



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

***“EL SISTEMA RÁPIDO DE AUTOBUSES (BRT) UNA POLÍTICA
PÚBLICA DE TRANSPORTE EN LA CIUDAD DE MÉXICO:
EL CASO DEL METROBÚS.”***

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

PRESENTA
ZAIRA LIZET HERNÁNDEZ VALDEZ

ASESOR: DR. RICARDO UVALLE BERRONES



CIUDAD UNIVERSITARIA

MEXICO, 2009



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

AGRADECIMIENTOS.

A la Universidad Nacional Autónoma de México.

A mi profesor y amigo el Dr. Ricardo Uvalle Berrones por su tiempo y apoyo incondicional en este trabajo y durante mi licenciatura.

A los profesores de la FCPyS: Dr. Juan Carlos León y Ramírez, Dr. Omar Guerrero Orozco, Mtro. Rigoberto León Berber, Mtro. Víctor Sergio Ballesteros Mesa, Mtro. Gabriel Valenzuela Mejía y Mtro. Maximiliano García Guzmán

México, Pumas, UNIVERSIDAD!!!!

DEDICATORIA:

A mi familia, mis padres Aarón Hernández y Teresa Valdés por su amor, comprensión y apoyo en mi vida profesional y personal. A mi hermano, Joel por sembrar en mí la semilla azul y oro, a Gaby por ser siempre mi mayor respaldo, la mejor hermana y por enseñar y apoyarme en cumplir siempre mis sueños, a Uriel que siempre ha sido una excelente compañía y a Mario que siempre tiene algo bueno para mí. A mis amigas, Argelia Bolaños y Magda Juárez.

Gracias a mis compañeros de la ENP No.5 y a la Generación 2002-2006 de la FCPyS en especial a mis amigos y mentes brillantes, Juan M. Sánchez S., Alberto Solís, Vane Correa, Jorge Rubí, Daiana Arana y Cinthia Martínez.

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I	
1. NATURALEZA DE LAS POLITICAS PÚBLICAS	
1.1. <i>Origen y fundamento.....</i>	11
1.2. <i>Fases de las políticas públicas.....</i>	16
1.2.1. <i>El origen.....</i>	18
1.2.1.1. <i>La agenda de gobierno.....</i>	19
1.2.2. <i>El diseño.....</i>	23
1.2.3. <i>El proceso de implementación.....</i>	25
1.2.4. <i>El proceso de evaluación.....</i>	31
CAPÍTULO II	
2. GOBIERNO POR POLITICAS PÚBLICAS	
2.1. <i>Gobernar por políticas públicas.....</i>	34
2.2. <i>Relación ciudadanía - política públicas.....</i>	38
2.2.1. <i>Políticas públicas: medios de gobierno.....</i>	42
2.3. <i>Políticas públicas y/o servicios públicos.....</i>	43
CAPÍTULO III.	
3. VISIÓN CONTEXTUAL DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE EN EL DISTRITO FEDERAL.	
3.1. <i>Estudio socio-demográfico del Distrito Federal.....</i>	47
3.1.1. <i>Las instituciones y el Gobierno en el DF.....</i>	55
3.2. <i>Problemas del transporte público en la Ciudad de México.....</i>	57
3.3. <i>Transporte público, servicio público urbano.....</i>	65

CAPÍTULO IV

4. EXPERIENCIAS EXITOSAS DE TRANSPORTE PÚBLICO (BRT)

A NIVEL INTERNACIONAL

<i>4.1. Sistema Rápido de Autobuses, BRT.....</i>	<i>73</i>
<i>4.1.1. Aspectos técnicos de los sistemas integrados BRT.....</i>	<i>75</i>
<i>4.1.2. Aspectos institucionales del sistema BRT.....</i>	<i>77</i>
<i>4.1.3. Aspectos económicos y financieros del sistema BRT.....</i>	<i>78</i>
<i>4.1.4. Aspectos urbanos y sociales del sistema BRT.....</i>	<i>80</i>
<i>4.2. Experiencias exitosas de Sistemas Integrados BRT.....</i>	<i>81</i>
<i>4.2.1. Vancouver, Canadá.....</i>	<i>83</i>
<i>4.2.2. Curitiba, Brasil.....</i>	<i>88</i>
<i>4.2.3. León, Guanajuato, México.....</i>	<i>91</i>

CAPÍTULO V

5. FUNCIONALIDAD DEL SISTEMA METROBÚS.

<i>5.1. Contexto.....</i>	<i>95</i>
<i>5.2. Problemática y formulación de respuestas vía políticas públicas..</i>	<i>97</i>
<i>5.3. Fundamento del Proyecto Metrobús.....</i>	<i>100</i>
<i>Fase 1.....</i>	<i>101</i>
<i>Fase 2.....</i>	<i>102</i>
<i>Fase 3.....</i>	<i>104</i>
<i>5.4. Implementación de la política pública de transporte.....</i>	<i>107</i>
<i>5.5. Beneficios.....</i>	<i>110</i>
<i>5.6. Metrobús en la actualidad, una adaptación real del sistema BRT.</i>	<i>113</i>

CONCLUSIÓN.....	117
------------------------	------------

EPÍLOGO.....	123
---------------------	------------

GLOSARIO.....	126
----------------------	------------

FUENTES.....	128
---------------------	------------

ANEXOS.....	136
--------------------	------------

INTRODUCCIÓN

La ciudad de México, además de ser conocida internacionalmente como una de las ciudades más grandes de todo el mundo debido a su gran índice de población, es también conocida como la Zona Metropolitana más importante de nuestro país ya que en ella se localiza una gran demanda y oferta de servicios públicos que a su vez forman parte de áreas de alerta en terrenos económicos, políticos y sociales.

En la actualidad la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) cuenta con un aproximado de más de 20 millones de habitantes. La demanda de los servicios públicos y el deterioro de la oferta de los mismos (tales como el agua potable, vivienda, salud, transporte y medio ambiente, por nombrar algunos) se ha vuelto uno de los temas más importantes en la agenda de gobierno.

Si bien, este crecimiento poblacional ha generado una rápida urbanización en algunas zonas urbanas de la ciudad, también ha sido el espejo de la carencia de políticas públicas para combatir problemas que éste ha generado, claro es el ejemplo del transporte público de pasajeros. Éste crecimiento demográfico constante, ha recalado las crecientes desigualdades entre grupos sociales que se movilizan en diferentes medios de transporte, la mayoría de la población se traslada en transporte público cuyas condiciones son de mala calidad, mientras que el resto de la sociedad con capital financiero *suficiente*, obtiene un auto particular, siendo este último caso el acontecimiento crucial y detonador caótico del exceso de circulación en todas las vialidades.

Un hecho actual es la problemática en el Sistema de Transporte Público de Pasajeros en el Distrito Federal, su servicio y condiciones de operación, así como también, la saturación constante en las vialidades.

Actualmente ya no se puede referir a una u otra vialidad como *principal* o *importante*, actualmente todos los ejes, calles, vías primarias o secundarias, son las únicas alternativas de circulación, ya no existen caminos cortos o atajos que faciliten la movilidad de las

personas, ya no existe una hora en la que el traslado sea más rápido o corto, actualmente a lo que se le conocía como la *hora pico* (es decir, x o y horas del día en el que el tránsito vehicular en las avenidas se veía saturado por la movilidad de la mayoría de la población) se ha prolongado y permanecido constante ocasionando que el movilizarse a un destino u otro, sea una acción que requiera de altos índices de tiempo y desgaste físico, traducido en daños a la salud tal como el estrés.

Por otra parte, el gobierno en la actualidad, se encuentra en un proceso de cambio y adaptación de un sistema más social, que se preocupa e intenta combatir esas desigualdades existentes que ha generado el crecimiento de la población.

El gobierno en el Distrito Federal ha focalizado en los últimos años su interés en incorporar la opinión de la participación social, institucional y mundial, cuyos principios rigen el principio de corresponsabilidad. En su propio campo de desempeño laboral, es decir, acciones realizadas y concretas, ha intentado dar respuestas al reclamo social de un buen papel en la administración pública y en la política, ésta enfocando su atención a la voz social que reclama un mejor desempeño gubernamental y medidas optimas a los problemas actuales; en resumen, el gobierno actual es un gobierno que comienza a dar respuestas y resultados que atienden los problemas y demandas sociales vía políticas públicas.

Desde hace tiempo se ha estudiado la relación del Estado con la sociedad (o viceversa) y la importancia de ambas para la consolidación del consenso y participación ciudadana que dan vida a las políticas públicas. En ésta investigación, esta primera idea, es fundamental para el desarrollo de la visión actual del gobierno, él cual debe estar fundamentado en el principio de responsabilidad social, que procura y atiende los espacios públicos y por ello, fomenta también la participación, como eje rector de su gobernabilidad y democracia.

En este trabajo se destaca la importancia de las ciencias de políticas, como eje teórico y práctico de un mejor funcionamiento gubernamental y corresponsabilidad socio-

institucional. Por un lado se hace hincapié en la necesidad de sociedades abiertas porque son más participativas, democráticas y plurales donde las opiniones de los ciudadanos tienen un papel fundamental en la ingerencia de los asuntos públicos, estas sociedades que están compuestas por una múltiple racionalidad de intereses, al contrario de hacer más difícil la solución de problemas, dan el paso adelante para fomentar estrategias democráticas de organización y equidad, tales como los consensos. Por otro lado, nos referimos a la estrategia de gobernar por políticas públicas, porque éstas implican el gobierno de los ciudadanos [...] *no alude a más estado ni a más gobierno*, sino a *la calidad* del Estado para gobernar a los distintos públicos ciudadanos.¹ Es estrategia porque cada vez encuentran más riqueza en la visión plural y en la participación de los actores involucrados, porque crea la responsabilidad de que cada actor reconocerá que todos son partícipes de los logros y/o fracasos del diseño e implementación.

Los desafíos contemporáneos de éste nuevo siglo en el gobierno mexicano, se visualizan en unir esfuerzos, realizar intercambios y generar consensos para promover la construcción de un nuevo entorno en los problemas públicos, es decir, la realización de una agenda NO tradicional de asuntos públicos que satisfaga la necesidades sociales tomando en cuenta la posibilidad de usar los recursos y ayuda de otros sectores.

En la actualidad y con las transformaciones que ha sufrido el estado mexicano en los últimos años, se le ha otorgado mayor campo de acción y autonomía, así como de participación, a la sociedad mexicana. Esto ha hecho posible la proliferación de organizaciones civiles con objetos diversos interesadas en diferentes sectores sociales.²

En la misma dirección de ideas, la participación ciudadana ha ido acrecentando su presencia en los problemas de gobierno y exige mayores espacios de acción; como consecuencia, ha encontrado diversos causas para inmiscuirse en la definición de

¹ Ricardo, Uvalle Berrones, Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en las sociedades contemporáneas, p. 101.

² Raymundo, Domínguez López, “*Ciudadanía y Políticas Públicas en la definición del entorno social*”, en Juan Carlos, León y Ramírez y Salvador, Mora Velázquez, (coordinadores), Ciudadanía, Democracia y Políticas Públicas, p. 176.

problemas públicos prioritarios en la agenda de gobierno. El llamado tercer sector³ o no gubernamental de la sociedad civil, pone de manifiesto la necesidad de buscar nuevas alternativas de inclusión en la toma de decisiones gubernamental y en la formulación de nuevas políticas públicas en donde los problemas sean planteados en el contexto real y no necesariamente en la estructura institucional.

Por eso, es que el escenario de las prácticas democráticas en sociedades abiertas han empujado a que los gobierno locales gradualmente se transformen, y no sólo atiendan su papel tradicional de *agencias prestadoras de servicios públicos* (tales como, agua potable, alumbrado público, pavimentación, recolección de basura, peatones, rastros, transporte, y algunos otros), sino que amplíen su visión a un rol estratégico como eje de articulación de la acción pública local, como pivote en la construcción de ***arreglos institucionales para el desarrollo***, para la gobernabilidad, y para activar y fortalecer la intensa participación ciudadana.⁴

Bajo estos lineamientos anteriores es que surge el interés de realizar esta investigación, profundizando en el hecho de que el transporte público es un servicio detonante en el crecimiento y desarrollo de la sociedad, promueve la competitividad de diferentes localidades y alimenta el sistema económico del sistema político, es reflejo de la imagen urbana y riqueza de una ciudad pero a su vez también es foco rojo de otros problemas tales como la contaminación y la salud. Por ello, es necesaria la modernización constante de éste como un sistema que está ligado a otros temas; el transporte público no es un tema aislado o pasajero en la agenda de gobierno, es causa y consecuencia de un sistema que necesita renovación y acciones que busquen dar soluciones acordes a su imagen contemporánea.

³ Conocido por el nombre de tercer sector, sector social o no lucrativo, integrado en su mayoría por Organizaciones No Gubernamentales ONG's que se encargan de generar opiniones públicas, negociar iniciativas con autoridades federales, locales o municipales con el fin de llegar a acuerdos de un determinado tema social. Se caracterizan por ser una especie de puente entre el gobierno y la sociedad civil. Han logrado desarrollar la capacidad para obtener recursos privados y canalizarlos en beneficios colectivos dando lugar a proyectos de bajos costos pero con gran eficiencia.

⁴ Enrique, Cabrero Mendoza, "*El horizonte de la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local del gobierno ¿hacia una gestión de proximidad?*", en *Ibidem.*, p. 273-274.

Actualmente el servicio de transporte público en ciudades igualmente importantes como la nuestra, por su crecimiento poblacional tales como la ciudad de Tokio o Nueva York, es un servicio que además de brindar rapidez y certidumbre, está comprometido con el medio ambiente y la imagen urbana. Hoy en día, conocer sobre ciudades amables⁵ es hacer referencia a una política integral de planeación urbana que contempla la renovación y modernidad del servicio de transporte público para impulsar y promover él mismo como eje rector de la movilidad, así mismo, fomentar la cultura del uso de éste medio y la construcción de espacios a favor del peatón o medios no motorizados, lo cual implica una cultura enfocada también a la reducción del uso del automóvil.

Como acción que busca solucionar este problema, se encuentra como alternativa el Sistema Rápido de Autobuses (conocido en inglés como Bus Rapid Transit BRT). Este sistema se ha colocado a la cabeza en las estrategias de políticas públicas de transporte en países tales como Brasil, Canadá, Estados Unidos, Ecuador, Colombia, Francia, y Alemania por nombrar algunos. Éste sistema integral (SI) de transporte contempla una amplia variedad de arquitecturas y poseen un rango diverso de características físicas y operacionales, con eficiencia y rendimientos variables entre sí. Este prototipo de transporte surge como una alternativa a otros sistemas de transporte masivo cuyos costos son superiores y a veces inaccesibles para algunas ciudades, tales como los sistemas metro, subway o trenes. Los sistemas BRT combinan la calidad del transporte ferroviario con la flexibilidad de los autobuses. Pueden operar en vías de tránsito exclusivas o no, en carriles de uso mixto, en vías regulares con alto índice de tráfico, en autopistas o en calles ordinarias. Por lo anterior, son considerados como un sistema de transporte masivo, rápido, ordenado y seguro, que cuenta con infraestructura propia (carriles, estaciones y terminales) y se complementa con los otros modos de transporte ya que puede trabajar totalmente por separado formando un sistema único, o adaptarse a uno ya existente.

⁵ Constantemente mencionadas así por el Centro de Transporte Sustentable en México cuya idea principal se enfoca en un sistema integral y de coordinación entre los diferentes actores involucrados en el mejoramiento en la calidad de vida social, traduciendo estos resultados en servicios públicos de alta calidad.

El éxito del paradigma de transporte que se conoce como BRT radica en la planeación, organización y control de la operación por parte del gobierno, la participación de empresas y organizaciones de transportistas bajo el esquema “todos ganan”, así como su integración a la planeación y desarrollo urbano. En la mayoría de los casos implementados, estos sistemas surgen como un acuerdo de participación público - privado. El sector público provee la parte de infraestructura (carriles, estaciones, cruces peatonales, semaforización entre otros elementos), mientras que el sector privado o civil se encarga principalmente de la operación de la flota.⁶

En ésta investigación, se hace referencia constantemente a éste sistema ya que involucra una primera premisa de hipótesis que va dirigida a sí: el sistema integral BRT ha formado parte de un sistema innovador en el transporte público de la ciudad de México llamado Metrobús, una segunda hipótesis a comprobar es sí este sistema forma parte de una política pública integral para el sistema de transporte en la ciudad de México.

Para ésta investigación resulta necesario el uso del método de investigación descriptivo que parte de una realidad general, tal como lo es la condición actual y problemática del servicio de transporte público de pasajeros en la ciudad de México; a su vez, se hace uso de un análisis de políticas públicas.

La presente investigación además de dar un amplio enfoque a la problemática del transporte público y acceso a la movilidad en la Ciudad de México conociendo las características sociodemográficas de la sociedad mexicana y los principales problemas viales que a ella afectan, da prioridad al análisis de política pública y las acciones de los diferentes actores responsables de un proyecto urbano incluyente del transporte público de pasajeros que genera las condiciones de accesibilidad de personas y bienes y, que además, implementa políticas a favor de la planeación urbana y desarrollo en una mejor oferta del servicio. Se habla de autobuses rápidos y eficientes como una estrategia para reducir las inmensas desigualdades sociales en el uso y disfrute de la movilidad en la

⁶ Alfonso X, Iracheta Cenecolta, “*La necesidad de una Política Pública para el desarrollo de Sistemas Integrados de Transporte en Grandes Ciudades Mexicanas*”, p. 16.

ciudad, para organizar mejor los recursos, para controlar la circulación de miles vehículos, para hacer más agradable la imagen urbana y para mejorar la calidad del aire y vida de la sociedad.

Éste trabajo se centra en el estudio de la implementación de política pública de transporte y la importancia de impulsar nuevas estrategias en el mismo servicio público para fortalecer actividades de cooperación institucional, con el fin de favorecer, vía respuestas y políticas, la necesidad de contar con una movilidad amable en la Ciudad de México.

Estructura de la investigación.

La presente investigación se integra por cinco capítulos que son los siguientes:

El primer capítulo titulado *Naturaleza de las políticas públicas* estudia qué son las políticas públicas, su importancia y aportaciones, dónde nacen y quiénes son los autores más relevantes y sobresalientes en el tema. Se aborda el estudio de las fases componentes de las políticas públicas, como elementos importantes para su hechura y funcionamiento. Este capítulo integra el tema de la formulación de la agenda de gobierno, el ¿cómo la sociedad participa en la creación de los temas de interés de la misma? y además cómo estos temas, problemas o asuntos públicos logra llamar la atención de las autoridades, quienes deciden e integran los mismos como parte de los temas a tratar en la agenda de gobierno. Así mismo, se da a conocer las diferentes clasificaciones o tipos de agenda según su campo de atención.

Se aclara constantemente que la agenda de gobierno, políticamente expresa la vitalidad o la flojedad de la vida pública en un sistema político, suele entender el conjunto de problemas y demandas que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objeto de su acción y sobre los que han decidido que deben actuar o no.

En el segundo capítulo *Gobierno por políticas públicas* se analizan las políticas públicas como instrumentos de gobernabilidad en sociedades democráticas. Comenzamos con una

breve revisión al concepto de Estado moderno constituido por sociedades contemporáneas o mejor conocidas como sociedades abiertas, quienes generan mediante la cooperación y participación de la sociedad civil el desarrollo y fomento de un ambiente democrático, haciendo visible la premisa de que la solidificación de la vida pública se consolida a partir de la estrecha relación entre el gobierno y la sociedad. Éste enfoque, nos lleva al tema del consenso y la importancia de éste como vía al fortalecimiento del poder democrático y gobernabilidad, esta última distingue el cómo y cuánto tiempo toma a las autoridades solucionar las demandas sociales, es decir la eficiencia, eficacia y legitimidad que tienen las autoridades e instituciones. Respecto a éste tema, abordamos la idea de cambiar la imagen del gobierno como único promotor del bienestar social, a la idea contemporánea de un agente dinamizador del crecimiento económico comprometido con la sociedad en solucionar sus demandas vía políticas públicas, es decir, comprometido en la reconstrucción por medio de conductas democráticas que incorporen la opinión, necesidades y demandas de los ciudadanos para diseñar, estructurar y ejecutar sus acciones, siendo la sociedad y lo público el foco central de reflexiones y evaluaciones

Por último en éste capítulo, se realiza una distinción entre políticas públicas y servicios públicos, con el fin de aclarar que las políticas públicas son un eje de acción de cierto carácter público o privado, mientras que los servicios públicos son un bien necesario y colectivo.

El tercer capítulo, *Visión contextual del servicio público de transporte en el Distrito Federal*, recopila datos importantes a nivel nacional e internacional sobre el crecimiento demográfico de la Ciudad de México. Analiza la situación actual del sistema de transporte público y a su vez identifica las principales problemáticas y formas de operación actual, afectando estas en las condiciones de vida, imagen urbana y salud de la sociedad. Se presenta un estudio general de los principales contaminantes en la atmósfera que produce la movilidad motora y cómo estos afectan en la salud de los habitantes. Además destaca la necesidad de nuevas alternativas y soluciones en el servicio de transporte público.

El cuarto capítulo, *Experiencias exitosas de transporte público BRT a nivel Internacional*, recoge los datos más sobresalientes sobre el tema de Sistemas Integrados de Transporte Público (SI) en particular el Bus Rapid Transit (BRT) como una idea de carácter mundial que ha solucionado problemas de transporte en diferentes países alrededor del mundo. En éste capítulo se estudia el paradigma internacional y la propuesta de carriles exclusivos de autobuses masivos para poder brindar no sólo cantidad sino calidad al mismo tiempo. Se distinguen los diferentes aspectos que conforman este sistema tales como los sociales, financieros, institucionales y técnicos. Éste estudio es la introducción del análisis de caso de tres ciudades importantes (diferentes en condiciones físicas, sociales, culturales y económicas) pero igualmente importantes por su aportación y éxito en la implementación de éste proyecto internacional.

Éste capítulo comienza a dar pie a la parte principal de la investigación. Contiene la información necesaria para sostener la hipótesis central de la misma proponiendo éste sistema integrado como una respuesta a las soluciones del problema de movilidad en la ciudad de México.

Por último el capítulo quinto, *Funcionalidad del sistema Metrobús*, recopila y resume los temas de esta investigación, da a conocer el proyecto de sistema de transporte Metrobús implementado en la Ciudad de México en el año 2005, bajo la dirección del Gobierno del Distrito Federal a cargo de Andrés Manuel López Obrador (entonces Jefe de Gobierno).

Éste capítulo da a conocer el origen y las instituciones relacionadas con el compromiso de implementar un sistema integrado de carácter BRT en la ciudad de México, cuáles fueron sus antecedentes y cómo fue su proceso y evolución. Se realiza el estudio y seguimiento de políticas relacionadas con el acondicionamiento de la Avenida de los Insurgentes, cuya ubicación es la sede de la implementación de éste proyecto; se da a conocer el planteamiento del proyecto Metrobús, en el cual se distinguieron tres fases importantes del mismo, así como también más adelante se aborda el tema referente al proceso de su implementación y los beneficios obtenidos a partir de su funcionamiento en

el año 2005 a nivel gobierno, sociedad, medio ambiente y como nuevo organismo descentralizado del Gobierno del Distrito Federal.

El último apartado de éste capítulo, contiene la información pertinente al funcionamiento del sistema Metrobús; a la política integral del mismo, para la construcción de la ampliación de la línea 1 y sucesivamente las negociaciones y acciones realizadas para la construcción de un segundo corredor.

La investigación cuenta con un apartado exclusivo para las conclusiones finales, un epílogo, una sección de anexos y un glosario, cuyos elementos apoyan el sustento de la misma.

CAPÍTULO I

1. NATURALEZA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

*“Las políticas públicas jamás pondrán
el punto final a los problemas públicos, pero
pueden contribuir a hacerlos manejables”¹*

Luís F. Aguilar Villanueva.

1.1. Origen y fundamento.

Como preámbulo a éste primer capítulo, cabe señalar que el estudio de *public policy* o políticas públicas refleja el grado de gobernabilidad, democracia y consenso en cualquier sistema político además, redefine el quehacer de la política, la administración pública y la relación de ambas hacia con la sociedad.

En el estudio de políticas públicas, éstas se han relacionado algunas veces al proceso de acciones dirigidas y fomentadas (bajo racionalidad gubernamental y cívica) a resolver conflictos e incentivar la participación de la sociedad. Es por ello, que políticas públicas se ha definido algunas veces como un instrumento de gobernabilidad que generan beneficios *in post* y *out post* en las acciones del gobierno para con la sociedad y para la transformación institucional de sus sistemas administrativos. Como resultado de ésta relación los parámetros de confianza, eficiencia, consensos, transparencia y evaluación se han vuelto elementos esenciales para la modernidad y gobernabilidad democrática.

Como parte de un concepto tradicional se ha dicho que las políticas públicas corresponden al programa de acción de una autoridad pública, o bien, al resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y legitimidad gubernamental; esto no quiere decir que el carácter de público se refiera meramente a la institución y/o autoridad que

¹ Luís F., Aguilar Villanueva, (a), Problemas públicos y Agenda de gobierno, 1995, p. 71.

implementa a la(s) política(s) pública(s), sino a la dimensión en medida de impacto que éstas tienen.²

Como fundamento a lo anterior, es necesario mencionar que el tema de las políticas públicas surge en los Estados Unidos de América, bajo la investigación de varios autores anglosajones, pero sobresale principalmente la colaboración de Harold D. Lasswell y David Lerner, quienes dan a conocer su investigación con el nombre en Inglés de la disciplina *Policy Science*, que no es más que un concepto característico de sociedades abiertas que permiten la interrelación de varios actores en el quehacer del gobierno, pero que además se piensan las decisiones en torno a beneficiar y contribuir a la sociedad en forma eficiente, esto quiere decir, que no son simplemente ideas, son acciones que reflejan resultados.

En 1951 Harold D. Lasswell usa el término de políticas públicas en la ciencia ya estudiada por él mismo *Policy Sciences* o Ciencia de Políticas, afirma que éstas deben involucrarse relativamente con los acontecimientos y deben ponerse en práctica por medio del poder público. Ante esta situación, se enfatiza y aclara que la connotación de 'Política' en el término de políticas públicas, conlleva a la toma de decisiones ante varias alternativas, la primordial es para la solución de problemas.³

Policy Science o Ciencia de Políticas, como comúnmente se conoce en su traducción al español, nace del contexto de las ciencias sociales norteamericanas, tales como la sociología, economía, la política; Lasswell y Lerner con el estudio de *Policy Science*, proponen a esta como una ciencia que se crea, desarrolla y desenvuelve en un panorama bélico y de cambios estructurales muy importantes en la sociedad norteamericana, con más precisión en los años cincuentas.

“Los años tensos de la guerra fría...‘la crisis persistente de la seguridad nacional’, obligaban moral y políticamente al gobierno norteamericano a reafirmar, definir y realizar

² Eugenio, Lahera Parada, Introducción a las Políticas Públicas, p. 1.

³ Gilberto, Calderón Ortiz, “Una introducción al pensamiento sobre las políticas públicas”, Revista Gestión y Estrategia No.11, p. 46.

los valores de la dignidad humana, la democracia, el libre mercado, amenazados por la propuesta totalitaria del comunismo”.⁴

Ante éste panorama, se interrogó la sociedad norteamericana si era realmente posible que el gobierno atendiera los muchos problemas que había asumido como asuntos públicos y ante esto, la tensión se centro en averiguar cómo el Estado podría hacer que sus funciones básicas fueran veraces, eficientes y eficaces. En breves palabras, el nombre de esta nueva ciencia provocó las interrogantes de ¿Por qué es una ciencia?, ¿Por qué denominarla de Política?, y así como estas, otras interrogantes que ponían en incertidumbre la existencia de conocimientos científicos, por lo que se optó por la integración de especialistas público-políticos. “La principal dificultad en lo que se refiere a identificar los miembros de la especialidad de la ciencia política en muchas civilizaciones es la incertidumbre sobre el contexto teórico de la formación que reciben los funcionarios públicos. La transmisión del “modo de actuar” no siempre es suficiente...”.⁵

El proyecto de Lasswell, defendiendo el estudio de políticas públicas como ciencia, basó su estudio en demostrar el acierto de ésta nueva ciencia, incorporando el interés de estudiar el conocimiento *del* procesos de decisión y *en él* proceso de decisión (*know ledge of and in*). Éste proyecto resolvió las interrogantes anteriores incorporando al estudio el análisis de sistema(s) político(s), principalmente enfocando su estudio en el orden público y civil. Con éste estudio, el objeto principal de Lasswell fue sentar las bases que orientaron la práctica, desarrollo y aplicación de las ciencias políticas, y por ello nunca se interroga abiertamente la verdadera esencia de qué son las políticas públicas.

Racionalidad para Lasswell no se refiere sólo al quehacer del aparato burocrático, sino que incluye también al sector privado. La ciencia de política para Lasswell estudia las razones que esgrimen aquellos que deciden las políticas, algunos estudiosos de éste pensamiento han dado a conocer el punto de vista retrospectivo del autor, por ello aunado a esto el estudio de la racionalidad para el autor, aumenta las decisiones estrechamente

⁴ Luís F., Aguilar Villanueva, (b), El Estudio de las Políticas Públicas, 2000, p. 39.

⁵ Harold D. Lasswell, El futuro de la Ciencia Política, p. 20.

ligadas con la inteligencia y además forma parte del quehacer del Estado, es decir, eficiencia y racionalidad siempre van ligadas en el ejercicio de esta ciencia.

Bajo estas tendencias, es así como el estudio de las políticas públicas ha determinado dos orientaciones, una partiendo de su origen de las ciencias sociales en donde las políticas públicas manifiestan un magno interés en el proceso decisorio de la política como objeto significativo de estudio, y por otro lado, poseen una gran capacidad para perfeccionar la racionalidad de procesos decisivos de la política.

Luis F. Aguilar Villanueva sobre el estudio de Lasswell menciona que las políticas públicas tienen interés y capacidad intelectual, lo cual afirma que ésta ciencia de políticas y, en sí, las políticas públicas son las acciones necesarias y preparadas para unir ideas y actuar con un fin, crear un gobierno apto y correspondiente a sociedades abiertas y democrática; dicho de otra manera, ésta ciencia de política tiene un gran compromiso con la sociedad ya que es la sociedad democratizada quien crea las políticas públicas y por ello ésta ciencia está fundamentada en el compromiso y los valores de la misma. La naturaleza de las nuevas ciencias de políticas es entonces, multidisciplinaria, valorativamente comprendida, “orientada a problemas” y, por ello, también contextual.⁶

El estudio de políticas públicas en la ciencia de políticas se enfocaba en primer lugar a la *contextualidad*: es decir, las decisiones son parte de un proceso social que demanda atención; por otro lado la *orientación hacia problemas*: en donde los científicos de políticas hacen suyas las actividades intelectuales relacionadas con el esclarecimiento de metas, tendencias, condiciones, proyectos y alternativas; y por último la *diversidad*: donde los métodos utilizados no deben ser determinados y definidos, existen múltiples y diversos medios por los cuales se pueden solucionar los problemas.⁷

Resumiendo, la ciencia de políticas es más que un concepto anglosajón o de las sociedades abiertas, es mas bien, el término utilizado para explicar la acción

⁶ Luís F., Aguilar Villanueva, (b), *op. cit.*, p.48.

⁷ Gilberto, Calderón, Ortiz, *op. cit.*, p. 51.

gubernamental de la sociedad contemporánea, no solamente como una mera idea, sino como un instrumento que da resultados.

Para fines de ésta investigación, es pertinente aclarar que el enfoque de políticas públicas se apoya con el estudio de Luis F. Aguilar Villanueva, donde el análisis de las mismas “justamente por su carácter público, abre todo un abanico de estrategias de acción correspondientes entre gobierno y sociedad. No sólo privatizaciones y des(re)regulaciones, sino administraciones conjuntas que, según las características y la magnitud del problema, pueden englobar el sector privado, a la organizaciones no gubernamentales, a organismos internacionales, a las organizaciones sociales de los directamente interesados en encontrar un solución a su problema”⁸, en donde la administración pública de se inclina cada vez más al público-privado y público-social, obteniendo la capacidad de enfrentarse a cualquier asunto social o público, pero sobre todo, atendiendo cada asunto con la particularidad que le corresponde sin hacer uso de los mismos instrumentos o procedimientos de respuesta.

Por lo tanto *policy*, *policies*, o políticas públicas, se refiere a acciones del gobierno, que dan resultados en “campos de resultados”, es decir, campos tales como defensa, energía, salud, educación, etc., y por lo tanto, son acciones vigiladas por los gobiernos, con un sólo fin, mejorar la práctica democrática de los procesos y la realización digna del *estatus quo* de la sociedad.

Diremos que una política pública corresponde a cursos de acciones y flujos de información relacionados con temas públicos definidos en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados.⁹

⁸ Luís F., Aguilar Villanueva, (b), *op. cit.*, p.32.

⁹ Eugenio, Lahera Parada, *op. cit.*, p. 48.

1.2. Fases de las políticas públicas.

Dentro de las aportaciones que Harold D. Laswell dio al estudio de políticas públicas fue definir a éstas como un proceso que se desenvuelve por etapas. La noción del *policy process* o proceso de políticas públicas analiza mediante la explicación descriptiva el ordenamiento de las diferentes fases o etapas por las cuales se desenvuelven las políticas públicas.

Anteriormente se menciono que las políticas públicas reflejan la diversidad de los gobiernos y la facilidad de tomar decisiones y atacar problemas con racionalidad y diversidad. Lo que restaría a éste capítulo introductorio, es explicar a fondo cómo es que las políticas públicas se crean y cuáles son las fases o periodos por los que transita su evolución desde su origen hasta su ejecución; cabe mencionar que el proceso por el cual se desarrollan e implementan las políticas públicas, no es un proceso meramente secuencial, es decir, no lleva un orden específico, incluso, varios autores mencionan diferentes etapas.

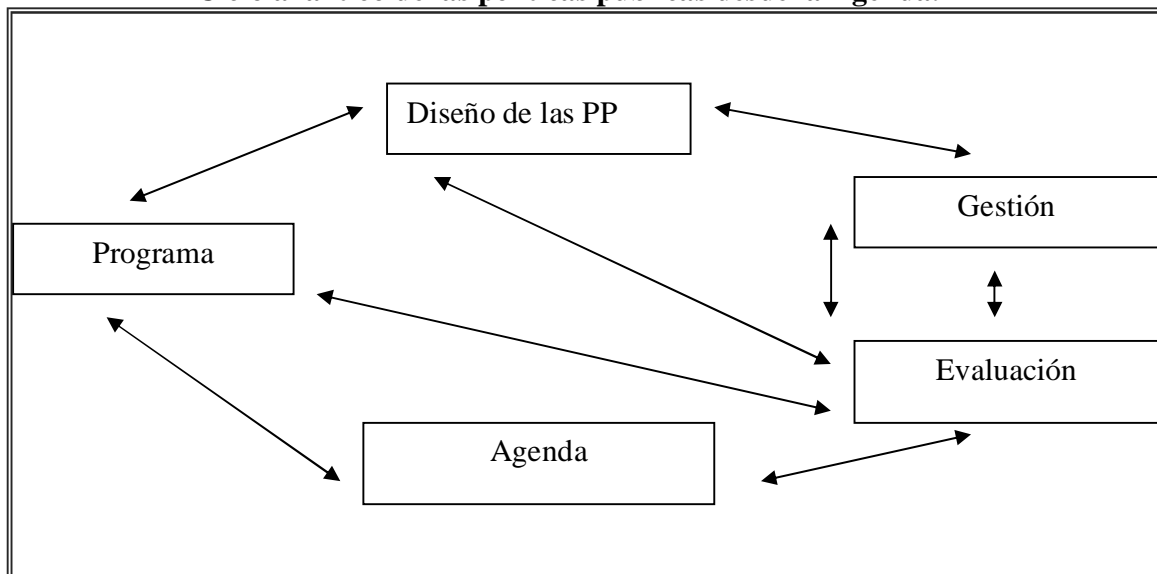
Lo anterior, permite que el análisis de políticas públicas sea un proceso accesible y modificable desde su origen hasta su ejecución, incluso más allá de su propia implementación ya que es un proceso que no necesariamente tiene que ser secuencial, además cuenta con la facilidad de ser moldeable de acuerdo a los fines o metas que tenga que cumplir para con la sociedad, es por ello que las políticas públicas también surgen de otras políticas públicas, es decir alguna falla en cualquiera de las etapas de una política pública puede generar otra u otras antes o después de su solución, y así consecutivamente, es por ello que Eugenio Lahera, menciona que las políticas públicas aunque parecen procesos sin fin por su constante interrelación entre sus etapas y entre ellas misma, siempre dejan espacio para la entrada de nuevas políticas públicas.¹⁰

¹⁰ Ibidem, p. 73.

