en el pasado no se enfocaron hacia la consolidación y a la participación gubernamental del servicio de transporte y mucho menos a la propuesta de mejora. Lo cual ha representado un retroceso en materia de transporte.

Así mismo y dado que ya se comentó que la implementación significa poner en práctica, esta acción requiere que la administración pública cuente con una estructura de recursos humanos dotada de capacidad administrativa y gerencial, que se dediquen a la materialización de la política pública, para el proceso de modernización del transporte público, equipo de especialistas que se encargarán

---

<sup>18</sup> (Ives Meny; "Las Políticas Públicas"; ed. Ariel) citado por Enrique Bañeres Helguera en: Apuntes para el Seminario de "Análisis de Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno", La fase de implementación, ¿Talón de Aquiles de las Políticas Públicas? p. 4

de dar congruencia a la política pública, como intención de actuar y la política pública como acción o puesta en práctica.

Esto nos permite coincidir con lo que dice Richard F. Elmore, “La preocupación en torno a la implementación de los programas sociales surge del reconocimiento de que las políticas públicas no pueden comprenderse al margen y separadamente de los medios de su ejecución...”.<sup>19</sup>

Las políticas de transporte aplicadas en la Ciudad de México han sido la expresión del despliegue de los intereses económicos y políticos de los agentes relacionados con la prestación del servicio. Paralelamente, desde los distintos ámbitos del sector público involucrados en el transporte, se han desplegado las concepciones y acciones, no siempre coordinadas y muchas veces encontradas, de las diferentes perspectivas en los distintos niveles de gobierno. También, en el sector gubernamental se han formado importantes grupos vinculados a la actividad pública, quienes en pocas ocasiones han ligado sus intereses institucionales a los intereses de los agentes transportistas privados.

El servicio de transporte, expresa un proyecto político que en épocas anteriores ha representado la ausencia de la intervención gubernamental directa en la prestación del servicio de transporte y por el contrario ha solapado otras formas de prestar el servicio desde una situación de concesionamiento de este servicio, esta apertura se ha transformado en un fenómeno de modos atrasados, cerrados con un gran poder informal.

Con las decisiones emergentes que entre 1988 y 1992, tomó el entonces Departamento del Distrito Federal, el gobierno probablemente logró evitar desembolsos presupuestales inmediatos que hubiera exigido el mantenimiento y

---

<sup>19</sup> Cfr. Elmore, Richard F., “Modelos Organizacionales para el Análisis de la Implementación de Programas Sociales”, en La implementación de políticas públicas, de Luis F. Aguilar Villanueva. Ed. Porrúa, pág. 185.

reestructuración de lo que fue la ruta 100, sin embargo esto ocasionó que los ahorros de aquel tiempo, hoy se reflejen como grandes costos sociales y ambientales entre otros.

El creciente concesionamiento ineficiente, significó el desmantelamiento de los instrumentos de gestión pública de transporte del Distrito Federal, lo que ha significado la traslación de los costos sociales hacia la ciudadanía.

## **2.1. Modelos de Implementación.**

Los diversos analistas de políticas públicas están centrando cada vez más su atención en el proceso por medio del cual las políticas se transforman en acción administrativa concreta.

Dado que las políticas públicas son implementadas por organizaciones públicas y sociales, conviene estudiarlas a fondo, como componentes críticos de las mismas.

Elmore ha sintetizado cuatro grandes modelos de implementación de las políticas públicas, siendo fundamentales para el conocimiento de "cómo" mejorar la gestión pública. Estos son los que a continuación se señalan:

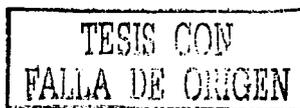
Modelo I: La Implementación como Administración de Sistemas.

Modelo II: La Implementación como Proceso Burocrático.

Modelo III: La Implementación como Modelo Organizacional.

Modelo IV: La Implementación Como Conflicto y Negociación.

Para el análisis de la implementación del Programa de Sustitución de Microbuses, nos enfocaremos al modelo IV, La Implementación Como Conflicto y Negociación, en virtud de que hemos señalado que este programa tiene un sustento político en el cual el control de la operación, la supervisión de la



prestación del servicio por parte del Gobierno del Distrito Federal y la asignación de los recursos están en constante negociación, situación que implica una dependencia entre la institución encargada de la implementación del programa de modernización del transporte, (en nuestro caso la Secretaría de Transporte y Vialidad, Setravi, que al mismo tiempo es quien detenta el poder gubernamental) y por la otra parte los concesionarios del transporte quienes luchan por conseguir los mayores beneficios para su interés económico.

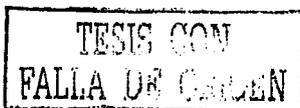
### **2.1.1. La Implementación Como Conflicto y Negociación.**

Las proposiciones básicas de este modelo son:

"1.- Las organizaciones son arenas de conflicto en las que los individuos y otras unidades subordinadas con intereses específicos, compiten por obtener ventajas relativas derivadas del ejercicio del poder y de la distribución de los recursos escasos." <sup>20</sup>

En este sentido, la implementación del Programa de Sustitución de Microbuses cuenta para su operación con especialistas en análisis de policy y administradores que se enfrentan a intereses distintos a los del Gobierno del Distrito Federal, de tal forma que los concesionarios y algunos partidos políticos, cuestionan el programa de modernización del transporte en la medida que no se sienten favorecidos con dicho programa. Aquí vemos que el Partido Acción Nacional, abandera esa parte opositora al gobierno local, y actúa como negociador y buscar ventajas y facilidades para su grupo que representa, en este caso algunos de los concesionarios.

"2.- La distribución del poder en las organizaciones nunca es estable. Depende exclusivamente de la capacidad temporal de algún individuo o unidad para movilizar recursos suficientes, con el propósito de manipular el comportamiento de otros. Las posiciones formales de jerarquía de una



organización son solamente uno entre una multitud de factores que determinan la distribución del poder. Entre los otros factores se encuentran el conocimiento especializado, el control de los recursos materiales y la capacidad para movilizar el apoyo político al exterior. Por lo tanto, el ejercicio del poder dentro de las organizaciones está relacionado sólo en escasa medida con su estructura formal”<sup>21</sup>

En nuestro tema de investigación encontramos que el Gobierno del Distrito Federal en su ejercicio del poder, tiene como objeto que a través de la reglamentación del programa pueda influir mediante el manejo de los recursos financieros, para el financiamiento del enganche para que los concesionarios que cumplan con los requisitos establecidos puedan verse favorecidos con el crédito, situación que influye en el desarrollo de las organizaciones de concesionarios de transporte.

“3.- El proceso de la toma de decisiones en las organizaciones se basa en la negociación dentro y entre las unidades organizacionales. Las decisiones negociadas son resultado de la convergencia de actores que tienen diversas preferencias y recursos. La negociación no exige que las partes lleguen a ningún acuerdo en torno a un conjunto común de objetivos, y ni siquiera requiere que todas las partes concuerden en el resultado del proceso de negociación. La negociación sólo requiere que las partes accedan a ajustar mutuamente su forma de proceder, con el fin de conservar la relación misma de negociación como un medio para la asignación de los recursos”.<sup>22</sup>

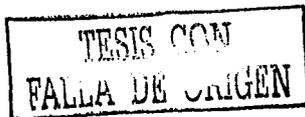
“4.- La implementación consiste en una complicada serie de decisiones negociadas que reflejan las preferencias y los recursos de los participantes. El éxito o el fracaso de la implementación no puede juzgarse a partir de la comparación de un resultado con una sola declaratoria de propósitos, puesto que ningún conjunto

---

<sup>20</sup> Op. Cit. Pág. 233.

<sup>21</sup> Ibidem. Pág. 233.

<sup>22</sup> Idíd. Pág. 233.



único de propósitos puede ofrecer una exposición intrínsecamente coherente de los intereses de todas las partes implicadas en el proceso de negociación, o en relación con la preservación del proceso mismo de negociación".<sup>23</sup>

El proceso se comprende solamente si se centra la atención en el conflicto entre los actores, en los recursos que esos actores traen consigo al proceso de negociación y en los mecanismos mediante los que cada actor se ajusta a los movimientos de los demás.

La mayor contribución de este modelo, sin lugar a dudas es la de motivar la participación de los actores políticos y sociales involucradas en el proceso de implementación, siempre con la visión de que las partes eliminen el conflicto y negocien las mejores condiciones para la cooperación, que permitan el buen desarrollo de una política.

Dadas las diferentes posiciones de los actores se tienen dos perspectivas, una desde un punto de vista de fracaso y la otra como éxito, según el grado de influencia que se pueda tener con respecto a la defensa de sus intereses y la decisión de ceder o no ante la política implementada.

## **2.2. Etapas de la implementación.**

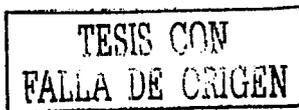
"De acuerdo con Presman y Wildavsky, la implementación recorre las siguientes tres etapas que la definen:

1ª Etapa: Elaboración de Lineamientos.- En esta etapa, se transita de la intención legislativa a las prescripciones administrativas.

2ª Etapa: Distribución de Recursos.- En esta etapa se da el proceso de asignación del presupuesto, dándose el momento político del presupuesto público, el cual favorecerá a algunos sectores, áreas, ramas y clases, en detrimento de otras, por lo que es especialmente conflictiva.

---

<sup>23</sup> Ibid. Pág. 234.



3ª Etapa: Supervisión.- Esta etapa incluye los procesos de inspección, auditoría y evaluación de la puesta en práctica de la política.”<sup>24</sup>

Cabe mencionar que estas etapas deben verse como un proceso circular y no como una secuencia lineal de acciones, igual que el resto de las fases del policy process.