H. D Laswell sobre el tema hace referencia al “*modelo del proceso de decisión*”, al cual le da a conocer siete fases: inteligencia, promoción, prescripción, innovación, aplicación, terminación y evaluación.

Referente a las diferentes etapas en el proceso de políticas publicas, para Eugenio Lahera, éstas consisten en cuatro: el origen, el diseño, la gestión y la evaluación, éstas etapas, forman parte de un sistema abierto, según lo menciona el autor, ya que son pasos por los que se desenvuelven las políticas públicas, sin ser necesariamente secuenciales, es decir, vistas desde la agenda, las políticas públicas se interrelacionan unas con otras, al igual que se puede estudiar su proceso desde su origen hacia su evaluación, de la evaluación al diseño, del diseño a las demás. Las políticas públicas visto desde este enfoque, forman un ciclo inagotable de respuestas y soluciones. Ver el siguiente cuadro.

Cuadro I
Ciclo analítico de las políticas públicas desde la Agenda.



Fuente: Eugenio, Lahera Parada, Introducción a las Políticas Publicas, p. 74.

Peter DeLeón y Garry D. Brewer (1983), retomaron la idea de Laswell y reestructuraron con el fin de modificar las etapas, como resultado sus fases fueron: iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación. Antecesor a DeLeon, May Wildavsky en 1977 hablaba de un *ciclo de política* haciendo referencia a cinco momentos: fijación de la agenda, análisis de la cuestión, implementación, evaluación y terminación.¹¹

Así consecutivamente se puede hacer mención de varios autores, tales como Hogwood y Gunn (1984) ó Anderson en el mismo año, que se refieren a estas diferentes etapas; a veces más, a veces menos, que conforman el proceso de las políticas públicas.

1.2.1. El origen.

Ésta investigación se acotará a hacer referencia de cuatro fases, en las cuales se ha determinado contienen etapas importantes del “ciclo de las políticas públicas”, ellas son; el origen, el diseño, el proceso de implementación y el proceso de evaluación de las políticas públicas.

Se ha mencionado numerosas veces que el origen de las políticas públicas se encuentra en las demandas que la sociedad expresa, éste enfoque de la vida en común origina el meollo de éste tema, ésta premisa da lugar a que se desarrolle una primer etapa del proceso de políticas públicas donde se estudia el ¿Por qué? de los problemas y el ¿Cómo? de su solución.

Como párrafo introductorio se dirá que las demandas se racionalizan para formar uno o más temas de gran importancia para la sociedad logrando así introducirse a la Agenda de Gobierno, encargada de canalizar a la institución correspondiente (llámese instituciones públicas), los temas referentes a su atribuciones, o en su caso a programas sociales, tratándose de la agenda “institucional”.

¹¹ Luís F., Aguilar Villanueva, (a), *op. cit.*, 1995, p. 16.

Eugene Bardach menciona que algunas veces lo más difícil en el tema de las políticas públicas ha resultado ser la identificación y definición de los problemas ya que no todos los problemas de la sociedad deben ser necesariamente atendidos por el Gobierno. Claro está para éste autor, que las políticas se originan de los “sentimientos de los ciudadanos” llámense descontento, aflicción, enojo, inconformidad etc. Estos sentimientos siempre se contextualizan en condiciones y/o situaciones que causan inconformidad que a su vez se traducen comúnmente como problemas, los cuales deben ser resultados.¹²

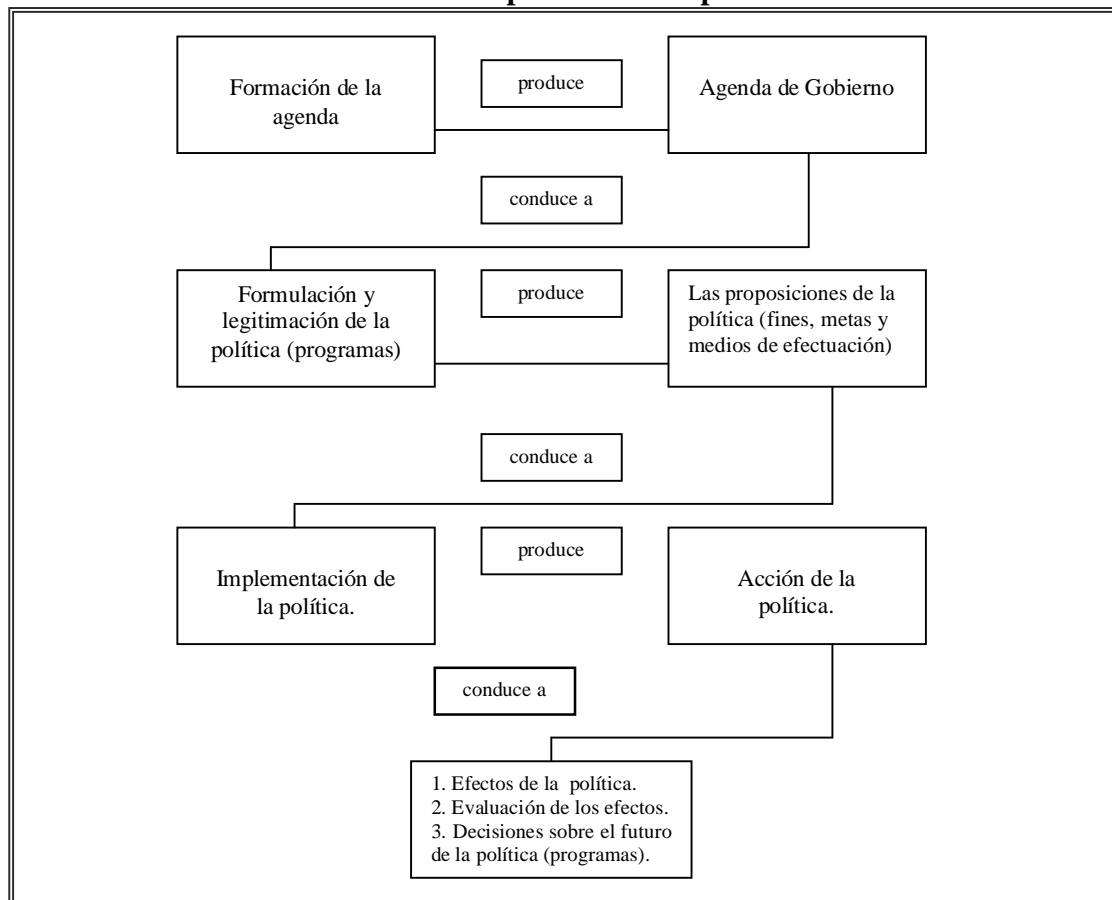
1.2.1.1. La agenda de gobierno.

¿Cómo se definen y abordan los problemas sociales?; con esta interrogante se presenta en éste apartado la necesidad de actuar y localizar los aspectos más graves e importantes que imposibilitan muchas veces el óptimo que hacer gubernamental.

Para ello, es importante afirmar nuevamente que la hechura de políticas públicas arrastra un proceso (*policy process*, anteriormente mencionado) donde se incorpora un ordenamiento racional de las situaciones que requieren atención gubernamental. Véase Cuadro II.

¹² Eugene, Bardach. “Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas” en *Ibidem.*, p. 219-231.

Cuadro II
Una mirada al proceso de las políticas.



Fuente: S.C. Patterson, *et al.*, "A more Perfect Union: Introduction to American Government", en Luis F., Aguilar Villanueva, *Problemas públicos y Agenda de gobierno*, p. 22.

Los problemas sociales son muchos, diversos y heterogéneos, fluyen con dirección hacia el gobierno diariamente buscando atención y soluciones pero, no todos son de interés general. Independientemente de la necesidad de atención, los problemas siempre llegan al gobierno, ésta es una de las atribuciones de responsabilidad que por naturaleza tiene el gobierno para resolver los problemas que se presenten en el sistema político; no obstante a lo anterior, no todos los problemas logran formar parte de los "asuntos públicos" atendidos con mayor prioridad.

“No todas las cuestiones se vuelven públicas ni todas las cuestiones públicas se vuelven cuestiones que deben ser objeto de la acción gubernamental, ‘agenda’ de gobierno”¹³, referente a lo anterior defendemos el hecho de que no todos los problemas sociales logran obtener un lugar en la agenda de gobierno, y cuando uno logra formar parte de ésta agenda de gobierno se presenta siempre la siguiente disputa de obtener un lugar de atención inmediata para su pronta solución, por eso se menciona constantemente en éste tema que no todos los asuntos logran colocarse en los primeros lugares de la agenda, a menos, que sea de interés general e imposibilite las condiciones de vida de la sociedad.

Todos los individuos y organizaciones tratan de transformar sus necesidades e intereses particulares en asuntos de interés público y a pesar de que uno de los fundamentos básicos de los gobiernos es, en *deber ser*, igualmente accesible a todos los ciudadanos, hay ciertas demandas que necesitan privilegios y atención inmediata. Es en éste momento cuando se identifica la elaboración de la agenda de gobierno, en el momento en el que se eligen y deciden asuntos determinados, o en su contrario, rechazarlos para tomar los temas que serán atendidos.

Por *agenda de gobierno* [se entiende] un conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar.¹⁴

Existe una atinada distinción de dos diferentes tipos de agenda, ya que a pesar de que la agenda es de gobierno, los problemas que la componen son asuntos que nacen del sistema político y de la sociedad misma, lo cual recalca que la atención y clasificación debe ser tan diversa como los elementos que a ella integra.

Roger Cobb y Charles Elder, son quienes dan a conocer estas dos variables de agenda, la primera es la llamada “*sistémica*” (pública o constitucional) conformada de todas

¹³ *Ibidem*, p. 25.

¹⁴ *Ibidem*, p. 29.

aquellas demandas merecedoras de atención pública dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad y cuyos problemas son de cuestión general o global que integran a un gran número de población, algunas veces suelen ser m está s indicadores que una definición del problema a atender; y una segunda denominada “*institucional*” (formal o gubernamental) la cual está definida por el conjunto de asuntos considerados específicos y concretos de la definición del problema.

Relativo a la agenda sistémica, se busca saber cómo determinados asuntos y problemas logran expandirse, obtener visibilidad y consenso general, alcanzar la calidad de “problemas públicos”. Por otro lado, relativo a la agenda específica del gobierno, la institucional se busca saber cómo determinados asuntos públicos, independientemente de si han despertado o no el reconocimiento e interés de toda la comunidad política, logran obtener atención de políticos y funcionarios y ser aceptados como objetos de su intervención.¹⁵

Se ha dicho que las políticas son experimentales, debido al sentido en que son objeto de observación constante y experta para conocer las consecuencias que ocasionan cuando se ponen en acción. Los problemas¹⁶ sociales emergen de cualquier momento y las políticas públicas deberían estar en esa misma actividad impredecible.

Se debe definir con exactitud los problemas públicos, en primer lugar porque de ello depende el grado de interés político y administrativo que se les debe otorgar, y en segundo lugar porque una definición clara permite obtener información necesaria, tal como quiénes son los necesitados, de dónde surge la demanda, cómo, quién, dónde se influencia, si existe alguna fuerza de oposición o para negociación, todos estos elementos que componen la complejidad de los problemas y que es importantes saber para establecer estrategias y panoramas diversos de acordes a las circunstancias y así comenzar a planear las políticas públicas adecuadas.

¹⁵ *Ibidem*, p. 34.

¹⁶ Se entiende por problemas aquellos que mediante los cuales una cuestión, oportunidad o tendencia ya aprobada en la agenda de la política pública, es explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados, quienes no raramente actúan en el marco de una definición de autoridad. *Ibidem*, p. 52.

Los problemas de las políticas públicas son productos del pensamiento que actúan en su entorno, elementos de las situaciones problemáticas que han sido analíticamente abstraídos de situaciones, autores como Ackoff, afirma al respecto que no existe en la sociedad problemas como tales, sino situaciones problemáticas que son hechos vividos por uno (o varios) individuo(s) y que al ser referidos en un cuadro valorativo reflejan conclusiones negativas o de insatisfacción, así mismo, concluye que los individuos experimentan momentos en que sus experiencias chocan con su preferencias y se crea un dilema y, a lo que refiere a la tarea política de los gobernantes o líderes, es cómo hacer para los que padecen estas situaciones pasen de la vivencia de la situación problemática al concepto 'real' de problema. Por ello, los líderes políticos deben construir parámetros definidos de los problemas o situaciones problemáticas esto con el fin de no dejar brecha abierta a la confusión para así poder conciliar el consenso.

Resumiendo, las políticas públicas son el resultado de la opinión pública como iniciativa social y de la corresponsabilidad gubernamental que atienden un escenario problemático en una línea de acción segura de respuestas. Existe en ellas la condición necesaria de pluralidad democrática, o racionalidad, que ejerce la presión en los gobiernos a hacer bien las cosas.

1.2.2. El diseño.

En ésta etapa el analista de políticas públicas juega un papel muy importante, ya que resulta ser la etapa más creativa, por lo tanto se hace hincapié constantemente en la necesidad de verdaderos técnicos-políticos, fuera y dentro de la política, involucrados y capaces de diseñar o rediseñar muchas veces a las políticas públicas. Es decir, se necesita de analistas de políticas con la capacidad de confeccionar opciones de políticas novedosas con capacidad y creatividad para definir el verdadero problema público y el cómo hacer que éste se resuelva satisfactoriamente.

Sobre el análisis de políticas, G. Manjone argumenta que en este caso del diseño y a diferencia de las otras etapas y de cualquier investigación científica, es más importante el

“saber cómo” que el “saber qué”¹⁷. Al respecto, Mark H. Moore menciona que para entender la complejidad del alcance de un problema, es decir, el problema y sus consecuencias como tal, es necesario hacer un diagnóstico en donde se observe sus raíces y sus diferentes posibilidades de acción. Sobre esto, hace constantemente mención Meter J. May, al definir que muchas veces se cree erróneamente que los problemas como tales definen de antemano sus soluciones, logrando que estas soluciones no sean exactamente las correctas. Por ello, para el análisis del diseño de las políticas existe un método que incorpora un proceso permanente de reformulación de las estrategias y redefinición del problema, a esto lo denomina Wildavsky como un problema susceptible de resolver con los recursos que se tienen a la mano; este método consiste en los siguientes pasos:

1.- Clasificar los problemas. Como se menciona es parte organizacional del analista para delimitar en que rango, jerarquía o importancia esta su solución.

2.- Aplicar las soluciones en existencia. Se trata de diseñar “posibles” políticas que parezcan ser la(s) solución(es) a los problemas; pero estas sólo podrán atacar momentáneamente al problema, no significa la solución de raíz.

3.- Prescribir acciones “de arriba hacia abajo”. Es hacer el análisis detallado en forma jerárquica de actores y objetivos a atacar en el problema.

Pero no basta solamente con los anteriores elementos, según Meter J. May, lo más importante en el diseño de políticas no es saber que caminos tomar, sino el cómo elaborar y dar forma (*how to craft*) e investigar las “intervenciones factibles” que no es más que localizar los factores que pueden ser manipulados y modificados una o varias veces para que se presente el ataque al problema a resolver, o dicho de otra forma, son los momentos convenientes y “factibles”, en los que se puede realizar alguna acción, por ello también es importante tener estrategias alternativas previamente armadas, con el fin de manipular la información obtenida con fines positivos a los objetivos planteados.¹⁸

¹⁷ Giandomenico, Majone, Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas, p. 84.

¹⁸ Eugene, Bardach, op. cit., p. 239- 251.

Así bien, la etapa del diseño representa la columna vertebral de la(s) política(s) pública(s), ya que en ésta etapa se crea, analiza, modifica, rediseña, y se pueden tomar otras vertientes que podrán modificar parcial o totalmente el objetivo de una política, o en todo caso, da la dirección a crear nuevas políticas para combatir errores ó resolver vacíos.

1.2.3. El proceso de implementación.

Se refiere al modo en el que la(s) autoridad(es) correspondientes de las políticas públicas se preparan para dar fluidez y los primeros resultados a las acciones previamente diseñadas.

En ésta etapa intervienen muchos factores internos y externos que influyen en la gestión, tales pueden ser: la transparencia, la flexibilidad, la descentralización, la identificación de autoridades decisorias o ejecutoras, las evaluaciones, y sobre todo, el tipo de gestión, pública o privada, ya que en el mayor de los casos la gestión pública siempre está a favor de la reforma del Estado, y las ejecuciones que realizan las instituciones a favor de las políticas siempre son de carácter gratuito hacia con el público, mientras tanto lo privado se ha escandalizado más ya que la inversión extranjera o acciones de particulares se ven comprometidos.

Esta etapa de la implementación es de las más completas del análisis de políticas públicas, ya que debido a ella, mucho se estimó que las fallas de políticas públicas se debían a defectos meramente de diseño o de la misma implementación.

Los primeros estudios de implementación de políticas¹⁹ partieron del punto de vista de que “nada funcionaba” en el gobierno, es decir, que las acciones que se estaban gestionando no sólo no daban resultados, sino que mostraban solamente fallas desde su origen, diseño u alguna otra etapa de su evolución; dentro de estas fallas las que más salieron a la luz fueron las siguientes:

¹⁹ Nuevamente se retoma el contexto norteamericano, esta vez los años 80's, denominado por Aguilar Villanueva en su estudio introductorio “*los horrores de la guerra*”; reafirmando que el nacimiento del estudio de *Policy Science* es oriundo de Norteamérica. *Ibidem*, p. 31-36.

- Errores en las decisiones gubernamentales,
- Centralismo, liderazgo o sobreprotección en la acción o diseño de políticas públicas,
- Sistema Político rígido que obligaba a que las acciones sólo se dirigieran a ciertos fines y sobre todo, intereses en específico.

Estas fallas de políticas, determinaron la re definición de una implementación “correcta” en donde se pudieran llevar a cabo las circunstancias anteriormente estudiadas, diseñadas y que facilitarán éste estudio a resultados con un menor margen de error. Sobre esto último, cabe señalar que los resultados de la implementación no siempre son los deseados; anteriormente se mencionó algunas posibilidades pero, más adelante se verá a fondo la necesidad de una constante evaluación; ya que las fallas se pueden presentar porque el diseño no fue el adecuado ó porque simplemente cambió.

Es por ello que ésta etapa, más que la parte en donde se observarán los primeros resultados de la hechura de políticas públicas, resulta un campo de aprendizaje para todos los actores que influyen en ella y en donde podrán interactuar con el fin de mejorar algunas fallas; cabe mencionar que se habla de fallas en la implementación porque ésta etapa refleja que no todo lo que fue pensado y diseñado se cumplirá o realizará en su totalidad.

Dentro de los estudios más importantes que abordan el tema de la implementación de políticas públicas, en muchas ocasiones destaca “*El juego de la implementación*” (de E. Bardach), quien tiene una forma muy particular de identificar los actores que *juegan* en el *ensamblaje* de las políticas, así como, preocuparse por una concepción de la misma sin antes presuponer el por qué de sus problemas o fallas. Así bien, Bardach hace dos importantes divisiones, en la primera se preocupa por definir el “problema de implementación, ó también denominado problema de control y dirección de una multitud de actividades” y, el segundo definido como el “proceso de implementación”.

Éste estudio ha definido a la implementación de una muy particular forma, la ha definido como “el proceso de ensamblar numerosos y diversos elementos del programa... que se encuentran en manos de diferentes partes que... son independientes entre sí, razón por la cual la persuasión y la negociación son el único modo de lograr que cada parte coopere proporcionando los elementos del programa que están bajo su control”.²⁰ Tomamos en cuenta entonces ciertos elementos que especifican en forma paradójica el significado de este concepto y el más importante es el de “juego”, que se refiere al control, a las estrategias y, a las técnicas de los diferentes actores, ya que cada uno de ellos tiene elementos claves como información, estructuras o simplemente acciones diferentes que son necesarias para conciliar y hacerlas compatibles en el funcionamiento de las políticas.²¹

Hay otro estudio referente a ésta fase del proceso de políticas públicas que también descata, es el “*Modelo de implementación*” (por Donald S. Van Meter y Carl E. Van Horn). Éste modelo ayuda, en el análisis de políticas públicas y en la misma etapa de la implementación ha identificar los elementos que integran a está misma. El uso de éste modelo se ha incorporado al análisis de políticas porque puede identificarse claramente bajo el uso de un modelo sistemático, en donde los elementos y sus interacciones en la etapa de implementación son los siguientes:

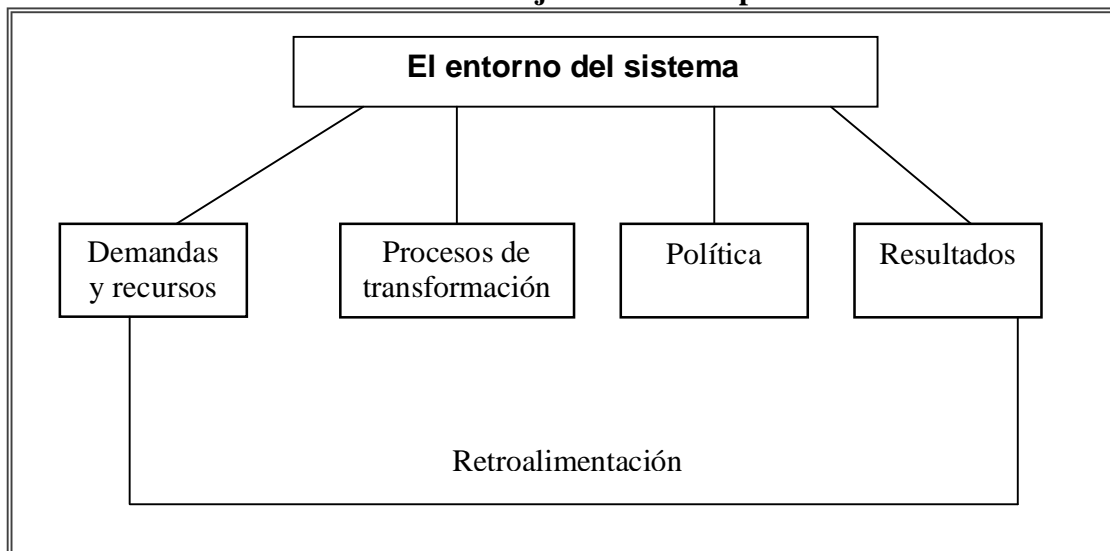
1. Ambiente.- es el contexto en el que se desarrolla la política pública, nunca se va a encontrar aquí cuáles son los actores, personas, grupos o funcionarios.
2. Demandas y Recursos.- traducidas como las peticiones que tiene la sociedad; muchas veces a consecuencia del mismo ambiente propicio de alguna política anterior. Por otro lado los recursos son aquellas herramientas con las que cuenta el gobierno o bien la autoridad responsable para llevar a cabo la implementación, llámese materiales, humanos, económicos, etc.

²⁰ *Ibidem*, p. 62.

²¹ *Ibidem*, p. 61-66.

3. Transformación de demandas y recursos a políticas públicas.- son hechos concretos, la política pública como tal. Ejemplos: leyes, programas, servicios, etc.
4. Metas.- son las intenciones de las políticas.
5. Resultados.- acciones que en realidad se cumplen y que además se encuentran en uso de la sociedad.
6. Retroalimentación.- en donde se trata que los resultados impacten nuevamente al ambiente y que permitan mejorar y revisar la implementación.

Cuadro III
El sistema de ejecución de las políticas



Fuente: Luis F., Aguilar Villanueva, *La Implementación de las políticas*, p. 98.

Este modelo entonces, ha definido a la implementación de las políticas como el medio por el cual se "... establece si una organización es capaz de conjuntar recursos humanos y materiales en una unidad organizativa coherente y si puede motivar a los operadores de

manera tal, que sean capaces de llevar a cabo los objetivos explícitos de la organización”.²²

Todas las anteriores definiciones nos llevan a un punto claro de la implementación, ésta es un *modus operandus* y que depende en gran parte de la capacidad heurística de los actores. Por ello Aguilar Villanueva contextualiza y define para ayuda del análisis de políticas y, en especial para la etapa de implementación, un marco teórico que divide en tres grupos para definir las diferentes categorías por las que pasa el proceso de implementación de políticas. Estos son los siguientes:

1. Teoría de la organización (cambios de innovación).
2. Impacto de las políticas públicas.
3. Estudios de relaciones interinstitucionales.²³

El primer punto pretende identificar que las organizaciones sean responsables y que la implementación realmente tengan la capacidad de llevarse a cabo, esto en materia de recursos financieros, materiales y humanos; también es necesario que se cuente con el apoyo de la sociedad civil y, en caso de que se presente lo contrario hay que saber cómo conseguir lo necesario para la operación. Debe abordar también el tema de cambios institucionales, es decir, que la organización puede manipular su estructura, e innovarla a favor de la implementación. Por último debe tener muy claro las metas y objetivos a perseguir.

El segundo punto el impacto, materializa en acciones concretas las ideas de la política pública y es diferente a la implementación. El impacto se alimenta de “los sentimientos de los ciudadanos; retomando nuevamente a Bardach, para retroalimentar al sistema y análisis de políticas.

²² *Ibidem*, p. 100.

²³ *Ibidem*, p. 104.

Por último, en la implementación existe una pluralidad infinita de intereses, los cuales deben neutralizarse, es decir conciliarse. Cabe señalar que muchas veces en la implementación de las políticas la autoridad no es meramente gubernamental muchas veces se trata de organizaciones no gubernamentales o de la sociedad civil. Es importante mencionar en éste punto que el “ajuste mutuo de intereses” (Lindblom) debe prevalecer y además es en donde se observa más claramente las preferencias, carencias, necesidades y recursos de los actores inmersos.

En éste estudio del “ajuste mutuo” de intereses prevalece la suposición de que el *ideal* posiblemente no será alcanzado, pero sí conseguirá un objetivo satisfactorio “la implementación siempre desarrolla o cambia las política en algún grado”²⁴, es decir que todas las negociaciones formarán parte de un juego de coordinación, en donde bajo éste mecanismo de correlación las decisiones políticas serán fragmentadas o descentralizadas y los diferentes actores accederán a negociaciones donde se llegarán a consolidar los acuerdos y compromisos necesarios.²⁵

A forma de recapitulación un análisis completo de la implementación exige que se preste atención a una multiplicidad de acciones durante períodos prolongados, lo cual supone un enorme despliegue de tiempos, recursos y capacidades de negociación o lógicas que ayuden a llevar a cabo ésta fase. Por eso todas las actividades y consecuencias que se presentan en la implementación de políticas, llámense fallas, conflictos, intereses, negociaciones, etc., pueden ser resueltas por dos formas; la primera por la capacidad “formal” que todo analista de políticas tiene y que implica raciocinio, argumentación y tratamiento metodológico de los problemas; aquí es donde el analista debe tener previa información de la política para hacer uso de reglamentos, leyes o algún otro medio para explicar racionalmente el por qué de los problemas. Ó por otro lado nos encontramos con la capacidad “dialéctica”, la cual recae en el responsable de la implementación para que éste pueda crear todas las condiciones necesarias para convencer a los demás de su acción, aquí entra la capacidad heurística y de persuasión.

²⁴ Charles E., Lindblom, *El Proceso de elaboración de Políticas Públicas*, p. 84.

²⁵ Charles E., Lindblom, “*Todavía tratando de salir del paso*”, en Luis F., Aguilar Villanueva, (d), *La hechura de las políticas públicas*, 2000, p.229.

Estos últimos elementos de capacidades en el análisis de políticas están estrechamente ligados a la siguiente etapa. Cabe señalar que las etapas de las políticas públicas no están visiblemente separadas como las aborda este estudio, son más bien como una consecuencia de otra, sin embargo es importante tratar de clasificarlas y separarlas para un estudio de margen-error más claro.

1.2.4. El proceso de evaluación.

En ésta etapa del proceso de las políticas públicas se encuentra la amplia recolección y detallado estudio de toda la información de una política o programa. Es en este punto cuando se distinguen todos los elementos teóricos de la política -es decir las ideas, intenciones y objetivos-, con lo factible y tangible, ó en algunos casos la toma de decisiones contrarias a lo establecido e ideado o de mejorar, abandonar, cambiar, reformar y hasta sustituir las decisiones.

Al comienzo de la evaluación de una política todo puede ser empírico puesto que en el contenido del análisis siempre está inmersa la percepción de quien esta analizando, a pesar de ello, esto no quiere decir que el estudio sea erróneo ya que los valores y opiniones al final cuentan como estándares de evaluación, por ello siempre es recomendable que más personas intervengan en la evaluación, aquellas personajes que son miembros políticamente activos del proceso, *evaluación múltiple*,²⁶ dando así a conocer la legitimidad de las diferentes perspectivas, además de que facilita alcanzar un mejor nivel de entendimiento y apreciación que cuando se realiza evaluaciones separadas, se trata de construir un entendimiento común entre los interesados y sus diferentes perspectivas.

Evaluar a las políticas públicas significa valorar una situación determinada, esto implica asumir una posición frente a hechos y políticas, además de asumir tipos de

²⁶ En ella se muestra que el debate es un instrumento que nutre a las tomas de dediciones y que además refleja el carácter democrático del proceso, siempre se llega a un punto de acuerdo o un término medio en donde todas las partes resultan beneficiadas, en ésta evaluación se inicia con dos interrogantes, la primera ¿quién evalúa?, la cual destaca la importancia de los actores y líderes de la política y la segunda, ¿qué se evalúa?, en donde resalta la atención sobre el modo de evaluación y exactamente qué del proceso. **Cfr.**, Giandomenico, Majone, *op. cit.*, p. 216.

comportamiento para analizar, criticar, corregir y proponer nuevas decisiones en curso. Evaluar es también seleccionar entre diferentes acciones aquellas que se ajusten mejor a los objetivos buscados o bien solamente con alguno resultados previstos.

La evaluación de políticas públicas, representa poder valorar las políticas desde su inicio hasta su final, facilita la posibilidad real de aplicación de los conceptos de "rendición de cuentas" y de "límites y contrapesos", ya que muchas veces la evaluación tomará el papel de medio de control sobre los ejecutantes de programas gubernamentales y tomadores de decisiones públicas; por desarrollar éste papel tendrá que asumir responsabilidades como eje de veracidad y compromiso del seguimiento de las políticas públicas.

Para estudiar y entender más sobre la evaluación de políticas públicas, Giandomenico Majone, explica tres modos por los cuales se puede realizar diferentes tipos de evaluación. El primer modo se le conoce por medio de los *resultados*, en donde la evaluación se concentra en los productos de ciertas actividades, en éste modo se comparan las metas con los objetivos y se deliberan valores a las actividades; también se le puede conocer como una evaluación *ex-post*, es decir una evaluación posterior a la implementación o a futuro. El segundo modo se refiere a los *insumos*, aquí la evaluación se concentra en estudiar todos los recursos con los que cuenta o contó la implementación de la política, es de suma importancia saber la cantidad y calidad de todos los insumos, materiales, humanos, financieros, etc.; este modo de evaluación junto a otros elementos tales como el diseño de políticas, información y marcos legales forman parte de la evaluación *ex-ant*, es decir, antes de la implementación. Y por último, el modo del *proceso*, que es la parte intermedia de los dos anteriores, ya que aquí se estudia el proceso en el cual los insumos se formaron resultados.²⁷

A través de la evaluación se puede conocer más a fondo las organizaciones y la administración de las propias políticas públicas, y por ello hay que saber distinguir entre las instancias encargadas de la implementación de políticas y la evaluación de las mismas;

²⁷ *Ibidem*, p. 219-222.

algunas veces puede llegar a ser el mismo proceso para evaluar o implementar, pero esto no siempre ocurre.

La evaluación de políticas públicas es entonces, la fase mediante la cual se conocen los impactos reales generados por una acción de alguna institución del gobierno, o responsable de una política; implica la utilización de indicadores, parámetros, elementos metodológicos y juicios valorativos que permiten a los analistas, autoridades y, a la misma sociedad allegarse de información y a su vez ser receptora de opiniones y demandas respecto a la efectividad de la gestión pública. Por ello se dice que la evaluación lleva consigo propósitos específicos y el control es ciertamente uno de los más importantes. Para controlar hay que vigilar y evaluar y el evaluar tiene consecuencias prácticas en el desempeño.

CAPÍTULO II

2. GOBIERNO POR POLÍTICAS PÚBLICAS

*“Not all government policies are implemented by the Government... many are actually implemented by private organizations or by individual citizens. We must understand this if we are not avoid and excessively narrow definition of public policy as concerning only those programs directly administered by a public agency”.*²⁸
B. Guy Peters

2.1. *Gobernar por políticas públicas.*

Gobernar por políticas públicas es un avance de la sociedad en los estados modernos ya que en ellas se ve reflejado el avance democrático y crecimiento institucional. Éste término de gobernar por políticas públicas alude al comportamiento de diálogo abierto del gobierno con relación a la sociedad.

En ésta investigación resaltamos que las políticas publicas son el mejor instrumento de gobernabilidad democrática, pero hay que aclarar que no son la gran decisión *instantánea* en la cúspide de los estados, ya que son un proceso, una serie compleja de decisiones entre las que intervienen intereses de los diferentes sectores de un sistema político pero que en hechos, reflejan gobernabilidad.

Los gobiernos modernos²⁹ característicos del gobernar por políticas públicas, son los precursores de la idea de vivir en sociedades contemporáneas constituidas por grupos de la sociedad bien organizados con el fin de crear el mejor desarrollo social: las sociedades contemporáneas o modernas mejor conocidas en el estudio de las políticas públicas como

²⁸ B. Guy, Peters, *American Public Policy: Promise and Performance*, p. 5.

²⁹ En donde se establecen acciones de cooperación, coordinación y complemento entre la sociedad y el mercado, bien una coordinación institucional que es necesaria para ambos.

sociedades abiertas³⁰, son el pilar del proceso democrático y de transformación en los sistemas políticos de países desarrollados y en vías de desarrollo.

El término de sociedad abierta es acuñado por Popper³¹, quien desarrolla el estudio de la relación de la sociedad y la democracia, destacando que bajo esta relación la suma de la individualidad bien organizada y cooperativa impulsa el desarrollo de la misma.

La sociedad abierta destaca la idea de una suma de la individualidad conforme a un esfuerzo cooperativo, traducido en resultados democráticos. En esta idea de sociedad abierta, ésta es quien posee el poder central mediante la voz popular, por otro lado quien se dedica a ejecutar sus tareas mediante políticas públicas y fomentar para ellas el campo de acción más factible es el gobierno, es decir, prepara, organiza y legisla el espacio de lo público y social en donde se mueven y accionan las políticas públicas; para dar más detalle a lo anterior, la misión del gobierno es brindar a las sociedad abierta un contexto democrático, en donde las instituciones, y la relación de la sociedad con las mismas sean los instrumentos vitales para poder llegar a consensos y acciones mediante vía políticas públicas.

De la relación que surge entre el gobierno y la sociedad se determina el grado de democracia que existe en la(s) sociedad(es) moderna(s), es decir, de esta relación se otorga más certidumbre, eficacia y racionalidad a los programas de gobierno, de esta manera también se puede identificar el grado de gobernabilidad en medida de políticas públicas implementadas y exitosas del gobierno.

Las políticas públicas tienen profundo valor democrático porque responden a esa naturaleza, es decir, a la existencia de poderes que compiten y tienen interacción, presencia y libertad de acción para dar vida al juego de las respuestas institucionales que

³⁰ “El término sociedades abiertas y gobierno por consenso son el universo institucional en el cual deben de entenderse las políticas públicas como un tipo de acción organizada que se encamina a producir las estrategias que se exigen desde la vida comunitaria”. Cfr. Ricardo, Uvalle Berrones, “*Las políticas públicas en el gobierno de la democracia*” en Juan Carlos León y Ramírez y Salvador Mora Velásquez (coord.), *op. cit.*, p. 300.

³¹ Kart, Popper R., *La sociedad abierta y sus enemigos*, p. 194.

los gobiernos estructuran, coordinan e implementan con base en la pluralidad política e ideológica de la sociedad.³²

Para entender mejor sobre el que hacer de las políticas públicas en las sociedades abiertas de estados modernos se debe antes de abordar y entender el concepto de gobernabilidad.

La gobernabilidad de las distintas sociedades abiertas depende del cómo y cuánto tiempo toma a las autoridades solucionar las demandas sociales, tomando en cuenta los recursos (económicos, sociales, políticos y hasta culturales). Éste concepto implica tomar decisiones optando por la vía de de la negociación. Gobernabilidad implica acciones o capacidades del gobierno que dan resultados en parámetros de eficiencia y eficacia.

Destacar la gobernabilidad en nuestro país y algunos otros de América Latina nos ubica ante la crítica mundial en una etapa multifacética, nos encontramos en un proceso de cambio, reformas y transiciones que van formando bases modernas para solucionar demandas actuales y reales, una de ellas es por ejemplo la transición social y cultural, en donde se estudia la propuesta de cambiar la imagen del Estado como único promotor del bienestar social, a la idea contemporánea de un agente dinamizador del crecimiento económico; otro ejemplo es la transición económica que se delimita en estudiar la estabilización económica; así también se debe mencionar el proceso de reforma estructural y la importancia de la intervención de los ciudadanos en los intereses públicos. Así entonces, retomamos la idea de Antonio Camou en donde la transición política ha puesto interés en dos puntos esenciales; por un lado en la transición política del la forma de gobierno y por otro lado en el *grado de gobierno*, traduciendo ambos elementos en gobernabilidad.

Reiteramos entonces que gobernar por políticas públicas es el avance de la sociedad, muestra crecimiento institucional en la democracia, refleja una mejor relación ciudadanos-instituciones, todo ello fundamentado en el principio de sociedad bien

³² Ricardo, Uvalle Berrones. “*Las políticas públicas en el gobierno de la democracia*”, en Juan Carlos, León y Ramírez y Salador, Mora Velásquez, (coord.), *op. cit.*, p. 300.

organizada como la fuerza de coerción y participación, pero además, como la autoridad en la que existe la corresponsabilidad de organización y participación en las instituciones.

Una más de las características de las sociedades abiertas es la carencia de prácticas políticas tales como el autoritarismo, que en muchas ocasiones llega a perpetuarse en el poder por periodos prolongados y que no permite el avance y reforma política, social y económica de las sociedades. La ventaja de gobernar por políticas públicas es contar con un ***poder democrático***, en donde la voz y el voto de los individuos son el motor de la vida pública y la acción del gobierno, son la oportunidad de evaluar las acciones constantes de sus dirigentes y del gobierno en sí, se trata de un “múltiple establecimiento de equilibrios”³³ entre la sociedad y el gobierno.

Las políticas públicas por otra parte son las acciones del gobierno que brindan a la sociedad resultados concretos en términos de servicios básicos y satisfacción a demandas realizadas.

Lo que se busca en una política pública además del interés común, es focalizar los diferentes intereses sociales, esto ayuda a que el impacto de las mismas sean acciones planeadas, efectivas pero también organizadas, a ello se refiere el decir que “las políticas públicas no son ni más gobierno ni menos sociedad, sino la conjugación balanceada de uno y otra para dar sustento a las acciones institucionales”³⁴; son el instrumento por el cual se enlazan los intereses públicos y privados pero que además tienen la capacidad de planearse, organizarse, ejecutarse y evaluarse. Es entonces cuando se determinan los procesos democráticos y llaman sociedades modernas aquellas que gobiernan por políticas públicas basándose en el ejercicio del consenso.

En el gobierno de políticas públicas se destaca cómo la sociedad es capaz de contribuir a definir la agenda pública, es decir, el conjunto de temas que despierta deliberación e

³³ Juan Carlos, León y Ramírez y Salador, Mora Velazquez, (coord.), *op. cit.*, p.11.

³⁴ *Ibidem*, p. 301

interés para que sean incluidos en los compromisos que la autoridad valora y asume de cara a la vida en común.³⁵

Para abordando el término consenso se necesario partir de la realidad que para existir consenso se debe tomar en cuenta que antes de éste, se presentó una división social, o bien un ambiente de conflicto(s) que requieren acuerdos de solución, ó como dice Samuel Schmidt, asuntos en los que se busca la armonía y equidad social.

Los conflictos siempre están presentes entre los individuos y por ende se agudizan en las sociedades. No siempre es sencillo encontrar el punto de acuerdo entre los actores y variantes estelares del conflicto, por ello en tema de consenso la persuasión, la habilidad de conciliación y la legitimidad³⁶son acciones esenciales.

Bajo estas ideas y después de hablar de gobernabilidad, podemos entonces referirnos al consenso como la mejor estrategia del pluralismo democrático, presente en las sociedades abiertas, ya que demuestra la fuerza gubernamental de las autoridades y la condición activa de los ciudadanos, pero además la capacidad de solucionar los conflictos bajo la idea de organización con objeto de análisis, discusión y evaluación. Por ello, los consensos deben atender en el universo de las diferencias, la diversidad y las oposiciones.³⁷

2.2. Relación ciudadanía – políticas públicas.

Ahora bien, si las políticas públicas son acciones del gobierno para atender problemas específicos en arenas de conflicto social con la ayuda del consenso, uno de las ideas a explicar en éste apartado será la importancia de la vida ciudadana, su voz y acción con relación con a las políticas públicas.

³⁵ *Ibidem*, p. 318.

³⁶ El consenso siempre lleva legitimidad, sin ella el consenso es débil, la legitimidad representa el triunfo, limpio y legal de la decisión, de la solución del conflicto. Hay veces que puede existir crisis de legitimidad, esto pasa cuando el gobierno tiene una postura de guerra interna. **Cfr.** Samuel, Schmidt, México: la nueva gobernabilidad, p. 28.

³⁷ Ricardo, Uvalle Berrones. “*Las políticas públicas en el gobierno de la democracia*”, en Juan Carlos, León y Ramírez y Salvador, Mora Velásquez (coord.), op. cit., p. 312.

La participación ciudadana es el mayor ingrediente en la hechura de políticas públicas, porque además de reflejar la legitimidad, también refleja la identificación de la sociedad en conjunto con el tema, por ello es que se dice, que la participación ciudadana genera presión para que las políticas se mantengan actuales en la agenda de gobierno.

Según la ciencia de políticas, el objetivo de trabajo de las políticas públicas son las decisiones relacionadas con los problemas del ciudadano en la sociedad, esto quiere decir que se interesa por todas aquellas demandas que la sociedad tiene, todo con el fin de resolver estas demandas y buscar una plena realización y digna vida humana.

Otra explicación del impacto de las políticas en la sociedad esta inmersa en su explicación teórica como concepto multidisciplinario y valorativo, es decir, el estudio de las políticas públicas está integrado por información histórica, cultural, social, económica y política de las sociedades en donde además se planea su ejecución; las políticas públicas conocen perfectamente a su sociedad(es) ya que en ella(s) misma(s) se crean.

“El carácter democrático de la ciudadanía moderna reside en su universalidad, en la identidad que adquiere el individuo y el ciudadano”.³⁸

En el mundo moderno, el ciudadano y la democracia se unen para el ejercicio de una mejor forma de gobierno, en ésta idea existe un gobierno democrático y legítimo por la autonomía de los individuos, vistos como seres humanos razonables, responsables, autoreflexivos y autodeterminantes.

Ciudadano en la sociedad abierta significa individuo con capacidad de autogobernarse, elige no sólo su gobierno y forma de gobernarse, también se interesa en el seguimiento del cómo se esta gobernando, sabe sobre sus derechos y obligaciones, sabe acerca de sus gobernantes, se entera y opina sobre las políticas públicas, es decir, es causa y efecto de hacer política ya que crea conflictos en el espacio público y a su vez está abierto a las soluciones y arreglos, es decir, está abierto al consenso.

³⁸ Joel, Flores Rentería, “*Fundamentos democráticos de la ciudadanía*”, en *Ibidem*, p. 97.

“... el ciudadano en tanto creación de la ciudad, en tanto espacio que transfiere identidad a los individuos, se aleja de la visión privativa que contienen los intereses particulares y se coloca lo público, donde se recrea su potencialidad en el reconocimiento y protagonismo”.³⁹

Para que exista la relación ciudadanía – políticas públicas, es necesario que la participación ciudadana opere bajo cauces institucionales claramente definidos y que tenga un papel no únicamente consultivo, sino auténticamente decisorio, por ello, la sociedad civil es responsable de desarrollar nuevas formas de organización política y cultural para alcanzar la fuerza y solidez necesarias, para responder a sus necesidades y exigencias. De lo contrario, la participación ciudadana seguirá siendo un simple recurso retórico del poder público y no una práctica de gestión democrática.

Es importante explicar por qué lo público es una característica importante en las sociedades contemporáneas. Lo público es el campo de acción, es la arena en donde comienza la interacción de todos los elementos anteriormente mencionados, es el espacio público que se abre para que la sociedad y los individuos en carácter de ciudadanos realicen consenso con el gobierno y creen políticas públicas afectando e interviniendo en todos los espacio público.⁴⁰ En esta arena sobresalen características como la organización de la sociedad civil con interés de participar en tareas comunes, la administración pública deja de ser el aparato de coerción y dominio estatal y se convierte en el área de participación y opinión pública de la sociedad para lograr un gobierno democrático.

El pensamiento actual de la nueva gerencia pública se inclina a lo público y lo civil como la oportunidad de incorporar nuevas herramientas técnico- administrativas en función de las necesidades del público ciudadano, es decir, lo público es “el espacio articulador por excelencia en donde las dimensiones privada y pública adquieren un nuevo significado

³⁹ Salvador, Mora Velazquez y Angélica, Olivares V., “*El reconocimiento ciudadano y su protagonismo en las sociedades democráticas*”, en *Ibidem*, p. 117.

⁴⁰ Entendidos como espacio público a todos aquellos espacios que corresponden a los ciudadanos sin discriminación alguna, aquellos que son accesibles y compartidos en la sociedad.

que dista mucho de percibirse sólo como contradictorio y excluyente, constituyendo una novedosa manifestación del carácter asociativo que da vida en la sociedad”.⁴¹

Lo público significa que el gobierno debe dirigir a todos y crear las condiciones necesarias para la equidad distributiva, lo público es una forma de vida donde el individualismo ó los intereses corporativos ó estamentales son diluidos para que los individuos tengan igualdad de derechos y obligaciones.

Hoy en día lo público demanda una administración de políticas donde éstas son la clave para dar vida al gobierno y a los procesos de la gobernabilidad democrática. Para ello se ha clasificado a lo público en diversos espacios según su campo específico de acción:

§ Público – estatal.- corresponde lo que es potestad del Estado como la soberanía, la autodeterminación, los bienes estatales, el cobro eficaz de los impuestos, la justicia, la seguridad pública, es decir todas aquellas acciones que corresponden a proveer servicios generales y que sólo al Estado corresponde.

§ Público – gubernamental.- implica la validez de los actos de autoridad la ejecución de la ley, el mantenimiento del orden jurídico y político.

§ Público – comunitario.- alude más allá de gobierno, a la vida comunitaria.

§ Público – privado.- implica formas de cooperación en los asuntos comunes vía las concesiones, las subcontrataciones y las franquicias que tienen a su cargo los agentes económicos y sociales.

§ Público – social.- significa la interacción de los ciudadanos en la participación de los asuntos comunes, dando vigencia a la importancia de los programas públicos.⁴²

⁴¹ Juan Carlos, León y Ramírez, La construcción de espacios públicos en la democracia, (Tesis Doctoral), p. 11.

⁴² Ricardo, Uvalle Berrones, (c), “*La recuperación conceptual y metodológica de la administración pública*”, Revista Convergencia, 2003, p. 266-267.

El espacio público es la arena de acciones y resultados de la sociedad, este espacio público también sirve de contrapeso ante los aparatos de estados ineficientes o tardados, estos espacios son el primer y mayor logro de los individuos para que se escuche su voz pero sobre todo, para conformarse en un fuerte grupo de presión capaz de hacer consenso y capaz de formar parte en las políticas públicas de interés.

Con estos elementos, es acertado recapitular, que la dinámica del desarrollo de políticas públicas en los gobiernos modernos, se fundamenta en la influencia de los diversos actores en la construcción de proyectos en común, primordialmente de la participación de la sociedad civil.

2.2.1. Políticas públicas: medios de gobierno.

Después de haber abordado el tema de gobernabilidad y en segundo término la sociedad abierta en relación con las políticas públicas, es momento de explicar como las políticas públicas sirven de instrumento al gobierno.

Gobernar no significa favorecer a todos por iguales, sino definir prioridades, recursos y tiempos,⁴³ es por ello que las políticas públicas en el mundo de la gobernabilidad democrática fungen como el medio por el cual se dan respuestas o no a los grupos de interés.

Las políticas públicas mejor entendidas como cursos de acción, son el modo predilecto de gobernar en las sociedades modernas, ya que además de ser un elemento canalizador de demandas y respuestas también son el instrumento central para modificar las instituciones y así mismo, impactar en las estructuras de poder ya que dan paso a que el espacio de lo público consiga la existencia de un gobierno de leyes, vigencia de la transparencia, rendición de cuentas, procesos de apertura y consolidación de esquemas y accesibilidad.

⁴³ Ricardo, Uvalle, Berrones, (b), “*Estado y Mercado: instituciones fundamentales para la gestión pública*”, Revista Venezolana de Gerencia, 2002, p. 322.

Las políticas públicas acreditan el funcionamiento del gobierno y además de ser un instrumento de gobernabilidad, también reflejan su carácter social ya que son en los grupos sociales o de presión donde realmente emergen. Por ello se dice, que las políticas públicas son la espina dorsal de la lógica de las sociedades modernas regidas bajo un poder democrático, ya que constituyen un gobierno de leyes adecuado y consolidado en sus valores. Así bien, las políticas públicas, en el panorama moderno en donde el Estado y el Mercado son pilares institucionales, forman el eje rector de gestión comprometidas en garantizar los procesos democráticos traducidos en bienes y servicios de calidad y eficiencia en la vida social.⁴⁴

Luís F. Aguilar referente al tema de política pública como instrumento de gobierno, señala que la(s) política(s) pública(s) no son la gran decisión instantánea en la cúspide del Estado sino un proceso, una serie compleja de decisiones, en las que se entremezclan las iniciativas de las organizaciones sociales y las de las instancias gubernamentales, son un trabajo en conjunto de los actores involucrados que lleva un proceso de análisis y evaluación constante del escenario, son una decisión estudiada, son procesos que toman tiempo ya que buscan dar soluciones óptimas, veraces, certeras y duraderas.

Así bien, las políticas públicas se traducen en el mejor mecanismo para unificar en un sólo fin (la atención de problemas públicos), la cooperación de actores gubernamentales y no gubernamentales, tomando en cuenta la participación ciudadana como grupo de presión e ideas veraces.

2.3. Políticas públicas y/o servicios públicos

Se ha enfatizado constantemente que las políticas públicas son las acciones conducidas por una autoridad pública o privada con fines de solucionar una demanda pública que surge en la sociedad; el cuestionamiento en este apartado sería, ¿Cuál es la relación ó si existe alguna diferencia entre políticas públicas y servicios públicos?

⁴⁴ Ídem.

Para entrar directamente al desarrollo de éste cuestionamiento, se menciona constantemente que un servicio público es aquél medio por el cual una determinada entidad (vía administración pública) satisface necesidades esenciales que promueven el bienestar básico de una sociedad. En palabras de Fernando Ruiz los servicios públicos surgen como una respuesta a las necesidades comunes que tienen los seres humanos al vivir en colectividad, la cuales son satisfechas por el sector público a través de acciones y tareas que lleva a efecto la administración pública.⁴⁵ Éstas actividades que realiza el Gobierno de cualquier entidad política (llámese gobierno federal o gobierno local) mediante el orden público - administrativo pretenden satisfacer necesidades básicas para la comunidad, tales como agua potable, alumbrado público, alcantarillado, calles, parques y transporte entre los servicios más básicos. Los servicios públicos básicos en las sociedades son accesibles a todos los individuos por igual, debido a que se estipula legalmente en las Constituciones, y en el caso de nuestro país se encuentra en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Los servicios públicos son el límite entre lo público y lo privado. Por ello, son los que separan y, paradójicamente los que unen a ambos sectores. Son entre otras palabras, ese delicado y cambiante equilibrio de la diferencia y contra-referencia de los límites del Estado”.⁴⁶ Es así, como los servicios públicos se localizan en esas tomas de decisiones focalizadas a mejorar las necesidades básicas de la sociedad, esto quiere decir que están al alcance de todos los habitantes por igual, no siempre son rentables, es decir, no tienen siempre que tener fines lucrativos y fundamentalmente forman parte del patrimonio o riqueza cultural de una nación, reflejan ante el ojo mundial el bienestar nacional y el nivel de vida de la sociedad ya que en la medida que se incrementen satisfactoriamente se sostiene la premisa de mejorar las condiciones materiales de desarrollo de las comunidades.

Crear un servicio público significa que el Estado ha decidido suministrar prestaciones directa o indirectamente a la colectividad, bien sea que el Estado asuma la

⁴⁵ Jorge, Fernández Ruiz, *Derecho Administrativo: servicios públicos*, p. 83.

⁴⁶ Ricardo, Uvalle Berrones, y Marcela, Bravo Ahuja, (a), “*Visión multidimensional del servicio público profesionalizado*” [on line], 1999, p. 157.

administración, la gerencia o el manejo de una actividad para satisfacer de manera regular y continua cierta categoría de necesidades de interés colectivo teniendo la iniciativa y el control sobre esta prestación a cargo de las particulares.⁴⁷

La denominación de público en los servicios se alude al hecho de que el uso o acceso de los mismos es colectivo, es una necesidad que se comparte en la sociedad y por ello los problemas o eficiencia en los mismos se ven reflejadas en la calidad de vida de la población usuaria.

La oferta de servicios públicos básicos en nuestra sociedad alrededor de los años 80's desarrolló la imagen del Estado benefactor, proveedor de todo, padre, ejecutor, represor y administrador de todos los bienes de la sociedad. Actualmente y en particular éste trabajo afirma que las políticas públicas nacen en un sistema democrático, en donde la imagen pasada del Estado como proveedor de todos los bienes y servicios públicos ya no tiene cavidad en la modernidad, actualmente hablamos de participación de diferentes sectores (público, privado, social) para el mejoramiento de los servicios y de las sociedades democráticas.

En los últimos diez años (principalmente en América Latina y por supuesto en México) ha existido una nueva tendencia sobre la gestión de los servicios públicos, en donde se implican nuevas relaciones entre lo público, lo privado y otras organizaciones, éstas últimas se refieren a organizaciones no lucrativas o grupos sociales que aparecen como alternativas en las acciones y mecanismos de los gobiernos.

En éste momento, es pertinente aclarar que una política pública puede ser dirigida para solucionar, brindar o mejorar un servicio público, pero no se le debe confundir como sinónimo de los mismos; como se ha mencionado, una política pública es sólo un instrumento democrático de las sociedades.

⁴⁷ **Cfr.** Servicios Públicos, Tomado de <http://www.monografias.com/trabajos31/servicios-publicos/servicios-publicos.shtml>.

“...Frente a un futuro en el que se vislumbra un crecimiento de las tasas de desempleo y fuertes conflictos políticos, se vuelve cada vez más necesario encontrar canales de participación para la reestructuración de las políticas públicas, la cual debe surgir de las propias instituciones sociales, y contar con el apoyo técnico y la protección de un Estado democrático que responde a los intereses y necesidades de sus bases legítimas de poder”.⁴⁸

Así bien, mientras que los servicios públicos son *el quehacer* de los gobiernos en general, ya que están estipulados en las Constituciones Políticas y, reflejan el desarrollo económico de la comunidad, las políticas públicas son *el medio*, las estrategias por las cuales se pueden hacer cumplir estos mismos con un mayor grado de corresponsabilidad, calidad y efectividad los propósitos de los servicios públicos.

⁴⁸ Martha, Schteingart y Luciano d’Andrea, (compiladores), Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente, p. 73.

CAPÍTULO III

3. VISIÓN CONTEXTUAL DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE EN EL DISTRITO FEDERAL.

*“El servicio de transporte público urbano ciudadano,
es expresión de un conjunto de relaciones sociales
cuyo adecuado abordaje permite comprender
su dinámica estructural”⁴⁹*

Navarro Bernardo

3.1. Estudio socio-demográfico del Distrito Federal.⁵⁰

En la Ciudad de México los problemas referentes a los servicios urbanos aumentan día a día, el crecimiento poblacional ha sido desproporcionado al desarrollo (llámese social, económico ó cultural), los servicios públicos básicos indispensables para la calidad de vida en sociedad se han visto deteriorados año tras año y hay quienes dudan que exista algún proceso ó medidas para la solución de éstas carencias.

La Ciudad de México está ubicada en un valle, rodeada de montañas cuya altura promedio es de 600 metros sobre el nivel del suelo, es un asentamiento donde vive actualmente un aproximado de 20 millones de habitantes, casi la quinta parte de toda la población del país entero, con un poco más de tres mil kilómetros cuadrados (3 000 km²), de los cuales alrededor de mil ciento quince (1 115km²) corresponden a la llamada área urbana. Toda esta unidad se encuentra dividida, para el estudio de los especialistas urbanos, en dos partes: el Distrito Federal con 1 500 km² y la Zona Metropolitana con 1 728 km², conformada por 16 municipios conurbanos del Estado de México en los que se ubica casi 9.5 millones de personas.

⁴⁹ Bernardo, Navarro Benítez, “El servicio de transporte urbano y los procesos sociales”, en Revista de Pensamiento Sociológicos, p. 174.

⁵⁰ Cfr. para los siguientes datos en Gustavo, Garza (a), La ciudad de México en el fin del segundo milenio, 2000, p. 10-21.

En la la ZMVM⁵¹, se presenta la mayor concentración de la población del país entero, tan sólo a principios del año 2000 alcanzó la cifra de casi 18 millones de habitantes, y durante este proceso se presenta que durante 10 años anteriores a esta cifra y fecha, el crecimiento anual aumentaba un 25%. Véase datos en el cuadro siguiente:

Cuadro IV
México Sistema de Población
1990, 1995, 2000

<i>Ciudad</i>	<i>Población 1990</i>	<i>Población 1995</i>	<i>Población 2000</i>
ZM de la Ciudad de México, D.F. y Edo. Méx.	15 226 800	16 898 316	17 968 895

Cuadro elaborado con información de: Gustavo Garza, La urbanización de México en el siglo XX, p. Apéndice estadístico.

El crecimiento de la ciudad es la mayor causa y el porque del ineficiente rendimiento de los servicios públicos, ya que la demanda sobrepasa a la oferta, y aun así algunas veces la oferta no es la mejor. Referente al transporte público, ya mencionamos es el motor de la movilidad de las ciudades, pero a su vez ha sufrido cambios en el proceso del crecimiento desproporcionado de la sociedad urbana.

En cuatro décadas la Ciudad de México, es decir, sólo en el Distrito Federal, se convirtió en la megalópolis más grande del mundo por su alta concentración poblacional; a su vez representa una gran concentración industrial, que en términos del PIB representa alrededor del 24% de la población nacional⁵², esto quiere decir que si bien por un lado la

⁵¹ Normalmente en estudios de urbanización y análisis de expansión territorial se divide en tres niveles el estudio de la Ciudad de México: el primero el Distrito Federal – con sus 16 límites políticos o delegaciones-, en segundo lugar la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) o Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) que abarca el Distrito Federal y el Estado de Méx. y en tercer lugar la Megápolis incluyendo municipios conurbanos. En términos de utilidad de éste apartado, la información que a continuación se presenta se maneja a nivel de la ZMVM para un mejor y más detallado análisis según la información obtenida.

⁵² Martha, Scheingart y Luciano d'Andrea, op. cit., p. 139 – 189.

concentración de la población se ha ubicado en esta zona, también se ha visto beneficios reflejados en aspectos de desarrollo económico.

Alrededor del año de 1982 el país y la Ciudad de México comienzan a tener ciertas tendencias y estrategias que llevaron a las condiciones actuales. Las políticas económicas tomadas en ese entonces estuvieron enfocadas a orientar al país en forma competitiva dentro de la economía global, ya que en el pasado se había presentado el colapso y derrumbe de la industrialización y sustitución de importaciones (ISI). La industria metropolitana decreció en términos absolutos tanto en la producción como en el empleo, sin embargo, se introdujeron innovaciones tecnológicas y organizadoras que contribuyeron a la recuperación de la economía metropolitana.

A continuación hemos recopilado información demográfica a partir del año 1980 aproximadamente a la actualidad, esto con el fin de hacer más claro el estudio y entender el por qué éste tema está estrechamente ligado con el concerniente a ésta investigación.

La población total entre 1980 a 1990 aumentó de 12.0 millones a 15.0 millones, de lo cual se calcula que este crecimiento ha sido el más elevado del siglo XX. En la misma línea de tiempo e investigación, se presenta por primera vez una disminución de 349 mil habitantes rurales en el país, esto se traduce que en el intervalo de diez años (1980 a 1990) hubo una migración del campo a las ciudades de alrededor de 6.8 millones de personas, la gente se trasladó a donde se crearon más y mejores empleos que fueron las ciudades, concentrando los nuevos flujos de inversión; desde este acontecimiento la Ciudad de México sufre una gran metamorfosis pasando de ser una metrópoli en los años ochenta a una megalópolis para los años noventa con colapsos y reorganización basada en una nueva política económica, reorientada a la producción de mercados externos.

La migración del campo a la ciudad provoca que los niveles de la población en la ZMVM aumenten, haciendo ver que la dinámica del mercado de trabajo refleje el control del futuro del crecimiento urbanístico de la zona; esto momentáneamente resultó contraproducente en los dos primeros sectores económicos del país, por una parte el

campo y por otro lado la mano de obra del sector secundario. Al contrario, el sector terciario comenzó a incrementarse sostenidamente, empieza a modernizarse en los servicios profesionales, bancarios, educativos y financieros (Véase Anexo 1); ante éste panorama surge la pregunta años más adelante sí ¿se podrá mantener al crecimiento demográfico y urbano?, pregunta que hasta la actualidad sigue siendo tema primordial en la agenda de desarrollo y planeación urbana.

Éste escenario de crecimiento, cambio y adaptación trae consigo otros temas que ha prevalecido en la Ciudad de México, uno de ellos y el más sobresaliente son las diferencias económicas. Nuestro país en el siglo XX pasó de ser un México predominantemente rural a urbano, en donde más del 65% de la población vive en ciudades.

La situación de exclusión social en la que viven trabajadores, profesionistas, obreros y sus familias en la ciudad de México es producto de los modelos económicos que se adoptaron en el país durante el siglo XX.

Las desigualdades en los ingresos de los diferentes sectores de trabajo se han agudizado en la ciudad. “El aumento de la pobreza en la capital del país ha sido producto de las crisis económicas de los ochenta y la de 1995, además de que el modelo neoliberal implantado acentúa significativamente las desigualdades socioeconómicas”.⁵³ Uno de los principales rasgos de la sociedad mexicana, su territorio y sus ciudades, son las profundas desigualdades económicas y sociales que prevalecen, esto se refleja en el proceso de crecimiento de zonas carentes de servicios públicos básicos en la zona metropolitana. En el año 2000 casi 11 millones de personas, es decir el 61% de la población de la ZMCM, vivió en pobreza, ello representa un incremento absoluto de 3,5 millones de personas desde 1984. Hoy en día los pobres extremos se elevan a más de siete millones, mientras en el 1984 fueron sólo 2,7 millones, considerando que en 1984 la ciudad de México estaba en plena crisis. (Véase Anexo 2)

⁵³ Gustavo, Garza (a), *op. cit.*, 2000, p. 12.

En otras palabras, se puede decir que las fuertes crisis desde los años ochenta y la apertura de la economía han afectado en forma directa, reduciendo de manera dramática los ingresos de la población; no obstante a esto, la ciudad de México constituyendo el principal territorio económico del país (ya que es el principal mercado interno que vincula al país con la globalización) comienza a apostar en el mercado internacional. En un mundo globalizado todas las naciones se esfuerzan para que al menos una de sus ciudades se articule dentro de la dinámica económica mundial, en donde prevalecen en la cúspide ciudades tales como Nueva York, Tokio y Londres. A partir de entonces se sabe abiertamente que la ciudad de México es la urbe del país mejor dotada de infraestructura, servicios y recursos económicos. Por lo anterior, el esfuerzo por dirigir a la ciudad de México en la misma línea de las ciudades anteriores se agudiza en el siglo XXI.

A partir de 1995, aproximadamente, la urbe del valle de México alcanza casi 16.9 millones de personas y todo parece indicar que, a principios del siglo XXI, el sistema urbano se desconcentrará relativamente, conformando una estructura espacial dominada por tres urbes metropolitanas: la megalópolis de la Ciudad de México, Guadalajara como centro de la región occidental y Monterrey en el noroeste.

La ciudad de México en el año 2000, ocupa el segundo lugar dentro de las 100 ciudades más pobladas del planeta. Sin embargo, la característica en común de estas ciudades es que su infraestructura urbana no se ajusta al cien por ciento con el tamaño de su población. (Véase Anexo 3)

En el 2005 la población mundial alcanzó la cifra de 6,465 millones, en lo cual nuestro país registró la cantidad de 103.2 millones de habitantes en su totalidad, con una proyección cercana a los 110 millones para el 2010, de los cuales más de la mitad seguirán siendo mujeres. Por su parte el Distrito Federal contó una población de 8.7 millones de habitantes. La población de la ZMVM, en este mismo año captó la suma 10.5 millones de residentes en 59 municipios del estado de México y los 8.7 millones de habitantes de las 16 delegaciones del Distrito Federal. Un conglomerado urbano de más de 19 millones, una de las 3 mayores concentraciones humanas del mundo, generadora de

una elevada demanda de bienes y servicios, con una huella ecológica que trasciende, por mucho sobre sus fronteras administrativas.⁵⁴

Anteriormente dimos a conocer un panorama general de la situación y cambios que han contribuido con el nombramiento de la ciudad de México como una de *las ciudades más grandes del mundo*, esto se debe principalmente al crecimiento de la población. Ahora cabe señalar que a diferencia de las otras ciudades internacionales, tales como Tokio y Nueva York, la ciudad de México aún lucha por ofrecer a sus habitantes condiciones económicas y sociales dignas de ésta clasificación mundial.

Decir que la ciudad de México es la segunda más grande del mundo se vuelve un arma de dos filos; por un lado es reconocida mundialmente y por otro lado el reconocimiento no siempre es el mejor. Aún se cuestiona y compara la calidad de vida de la sociedad en Tokio a diferencia de la sociedad mexicana. La demanda de servicios es la misma, pero la oferta no se brinda en las mismas condiciones.

De lo anterior se puede observar que en el tránsito del siglo XX al XXI, la ciudad de México enfrenta uno de los más grandes desafíos de su historia moderna. Durante la década de los 80's a 90's México consolida su perfil como nación urbana-industrial, sufre una gran metamorfosis convirtiéndose en una de las más importantes megalópolis del mundo, además se enfrenta con colapsos y cambios económicos que marcaron la vida del mercado y la sociedad. Ante el crecimiento de la ciudad misma los problemas y caos se desarrollaron desproporcionadamente a las políticas públicas de acción.

La cuenca del Valle de México a pasado de ser un sistema autosuficiente, a uno con fuerte dependencia de las fuentes de abastecimiento externo, las fuentes internas de agua de la ciudad han sido de las más grandes del mundo; a pesar de esto, a mediados del siglo

⁵⁴ Hay que tomar en cuenta que en México se identifican 55 zonas metropolitanas, 9 de ellas con una población superior al millón de habitantes. En las zonas metropolitanas habita el 53% de la población total de México y concentran la mayor parte de la actividad económica, al generar más del 71% del producto interno bruto del país. **Cfr.** Gobierno del Distrito Federal, *Programa General de Desarrollo 2007 – 2012*, s/p.

XX se estimó que las fuentes de agua disponible sin poner en riesgo la sustentabilidad de la cuenca de México eran para una población de *solamente* 8 millones de personas, por ende, se comenzó la importación de vital líquido de otros estados aledaños.

Toda la ZMCM cuenta con 5 495km de ductos de hidrocarburos que la conectan con las principales zonas petroleras del país. Nuestro país contribuye con alrededor del 1.5% de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero y se ubica en el decimotercero lugar de los países que emiten más bióxido de carbono a la atmósfera. La ZMVM contribuye con un 7.8% de las emisiones a nivel nacional y en particular, la ciudad de México contribuye con un 5.5%.

Referente a vivienda, en 1990 existían 3 millones de viviendas en el AMCM con un promedio de 4.8 personas por casa. Debido al crecimiento de la población en la zona, el requerimiento de nuevas viviendas se estimó en 160 mil según el incremento observado entre 1990 a 1995, ante éste panorama se analizó que casi las tres cuartas partes de estas nuevas viviendas no pueden ser consideradas “dignas y decorosas”, como lo señala el artículo 4° de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, esto se debe a que las medidas que se han tomado en los últimos años, ya que la mayor parte del requerimiento de vivienda de interés social para los sectores populares se ha estado ofertando en la periferia y en los municipios conurbados: zonas con escaso equipamiento urbano y vial.

La vialidad refleja rendimientos en la estructura urbana, y por ello el 89% de la vialidad total de la ZMVM se ubica en el Distrito Federal y el 11% en municipios conurbados. El desarrollo e incremento del transporte público de pasajeros es una de las más grandes aportaciones en servicios para el AMCM, a partir de que en 1969 se inaugurará el Sistema de Transporte Colectivo-Metro los esfuerzos centrales por desarrollar la transportación masiva en la zona crecieron. A pesar de algunos logros en el transporte, las decadencias en el mismo dan como resultado su permanencia en la agenda de gobierno. Se estima que en términos de costo-beneficio, las grandes distancias que hay que recorrer en servicios públicos y en vialidades inadecuadas, los usuarios del servicio salen perdiendo ya que dedican bastante *tiempo* de traslado para llegar a sus destinos, lo cual se

traduce en tiempo perdido para producir; como lo diría la ideología norteamericana, *tiempo es dinero*.