Por otra parte, podríamos distinguir las siguientes etapas de la implementación:

**a.- Planeación/negociación.-** En esta etapa, se formula la planeación de la puesta en práctica de la política, considerando dar respuesta al qué se va a hacer, en cuánto tiempo, quienes son los actores involucrados y cuales son sus compromisos; qué grandes aspiraciones, objetivos y metas se pretenden lograr, etc.. Así mismo, se da la negociación política entre los actores, a fin de determinar los costos y ganancias en cada uno de ellos.

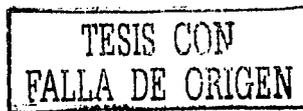
**b.- Programación/Presupuestación.-** Se especifica mayormente la etapa de planeación, exponiendo con claridad los responsables de las acciones, los recursos involucrados, el presupuesto para lograr los fines su ministración en el tiempo (calendarización), etc.

**c.- Organización.-** Conlleva el determinar la integración óptima de los recurso y personas o actores involucrados, con todo un esquema lo más racionalmente posible, de la participación de cada uno de ellos, su grado de intervención en cada fase, midiendo los tiempos y tipos de dicha participación.

**d.- Coordinación/Cooperación.-** Esta etapa es el talón de Aquiles de las etapas de implementación, que a su vez es el talón de Aquiles de las políticas

---

<sup>24</sup> Citado por Enrique Bailleres Helguera en: Apuntes para el Seminario de “Análisis de Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno”, La fase de implementación, ¿Talón de Aquiles de las Políticas Públicas? p. 16-17.



públicas, ya que sin una adecuada o racional coordinación y cooperación entre los actores políticos, sociales e institucionales, no hay sencillamente resultado posible. La puesta en práctica implica sobre todo estos dos conceptos teóricos del cuerpo de doctrina más amplio de la administración pública.

Nada más hay que preguntarnos cuantos programas sociales, o cuantas políticas han fallado por problemas de descoordinación o prevalencia del conflicto, como polos opuestos de la etapa aludida. Co-operar significa operar conjuntamente, entre dos o más actores; sin una adecuada negociación y manejo del conflicto, no existe tal.

**e.- Ejecución.-** Es la etapa más práctica de la puesta en práctica, aunque suene redundante. Es materializar el objetivo central, la misión de la política pública.

**f.- Control.-** Significa el determinar las actividades de la implementación tal y como fueron planeadas y formuladas, estableciendo en su caso, las medidas correctivas, ya sea ex ante, durante o ex post.

**g.- Evaluación.-** Significa el determinar si la implementación se está llevando a cabo conforme a lo planeado, también puede ser antes, durante y después de concluida la misma.

Estas etapas propuestas, representan así mismo un proceso dialéctico de causación circular (o en espiral) entre unas y otras, yendo de la planeación/negociación a la evaluación y control de manera cíclica y autoretroalimentativa, a fin deirla replanificando, renegociando, reejecutando, etc.

### 2.3. Evaluación de Políticas Públicas

Dado que las políticas públicas son un conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar problemas, resulta necesaria la evaluación de esta toma de decisiones y una clara fijación de los objetivos ya que es importante el conocer si la estrategia seleccionada fue la más óptima dado que se tienen que evaluar los resultados esperados.

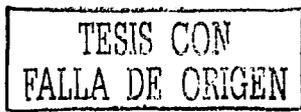
Esto también es importante ya que no se cuenta con la certidumbre que nos permita conocer los resultados por anticipado, incertidumbre que está determinada por diferentes factores que influyen en el desarrollo del proceso seleccionado, tales como los condicionantes políticos que obligan a aplicar soluciones de compromiso que minimicen los conflictos, lo que en muchas ocasiones producen impactos imprevistos.

La evaluación no sólo se limita a ser un instrumento técnico, sino que es también un mecanismo político de gran relevancia; debido a que "Las acciones y omisiones del Estado provocan consecuencias en la sociedad. Pueden resolver, disminuir, aumentar o no afectar al problema que les dio origen. Para saberlo y retroalimentar el proceso decisorio es necesario evaluar los efectos provocados, planteados o no".<sup>25</sup>

Como en todo desarrollo humano, la realización de cualquier actividad requiere de la asignación de recursos, económicos, técnicos, humanos etc. elementos que nos permiten el análisis de nuestros objetivos ya que debemos seleccionar de entre varias alternativas, la mejor opción con los recursos disponibles, para el proceso de solución de problemas.

---

<sup>25</sup> Cardozo Brum, Myriam "La evaluación de las políticas públicas: Problemas, Metodologías, Aportes y Limitaciones." en Revista de Administración Pública, No. 84. México 1993. Pág. 169.



En el campo de las políticas públicas, existen diferentes criterios que nos permiten evaluar y comparar de manera institucional las diferentes alternativas de solución, tales como: eficiencia, eficacia, efectividad y la productividad.

"Se considerará eficiente en el sector público el logro del conjunto de objetivos perseguidos con los mismos costos económicos, sociales y políticos. En el sector privado, al reducirse el conjunto de objetivos, esta definición se simplifica a la búsqueda de rentabilidad."<sup>26</sup>

La eficiencia, considero es un criterio que nos permite conocer el grado de avance en relación con los objetivos establecidos, es un reflejo, en porcentaje del beneficio esperado en función de los recursos empleados. Por lo general decimos que una organización es eficiente cuando cumple con las metas, establecidas mediante la optimización de los recursos disponibles, esto es que no requiere de recursos adicionales y que alcanzan los impactos esperados, con el menor margen de error.

Esto, en el sector público de alguna forma resulta manipulable, pues dado que estamos hablando de la prestación de servicios, en muchas Instituciones el criterio de la eficiencia es tímido y a conveniencia, ya que al replantear o programar las metas se trabaja con los mismos índices del periodo anterior, lógicamente para demostrar y legitimar su permanencia.

"Se calificarán de eficaces las acciones que alcanzan los objetivos sin hacer ninguna medición sobre los costos en ellos implicados".<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Op cit. Pág. 170

<sup>27</sup> Ibidem. Pág. 170

En muchas ocasiones utilizamos el concepto para expresar prontitud en la atención a equis problema, capacidad de respuesta; este es un criterio que brinda un posicionamiento social y político a favor de una organización, sin embargo no permite una racionalidad en la aplicación de los recursos, ya que ante las circunstancias del problema se tienen que allegar los recursos necesarios, (ya no los disponibles o suficientes) para justificar el logro de las metas. Aquí es importante preguntarnos ¿según quién se debe actuar con eficacia?. Ya que existen infinidad de problemas en la agenda con una urgencia real, los cuales se deberían atender inyectándoles todos los recursos necesarios y sin embargo por factores políticos se van relegando.

Por lo que respecta al criterio de efectividad "se considera efectiva una medida cuyo impacto global produzca un resultado positivo en la realidad independiente de que aquél formara o no parte del conjunto de finalidades perseguidas de acuerdo con la planeación organizacional".<sup>28</sup>

En las diferentes actividades del sector público y específicamente en el aspecto social encontramos que los resultados en pocas ocasiones son positivos, ¿por qué? Por que en la mayoría de las ocasiones una política pública resulta ser un paliativo a problemas urgentes o añejos, de tal forma que se percibe como un avance parcial.

En el estudio del caso práctico, me estoy enfocando al programa de sustitución de microbuses; y lo encuentro como un elemento de actuación del Gobierno del Distrito Federal, que si bien es cierto permite de manera parcial la modernización del parque vehicular, no ataca el problema de raíz, no proyecta ningún impacto positivo al problema principal que es el ordenamiento del pulpo microbusero, sólo brinda algunas alternativas de mejora y de impactos secundarios.

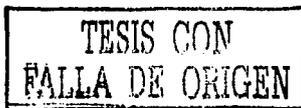
---

<sup>28</sup> Ibid. Pág. 171.

De acuerdo a lo señalado por Myriam Cardozo, "solo cuando los objetivos son claros y los resultados medibles es válido pensar en una evaluación cuantitativa. ... En cambio, el control "a criterio" lo plantea como el ajustado a situaciones de objetivos claros pero con resultados no medibles. Estas dos evaluaciones son de carácter estrictamente cualitativas y fundamentadas en criterios personales, subjetivos".<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Ibid. Pág. 171



### 2.3.1. Evaluación para la formulación de políticas.

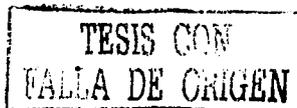
Existen diferentes tipos de evaluación en cada una de las fases del proceso de la política pública.

Cuadro 1. \* Las fases del proceso de la política pública y los tipos de evaluación.

<b>FASES DEL PROCESO DE LA POLITICA PUBLICA</b>	<b>TIPOS DE EVALUACION</b>
1.- IDENTIFICACION Y DEFINICION DEL PROBLEMA.	<ul style="list-style-type: none"><li>• EVALUACION ANTICIPADA.</li><li>• EVALUACION DE LA EVALUABILIDAD.</li><li>• EVALUACION DE NECESIDADES.</li></ul>
2.- FORMULACION Y ADOPCION DE UNA ALTERNATIVA.	<ul style="list-style-type: none"><li>• EVALUACION TEORIA Y DISEÑO.</li><li>• EVALUACION DE VIABILIDAD POLITICA/CONTEXTO.</li></ul>
3.- IMPLANTACION DE LA ALTERNATIVA ADOPTADA.	<ul style="list-style-type: none"><li>• ESTUDIOS DE LA IMPLANTACION DE PROGRAMAS.</li><li>• ESTUDIOS DE SEGUIMIENTO DE PROGRAMAS.</li></ul>
4.- EVALUACION DE LOS RESULTADOS.	<ul style="list-style-type: none"><li>• EVALUACION DE IMPACTO.</li><li>• EVALUACION DE CALIDAD.</li></ul>

\* Tomado de: Tamayo, Jesús **El Análisis de la Políticas Públicas**. En Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo (comps.) *La nueva Administración Pública*. Madrid, 1997. Pág. 307

Como ya vimos en el cuadro anterior, existen varios tipos de evaluación, sin embargo únicamente me referiré al método de costo beneficio o evaluación de impacto, ya que deseo enfocarlo al estudio de una política pública bajo un modelo incrementalista, y dado que se trata de la prestación de servicios de transporte



considero que es el método que más se acerca a enfoque que pretendo estudiar. De tal forma que: La evaluación de eficacia/impacto.

“ Facilita la información sobre los efectos – impactos- de la política pública e intenta mostrar en qué medida los efectos observados se deben a la política implantada y no a otras causas - variaciones en el problema, intervención de otras políticas o cambios en las conducciones sociales – ajenas a ésta. Su objetivo es medir la eficacia de la política pública, comparando los impactos previstos con los observados. Complementariamente, puede abordar aspectos relacionados con la eficiencia en la consecución de los objetivos, poniendo en relación los beneficios producidos por la política con sus costes. Los resultados de la evaluación de impacto se utiliza para responder, desde una posición más sólida, a preguntas sobre la conveniencia de continuar actuando sobre el problema y, en su caso, sobre la adecuación de la actual política”.<sup>30</sup>

Este método nos permite contar con resultados lo más apegado a la realidad y determinar si los resultados obtenidos son producto de la política implementada, al tiempo de que podremos compararlos con los resultados que se estimaron, para el caso específico del transporte, nos permitirá conocer en que medida el esquema de modernización del transporte sirvió para alcanzar el grado de eficiencia y de calidad que requiere el servicio, así como para evaluar si se debe continuar o no con el programa.

“El análisis costo-beneficio pretende resolver el problema anterior. Se trata de una técnica que consiste en la homogeneización por medio de una unidad de medida común como las unidades monetarias, de los costos y beneficios de toda índole (financieros, económicos; sociales, distributivos, etcétera) relativos de cada

---

<sup>30</sup> Citado por: Tamayo, Jesús **El Análisis de la Políticas Públicas**. En Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo (comps.) *La nueva Administración Pública*. Madrid, 1997. Pág. 309.

proyecto. Con criterio una vez más, de optimización se selecciona la alternativa que presente el mayor beneficio neto positivo".<sup>31</sup>

### **2.3.2. ¿Para que evaluar una política?**

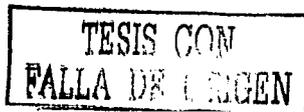
Existen varias razones técnicas y de organización que hacen necesaria la evaluación de las políticas; el éxito de una política depende en buena medida de las acciones emprendidas por lo diferentes actores que participan en el proceso de una política, en el grado de consenso que el gobierno como mediador entre los diferentes actores logre obtener para legitimar su decisión, esto debido a que cada uno intenta lograr el éxito de acuerdo a su posición política y la forma en cómo ven el problema, para lo cual se establecen estrategias y en función de estas poder analizar y evaluar los posibles resultados.

La evaluación es la etapa que en la mayoría de las ocasiones se señala como la última del proceso, también debe considerarse como la primera ya que el proceso es cíclico, se apoya en diferentes tipos de evaluación; considerando el factor político como un elemento que obliga al planteamiento de compromisos que disminuyan los conflictos de intereses, que como ya comenté, en muchas ocasiones producen impactos imprevistos, uno de estos tipos de evaluación es la evaluación anticipada, ésta se enfoca a considerar la información del proceso de definición del problema y permite el planteamiento de alternativas, en base al análisis del contexto político, económico y social en el que se va a desarrollar la política y la forma en la que se va a atender el problema.

En este tipo de evaluación la información juega un papel determinante ya que a través de esta se pueden identificar las relaciones entre la política planteada, estableciendo las metas y objetivos que desean alcanzar y la relación entre los actores y sectores que participan en ella y los impactos que generaría el cambiar la política, situación que derivaría en otro tipo de conflictos.

---

<sup>31</sup> Cardozo Brum, Myriam. Op Cit. Pág. 177



Otro tipo de evaluación es el de eficacia impacto, el cual nos permite ver en que medida los resultados obtenidos se deben a la política implementada y no a otras causas, también nos permite medir el grado de eficacia de la política comparando los impactos previstos con los realmente alcanzados comparándolos con los objetivos planteados y sus costos. Este tipo de evaluación nos ayuda para tener un referente de pertinencia para continuar o no con la atención del problema con la misma política pública o en su caso adecuarla.

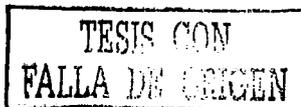
### **2.3.3. ¿Para qué sirve evaluar?**

En un primer escenario nos sirve para estimar los resultados que se registren a partir de la decisión de actuar o no ante un problema urgente y que posteriormente nos permitirá conocer las aproximaciones de solución al problema.

En otro escenario sirve para dar a conocer y de alguna forma legitimar ante los sectores político, económico y social, las acciones que desarrolla el gobierno pues es necesario que informe de las decisiones, de la aplicación de los recursos y de los resultados obtenidos.

### **2.3.4. ¿Quién debe evaluar?**

Por lo general toca al grupo del gobierno que administra un programa o una política el evaluar los resultados obtenidos, esto desde el enfoque que favorezca su actuación, pues como ya se mencionó las instituciones tienen que informar y justificar la vigencia de sus objetivos; sin embargo considero que así como se elaboran políticas para atender problemas emergentes, producto de presiones económicas, políticas y sociales de los diferentes grupos tanto del gobierno como de los partidos políticos y grupos económicos se deben establecer también comités de evaluación en donde participen cada uno de los representantes de los sectores y desde cada una de sus perspectivas poder aplicar un método de evaluación que



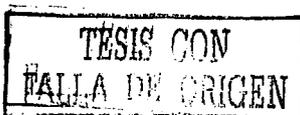
sea integral y que al mismo tiempo les permita una retroalimentación más confiable para el establecimiento de nuevas metas, con este proceso sin lugar a dudas las actuaciones del gobierno se legitimarían ante los actores y lo podrían capitalizar como un factor político.

Sin embargo, habida cuenta es que todos los esfuerzos que en el análisis y formulación, implementación y evaluación de una política pública son cuestionados y descalificados por el aspecto unilateral de reflejar los resultados, producto de una desconfianza de los ciudadanos hacia nuestras instituciones.

Es importante reconocer que esta desconfianza es el producto de la mala instrumentación de programas que no alcanzan a impactar de manera suficiente a los sectores demandantes; situaciones que ya no se pueden tapar con un discurso pues hoy la ciudadanía aunque no del todo participativa si es más crítica, está más informada.

En el estudio del caso que presentamos sobre el "Programa de Sustitución de Microbuses", este es un esquema que implementó el Gobierno del Distrito Federal, con el objeto de modernizar el parque vehicular que brinda el servicio de pasajeros, derivando de éste otros objetivos que de igual forma tienen que ver con el caos y el estado de ineficiencia de la prestación del servicio, pero principalmente es reducir el número de microbuses que circulan en la ciudad, ya que es un sector que ha rebasado el control de la Secretaria de Transportes y Vialidad del Distrito Federal. Situación ante la cual, el Gobierno del Distrito Federal pretender retomar el control y no permitir que grupos de interés manejen el sector.

Este programa fue presentado por el Gobierno del Distrito Federal desde una iniciativa política y jurídica, sin antes haber consensuado con los diferentes actores involucrados del ramo; ya que no se realizó una amplia difusión del programa y ya se han dejado sentir los principales involucrados, pues en diversas

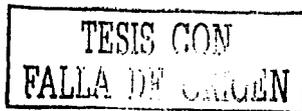


ocasiones los concesionarios han cuestionado principalmente el financiamiento de la sustitución.

Ahora bien, se están considerando los indicadores económicos y sociales que permitan una fácil evaluación de los resultados esperados enfocados al modelo de costo beneficio, considerando un promedio diario de 1 300 000 pasajeros, la sustitución se tiene programada para retirar de la circulación aproximadamente a 23 000 microbuses en este año, con un presupuesto de 80 millones de pesos. El planteamiento de la SETRAVI, el cual aún no se ha confirmado, es de retirar tres microbuses por un autobús, sustitución que se contempla será gradual durante seis años.

Esta situación se está complicando para el Gobierno del Distrito Federal debido a que ya existen reacciones en contra tanto de los líderes de las rutas como de los partidos políticos de oposición, sustentando que no es suficiente el apoyo económico que les ofrecen para cambiar sus unidades, el cual está estimado entre los 80 y 90 mil pesos para el enganche.

Por lo que respecta a la evaluación y revisión, en cierto momento puede realizarse una revisión de la política. Esta puede implicar preguntarse si la política ha conseguido o no los efectos esperados. Asimismo, las consecuencias de la actuación pública no son totalmente determinables o conocidas antes de que se realicen; por tal motivo no todas las consecuencias de una actuación tienen que ser intencionadas o anticipadas. La obtención de la información sobre las consecuencias de una política pública se produce antes, durante y después de que la misma se haya llevado a cabo. La posibilidad de realizar una evaluación depende de una clara puntualización de los efectos esperados y de que el diseño e implementación de la política permita aplicar una o varias técnicas de evaluación, ya que es necesario determinar y evaluar si el programa o la política está funcionando de acuerdo a lo esperado, situación que nos permite considerar si la política merece ser ampliada o reducida, incluso terminada.