Así como la pobreza, distribución y abastecimiento de agua, vivienda, criminalidad, medio ambiente y movilidad, el crecimiento de la población en nuestra ciudad se ha convertido en el punto principal para entender estos otros temas. Toda población demanda bienes y servicios.

“Para que la megalópolis de la Ciudad de México pueda ser funcional y observar desarrollo sustentable, será necesario que el país alcance un crecimiento económico de alrededor de 6% anual, pues esto permitiría contar con recursos públicos suficientes para enfrentar las crecientes inversiones infraestructurales y de equipamiento que esta gigantesca concentración de población demandan”.⁵⁵

Se estima que en el año 2000 la Megalópolis de Ciudad de México se conformaba solamente por las áreas de la Ciudad de México y Toluca. Para lo que resta de los siguientes casi diez años (2020), se le incorporará Pachuca y Cuernavaca-Cuatla; Puebla-Tlaxcala y, para el 2040, probablemente Querétaro. Constituida para la segunda mitad del siglo XXI por seis áreas metropolitanas que sumarán 36.7 millones de personas. Véase cuadro siguiente.

Cuadro V
Aumento de la población
(Vista al futuro)

Población en el Año 2000	Población (estimada) en 2020	CRECIMIENTO PROMEDIO DE:
19.4 millones de habitantes	25.7 millones de habitantes	6.3 millones de habitantes

Cuadro elaborado con información: Gustavo Garza, *La urbanización de México en el siglo XX*, p. 89-102.

⁵⁵ Gustavo, Garza (a), *op. cit.*, 2000, p. 27.

Éste perfil de crecimiento urbano que presenta México y en particular la Ciudad de México, contrasta con las condiciones de finales del siglo XX hasta la actualidad. En la ciudad de México la población mayoritaria muestra carencias y necesidades urbanas consecuencia de una crisis urbana y necesidad de una “estructura urbana”⁵⁶; el escenario, da a conocer la escasez en la producción de investigadores y estudios de los problemas urbanísticos y vinculados a la realidad, en particular los de la economía urbana.

La crisis urbana en México expresa el agotamiento de las condiciones o formas de reproducción de la ciudad, además surge como la necesidad de refuncionalizar y reacondicionar la ciudad de acuerdo a los requerimientos de la sociedad.

Los datos expuestos en materia de crecimiento poblacional son sumamente necesarios porque reflejan el desarrollo de la sociedad pero además dan a conocer indirectamente el crecimiento institucional del(os) gobierno(s), tal es así que continuación se presenta un breve análisis del crecimiento institucional del Gobierno del Distrito Federal el primer cargo como Jefe de Gobierno del mismo.

3.1.1. Las instituciones y el Gobierno del DF.

Desde el período de gobierno de Venustiano Carranza (1917-1920), se puede observar la organización e importancia de la ubicación de una sede nacional poseedora de la soberanía del pueblo mexicano; desde ese entonces entre Querétaro y el Distrito Federal se balanceaba la sede de los poderes federales, pero fue éste último quien quedó establecido como tal. El 13 de marzo de 1917 se establece la Ciudad de México como sede de los poderes federales [...] en abril del mismo año se expide la *Ley Orgánica del Distrito Federal* y de cada uno de los Territorios de la Federación, estará a cargo de un Gobernador que directamente dependerá del Presidente de la República y será nombrado y removido por éste⁵⁷. Fue en el gobierno de Plutarco Elías Calles (1924-1928) cuando se reforman las bases constitucionales relativas al Distrito Federal, en donde la relación de

⁵⁶ Bernardo, Navarro Benítez (a), *Crisis y movimiento urbano popular en el Valle de México*, 1990, p. 14.

⁵⁷ Francisco José, Díaz Casillas, *Las tendencias históricas del transporte público de pasajeros en la ciudad de México, en la construcción de su porvenir*, (Tesis Doctoral), p. 184-193.

éste y el Jefe del Ejecutivo se realizaban ya no en forma directa como se había establecido anteriormente.

Sucesivamente a estos gobiernos, la dirección e historia del Gobierno del Distrito Federal y la relación directa e indirecta de éste con el poder Ejecutivo ha formado las bases de relación de poder en el territorio mexicano.

Para 1997 se ocupa por primera vez mediante el voto directo y secreto de la sociedad de la Ciudad de México, un gobierno político y administrativo en el Distrito Federal por Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano nombrado primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal y por lo tanto, el Presidente de la República conforme a sus facultades institucionales declara la reforma al Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal lo cual permitió al nuevo gobierno cumplir con su obligaciones políticas en el nuevo orden institucional.

Dentro de la nueva organización se determinaron las nuevas facultades y dependencias de la nueva administración pública centralizada del D.F., la Secretaría de Gobierno, Desarrollo urbano y Vivienda, la Secretaría de Desarrollo Económico, la Secretaría de Medio Ambiente, la Secretaría de Obras y Servicios, la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social, la Secretaría de Finanzas, la Secretaría de Transporte y Vialidad y por último la Secretaría de Seguridad Pública, la Oficialía Mayor y Contraloría General.⁵⁸

Mediante éste primer ejercicio de gobierno local se fundamenta la organización y funcionamiento del gobierno del Distrito Federal (D.F.), además se reitera que la ciudad de México es el Distrito Federal, sede en la que se encuentran los poderes de la Unión y capital de la República Mexicana.

⁵⁸ Ibidem, p. 255.

3.2. Problemas del transporte público en la Ciudad de México.

Como ya se estudio anteriormente, la ciudad de México representa una de las urbes más importantes en la historia y actualidad del país. Ha sufrido metamorfosis que han servido como parte aguas para conocerla actualmente; cuenta con una enorme oferta de servicios debido a los altos índices de población y demanda.

Actualmente los estudios enfocados a la planeación urbana y reestructuración o recuperación de las ciudades amables, se han enfocado en temas tales como vivienda, manejo adecuado de residuos orgánicos e inorgánicos, cuidado del medio ambiente, tratado de aguas, transporte y vialidad entre los más sobresalientes; esto se debe a que los anteriores se ha vuelto un bien necesario en ciudades ya que reflejan el proceso de integración a la ola de la modernización y planeación urbana de otros países.

Lo que refiere a ésta investigación es abordar el tema y por consecuencia la problemática actual del sistema de transporte público de pasajeros en el D.F.

Sin saber con exactitud de donde surge el verdadero problema del transporte público, nos arriesgamos a focalizar las causas-efectos de este servicio para así determinar más adelante soluciones (de nivel internacional) como eje por el cual se puede dar respuesta a este problema vía políticas públicas.

El transporte público es una condición indispensable para la actividad de la sociedad mexicana. Actualmente en México el mercado de oferta y demanda de servicio público de transporte de pasajeros presenta dos principales problemas: por un lado la cobertura ineficiente del servicio, lo cual se traduce en un insuficiente impacto en la calidad de vida de la sociedad, y en segundo lugar, el aspecto vinculado a los graves índices de contaminación ambiental.

A pesar de la grave ineficiencia del transporte público actual, éste representa la principal vía de movilidad en el territorio de la ZMCM, cuenta con una gran flexibilidad de ajuste

de intereses principalmente hablando de origen-destino. Éste servicio tiene rutas y vialidades alrededor de toda la ZMCM, desafortunadamente su funcionamiento en lugar de ser óptimo se ha calificado como un medio ineficiente, debido a las fallas de operación, inseguridad y mantenimiento de unidades.

El transporte público en la actualidad no solamente presenta problemas de movilidad, es a su vez medio ambiente, salud, seguridad de los habitantes, organización urbana, pero sobre todo, campo de diferencias sociales: personas que tienen el poder económico de adquirir un vehículo particular, lo hacen; mientras tanto el resto de la sociedad, los habitantes con menores ingresos, se tiene que transportar en un servicio ineficiente.

“En el crecimiento del número de coches en las calles y la exclusión social que provoca este modelo de movilización física de la población, expresa con claridad la desigualdad del desarrollo urbano mexicano: la población de bajo ingreso sólo puede moverse en transporte público de mala calidad, mientras que el conjunto social tiene entre sus metas adquirir un coche como evidencia de ascenso social, no de mejor accesibilidad a los espacios de la ciudad”.⁵⁹

De ahí es la idea de que la Ciudad de México y su rápido crecimiento poblacional debe enfrentar y desarrollar políticas públicas sustentables en el Sistema de Transporte Público de Pasajeros, como estrategias para reducir la desigualdad social, mejorar la calidad del aire en la atmósfera, optimizar los espacios y vías públicas fomentando una estructura física de sociedades amables⁶⁰ y así mejorar el servicio pilar de la movilidad social.

Para el grupo de la sociedad de “*nivel medio-alto*” se ha vuelto en la mejor opción de movilidad adquirir vehículos particulares, en primer lugar porque se cuenta con una

⁵⁹ Alfonso X., Iracheta Cenecolta, *op. cit.*, p. 4.

⁶⁰ *Sociedades Amables*: definida de diferentes maneras según su perspectiva pero, en el caso de estudios de urbanización y planeación urbana se conoce como un asentamiento humano que armoniza (de manera general a todos sus componentes) y equilibra de forma equitativa todas sus dimensiones; sistemas y subsistemas. Es decir, en términos de este estudio una sociedad amable cuenta con una movilidad de la misma manera, amable, en donde se permite el desplazamiento seguro y rápido de todos los medios y modos de transporte mediante varios mecanismos pero, con tres principios esenciales: seguridad, sustentabilidad y velocidad. *1er Congreso de Transporte Sustentable*, Septiembre 2005.

mayor seguridad, pero también se refleja en comodidad y se suponía rapidez. Actualmente con las trabas que se presenta en el sistema de movilidad motora, en general, se estima que la velocidad de los vehículos en horas de mayor demanda en promedio es de 20 km por hora. En tanto que la velocidad media del transporte público es de 17 km/hr, por lo tanto, ya no hay tal diferencia de *rapidez* y *velocidad* en la forma de movilidad. Esto tiene un efecto negativo en la calidad de vida y economía de las familias con la pérdida de las horas-persona a causa de problemas en el tránsito.

Paradójicamente a esto, el escenario actual de la movilidad refleja que existen altos niveles de circulación de automóviles, lo cual no quiere decir que la población se volviera más poderosa económicamente hablando, es decir, que su poder adquisitivo aumentara; más bien significa, que la demanda vial sobrepasa la oferta de vías de movilidad. Actualmente ya que no se cuenta con la infraestructura suficiente para el porcentaje diario que transita en la circulación vial; contamos con una extensa gama de transporte público y de carga además de una red extensa de automóviles particulares, pero ya no se cuenta con la infraestructura necesaria para que estos transiten ordenadamente.

La problemática real que se ha encontrado en el servicio actual de transporte público de pasajeros en la Ciudad de México radica en los siguientes lineamientos:

En primer término existe una proliferación de rutas individuales sin control e integración real hacia un sistema de transporte controlado. El sistema actual cuenta con una rentabilidad baja debido a la sobre oferta de rutas y vehículos (microbuses, combis y autobuses), ésta baja rentabilidad retrasa la flota vehicular, por lo tanto el usuario pierde tiempo y dinero.

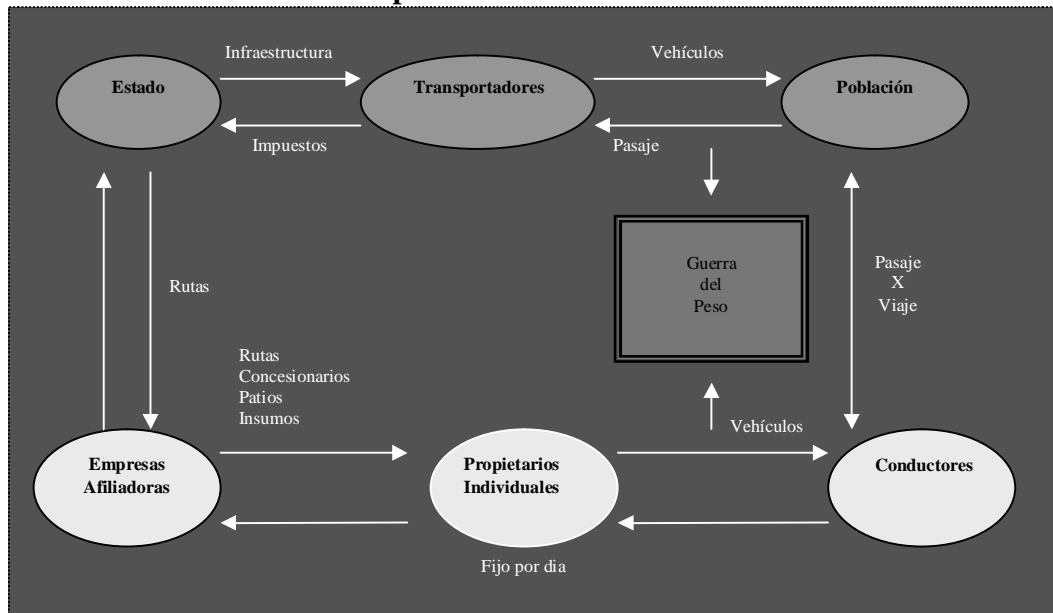
Pero el principal problema de éste servicio se encuentra en la forma de operación, en el esquema actual de *hombre-camión*. En este esquema cada conductor obtiene el ingreso proporcional a lo trabajado, es decir, tiene que competir por los pasajeros (no porque quiera dar un buen servicio), busca llenar en su máxima capacidad a la unidad que esta trabajando para garantizar un mínimo ingreso, existe una obvia competencia llamada la

“lucha por el peso” (ó centavo), en donde los conductores que integran este esquema pelean por el “pasaje” debido a la ausencia de un modelo socio-económico equitativo, como consecuencia, la seguridad del peatón, de los mismos conductores y de las personas que forman parte del sistema de movilidad vial corren peligro.

Éste sistema de operación ha provocado que el transporte público opere de manera ilegal. Se han presentado relaciones de *subordinación hacia los liderazgos*⁶¹, es decir, la situación otorga poder político o de gestión (y en ocasiones económico) a los líderes del sistema, quienes rápidamente han sabido colocarse como un grupo de presión en el sistema político y subsistema de transporte. Pero lo fundamental en esta relación del servicio consiste en la creación de la cadena propietario-concesionario, quienes sobreexplotan al chofer y él que a su vez hace lo mismo con el vehículo y, lo que es más importantes, sobreexplota al usuario, no sólo por el pésimo servicio, sino por las alteraciones en las tarifas o hasta a veces la no entrega de cambio. Esto se traduce en una relación perversa de corporativismo hacia los transportistas y de desatención para los usuarios y ciudadanos en general. Ver cuadro siguiente.

⁶¹ Se ha determinado que en el servicio prevalezca una lógica de reproducción económica mercantil simple, de la consecución de un excedente sobre “la cuenta” por parte del chofer, esto provoca la operación de un mecanismo económico combinado entre el mercantil y el de la renta del sueldo, donde prevalece la consecución por los chóferes de un “cuenta de promedio”, esto provoca marcadas desigualdades de ingresos entre los distintos transportista y los diversos propietarios. **Cfr.**, Bernardo, Navarro Benítez, “*El servicio de transporte urbano y los procesos sociales*”, Revista de Pensamiento Sociológico, p. 180.

Cuadro VI
Transporte Colectivo Tradicional



Fuente: Edgar Enrique, Sandoval C, "Mass Rapid Transit and Self-Sustainable Systems". [on line] p. 18.

Ésta forma de operación aumenta el riesgo de accidentes y desquicia la circulación vehicular, causa principal del aumento de número de accidentes viales de pasajeros.

Además de este tema, encontramos que existe una notable carencia de respeto y educación vial tanto de coches privados⁶² y del transporte público quienes no respetan señalamientos viales, paradas, autoridades, peatones, invaden carriles y ocasionan un caos vehicular en todas las vías de circulación.

La red de vehículos de microbuses y combis absorbe la proporción más grande de la demanda de pasajeros, pero también representan el foco rojo de la contaminación del aire, el cual es el segundo problema más grave que se vincula con la movilidad vial de la ciudad.

⁶² Los coches privados, que son la mayoría que circulan actualmente en las vías de la ZMVM, transportan menos personas, generan el mayor impacto urbano ya que satisface a una persona por cada 30 que se transporta en algún medio público.

El transporte contamina en tres espacios: *en la atmósfera, en la litosfera y en la hidrosfera*. Aunque la mayor atención se encuentra en la atmósfera ya que es la más notoria y la que afecta directamente a los habitantes de las ciudades.

¿Por qué es culpa del transporte en general? Porque como se mencionó, existe una gran cantidad de automóviles particulares, aunado a la mala organización que tiene el servicio público, y juntos proporcionan los principales contaminantes en el medio ambiente.

Existe un gran debate referente a quien contamina en mayores cantidades, los automóviles particulares o el transporte público. A favor de estos últimos se ha mencionado que el mayor impacto ambiental lo realizan los automóviles principalmente porque el transporte público no despiden la misma cantidad de contaminantes provocados por los vehículos ya que cuenta con motores diferentes; aunado a esto, el sistema público de pasajeros cuenta con servicios tales como tranvías, trolebuses y metro que no usan combustible con contaminantes, así también se ha refugiado este sistema en la idea de que un vehículo público corresponde a casi tres unidades de un privado.

En este orden de ideas cabe señalar que por otro lado hay quienes defienden la postura contraria y afirman que la contaminación que generan los vehículos particulares es indirecta, ya que la deficiencia del transporte público es la causa primordial del incremento motorizado individual de la ciudad. Además el carácter particular del automóvil implica una organización que se acata a medidas a favor del ambiente, tales como verificaciones y días de circulación entre los más importantes.

La calidad del aire depende tanto de los factores climáticos como de la cantidad de contaminantes emitidos. En la ZMCM los mayores problemas de contaminación del aire han alcanzado desde 1988 a 2005 en valor de (Imeca) Índice Metropolitano de la Calidad del Aire los superiores a 100 (límite de la calidad del aire satisfactorio).

La contaminación atmosférica es originada por diversos elementos, en el cuadro siguiente se presentan seis de ellos:

Cuadro VII
Elementos contaminantes del transporte.⁶³

No.	Elementos	Origen
1	Las partículas.	Que tienen su origen en diversos procesos químicos, provienen principalmente de la actividad industrial.
2	Dióxido de sulfuro (SO₂).	Proviene de la combustión de la gasolina y el carbón.
3	Monóxido de carbono (CO).	Deriva de la combustión incompleta de los motores de combustible, principalmente se atañe el daño a los automóviles particulares en especial los motores consumidores de gasolina, ya que algunos autobuses cuentan con motor diésel, lo cual ayuda a que la proporción CO sea mucho menor; esto visiblemente se nota en el humo negro que arrojan los vehículos cuando no están bien calibrados y le falta a juste al moto.
4	Dióxido de nitrógeno (NO₂).	Este contaminante se genera de la oxidación de óxido de nitrógeno, este gas es el que le da el color café característico del <i>smog</i> .
5	Ozono (O₃).	Derivado de los escapes de los automóviles fábricas.
6	Plomo.	Que se deriva de su agregación a la gasolina como antidetonante, este gas afecta en la salud directamente en el sistema nervioso y circulatorio.

Información tomada de: Martha, Scheingart y Luciano d'Andrea, *op. cit.*, p. 113.

Se estima que anualmente desde el 2003 (donde existían 21.2 millones de vehículos entre los cuales los particulares correspondían a 14 millones solamente en una población de casi 18 millones de habitantes), el aumento vehicular es de casi 1.16 millones de

⁶³ Cfr. para mayor información sobre la distribución de contaminantes según el tipo de vehículos, Anexo 4.

vehículos nuevos cada año. Mientras que en 1995 las ventas de vehículos en el país fueron de casi 188 mil unidades, en 2003 alcanzaron más de 990 mil, destacando los automóviles.⁶⁴ (Véase Anexo 5)

Por último y no menos importante, se encuentra la problemática de la cantidad de viajes por persona y el tiempo que se le invierten a los mismos.

Cada persona para su actividad física, laboral, personal, o de otra índole se ha visto afectada, en el incremento del tiempo invertido y aumento en el número de viajes para llegar a sus destinos, esto debido al ineficiente servicio público. “Se estima que en la ZMVM se realizan del orden de 35 millones de viajes/persona/día, lo que significa que cada habitante efectúa aproximadamente 1.8 viajes diariamente, de los cuales el 78% (en fechas del 2003) se hace en transporte público, destacando los “taxis colectivos” (micros y combis) en un 60%. Los camiones de pasajeros – públicos y privados - en esta metrópoli representaron 1.31% del parque vehicular registrado en 2001, lo que da una idea de la proporción entre viajes y vehículos utilizados por la población”.⁶⁵

En este tema existen además de la población otras variables esenciales para el estudio de los viajes diarios producidos en la ZMCM, uno de ellos es el uso del suelo y el nivel de ingreso de la población.

En el Distrito Federal la demarcación territorial que produce más viajes diariamente, no es la más poblada, sino la más visitada, la delegación Cuahitémoc y en segundo plano Benito Juárez y Coyoacán, esto se debe a que no todos los suelos urbanos (entendidos en este caso como delegaciones) se movilizan internamente, sino sus viajes son al exterior u otras zonas fuera de su territorio. (Véase Anexo 6)

El transporte público actual no solamente adquiere sentido a partir de las relaciones socioeconómicas a las que corresponde en estructura, si no a la funcionalidad que brinda en la sociedad y las relaciones sociales que genera, tales como: ciudadanos-usuarios,

⁶⁴ Alfonso X., Iracheta Cenecolta, “*La necesidad de una Política Pública para el desarrollo de Sistemas Integrados de Transporte en Grandes Ciudades Mexicanas*”, p. 8.

⁶⁵ Ídem.

concesionarios-autoridades, chóferes-concesionarios, industriales automotrices-transportistas; todas estas relaciones radican en la movilidad y accesibilidad urbana que el servicio ofrece a la ciudad.

3.3. Transporte público, servicio público urbano.

La historia siempre nos da a entender el por qué de las situaciones actuales de ciertos escenarios, el transporte público de pasajeros no es la excepción. Sin mencionar el orden cronológico del panorama de este servicio en el siglo XX, nos hemos basado en el primer gran cambio que consideramos importante para ésta investigación, y para esté apartado en particular, la sustitución de combis por microbuses en 1985 en la ciudad de México.

Desde que comenzó este cambio con un proyecto piloto, la idea de vehículos con capacidad de 18 pasajeros sentados fue la opción durante esta política. Se autorizó y otorgó 29 mil 309 concesiones nuevas para la prestación del servicio público de transporte en el D.F, en ese entonces controlada esta actividad por la Coordinación General de Transporte del Departamento del Distrito Federal.⁶⁶

Los requisitos para esta concesión fueron:

1. A personas físicas o morales quienes deberían presentar la solicitud en el formato expedido por la Coordinación General de Transporte
2. En el caso de personas físicas, comprobar la nacionalidad mexicana, tener la mayoría de edad y en pleno goce de sus derechos.
3. En el caso de personas morales, que estuvieran organizadas conforme a las leyes del país acompañando de su solicitud, de las escrituras, estatutos y bases constitutivas que justificaren su existencia.

⁶⁶ Francisco José, Díaz Casillas, *op. cit.*, p. 502.

4. A la solicitud se anexaba los documentos del vehículo, documentos que notificaran el domicilio del conductor y la licencia de conducir vigente.

A partir de entonces el crecimiento de esta red vial comenzó su marcha. En 1990, se realiza una nueva ola de concesiones en este mismo servicio de transporte público con el fin “*disminuir la circulación de vehículo particular y aumentar el uso del transporte público concesionado*” y así también se integraron nuevas rutas. Ver cuadro siguiente.

Cuadro VIII
Declaratoria para nuevas concesiones de transporte urbano de pasajeros
1990.

No. Ruta	Origen- Destino	Km. Total Ambos sentidos.
1	La Villa – Chapultepec	29.3
2	Perisur – Chapultepec	34.6
3	San Ángel – Buenavista	26.3
4	Copilco – Zona Rosa	30.5
5	Glorieta Simón Bolívar – Miguel A. de Quevedo	32.0
6	Linda Vista – Zona Rosa	22.4
7	Glorieta Simón Bolívar – Toreo	21.3
8	Espartaco – Paseo de la Reforma	31.8
9	Juanacatlan – Aeropuerto	22.4
10	Periférico San Antonio – Jardines de Churubusco	21.5
11	Glorieta Simón Bolívar - Parque de los Venados	20.0
12	La Villa – Auditorio	26.4
13	Villa Coapa – Mixcoac	28.6
14	San Jerónimo – Paseos de Taxquena	28.5
15	CONAFRUT – Zona Rosa	29.1
16	Glorieta Simón Bolívar – Hipódromo	21.7
17	Bosques de las Lomas – Zona Rosa	27.1

Fuente: Francisco José, Díaz Casillas, *op. cit.*, p. 511.

Es necesario señalar que con la quiebra de Ruta 100 (1995), el Gobierno de la Ciudad (GDF) tuvo que ofrecer estas rutas a las empresas concesionarias, por lo que se propuso el proceso de concesiones por medio de licitaciones, con la finalidad de garantizar las inversiones suficientes para modernizar el sector. Se estipuló que las rutas designadas deberían ser cubiertas por autobuses diésel de 9.5 de largo y con capacidad de 60 pasajeros. De ahí surge la actual Red de Transporte de Pasajeros del Distrito Federal RTP.

En 1997 se cambia la estrategia de la concesión, es decir aumenta, el GDF publica un anuncio en donde se sustituye los permisos por el título de concesión, siendo esta acción una de la más caóticas para el servicio, aumentan los prestadores particulares del servicio público ya que la mayoría de los trabajadores de empresas concesionarias comenzaron a registrar vehículos para la oferta del servicio.

Los intentos de transporte masivo (Trolebús, RTP y Tren Ligerero) fueron un gran esfuerzo para solidificar las relaciones sociales, económicas y estructurales del sistema de transporte, sin embargo, hasta la actualidad no han logrado satisfacer la demanda de movilidad requerida por los habitantes de la ciudad, por otro lado, las redes de transporte público concesionarias (tales como microbuses y autobuses) se han convertido en una red viciada para el sistema de transporte en general, logrando evadir derechos y obligaciones que las leyes correspondientes demandan.

Las medidas de “*solución*” que adoptó el DGF a partir del 1997 estuvieron enfocadas a la repavimentación de vialidades, construcción de nuevos distribuidores viales y puentes como segundo piso, lo cual ha dado lugar al crecimiento de una imagen urbana a favor del vehículo privado y no de la sociedad en conjunto.

En este mismo Gobierno se realizaron políticas de reestructuración y reordenamiento vial, favoreciendo focos rojos de conflicto vial en algunas avenidas y cruces importantes en la ciudad pero nunca combatiendo el verdadero problema de tránsito, los vehículos privados, combis, microbuses, camiones y taxis.

Fueron quince las principales adecuaciones geográficas, así como semaforización para realizar los movimientos direccionales de mayor demanda en la intersección. Ver cuadro IV.

Cuadro IV
Soluciones Viales:
5 de Diciembre 1997 – 4 Diciembre 2000

1. Avenida Insurgentes Sur - Avenida Mixcoac
2. Avenida Periférico arco oriente – Avenida Canal de Chalco
3. Avenida de las Culturas – Avenida Cultura Griega
4. Avenida Jalisco – Viaducto Río Becerra
5. Avenida Imán – Avenida Insurgentes Sur
6. Avenida Constituyentes – Ruta 12
7. Calzada del Hueso – Calzada Miramontes
8. Anillo Periférico arco oriente – Avenida Canal de San Juan
9. Paradero La Palma, entre las Avenidas Insurgentes Sur y Renovación
10. Avenida Río Magdalena – Avenida Revolución
11. Insurgentes Sur-Eje 10 Sur Copilco – Avenida Revolución
12. Eje 5 Sur y Eje 6 Sur (San Antonio) – Avenida Revolución
13. Circuito Interior Río Churubusco – Eje 4 Sur Avenida del Te
14. Circuito Interior Río Churubusco – Eje 5 sur Avenida Purísima
15. Aquiles Serdan – Calzada Las Armas – Avenida López Mateos

Fuente: Gobierno del Distrito Federal, *Memorias de Actividades 1997-2000*, p. 57

Como se podrá observar en el cuadro anterior, los problemas de infraestructura vial son parte de este aparatoso esquema de desorganización móvil, incluyendo al sistema de transporte público y la red de vehículos privados que circulan en la ZMVM.

El transporte motorizado de pasajeros en la ciudad de México se encuentra regulado por las autoridades correspondientes del Gobierno del Distrito Federal y se caracteriza mediante tres sectores: el público, el privado y los particulares.

Para el 2004, el servicio del sistema de transporte público se brindaba por medio de: el Sistema de Transporte Colectivo-metro; Servicio de Transporte Eléctrico del Distrito Federal (Trolebuses y Tren Ligero) y la Red de Transportes de Pasajeros del Distrito Federal (autobuses RTP).

Por el lado del sector privado, el prestamo del servicio se ha llevado a acabo por medio de transporte público de rutas fijas (microbuses y autobuses concesionados, estos últimos individuales o asociados), y mediante el servicio de transporte individual de pasajeros (taxis).

Mientras tanto el mayor caos vehicular se le acredita no a los anteriores casos, sino al uso del servicio de los privados, es decir los automóviles.

Cada una de las anteriores modalidades presentan pros y contras, pero lo que interesa a ésta investigación es hacer ver que el crecimiento poblacional y expansión urbana, han agudizado las diferencias sociales y proponer un Sistema Integrado de transporte que se comprometa, trabaje y solucione problemas y demandas conjuntas; lo público, lo privado y lo individual se debe dejar a un lado para anteponer el interés de los ciudadanos en la sociedad, el ciudadano quiere eficiencia, eficacia, rapidez y seguridad en el servicio. Por ello se buscan ideas en donde el servicio público deje de ser el medio de transporte de la población de bajos ingresos, invitando así al gran número de personas (que manejan sus automóviles anteponiendo el interés individual) a hacer uso de un servicio que garantice eficiencia y seguridad y así a su vez, contribuir con la reducción de los altos niveles de contaminación.

CAPÍTULO IV

4. EXPERIENCIAS EXITOSAS DE TRANSPORTE PUBLICO (BRT) A NIVEL INTERNACIONAL.

“Mobile communications technologies are joining new systems of urban transportation, surveillance, scheduling and sorting to quietly but dramatically change the social, architectural and infrastructural fabric of cities across the world.”⁶⁷

Mimi Sheller* y John Urry**

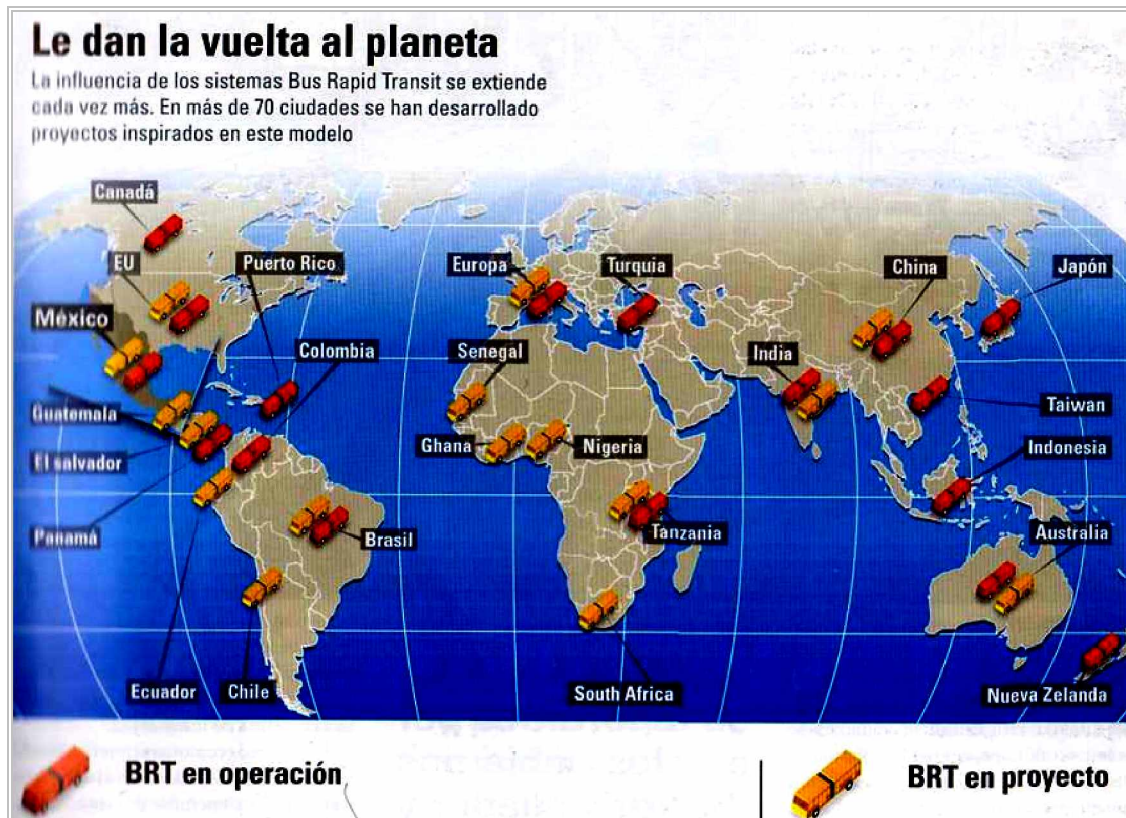
El desafío central en materia de transporte público en todas las ciudades alrededor del mundo es común, un sistema rápido, seguro, limpio, eficiente y accesible para la economía y la sociedad.

Actualmente está en boga mundial la cooperación e implementación de sistemas integrados (SI) de transporte como una estrategia que combate los problemas de movilidad y a su vez favorece a las metrópolis en el manejo accesible de administrar el servicio de transporte público. Tal es así, que organizaciones mundiales tales como el Banco Mundial no solamente impulsan estas actividades, sino también, las apoyan con fondos económicos para el mejoramiento de la imagen urbana y/o del medio ambiente.

Cuando se hace mención a sistemas integrados (SI), se refiere a los sistemas de transporte que adoptan el concepto de autobuses de alta capacidad, veloces y con infraestructura exclusiva, en un sistema institucional de participación y cooperación con diferentes sectores de la sociedad.

⁶⁷ Mimi, Sheller y John, Urry, Mobile Technologies of the City, p. 73.

Los SI comprenden una amplia variedad de arquitecturas y poseen un rango diverso de características físicas y operacionales, con eficiencia y rendimientos variables entre sí. Actualmente se expande su implementación en todo el mundo, ver imagen siguiente:



Imágenes tomadas de Revista "Metrobús, bienvenidos a bordo". Pág. 10.

Éste prototipo de transporte surge como una alternativa a otros sistemas de transporte masivo sobre rieles los cuales tienen costos superiores y a veces inaccesibles para las ciudades, tales como el metro y/o tranvías.

Éste trabajo propone el SI de BRT como la opción actual que combate aquellos problemas a los cuales se ha hecho referencia anteriormente, tales como la necesidad de fortalecer la capacidad institucional enfocada hacia problemas de congestión vehicular y contaminación atmosférica. Algunos de los intentos más innovadores para hacer frente a los retos del transporte urbano están siendo puestos en marcha en América Latina. Los sistemas de tránsito de Curitiba en Brasil, y de Bogotá en Colombia, son dos de los

ejemplos más destacados en desarrollar un sistema de transporte masivo que transforma la estructura industria/mercado y que además mejora la movilidad a través de un modelo innovador de carriles exclusivos para el sistema.

El sistema tipo BRT se ha hecho cada vez más popular en ciudades alrededor del mundo, no sólo por sus características positivas y flexibilidad, sino por las posibilidades para ser construido de manera rápida, incremental, modular y económica. Por ello, el adoptar esta estrategia e implementarla en el sistema de transporte actual en la Ciudad de México no es solamente una idea, es un hecho.

4.1. Sistema Rápido de Autobuses. BRT

Sí fuera necesario definir BRT se tendría que ir a su raíz en inglés (*Bus Rapid Transit* o Sistema Rápido de Autobuses traducido al español), como un sistema de transporte masivo, rápido, ordenado y seguro.

Este SI de autobuses de alta capacidad ha sido el precursor para mejorar los sistemas de transporte público en ciudades densamente urbanizadas. La propuesta principal de este sistema es que las ciudades adopten una visión más ordenada de la planeación y el manejo del sistema de transporte. Se caracteriza por tener infraestructura propia, así como una amplia red de autobuses de gran capacidad con sistemas de control y operación con tecnología de punta.

El *BRT* tiene como fines proveer un servicio rápido, cómodo, seguro y eficiente, lo cual ha sido la razón de su éxito y aceptación como una de las mejores propuestas y soluciones para enfrentar los retos de transporte en áreas urbanizadas. Opera en caminos regulados y controlados, en donde los autobuses del servicio tienen prioridad, ya que al ser un servicio masivo, esta trasladando a mucha más gente en una sola unidad, a comparación de los vehículos particulares u otros medios de transporte.

Éste sistema está a favor de la movilidad de calidad en el servicio de transporte público y de satisfacer a la población en mejores condiciones; busca hacer conciencia del uso del transporte público sobre el uso del automóvil particular, por ello también está consiente de los riesgos de contaminación en el medio ambiente, por lo que toma medidas para que el impacto de éste en el medio ambiente no tenga grandes consecuencias.

El Sistema Rápido de Autobuses toma parte del nombre originario de “*Transito Rápido*” el cual describe la alta capacidad de los sistemas de transporte en carriles exclusivos; es típico de estos sistemas que circulen recorridos largos en un menor tiempo estimado.⁶⁸

Dentro de las características generales que integra este SI, destaca el parque vehicular, las unidades móviles de este sistema son autobuses de gran capacidad los cuales ofrece un mayor servicio de traslado y movilidad a la gente, están acondicionados para el beneficio de todos los sectores vulnerable de la sociedad ya que los costos no son altos y los beneficios son extensos. Normalmente cuenta con autobuses bi-articulado y articulado (con capacidad de 150 a 300 pasajeros) con tecnología de punta.

Referente al tránsito de este sistema, se ubica en centros urbanos y ciudades importantes, o simplemente en zonas donde el problema de transporte y movilidad ha tenido que ser sustituido por la ineficiencia de su servicio. Otra característica importante sobre el sistema es que cuenta con infraestructura exclusiva, es decir, carriles confinados para la circulación del transporte público, además estaciones de gran capacidad con acceso y descenso rápido, acondicionado para gente con discapacidades. Existe más o menos una distancia de 500-1000m entre cada estación. Los señalamientos también son innovadores, ya que se colocan semáforos exclusivos para el peatón o usuario del servicio.

Referente al carácter operativo y técnico, el acceso y pago del servicio generalmente es por medio de tarjetas inteligentes, mientras tanto el sistemas de información, control y

⁶⁸ Traducción propia de BRT [on line] en: http://en.wikipedia.org/wiki/Bus_rapid_transit.

monitoreo del sistema de operación se encuentra trabajando las 24hrs del día.⁶⁹ Para mayor detalle de estas características, hemos clasificado las áreas estratégicas del sistema en: aspectos técnicos, institucionales, económicos y financieros y por último urbanos y sociales del sistema en general.

*4.1.1 Aspectos técnicos de los sistemas integrados BRT.*⁷⁰

En este apartado se encuentran los temas relacionados con la planeación, la infraestructura, los vehículos y la operación, en general los aspectos físicos de estos sistemas.

Como todo proyecto urbano, el estudio del espacio público, el suelo urbano, el transporte, la población y los recursos en general,⁷¹ es el pilar de las decisiones de planeación de este sistema o cualquier otra política.

BRT se define como un sistema integrado, porque desde su planeación lo que contempla es integrar al sistema de movilidad en un único proyecto encaminado hacia la misma meta, ofrecer un servicio público de calidad. Con esto no se busca ocupar el dominio de la oferta del servicio público, más bien, ofrecer este servicio con relación coordinada y mutua de otros medios de movilidad. Éste sistema es una red de estudios de enfoque directo en todas sus variantes; es un sistema que se interesa en el origen y destino de los viajes, dimensión de los mismos, planteamiento de un esqueleto de la red de transporte futura, definición de etapas de implementación, situación socioeconómica de la población y, todas aquellas características que lo complementan físicamente, por ello investiga, estudia, analiza, implementa y corrige sus decisiones.

El carácter financiero del sistema es uno de los elementos que lo hace vanguardista, ya que comúnmente los servicios de transporte masivo (al menos en nuestras ciudades) se mantienen por medio de subsidios, en donde el estudio de costo no siempre se ha cubierto

⁶⁹ Centro de Transporte Sustentable (CTS), *“Metrobús, bienvenidos a bordo”*, Num. 1, p. 11.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 11 – 17.

⁷¹ Recursos financieros, humanos, materiales.

con las tarifas; el BRT es diferente ya que su implementación no requiere de ningún subsidio, desde su origen el funcionamiento y mantenimiento del sistema está fundamentado en el estudio profesional de balance costo-beneficio.⁷²

Hay algunos cuestionamientos que surgen debido a las características particulares de estos sistemas, entre ellas se encuentran principalmente:

¿Por qué carriles a la izquierda?: Los carriles a la derecha resultan más tradicionales para los usuarios que transitan por las banquetas y que utilizan cualquier otro de los servicios del transporte público o medio de movilidad, sin embargo, los carriles a la izquierda permiten al sistema alcanzar una mayor velocidad sin interrupciones de tránsito, evitando aquellos problemas actuales en las vialidades tales como vehículos estacionados, cargas o descargas en la lateral e incluso estacionamientos y valet parking. Dedicar el carril de alta velocidad “*higher speed*”, da preferencia al sistema ya que en él se traslada 100 de cada 2 personas que van en un vehículo particular.

¿Plataformas bajas o altas para el acceso?: Sobre este tema se mantienen diferentes opiniones, por un lado las plataformas bajas tienen un mejor impacto en el entorno urbano en las ciudades amables pero a su vez resultan ser más costosas ya que los vehículos con estas condiciones (plataformas a nivel del suelo) también son más costosos, por otro lado, las plataformas a nivel han resultado tener más éxito en las sociedades latinoamericanas ya que además de tener un menor costo, no permiten que los autobuses del sistema realicen paradas en cualquier lugar (solamente las establecidas), además que ningún otro medio de movilidad como los vehículos particulares o algún otro transporte público pueda hacer uso de esta infraestructura, cuya exclusividad pertenece al Sistema Integrado.

Referente a los vehículos y la operación hay también mucho que mencionar. La selección de los vehículos depende del estudio de demanda del proyecto, de los resultados se determina si es necesario el uso de articulados y/o biarticulados siempre dejando abierta

⁷² Ver más a detalle *Aspectos financieros* de este capítulo.

la posibilidad de adaptar las estaciones y en general la infraestructura del sistema para cualquier cambio futuro.

Dentro de la infraestructura de la adquisición de vehículos, se hace visible la requisición de autobuses de alta capacidad pero, no muchos en cantidad ya que se está buscando reducir el consumo de los espacios públicos.

Por otro lado la forma de operación es la cabeza del éxito que tiene este sistema; cuenta con un centro de monitoreo el cual trabaja las 24 horas del día, 365 días del año. Referente a las tareas de operación, ésta se lleva a cabo mediante un constante monitoreo de los autobuses para que el ciclo de las corridas que realizan en conjunto cumplan con los estándares de eficiencia que se plantean. Se busca tener cero margen de error en el servicio ya que hay tiempo y dinero de los usuarios de por medio. Se procura obtener unidades que cumplan las características⁷³ específicas para el sistema y a su vez mantenerlas en buen estado.

4.1.2. Aspectos institucionales del sistema BRT

Los aspectos institucionales del sistema se refieren a la necesidad de generar un marco institucional adecuado, donde los mecanismos de coordinación entre las diferentes instituciones involucradas en el servicio estén claros. Es de suma importancia tanto los conductores, así como los afiliados y las instituciones civiles o gubernamentales.

Estos modelos de sistemas integrales cuentan con un marco de regulación, reglamentación y operación propio del sistema.

⁷³ Sobre las características de las unidades: el/los proyecto(s) de BRT se implementan en la ideología PRO medio ambiente, menos contaminación, menos ruido, menos costo, mejor servicio, mayor tecnología, por ello buscan que los autobuses que forman parte del sistema cuenten con la tecnología necesaria para el fin de sus objetivos, una de las tantas innovaciones tecnológicas en el mecanismo de los autobuses son: los filtros de partículas o conocidos en la mecánica como *fleetguards* que permite reducir y afinar el uso del combustible e incluso reduce el 80% de Monóxido de Carbono (CO). Juan José, García Islas, “*Fleetguards Tecnología Limpia*”, en (CTS) 1er Congreso de Transporte Sustentable, *Sistemas Integrados de Transporte BRT*, 13 septiembre 2005.

La mayoría de los sistemas BRT que están emergiendo en las ciudades de países en vías de desarrollo resultan como una empresa de participación pública y privada. El sector público provee la parte de infraestructura (carriles, estaciones, cruces peatonales, semaforización entre otros elementos), mientras que el sector privado se encarga principalmente de la operación de la flota. Éstos sistemas ha operado de manera integrada, con tecnología de punta tanto en los vehículos como en los sistemas informáticos para su operación, y con una estructura que responde a la alineación de usos del suelo de cada ciudad, a las necesidades de los usuarios (orígenes/destinos, capacidad de pago y motivos de viaje) y a las estructuras físicas de sus contextos urbanos.

4.1.3. Aspectos económicos y financieros del sistema BRT

El esquema y la dinámica en éste panorama involucran las acciones de tres actores:

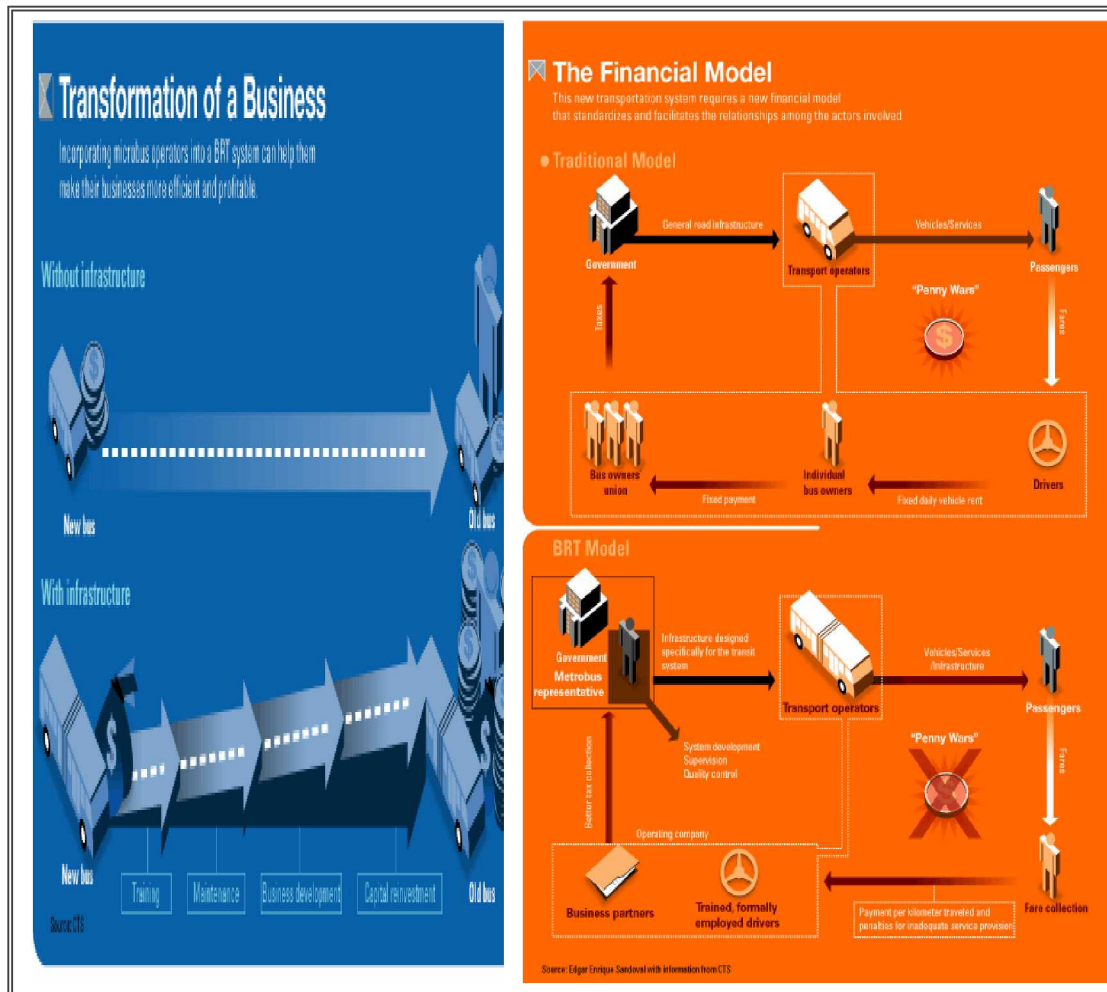
1. el gobierno,
2. los concesionarios y
3. los conductores. (ver imagen 1)

Mientras en otros sistemas de transporte público existe la pelea del centavo, (como anteriormente se menciona en el capítulo III de ésta investigación), en el BRT se involucra la necesidad de un nuevo modelo económico que regulariza los intereses de los actores involucrados.

Las fuentes de financiamiento para un BRT son sólo dos: el gobierno, a través de la inversión pública y los usuarios, a través del pago de tarifas. En este último, las tarifas deben ser convenientes y el pago de ellas lo menos complicado posible para los usuarios.⁷⁴

⁷⁴ (CTS), Revista, *op. cit.*, p. 17.

Imagen 1.
Fuentes de financiamiento



Imágenes de (CTS). Revista: “Metrobús, bienvenidos a bordo”. Documento en inglés. Pág. 13 y 14.

En el tema del pago del servicio desaparece el cobro de tarifas por parte del conductor y se realiza un recaudo centralizado por medio de tarjetas inteligentes de prepago que coordina con un sistema de prepago donde el usuario no paga en efectivo al ingresar a la parada.

La tarjeta electrónica de prepago tiene un sistema inteligente de monedero electrónico, mediante el cual se valida (o descuenta) en los torniquetes o chips de entrada, liberando el

ceso para la entrada al sistema de transporte público; funciona mediante un chip, el cual se muestra ante un lector electrónico instalado en las unidades de transporte.⁷⁵

4.1.4. Aspectos urbanos y sociales del sistema BRT.

El BRT tiene impacto directo en la sociedad y en los espacios urbanos. Al ser un sistema integral reúne estrategias para poder invertir en los espacios públicos y en la sociedad. Cuando se implementan este tipo de sistemas se realiza un estudio demográfico de la zona urbana, adecuando necesidades y demandas.

La sociedad por su parte se beneficia en mejor rendimiento del tiempo de traslado, seguridad, calidad, mejora en la imagen urbana y mayor calidad en el medio ambiente.

Por otro lado, el sistema de transporte se regula articulando a los otros medios de movilidad. En lo que se refiere al BRT, este hace relaciones empresa-empleado (con los concesionarios) mejorando los beneficios de los mismos, comienzan a contar horas de trabajo, el conductor ya no pelean por la ganancia del día ya que cuenta con un sueldo base y prestaciones sociales.

El BRT ha resultado ser el mejor intento de integración del sistema de transporte en la mejora de la imagen urbana.

BRT es un sistema innovador, cómodo, seguro, veloz y eficiente cuya infraestructura va de acuerdo a la imagen urbana de las ciudades del siglo XXI, su operación e impacto en el medio ambiente es favorable ya que el uso de autobuses es seleccionado por especialistas con el fin de tener un menor consumo de combustible y contaminantes.

Éste sistema reconocer que el transporte colectivo es un servicio público, por lo tanto actúa bajo la vigilancia y control del gobierno. El BRT fomenta el fortalecimiento del

⁷⁵ Stefan, Bogo, “Sistemas de Recaudo”, en (CTS) 1er Congreso Internacional de Transporte Sustentable, *Sistemas Integrados de Transporte BRT*, 13 septiembre 2005.

papel del gobierno en la planeación, regulación, control y financiamiento del transporte público urbano, asegurando que la participación de la iniciativa privada y de las organizaciones sociales en la prestación del servicio, se de dentro de un marco regulado por instituciones que garanticen la calidad del servicio al usuario.⁷⁶

La clave de su éxito radica en la planeación, organización y control de la operación, así como en su integración urbana.

4.2. Experiencias exitosas de Sistemas Integrados BRT, tres casos.

Existe una idea a nivel mundial que aborda el tema de la plantación urbana y primordialmente se refiere al área de la plantación de sistemas integrados de transporte público que defiende y sostiene que la base del éxito de estos mismo radica en el *diseño*.

La idea del *universal design (UD)*, concepto creado y estudiado por Ron Mace en 1985, promueve la construcción de un medio ambiente y espacios con accesibilidad directamente enfocados a la prioridad de los caminos para el acceso mas fácil de los peatones.

“...planning an accessible city in the first half of the 1990’s meant rehabilitation works to facilitate people: pathways, pedestrian areas, bus stops, ramps and wide entrances, public parking, green areas, street furniture, street lighting”⁷⁷

Basando en este hecho el *UD* los sistemas de transporte integrados ha resultado ser una alternativa rentable en sociedades desarrolladas y en un mejor en las que se encuentran en vías de desarrollo.

Los sistemas BRT, están implementados alrededor de todo en mundo en las ciudades más importantes económica y socialmente hablando. Este sistema ha llegado a romper con el

⁷⁶ Alfonso X., Iracheta Cenecolta, *op. cit.*, p. 18.

⁷⁷ Roger W., Caves, *Encyclopedia of the City*, p. 2-3.

tabú de la diferencia social, en donde los *ricos* se movilizan en vehículos particulares y los *pobres* en el sistema de transporte público, además de que ha fomentado en general un nuevo concepto integral de movilidad privilegiando a los usuarios y al peatón sobre el automóvil.

Los resultados han sido visibles, se ha logrado disminuir la congestión de tráfico urbano, aumentar la velocidad de los vehículos, reducir la contaminación auditiva y de partículas, y sobre todo, ofrecer una forma digna de transporte para todos los ciudadanos.

El origen del modelo de este sistema integrado se focaliza a partir de 1937 cuando en la ciudad de Chicago se bosquejó planes para que tres líneas de ferrocarril en el distrito del centro de la ciudad fueran convertidas en corredores de autobuses expresos. Del mismo modo, la idea de corredores de transporte masivo en *buses* fue adoptada por otras ciudades de los Estados Unidos, incluyendo Washington, DC (1955-1959), St. Louis (1959) y Milwaukee (1970).⁷⁸ Pero tal como el paradigma de transporte que hoy se conoce como BRT (autobuses de alta capacidad, con carriles exclusivos, estaciones demarcadas, y con una operación sistematizada que le confiere alta eficiencia y rendimiento), se consolidó desde 1974 en la ciudad de Curitiba, Brasil.

La operación de sistemas de transporte, con el concepto innovador de autobuses de alta capacidad, rápidos, eficientes y con infraestructura exclusiva, comenzó a expandirse alrededor del mundo a mediados del siglo XX. Estas operaciones comprenden una amplia variedad de arquitecturas y poseen un rango diverso de características físicas y operacionales, con eficiencia y rendimientos variables entre sí.

Actualmente las ciudades del mundo son lugares de movilidad; existen grandes e importantes ciudades a nivel mundial que han logrado mejorar sustancialmente la calidad de vida de las personas debido a que han fomentado sistemas de movilidad multi-modal que van de acuerdo a sus características particulares.

⁷⁸ Alfonso X., Iracheta Cenecolta, *op. cit.*, p. 23.

A continuación se presentan tres casos de diferentes países en el Continente Americano, tratando de demostrar que independientemente a las condiciones socio-económicas particulares, la adaptación de sistemas integrados en el transporte público, han favorecido en el tema de movilidad y, planeación urbana.

4.2.1. Vancouver, Canadá

La población estimada de Canadá, en el 2007 fue de 32, 976, 026 habitantes. Las ciudades canadienses más importantes son:

- Toronto (5, 400,000 hab.),
- Montreal (3, 600,000 hab.),
- **Vancouver (2, 200,000 hab.),**
- Ottawa-Hull, región de la capital nacional (1,150,000 hab.) y
- Edmonton (1, 050,000 hab.).

La mayoría de los habitantes canadienses, es decir el 77% viven en zonas urbanas y el 23% en regiones rurales. Solamente el 30% de la población total del país (10 millones de personas) vive aglomeradas en las tres ciudades, denominadas las más grandes: Toronto, Montreal y Vancouver.⁷⁹

La ciudad de Vancouver ubicada en la provincia de Columbia Británica cuenta, como ya se mencionó, con 2, 200, 000 habitantes. Es una de las ciudades más bellas del mundo y se ha considerado de las mejores con condiciones de vida económica, social y ambiental.

Vancouver es conocida como una ciudad líder en políticas públicas y planeación, es una ciudad pionera en innovación para solventar los problemas urbanos, se preocupa y cuida a la gente y su medio ambiente, cuenta con un amplio escenario de oportunidades de vida, trabajo, prosperidad y servicios.

⁷⁹ Cfr., [on line], <http://www.dfait-maeci.gc.ca/mexico-city/library/gencan-es.asp>.

Referente al servicio y el sistema de transporte público, este es diverso y muy amplio. En la ciudad las áreas verdes o “*greenways*” no son los simples patios o parques públicos que se conocen comúnmente, el *greenway* (o *camino verde*) es la infraestructura central urbana que funciona como vías de recorrido designadas para los peatones, ciclistas y deportistas. Se han utilizado áreas tales como caminos urbanos, puertos marítimos y parques entre otros espacios públicos para expandir la oportunidad de la recreación urbana, otorgando alternativas diferentes para la movilidad, impulsando así una ciudad para los peatones conectando a la sociedad con el medio natural y no dependiente de la movilidad motora.



Fotografía en: <http://www.city.vancouver.bc.ca/aboutvan.htm>

Imagen 2.
Mapa del camino verde (greenway)



Nota: La línea verde representa todos los caminos considerados como *Greenway* en la ciudad. Imagen tomada de <http://www.city.vancouver.bc.ca/engsvcs/streets/greenways/index.htm>

El sistema de transporte público en ésta ciudad es una red integral del servicio, une varias formas de transportarse en un una sola empresa controlada por el gobierno; el sistema de la ciudad de Vancouver está tutorado por TransLink compañía responsable de la administración, operación y planeación del servicio. Cuenta con varios medios de transportación tales como:

- COSAT Mountain Bus Co.(autobuses eléctricos)
- SkyTrain (metro con vías exclusivas en puentes a nivel)
- SeaBus (barco)
- West Coast Express (autobuses)
- West Vancouver Transit (autobuses)
- Albion Ferry, y (barco tipo crucero)

- HandyDART (autobuses tipo microbús para vías secundarias)

Éstas diferentes formas de movilidad en la ciudad forman parte de un modelo de transporte público integrado con lineamientos y fundamentos de la idea BRT representados por el nombre de TransLink; las características generales del sistema de autobuses es similar a las de otros países, se cuenta con autobuses de alta capacidad, infraestructura exclusiva para el servicio, control, planeación y esquema de horario-destino del sistema.

Respecto a las características y vías de recaudo se controla por dos lineamientos; el primero es mediante boletos (de sólo un viaje) que se pueden adquirir en cada estación (dependiendo la zona a viajar véase Imagen 3) por medio de las maquinas expendedoras. Estos boletos ofrecen un beneficio extra; cuentan con 90 minutos de límite de uso antes de que termine su vigencia. La segunda forma de forma pago o acceso al sistema son los pases mensuales *Monthly FareCards* que ofrecen un ilimitado uso de viajes en la ciudad (sin exclusividad de uno u otro tipo de medio móvil) por el costo inicial del pase a principio de cada mes.⁸⁰

El servicio de transporte público que brinda *TransLink* en la ciudad de Vancouver ha logrado un gran impacto, de forma positiva, en la plantación e imagen urbana de la ciudad. Este sistema integrado ha sabido ofrecer grandes beneficios a la sociedad y actualmente esta llevando a cabo la expansión del mismo sistema conectándolo con los ya existentes en otras ciudades y provincias.

⁸⁰ Cfr., [on line], http://www.translink.bc.ca/Transportation_Services/Fares_Passes/fare_pricing.asp.

Imagen 3.
Mapa de las tres zonas en la ciudad de Vancouver.



Zona 1: Amarillo

Zona 2: Rojo

Zona 3: Verde

Fuente: <http://www.translink.bc.ca/Maps/>



Fotografías del sistema de transporte público en Vancouver, B.C. Septiembre 2007.

4.2.2. Curitiba, Brasil

Curitiba es una ciudad urbanizada ubicada en el estado de Paraná en Brasil. Datos del 2006 reflejan que la población en dicha ciudad se estimó en 1.788.559 millones de habitantes, siendo la ciudad más grande del sur del país y la tercera a nivel nacional sólo por detrás de São Paulo y de Río de Janeiro. Su región metropolitana está formada por 26 municipios, agrupados en cinco regiones con un total de 3.595.662 millones de habitantes en conjunto.

Curitiba, de acuerdo con un estudio realizado por la consultora paulista *Simonsen Asociados* y la *Revista América Economía*, publicada en la edición *Especial Ciudades 2006*, es una de las cinco mejores ciudades para invertir de América Latina.⁸¹

Desde 1974 la ciudad de Curitiba, se consolidó como la primera ciudad latinoamericana en integrar e implementar la operación exclusiva de autobuses BRT. Pero el gran *boom* de ésta ciudad comenzó en el año de 1966 cuando se inició la planeación del sistema integrado de transporte público debido al alto crecimiento poblacional en la región. Fue en ese mismo año cuando se vislumbra el transporte público en un sistema masivo de grandes corredores como los de Europa y Estados Unidos. (Ver imagen 4)

Empresas como Audi, VW, Nissan, Renault, y Volvo llevaron a la ciudad una atmósfera cosmopolita y bajo el nombre de Sistema de Transporte de Pasajeros de Curitiba y Zona Metropolitana comenzaron a movilizar a la ciudad, el método de carriles confinados y autobuses articulados de alta capacidad, cobro fuera de la unidad y creación de empresa de transporte, es una realidad actual.⁸²

⁸¹ Cfr., [on line], <http://es.wikipedia.org/wiki/Curitiba#Transporte>.

⁸² Wagner Colombini, (CTS), *1er Congreso Internacional de Transporte Sustentable*. 12 septiembre 2005.

Imagen 4.
Sistema Integral de transporte público
en la Ciudad de Curitiba.

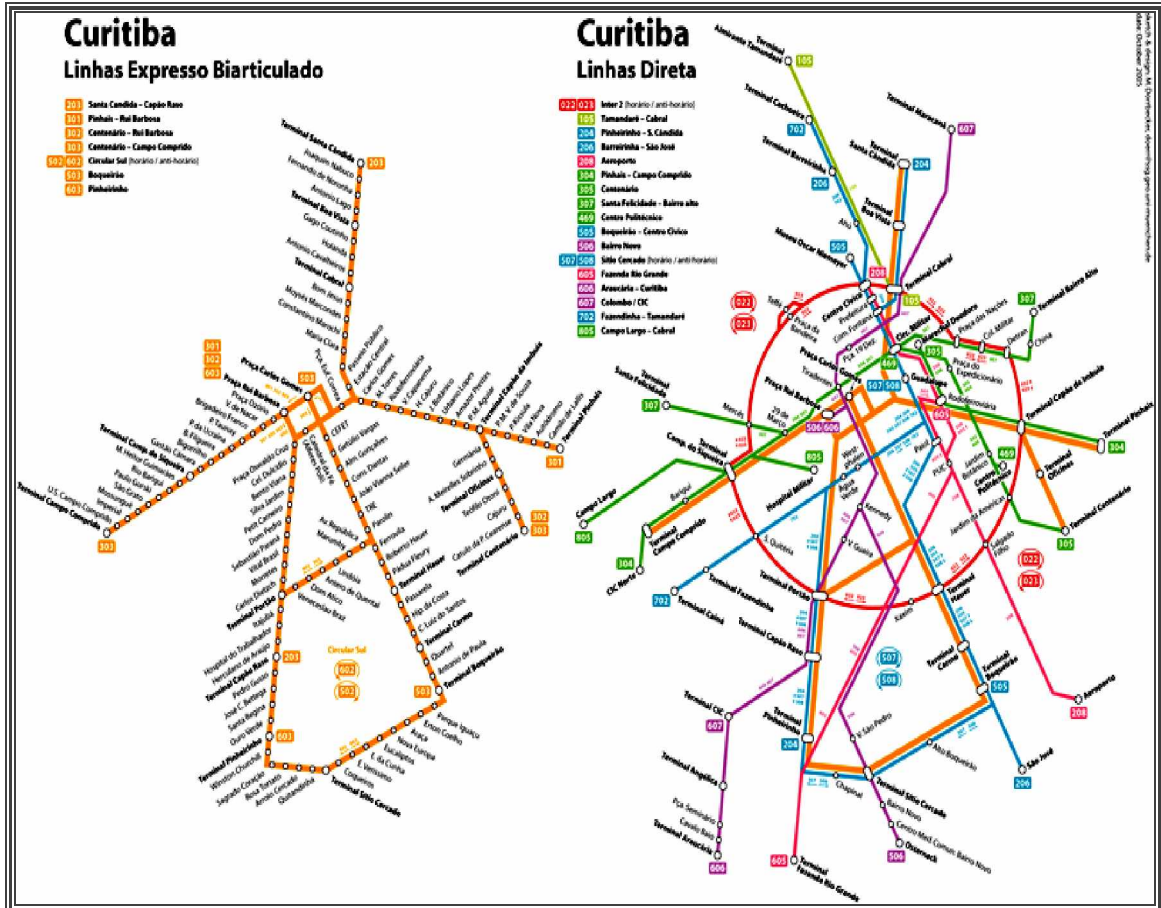
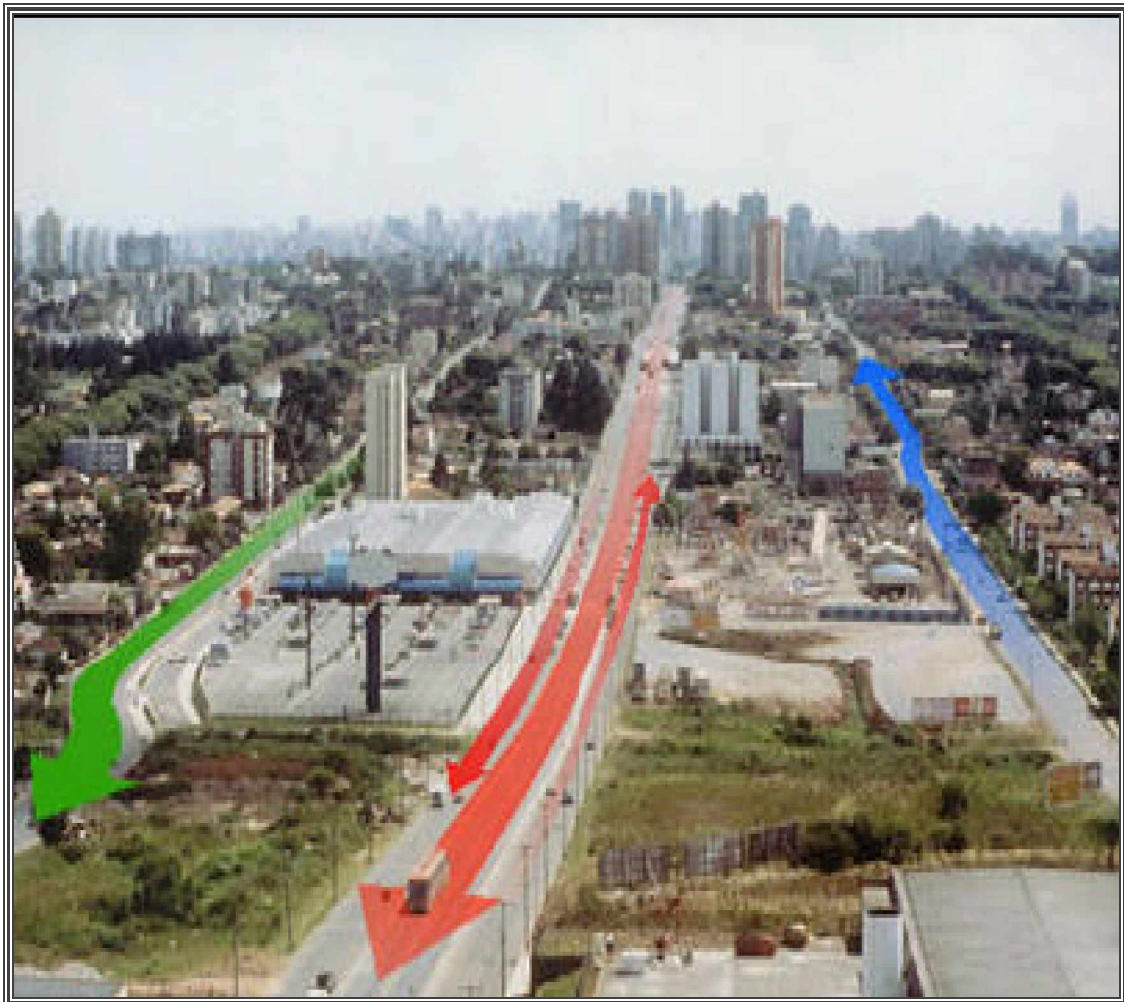


Diagrama de las líneas de autobuses y terminales de transporte colectivo de Curitiba en:
<http://es.wikipedia.org/wiki/Curitiba#Transporte>.



Parada de autobús: Curitiba, Brasil, en: <http://es.wikipedia.org/wiki/Curitiba#Transporte>.

Hoy *Trinario*, como se le conoce al medio de transporte en la ciudad de Curitiba por sus característica de corredores estructurales en un sistema de tres pistas (en el centro un doble carril exclusivo para ómnibus y dos vías adyacentes de tránsito lento; y dos calles externas en sentidos opuestos, con características de tránsito de flujo continuo, denominadas vías rápidas) ha adoptado tecnologías apropiadas para la atención de las demandas, implantó un sistema de transporte masivo adaptable a la densificación progresiva.



Fotografía que muestra sistema Trinario: el corredor central (rojo) exclusivo para el sistema de transporte (norte y sur) y dos vías para tránsito lento. A los costados vías rápidas para otros medios de transporte según dirección (verde y azul).
En <http://www.planum.net/topics/documents/curitiba.pdf>

4.2.3. León, Guanajuato, México.

El área del territorio municipal de León comprende 1,183.20km², equivalentes al 3.87% de la superficie total del estado de Guanajuato. La población total para el año 2003 del Municipio se acercó a 1, 300,000 habitantes, ocupando el primer lugar en el Estado.

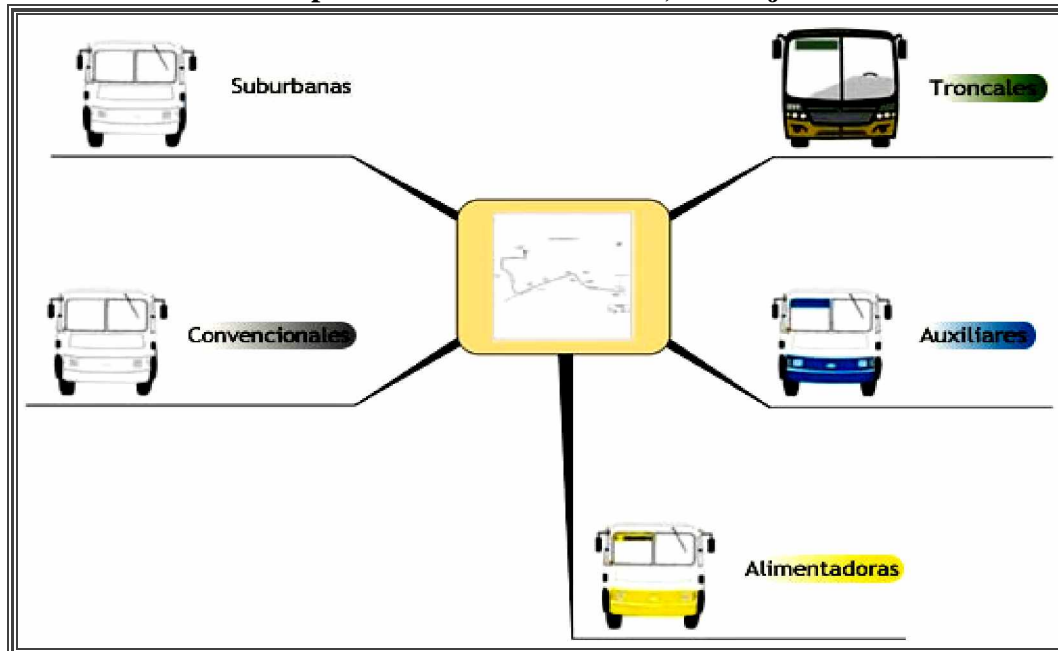
Desde 1989 con el Plan de Vialidad (PITUL) a cargo del gobierno del estado de Guanajuato a la dirección del Lic. Carlos Medina Plascencia comenzaron los lineamientos de reordenación y organización urbana; para 1995 con el Estudio Estratégico de Ordenamiento, se nombro a León una de las primeras ciudades urbanas de la República que integraba en sus estrategias de transporte público ideas de los sistemas integrados BRT.⁸³

El estado de León- Guanajuato, fue el primero éxito en el país en adoptar el Sistema Integrado de Transporte Público llamado *Optibús*, como una solución a los problemas de movilidad y contaminación.

El servicio público de transporte urbano en general se compone de 17 empresas que prestan 94 rutas (40 en el Sistema Integrado Optibús y 54 en el sistema convencional), con una flota concesionada de 1849 unidades. Véase imagen siguiente.

⁸³ Centro de Transporte Sustentable (CTS). “*Metrobús, bienvenidos a bordo*”, *op. cit.*, p. 35.

Imagen 5.
Flota vehicular del Sistema de
Transporte en la ciudad de León, Guanajuato



Rutas de transporte público en: <http://www.leon.gob.mx/portal/modules/icontent/index.php?page=836>

Desde agosto de 2002 se decidió la conformación de más de una empresa para la operación de las rutas importantes en el nuevo sistema integral de transporte, a lo que dio origen a cuatro nuevas organizaciones:

- Red Optibús Norte, S.A. de C.V.
- Red Optibús Sur, S.A. de C.V.
- Red Integral Optibús, S.A. de C.V.
- Red Optibús Oriente, S.A. de C.V.

Estas nuevas empresas se formaron bajo un nuevo esquema, en donde no existe la pelea del centavo sino al contrario, una parte de los ingresos del sistema se ahorra para la renovación y mantenimiento de las unidades, es decir el sistema trabaja para satisfacer al público, y otra parte forma un fondo común para genera beneficios a sus trabajadores.

Características generales del sistema *Optibús*:⁸⁴

- Las rutas que componen el sistema han sido diseñadas armónicamente. Constituye la definición de los estándares de calidad del servicio: organización y control de las rutas del SIT, recorridos, horario, flota, frecuencias, estado de unidades.
- Cuenta con 25km de longitud, con 3 rutas troncales, 33 rutas alimentadoras y 6 rutas auxiliares. 51 paradas intermedias aproximadamente cada 400 metros, 2 estaciones de transferencia.
- Los transbordos entre las rutas del sistema se dan en un mismo espacio sin costo adicional. Las instalaciones para la integración se componen de estaciones terminales o de transferencia y de estaciones intermedias o de parada.
- Cuenta con 52 autobuses articulados con puertas del lado izquierdo y acceso a nivel de plataforma. Velocidad actual del sistema es de 21km/h.
- El usuario tiene varias opciones de destino con un pago único en la red integrada de rutas. Se compone de un sistema de recaudo (prepago con “Pagobús” y en efectivo), para un posterior reparto de los ingresos a las empresas operadoras, según tarifa y fórmulas pactadas previamente.

El pago en el sistema se realiza por medio de la tarjeta inteligente, la tarifa a partir del 2004 es de \$2.50 pesos a estudiantes, personas de la tercera edad y personas con capacidades diferentes; al usuario en general es de \$4.70 pesos en relación de la tarifa con efectivo de \$5.00, lo que significa un importante ahorro si se realiza el pago con la tarjeta prepagada. Véase Anexo 7

⁸⁴ Cfr., [on line], <http://www.pagobus.com/inicio.html>.



Fotos de Autobuses y sistema de cobro para acceso a estaciones en: <http://www.leon.gob.mx>

En México, la ciudad de León, Guanajuato, con una inversión de 440 millones de pesos, fue pionera en la introducción de un sistema tipo BRT con una longitud de 25 kilómetros y 52 autobuses articulados, que mueven 220 mil pasajeros al día. Aunque éste sistema requiere mayor grado de refinación y perfeccionamiento, su diseño y desempeño son similares a los sistemas pioneros de éste tipo, llámese *trinario* o *translink*.

A fines del año 2004, el Sistema Integrado de Transporte de León ganó el premio nacional Gobierno y Gestión Local que año con año el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y la Fundación Ford, entregan a programas municipales de alto impacto social.

Aunque *Optibús* solamente haya concluido la primera de dos etapas en el proyecto de modernidad del transporte del Estado, actualmente atiende a más de a una tercera parte de la necesidad total de viajes en la ciudad.

Este SIT es una dependencia descentralizada que planifica y supervisa el servicio de transporte a través de un moderno sistema integrado de rutas que garantiza la accesibilidad y contribución a una mejor calidad de vida de los habitantes. Ha establecido que la autoridad municipal, en coordinación con la estatal, coadyuven en la supervisión y control de los servicios públicos de transporte y en particular con el SI.⁸⁵

⁸⁵ Cfr., [on line], <http://www.leon.gob.mx/portal/modules/icontent/index.php?page=236>.

CAPÍTULO V

5. FUNCIONALIDAD DEL SISTEMA METROBÚS.

5.1. Contexto

Como ya abordamos anteriormente, en nuestro país el sistema *Optibús* (en la ciudad de León, en Guanajuato) fue pionero en adoptar tecnología e ideas universales, tales como BRT, en el sistema de transporte público.

Optibús no es el único intento de esta índole. Existe en nuestro país, ciudades medianas tales como Querétaro, Puebla, Ciudad Juárez, Tijuana, Torreón y Aguascalientes, que han tratado de implementar sistemas integrados de transporte público de pasajeros sin que hayan tenido éxito alguno.

Claro está el caso de la Ciudad de Puebla, que en 1999, fue la primera ciudad en la República Mexicana que intentó implementar en su sistema de transporte el uso de carriles exclusivos para autobuses como solución a los problemas de tránsito. Dicho proyecto contaba con una longitud de casi 18.5 kilómetros, la gestión de este sistema no tuvo el éxito esperado, ya que las negociaciones con los concesionarios nunca se consolidaron.

Por otro lado, se encuentra la Ciudad de Juárez en el estado de Chihuahua que después de haber invertido varios años en estudios de investigación para definir acciones correctas y combatir la problemática vial y de medio ambiente, puso en marcha en el 2003 la construcción de su propio sistema integral de transporte, desafortunadamente en ese mismo año el sistema se vio detenido debido al cambio de administración en la ciudad, la cual no tomó como parte de su estrategia administrativa el proyecto.

Debido a los fracasos anteriores, desde 1993 el Banco Mundial (BM) a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) mediante la ejecución del Programa

Transporte Urbano II para Ciudades Medianas y el apoyo financiero del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF) del BM, favorecieron la implementación de Sistemas Integrados en el transporte de la Ciudad de México, dentro los siguientes lineamientos:

- Apoyo para el mejoramiento en las ciudades más importantes en América Latina.
- Fomentar el desarrollo de corredores estratégicos masivos de transporte.
- Apoyar el transporte urbano y el fortalecimiento del municipio.
- Conformación del sistema en la ciudad y hacia las zonas conurbadas.
- Coordinación de autoridades

El 5 de noviembre del 2002 el Gobierno del Distrito Federal (GDF) publicó el Programa Integral de Transporte y Vialidad 2002-2006 cuyo punto 3.1 favorecía la Construcción de Corredores Estratégicos de Transporte Público. Éste mismo año el gobierno capitalino recibió apoyo del World Resource Institute, del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (gestionado por el BM) y del Fondo Español de Carbono (por la disminución de emisiones de bióxido de carbono en la ciudad en años anteriores), para llevar acabo las estrategias planeadas en el Programa Integral de Transporte.⁸⁶

En agosto del 2004 el Jefe de Gobierno a cargo, Andrés Manuel López Obrador, confirma que se implementará en la Ciudad de México el segundo Sistema Integral de BRT en el país, en una de las avenidas mas importantes y transitadas de la ciudad como lo es la Avenida de los Insurgentes; según el GDF debido a estudios de caso que se habían realizado en algunas de las principales vialidades de la ciudad (tales como Reforma, Av. de los Insurgentes, y algunos ejes) resultó que ésta avenida se acondicionaba mejor al proyecto de corredor estratégico, además urgía un solución inmediata a los problemas de tránsito de la misma.

⁸⁶ CTS, *Metrobús, bienvenidos a bordo*, p. 36.

Estas nuevas estrategias de implementación de un nuevo aparato de movilidad en el servicio público, buscaba además de la calidad de movilidad en la población, disminuir los niveles de contaminación de la ciudad.

5.2. Problemática y formulación de respuestas vía políticas públicas

Si bien el tema de políticas públicas podría ser más conocido y tratado en el ámbito de la docencia e investigación (por ser una ciencia social), no deja de ser cuestionado en otros ámbitos, referente a si son o no políticas públicas todas o algunas acciones del gobierno.

En esta investigación no entraremos en discusión sobre la existencia de políticas públicas en nuestro país, pero sí reconoceremos que éstas se integran de un enfoque novedoso del comportamiento gubernamental racionalizado que contiene patrones de acción que resuelven conflictos y que proveen de incentivos para fomentar la cooperación, además de que la utilidad de estas se ve reflejada en el progreso de la civilización, es por ello, que la adaptación de un SI de transporte en un escenario dirigido por la idea y acciones de políticas públicas, fue la directriz que encaminó al GDF para comenzar y acondicionar los mecanismos necesarios para la futura implementación de un sistema novedoso.

La Av. de los Insurgentes se conoce por ser una de las vías primarias⁸⁷ más importantes en la Ciudad de México por su ubicación, capacidad vehicular, volumen de tránsito, dinámica económica y social y, heterogeneidad en las zonas urbanas en las que se ubica.

Insurgentes (así conocida y nombrada en término coloquial) cuenta con una longitud de 28, 432Km desde el Norte de la Ciudad (CETRAM)-Indios Verdes al Sur, Autopista México-Cuernavaca. Su extensión llega a cruzar con las delegaciones de Tlalpan, Coyoacán, Álvaro Obregón, Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc, Azcapotzalco y Gustavo I. Madero.

⁸⁷ Las vías primarias son aquellas que por su superficie y adecuado trazo, longitud, sección, señalización y equipamiento, posibilitan el tránsito vehicular entre las distintas zonas de la ciudad.

La problemática vial en la Av. Insurgentes radicaba (antes del 2005) en la forma en la que operaba el sistema público de transporte concesionado, en la mala organización y carente educación vial. Como consecuencia la situación móvil de la población se vio afectada en costos, tiempo, seguridad, malos tratos, estrés y salud, al tratar de llegar a sus destinos por medio de esta vía.

Dentro de las acciones más convenientes y necesarias para el nuevo contexto del corredor estratégico en la Av. Insurgentes el 18 de Junio del 2002, el GDF con ayuda de elementos de Seguridad Pública, implementa el *Operativo Unión* que constó de las siguientes acciones:

- I. Retirar vehículos estacionados en la vía pública, principalmente banquetas.
- II. Sancionar el acenso y descenso de pasaje en lugares no autorizados,
- III. Impedir sitios o bases de los vehículos de transporte público y automóviles particulares en la vía pública,
- IV. Restringir vuelta a la izquierda o en “U”,
- V. Agilizar con semáforos o vuelta inglesa.
- VI. Retirar obstáculos tales como letreros, anuncios y servicios de valet parking para acceder a un tránsito libre.⁸⁸

Con éste operativo, comenzaron algunas diferencias entre el GDF y la sociedad civil (llámese automovilistas, comerciantes, restauranteros o simplemente chóferes de las rutas), a pesar de ello, los resultados sofocaron las críticas.

Una vez que las medidas de reorganización en la Av. Insurgentes habían cambiado el modo de circulación, el GDF empezaría con la segunda importante negociación. Con la colaboración de la Secretaría de Transporte y Vialidad (SETRAVI) y la Secretaría de Medio Ambiente, se comenzó las negociaciones con Ruta 2, concesionarios que tenían monopolizado el servicio de transporte en dicha avenida.

⁸⁸ Miguel Ángel, Silva Bahena, Evolución del transporte público de pasajeros en la Av. Insurgentes: Saturación vial, crecimiento de la población y expansión de la ciudad, (Tesis Licenciatura), p. 98-111.

La Ruta 2 integrada por más de dos mil unidades de servicio público entre microbuses y autobuses, ha distribuido su servicio en 10 ramales distintos cubriendo gran parte de la capital mexicana, uno de los más importantes (hasta el 2005) el tramo Indios Verdes – San Ángel.

Conforme a la historia y evolución de la Av. Insurgentes ésta se ha vuelto una de las más importantes y atractivas vías, debido a sus características sociales y económicas, por lo que la Ruta 2 al tener el dominio de esta vía, comenzó a ampliar su ramal con un exceso de oferta de unidades en circulación (autobuses y microbuses) que han pertenecido a una administración de particulares.

Hasta antes de enero del 2005 la Ruta 2 contaba con 262 unidades de las cuales 82 eran microbuses y 180 autobuses, solamente en el tramo Indios Verdes - San Ángel, conformando así gran parte de la saturación vial y siendo la única oferta de este servicio.

Un concesionario de la Ruta 2 recibía de \$600 a \$700 pesos por turno, matutino, vespertino y ocasionalmente nocturno. La tarifa era escalonada e iba de los \$2.50 pesos los primeros 5 Km., y \$4.50 después de 12 km.⁸⁹

El elemento esencial para empezar el proyecto de Metrobús en la Av. de los Insurgentes fue la negociación por parte del GDF con los concesionarios de Ruta 2 y la Red de Transporte de Pasajeros del Distrito Federal RTP. Los accionistas o concesionarios individuales que conformaban Ruta 2 y que cubrían en su mayoría el servicio de transporte público de pasajeros en la Av. de los Insurgentes, decidieron incorporarse y formar un sistema empresarial que trabajara directamente con el nuevo sistema de transporte público MB.

Conformando un sistema en donde el Organismo Público Descentralizado Metrobús representaría la parte responsable de la planeación y control del Sistema de Corredor de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Federal, se creó por otro lado la empresa

⁸⁹ *Ibidem*, p. 111-113.

CISA Corredores Insurgentes S.A de C.V, empresa constituida por ex concesionario de Ruta 2 y que junto con RTP adquirirían el beneficio de operación del nuevo sistema.

CISA participó alrededor de dos años con el Gobierno del Distrito Federal “en la negociación del esquema administrativo-operativo del nuevo modelo de transporte. En esta etapa se revisaron y ajustaron los documentos que ofrecía certeza jurídica y administrativa al esquema del negocio, como fue el título de la concesión, las reglas de operación del sistema, el contrato de fideicomisos y sus reglas de operación”⁹⁰

Como resultado de esta negociación se logró convencer a los chóferes y dueños de las unidades en integrarse al un nuevo sistema de operación bajo la organización de los mismos como sociedad civil. Mediante estos mecanismos de consenso se logra retirar las unidades viejas⁹¹ y así formar una organización de carácter empresarial que seria encargada de proveer los operadores, junto con la Red de Transporte de Pasajeros RTP, al nuevo sistema de transporte público de pasajeros Metrobús; así es, como surge Corredor Insurgentes Sociedad Civil (CISA). Adicionalmente, las dos empresas operadoras constituyeron un fideicomiso privado responsable de la administración del sistema, ingresos del mismo, inversión y distribución y, fuente de pago de los recursos generados en corredor, pero este fideicomiso a su vez contrato una empresa(s) privada para suministrar y operar la plataforma tecnológica necesaria para la utilización de tarjetas inteligentes para el cobro del peaje.⁹²

5.3. Fundamento del Proyecto Metrobús

Metrobús nace entonces como un Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal cuyo objetivo se enfoca a la planeación, administración y control del Sistema de Corredores de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Federal.

⁹⁰ Cfr., [on line], <http://www.ci-sa.com.mx>

⁹¹ Con el retiro de unidades viejas se dio lugar a un nuevo programa del GDF el Programa de sustitución de microbuses 2007 o Programa de chatarrización.

⁹² Cfr., [on line], <http://www.ci-sa.com.mx>

Sus propuestas para la mejora del servicio de transporte van ligadas en general con las de los SI BRT, proporcionar un servicio moderno y sustentable de transporte público de pasajeros con altos estándares de calidad, seguridad, confiabilidad, rapidez, costos accesibles, reduciendo el impacto ambiental del transporte público, con la idea de integrar el sistemas de transporte público con el del Estado de México, promover el cambio modal de la creación de corredores metropolitanos y transformar la estructura industria/mercado.

Así bien, el Proyecto que presenta el GDF y Metrobús como órgano descentralizado de la Administración Pública del mismo gobierno, a la sociedad capitalina y autoridades en la ciudad contempló las características generales de los modelos de Sistemas Integrados BRT en el mundo. La meta principal, brindar un mejor servicio de transporte público.

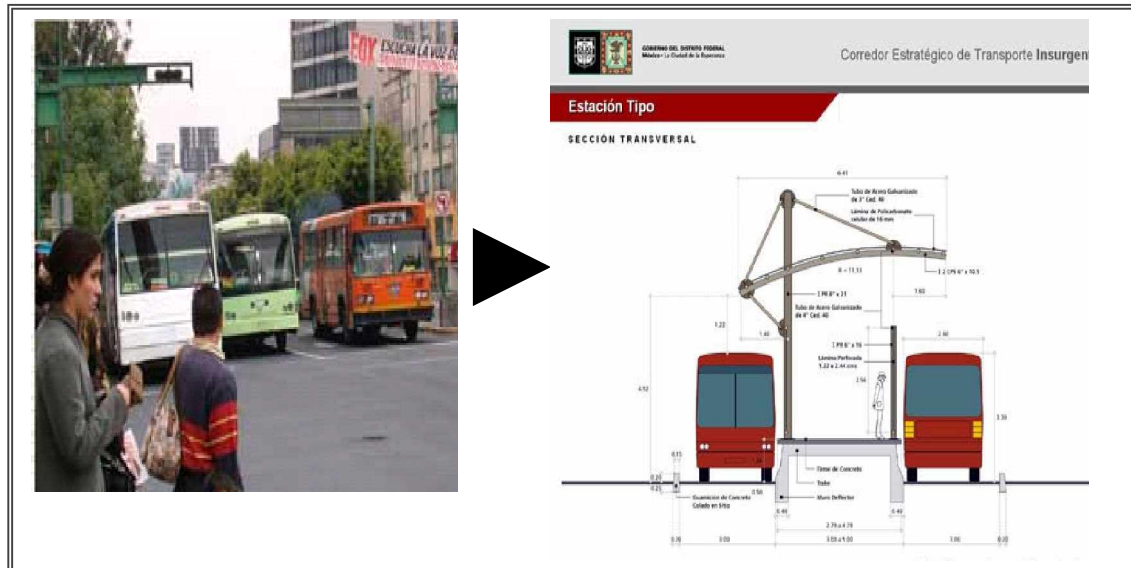
El proyecto del Metrobús⁹³, como corredor estratégico en la Av. Insurgentes reemplazaría la flota de los intensamente contaminantes, ineficientes, e inseguros microbuses, por buses modernos, viajando sobre corredores exclusivos, ofreciendo al pasajero una movilidad rápida, confiable, confortable, segura, y económica con un enfoque en el servicio al cliente y la sostenibilidad económica del sistema. Éste proyecto contó con varias fases, nosotros hemos definido tres, las cuales se explican y muestran gráficas y/o fotografías a continuación:

Ø Fase 1:
(*Negociaciones*)

Anteriormente mencionamos las negociaciones que el GDF realizó con los concesionarios de la Ruta 2. Por ello retirar la oferta del transporte público tradicional fue la primera acción encaminada al cambio de sistema de transporte.

⁹³ **Cfr.**, la información a continuación presentada [on line],
<http://www.fimevic.df.gob.mx/metrobus/corredor.htm>
y <http://www.metrobus.df.gob.mx>.

En segundo término estuvo la readaptación de los resultados que dejó el *operativo unión*. Adaptar y reorganizar los carriles de alta velocidad como carriles exclusivo para el transporte público del sistema Metrobús.



Fuente: <http://www.fimevic.df.gob.mx/metrobus/presentacion/presentacion.ppt#261>

Ø Fase 2.

(Nueva imagen urbana y el proyecto de estaciones)

El proyecto del sistema Metrobús, contempló y diseñó estaciones e infraestructura nueva exclusivamente del y para el corredor estratégico, con la finalidad de proporcionar un servicio más seguro y confiable.

Ante este diseño se contempló acondicionar los carriles centrales (es decir, de alta velocidad) exclusivos del sistema, por tal motivo se determinó que las estaciones también deberían ubicarse en ése mismo punto, a consecuencia de lo anterior se planeó derribar árboles a lo largo del corredor considerando lo estipulado en el artículo 88 de la Ley Ambiental del Distrito Federal por lo que se compensaría ésta actividad en la re-plantación y nuevas áreas verdes. Véase Anexo 8

Corredor Estratégico de Transporte Insurgentes

Estación Tipo

DETALLE DE MÓDULO

Diseño basado en el Arq. Carlos Monge

Cumplimiento

- ♦ Se plantarán
- ♦ 5,448 árboles
- ♦ 78,685 plantas ornamentales
- ♦ 13,305 m2 de pasto
- ♦ 250 jardineras

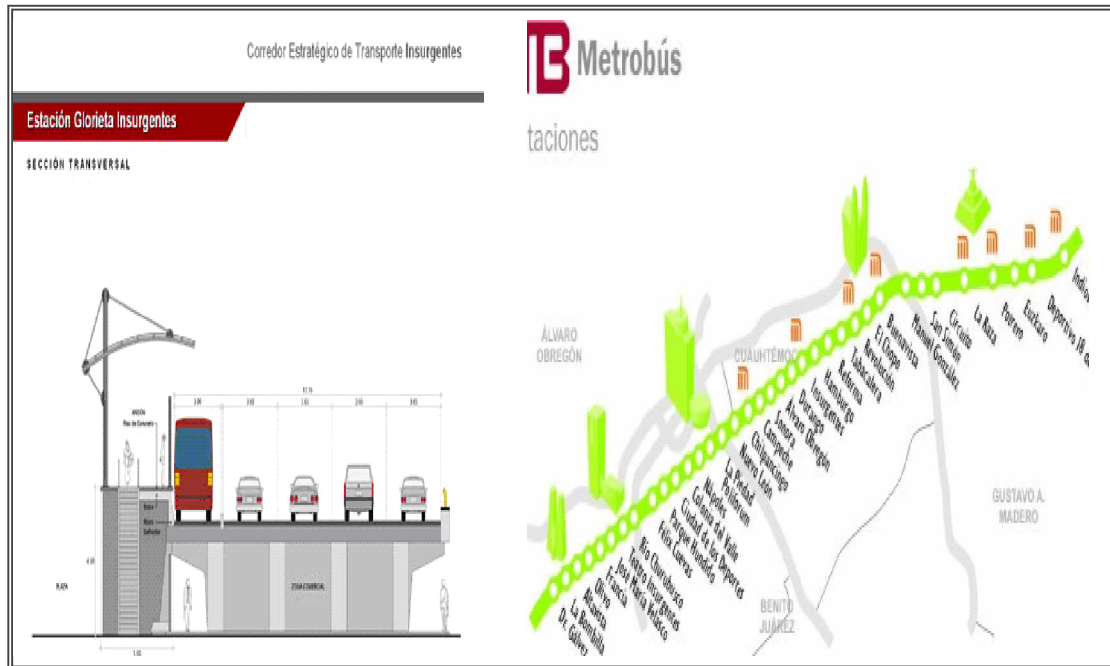
GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL
México • La Ciudad de la Esperanza

SV

MB Metrobus

Fuente: <http://www.fimevic.df.gob.mx/metrobus/presentacion/presentacion.ppt#261>

Se planeó la construcción de 34 estaciones y 2 terminales (Indios Verdes y Dr. Gálvez). El tiempo de parada para el ascenso y descenso a los autobuses sería específico y corto, ya que la plataforma de las estaciones estaría al mismo nivel que el piso del autobús y los usuarios no tendrían que subir o bajar escalones, los autobuses cuentan con amplias puertas con el fin de acceder o descender de los mismos más fácilmente. Así bien, la operación y frecuencia del servicio sería programada, de manera que se garantizaría al usuario itinerarios de paso.



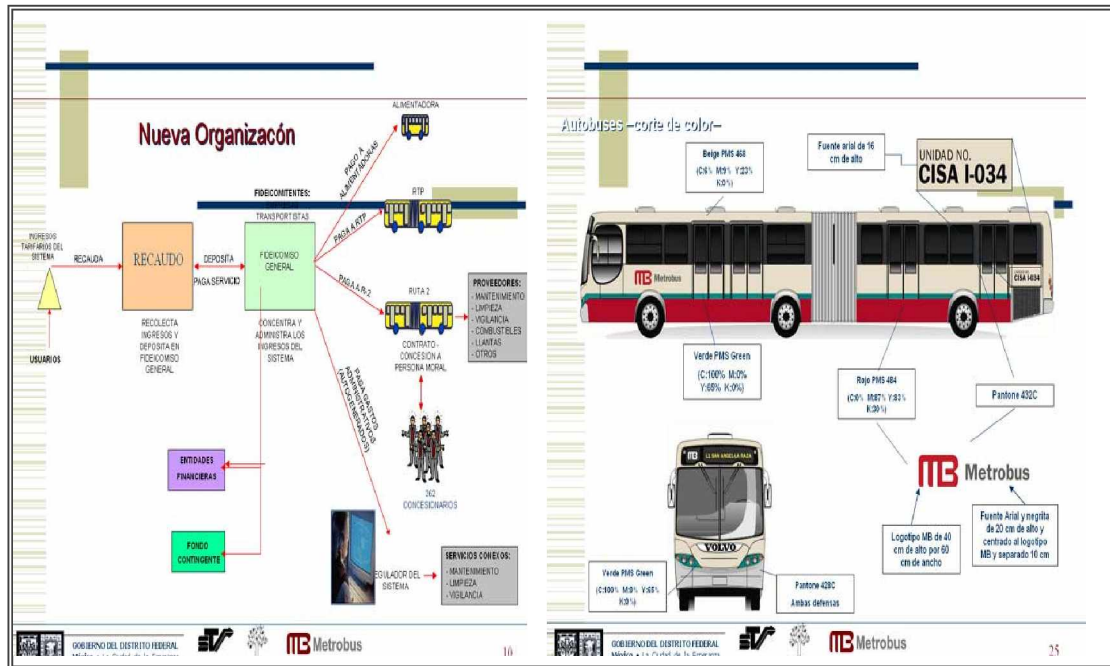
Fuente: <http://www.fimevic.df.gob.mx/metrobus/presentacion/presentacion.ppt#261> y <http://www.metrobus.df.gob.mx/>

Ø Fase 3.

(Aspectos operativos)

Con la creación del Organismo Público (descentralizado) Metrobús, éste se encargaría de la plantación, gestión y supervisión de los diversos actores que colaboran en el sistema: la operación del servicio estaría a cargo de la empresa privada (CISA) y la representación del gobierno por parte de (RTP), quienes adquirirían los autobuses articulados y firmarían un contrato con el Organismo Público para la prestación del servicio en el corredor, conforme a reglas de operación y calidad claramente establecida.

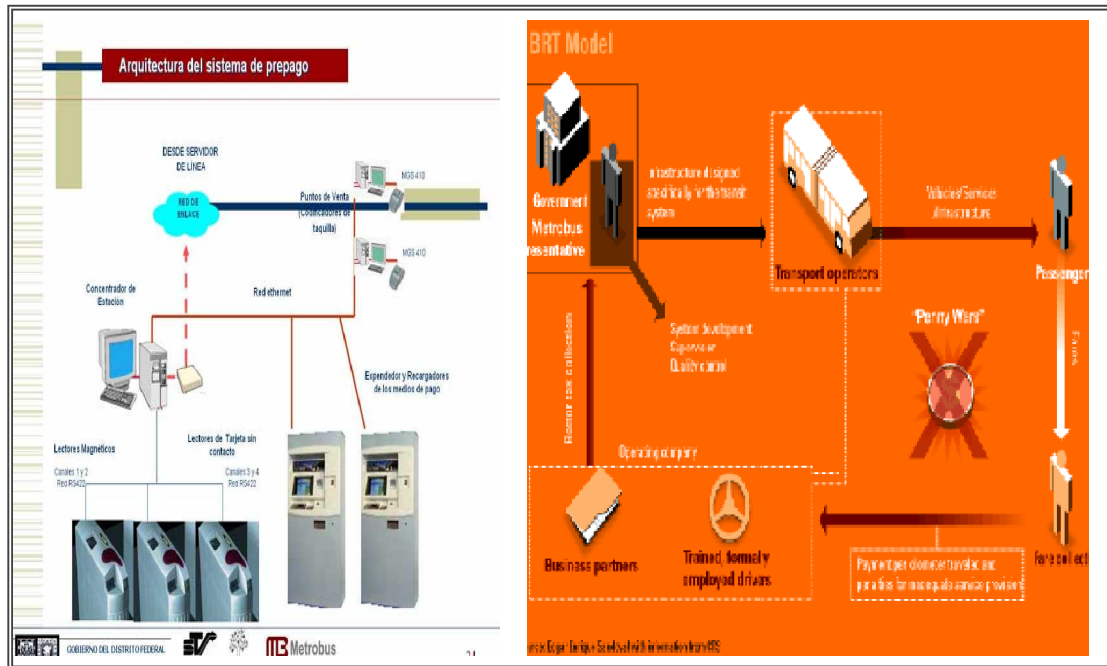
CISA y RTP por su parte tendrían que adquirir nuevos autobuses articulados, cómodos, seguros, limpios, de 18 metros de largo con capacidad para transportar hasta 160 pasajeros, con piso a nivel de plataforma de 1 m de alto (que sustituyeron a los vehículos de transporte colectivo concesionado), esto para cumplir con el objetivo de alcanzar una mayor velocidad promedio de traslado de más de 20 km/hr, sin importar en la mayoría de las veces, las condiciones del tráfico.



Fuente <http://www.fimevic.df.gob.mx/metrobus/presentacion/presentacion.ppt#261.6>

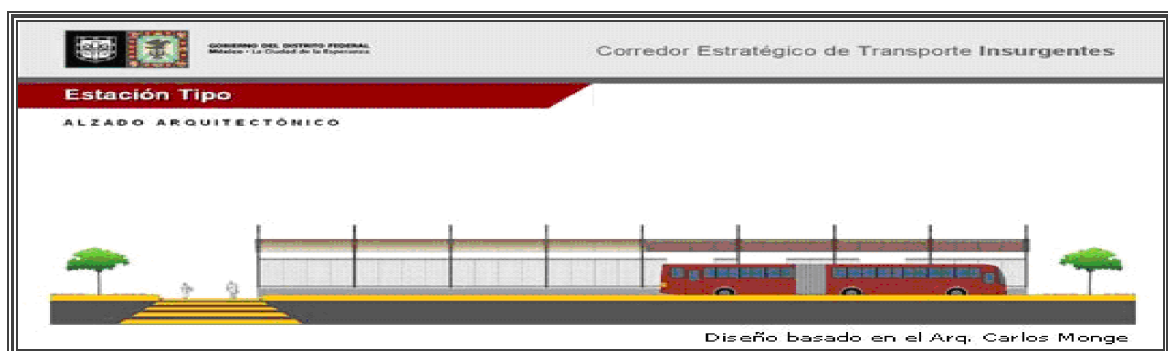
El combustible de estos nuevos autobuses se determinó sería Diesel (350 ppm de azufre) y motores con certificación ambiental EURO-III. Con ello, además de prestar un servicio de mejor calidad, se cumpliría el segundo objetivo, reducir la flota de autobuses en circulación y la emisión de contaminantes.

La validación de viajes se acordó por medio de tarjeta inteligente de prepago. La modalidad de prepago evitaría que el conductor del autobús recaude el dinero equivalente al pago de peaje, reduciendo tiempos en abordar el sistema y riesgos asociados. A su vez, este medio de recaudo promueve una participación más estrecha entre el organismo descentralizado y la empresa operadora, ya que se planteó crear un sistema de *fideicomiso* responsable de la administración de los ingresos totales del sistema y su distribución.



Fuente: <http://www.fimevic.df.gob.mx/metrobus/presentacion/presentacion.ppt#261.6>


En general, el Sistema de Corredores Estratégicos de Transporte, integra en su diseño soluciones de aspectos técnicos, institucionales, organizacionales, tecnológicos, jurídicos y urbanos, para poder ofrecer una opción cómoda, segura, eficiente y confiable de transporte público de pasajeros que a su vez permita a los diversos actores involucrados una participación ordenada, sistemática y clara, donde los intereses de cada parte son garantizados con base en una definición detallada de compromisos y responsabilidades dentro del sistema.



Fuente: <http://www.metrobus.df.gob.mx/>

Operación –Características del servicio–

Longitud:	19.4 Km.
Estaciones:	34 estaciones, Indios Verdes y Dr. Gálvez
Demanda:	La demanda estimada diaria 236 mil viajes por día.
Carga máxima:	5, 512 pasajeros por hora en el sentido más cargado.
Rutas:	Ruta 1: Indios Verdes – Dr. Gálvez, Dr. Gálvez – Indios Verdes. Ruta 2: Indios Verdes – Glorieta Insurgentes – Indios Verdes.
Flota necesaria en operación:	80 autobuses articulados; 75 % de Ruta-2, 25 % de RTP
Ocupación:	80% de la capacidad del sistema en horas de máxima demanda.
Velocidad de servicio:	23 Km./Hr.. –Promedio-
Intervalo de paso En Hora Pico (AM):	Cada 2.00 min. en el norte y menos de 3 minutos en el sur
Tiempo de recorrido:	Tiempo de recorrido de extremo a extremo del corredor: 1 hr.
Horario de operación del servicio:	Servicio diurno de 5:00 hrs a 23:00 hrs- Servicio nocturno de 23:00 hrs a 5:00 hrs



Fuente: <http://www.fimevic.df.gob.mx/metrobus/presentacion/presentacion.ppt#261>

5.4. Implementación de la política pública de transporte.

Enero del 2005 fue la fecha importante del comienzo de las obras de construcción del corredor estratégico de transporte público Metrobús, a cargo del Fideicomiso para el Mejoramiento de las Vías de Comunicación con casi 300 millones de pesos.

El GDF y el Organismo Descentralizado Metrobús, comenzaron los lineamientos de acción. Si bien, ya se dijo que CISA contaba con la preferencia de operación en el sistema, el gobierno no podía quedar completamente fuera. El trato fue el siguiente según la operación del mismo, a CISA se le ofreció que contaría con un 75% de la demanda del sistema, mientras tanto el otro 25% se cubriría con la colaboración de la Red de Transporte Público RTP.

La Red de Transporte Público (RTP) adquiere mediante concurso público con la empresa de SCANIA 20 autobuses, mientras que por su lado, la empresa CISA, se hace poseedora de una amplia red de autobuses de la empresa VOLVO por medio del apoyo financiero que le otorga el GDF a través del Programa Sustitución de Autobuses. Por medio de éstas acciones, se logra sacar de circulación 260 microbuses y 90 autobuses, lo cual significó una reducción de gases efecto invernadero importante para el medio ambiente en la capital.

El 9 de marzo se publica en la Gaceta Oficial del GDF mediante un decreto firmado por el Jefe de Gobierno, la creación del organismo descentralizado Metrobús entrando en vigor un día después para el control y supervisión de la operación del sistema, contando con un sistema automatizado de regulación y geoposicionamiento vía satélite de cada unidad articulada.

El 19 de junio del mismo año se inaugura el Corredor Metrobús, con algunas dificultades subsecuentes a su apertura y la falta de organización en algunas áreas estratégicas de operación, tales como, el pago del uso del servicio.

El servicio de Metrobús fue gratuito por casi un mes consecutivo después de su apertura, lo cual ocasionó el día de su inauguración y funcionamiento un enorme caos, gente que necesitaba trasladarse a sus destinos de trabajo y hogar, y aquellos que solamente apoyaban la apertura de éste sistema, ocasionaron que el primer día, incluso, la primera semana fuera de adaptación y reestructuración de nuevas políticas para el mejoramiento del mismo. Dentro de éstas nuevas políticas el 8 de julio se pusieron a la venta los primeros boletos “*unviaje*” (con valor de \$3.50 pesos) debido a las pérdidas de casi un mes del servicio sin cobro y al retraso que había sufrido el sistema de recaudo por las pruebas en tarjetas, validadores y maquinas ya instaladas en las estaciones.

Fueron casi 3 meses de proceso en los que el sistema de recaudo integró un pago mixto, es decir, algunos usuarios pagaban con tarjeta y otros con boletos, para el acceso al servicio. Los boletos se podían adquirir en taquillas ubicadas fuera de las estaciones, y las

tarjetas con un costo inicial de \$8.00 pesos solamente por el plástico más la recarga mínima de un viaje (\$3.50) un total de \$11.50 como mínimo en la compra por primera vez en las máquinas expendedoras dentro de cada estación. (Ver Anexo 9)

La empresa encargada en proporcionar el apoyo en el área de recaudo, es decir máquinas recargadoras, tarjetas de prepago y torniquetes de acceso y salida, es *Imbursa*, según el GDF debido a su experiencia en cobro automatizado en otros sistemas similares en el país, por otra parte la empresa encargada de soporte técnico a torniquetes y validadores (es decir sistemas de descuento) es la empresa *Ascom*.

Una vez en marcha el sistema Metrobús, y controladas las estrategias en el sistema de recaudo, se incrementó la flota vehicular original de 80 a 97 unidades articuladas de gran capacidad, en el primer mes después de la inauguración, con el fin de mejorar la oferta y disponibilidad de espacios en más de 15% con respecto al proyecto de operación. Para el control y supervisión de la operación, cada autobús cuenta con un sistema automatizado de regulación y geoposicionamiento vía satélite que permite ir controlando y monitoreando a cada unidad.

Metrobús además de ser pionero en brindar un servicio público con alta tecnología y eficiente planeación, con accesibilidad a personas discapacitadas, facilitando en estaciones el acceso y descenso por medio de rampas y garitas especiales, y contar con espacios designados para sillas de ruedas al interior de los autobuses; ha contribuido a reducir en el 33% el tiempo de traslado de sus pasajeros con respecto a lo que invertían antes de su operación y con el sistema anterior, ello significa un ahorro cercano a 12 millones de horas hombre al año.

5.5. Beneficios⁹⁴

El sistema de transporte público Metrobús ha sido el resultado de un eje de acciones rectoras de políticas de transporte y medio ambiente del Gobierno de la Ciudad de México, organizaciones mundiales tales como el Banco Mundial y de investigación como el Centro de Transporte Sustentable, por mencionar algunas.

Reconociendo el carácter prioritario de los Sistemas Integrados de transporte BRT, Metrobús ha logrado consolidar una posición ante la visión global, ya no solamente como un sistema pionero en el tema de sistemas integrados, ahora se establece a nivel de países latinoamericanos tales como Colombia y Brasil, por los beneficios y resultados que ha aportado a la sociedad mexicana.

Beneficios como usuario:

Como usuarios del transporte público, la población de la Ciudad de México siempre había estado insatisfecha con el funcionamiento de este servicio (excluyendo el sistema de transporte Metro). El interés primordial de los usuarios de transporte público⁹⁵ es simplemente la eficiencia de éste medio. Con la implementación y puesta en marcha del sistema Metrobús, no solamente cumplió con la necesidad demandada, sino que además, amplió las expectativas de los usuarios:

- Metrobús disminuyó los tiempos de recorrido. El tiempo estimado de recorrido en el tramo Indios Verdes – Dr. Gálvez es actualmente de 1 hora 15 minutos, cuando antes se acercaba a las 2 horas 30 minutos.
- Los traslados en este sistema cuentan con mayor confort y seguridad.

⁹⁴ Cfr. Información del Fideicomiso del GDF para la construcción de Metrobús [on line], <http://www.fimevic.df.gob.mx/metrobus/beneficios.htm>.

⁹⁵ Según encuestas realizadas por Metrópoli 2025. Véase sitio web: http://www.metropoli.org.mx/htm/areas/0/transporte_prueba.pdf

- La disminución del uso del automóvil, se ve reflejado en el ágil tránsito o “menos tráfico”.
- La mejora en la imagen urbana y calidad de vida, fue el mayor impacto.

Beneficios para el Gobierno:

Por su parte el Gobierno o dependencias de gobierno, siempre han sido criticadas y calificadas como culpables en el mal funcionamiento o administración de los servicios públicos.

La importancia de éste sistema, además de lo ya mencionado constantemente como la adaptación de sistemas integrados de transporte y estrategias de medio ambiente, es la adaptación de una política local que permitió, en plazos razonables, la reordenación del sistema de transporte público de pasajeros actual y la incorporación de nuevas formas de gestión, desarrollando a su vez las directrices de cooperación, estructura técnica y financiamiento del sistema, estableciendo el panorama para las condiciones necesarias para políticas de movilidad y desarrollo urbano. Dentro de los beneficios para el gobierno, se encuentran:

- El crecimiento de una mayor eficiencia y control del transporte público.
- Una mínima inversión (comparada con otras alternativas tales como metro, trolebús o tren ligero) para la implementación de un corredor estratégico y posible ampliación del mismo en la Ciudad de México y zonas conurbadas.
- Control, desarrollo y especialización de un servicio de transporte sustentable.
- Mejora en el impulso de nuevas tecnologías y alternativas de combustible.
- Mejora en la relación con los concesionarios por medio de mecanismos participativos.
- Aumento en la seguridad vial y reducción de accidentes.

Beneficios para los nuevos concesionarios:

Sus beneficios van dirigidos a la cooperación y participación de los mismos como un grupo organizado de carácter empresarial:

- Evolución a un esquema empresarial, que reconoce compromisos y a su vez cumple obligaciones.
- Cambio hacia un negocio más ordenado, competitivo y rentable que coadyuva a promover la profesionalización del servicio y su eficiencia.
- Mayores garantías jurídicas y financieras.
- Mejores condiciones laborales para conductores y mecánicos de garantía de ingresos.
- Eliminación de los parámetros de ineficiencias en el servicio.
- Certidumbre de oferta y situación de empleo durante el periodo contractual.
- Seguridad en el empleo, mejores condiciones de trabajo y nivel de vida para los trabajadores.

Beneficios ambientales:

Este sistema fomenta una mayor convivencia social y mejor calidad de vida para los que habitan y transitan por la ciudad. El uso de tecnologías que disminuyen los niveles de contaminantes, la reducción en los tiempos y números de viajes, son beneficios no solamente directos a la salud de la sociedad, sino a nivel ambiental. Con la disminución del número de vehículos que circulaban en la Av. Insurgentes y la maximización en el uso de la flota de autobuses, cada año se ha dejado de emitir en la atmósfera:

- 73,046 toneladas de bióxido de carbono,
- 1466 toneladas de monóxido de carbono,
- 35 toneladas de óxidos de nitrógeno,
- 4 toneladas de partículas suspendidas PM₁₀

5.6. Metrobús en la actualidad, una adaptación real del sistema BRT.

A casi más de dos años de la inauguración y éxito de Metrobús como sistema integrado de transporte público, la nueva administración del GDF, a cargo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Marcelo Ebrard Casaubon y del Director General de Metrobús, Guillermo Calderón; han decidido ampliar el servicio de éste sistema y crear nuevos corredores estratégicos con el fin de ampliar este servicio y mejorar la imagen urbana e impacto ambiental en la capital.

El existo de Metrobús, ha sido cuestionado desde su planeación como proyecto, hasta la actualidad como sistema. A pesar de los tropiezos y problemas que se han presentado durante su crecimiento y evolución, tales como el sistema de recaudo, problemas para la recarga y comprar de tarjetas en las maquinas expendedoras, escasa circulación de autobuses en estaciones específicas en “horas pico”, entre los más sobresalientes, existe sin duda el impacto del mejoramiento de las condiciones del servicio.

El gobierno de la ciudad actualmente ha mostrado interés institucional para pactar acuerdos en un ambiente de pluralidad política, colocándose a la vanguardia en nuevas estrategias de transporte planeadas hacia un nuevo orden urbano acorde a las necesidades de la modernidad y el crecimiento de la población, con el fin de fomentar condiciones de vida favorables para la sociedad y promoviendo desaparecer desigualdades socio - económicas.

Existen actualmente dos proyectos en marcha para ampliar el corredor estratégico Metrobús. El primero es la ampliación de la línea ya existente, Indios Verdes- Dr. Gálvez, continuar al sur de la Av. Insurgentes, en donde se integrarán diez estaciones más siendo el destino final la estación El Caminero en la salida a la carretera México – Cuernavaca.

Las características generales de éste proyecto son:

- Una longitud de 8.5 kilómetros. (agregado al ya existente con 28.2 km)
- Satisfacer a 50 mil pasajeros al día
- Integración de 10 terminales, contando Dr. Gálvez ya existente y en obras de reconstrucción. En esta estación se realizara el cambio o “trasbordo” de unidades para continuar el recorrido hacia el sur.

La imagen de las estaciones siempre habían estado a cargo de los investigadores de CTS; la novedad en esta ampliación del sistema es la colaboración de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en el diseño arquitectónico de la estación ubicada frente a Ciudad Universitaria y que llevará el mismo nombre.

- Se eliminarán 100 unidades de microbuses y 16 de autobuses, reduciendo así el gas efecto invernadero (GEI) en casi 10 mil toneladas al año.
- Se integraran 26 Autobuses articulados.
- La reducción del tiempo de recorrido (solo en el nuevo tramo) disminuirá el 38% de tiempo, de más de 45 minutos actuales a 25 minutos con Metrobús.
- Se reducirá los accidentes viales y problemáticas de las vías en eje 10, San Fernando y, Monumento a El Caminero. (Véase Anexo 10)

Las medidas que tomó GDF y las autoridades correspondientes de la Delegación Tlalpan, estuvieron encaminadas en reordenar e integrar a los concesionarios de microbuses a la nueva empresa CISA, es por ello que cancelaron y reordenaron Rutas que transitaban en específicos tamos de Insurgentes. Claro es el caso de la ruta con destino a San Ángel, que provenía de La Joya y pertenecía a Ruta 2 que se canceló. Así bien, rutas que llegaban a San Ángel, tales como Villa Coapa, Torres de Hiapulco y Ejidos, se reordenaron para que su destino ahora fuese el Metro Universidad.

A diferencia del resto de las estaciones del corredor Metrobús, la estación CU, ubicada en el perímetro más comunicado por el acceso de salidas y entradas y del mismo circuito universitario (frente a la escuela de Trabajo Social), fue diseñada por arquitectos

universitarios encabezados por Felipe Leal. La UNAM por su parte, reacondicionó su sistema de transporte interno *PumaBús* para poder ofrecer el servicio de traslado gratuito que siempre ha ofrecido a los estudiantes, docentes o visitantes en Ciudad Universitaria.⁹⁶

El nuevo tramo del Metrobús, se inauguró el 19 de marzo del 2008, beneficiando a más de 320 mil personas al día, con la inauguración el precio del sistema cambio, de \$3.50 pesos a \$4.50. A diferencia del anterior, éste nuevo tramo cuenta con infraestructura específica de la zona geográfica y demanda ciudadana. El acceso a las estaciones puede ser por medio de escalera, rampas y/o la próxima adaptación de elevadores (con uso exclusivo para personas de la tercera edad y de capacidades diferentes) según la estación. También ofrece un servicio nuevo de sanitarios, así como la atención a usuarios ubicada en estaciones estratégicas. Se adquirieron nuevos autobuses, que por su color rojo se distinguen de los modelos anteriores del sistema. Véase Anexo 11

Por otro lado el proceso de implementación de la línea 2 de Metrobús en el Eje 4 Sur, comenzó sus negociaciones a principios del año 2007, con transportistas de la zona. Se tiene planeado que la nueva línea MB circulara sobre la vía Tacubaya (CETRAM) a la calzada Ignacio Zaragoza (CETRAM Tepalcates).

Este nuevo lineamiento de la política de transporte que comenzó en el 2005 con el primer corredor Metrobús, ha sido escenario de conflictos de intereses por parte de los concesionarios de las Rutas pertinentes a ese ramal.

Tras protestas, manifestaciones y plantones, el GDF y autoridades correspondientes el organismo descentralizado Metrobús, han tenido que suspender en algunas ocasiones las obras de construcción del nuevo corredor ya que concesionarios de las tres principales rutas del Eje 4 Sur, 27, 49 y 78, junto con el servicio Trolebús no se han podido poner de acuerdo y firmar las negociaciones con autoridades correspondientes.⁹⁷

⁹⁶ Rosa Ma., Chavarría y Gustavo, Ayala, “Las nuevas rutas del PumaBús se enlazan ya con el transporte público”. Gaceta UNAM, p. 6.

⁹⁷ Laura, Gómez et. al., “El proyecto Metrobús en el Eje 4 Sur no se cancelará: Ebrard”, La Jornada. [online], <http://www.jornada.unam.mx/2007/02/28/index.php?section=capital&article=039n1cap>.

El proyecto de Eje 4 Sur, contempla 18.9 Kilómetros de longitud, con conexión a 7 líneas de Metro (la línea 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9), lo cual estará conectando al oriente y el poniente de la ciudad y solucionando así problemáticas viales en importantes Delegaciones tales como: Iztapalapa, Iztacalco, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo.

Esta nueva línea se planea conectarla con la ya existente en Insurgentes, administrada bajo los mismos términos del actual sistema. Tendrá un carril semiconfinado en contrasentido, reducirá los tiempos en dicho recorrido, adquirirá Autobuses articulados nuevos, con prepago por medio de tarjeta inteligente, mejorando la imagen urbana de la zona, y favoreciendo el tránsito en los cruces de: Av. Revolución, Av. Cuauhtémoc, Plutarco Elías Calles, Cto. Río Churubusco, Rojo Gómez, Av. Insurgentes, Clzd. Tlalpan, Coyuya, Canal de Churubusco y Canal de San Juan.⁹⁸

Ambos proyectos, uno como ampliación de un corredor ya existente, y por otro lado, la ampliación de este sistema como tal con un nuevo corredor, dan a conocer los resultados de lo que se planeó como un *sistema integral de transporte*.

El objetivo del Metrobús en la ciudad, no es acaparar el servicio público de transporte, es comenzar a reorganizar el servicio en un sistema alternativo, que vincule a todos los actores relacionados con el tema en la actualidad, tales como el metro, tren ligero y hasta un proyecto nuevo como el tren suburbano en el Estado de México.

Metrobús como política pública de transporte, refleja esa relación e interacción de instituciones e intereses que formulan un consenso para llevar a la sociedad un servicio que mejora los aspectos en la calidad de vida de la población. Además, ha enfrentado retos de vanguardia, modernidad y cambio en el servicio de transporte público de una sociedad múltiple.

Con estos dos proyectos, Metrobús Insurgentes, y proyecto Metrobús eje 4, se estaría conectando por un sistema de transporte integrado, los cuatro puntos de la ciudad de México. De sur – norte (por Av. Insurgentes) y de poniente – oriente (por eje 4).

⁹⁸ Véase. <http://www.metrobus.df.gob.mx/Eje%204%20Sur%20Web.pdf>.

CONCLUSIÓN

Existen dos fuerzas principales que están definiendo el futuro de la vida urbana y el transporte masivo en el siglo XXI: por un lado el crecimiento continuo de la población en el mundo en especial los países en vías de desarrollo como el nuestro, y en segundo lugar el reordenamiento y reestructuración de nuevas estrategias para brindar servicios públicos básicos a las sociedades.

En la actualidad en la ciudad de México, el aumento de la congestión de tráfico, mayor contaminación del aire, pérdidas de miles de millones de pesos en productividad, y una disminución sustancial de la calidad de vida para los residentes de este centros urbano, son los mayores retos del gobierno ha solucionar.

La importancia del transporte, llámese público o privado, es que de él depende la movilidad de la población. Éste medio permite a la sociedad acceder a los mercados de bienes y servicios y constituye el eje central del acceso al mercado urbano (entiéndase trabajo, vivienda u otros destinos).

La movilidad y el transporte prometen ser uno de los temas económicos y ambientales más importantes y urgentes por atender en este siglo, ambos temas en el presente de la ciudad de México, están asociados a patrones de deterioro social que perjudican la salud de las personas, el medio ambiente y sobre todo no satisfacen su objetivo de acción, brindar un buen servicio a la excesiva demanda de la población capitalina.

Éste trabajo destaca la importancia de fomentar ciudades más amables hacia y para la sociedad, es decir, ciudades que contribuyan con la mejoría en la calidad y eficiencia de la movilidad por medio de sistemas integrales de transporte público masivo.

El servicio de transporte público en ésta investigación, es un sistema que requiere de estudio, innovación e intercambio constante de información entre los diferentes actores involucrados. Las ciudades urbanas de los países en *vías* de desarrollo, tienen la gran

ventaja de aprender de las soluciones implementadas en otras ciudades alrededor del mundo y por ello, cuentan actualmente con un mayor apoyo internacional de organizaciones tales como el Banco Mundial, para fomentar la calidad de vida de la sociedad; en otras palabras, a través del *benchmarking* (o punto de referencia) tiene la oportunidad de obtener mejores resultados es sus políticas de acción.

Dentro de las reflexiones que surgieron en ésta investigación, se encuentra una primera la cual radica en la necesidad de recuperar la idea del uso del transporte público, es decir, disminuir el uso del automóvil, y dejar de pensar que éste es un objeto de lujo y rapidez vehicular, por lo contrario, ver el verdadero problema que ocasiona el uso constante de este medio, saber que somos partícipes y no víctimas del constante tráfico vial, abandonar el prejuicio de que el sistema público es para las personas de *bajos recursos económicos* y que por lo contrario el resto de la población con *más dinero* se trasladan en sus automóviles cómodamente sin importar el daño social que esto genera. Por esta y otras razones, se necesita incentivar el uso del transporte, pero a su vez, acondicionarlo a los retos y necesidades de movilidad actual, hacer de él un servicio sustentable, seguro, eficiente, rápido, limpio y cómodo que motive a todos los sectores sociales en hacer uso preferencial para su movilidad.

Otra de las reflexiones que surgieron en esta investigación es que el transporte público de pasajeros en las ciudades de México debe ser una prioridad en las políticas públicas urbanas. El Estado mexicano, en sus tres ámbitos de gobierno (federal, local y municipal), no puede seguir manteniéndose al margen de los problemas que se han creado a partir del crecimiento desproporcionado de la población y una mala organización de los servicios que además corren el riesgo de agravarse y amenazan las vías de gobernabilidad, el desarrollo sustentable y la competitividad de nuestras grandes ciudades.

México está pagando una onerosa factura directamente asociada a la *falta* de políticas públicas integrales, participativas y de largo plazo para mejorar el transporte público y la movilidad urbana de las personas, esto debido a un pasado decadente de políticas y

planeación urbana. Esto se ha visto reflejado en los inmensos costos ambientales que entre sus más visibles causas se encuentra la alteración generalizada del clima, o por otro lado, los cientos de vidas humanas que se pierden en accidentes automovilísticos, o bien, en los millones de horas-persona perdidas en embotellamientos urbanos, o el más claro ejemplo, el padecimiento de estrés de la sociedad al hacer uso de cualquier medio de transporte para su movilidad. Con lo anterior, no afirmamos que el gobierno mexicano, y en particular el del Distrito Federal, se encuentren atascados y ahogados en sus problemas, por lo contrario, han tenido la capacidad de ver más allá de sus posibilidades y adecuarse a estrategias y negociaciones adecuadas para el combate de un servicio de transporte público ineficiente.

Lo que refiere al Gobierno de la Ciudad de México (GDF), es de gran importancia resaltar que a pesar de los reclamos y dudas políticas, ha sido partícipe y coadyuvador en impulsar el desarrollo urbano de la ciudad de México, llámese mejoramiento vial, así como favoreciendo políticas de movilidad similares a las de los países desarrollados, pero sobre todo, acondicionando estas a la realidad y contexto de la sociedad capitalina. Este plan de trabajo fomentado desde la administración de Andrés Manuel López Obrador como Jefe de Gobierno (2000-2005), si bien ha tenido errores y debilidades tales como una carencia de planeación en sus obras viales, está intentando cumplir con los retos urbanos del siglo XXI en materia de movilidad vial.

Las medidas ejecutadas mediante el Plan Integral de Transporte y Validad en el Distrito Federal (2001-2006) y que han sido adoptadas, debido a su magna importancia por la administración actual (Marcelo Ebrard, Jefe de Gobierno del Distrito Federal), han tratado de combatir la problemática principal en el servicio de transporte público, la falta de calidad, las desigualdades sociales y la pérdida de horas/hombre en el uso del mismo.

Es necesario destacar que dentro de los lineamientos de acción y estrategias en dicho Plan Integral, resaltan los siguientes: la construcción de corredores estratégicos de transporte público, la construcción de corredores turísticos y culturales, la construcción de segundos pisos y puentes vehiculares, así como la construcción de distribuidores viales,

adecuaciones de intersecciones vehiculares y construcción de ciclopistas. Esto con el fin de llegar al punto crucial de nuestra investigación, la construcción de corredores estratégicos de transporte público en la ciudad de México.

A lo largo de la investigación de este trabajo, se ha mencionado constantemente que las instituciones públicas creadas por los gobiernos modernos, cumplen con la función de hacer que la sociedad prospere, y así, asegura la existencia del desarrollo del propio Estado. Si bien es cierto, que la generación, prestación, regulación y dirección de los servicios públicos ha dependido directamente de la administración pública de los gobiernos, hay varias estrategias modernas y acordes a la evolución de las sociedades y propias de los estados modernos, que defienden el apoyo de otros sectores para así no hinchar las actividades y problema gubernamentales. Concesionar y subsidiar los servicios públicos, formó parte de un sistema patriarcal del Estado, durante muchos años preponderó la estrategia de ayudar financieramente a los servicios públicos, en este caso el de transporte, mantuvo estancada las posibilidades de crecimiento, desarrollo y reestructuración del sistema. Actualmente se plantea la estrategia de crecimiento y desarrollo urbano, social que fomenta la participación de instituciones internacionales, bajo la regulación del gobierno, por supuesto, para fomentar resultados cooperativamente.

Con esta idea de gobiernos modernos y participación de otros sectores en los asuntos de la sociedad, se pretende resaltar la existencia de este estudio de políticas públicas abordado durante ésta investigación, en donde se observa la apertura de espacios públicos y una consecuente participación social y corresponsabilidad ciudadana, llámese acuerdos, creación de nuevas empresas, oportunidad de interactuar con los diferentes públicos, etc. Esta idea anterior se refiere a la adaptación de un innovador sistema integral de transporte, llamado BRT que fundamentó las bases del sistema de transporte Metrobús de la ciudad de México y que actualmente ha intentado mantenerse en los proyectos de mejoramiento de transporte de la gran metrópoli.

Metrobús (MB), ha tratado desde su mismo nombre, ser aceptado por la sociedad mexicana. Un pequeño análisis a éste, permite afirmar que incluso el nombre del sistema

fue muy bien pensado y acertado para que en él se identificara la población capitalina; el sistema Metro como tal, es un sistema que ha respondido a las necesidades de la sociedad mexicana y que por ello el incluir esta nomenclatura *metro* contempla su aceptación en la sociedad.

Por otro lado el crear un Centro de Estudio dirigido a la planeación del mismo sistema, otorgó profesionalización y participación social en el servicio, nos referimos al Centro de Transporte Sustentable de México (CTS), una asociación civil independiente, que ha sabido fomentar el esfuerzo y colaboración entre el gobierno, la comunidad empresarial, la académica y la sociedad civil para combatir el problema de movilidad urbana, basando su información en estudios sociales nacionales e internacionales.

El MB ataca la idea de una ciudad y servicios centralizados, por lo contrario, impulsa el proceso de crecimiento sustentable del transporte, tomando en cuenta que las zonas conurbanas son igual de importantes que la metrópoli, plantea un sistema integral de la ciudad debido a lo que ya mencionamos anteriormente referente a su flexibilidad de adaptar su sistema e infraestructura en diferentes zonas urbanas, reduce el recorrido-viaje (de la Av. Insurgentes) y ofrece un servicio diferente al tradicional que se caracteriza por la competencia de pasajeros, inseguridad para el usuario-ciudadano e informalidad en el trato.

El paradigma BRT y la realidad en sí de Metrobús, resuelven las hipótesis planteadas en ésta investigación. Por un lado se determina que el sistema BRT no solamente fue (es) un sistema innovador de transporte público en la ciudad de México, es un mecanismo que se adapta a la realidad de ésta, incorporando la participación de diferentes sectores de la sociedad, así como el público, el privado, y el civil, dando pie al terreno de consenso y negociación apto para implementar políticas pública.

Así bien BRT, ha formado parte de una estrategia de política pública de transporte en el Distrito Federal que pretende la adaptación social de los capitalinos por lo que ha

planeado formar parte de un sistema integral de autobuses de alta capacidad a lo largo de la ciudad de México e incluso en un proyecto incluyente con el estado de México.

MB refleja desde su proyecto, diseño e implementación lo que hemos venido abordando a lo largo de esta investigación, el intento de formulación de respuestas del GDF mediante la vía de políticas públicas adaptadas en otros países y acondicionadas a la realidad de la sociedad mexicana.

BRT en MB forman parte de un esfuerzo de unión, arreglos institucionales y consenso entre los actores involucrados en éste proyecto innovador de transporte público de pasajeros.

EPÍLOGO

Ésta investigación se ha acotado a un escenario de planeación e implementación del proyecto de Metrobús que va aproximadamente desde finales de año 2004 y principios del 2005 hasta la implementación y puesta en marcha del sistema MB y sus primer año en el 2006.

Éste sistema integral de transporte público implementado en la Av. de los Insurgentes, fue el principio de lo que sería una red de autobuses de alta capacidad en la Ciudad de México.

Actualmente (año 2009) el proyecto de MB a sus casi tres años de funcionamiento ha sufrido varios cambios.

La primera línea o Ruta 1 en la Av. Insurgentes inició el futuro de la primera red de corredores en la Ciudad de México. Con dos estaciones matrices una en Indios Verdes y otra en San Ángel, se complementó con otras 34 estaciones, dando un total de 36 estaciones de rápido abordaje que conectan a pasajeros con siete estaciones del metro. Cuenta con casi 25 kilómetros de recorrido que permite la comunicación entre el extremo norte y sur de la ciudad.

La ampliación de esta línea 1 comienza en año 2007 y puesta en marcha a principios del 2008. El sistema de operación se adapta a lo estipulado anteriormente, es decir, la negociación con los concesionarios de microbuses y rutas del tramo a renovar involucrándolos a la integración o creación de una nueva empresa con fines de ofrecer mejora en su sistema de integración e incorporación en el manejo de la operación de las nuevas unidades Metrobús.

Se crearon 10 estaciones más a esta primer línea 1, incluyendo la remodelación de la ya existente como Dr. Gálvez, con fines de transbordo. Con una longitud de 8.5 kilómetros

sumados a los casi 25 kilómetros del corredor actual, se redujo el tiempo de traslado de 45 minutos a 25 con el uso de Metrobús.¹

Con esta adaptación de un nuevo proyecto, se llevaron a cabo también nuevas estrategias para el sistema en sí, tales como cambio de imagen de las unidades (articulados) y nuevo diseño de la tarjeta inteligente recargable de acceso al sistema. Así también en ese mismo año se comenzó la modernización de las estaciones. Todas estas acciones se llevaron a cabo con un panorama más certero debido al margen de retroalimentación obtenido con los casi tres años de experiencia en el campo, todo esto con fines de solucionar aquellas fallas presentadas durante este periodo donde las más destacadas fueron los accidentes en las estaciones por falta de visibilidad, choques de particulares con el sistema y/o confusión de las tarjetas recargables.

Ruta 2, Eje 4 Sur.

La línea de acción y negociación han sido la misma para cada corredor, en este caso las rutas de servicios de microbuses que comprendían el Eje 4 sur, también se vieron involucradas en participar en este sistema, transportistas concesionados de las rutas 27, 49, 78 y 53, entre las más destacadas de las casi 13 rutas que existían, se constituyeron en sociedades mercantiles, así como la Red de Transporte de Pasajeros (RTP) y el Grupo Metropolitano de Transporte.

Así como se presentó anteriormente en ésta investigación, referente a la estructura institucional de este sistema, el Gobierno del D.F. y los concesionarios de las Rutas que circulaban en el tramo que va desde Tepalcates a Tacubaya, lograron conciliar acuerdos que beneficiaron a ambas partes, por ello se consolidó la empresa Corredor Tepalcates Tacubaya SA de CV (CTTSA), encargada de la operación del sistema con un parque vehicular de casi 75 autobuses articulados que presta el servicio actualmente en la Ruta 2 de MB.

¹ Cfr. [on line], <http://www.metrobus.df.gob.mx/AmpliacionInsurgentes.pdf>

Esta obra inició su construcción en septiembre de 2007 con el propósito de privilegiar el transporte colectivo.

De Tacubaya a Tepalcates con 20 kilómetros y 36 estaciones, cruza con cinco delegaciones tales como Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc, Benito Juárez, Iztapalapa e Iztacalco y conecta su servicio con líneas del metro tales como 1,2,3,4,7,8 y 9, a su vez con la estación de Metrobús Nuevo León.

El Gobierno del Distrito Federal, bajo la representación del Jefe de Gobierno Marcelo Ebrard, inauguró la operación de la Línea 2 del Metrobús el pasado 12 de diciembre del 2008.

La Línea 2 del Metrobús cuenta con 17 baños en igual número de estaciones, accesos para personas con alguna discapacidad, los autobuses responden a la tecnología de punta más estricta con especificación Euro4 y sobre todo ha resaltado la importancia de este medio de transporte en la reducción de contaminación, tiempos de traslado y cambio fisonómico de la inseguridad en la zona Tepalcates.

Este servicio de transporte público de pasajeros ahorrará alrededor de una hora 1 hora y 5 minutos por viaje entre las bases de Tacubaya a Tepalcates.

GLOSARIO^I

AREA METROPOLITANA.

Este término se refiere al centro de la ciudad con una inmensa zona poblacional y a las comunidades adyacentes a esta (o suburbios) que tienen un alto nivel económico y social de integración.

CIUDAD.

El significado de Ciudad en mencionada enciclopedia menciona que ciudad significa una concertación de gente en un área geográfica quienes se soportan a ellos mismos por las actividades económicas de la misma. // Ciudad puede ser definida como una comunidad donde sus miembros viven en proximidad y bajo una forma de gobierno.

MEGACIUDAD.

Es la definición más común para hablar del tamaño de la población en una ciudad determinada. Para Janice Perlman (1970), usa este término para referirse al gran fenómeno de aglomeración en las áreas urbanas.// Dependiendo de la los centros urbanos, se determina una megaciudad aquellas que contienen un sobre población de 5, 8 o 10 millones de habitantes.// Para Gustavo Garza, "mega-ciudad", es una expresión que enfoca de manera exagerada en el crecimiento demográfico y espacial de las ciudades. El término "mega-ciudad" es estrictamente cuantitativo, proponiendo que las aglomeraciones urbanas en el "Tercer Mundo" se caracterizan principalmente (o incluso solamente) por su número de habitantes.

PLANEACIO URBANA.

Se refiere al proceso de prever alternativas reales para áreas urbanas, con una determinada fijación de los objetivos a conseguir. Es la formulación de estrategias de implementación para buscar alternativas en el futuro.

^I Traducción propia: Roger W., Caves, "Encyclopedia of the City", Routledge Ed. New York 2005. 564p.
Ver: <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol>

SUBURBIO.

Es el término que generalmente se refiere las zonas exteriores al distrito o ciudad, pero que son importantes por ciertas actividades en común entre ellas. // En el caso de Estados Unidos, los suburbios modernos deben tener su propia jurisdicción política, en algunas otras ciudades los suburbios están administrados por ellos mismos.

URBANIZACIÓN.

Es del proceso de convertirse urbano. Urbanización en el plano actual habla de un desarrollo de crecimiento enorme y rápido en las ciudades.

ZONA METROPOLITANA.

Conjunto de dos o más municipios en donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades, rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de interacción socioeconómica; se incluyen, además, aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbanas. // Adicionalmente, se definen como zonas metropolitanas todos aquellos municipios que tienen una ciudad de un millón o más habitantes, así como aquellos con ciudades de 250 mil o más habitantes. Glosario del II Censo de población y vivienda 2005 (INEGI).

FUENTES.

BIBLIOGRÁFICAS:

AGUILAR Villanueva, Luis F. (compilador), **Problemas Públicos y Agenda de Gobierno**, Miguel Ángel Porrúa Editores, México, 1995(a).

----- (compilador), **Estudio Introductorio. El Estudio de las Políticas Públicas**, Miguel Ángel Porrúa Ed., México, 2000(b).

-----, **La Implementación de las Políticas**, Antología Política Pública, 4ª antología, Miguel Ángel Porrúa Ed., México, 2000(c).

-----, **La Hechura de las Políticas Públicas**, Antología Política Pública, Miguel Ángel Porrúa Ed., México, 2000(d).

CAVES, Roger W. **Encyclopedia of the City**, Routledge Ed., New York, 2005.

FERNANDEZ, Ruiz Jorge, **Derecho Administrativo: servicios públicos**, Miguel Ángel Porrúa Ed. México, 1995.

GARZA, Villareal Gustavo, (coordinador), **La Ciudad de México en el fin del segundo milenio**, El Colegio de México y el Gobierno de Distrito Federal, México, 2000(a).

-----, **La urbanización de México en el siglo XX**, El Colegio de México, México 2003(b).

GIANDOMENICO, Majone, **Evidencia, Argumentación y Persuasión en la formulación de Políticas**, FCE-CNCPAP, México, 1997.

GUERRERO, Omar, **Teoría Administrativa del Estado**, Textos Universitarios en Ciencias Sociales. Oxford Ed. UNAM, México 2000.

LAHERA, Parada Eugenio, **Introducción a las Políticas Públicas**, Fondo de Cultura Económica, 1ª Ed. México 2002.

LASSWELL, Harold D., **El futuro de la Ciencia Política**, Editorial Tecnos, Madrid, 1963.

LEON y Ramírez, Juan Carlos y MORA, Velázquez Salvador (coord.), **Ciudadanía, democracia y políticas públicas**, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. 1ª Ed. México 2006.

LINDBLOM, Charles E., **El Proceso de elaboración de Políticas Públicas**, Ministerio para las Administraciones Públicas (MAP), Madrid, 1991.

LIN Jan y MELE Christopher, **The Urban Sociology, Readers**, Urban Reader Series, Routledge Ed., New York 2005.

NAVARRO, Benítez Bernardo, **Crisis y movimiento urbano popular en el Valle de México**, División de Ciencia y Artes para el Diseño, Departamento de Teoría y Análisis, UAM-Xochimilco, 1ª Ed., México, 1990(a).

-----, **Gestión del transporte público de la Ciudad de México**, Diseño de estructura, UAM-Xochimilco, México, 1995(b).

PETERS, B. Guy, **American Public Policy: Promise and Performance**, Seven Bridges Press, LLC., Nueva York, 1999.

POPPER, R. Karl, **La sociedad abierta y sus enemigos**, Colección Surcos, Editorial Paídos, 1ª Ed. 1994

SCHMIDT, Samuel, México: **La nueva gobernabilidad: una reflexión para tiempos de turbulencia**, Cuadernos de Metapolítica. Anzuelo-CEPCOM Editorial, México 2005.

SCHTEINGART, Martha y D'ANDREA, Luciano, (compiladores), **Servicios urbanos y problemática ambiental**, Centro de Estudios Demográficos y Desarrollo Urbano, COLMEX, México, 2001.

SHELLER, Mimi y URRY, Jonh, **Mobile Techonologies of the City**, Routledge Ed. New York, 2006.

UVALLE, Berrones Ricardo, **Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en las Sociedades Contemporáneas**, Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. Chimal Ed. Toluca. México. 1997.

HEMEROGRAFICAS:

AGUILAR, Villanueva Luís F., *“Recepción y desarrollo de la disciplina de Políticas Públicas en México”*. Revista de Sociología, Año 19, Num., 54, División de Ciencias Sociales y Humanidades y Departamento de Sociología, UAM Xochimilco y UAM Azcapotzalco, México enero-abril 2004(d).

BARDACH, Eugene, *“Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas”*, en AGUILAR, Villanueva, Luis, *Antología de Políticas Públicas*, Vol. 3., Miguel Ángel Porrúa Editores, México, 1993.

CALDERON, Ortiz Gilberto, *“Una introducción al pensamiento sobre las políticas públicas”*, Revista Gestión y Estrategia, Num., 11 y 12., Departamento de Administración, UAM Azcapotzalco, México, 1997.

CHAVARRIA Rosa Ma. y AYALA, Gustavo. *“Las nuevas rutas del PumaBús se enlazan ya con el transporte público”*, Gaceta UNAM, México, 24 de marzo del 2008.

CENTRO de Transporte Sustentable (CTS), *“Metrobús, bienvenidos a bordo: Movilidad Amable”*. Revista Año 1. No. 1., México, septiembre 2005.

CENTER for Sustainable Transport in México (CTS) and EMBARQ. *“Metrobús, Welcome aboard”*. Sitio Web: <http://www.embarq.wri.org/documentupload/BRTingles.pdf> (08 agosto 2007)

FLORES, Llanos Fernando Ulises, *“Reseña de Acción pública y desarrollo local”*, de Enrique Cabrero Mendoza, *Gestión y Política Pública*, en sitio Web: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=13315209>> (17 octubre 2007)

GOMEZ, Laura, Bolaños Ángel, Llanos Raúl y Romero Gabriela, *“El proyecto Metrobús en el Eje 4 Sur no se cancelará: Ebrard”*, La Jornada, México, en sitio Web: <http://www.jornada.unam.mx/2007/02/28/index.php?section=capital&article=039n1cap> (28 febrero 2007)

IRACHETA, Cenecolta Alfonso X., *“La necesidad de una Política Pública para el desarrollo de Sistemas Integrados de Transporte en Grandes Ciudades Mexicanas”*, El Colegio Mexiquense y Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad, México Septiembre 2006.

LINDBLOM, Charles E., *“Todavía tratando de salir del paso”*, en Luis F., Aguilar Villanueva, (compilador), La hechura de las políticas públicas, 2000(d).

NAVARRO, Benítez Bernardo, *“El servicio de transporte urbano y los procesos sociales”*, en Revista de Pensamiento Sociológico. Año 6, Num., 10, División de Ciencias Sociales y Humanidades y Departamento de Relaciones Sociales, UAM-Xochimilco, Edición especial, México, Primer semestre del 2005(c).

PARNREITER, Christof, *“Ciudad de México: el camino hacia una ciudad global”*. *EURE (Santiago)*. 2002, vol.28, no.85 en sitio Web: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612002008500006&script=sci_arttext (16 febrero 2008)

SANDOVAL, Edgar Enrique, *“Mass Rapid Transit and Self Sustainable Systems”*. (SIMTRA), en sitio Web: <http://embarq.wri.org/documentupload/Mass%20Rapid%20Transit%20and%20Self-Sustainable%20Systems%20-%20Edgar%20Sandoval.pdf> (08 agosto 2007)

UVALLE, Berrones Ricardo y BRAVO, Ahuja Marcela, *“Visión multidimensional del servicio público profesionalizado”*, Plaza y Valdez, México, 1999(a), en: <http://books.google.com/books?id=pQSpr71SBSkC&pg=PA157&lpg=PA157&dq=los+servicios+publicos+uvalle+berrones&source=web&ots=YjmGOpUQcs&sig=NmZeN6UYMyBBEZgM4rT8M1-r1ps#PPA90.M1> (05 noviembre 2007)

-----, *“Estado y Mercado: Instituciones fundamentales para la Gestión Pública”*, Revista Venezolana de Gerencia, No. 018, vol. 7, abril-junio 2002(b).

-----, *“La Recuperación Conceptual y Metodológica de la Administración Pública”*, Revista Convergencia No. 33, Año. 10, México, septiembre-diciembre 2003(c). En: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=10503311> (07 enero 2008)

ZICCARDI, Alicia, *“Pobreza urbana y exclusión social: Las políticas sociales de la Ciudad de la Esperanza”*. CLACSO, Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) de la Universidad Autónoma de Barcelona, 2003, en sitio Web: <http://www.clacso.org/wwwclacso/espanol/html/grupos/grupos/pobreza/textos/Ziccardi.doc> (30 diciembre 2007)

TESIS:

DIAZ, Casillas Francisco José, **Las tendencias históricas del transporte público de pasajeros en la Ciudad de México, en la construcción de su porvenir (de la Administración Pública de los Transportes en la Ciudad de México 1970 – 2000).** FCPyS, UNAM. México, 2003. (Tesis de Doctorado en Administración Pública)

LEON y Ramírez, Juan Carlos. **La Construcción de Espacios Públicos en la Democracia.** FCP y S, UNAM, México 2003, (Tesis de Doctorado)

MORA, Jurado Carlos, **Análisis de la situación actual de la movilidad y el transporte público en la Ciudad de México**”, FES-Aragón, UNAM, 2006. (Tesis de Maestría)

SILVA, Bahena Miguel Ángel, **Evolución del Transporte Público de pasajeros en la Av. Insurgentes. (Saturación vial, crecimiento de la población y expansión de la Ciudad).** Facultad de Filosofía, UNAM, 2006. (Tesis de Licenciatura)

DOCUMENTOS OFICIALES y CD's :

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (2008), Disponible en sitio Web: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/> (06 enero 2008)

Gobierno del Distrito Federal y Secretaría de Transporte y Vialidad, **Anuario del Transporte y la Vialidad (2004)**, Disponible en CD.

Gobierno del Distrito Federal y Secretaria de Medio Ambiente, **Ley Ambiental del Distrito Federal (2000)**, Disponible en sitio Web: http://www.sma.df.gob.mx/sma/links/download/noticias/direccion_ejecutiva_de_vigilancia_ambiental/02/1_eyambiental.pdf (24 febrero 2008)

Gobierno del Distrito Federal y Secretaria de Obras y Servicios, **Memoria de Actividades 5 de Diciembre 1997 - 4 de Diciembre del 2000.** Disponible en CD.

Gobierno del Distrito Federal, **Programa General de Desarrollo 2007 – 2012**, Disponible en sitio Web: http://www.df.gob.mx/jefatura/documentos/programa2007_2012.pdf (24 febrero 2008)

CONFERENCIAS:

CENTRO de Transporte Sustentable (CTS), **“Sistemas Integrados de Transporte BRT”**, *1er CONGRESO de Transporte Sustentable*, Sede WTC, Ciudad de México, 12 y 13 septiembre 2005.

CENTRO de Estudios Sociales y Opinión Pública (CESOP), **“Los sistemas de transporte y vialidad en México: problemas y sustentabilidad”**, *FORO*, Comisión de Transporte de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y el Instituto Mexicano del Transporte, México, 28 de marzo 2006.

CENTRO de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), **“Prospectiva de un nuevo marco jurídico ante los desafíos del desarrollo metropolitano”**, *FORO*, Comisión de Desarrollo Metropolitano de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, Marzo 2006

COLMEX, **“Metrobús-Plan de Gestión Urbano”**, *CONFERENCIA dirigida por el Centro Demográfico del Colegio de México*, México. 18 mayo 2005.

NEGRETE, Salas Ma. Eugenia, **“Los Grandes Desafíos de la Metrópoli en el Siglo XXI: Transporte, Vialidad y Movilidad”**. *Metrópolis 2025*, Sede University Club, México, Octubre 2005.

SITIOS WEB:

<http://www.bancomundial.org> (16 agosto 2006)

<http://www.metropoli.org.mx/index.php> (15 septiembre 2006)

<http://www.ctsmexico.org/index.html> (27 septiembre 2006)

<http://www.monografias.com/trabajos31/servicios-publicos/servicios-publicos.shtml>
(14 noviembre del 2007)

<http://www.inegi.gob.mx/inegi/default.aspx> (28 noviembre 2007)

<http://www.inap.org.mx/> (28 noviembre 2007)

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cont.htm?r=rap> (25 Octubre 2007)

<http://es.wikipedia.org/wiki/Curitiba#Transporte> (25 febrero 2008)

<http://www.city.vancouver.bc.ca/aboutvan.htm> (25 febrero 2008)

<http://www.translink.bc.ca/default.asp> (26 febrero 2008)

<http://www.dfait-maeci.gc.ca/mexico-city/library/gencan-es.asp> (26 febrero 2008)

http://en.wikipedia.org/wiki/Bus_rapid_transit (17 marzo 2008)

<http://www.leon.gob.mx> (9 Abril 2008)

<http://www.leon.gob.mx/portal/modules/icontent/index.php?page=836> (9 abril 2008)

<http://www.pagobus.com/inicio.html> (9 abril 2008)

<http://www.metrobus.df.gob.mx/> (9 abril 2008)

<http://www.metrobus.df.gob.mx/Eje%204%20Sur%20Web.pdf>. (9 abril 2008)

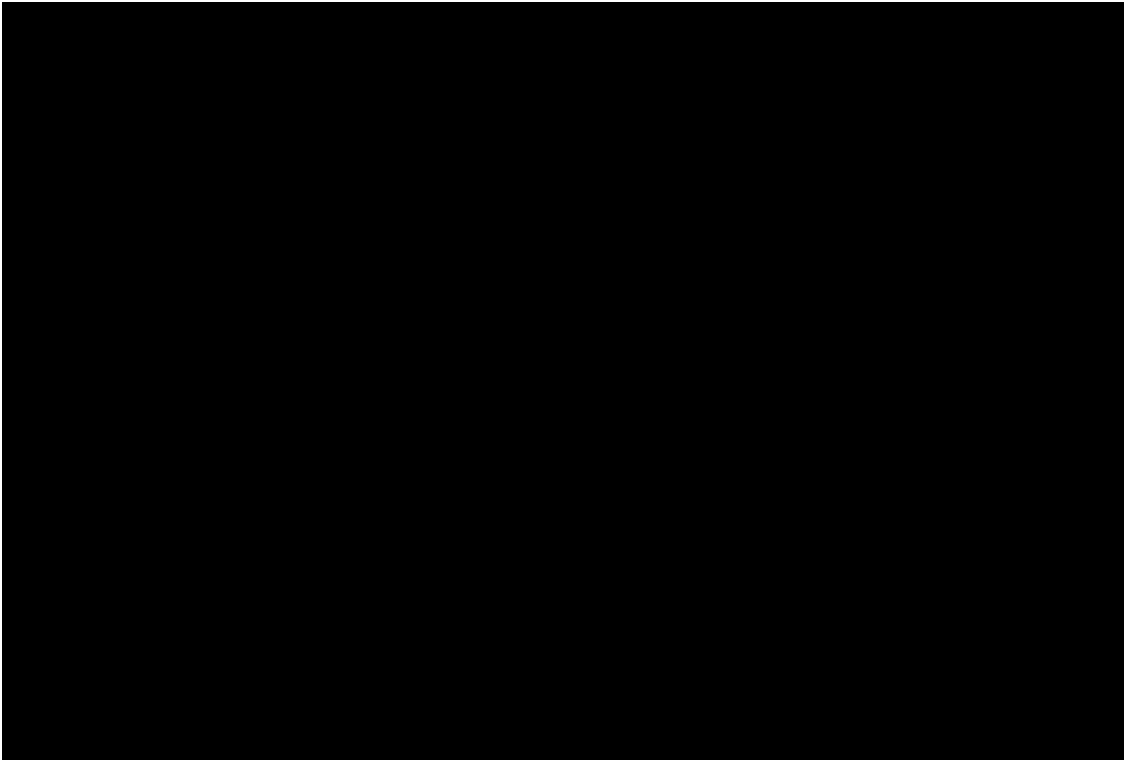
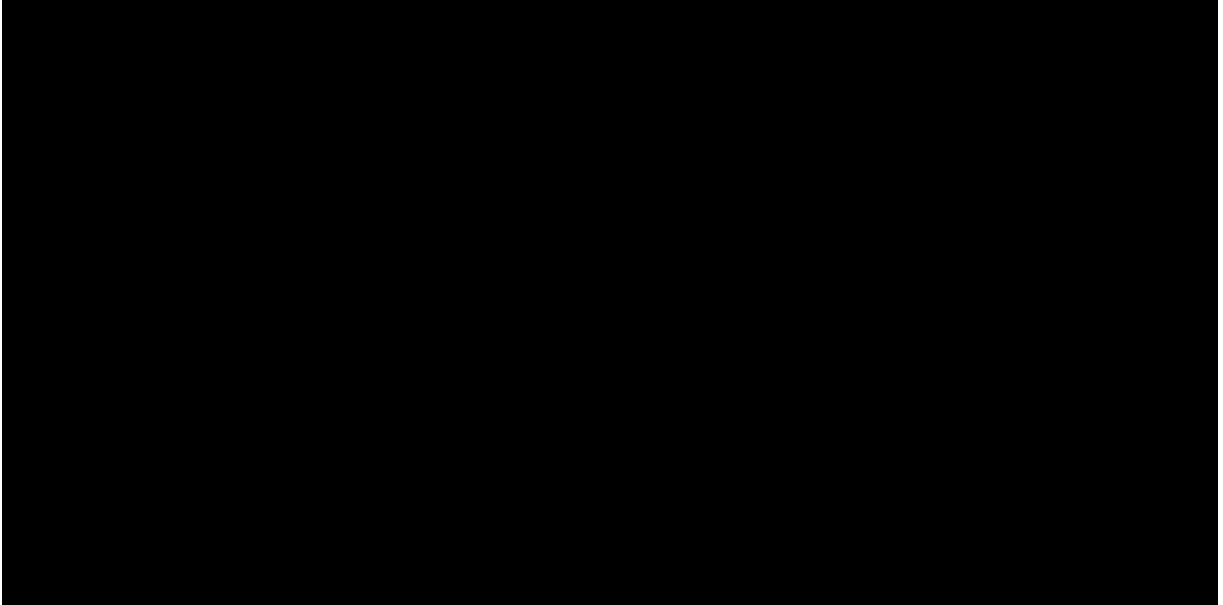
<http://www.fimevic.df.gob.mx/metrobus/> (10 abril 2008)

<http://www.metropoli.org.mx/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=16>
(16 abril 2008)

<http://www.ci-sa.com.mx> (28 diciembre 2008)

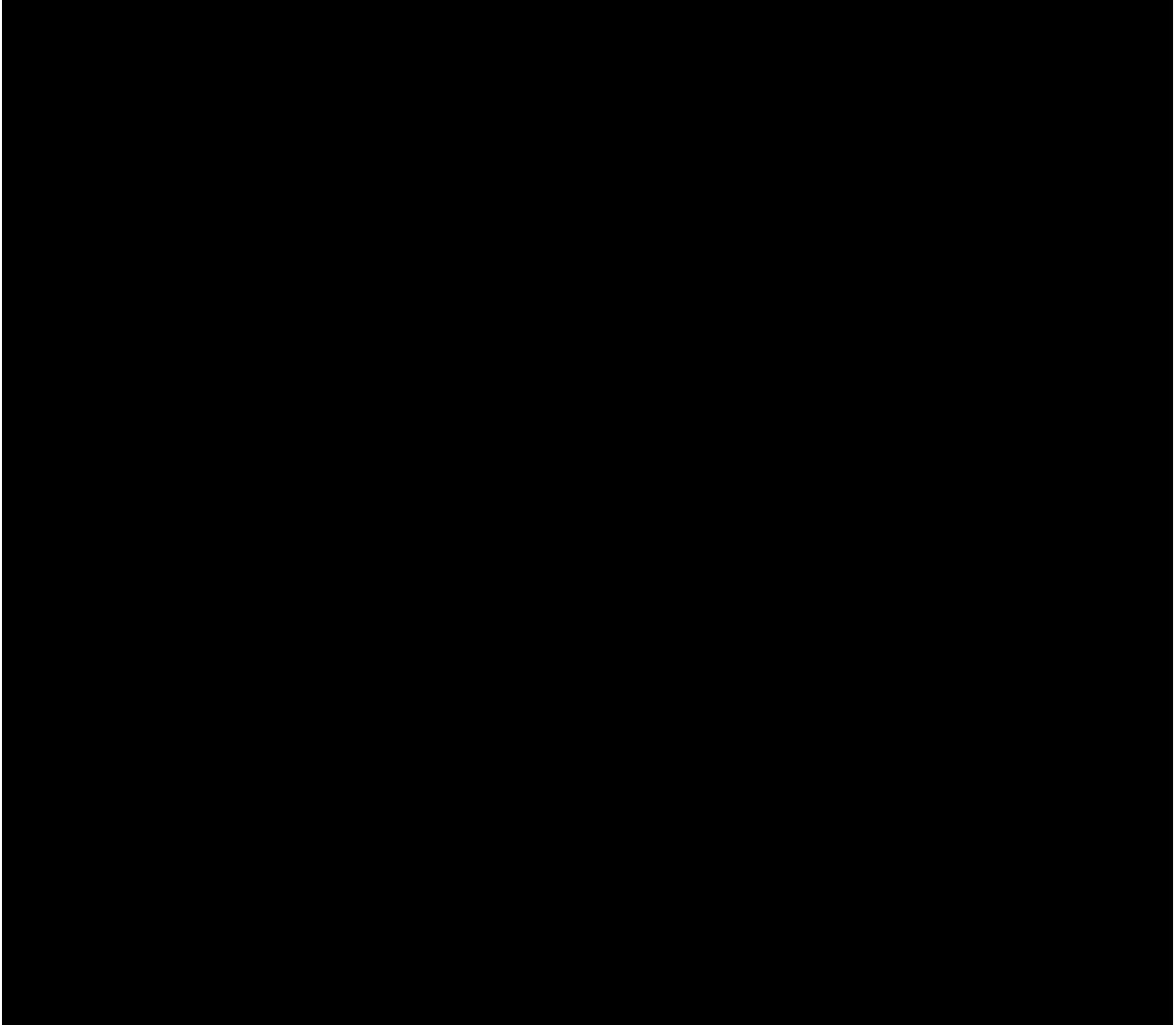
ANEXOS

ANEXO 1*



* Cuadros tomados de: Parrreiter, Chistof. *"Ciudad de México: el cambio hacia una ciudad global"*. Dic. 2002. Pág. 89 [on line] en: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S025071612002008500006&script=sci_arttext

ANEXO 2[^]



[^] Cuadro tomados de: Parnreiter, Chistof. "*Ciudad de México: el cambio hacia una ciudad global*". Dic. 2002. Pág. 89 en: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S025071612002008500006&script=sci_arttext

ANEXO 3

Cuadro de Población Mundial.

Lugar	Nombre del área metropolitana	Población estimada 2005
1	Tokio- Japón	21, 750, 000
2	Zona Metropolitana de la Ciudad de México- México	19, 745, 125
3	Sao Paulo – Brasil	19, 600, 000
4	Nueva York – Estados Unidos	19, 500, 000
5	Seúl – Corea del Sur	19, 000, 000

Información obtenida de: http://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:%C3%81reas_metropolitanas_por_poblaci%C3%B3n

ANEXO 4

**Distribución de los contaminantes por medio de transporte
(Toneladas anuales)**

<i>Contaminantes</i>	<i>Auto particular</i>	<i>Autobús</i>	<i>Camión</i>	<i>Combi</i>	<i>TOTAL</i>
CO	686 700	6 100	263 00	94 300	1 050 100
HC	52 100	4 400	21 200	11 400	89 100
SO₂	4 300	12 200	1 100	500	18 100
NO	22 100	10 00	5 100	4 100	41 300

Cuadro tomado de: Martha Scheingart, *Servicios Urbanos, Gestión Local y Medio Ambiente*, p. 116

ANEXO 5

Venta de vehículos en México y el Distrito Federal en el 2000 y 2003. Absoluto (numero de vehículos)

ANO/ TIPO DE VEHICULO	D.F.	NACIONAL
2000 p	259, 164	890, 030
Automóviles*	200, 331	603 382
Camiones ligeros	55, 926	266, 323
Camiones pesados	2, 907	20, 325
2003 p	260, 300	990, 294
Automóviles*	199, 467	692, 566
Camiones ligeros	58, 285	280, 894
Camiones pesados	2, 548	16, 834

P= preliminares

*Incluye subcompactos, compactos, de lujo y deportivos.

Fuente: INEGI, 2002-2005, Anuarios estadísticos por entidad federativa, edición 2002 y 2005.

Información tomada de: Alfonso X. Iracheta Cenecolta, La necesidad de una Política Pública para el desarrollo de Sistemas Integrados de Transporte en Grandes Ciudades Mexicanas, p. Anexos.

ANEXO 6

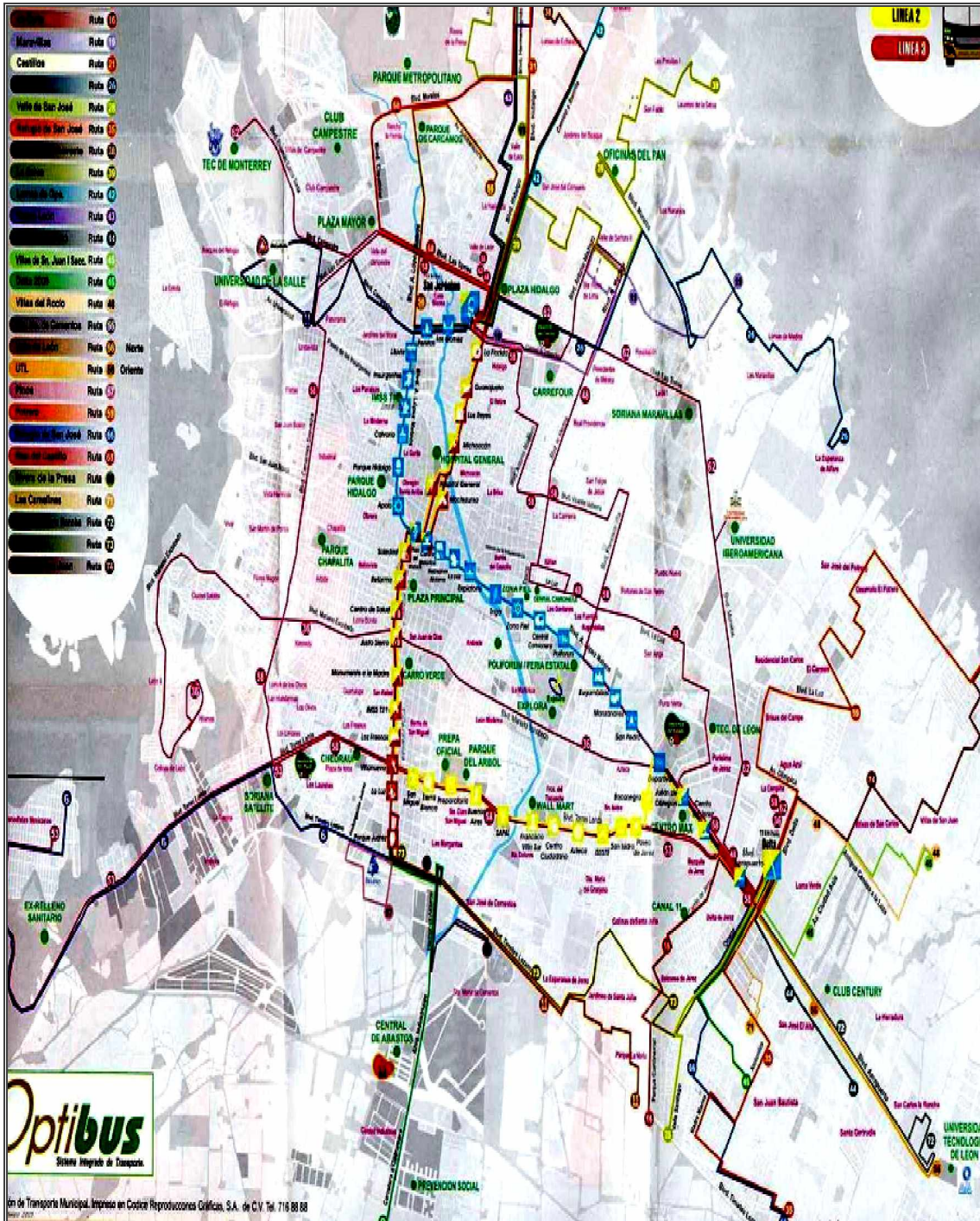
Promedio de viajes producidos al día en las Unidades de Ordenamiento Territorial y demarcaciones territoriales. 2004

Unidad de Ordenamiento Territorial (UOT) y Delegación	Población en el 2004	Promedio estimado de Viajes Producidos en el 2004	Promedio estimado de viajes diarios por hab. en dele. y UOT
Total D.F.	7' 861, 280	13, 910, 071	1.81
Ciudad Central	1' 553, 905	5' 084, 608	3.26
Benito Juárez	335, 308	1' 123, 283	3.35
Cuauhtémoc	473, 470	2' 173, 228	4.59
Miguel Hidalgo	329, 993	953, 680	2.89
V. Carranza	415, 133	834, 417	2.01
Primer Contorno	4' 847, 758	6' 980, 456	1.46
Azcapotzalco	399, 303	686, 801	1.72
Coyoacán	584, 022	1' 121, 322	1.92
Cuajimalpa	140, 474	210, 711	1.50
Gustavo A. Madero	1'112, 917	1' 736, 650	1.56
Iztacalco	372, 686	596, 298	1.60
Iztapalapa	1' 612. 294	1'596, 271	0.99
A. Obregón	626, 063	1' 003, 004	1.65
Segundo Contorno	1' 367, 926	1' 784, 490	1.31
Magdalena Contreras	203, 441	299, 058	1.47
Tlahuac	283, 365	289, 032	1.02
Tlalpan	536, 740	724, 599	1.35
Xochimilco	344, 381	471, 801	1.37
Tercer contorno	91, 692	60, 517	0.66
Milpa Alta	91, 692	60, 517	0.66

Fuente: Estimado por la Secretaría de Transporte y Vialidad. Con la base de datos del INEGI, Encuesta de Origen y Destino de los viajes de los residentes del AMCM, 1994, el Censo General de Población y Vivienda, 2000. En: Gobierno del Distrito Federal, SETRAVI, "Anuario de Transporte y Vialidad 2004", p. 54

ANEXO 7

Mapa Sistema *Optibus*



Copia propia de mapa *Optibus*.

ANEXO 8

LEY AMBIENTAL DEL DISTRITO FEDERAL

TÍTULO TERCERO
DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SUSTENTABLE
CAPÍTULO V
NORMAS AMBIENTALES PARA EL DISTRITO FEDERAL

Artículo 88.- El mantenimiento, mejoramiento, restauración, rehabilitación, fomento y conservación de las áreas verdes del Distrito Federal, deberá realizarse con las técnicas y especies apropiadas.

Artículo 88 Bis.- La Secretaría y las Delegaciones podrán celebrar convenios con los vecinos de las áreas verdes de su competencia, para que participen en su mantenimiento, mejoramiento, restauración, fomento y conservación; así como en la ejecución de acciones de forestación, reforestación, recreativas y culturales, proporcionando mecanismos de apoyo en especie, cuando sea necesario y promoverán su intervención en la vigilancia de tales áreas.

Artículo 88 BIS 1.- En los parques y jardines, plazas jardinadas o arboladas, zonas con cualquier cubierta vegetal en la vía pública, alamedas y arboledas, jardineras y barrancas, queda prohibido:

- I. La construcción de edificaciones, y de cualesquier obra o actividad que tengan ese fin;
- II. El cambio de uso de suelo;
- III. La extracción de tierra y cubierta vegetal, así como el alambrado o cercado, siempre que ello no sea realizado por las autoridades competentes o por persona autorizada por las mismas, para el mantenimiento o mejoramiento del área respectiva; y
- IV. El depósito de cascajo y de cualquier otro material proveniente de edificaciones que afecte o pueda producir afectaciones a los recursos naturales de la zona.

Artículo 88 BIS 2.- Las áreas verdes bajo las categorías de parques, jardines, alamedas y arboledas o áreas análogas, establecidas en los programas de desarrollo urbano, deberán conservar su extensión y en caso de modificarse para la realización de alguna obra pública deberán ser compensadas con superficies iguales o mayores a la extensión modificada, en el lugar más cercano.

Artículo 88 BIS 3.- La construcción de edificaciones en las áreas verdes previstas en las fracciones VI a la IX del artículo 87 de la presente Ley, podrá ser autorizada o realizada por la autoridad competente, para su protección, fomento y educación ambiental, para lo cual, se requerirá de la emisión de un dictamen técnico preliminar en el que se determinen las acciones y medidas que habrán de considerarse y en su caso ordenarse en la autorización correspondiente, a efecto de evitar que se generen afectaciones a los recursos naturales de la zona durante el desarrollo de la construcción.

Artículo 89.- Todos los trabajos de mantenimiento, mejoramiento, fomento y conservación a desarrollarse en las áreas verdes, deberán sujetarse a la normatividad que establezca la Secretaría.

La remoción o retiro de árboles dentro de las áreas verdes, requerirá autorización de la delegación correspondiente, bajo la normatividad que emita la Secretaría.

ANEXO 9

PROCESO GENERAL DE COBRO Y RECAUDO METROBUS INSURGENTES



Fuente: <http://www.metrobus.df.gob.mx/AmpliacionInsurgentes.pdf>

ANEXO 10

Proyecto de ampliación de línea de MB.



INSURGENTES SUR DR. GÁLVEZ- MONUMENTO A EL CAMINERO

ESTACIONES PROPUESTAS

- DR. GÁLVEZ (SAN ÁNGEL)
- CU
- PERIGUR
- VILLA OLÍMPICA
- CORREGIDORA
- AYUNTAMIENTO
- FUENTES BROTANTES
- STA. ÚRSULA
- LA JOYA
- EL CAMINERO

CARACTERÍSTICAS GENERALES

DESCRIPCIÓN	DATOS
TERMINALES	DR. GÁLVEZ (SAN ÁNGEL) MONUMENTO A EL CAMINERO
LONGITUD	8.5 KM
ESTACIONES	8
TERMINALES	2
DEMANDA DIA HABIL	50 MIL VIAJES
PARQUE VEHICULAR	26 AUTOBUSES ARTICULADOS
DELEGACIONES ATENDIDAS	4 ALVARO OBREGÓN 4 TULFÁN 1 COYACÁN
TRANSFERENCIAS	
CENTRO DE TRANSFERENCIA MODAL (CETRAM)	4 DR. GÁLVEZ (LA PALMA SAN ÁNGEL)
METROBUS	6 CORREDORES INSURGENTES (ACTUAL) 6 CORREDORES PERIFÉRICOS (FUTURO)



Fuente: <http://www.metrobus.df.gob.mx/AmpliacionInsurgentes.pdf>

ANEXO 11

Imágenes de obras de ampliación Metrobús, y situación actual



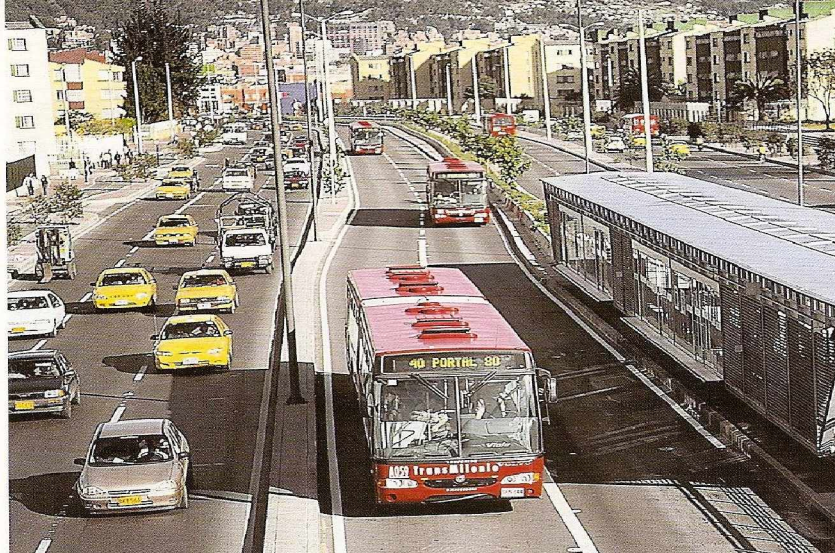
Imagen1. Estación CU, (20 enero 2008)

Imagen 2. Estación Perisur, conexión Insurgentes – Periférico Sur, (20 enero 2008)

Imagen3. Estación El Caminero (salida a Cuernavaca). <http://www.metrobus.df.gob.mx/AmpliacionInsurgentes.pdf> (27 abril 2008)

Imagen 4. Autobuses, tipo de estaciones. <http://www.metrobus.df.gob.mx/AmpliacionInsurgentes.pdf> (27 abril 2008)

Fotografías de varios sistemas BRT en el mundo



TRANSMILENIO: Bogotá, Colombia.



TRANSLINK: Vancouver B.C. Canada



TRINARIO: Curitiba, Brasil.



OPTIBUS: León Guanajuato, México.



Metrobús: Ciudad de México.