**CAPITULO III. Conformación de una propuesta de mejora para el  
"Programa de Sustitución de Microbuses":  
pertinencia y oportunidad.**

**3.1 Antecedentes.**

Por la trascendencia que tiene el permanente crecimiento económico y social de la Ciudad de México, este capítulo tiene como propósito analizar el fenómeno del transporte terrestre en sus aspectos más importantes.

La concentración económica, social y política en la Ciudad de México, ha generado el crecimiento desordenado del transporte de pasajeros al grado que resulta difícil medir las necesidades reales de dicho servicio, esto por la falta de control hacia los prestadores del servicio concesionado, situación que ha rebasado a la autoridad y a la misma legislación que no ha actualizado el marco legal que regule la prestación de este servicio a través de los concesionarios.

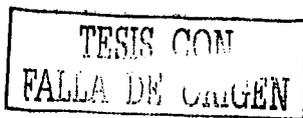
Así que, ante el desarrollo acelerado y anárquico de la Ciudad de México, se tuvo que crear una amplia infraestructura del transporte, incluyendo el Sistema de Transporte Colectivo (Metro), que en el corto plazo resolvió parte del problema del transporte público. Sin embargo desde que se inició la construcción del metro, no hubo consideraciones a mediano y largo plazo acerca de la oferta y la demanda del transporte público, por lo tanto en la actualidad el fenómeno del transporte público ya rebasó a la autoridad que sólo ha planteado varios estudios, pero no los cristaliza por falta de recursos; la actividad gubernamental sólo se concreta a resolver conflictos interempresariales y problemas de operatividad. Las faltas al reglamento sólo incluyen detenciones y sanciones, así como ante los conflictos de regularización se otorgan concesiones entre las mismas empresas, que por cierto algunas de ellas se encuentran en conflicto permanente. Mientras ello ocurre, el gobierno del Distrito Federal no ha sido apto para ofrecer un transporte eficiente,

con calidad, seguro y barato, situación que implica sensibilizar e involucrar a todos los actores que intervienen, la autoridad y los concesionarios, (en el caso de los concesionarios la principal organización que los representa es la Organización de Rutas Unidas de Taxis y Microbuses, liderada por José Luis Tenorio, integrante de la ruta número 18), esto con el objeto de que juntos integren acuerdos que permitan la modernización del transporte, teniendo como base una legislación que dé organización a este servicio.

Aunado a lo anterior, es importante señalar una regulación rezagada debido a la influencia de los intereses políticos, presiones de las cúpulas de empresas del transporte, así como de la cultura de la corrupción y los usos y costumbres. Este problema surge porque la demanda aumenta sin exigir a los prestadores del servicio concesionado cumplan con las normas de operación y calidad que requiere este servicio, generando decenas de miles de vehículos irregulares en condiciones sumamente ineficientes e inseguras en la prestación del servicio público.

De tal forma que no solo el gobierno necesita reorganizar el transporte público, sino también las empresas de transporte concesionado. Pues quizá una buena relación entre empresarios del transporte concesionado y el gobierno podría generar la reorganización y modernización que requiere urgente atención; acuerdo que incluye desde la operatividad, profesionalización de todos los actores involucrados, así como la determinación de bases y estacionamientos, estudios sobre oferta y demanda, capacitación permanente a los conductores y de educación vial, pero como un requisito o programa continuo y no temporal.

Es importante mencionar que el surgimiento de los "peseros" o "microbuses", obedece a la necesidad que tuvo el Gobierno local cuando se registraron paros momentáneos de otras modalidades de transporte y por aumento de la demanda. En 1950 el Departamento del Distrito Federal se empezó a otorgar con más frecuencia ese servicio colectivo de pasaje con los famosos



"peseros", principalmente por las vías más cotizadas como "paseo de la reforma" e "insurgentes".

### **3.1.1 La Ex - ruta 100.**

Por la importancia que tiene el parque vehicular en el Distrito Federal, vale la pena describir brevemente las experiencias que ha sorteado el Gobierno capitalino como es el caso de la EX - ruta 100, que desde mi punto de vista se trató y administró con un criterio político, donde primero se absorbe a las empresas de transporte de pasajeros particular y luego de 18 años de experimento, se permite el otorgamiento de las concesiones a particulares ganando los intereses económicos y no la sociedad capitalina.

Es imprescindible citar un antecedente histórico para que nos oriente de cómo fue evolucionando el transporte público o de pasajeros en el Distrito Federal. Así que en la época revolucionaria en el Distrito Federal la Federación de Sindicatos el Distrito Federal que había constituido Samuel O. Yudico, Secretario General, llevó a cabo una huelga de tranviarios que obligó a improvisar autos de alquiler amarrando maderas a los chasis de los coches para transportar en esos días a las personas que lo necesitaban.

Lo anterior hizo reflexionar al gobierno capitalino de las necesidades de prepararse para futuros eventos huelguísticos. Pues hasta la fecha no existían rutas que no fueran paralelas a los derroteros de los tranvías y sin infraestructura elemental para el transporte de pasajeros. En, medio de esta desorganización, el gobierno capitalino "en 1918 inició el concesionamiento, primero concedió permisos al Centro Social del Distrito Federal y ello dio origen a la alianza de Camioneros de México".<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> UPICSA. IPN. México. 1980 Pág. 75, véase Irenn Tellez, Manuel en " El transporte metropolitano", Pág. 62

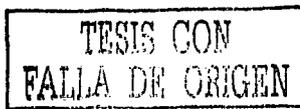
" Esta organización de los transportistas existió hasta que el Departamento del Distrito Federal en 1959 por Ley dispuso la creación de la "Unión de Permisarios de Transporte de Pasajeros de Camiones y Autobuses del Distrito Federal". Con ello terminaba la alianza de camiones y autobuses y todos tenían que aglutinarse en la unión citada, aunque la alianza continuó con vida todavía una década más hasta que firmó un acuerdo ante Departamento del Distrito Federal donde aceptaba fusionar los 86 sindicatos de permisarios en 20 sociedades mercantiles. Empero, en 1981 les fueron retiradas las concesiones y fue así como se incorporaron a la empresa Ruta 100 que fracasara 18 años después; es decir de 1972 a 1990".<sup>33</sup>

De tal manera que el transporte público de pasaje se ha conducido con criterios políticos por parte de las autoridades del Departamento del Distrito Federal. Por ello, lo que ayer fue el problema, hoy es un fenómeno difícil de resolver por que aún las autoridades continúan utilizando la ideología y no los estudios técnicos que organicen y desarrollen el transporte, posiblemente, la construcción del Sistema de Transporte Colectivo Metro, haya enseñado demasiado para actualizar el Plan Maestro de Transporte, pero aún hay rezagos en esta materia, sin embargo, en la actualidad, el Gobierno del Distrito Federal ya cuenta con recursos humanos altamente calificados en materia de transporte.

Regresando a los antecedentes, se puede afirmar que desde que iniciaron las primeras rutas "Lomas de Chapultepec, Reforma y la Villa" estas fueron acosadas por otros transportistas para adquirirlas, pues en esa época, se pagaba renta a los dueños de los "Permisos". Así que , la mayoría de los transportistas tomaron el transporte como negocio personal y así descapitalizaban las líneas de transporte a sabiendas que el Departamento del Distrito Federal iba a resolver el problema. Por ello quizá el Ejecutivo Federal a través del Departamento del Distrito

---

<sup>33</sup> Autotransportes urbanos de pasajeros, Ruta 100. 12° aniversario de AUPIR-100. México. 1993. pág. 47.



Federal, creó la empresa "Autotransportes Urbanos de Pasajeros, - Ruta 100 -" aunque siempre fue calificada por los restantes permisionarios particulares, como una competencia desleal por las bajas tarifas y por tener los mejores derroteros dicha empresa descentralizada.

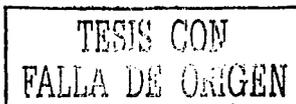
Esta mala experiencia de la municipalización del transporte urbano de personas en el Distrito Federal, debe considerarse en lo futuro pues lo que mal empieza mal acaba. Además esta experiencia no se contemplaba en ningún programa del transporte, sino que fue algo aislado nefasta y eminentemente político, pues si había problemas en la operación del transporte, la autoridad tenía que obligar al concesionario a respetar la reglamentación en tarifas y parque vehicular y no resolverles el problema y por si fuera poco todavía indemnizando a los permisionarios como premio a su ineficiencia y desorganización.

### **3.2. Programa de Sustitución de Microbuses.**

En este apartado para fines de análisis del caso, se señalarán brevemente cuales son los objetivos generales, específicos y las políticas que dan marco al Programa de Sustitución de Microbuses.

El Programa Integral de Transporte y Vialidad 1995 – 2000, establece para el transporte concesionado la sustitución gradual de microbuses por autobuses nuevos, en virtud de que actualmente las 23 000 unidades de este tipo, el 95 % ya cubrió su vida útil, de conformidad con el "Manual de Lineamientos técnicos, de Seguridad, Comodidad y ambientales, que deben cumplir los Autobuses Minibuses y Vagonetas, que presten el Servicio Público de Transporte de Pasajeros en el Distrito federal", el cual oscila entre ocho y diez años; publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 24 de septiembre de 1996 y sus modificaciones del 29 de septiembre de 1997.

La Dirección General de Transporte de la Secretaría de Transportes y Vialidad del Gobierno del Distrito Federal ha puesto en marcha el Programa de



Sustitución de Microbuses a fin de modernizar el parque vehicular utilizado en el servicio de transporte concesionado con unidades de mayor capacidad y desarrollo tecnológico, adecuadas para satisfacer la necesidad de un transporte eficiente en la operación y administración, que sea seguro, cómodo y menos contaminante, lo que conducirá a los transportistas a la adopción de formas avanzadas de atención del mercado, utilizando la información que permitirá reducir costos y elevar los niveles de rentabilidad.

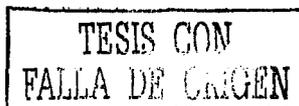
### **Objetivos.**

#### **General.**

◦ Proporcionar a los concesionarios del transporte público de pasajeros, un instrumento que los guíe en el desarrollo de los elementos para fundamentar y presentar sus propuestas de oferta de servicio y de sustitución de 23 000 microbuses por unidades de mayor capacidad, asociándolos a nuevo esquemas de operación.

#### **Específicos.**

- Homologar los conceptos que se consideran para la presentación de estudios que fundamenten la sustitución de unidades.
- Señalar los fundamentos metodológicos para determinar la forma de identificar la demanda del servicio.
- Definir los tiempos de sustitución y los criterios para la selección de unidades.
- Señalar las características mínimas que deben tener las instalaciones que se utilicen para la guarda y pernocta de unidades.



## **Políticas.**

1.- Presentar la programación para la sustitución de unidades por ruta y ramal mediante oficio firmado por el concesionario o su representante legal, solicitando la autorización para el tipo de unidad propuesta, la cantidad y cronograma de sustitución, mismo que deberá especificar las fechas en que las unidades salen del servicio y las que entran, de acuerdo con los criterios y procedimientos establecidos en el presente manual.

2.- El proyecto de sustitución de unidades deberá contener los siguientes elementos:

- Ascenso – Descenso
- Tipo de Recorrido
- Frecuencia de Paso y Carga
- Determinación de Tipo y Cantidad de Unidades Requeridas
- Polígono de carga
- Programación del Servicio
- Características y Localización del Lugar de Encierro
- Descripción de la Bitácora de Mantenimiento.
- Capacitación
- Peaje
- Cronograma de Sustitución
- Plan de Inversión y Presupuesto de Ingresos

3.- Los estudios se realizarán por ramal autorizado actualmente en explotación. En caso de realizarlo en alguno de los 33 corredores estratégicos se efectuará una revisión con fundamento en los estudios elaborados por la Secretaría de Transportes y Vialidad.

4.- Los concesionarios que presenten el proyecto de sustitución tendrán libertad para definir su sistema de mantenimiento (externo o interno) y deberán

establecer una bitácora por unidad la cual será verificada por la Secretaría de Transportes y Vialidad.

5.- Los vehículos propuestos para sustituir las unidades que salen de servicio deben cumplir con las normas del "Manual de Lineamientos Técnicos, de Seguridad, Comodidad y Ambientales, que deben cumplir los Autobuses, Minibuses y Vagonetas, que presten el Servicio Público de Transporte de Pasajeros en el Distrito Federal" y contar con el oficio de autorización correspondiente por parte de la Dirección General de Planeación y Vialidad de la Secretaría de Transportes y Vialidad.

6.- Dentro de la Programación del Servicio deberá considerarse el relevo de operaciones, sin que esto afecte la oferta del servicio, ocasione obstrucción en la vialidad o demoras excesivas en bases o Centros de Transferencia Modal.

7.- Todos los vehículos que sustituyan a las unidades anteriores deberán ser nuevos y presentar los cortes de color, señalización y rótulos establecidos en las disposiciones jurídicas y administrativas vigentes.

8.- Los intervalos de despacho especificados en la programación del servicio no deberán exceder el tiempo de que determine la demanda de servicio detectada para cada hora del día.

9.- El proyecto de Sustitución que presenten los concesionarios deberá complementarse con un presupuesto de Ingresos y un Plan de Inversión que garantice una operación sana desde el punto de vista financiero, así como explicar la forma en que se obtendrán los recursos y definir sus flujos de ingresos.

10.- La verificación del cumplimiento del proyecto de sustitución de unidades será responsabilidad de la Dirección General de Transporte en cada ramal.

11.- El proyecto de Sustitución de Unidades se llevará a cabo de acuerdo a la programación que se establezca y será congruente con el cronograma de sustitución y con la norma establecida de vida útil en las unidades.

12.- El proyecto de sustitución será dictaminado en un lapso no mayor a treinta días naturales por la Dirección General de Transporte conjuntamente con la Dirección General de Planeación y Vialidad y las correcciones que se le requieran al solicitante las deberá entregar en un plazo no mayor a 10 días.

13.- Se demostrará la factibilidad financiera del proyecto en las unidades y se brindarán los elementos para la renovación.

14.- Se incluirá en el proyecto un anexo a la estructura administrativa que considere la realización de funciones administrativas, operativas, de planeación y de programación.

15.- Se incluirá una descripción de la forma y el lugar donde se venderán los vehículos que se sacarán del servicio (microbuses y vagonetas).

### **3.2.1 Pertinencia.**

El paso de la provisión del servicio de transporte colectivo del pulpo camionero a ruta 100, su quiebra, posterior desaparición y relevo con lo peseros, las combis y los microbuses como modalidad de traslado de pasajeros basada en la concesionarización, marca desde mi punto de vista, la errática política en materia de transporte colectivo que desarrollaron las anteriores autoridades de la ciudad capital, representadas por los gobiernos priistas.

Lo que se vivió fue una involución; se pasó de la propiedad fragmentada en las empresas del pulpo, al monopolio de carácter estatal para el suministro de un servicio y finalmente a la atomización de la propiedad de la

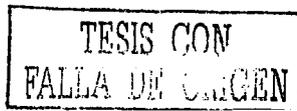
"changarrización" en la operación del sector vía otorgamiento de concesiones a particulares. El problema no fue la apertura, sino que de la noche a la mañana un sector de micropropietarios, la mayor parte de ellos sin capacidad técnica, económica y profesional para proporcionar un servicio público, se aprovecharon de la incapacidad del Gobierno capitalino y de la gran demanda de transporte, para operar el transporte público, prestando un servicio sin considerar las normas mínimas que exige la Ley de Transporte del Distrito Federal.

La magnitud y el alcance de lo que representa económica y socialmente para la Ciudad de México, un parque vehicular cercano a las 28 mil unidades en pésimas condiciones, que realizan aproximadamente 11 millones 300 mil viajes persona, resalta la gravedad del problema y exige la urgente la participación del Gobierno del Distrito Federal en la modernización y control del pulpo microbusero.

La aplicación y acelerado desarrollo del Programa de Sustitución de Microbuses, representa un proyecto **pertinente**, para la disminución del parque vehicular con el que actualmente prestan el servicio los "microbuses" y permite la inclusión de unidades de mayor capacidad, que por tratarse de unidades nuevas, resultan poco contaminantes.

El problema que tiene que ver con la vida útil de los "microbuses" ya no se puede ni se debe postergar, pues son muchos los años que se ha dejado a la discrecionalidad de las autoridades del de Distrito Federal para no actuar y el problema sigue avanzando y por consiguiente los concesionarios no dan muestra de limitar su crecimiento.

A pesar de que el Programa de Sustitución de Microbuses no ha tenido la aceptación y el consenso que requiere este proyecto tan importante para la modernización del transporte de pasajeros; considero que es pertinente que no se interrumpa, pues este ejercicio permitirá al Gobierno del Distrito Federal establecer los mecanismos que en el mediano plazo disminuyan el problema de los



"microbuses" y facilitará la incorporación de unidades con mayor capacidad, eficientes y sobre todo que operen bajo la supervisión y el control del gobierno local, tal es el caso de ampliar la Red de Transporte de Pasajeros (RTP).

### **3.2.2. Oportunidad.**

Como se ha mencionado, el problema de la ineficiencia y descontrol con el que opera el transporte público de pasajeros, los "microbuses", requiere de la voluntad política del Gobierno del Distrito Federal para brindar una solución integral; voluntad que ha sido manifiesta a través del Programa de Sustitución de Microbuses, en este sentido se están creando las condiciones que permitirán disminuir la gran cantidad de "microbuses" que circulan por la Ciudad de México, estableciendo para esto filtros, vía requisitos, para que muchos de los concesionarios que no cuentan con la capacidad técnica ni económica, no puedan entrar a los programas de crédito y sólo los que cumplan con los requisitos que ha planteado el gobierno local, podrán sustituir sus unidades. Al respecto es importante mencionar que el programa de sustitución establece que las unidades que sean retiradas de la circulación serán chatarrizadas, con el objeto de que no sean reincorporadas al servicio en otras entidades o aquí mismo como "piratas".

Situación que en cierta forma puede aprovechar el Gobierno del Distrito Federal, justificando la ampliación de los servicios de transporte de pasajeros que administra el gobierno y brindar este servicio con sus propias unidades. Es importante mencionar que en este año (2002) los medios de transporte público que mejor funcionan hoy, en la capital del país, son los operados por el Gobierno: el metro, el tren ligero y los trolebuses y que, sin embargo, se requiere de una expansión significativa de tales medios y un fuerte incremento de su participación en el número total de viajes/persona como el factor central para solucionar la crisis del transporte público. El actual gobierno de la ciudad parece que está centrado en terminar con las malas decisiones heredadas, por su propia falta de claridad ante el problema y por su presumible debilidad política ante los grupos de interés que

se han creado entre los concesionarios del transporte público. Es justificado pensar que en el tiempo que le queda de su gestión, será capaz de aportar soluciones.

El grado de oportunidad del Programa de sustitución de Microbuses está determinado en función del momento social por el que atraviesa el sector del transporte público concesionado, pues el Gobierno del Distrito Federal ha dado muestras de voluntad política para brindar una solución al problema, mediante la apertura de espacios para la participación de los concesionarios, de una forma organizada y apegados a los lineamientos que marca la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal e integrados como empresas de transporte o sociedades cooperativas.

En el aspecto social considero que este Programa como instrumento de política pública, es oportuno ya que la insatisfacción de los ciudadanos en el uso de este servicio, cada día es más notorio a pesar de que no es un problema nuevo. En esta medida, es oportuno socialmente ya que además de modernizar el transporte, busca brindar un nivel de calidad que merecemos los usuarios, a través de estándares de calidad que el programa tiene contemplados como son: una capacitación y profesionalización de los operadores, una vocación y orientación al servicio, considerando para ello los aspectos de conducción, educación vial, servicio al cliente y mantenimiento. Elementos con los cuales se podrá reducir también el grado de siniestralidad que presentan.

### **3.3. Escenario Optimista.**

El análisis de una política pública requiere de la estimación de los posibles resultados o escenarios que producirá la implementación de una decisión con miras a resolver un problema público; por tal motivo en este apartado me permito presentar un pequeño análisis y estimación del escenario optimista que con base en los planteamientos desarrollados, podrá reflejar el Programa de Sustitución de Microbuses.

El reto del control del transporte público de pasajeros, a través de una política centrada en la modernización del sector transporte en la Ciudad de México, permitirá modificar el rumbo de las políticas erráticas que ha la fecha no han logrado disminuir el problema y por el contrario se ha venido incrementando, rebasando la capacidad de las autoridades; por tal motivo creo que con la puesta en marcha del Programa de Sustitución de Microbuses se están atendiendo puntos importantes para una buena operación y control de este "mounstro social" que es el "pulpo microbusero".

Este programa permite rediseñar el marco normativo de un servicio que hasta hoy se ha desarrollado en un ambiente caótico y con la renovación y disminución de ese parque vehicular se brindará una opción de arranque que le permitirá al Gobierno del Distrito Federal, impulsar los otros modos de transporte masivos que administra el gobierno local, principalmente el Sistema de Transporte Colectivo Metro; aplicando estrictamente el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal conjuntamente con el Programa de Sustitución de Microbuses se procurará una adecuada supervisión en la prestación de este servicio. Esto significa que las concesiones se otorgarán a aquellas empresas concesionarias del servicio que cumplan con los requisitos diseñados para garantizar un servicio de calidad, introduciendo unidades modernas que realmente estén diseñadas para la transportación de personas, que demuestren su capacidad técnica y económica para la prestación del servicio, el público usuario que es el principal beneficiado ya no viajará encorvado, ni en asientos que parece fueron pensados para niños; podrán viajar con un seguro de viajero, que ningún "microbús" garantiza; se contará con paraderos específicos de acuerdo a un programa de paradas de ascenso y descenso específicas; los operadores estarán capacitados como servidores públicos y brindarán a los usuarios una atención de clientes y no de objetos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Por otra parte se dará un paso hacia delante en la sensibilización de las autoridades para que continúen con este proceso de sustitución el cual está programado al año 2006. Esta situación está programada para ver los resultados a partir del año 2004, según la Secretaría de Transportes y Vialidad, ya que dicho proceso de sustitución será gradual.

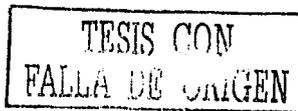
Ante el panorama planteado, me permito brindar un voto de confianza a los actores institucionales, económicos, sociales y políticos que intervienen en este importante proyecto, con la esperanza de que favorezca en la calidad del servicio la instrumentación del Programa de Sustitución de Microbuses en el Distrito Federal.

### **3.3.1. Capacitación y Certificación de Operadores.**

Uno de los aspectos que igualmente revisten una gran importancia en este proceso de modernización del transporte de pasajeros tiene que ver con formación y capacitación del recurso humano que brinda el servicio, pues muchas ocasiones hemos mencionado que no cuentan con el mínimo de educación vial, vocación de servicio en la atención al público; por tal motivo me permito subrayar la importancia de los siguientes puntos:

**a) Marco Laboral,** que norme la relación entre los concesionarios y los operadores, ni la Ley de Transportes y Vialidad ni el propio programa consideraron este aspecto tan importante que formaliza la relación patrón – trabajador y que sin lugar a dudas también ayuda a mejorar la calidad del servicio.

Esta falta de regulación del mercado laboral también tiene su origen en el desmantelamiento de la ruta 100, con la consecuente desaparición del contrato colectivo que contemplaba las condiciones de la fuerza laboral en aquella empresa. Obviamente estas condiciones no rigen para “peseros” o “microbuses”; de esta forma, cuando desaparece el organismo estatal como regulador del transporte



colectivo y es sustituido por el servicio concesionado, éste impone las condiciones informales del funcionamiento de la relación laboral.

b) Otro de los puntos de gran importancia e innovador en el diseño del programa, es el de la **capacitación de los operadores como servidores públicos**. Este es un punto que por años se ha dejado de lado, y en este momento es importante señalarlo ya que al modernizar el parque vehicular por camiones nuevos, se deberán emplear personas que estén familiarizadas con estas unidades nuevas, que demuestren que tienen los conocimientos y habilidades para el mantenimiento y operación de las unidades a fin de no ver reducida la vida útil de la unidad de 8 a 5 años.

c) Por otra parte se requiere la **certificación de los operadores**, ya que este es uno de los puntos más críticos y criticados del actual desempeño de los operadores, pues no existe un documento oficial que avale que son aptos para desempeñar de una manera eficiente y con responsabilidad la prestación del servicio. Para lo cual utilizo este espacio para proponer la obligatoriedad de que los operadores de las nuevas unidades cumplan con dos evaluaciones al año, para su certificación mediante alguna norma de calidad ante instancias oficiales o privadas que avalen su actualización.

### **3.3.2. El financiamiento.**

Otro de los puntos fundamentales en el Proceso de Sustitución de Microbuses es el del financiamiento, como ya se mencionó los requisitos establecidos en el programa, a mi personal punto de vista significan filtros para que un número escaso de concesionarios puedan recibir la autorización para cambiar sus unidades y con esto recibir el apoyo económico que otorga el Gobierno del Distrito Federal.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Una vez que la Secretaría de Transporte y Vialidad (Setravi), aprueba el proyecto que presenta el concesionario en el cual contempla un Presupuesto de Ingresos y un Plan de Inversión, se determina el Plan de Renovación, mismo que considera un periodo de vida útil de la unidad de 8 años, en este se debe especificar el año en que se realizará la renovación del parque vehicular y la cantidad de unidades a sustituir por año. Situación que ya implica una evaluación para el concesionario, pues el plazo para cubrir el adeudo con la compañía que decida es a pagar a 60 meses (5 años) con una tasa de interés de TIIE más seis puntos, le quedarían 3 años más para recuperar su inversión, por lo tanto deberán evaluar si es rentable o no.

De esta manera, los Interesados en participar en el programa de reconversión, podrán solicitar un subsidio equivalente a 20 por ciento del valor de un autobús Mercedes Benz o Navistar International, para el pago del enganche.

El acuerdo firmado con las empresas armadoras establece un enganche mínimo de 20 por ciento, un plazo de pago de 60 meses, tasas de interés TIIE más seis puntos y la posibilidad de que la concesión sirva como aval del proceso.

Para tal efecto, la Setravi propone a los dueños de microbuses apoyarlos con **el enganche para las unidades, lo que implicaría financiarlos con entre 80 mil y 90 mil pesos**, dependiendo del costo de la unidad, para que posteriormente ellos cumplan con el pago del crédito.

El Gobierno del DF ya constituyó el fideicomiso de apoyo al transporte, en el cual se depositaron recursos por 80 millones de pesos para el año 2002, y en la medida que el programa sea exitoso, el jefe de Gobierno se comprometió a aportar los recursos que sean necesarios hasta agotar mil 200 millones de pesos en 6 años.

## **Conclusiones.**

El diseño de las políticas de transporte aplicadas en la Ciudad de México han sido agentes vinculados con la producción de un servicio que por su naturaleza debía ser ofertado por el gobierno, sin embargo, encontramos que por años y a partir del desmantelamiento de la Ruta 100, esas políticas han favorecido a intereses económicos que de una manera privilegiada han rebasado cualquier límite del que el gobierno pudiera contener y hacer respetar.

Dentro del sector gubernamental se han venido formando importantes grupos vinculados a la actividad y quienes en muchas ocasiones han ligado sus intereses a los de los prestadores de servicio público concesionado, creando una red de corruptelas que han impedido el pleno desarrollo del sector del transporte.

El transporte público de pasajeros, como pocos de los servicios de la Ciudad de México, expresa, a través de su desarrollo, los proyectos políticos, de ciudad y de nación; así el transporte público además de constituir un instrumento de evolución histórica, también ha representado un instrumento de incongruencias del desarrollo social, económico y político de el Distrito Federal, instrumento que investido de un poder informal se ha impuesto a la sociedad que requiere y depende del servicio de transporte.

La evaluación de esta experiencia de investigación, nos permite observar que la privatización o concesionamiento del transporte público de pasajeros, se dio "a la mexicana", es decir como acción gubernamental de autoempleo en un contexto de ajuste estructural derivado de los problemas laborales en la Ruta 100.

El servicio de transporte público que el gobierno ha venido otorgando a los habitantes resulta obsoleto, y dada su incapacidad por cubrir la deficiencia del transporte concesionado, con autobuses administrados por él mismo, los dirigentes

y dueños de los microbuses aprovechan para continuar ampliando el parque vehicular concesionado sin que se les ponga un tope de crecimiento.

Hoy el Gobierno del Distrito Federal, considera urgente la necesidad de que se incluya una visión integral en el Programa de Transporte y Vialidad, para lo cual a través del Programa de Sustitución de Microbuses se ha dado un paso muy importante al decidir actuar sobre el problema del transporte público concesionado, que como ya se mencionó, ha rebasado los límites y ya no debe ser tolerado por el Gobierno local, esto en función de la gran cantidad de usuarios de este servicio. Por lo cual con este programa el Gobierno local se ha comprometido con la ciudadanía para ofrecer un servicio de calidad, eficiente, moderno y poco contaminante; además de promover el uso de los modos masivos de transporte como lo es el Sistema de Transporte Colectivo Metro.

El Programa de Sustitución de Microbuses es un instrumento de Políticas Públicas que propone el Gobierno del Distrito Federal con el objeto de cubrir el rezago que en materia de transporte exige una atención urgente, mediante la modernización de este servicio, con la introducción de autobuses nuevos de una mayor capacidad, menos contaminantes y que limitan la participación de la iniciativa privada, se pretende acabar con años de abusos y actos de corrupción, que han caracterizado al transporte público. Pues desafortunadamente encontramos que los cotos de poder han degenerado en redes de corrupción y son un lastre que ya no debe mantener el ciudadano ni tolerar el Gobierno local, para lo cual se debe aplicar una estricta observancia en la aplicación de las normas que impidan continuar con el mal que representa la corrupción.

Este proceso como ya lo vimos ha significado un gran esfuerzo de las autoridades locales por buscar el apoyo y aceptación de los actores involucrados en el desarrollo del servicio de transporte concesionado, por una parte limitando su crecimiento, y encuadrarlos en un marco de actuación que también modernice su operación y al mismo tiempo crear el espacio para que el gobierno capitalino

retome el control mediante una participación mayor en la prestación del servicio de transporte público, que originalmente corresponda a él procurar la plena satisfacción y desarrollo del sector, basado siempre en el marco legal que para esto tiene establecido.

Los resultados que se esperan están determinados a mediano plazo y se cuenta ya con los primeros avances, pues hasta el momento ya se han sustituido más de doscientas unidades y retirado de la circulación más de trescientos microbuses que ya cubrieron su vida útil.

La puesta en práctica requiere de capacidad administrativa y gerencial para programas sociales, equipos de trabajo sólidos, en donde cada secretaría de estado, gobiernos estatales y municipales cuenten con unidades o departamentos dedicados única y exclusivamente a lo relacionado con política social, ya sea de educación, salud, alimentación y vivienda, entre otros, cuyo objetivo sea evitar la duplicidad de funciones y que el gasto social llegue a quien verdaderamente lo requiere.

Actualmente, el transporte público está dominado por un servicio —el de colectivos— que cuenta en gran medida, con unidades no diseñadas para el transporte de pasajeros (situación ilegal); con conductores que laboran a destajo, sin contrato laboral (situación ilegal); que no respeta las paradas asignadas para ascenso y descenso de pasaje, parando con una altísima frecuencia (situación ilegal); y que además está constituido en *rutas* sin contratos de concesión que especifiquen la calidad del servicio o la cancelación del mismo (situación ilegal). Esta situación ha creado un problema mayor que aquel que obligó al gobierno capitalino a expropiar el pulpo camionero en 1980.

## **Bibliografía.**

- 1.- Agranof, Robert. "Marcos para el Análisis Comparado de las Relaciones Intergubernamentales". Material proporcionado en el Módulo III, del Seminario: "Análisis de Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno".
- 2.- Aguilar Villanueva, Luis. "El Estudio de las Políticas Públicas". Ed. Porrúa, México. 1992.
- 3.- Aguilar Villanueva, Luis F. "La Implementación de Políticas Públicas", Ed. Porrúa, México. 1992.
- 4.- Autotransportes urbanos de pasajeros, Ruta 100. 12º aniversario de AUPIR-100. México.1993.
- 5.- Bailleres Helguera, Enrique. Apuntes para el Seminario de "Análisis de Políticas Publicas para Asuntos de Gobierno", La fase de implementación, ¿Talón de Aquiles de las Políticas Públicas? .
- 6.- Cardozo Brum, Myriam "La evaluación de las políticas públicas: Problemas, Metodologías, Aportes y Limitaciones." México 1993.  
Revista de Administración pública, No. 84.
- 7.- Drucker, Peter F. . "Las nuevas realidades", México, Editorial Hermes, 1992.
- 8.- Garduño Suárez, Teresa. Tesis: "Reinventando el Gobierno desde la Nueva Gerencia Pública. Límites y perspectivas del enfoque empresarial en la Reforma del Gobierno Mexicano en las postrimerías del Siglo XX". ENEP Acatlán. Junio de 2002.

- 9.- Guerrero, Omar. "Políticas Públicas para la Reforma del Estado Moderno", CNCPYAP, Marzo de 1992.
- 10.- Guerrero, Omar. Políticas Públicas: Una resurrección de la ciencia de la policía, ponencia presentada en la mesa redonda "El Papel del Analista de Políticas de Asuntos Públicos". Instituto Tecnológico Autónomo de México. México, D.F., 9 de noviembre de 1988.
- 11.- Gurza Lavalle, Adrián. "La reestructuración de lo político". México. ENEP-Acatlán. 1994.
- 12.- Hauriou, Andre, "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas". Ed. Ariel. 2ª. Edición, 1980.
- 13.- Irenn Tellez, Manuel. "El transporte metropolitano". Centro Político Mexicano. México. 2001.
- 14.- Lindblom, Charles E.. "El proceso de elaboración de políticas públicas". Ministerio para las administraciones públicas. Madrid. 1991. Traducción Eduardo Zapico Goñi.
- 15.- Morata, Francese. "Políticas Públicas y Relaciones Intergubernamentales". Material proporcionado en el Módulo III, del Seminario: "Análisis de Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno".
- 16.- Patiño Tovar, Elsa, Castillo Palma, Jaime. (Comps.) " Servicios y Marco Construido" 2º Congreso RNIU: Investigación Urbana y Regional Balance y Perspectivas. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Primera Edición, México. 1999.
- 17.- Ruíz Sánchez, Carlos, Manual de Elaboración de Políticas Públicas, (Mimeo) UNAM FCPyS, México, 1991 –1992.

- 18.- SUBIRATS, Joan. "Análisis de Políticas Públicas y Eficiencia de la Administración". Ed. INAP, Madrid, 1989.
- 19.- Tamayo, Jesús " El Análisis de las Políticas Públicas, en Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo (Comps.) La Nueva Administración Pública, Madrid, 1997.
- 20.- Wriqth, Dell S. "Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América: Una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local". Material proporcionado en el Módulo III, del Seminario: "Análisis de Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno".
- 21.- Vickers Goffrey. The art of Judgement: A Study of Policy Making. "Una Matriz para el Análisis de Policy". 1965. Material proporcionado en el Módulo III, del Seminario: "Análisis de Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno".

#### **LEYES**

- 1.- Ley de Transporte del Distrito Federal. Artículo 1º, segundo párrafo. Ley publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 21 de diciembre de 1995.
- 2.- Reglamento para el Servicio de Transporte de Pasajeros en el Distrito Federal. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 23 de agosto de 1999.

#### **REVISTAS**

- 1.- Asamblea. Organó de difusión de la Asamblea Legislativa del D.F. Segunda Legislatura. Número 13, Tercera Época. Vol. 2. Marzo 2002.

**Ley de Transporte del Distrito Federal.**

(RESUMEN DE LOS ARTICULOS QUE ENMARCAN LAS OBLIGACIONES Y ATRIBUCIONES DE LOS CONCESIONARIOS DE TRANSPORTE PUBLICO SDE PASAJEROS)

**CAPITULO I**

**DISPOCIONES GENERALES**

**Artículo 1º.-**

La presente Ley es de orden público e interés general y tiene como regular la prestación de los servicios de transporte de pasajeros y de carga en el Distrito Federal en todas sus modalidades, así como el equipamiento auxiliar de transporte, sea cualesquiera el tipo de vehículos y sus sistemas de propulsión, a fin que de manera regular, permanente, continua, uniforme e ininterrumpida se satisfagan las necesidades de la población; así como regular el uso de las vialidades con motivo del tránsito de vehículos; las garantías de los peatones y los usuarios del transporte.

Es responsabilidad de la Administración Pública del Distrito Federal asegurar, controlar, promover y vigilar que los servicios de transporte de pasajeros y de carga en dicha entidad, se efectúen con apego a la normatividad aplicable en la materia.

**Artículo 2º**

Para la aplicación, interpretación y efectos de la presente Ley se establecen las siguientes definiciones:

**Autorización.-** Acto administrativo mediante el cual la Administración Pública del Distrito Federal, registra las actividades relacionadas con el transporte de carga o

pasajeros, que llevan a cabo las personas físicas o morales, siempre y cuando cumplan con las disposiciones aplicables en la materia.

**Base de Servicio.-** Son los espacios físicos autorizados a los prestadores de servicio público de transporte de pasajeros y de carga, para el ascenso, descenso, transferencia de los usuarios y en su caso contratación del servicio.

**Centro de Transferencia Modal.-** Espacio físico con infraestructura y equipamiento auxiliar de transporte, que sirve como conexión de los usuarios entre dos o más rutas o modos de transporte.

**Cierre de Circuito.-** Son los espacios físicos autorizados en los que, sin realizar base, se efectúa el despacho de las unidades destinadas al servicios público de transporte de pasajeros y de carga, para iniciar o terminar su itinerario y en el que se controla el intervalo de salidas entre una y otra unidad.

**Concesión.-** Acto administrativo por virtud del cual la Administración Pública del Distrito Federal confiere a una persona física o moral la prestación del servicio público local de transporte de pasajeros, mediante la utilización de bienes del dominio público o privado del Distrito Federal y con sujeción a las disposiciones del presente ordenamiento y demás disposiciones jurídicas y administrativas aplicables.

**Concesionario.-** Persona física o moral que al amparo de una concesión otorgada por la Administración Pública del Distrito Federal, realiza la prestación del servicio público local de transporte de pasajeros, mediante la utilización de bienes de dominio público o privado del Distrito Federal y con sujeción a las disposiciones del presente ordenamiento y demás disposiciones jurídicas y administrativas aplicables.

**Conductor.-** Toda persona que maneje un vehículo en cualquiera de sus modalidades.

**Corredor.-** Es la superficie de uso continuo existente entre dos o más puntos que sirve para enlazar y complementar diversos centros urbanos.

**Equipamiento Auxiliar de Transporte.-** Son todos los accesorios directos e indirectos que resulten complementarios a la prestación del servicio público de

transporte de pasajeros y de carga, que sean susceptibles de autorización o permiso por parte de la Administración Pública del Distrito federal.

(...)

**Parque Vehicular.-** Es el conjunto de unidades destinadas a prestar el servicio público o privado de transporte.

(...)

**Permisionario.-** Persona física o moral que al amparo de un permiso otorgado por la Administración Pública del Distrito Federal, realiza la prestación del servicio privado de transporte de carga o de pasajeros, sujetándose a las disposiciones del presente ordenamiento y a las demás disposiciones jurídicas y administrativas aplicables.

**Permiso.-** Acto administrativo por virtud del cual la Administración Pública del Distrito Federal confiere a una persona física o moral la prestación del servicio privado de transporte de carga o de pasajeros, sujetándose a las disposiciones del presente ordenamiento y a las establecidas en la normatividad aplicable.

**Revista Vehicular.-** Es la inspección física de las unidades, equipamiento auxiliar e infraestructura de los servicios de transporte público y privado, a fin de comprobar el cumplimiento de las disposiciones en materia de equipo, aditamentos, sistemas y en general las condiciones de operación y especificaciones técnicas para la óptima prestación del servicio.

**Servicio Público de Transporte.-** Es la actividad a través de la cual la Administración Pública del Distrito Federal satisface las necesidades de transporte de pasajeros o de carga, por sí, o a través de concesionarios, que se ofrece en forma continua, uniforme, regular, permanente e ininterrumpido a persona indeterminada o al público en general, mediante diversos medios.

**Usuario.-** Persona física o moral que hace uso del servicio público de transporte de pasajeros, de carga y el equipamiento auxiliar de transporte.

Artículo 3º

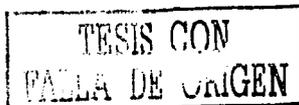
Es de utilidad pública e interés general la prestación de servicios públicos de transporte en el Distrito Federal, cuya obligación de proporcionarlos corresponda originalmente a la Administración Pública del Distrito Federal, ya sea a través de empresas de participación estatal u organismos descentralizados, o bien, por conducto de personas físicas o morales a quienes mediante concesiones, permisos y autorizaciones, el Gobierno del Distrito Federal encomiende la realización de dichas actividades, en términos de este ordenamiento y demás disposiciones jurídicas y administrativas.

## **CAPITULO VI DE LAS CONCESIONES, PERMISOS Y AUTORIZACIONES**

Artículo 33.-

Previo al otorgamiento de la concesión para la prestación del servicio público de transporte, deberán haberse acreditado como mínimo los siguientes requisitos e información de las personas físicas o morales titulares, según corresponda.

- I.- Ser de nacionalidad mexicana;
- II.- Tratándose de personas morales, acreditar su existencia legal de conformidad con las leyes aplicables;
- III.- En caso de las personas morales, presentar sus estatutos en términos de la Ley de Inversión Extranjera y en su objeto social considerar expresamente la prestación del servicio público concesionado de transporte de pasajeros o de carga, según corresponda;
- IV.- Acreditar su capacidad técnica, administrativa y financiera para la prestación del servicio;
- V.- Garantizar su experiencia y solvencia económica;
- VI.- Presentar carta de objetivos, que ponga de manifiesto la forma en que el interesado proyecta llevar a cabo la prestación del servicio público con motivo de la concesión solicitada;
- VII.- Presentar el programa general de capacitación que se aplicará anualmente a sus trabajadores en caso y;



VIII.- Cumplir con los requisitos exigidos en otras leyes, en la Declaratoria y en las bases de licitación, en su caso.

Artículo 34.-

Las concesiones para la explotación del servicio público de transporte que se otorguen a las personas físicas, serán individuales y no podrán amparar más de una unidad. Las personas físicas podrán ser titulares de un máximo de cinco concesiones individuales.

Artículo 37.-

Los derechos y obligaciones derivados de una concesión para la prestación del servicio público de transporte, no podrán enajenarse sin la previa autorización expresa y por escrito de la Secretaría. Cualquier tipo de enajenación será nula y no surtirá efecto legal alguno.

Artículo 43.-

Con el propósito de eficientar el servicio público de transporte, renovar periódicamente el parque vehicular e infraestructura del servicio y no poner en riesgo su prestación, se establecerá un Comité de Promoción para el Financiamiento del Transporte Público, que estará integrado por un representante de:

- I.- La Secretaría de Desarrollo Económico;
- II.- La Secretaría de Finanzas;
- III.- La Secretaría de Transportes y Vialidad;
- IV.- La Contraloría General;
- V.- La Procuraduría Social;
- VI.- El Consejo Asesor de Transporte y Vialidad;

- VII.- Los concesionarios de transporte de pasajeros;
- VIII.- Los concesionarios de transporte de carg y
- IX.- Tres diputados designados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que tendrán voz, pero no derecho a voto.

**SECCION CUARTA**  
**DE LAS OBLIGACIONES DE LOS CONCESIONARIOS**

Artículo 45.-

Son obligaciones de los concesionarios:

- I.- Prestar el servicio público en los términos y condiciones señalados en la concesión otorgada;
- II.- No interrumpir la prestación del servicio, salvo por las causas establecidas en esta Ley;
- III.- Cumplir con todas las disposiciones legales y administrativas en materia de tránsito, transporte y vialidad, así como con las políticas y programas de la Secretaría;
- IV.- Construir, ampliar y adecuar, con sus propios recursos, el equipamiento auxiliar de transporte, para la debida prestación del servicio público concesionado;
- V.- Proporcionar a la Secretaría, cuando lo requiera, todos los informes, datos y documentos necesarios para conocer y evaluar la prestación del servicio público encomendado;
- VI.- Prestar el servicio público de transporte de manera gratuita, cuando por causas de fuerza mayor, caso fortuito, desastres naturales, contingencias, movimientos sociales o cuestiones de seguridad público así se requiera;

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

VII.- Proporcionar capacitación continua y permanente a sus operadores y demás personas que tengan relación con el servicio proporcionado, en los términos de esta ley y demás disposiciones jurídicas y administrativas aplicables;

VIII.- Cumplir con las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables en materia ambiental;

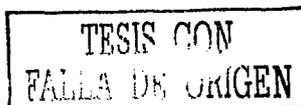
IX.- Vigilar que los conductores de sus vehículos, cuenten con la licencia exigida por la Ley para operar unidades de transporte público y con los requisitos y documentos necesarios para desempeñar esta actividad;

X.- Contar con póliza de seguro vigente para responder de los daños y perjuicios que con motivo de la prestación del servicio, pudieran ocasionarse a los usuarios, peatones, conductores y terceros en su persona o patrimonio;

XI.- Tratándose de personas morales, contar con un 10% del total de unidades destinadas a la prestación del servicio, acondicionadas con aditamentos especiales que permitan a las personas con discapacidad temporal o permanente y de la tercera edad, hacer uso del servicio público de transporte en condiciones de accesibilidad, seguridad, comodidad, higiene y eficiencia. En caso de personas físicas será el 20%;

XII.- Mantener actualizados sus registros ante la Secretaría, respecto a su representatividad y personalidad jurídica, parque vehicular existente y en operación, conductores y demás datos relacionados con la concesión otorgada, debiendo utilizar las formas que al efecto autorice la Secretaría, las cuales, se publicarán en la Gaceta Oficial del Distrito Federal;

XIII.- Realizar el pago de los derechos correspondientes a todos y cada uno de los trámites administrativos, concesiones, permisos y autorizaciones otorgadas por la Administración Pública del Distrito Federal, para la explotación del servicio;



XIV.- Ejercer el control, guarda, custodia y responsabilidad de los documentos e infraestructura para la prestación del servicio concesionado;

XV.- No encomendar la realización de trámites, gestiones o procedimientos relacionados con la concesión y equipamiento auxiliar de transporte, a personas que no estén debidamente acreditadas y reconocidas ante la Secretaría;

XVI.- Constituir en tiempo y forma las garantías que de acuerdo con la naturaleza de la concesión y el término de vigencia de la misma, determine la Secretaría y;

XVII.- En general, cumplir con los preceptos de esta ley y las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables a la materia.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN