



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

“Las organizaciones gubernamentales y el transporte metropolitano: análisis organizacional del Sistema de Transporte Colectivo (Metro) en el periodo 2000-2018”

Tesis que para optar por el grado de:
Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos

Presenta:

Mondragón Trejo Jessica

Tutora principal

Dra. Sandra C. Murillo López (IIS-UNAM)

Comité tutor:

Dr. José Juan Sánchez González (UAEMEX)

Dr. David Arellano Gault (CIDE)

Dr. Erik Alberto Guerrero García (FES Acatlán- UNAM)

Dra. Angélica del Roció Lozano Cuevas (II-UNAM)

Ciudad Universitaria, Ciudad de México, diciembre de 2021



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, por la educación pública, la formación académica, social y humanista.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, por el impulso a la investigación social a través del apoyo económico otorgado.

Al Mtro. Luis Alfredo Sánchez Ildelfonso, por la inspiración y el ejemplo; por su invaluable apoyo al diseño y construcción de este proyecto; y por guiarme académica y profesionalmente.

A la Dra. Sandra Murillo, por el compromiso y gran apoyo a la cristalización de este proyecto.

Al Dr. José Juan Sánchez González, por sus aportaciones teóricas y metodológicas, por el interés y la confianza en este proyecto.

Al Dr. David Arellano Gault, por aceptar la invitación, por sus observaciones y comentarios que delinearon y fortalecieron este proyecto.

Al Dr. Erik Alberto Guerreño García y la Dra. Angélica del Rocío Lozano Cuevas, por su atenta revisión y valiosas observaciones.

A la Dra. Silvia Blancas Ramírez, por su dedicación al transporte público de la Ciudad de México, por la información y apoyo a este proyecto.

Al Dr. Francisco José Díaz Casillas (R.I.P), por su compromiso con la Universidad, sus alumnos y la Administración Pública, por sus enseñanzas.

Gracias a Dios por todas las bendiciones.

Dedicatorias

A mis padres Alejandra y Félix, por su amor y cariño. Gracias por siempre estar y apoyarme incondicionalmente, por su esfuerzo y dedicación. ¡Los amo!

A mi hermano Simón por su nobleza, cariño y compañía. ¡Te quiero mucho
hermanito!

A Sandra y mis pequeñas princesas Catalina y Sofía, por el cariño y la alegría.
¡Las quiero!

A la Ciudad de México y su Sistema de Transporte Colectivo (STC).

Índice

Introducción	8
Capítulo 1: Las organizaciones gubernamentales y el cambio	14
1.1 El contexto organizacional del Gobierno y la Administración Pública.....	15
1.2 ¿Qué son las organizaciones?.....	20
1.3 Los fundamentos teóricos de las organizaciones.....	23
1.4 El cambio.....	29
1.5 El cambio organizacional.....	30
Capítulo 2: Apartado metodológico.....	37
2.1 Objeto de estudio.....	37
2.2 El método	38
2.3 Las técnicas y herramientas de análisis	39
2.4 Tipo de investigación.....	40
2.5 Fuentes de información.....	41
2.6 Pregunta de investigación.....	42
2.7 Hipótesis	42
Capítulo 3: El proceso de cambio en la Ciudad de México y el transporte público ...	44
3.1 La Ciudad de México y el transporte público antes del STC	45
3.2 Origen y desarrollo del Sistema de Transporte Colectivo	52
3.2.2 <i>La construcción de la red del Sistema de Transporte Colectivo</i>	56
3.3 El cambio en la Ciudad de México y el transporte público.....	57
3.3.1 <i>Los cambios en el Gobierno de la Ciudad de México</i>	58
3.3.2 <i>El transporte público en la Ciudad de México a partir del Sistema de Transporte Colectivo</i>	61
Capítulo 4: El Sistema de Transporte Colectivo.....	68
4.1 La operación del Sistema de Transporte Colectivo	68
4.2 La Red del Sistema de Transporte Colectivo	80
4.3 Relevancia actual del Sistema de Transporte Colectivo.....	83
Capítulo 5: El proceso de cambio organizacional en el Sistema de Transporte Colectivo.....	92
5.1 Objeto, dirección, estructura organizacional y relaciones laborales	94
5.2 Planes y programas del Sistema de Transporte Colectivo.....	121

5.3	Las finanzas del Sistema de Transporte Colectivo	135
5.4	Las voces en el Sistema de Transporte Colectivo.....	146
5.6	Consideraciones respecto de la dirección del cambio en el Sistema de Transporte Colectivo.....	160
5.6.1.	El Sistema de Transporte Colectivo una empresa metropolitana.....	160
5.6.2.	El Sistema de Transporte Colectivo una organización gubernamental con enfoque de empresa pública.....	162
5.6.4.	El Sistema de Transporte Colectivo una organización gubernamental rentable.....	163
5.6.5.	El Sistema de Transporte Colectivo una organización gubernamental a favor de las personas y los derechos.....	164
	Conclusiones.....	165
	Fuentes.....	171
	Anexo.....	194

Índice de Cuadros

Cuadro 1: Corrientes Representativas de la Teoría de la Organización (1 de 3)	24
Cuadro 2: Corrientes Representativas de la Teoría de la Organización (2 de 3)	25
Cuadro 3: Corrientes Representativas de la Teoría de la Organización (3 de 3)	26
Cuadro 4: Enfoques Conceptuales de la Idea de Cambio	31
Cuadro 5: Enfoques Interpretativos del Cambio	33
Cuadro 6: Investigación Cualitativa (1 de 2)	40
Cuadro 7: Investigación Cualitativa (2 de 2)	41
Cuadro 8: Variables y factores de análisis	43
Cuadro 9: Modificaciones al Decreto de Creación del STC (1 de 2)	94
Cuadro 10: Modificaciones al Decreto de Creación del STC (2 de 2)	95
Cuadro 11: Integración del Consejo de Administración STC 2000-2018 (1 de 2)	98
Cuadro 12: Integración del Consejo de Administración STC 2000-2018 (2 de 2)	99
Cuadro 13: Directores del STC 1997-2018	103
Cuadro 14: Unidades Administrativas según Estatuto Orgánico del STC (1 de 2) ..	107
Cuadro 15: Unidades Administrativas según Estatuto Orgánico del STC (2 de 2) ..	108
Cuadro 16: Relación estructura orgánica-procesos	111
Cuadro 17: Revisiones y actualizaciones del Plan Maestro del Metro	122
Cuadro 18: El STC en los Programas Generales de Desarrollo (1 de 2)	123
Cuadro 19: El STC en los Programas Generales de Desarrollo (2 de 2)	124
Cuadro 20: El STC en los Programas de Transporte y Movilidad (1 de 2)	124
Cuadro 21: El STC en los Programas de Transporte y Movilidad (2 de 2)	125
Cuadro 22: Principales Aspectos del Programa de Modernización 2004-2006... 2020 (1 de 3)	126
Cuadro 23: Principales Aspectos del Programa de Modernización 2004-2006... 2020 (2 de 3)	127
Cuadro 24: Principales Aspectos del Programa de Modernización 2004-2006... 2020 (3 de 3)	128
Cuadro 25: Programa Institucional del STC 2007-2012 (1 de 3)	129
Cuadro 26: Programa Institucional del STC 2007-2012 (2 de 3)	130
Cuadro 27: Programa Institucional del STC 2007-2012 (3 de 3)	132
Cuadro 28: Programa Institucional 2013-2018 (1 de 2)	133
Cuadro 29: Programa Institucional 2013-2018 (2 de 2)	134
Cuadro 30: Esquema de análisis de entrevista	146

Índice de Figuras

Figura 1: Proceso de cambio organizacional	35
Figura 2: Proceso de Cambio Organizacional STC	93
Figura 3: Elementos que impiden cumplir con el objeto de creación del STC	148
Figura 4: Proceso de cambio organizacional STC 2000-2018	154
Figura 5: Cambio en el Contexto STC	155

Índice de Gráficos

Gráfico 1: Afluencia por día STC	73
Gráfico 2: Kilómetros recorridos STC	74
Gráfico 3: Carros STC	75
Gráfico 4: Estaciones STC	82
Gráfico 5: Viajes realizados por medio de transporte (millones).....	86
Gráfico 6: Propósito de Viaje en el STC.....	87
Gráfico 7: Usuarios del STC por género.....	88
Gráfico 8: Estructura por sexo y edad de los usuarios del STC	88
Gráfico 9: Estrato Social de usuarios.....	90
Gráfico 10: Personal por área de proceso.....	113
Gráfico 11: Plantilla de personal STC (2007-2019)	114
Gráfico 12: Recursos FIMETRO (2014-2019)	140
Gráfico 13: Ingresos FIMETRO por programa	140
Gráfico 14: Egresos STC.....	141
Gráfico 15: Gasto corriente STC.....	143
Gráfico 16: Deuda STC.....	144
Gráfico 17: Gasto de capital STC.....	145

Índice de Tablas

Tabla 1: Resultados de operación del STC 1995-2018 (1 de 2)	70
Tabla 2: Resultados de operación del STC 1995-2018 (2 de 2)	71
Tabla 3: Promedio Diario de Robo a Pasajeros 2011-2017.....	78
Tabla 4: Inauguraciones y Ampliaciones de la Red del STC.....	80
Tabla 5: Tipo de personal STC 2007-2018	112

Introducción

Una estudiante sale de su hogar en el oriente de la Ciudad de México. Se dirige a una estación del Metro en la línea A. Filas para recargar tarjeta o comprar boletos. Son las cinco y media de la mañana, el tren va saturado incluso en la sección reservada para mujeres. Es temprano y ya hay vendedores ambulantes. Llega a la estación terminal Pantitlán y hace el transbordo hacia línea 9. Las escaleras eléctricas están apagadas. En la correspondencia, hay cierre de pasillos para dosificar el ingreso de usuarios que llevan la misma dirección. Minutos después, llega al andén donde se arremolinan las personas para entrar. A su máxima capacidad, el tren avanza, no sin antes ver como un tren vacío se retira primero; en la estación Chabacano baja, un poco, el número de usuarios. En Centro Médico son miles de pasos los que se escuchan para cambiar a la línea 3, mientras algunos locales comerciales empiezan a abrir. El retraso en el recorrido del “material rodante”, hacen de los pasillos un hormiguero. Varios minutos después, el tumulto impulsa a la estudiante al interior del vagón, mientras que personal del Metro y policías empujan para cerrar las puertas. En el vagón, se ven anuncios para prevenir el acoso y abuso sexual, y mensajes para cuidarse de carteristas. Al llegar a la estación Universidad, corre a la escalera (donde no pocos resbalan en sus peldaños) para entrar a Ciudad Universitaria.

Esta historia es sólo una de los millones de pasajeros que diariamente viajan en el Metro de la Ciudad de México. La estudiante del relato vive en Ciudad Nezahualcóyotl y su destino está en Ciudad Universitaria. Un recorrido de varios

kilómetros que cuesta (al menos en 2021) cinco pesos y se realiza en poco más de una hora, que ilustra la realidad del servicio hacia la tercera década del siglo XXI.

El transporte es un aspecto determinante en la vida ciudadana. Visto como un fenómeno en el ámbito de la acción gubernamental, la dinámica interna de la organización, denominada Sistema de Transporte Colectivo (STC), así como el contexto actual y su devenir histórico permiten dar luz respecto a la consecución del objetivo con el que esa empresa fue creada, y de las metas u objetivos intermedios que se le han asignado en medio siglo de operación y cuyos efectos viven millones de usuarios día a día.

El trabajo de investigación intitulado, *Las organizaciones gubernamentales y el transporte metropolitano: análisis organizacional del Sistema de Transporte Colectivo en los años 2000-2018*, pretende acercarse a entender la complejidad en la que operan los servicios públicos prestados a través de las organizaciones gubernamentales, en este caso, el Sistema de Transporte Colectivo.

El objetivo principal de la investigación consiste en analizar el Sistema de Transporte Colectivo en el periodo 2000-2018, a través de la perspectiva de cambio organizacional, con la finalidad de comprender las particularidades de su dinámica y aportar elementos que permitirían incidir en las perspectivas de la organización como medio de transporte metropolitano.

En tal sentido, se plantea la necesidad de saber cuáles son los aspectos organizacionales que influyen en el Sistema respecto de la operación y desarrollo de la red en el periodo 2000-2018. Una respuesta a ello conforma la hipótesis orientadora del trabajo, misma que establece que la operación y desarrollo de la red del Sistema de Transporte Colectivo en el periodo corresponde a un cambio organizacional poco planeado y mayoritariamente adaptativo y accidental.

Las organizaciones emergen de un acto formal (Ley, Decreto, Acuerdo o Reglamento); después, la dinámica de los procesos, la especialización, los recursos y el factor humano, hacen que adquieran una “vida propia” en donde aparecen contradicciones, intereses, aspiraciones, no solo internas sino también externas. De

ahí que se entiendan las organizaciones como construcciones flojamente acopladas y en movimiento, lo cual encierra un conjunto de cambios.

Los procesos de cambio implican la interpretación e intención de actores con poder al interior de las organizaciones, lo que representa ventajas o elementos de interés en un proceso de negociación; en el caso concreto, la operación, los recursos y las perspectivas del STC.

En las organizaciones gubernamentales, las reformas repercuten en los procesos, y en la dinámica de las mismas. El STC se creó como un organismo público descentralizado con el objeto de construir, operar y explotar un tren rápido con recorrido subterráneo y superficial para el transporte colectivo del Distrito Federal, principalmente en la Ciudad de México.

Dado el contexto en el que surge, su creación estuvo orientada a satisfacer la necesidad de movilidad en una ciudad en crecimiento acelerado, en una dinámica metropolitana. La región del Valle de México, a mediados del siglo XX, experimentó un crecimiento demográfico abrupto y caótico, que se tradujo en la expansión de los asentamientos urbanos en zonas irregulares, zonas de riesgo, necesidades de provisión de servicios públicos de toda gama, de interés particular para esta investigación, la provisión de transporte público.

La creación del STC se orientó a organizar y establecer un sistema de transporte seguro, rápido y cómodo, con capacidad de atender las necesidades de la población del Distrito Federal (ahora Ciudad de México). Además de contribuir a la mitigación de la saturación de las vialidades.

De la situación que llevó a su creación a las condiciones en las que actualmente opera (retrasos en el servicio, saturación de pasajeros, fallas técnicas y de material rodante, accidentes, comercio informal e inseguridad), existen cúmulos de ideas, proyectos, buenas voluntades e intenciones.

Originalmente, el organismo se vinculó fuertemente a la administración del Gobierno Federal, a través del Departamento del Distrito Federal y su Regencia, observable

a partir de la conformación de su Consejo de Administración. Situación que cambió determinadamente tras la reforma de gobierno del Distrito Federal en los años de 1990, cuando la representación del Gobierno Federal se diluyó e incorporó, discursivamente, la participación del Gobierno del Estado de México en el mismo Consejo de Administración.

La importancia del STC como medio de transporte en el Valle de México y su expansión hacia el Estado de México otorgó una mayor fuerza política a los actores internos. Destaca, entre ellos, el caso del Sindicato Nacional de Trabajadores del Sistema de Transporte Colectivo.

La complejidad financiera y técnica de las organizaciones gubernamentales es sin duda un ingrediente importante de las decisiones sobre la dotación de servicios públicos. Sin embargo, la funcionalidad de las mismas se encuentra influida por un espacio interno y externo que impacta en la capacidad de resolver los problemas organizacionales y con esto problemas públicos.

Concretamente, se pretende analizar la operación y desarrollo de la red del STC a través de los procesos de cambio organizacional experimentados. Esos cambios desataron un conjunto de decisiones y conflictos al interior de la organización. Situación que se refleja en decisiones y modificaciones en sus instrumentos de planeación institucional (programas y planes maestros).

Es relevante comprender cómo, a la par de los procesos de cambio, se generan conflictos en la organización, qué actores participan y qué medidas se consideran necesarias para mitigarlos e impulsar la viabilidad del Sistema de Transporte Colectivo como un medio de transporte sostenible de carácter metropolitano.

La delimitación temporal del trabajo se ubica en el siglo XXI, sin que ello signifique soslayar eventos de gran relevancia que acontecieron en el último cuarto del siglo anterior. En especial, la reforma política del Distrito Federal, de los años de 1990, que antecedió a su constitución como entidad federativa de la contemporánea Ciudad de México.

La investigación plantea una visión analítica sobre el contexto organizacional, particularmente en lo relacionado con el ámbito socio-técnico y político-cultural propuestos por Ramió (2002: 6), a partir de la comprensión e interpretación del proceso de cambio en el Sistema de Transporte Colectivo. En tal sentido, se analizan las dimensiones organizacionales del contexto, objeto de la organización, actores, estructura y relaciones laborales, planes y programas y recursos financieros. La investigación emplea una estrategia de análisis organizacional, a partir del análisis documental de programas y normas institucionales, de análisis de datos, además de la realización de entrevistas semiestructuradas para actores clave de la organización.

El trabajo se divide en cinco capítulos. El primero de ellos aborda el fenómeno del cambio en las organizaciones gubernamentales, desde una perspectiva conceptual. Se hace una revisión a los elementos teóricos del gobierno y la administración pública, en donde se destaca su perspectiva organizacional.

En el segundo capítulo contempla el apartado metodológico del trabajo, integrado por el objeto de estudio, en este caso el STC; el tipo de investigación que se plantea; las fuentes de información a emplear, las técnicas y herramientas para el análisis de dicha información; así como la pregunta de investigación e hipótesis.

En la tercera sección se aborda el cambio en el transporte público de pasajeros metropolitano. Para ello se estudia la relación del transporte público y el desarrollo de la ciudad. Al efecto, un punto clave en este proceso se encuentra en la aparición del STC, como empresa pública, en 1967. Ante ello, la vida de la capital tiene un momento crucial, que marca un antes y un después, y se refleja en la propia integración del capítulo. Asimismo, se analiza el origen y desarrollo del STC desde sus condiciones hacia la tercera década del siglo XXI.

El cuarto apartado se aboca a señalar los principales indicadores de operación del STC, como son: afluencia, kilómetros recorridos, pasajeros transportados y energía por pasajeros y kilómetros recorridos. Se detallan los resultados de operación del Sistema hacia 2018, así como incidentes relevantes. Se describe la infraestructura

con la que cuenta el STC, obra civil y material rodante y finalmente se realiza un análisis sobre su relevancia a partir de la Encuesta Origen-Destino 2017.

El quinto capítulo tiene por propósito realizar un análisis organizacional del STC a través de la perspectiva de cambio organizacional desde el ámbito socio técnico y político-cultural mediante las siguientes dimensiones útiles al efecto: el contexto, los actores, la estructura organizacional, los planes y programas del organismo, la cuestión financiera y la dimensión laboral con la finalidad de comprender los problemas de la organización, contextualizando los mismos y establecer una serie de consideraciones entorno a la organización como medio de transporte masivo relevante para la metrópoli.

Finalmente, es un compromiso y un deber agradecer al sínodo y a los lectores de versiones previas de este documento, que con sus comentarios, observaciones y correcciones han fortalecido la calidad de esta investigación. A cada uno de ellos, muchas gracias.

Capítulo 1: Las organizaciones gubernamentales y el cambio

Las organizaciones son el andamiaje estructural por y para la vida en sociedad, conformadas por la agregación de individuos y con la intención de establecer un orden particular, apelando al logro de fines concretos.

Las organizaciones crean el espacio en el que convergen intereses, propósitos, acciones y recursos encausados a la satisfacción de necesidades grupales, pero también personales. Conforman un conglomerado que, si bien brinda estabilidad a la acción colectiva, no pueden comprenderse como entes meramente estáticos o monolíticos; por el contrario, son espacios sumamente complejos, diversos y dinámicos, merecedores de estudio.

La intención que se persigue en esta primera parte del trabajo consiste en exponer la naturaleza y peculiaridades de las organizaciones, específicamente de las organizaciones gubernamentales. Este tipo de organización, que involucra a la administración pública y se ocupa del quehacer gubernamental, demanda un tratamiento analítico concreto que considere el contexto social e histórico en el cual se desenvuelve, así como la complejidad de su dinámica interna.

Para lo anterior, se parte de la idea de gobierno y administración pública como un conjunto de organizaciones inmersas en un contexto institucional. Se realiza una breve revisión conceptual del gobierno y la administración pública, para posteriormente abordar el vínculo de la teoría de la organización al análisis de éstos aspectos y sus aportaciones al cambio organizacional.

1.1 El contexto organizacional del Gobierno y la Administración Pública

La idea de Gobierno tiene una larga tradición en la historia de las ideas políticas, la cual puede encontrar sus raíces en las civilizaciones clásicas: Grecia y Roma. Desde el siglo IV antes de nuestra era, Aristóteles (2006), en su obra *La Política*, identificó tres formas puras de Gobierno: la monarquía, que es el gobierno de un Rey; la aristocracia, que es el gobierno de un grupo selecto considerados como los mejores; y la *politéia*, identificado como un gobierno mixto, de ricos y pobres, interesados en el bien común. También definió tres formas impuras: la tiranía o el gobierno de una sola persona; la oligarquía, relativa al gobierno de unos cuantos obedeciendo al principio de riqueza; y, la democracia que es el gobierno de un grupo de personas, no enfocados en el bien común, sino en el despojo de los ricos. Esta tipología obedece a la orientación con la cual se ejerce el poder, es decir, el bien común o el interés personal y las personas que lo detentan.

Por su parte, Cicerón (1993) en el año 53 antes de nuestra era, planteó tres formas de gobierno. Cada una de ellas, si bien no perfectas, tolerables: la primera concentra la autoridad en un solo hombre denominado Rey; la segunda concentra la autoridad en un grupo escogido de personas que representan la aristocracia; y, la tercera concentra el poder en manos del pueblo.

Del gobierno también se ha hablado como forma de ejercicio del poder. Rousseau (2012), en 1762, identificó al gobierno como aquel cuerpo intermedio entre los súbditos y el soberano en relación causal, encargado de la ejecución de las leyes y el mantenimiento de la libertad política y civil.

Para Montesquieu (2012), el Gobierno es una manifestación del poder. Sin embargo, el poder no debe ser concentrado y ejercido por una sola persona o grupo, ya que en las naciones en las cuales eso tuvo lugar, el resultado fue el despotismo. Por ello, abogó por la doctrina de la división de poderes que se basa en la separación del poder público en tres funciones básicas: el poder legislativo, que hace las leyes o deroga las existentes; el poder ejecutivo, que hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y prevé las

invasiones; y el poder judicial, que castiga los delitos y juzga las diferencias. Esta división, son formas de control sobre el ejercicio del poder independientemente de la forma de gobierno que se establezca, sea república, parlamento o monarquía.

Años después, en el pensamiento político y administrativo posteriores a la Revolución Francesa, la idea de gobierno adquiere renovadas cualidades humanistas. Un ejemplo de ello se encuentra en quien es considerado padre fundador de la ciencia administrativa, Jean Jaques Bonnin (Sánchez, 2020: 48). Para el autor francés, el gobierno es “la autoridad creada para dar movimiento al Estado (cuerpo político) y una dirección común a todos los individuos para la ejecución de las leyes” (Guerrero, 2000: 168).

Durante el siglo XIX, la conformación del Estado Nación moderno, la revolución industrial y el desarrollo de las sociedades establecen otros parámetros de entendimiento de la función de gobernar.

Una corriente de pensamiento, con una orientación más pragmática respecto a la función de gobierno, se encuentra en la escuela anglosajona. En particular, Wilson estableció que, “la administración es la parte más obvia del gobierno; es éste mismo en acción; es el aspecto más visible del gobierno, el ejecutivo, el operativo; y es, por supuesto tan antigua como él mismo” (1980:276). Sobre la misma línea está la visión de Goodnow (1980:241), quien encontró en el gobierno a la única organización a la cual puede conferirse el empleo de la fuerza física en tanto, organización del Estado. Desde otra perspectiva, para Norberto Bobbio (1991:743), el gobierno puede ser comprendido, en un sentido corriente, como el grupo de personas que en una determinada sociedad ejercen el poder político, fijando la orientación de la misma.

En estas definiciones se percibe al gobierno como un ente monolítico. El gobierno parece caracterizarse por ser una gran organización con fines plenamente convenidos y compartidos, que carece de contradicciones y consta de una plena unidad y legitimidad en función a su orientación hacia el bien del conjunto social. No obstante, durante la segunda mitad del siglo XX esa visión monolítica del gobierno

es cuestionada. El entendimiento estático de lo gubernamental poco aportó al entendimiento del funcionamiento de los procesos, las relaciones, los intercambios, la dinámica interna. Sobre esas ideas de gobierno, surgen visiones como la de Allison (1988:132), quien concibe al Gobierno no como un ente monolítico, “sino una constelación de organizaciones aliadas de manera difusa”.

En el campo de la administración pública, varias corrientes han forjado su campo de estudio. Los orígenes de la administración pública comprenden fuentes diversas, que van desde la tradicional escuela europea a la anglosajona de la administración.

Dentro de la primera, tal como se ha referido, Omar Guerrero (2000:X) encuentra las raíces de la administración pública en Bonnin. Sin embargo, a medida que las sociedades, influidas por la industrialización, se convierten en civilizaciones complejas, el estudio del fenómeno administrativo alcanza otros grados de madurez. Es de ahí que Max Weber se interesa en la burocracia como fenómeno político y administrativo. Y también de ahí se propicia el surgimiento de autores esenciales en la tradición norteamericana, entre ellos Woodrow Wilson. Es en esta corriente donde la administración pública incorpora, se nutre y produce nuevos aportes a la Teoría de la Organización.

Ejemplo de lo anterior es Dimock, autor que en 1937 afirmó que, “la administración pública dentro de un Estado democrático es una organización compleja, porque tiene deberes públicos, y no le concierne solamente la eficiencia” (Guerrero, 2000: 221). Es decir, hay otros fines en la administración pública. Existe una dinámica compleja al interior de las organizaciones gubernamentales para atender los fines del Estado. Es de esta forma que, Sánchez Gonzáles (2001:122) define a la administración pública como una actividad dinámica y en movimiento constante, que contribuye al cumplimiento de los objetivos del Estado.

Entre las diferentes formas de entender al gobierno y la administración pública, los contenidos sufren una serie de encuentros y desencuentros. El entendimiento del fenómeno administrativo como una cuestión eminentemente técnica derivó en el desarrollo de sendos estudios sobre la dicotomía de política y administración. Pese

a ello, autores como Dwight Waldo y Paul Appleby establecieron que ambos mundos conviven. De hecho, este segundo autor llegaría a indicar que “la sangre de la administración es el poder”, en cuanto a que los procesos de las organizaciones gubernamentales son procesos políticos (Appleby, 1949, citado por Bañon, 1997: 25).

Por su parte, Marshall Dimock enunciaba que el campo de la administración pública era muy complejo en virtud de que, “tiene relación con los seres humanos, sus actitudes y tradiciones, los intereses antagónicos y una extensa diversidad de situaciones sociales” (2009:115). Los intereses particulares y el poder inmerso en los procesos que ejecutan las organizaciones gubernamentales son campo fértil para los conflictos representados por una constante lucha de intereses entre actores internos y externos, así como por la obtención de recursos, siendo ésta la manifestación más clara del poder que ostentan.

El marco en el que actualmente se desarrolla la administración pública impacta incrementalmente en las perspectivas plurales que han brindado un impulso importante a los procesos y el contexto organizacional (Tamayo, 1999). En este sentido, destaca que, “la acción administrativa tiene lugar en un contexto organizacional” (Harmon y Mayer, 1999: 56).

La acción administrativa se circunscribe a contextos organizacionales, es decir, a organizaciones gubernamentales que, de acuerdo con Arellano, se definen como “criaturas sociales y humanas (...), construcciones flojamente acopladas, afectadas políticamente, duales en su esencia (creadas con base en la normatividad, pero que pronto adquieren vida propia, respondiendo a su contexto), tironeadas por intereses externos e internos” (Arellano, 2010: 62).

Sobre ese punto, Weick (2009:98 - 99) señaló una serie de ventajas y desventajas asociadas con el acoplamiento de las organizaciones, entre ellas:

- La permanencia de algunas partes de la organización con base en la disminución de la probabilidad de que ésta responda a los pequeños cambios del ambiente, sin que ello, sea determinante para la perpetuidad de estas

partes u otras y la negativa a que las innovaciones adquieran un espacio en la organización.

- La detección sensible, es decir la capacidad de los distintos elementos de la organización a la percepción de las cosas a partir de la heterogeneidad e independencia de los elementos.
- La adaptación localizada, lo que significa que cualquier elemento de la organización puede adaptarse a su espacio sin que esto signifique la afectación a todo el sistema;
- La capacidad para retener un mayor número de mutaciones e innovaciones a raíz de la singularidad y diferenciación de los elementos de la organización;
- Una falla en un elemento no necesariamente afecta al sistema en lo general, sino, que existe la capacidad de desprenderse de dicho elemento y que la falla se cierre;
- La libre determinación de los actores en las organizaciones flojamente acopladas también es una ventaja y desventaja para ella, es decir existe un mayor margen de discrecionalidad;
- Por, último, una organización flojamente acoplada puede representar un costo mayor o menor para su funcionamiento de acuerdo con el nivel de coordinación.

Uno de los aspectos observables en la caracterización de Weick, es la posición de la organización ante los procesos de cambio, al considerar que, “el cambio en sistemas débilmente acoplados es continuo” (1982:390), tal como sucede en las organizaciones gubernamentales. En refuerzo de esa idea:

“Las organizaciones gubernamentales son organizaciones que nacen predeterminadas en sus fines, su estructura y sus formas de funcionamiento. Sin embargo, como constructos sociales organizados, tienen su contexto particular, generan su propia lógica de acción, sus actores se desarrollan en esquemas de interacción, juegos y luchas de poder, con una especificidad propia. Se crean además ciertas tradiciones, mitos, símbolos, rituales y creencias que dan un significado diferente y propio a cada organización” (Cabrero, Arellano y Amaya, 2000: 138).

La pertenencia a una organización gubernamental no ofrece, de forma automática, una entrega total, absoluta y acrítica a la manifestación de esos propósitos

gubernamentales. La administración pública puede ser comprendida más allá de los aspectos visibles (como inversión de recursos, procesos, normas y provisión de bienes y servicios), también como un conjunto de contradicciones y conflictos internos. En ese contexto, “el gobierno puede ser visto como un conjunto de organizaciones”, en dónde “su actuación, idealmente, no puede ser heterogénea, autónoma, sino que forma parte de una red compleja”, de esta forma, “el gobierno es una red de organizaciones con pretensiones, nunca alcanzadas pero requeridas como principio de existencia” (Arellano y Cabrero, 2000: 7).

La administración pública, desde la perspectiva organizacional, se allega de aquellos elementos organizacionales que provean condiciones cómodas para el control y ejecución de los recursos públicos, lo cual brinda dinamismo y efectividad al aparato burocrático para atender las demandas ciudadanas formuladas al gobierno (Vergara, 1993: 119).

Lo anterior significa que, en la actualidad, se reconoce la complejidad de las relaciones que se dan no solo entre gobierno, agentes económicos, sistema político y sociedad, sino también al interior de las organizaciones gubernamentales. Las organizaciones y, especialmente, las organizaciones gubernamentales, son permeadas por el factor político. De ahí que resulte pertinente la comprensión de lo que es una organización.

1.2 ¿Qué son las organizaciones?

Un fenómeno fundamental y clave de la vida en las sociedades contemporáneas lo constituyen las organizaciones. Las organizaciones se encuentran presentes en las distintas esferas de la vida de los seres humanos: “nacemos, aprendemos, jugamos, trabajamos, nos relacionamos y morimos en y a través de organizaciones” (Arellano, S. F.: 748). Y como tales, en ella suceden expresiones de poder.

De acuerdo a Crozier y Friedberg, las organizaciones son obras creadas por seres humanos, por lo cual resulta importante verlas “no como una circunstancia natural

cuya existencia sería evidente, sino como un problema por explicar” (1990:18), de ahí que las definan como “un universo de conflicto, y su funcionamiento el resultado de los enfrentamientos entre las racionalidades contingentes, múltiples y divergentes de actores relativamente libres que utilizan las fuentes de poder de que disponen” (Crozier y Friedberg, 1990:77).

Las organizaciones se caracterizan por conformarse a partir de la agregación de individuos, en las cuales se contraponen intereses, propósitos y en donde la estabilidad no se encuentra garantizada (Coronilla, 2004: 99).

Es relevante la comprensión de las organizaciones como poseedoras de elementos básicos y distintivos que deben ser considerados al estudiarlas. El primero de ellos es entender a las organizaciones a partir de las interacciones que los individuos establecen al interior de ellas, lo cual supone la existencia de límites o fronteras. Es decir, las organizaciones se conforman a partir de un conjunto o grupos de individuos, estableciendo un sentido de pertenencia y por consiguiente de exclusión respecto a otros individuos. El segundo corresponde al sentido de orden, que supone que las interrelaciones y patrones no son producto de la espontaneidad, sino que se encuentran determinados por la misma organización; y el tercero, se refiere a los principios de autoridad, jerarquía y división del trabajo (Hall, 1996: 30).

Para Appleby (1967:30), si bien es cierto las organizaciones guardan similitudes entre sí, también debe considerarse las particularidades de cada una, respecto a estructura, función, magnitud, recursos, dirección, tiempo, lugar y medio. Mientras que para Amitai Etzioni, “las organizaciones son unidades sociales (o agrupamientos humanos) contruidos y reconstruidos de forma deliberada para buscar metas específicas” (1991:3), caracterizadas por la división del trabajo, el poder y la responsabilidad; por lo cual, resulta indispensable la concreción y control de esfuerzos además de los cambios o reestructuraciones necesarias para el logro de los fines.

Las definiciones anteriores suponen que los objetivos y metas forman parte esencial de las organizaciones al establecer los límites de su acción, pero también éstas responden a dinámicas internas particulares y contextos que las influyen.

Las organizaciones, al ser formulaciones humanas, pueden ser entendidas como *criaturas* que adoptan una determinada estructura y personalidad, que caracterizan su dinámica; influidas por el contexto o el ambiente, lo cual aporta a sus cualidades la capacidad de adaptación y respuesta al mismo.

El ambiente organizacional, se conceptualiza como el ente (o entes) que existen al exterior de la organización. Por tanto, el ambiente se compone de todos los fenómenos externos a la organización, pero con fuerte influencia en ella (Lara, 2004: 13-14). El ambiente es físico, cuando se refiere a las condiciones naturales, climáticas y espaciales en las cuales nace y se desarrolla una organización, es social, cuando en éste convergen agentes reguladores, de competencia y presión que finalmente también incide en las oportunidades o limitantes que puede enfrentar la organización (Hall, 1996: 103).

Si bien el contexto al interior de las organizaciones y su ambiente son elementos importantes para su estudio, es relevante la disertación que hace Fligstein (2001:385) al considerar que el funcionamiento de las organizaciones involucra tres contextos a los cuales denomina esferas institucionales: Estructura y estrategia; el campo organizacional; y, el Estado. “Éstos son los escenarios donde se crean las reglas, ocurre la acción significativa, se dan las relaciones de poder y se establecen formas concretas de organización social. Las reglas abarcan definiciones comunes de la situación que limitan y conforman la conducta de los actores” (Fligstein, 2001: 385).

El primer contexto se refiere a la organización como tal, en el cual se incluyen los objetivos, las estrategias o metas, la estructura de la organización, los elementos tecnológicos y ambientales que establecen la fuente de poder, pero también los límites de la acción organizacional. En este nivel son de suma relevancia los recursos disponibles para el cumplimiento de los objetivos, así como la autoridad

formal e informal existente. La primera relacionada con la posición que se establece a partir de la jerarquía en la organización, y la segunda referente al poder y experiencia de ciertos actores que les permite actuar y ejercer influencia en el manejo de los recursos (Fligstein, 2001: 386).

El segundo contexto se relaciona con el campo o sector al cual pertenece la organización, es decir el conjunto de organizaciones relacionadas entre sí a partir de la dependencia expresada en legitimación, competencia o la cooperación (Fligstein, 2001: 386). La relación entre sus similares o con quienes tiene vinculación. El tercer contexto es identificado como el institucional, está relacionado con la interacción que hay con el Estado. “El Estado es un conjunto de organizaciones”, y principalmente, “el Estado en realidad puede establecer las reglas del juego para cualquier campo organizacional” (Fligstein, 2001: 387).

En consecuencia, las organizaciones se constituyen por una serie de dimensiones fundamentales (objetivos, estructura, recursos, procesos y entorno), articuladas en tres ámbitos (ámbito socio técnico, ámbito político cultural y ámbito de control y mejora) (Ramió, 2002: 2-6)

Así, “el estudio de las organizaciones aparece como uno de los campos analíticos más importantes de las ciencias sociales, no solo por la trascendencia del objeto de estudio, sino por las alternativas analíticas de explicación” (Arellano, S. F.: 752). Lo cual ha derivado en el desarrollo de diversas corrientes teóricas que abonan a la comprensión de las organizaciones.

1.3 Los fundamentos teóricos de las organizaciones

Para Tamayo, “la teoría debe dar explicación rigurosa del pasado y el presente, así como predicciones más o menos confiables del futuro. También se puede entender que cualquier teoría puede ser alguna construcción intelectual que permite comprender el sentido de determinada situación o de un problema” (1999:9).

Respecto a las organizaciones, son varias las disciplinas que las han abordado, lo cual hace de la teoría de la organización, “un espacio disciplinario *sui generis* en las ciencias sociales y con características muy particulares”, el cual “puede definirse como una teoría de alcance medio”. Por lo tanto, “su intención se centra en realizar estudios sobre fenómenos particulares, pero al mismo tiempo, trascendentes e importantes” (Arellano, S. F.: 748).

La teoría de la organización también puede concebirse como una “disciplina-frontera” que genera “híbridos” metodológicos, esto al tocar “los límites de estudio de múltiples disciplinas formales” (Arellano, S. F.: 749). Al efecto, es preciso considerar que no existe una única teoría de la organización, sino más bien un vasto espectro de aportes teóricos (ver cuadro 1).

Cuadro 1: Corrientes Representativas de la Teoría de la Organización (1 de 3)

Corriente	Autores	Aporte	Énfasis	Perspectiva de la organización
Teoría clásica de la administración	Taylor, Fayol, Gilbreth, Gulick y Urwick	Organización racional del trabajo. Estudio y solución de problemas en la organización derivados de la producción. Eficiencia a través del estudio de los tiempos y movimientos.	En las tareas	La organización racional y formal es la única capaz de garantizar la máxima prosperidad.
Teoría burocrática	Weber, Merton, Selznick, Gouldner, Blau, Scott, Bendix, Michels y Crozier	Empleo de los principios del análisis funcional al estudio de las organizaciones. Planteamiento de una estructura de control, basada en el establecimiento de la autoridad legal, racional. Modelo organizacional regido por leyes impersonales. Análisis de las desviaciones funcionales.	En la estructura	La organización se basa en supuestos racionales y formales, se estructura de manera tal que se pueda cumplir una función para cada componente.
Escuela de las relaciones humanas	Mayo, Follet, Roethlisberger y Dickson	Administración de grupos informales. Humanización de la administración. Estudio de procesos grupales en contextos laborales. Influencia de las normas grupales. Rasgos y tipos de liderazgo.	En las personas	Consideración de la organización como un sistema social, constituido por roles. Organización informal.
Teoría de las estructuras contingentes	Woodward, Lawrence y Lorsch, Burns, Stalker, Thompson y el Grupo Aston	Elementos determinantes de la estructura de las organizaciones. Existencia de una relación funcional determinista entre el ambiente y las técnicas administrativas para alcanzar eficazmente los objetivos de la organización.	En el ambiente	Las ven sometidas a la necesidad de responder a las exigencias que les impone el ambiente. Sistemas abiertos y cerrados.

Cuadro 2: Corrientes Representativas de la Teoría de la Organización (2 de 3)

Corriente	Autores	Aporte	Énfasis	Perspectiva de la organización
Escuela del comportamiento	Simon, Barnard, Argyris, Cyert y March	Análisis centrado en el individuo con todas sus necesidades e intereses. Análisis de los mecanismos de decisión que originan las acciones dentro de un contexto organizacional.	En las personas	Sistema social, cooperativo-racional en donde los procesos de percepción de las situaciones y raciocinio son los elementos clave que permiten entender y explicar el comportamiento humano.
Nuevas relaciones humanas	Argyris, Maslow, Herzberg y Tannenbaum y Likert	Diseño de estructuras organizacionales flexibles y adaptables a los nuevos esquemas de producción. Desarrollo de esquemas que permitieran evitar las secuelas negativas del trabajo en las organizaciones partiendo de la consideración de las necesidades humanas. Desarrollo de estructuras participativas.	En las personas	Se considera que la motivación es el factor que determina la productividad, ya que solo un empleado motivado y con posibilidades de colaborar es un empleado dispuesto a cooperar. Las estructuras de las organizaciones deben ser flexibles y participativas, capaces de permitir el logro de la autorrealización de los trabajadores.
Análisis del poder y el discurso organizacional	Clegg y Dunkerley, Pfeffer, Salanzick, DiMaggio y Poweell, Crozier y Friedberg	Las fuentes de poder dentro de la organización se pueden ubicar en la autoridad formal, las leyes y reglamentos, el control de los procesos de decisión, el control del conocimiento y la información, la capacidad para tratar con la incertidumbre, el control de la tecnología, las alianzas interpersonales, el simbolismo y la manipulación de ideas o el mismo poder del que ya se disponía. Las formas institucionales actúan como mecanismo mediante los cuales el poder puede ser alcanzado, rutinizado y disputado. Existen procesos micropolíticos mediante los cuales el poder puede alcanzar y motivar los regímenes establecidos y a las estructuras de dominación mediante las cuales se gobiernan.	En las personas	En las organizaciones la fuente de poder está dada por el grado de conocimiento técnico. La organización es una estructura de poder que supone la participación activa de actores en relaciones de intercambio de acuerdo con el grado de incertidumbre que son capaces de controlar. Existen coaliciones y alianzas al interior de las organizaciones que movilizan regímenes disciplinarios particulares, y que proveen una perspectiva bottom-up más que top-down en las prácticas organizacionales.

Cuadro 3: Corrientes Representativas de la Teoría de la Organización (3 de 3)

Corriente	Autores	Aporte	Énfasis	Perspectiva de la organización
Ecología de las poblaciones	Hannan y Freeman	Considera un proceso ecológico, donde el ambiente selecciona algunas organizaciones para la extinción, lo cual permitirá a las otras sobrevivir. El proceso ecológico de selección hace que las organizaciones se diferencien en tipos, crean constantemente variaciones y procesos de selección retención.	En el ambiente	La organización actúa como un sistema abierto, inmersa junto con muchas más en un ambiente. Las organizaciones existen en ambientes competitivos, donde existen múltiples organizaciones, cuyo nacimiento, desarrollo y características son similares, generando vínculos en espacios conocidos como poblaciones que les permite sobrevivir.

Fuente: Elaborado a partir de Ramírez (2000: 44-47) y Sánchez (2007: 62).

La teoría de la organización parte, históricamente de dos fuentes analíticas: una con base en la discusión sociológica de la burocracia y la otra a partir de enfoques empresariales, primeramente, y más tarde de todo tipo de organización, orientados a mejorar la eficiencia organizacional (Arellano, S. F.: 749), colocando en el centro del análisis las tareas, la estructura, las personas, el ambiente y los recursos tecnológicos (Sánchez, 2007: 62).

Para algunos estudiosos de las organizaciones, los trabajos de Weber, Taylor y Barnard, así como otros precursores de obras sobre relaciones humanas, son el fundamento intelectual para valorar la teoría de las organizaciones (Harmon y Mayer, 1999: 102). El trabajo de Max Weber ha sido considerado como pionero en disciplinas como la sociología, la administración pública y la teoría de la organización, debido a su construcción categórica e ideal de la burocracia, característica de la modernidad y centrada en las reglas, la profesionalización y la impersonalidad. Así como el poder, la dominación y la acción social. “Su mayor interés en el estudio de la organización parece haber cifrado en: 1) Identificar las características de una entidad que él designó como “burocracia”; 2) Describir su

crecimiento y las razones de este crecimiento; 3) Aislar los cambios sociales concurrentes; 4) Descubrir las consecuencias de la organización burocrática para alcanzar los objetivos burocráticos” (March y Simon, trad. 1977: 39).

Por su parte, Taylor “investigó el uso efectivo de los seres humanos en las organizaciones industriales” (March y Simon, 1977: 13), centrando su análisis en las tareas. Mientras que Barnard se destacó por conjuntar tanto el planteamiento de Weber como el de Taylor y considerar a las organizaciones como una fuerza moral, enfocadas a propósitos sociales, destacando la importancia de la cooperación (Harmon y Mayer, 1999: 102).

Otros autores notorios de la teoría de la organización son Simon, Crozier y Friedberg, para quienes el análisis de la organización debe partir no de las premisas de acción sino del entendimiento del individuo, sus decisiones, relaciones y luchas por el poder. Para el primero, las organizaciones se conceptualizan como un *constructo* de la decisión, considera al individuo, a partir de su comportamiento, como la pieza central de la lógica organizacional. En su obra *El comportamiento administrativo*, de 1947, Simón realiza una crítica a la teoría administrativa tradicional, al considerar que una ciencia administrativa debe tomar en cuenta cómo los seres humanos se comportan, la razón de ese comportamiento y cómo es que a partir de éste se decide y establecen criterios o premisas. De igual forma, subrayo la importancia de las interrelaciones entre los individuos y la transacción que establecen con el contexto.

Para Simón, la organización es más que una construcción basada en reglas, jerarquías, rutinas, y procesos a priori, debido a que éstas están formadas por individuos los cuales se caracterizan por poseer preferencias, creencias y valores que pueden o no empatar con los de la organización. Dichas características, si bien caen en el terreno de lo moral o ético, son de interés científico a partir de las relaciones que individuos con estas características establecen entre sí y con el ambiente, lo cual los lleva a tomar decisiones y a establecer objetivos (Harmon y Mayer, 1999: 103).

Si bien, la toma de decisiones es clave en el argumento de Simón, ésta difiere de la concepción establecida por la economía neoclásica, Simón argumentó que el ser humano es un ser de racionalidad limitada que toma decisiones y enfrenta problemas en contextos de información igualmente limitada (Weick, 2017: 1529), por lo tanto, es incapaz de alcanzar determinados objetivos de manera aislada, es decir, individualmente.

La racionalidad¹ como elemento explicativo del comportamiento individual y organizacional es cuestionada debido a la limitada capacidad cognoscitiva del ser humano y a las restricciones de información, recursos y tiempo que se experimentan a nivel organizacional para la toma de decisiones. La forma de abordar las organizaciones establecida por Crozier y Friedberg se fundamenta en concebir a éstas como producto de la acción colectiva y los problemas que ella enfrenta en entornos de incertidumbre e interdependencia heterogénea. Es decir, como *constructos* de acción colectiva en las que convergen reglas formales, interpretación de las mismas y negociación, a través de la cual “se redefinen los problemas y los campos de interacción se acondicionan o se organizan” (Crozier y Friedberg 1990: 18).

Como bien se aprecia, la teoría de la organización tiene raíces en el siglo XIX, logró un importante impulso en el siglo XX y continúa explorando nuevas vetas de análisis, tal es el caso del cambio organizacional. Éste, si bien ha sido considerado elemento de estudio en las distintas corrientes de la teoría de la organización (Armenakis, Achilles, y Bedeian, 1999), la intención del presente trabajo versa en concebir el cambio organizacional como una categoría de análisis que aporta elementos a la comprensión e interpretación de las organizaciones, particularmente

¹ En la perspectiva neoclásica el individuo es un ser racional que “posee toda la información relevante del problema sobre el cual debe decidir; examina todas las posibles alternativas de acción; evalúa las futuras consecuencias de todas las alternativas disponibles; compara todas las situaciones futuras que las distintas alternativas le ofrecen y selecciona aquella que lo llevará a la situación futura que maximice su función de utilidades. Es importante subrayar que el modelo neoclásico presupone no solamente información completa sobre el problema en cuestión, sino también que el sujeto decisor conoce sus preferencias y que éstas permanecerán estables en el futuro” (Vergara, 1993: 122).

de las organizaciones gubernamentales, por lo cual resulta indispensable indagar sobre la lógica del cambio (Ramió, 2002: 18).

1.4 El cambio

El cambio debe comprenderse a partir de la noción de procesos, movimiento, adquisición o pérdida de cualidades que puede presentarse de manera lenta o rápida, tranquila o abrupta, relacionado o no con procesos externos a la misma organización (Coronilla, 2004: 93-95). El cambio resulta ser un tema *perenne*, que implica no solamente los macroprocesos de transformación, relacionados con la política o la economía, sino también con la actividad social en general. Y más aún, una discusión relevante en los estudios organizacionales debido al carácter dinámico y complejo de toda organización. La actividad social y organizacional no se sustenta en un orden estático sino, por el contrario, en una serie de actividades temporales caracterizadas por la adaptabilidad y la flexibilidad (Coronilla, 2004: 93).

A pesar de que, en sus inicios, el cambio organizacional era un tema poco analizado, el surgimiento de trabajos de carácter empírico trajo consigo una veta de estudio que posibilitó la hechura de importantes desarrollos argumentativos que clarificaron el fenómeno en sí, además de exponer la complejidad y relevancia de los estudios organizacionales.

Por ese motivo, “en la actualidad, las organizaciones se interpretan como sistemas dinámicos, abiertos, con mecanismos de control y regularidades internas percibidas como estructuras. El movimiento se considera como el origen de cambio, influido por relaciones externas y por sus regularidades internas” (Romero, Matamoros y Campos, 2013: 38).

1.5 El cambio organizacional

Para Powell y DiMaggio (2001:107), el cambio organizacional se refiere “al cambio en la estructura formal, la cultura organizacional y las metas, programas o misión”. Es decir, el cambio puede comprenderse como las modificaciones constantes en las “formas de administrar los procesos, las estructuras, las funciones, los procedimientos, los recursos e incluso las exigencias de los clientes” (Rivera, 2013: 93).

Referido a los procesos que lleva la administración pública, atendiendo lo dicho por los autores antes mencionados, las estructuras orgánicas, las funciones de los puestos, los planes, programas (especiales, sectoriales, regionales o institucionales) o los efectos de una planeación estratégica en el sector público, así como los recursos con los que la organización cuenta serían la materialización de esos cambios organizacionales.

Alguno de los mecanismos a considerar, para promover o impedir el cambio organizacional, de acuerdo con Fugstein (1999:384), se relacionan con el nivel de influencia de la estrategia organizacional, la estructura y la distribución de poder; la turbulencia de los campos organizacionales; la irrupción de nuevas organizaciones a campos preexistentes; y, la institucionalización.

Respecto a la perspectiva del cambio en las organizaciones, Hall considera que éste puede ser enfocado a partir de diversas direcciones. Una de ellas es el contexto interno o política interna de las organizaciones en el cual influyen coaliciones y grupos en constante cambio (Kanter, Stein y Jick, 1992, citados por Hall, 1996: 199). La otra puede ser con base en una lógica histórica o de desarrollo, es decir el cambio a través del curso del tiempo y su contexto externo (Kochan y Useem, 1992 citados por Hall, 1996: 199).

Para Coronilla (1997:1), el cambio no sigue un patrón determinado, por el contrario, éste se manifiesta de formas distintas, es decir, el cambio puede ser lento o rápido, tranquilo o agitado, constante o convulsionado, ordenado y planeado o caótico, lo

cual supone que el cambio no es un hecho estático o aislado, sino una serie de acontecimientos complejos que se encuentran relacionados entre sí.

Por tanto, el cambio es considerado tema relevante en la teoría de la organización a partir de razones académicas y prácticas: “académicas por ser prodigio en interrogantes pertinentes en la visión actual de las organizaciones, en donde se le considera como un elemento propio de su naturaleza; por otra parte, prácticas por la compleja dinámica de las organizaciones en un mundo interrelacionado y cambiante” (Romero, Matamoros y Campos, 2013: 36).

Si bien, la complejidad del cambio organizacional supone un número variado de enfoques (cuadro 2), comprender los factores que determinan el cambio organizacional, así como sus efectos demanda: “el desarrollo de una visión holística del proceso que, a partir de una posición interpretativa, identifique y bosqueje clases y tipos de expresiones de cambio” (Coronilla, 2004: 97).

Cuadro 4: Enfoques Conceptuales de la Idea de Cambio

Enfoque	Cambio
Desarrollo organizacional	Capacidad de los individuos para redefinirse o comportarse de forma diferente.
Ecología poblacional	Actividad tendiente a la transformación de los procesos y estructuras de una organización. Las organizaciones tienen la capacidad de adaptarse al medio ambiente y preservarse.
Nuevo institucionalismo	Fenómeno de ambigüedad organizativa, producto de la interacción compleja de distintos individuos, problemas, soluciones y toma de decisiones.
Racional	Cambio como punto central de la planeación estratégica, de la calidad total y la reingeniería.

Fuente: Elaboración propia con base en Coronilla y Del Castillo (2000: 80-81).

Así, el cambio desde el enfoque del desarrollo organizacional centra el nivel de análisis en el individuo a partir del estudio del comportamiento y su capacidad para tomar decisiones principalmente en dos sentidos. El primero de ellos supone que las decisiones del individuo se alejan de la discrecionalidad, por tanto, parten de una visión racional de maximización de metas con base en objetivos previamente establecidos, en donde la estructura y los niveles de autoridad se encuentran claramente determinados. El segundo, parte del supuesto de que los individuos toman decisiones en entornos complejos de recursos limitados, que restringen la capacidad de éstos para comprender la gama de opciones y preferencias que existen, lo cual supone que el comportamiento entonces debe entenderse con base en una racionalidad limitada (Del Castillo, 2000: 228-235).

Por su parte, el enfoque de ecología poblacional enfatiza la relación entre la organización y el medio ambiente, donde éste es el ente que actúa, mientras que la organización responde, adaptándose o no a dicho entorno, por tanto, deja de lado “los sistemas de elección de alternativas y modificaciones estructurales” (Del Castillo, 2000: 297).

El nuevo institucionalismo se ve influenciado por los cuestionamientos al supuesto de que los actores pueden operar al margen de la capacidad intelectual del ser humano, así como de los recursos, e información disponible, además de la influencia que puede ejercer el contexto en el cual se desarrollan. En el estudio de las organizaciones, el institucionalismo considera a las instituciones como el conjunto de experiencias sociales que conforme evolucionan tienden a conformar estructuras, caracterizadas por creencias, mitos, reglas y códigos (Alvarado, 2003: 17). Particularmente es importante comprender que las organizaciones se distinguen por encontrarse inmersas en ambientes en los cuales convergen creencias, ritos e intereses que determinan reglas y prácticas propias de cada una de ellas, las cuales al ser adoptadas por los actores se convierten en prácticas institucionalizadas, es decir perciben el cambio como cambios en las normas, prácticas, ideas, valores de las organizaciones.

En contraste, para el enfoque racional si bien las decisiones también forman parte central del análisis del proceso de cambio, estas valoran la información respecto a la utilidad y efectividad (Del Castillo, 2000: 245) con la finalidad de llevar a cabo acciones planeadas y optimas que suponen una capacidad no finita del individuo para comprender el entorno y actuar en consecuencia.

Se aprecia que dichos enfoques en términos analíticos diseccionan la realidad del cambio en las organizaciones (Goodman y Kurke, 1982: 4), no obstante, para el análisis que en el presente trabajo se realiza, esto no supone comprenderlos como independientes o aislados ya que invariablemente se entrelazan en los diferentes enfoques interpretativos (cuadro 3) o tipologías del cambio que servirán para el análisis y comprensión del cambio organizacional.

Cuadro 5: Enfoques Interpretativos del Cambio

Enfoque	Concepción del cambio
Cambio planeado	Es un proceso secuencial, consciente e intencional, por tanto, racional con la finalidad de realizar acciones de mejora, a partir de la concepción de problemas meramente técnicos.
Cambio adaptativo	Proceso de transformación orientado a atender los requerimientos que la dinámica interna y el ambiente impone a la organización, cambios que ocurren en la organización ya sea de tipo incremental o radical.
Cambio accidental	Proceso en el cual las transformaciones de la organización se llevan a cabo en contextos de ambigüedad e incertidumbre con la participación de múltiples actores, problemas, soluciones y recursos.

Fuente: Elaboración propia con base en Coronilla y Del Castillo (2000: 106-129).

Así, el cambio planeado refiere a actividades diseñadas para modificar la estructura y los procesos de los individuos, grupos y organizaciones con la finalidad de cumplir metas previamente establecidas, enfatizando la acción de la elección (Goodman y Kurke 1982: 4) de tipo racional encaminada a la mejora del desempeño y eficiencia

organizacional. Las acciones se circunscriben a acciones de carácter más técnico que se realizan de forma consiente con una finalidad claramente establecida, por tanto, la organización se percibe como un conglomerado coherente de individuos que comparten metas y objetivos (Coronilla y Del Castillo, 2000: 106 y 107).

Respecto al cambio adaptativo, las modificaciones en la organización o en sus componentes responden a la intención de acoplarse al entorno o desequilibrios internos producto del conflicto entre individuos o grupos, mismas que pueden ser de tipo incremental o radical, anticipadas o emergentes (Goddman y Kurke, 1982: 4). El enfoque del cambio adaptativo enfatiza la característica dinámica de las organizaciones y sus múltiples interrelaciones, así como la experiencia de la organización ante perturbaciones ya sean internas o externas. La adaptación supone elementos como la intencionalidad, al centrarse en la respuesta de la organización al entorno; relacional, lo que refiere a una constante influencia entre entornos y organización; condicional, es decir que la relación de influencia se da en dos sentidos, dado que las modificaciones en la organización también intervienen en el ambiente; y convergente ya que las organizaciones al adaptarse se acercan a determinadas características del ambiente (Sarta, Durand y Vergne, 2020:46).

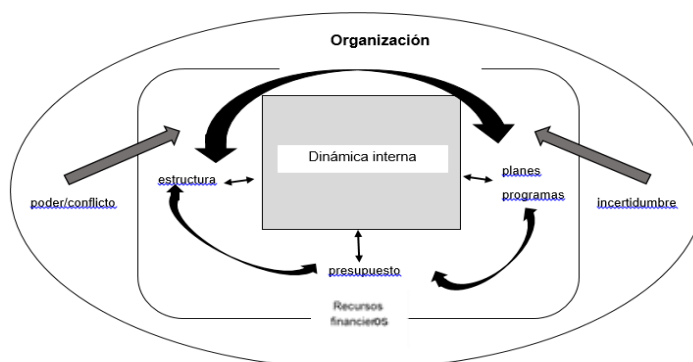
Un tercer enfoque del cambio organizacional corresponde al cambio accidental, mismo que percibe a la organización como un *constructo* sumamente ambiguo en el que convergen complejas redes de relaciones, lo que limita la capacidad de establecer procesos de comprensión y decisión claros, sencillos y racionales. El cambio accidental se caracteriza por comportamientos erráticos de estructuras y actores, donde los procesos siguen trayectorias complejas y poco claras respecto al resultado final, así la ambigüedad y la incertidumbre son las principales características de este enfoque (Del Castillo, 2000: 124-129).

En tal sentido, el fenómeno del cambio organizacional es un proceso multifacético, que a través de los distintos enfoques de interpretación explica parte de la realidad organizacional, sugiriendo la complementariedad entre los mismos. Ante tal situación, resulta indispensable para la investigación retomar elementos característicos de cada enfoque con la finalidad de comprender el proceso de

cambio en las organizaciones gubernamentales, particularmente en el Sistema de Transporte Colectivo.

Así se puede considerar al cambio organizacional como un proceso híbrido, debido a que no solo puede tener diferentes orígenes, sino, también distintos resultados (Coronilla y Del Castillo, 2000: 79). El cambio resulta en un instrumento para comprender la dinámica de las organizaciones a partir de modificaciones de la estructura, recursos, planes, programas y participación de actores, influidos en grado distinto por el contexto interno y externo a éstas, sin que ello derive necesariamente en resultados deseados (figura 1).

Figura 1: Proceso de cambio organizacional



Fuente: Elaboración propia.

En suma, las organizaciones son una construcción altamente compleja, mismas que a lo largo del pensamiento se han abordado desde diferentes perspectivas contribuyendo a un vasto cumulo de conceptos e instrumentos para su análisis, lo cual ha derivado en que el estudio de las mismas trascienda más allá del ámbito meramente privado para direccionar su atención a las organizaciones gubernamentales.

Las organizaciones gubernamentales comprendidas como *constructo* de decisiones políticas, acciones jurídicas, programáticas y presupuestales constituyen así un interesante campo de estudio para la administración pública bajo los principios de

la teoría de la organización, que en este estudio particularmente se decanta al cambio organizacional como categoría de análisis.

Capítulo 2: Apartado metodológico

Las organizaciones como objeto de estudio, constituyen un campo analítico importante para las ciencias sociales, mismas que se apoyan en métodos y herramientas particulares, con la finalidad de obtener conocimientos sobre la realidad social, estudiar un hecho concreto, así como, diagnosticar necesidades y problemas sociales (Batthyány y Cabrera, 2011: 10). Por ello, este apartado establece los aspectos metodológicos empleados durante la investigación.

2.1 Objeto de estudio

El objeto de estudio o fenómeno a investigar, es aquel que el investigador aísla para comenzar a ser estudiado (Rojas, 2013: 50). En la investigación, dicho objeto de estudio está constituido por el Sistema de Transporte Colectivo (STC o Sistema), socialmente reconocido simplemente como el Metro.

El STC visto como organización gubernamental, es abordado a partir de la perspectiva de cambio organizacional, mismo que para el presente trabajo deberá considerarse como un proceso de transformación respecto a las acciones emprendidas y el rumbo de la organización, es decir en su operación y crecimiento, a través de elementos importantes como las modificaciones en su estructura directiva y de mando, la definición de cursos de acción a través de planes programas

institucionales, y los recursos disponibles para darle vida a las voluntades planteadas en sus documentos de trabajo.

Lo anterior tomando como base el concepto de cambio organizacional de Powell y DiMaggio, quienes se refieren a éste como el “cambio en la estructura formal, la cultura organizacional y las metas, programas o misión” (2001:107).

2.2 El método

El método es el camino a seguir en el proceso de investigación científica, es decir el procedimiento empleado para descubrir las formas o elementos de lo que existe. Este método tiene por particularidad que no se presenta de forma única, es resultado de la diversidad de formas mediante las cuales se puede abordar un problema de investigación (Rojas, 2013: 92). Esa forma de abordar un problema constituye un paradigma. Desde las ciencias sociales los paradigmas son variados, debido a la dificultad que representa compartir un único paradigma por la comunidad científica (Batthyány, 2011: 75).

Algunos de los paradigmas que en las ciencias sociales han predominado son: el positivismo, el neo positivismo, el pospositivismo y el interpretativismo, mismos que entrañan diferencias tanto a nivel ontológico, como epistemológico y metodológico (Corbetta, 2007: 9-18).

Tras el éxito obtenido en las ciencias naturales, el paradigma positivista se consolidó en la investigación social durante el siglo XIX y se caracterizó por señalar la pertinencia de estudiar la realidad social a través del método cuantitativo. No obstante, las críticas a este método impulsaron transformaciones en él, durante el siglo XX y con ello aparece el método neo positivista y pospositivista. Respecto al método interpretativista, éste afirma que la realidad social no puede únicamente ser observada, sino también interpretada, de ahí el énfasis en el denominado método cualitativo (Corbetta, 2007: 28-29).

Actualmente el método cuantitativo y el cualitativo son los métodos que predominan en las ciencias sociales (Batthyány y Cabrera, 2011: 77), que son considerados fundamentos legítimos para la investigación, donde es el investigador el que determina la pertinencia de su uso (Corbetta, 2007: 62). Además, “la categoría de totalidad resulta fundamental para lograr una comprensión de conjunto de los cambios cuantitativos y cualitativos, que se manifiestan en la realidad concreta” (Rojas, 2013: 258).

Otros métodos de investigación son los estudios comparados (sean bajo enfoques de más semejantes o más diferentes) y el estudio de caso. En este último se pretende un estudio a profundidad a razón de variables y elementos característicos de una unidad u objeto de estudio particular.

Así, la investigación del objeto de estudio propuesto se apoya de elementos propios de los estudios cualitativos y cuantitativos, tanto en la búsqueda como el tratamiento de la información. Además, aborda el objeto de estudio (el STC) a partir del método de estudio de caso, con la finalidad de interpretar lo que pasa en la organización en el periodo definido.

2.3 Las técnicas y herramientas de análisis

Para la recolección de información y el análisis de los resultados, se emplean técnicas de la aproximación metodológica cualitativa, así como herramientas del análisis cuantitativo a nivel descriptivo, que aprovecha la disponibilidad de información.

Parte fundamental del desarrollo fue la revisión documental y bibliográfica con la intención de reconocer y analizar el contexto histórico del fenómeno, así como el marco organizacional bajo el cual el STC ha transitado. De manera que fue relevante comprender cómo las acciones emprendidas por la organización en materia de operación y ampliación de red se fueron desarrollando, a partir de las decisiones que inciden en la operación y crecimiento del STC.

La realización de entrevistas semi-estructuradas (anexo) fueron aplicadas a actores clave de la organización. Aquí es preciso manifestar que las medidas emprendidas por las autoridades gubernamentales ante la pandemia por Covid-19, en marzo de 2019, limitó la agilidad en que este instrumento se aplicaría. Pese a ello, la aplicación fue posible. Por otra parte, para el análisis de la información obtenida se utilizó el programa *Atlas Ti*.

De igual, forma fue relevante el análisis estadístico con base en la información de la Encuesta Origen-Destino 2017 y los datos históricos propios de la operación del Sistema de Transporte Colectivo, empleando el programa *Stata*.

2.4 Tipo de investigación

De acuerdo con Ritchie y Spencer (1994), el uso creciente de los métodos cualitativos en la investigación es notable, la cual busca explorar y comprender una diversidad de cuestiones sociales a través de las diferentes categorías de análisis como son el contextual, el diagnóstico, el evaluativo y el estratégico, mismos que se detallan a continuación (cuadro 4).

Cuadro 6: Investigación Cualitativa (1 de 2)

Categoría	Característica	Ejemplos
Contextual	Identifica la forma y naturaleza de lo que existe	¿Cuáles son las dimensiones de las actitudes o percepciones que son retenidas? ¿Cuál es la naturaleza de las experiencias de las personas? ¿Qué necesidad tiene la población del estudio? ¿Qué elementos operan dentro de un sistema?
Diagnóstico	Examen de los motivos o causas de lo que existe	¿Qué factores subyacen a actitudes o percepciones particulares? ¿Por qué se toman o no se toman decisiones o acciones? ¿Por qué surgen necesidades particulares? ¿Por qué no se utilizan los servicios o programas?

Cuadro 7: Investigación Cualitativa (2 de 2)

Categoría	Característica	Ejemplos
Evaluativa	Evalúa la efectividad de lo que existe	¿Cómo se alcanzan los objetivos? ¿Qué afecta la entrega exitosa de programas o servicios? ¿Cómo afectan las experiencias los comportamientos posteriores? ¿Qué barreras existen para los programas operativos?
Estratégico	Identifica nuevas teorías, políticas, planes o acciones	¿Qué tipo de servicios se requieren para satisfacer las necesidades? ¿Qué acciones son necesarias para hacer que los programas o servicios sean más eficaz? ¿Cómo se pueden mejorar los sistemas? ¿Qué estrategias se requieren para superar problemas recientemente definidos?

Fuente: Elaboración propia con base en Ritchie y Spencer (1994)

De la clasificación presentada, es la categoría contextual y la diagnóstica, las que tipifican el presente trabajo de investigación.

2.5 Fuentes de información

La literatura da cuenta de que existen investigaciones que se auxilian de fuentes de investigación primarias e investigaciones que se auxilian de fuentes de investigación secundarias (Batthyány y Cabrera, 2011: 85). La primera de ellas se refiere a la información: “obtenida mediante un acercamiento con la realidad, a través de guías de observación y de entrevistas a informantes clave”; la segunda tiene que ver con: “investigaciones o informes publicados en revistas y periódicos, así como estadísticas u otros datos significativos que puedan localizarse en archivos públicos y privados” (Rojas, 2013: 96).

En la investigación, las principales fuentes secundarias empleadas fueron: el *Decreto de Creación del Sistema de Transporte Colectivo* y sus modificaciones; el

Plan de Empresa 2000-2006, el Plan de Modernización 2004-2006....2020, el Programa Institucional 2006-2012, y el Programa Institucional 2012-2018; los Anuarios de Operaciones del Sistema de Transporte Colectivo; el marco jurídico y normativo, además de la información presupuestaria y de cuenta pública; información bibliográfica relevante, respecto al estudio de las organizaciones y el cambio organizacional; la Encuesta Origen-Destino 2017; e información proporcionada por dependencias de la administración pública de la Ciudad de México, así como del propio STC a través de solicitudes de información pública.

Respecto a las fuentes de información primaria, están constituidas básicamente por entrevistas semi-estructuradas (anexo) realizadas a personas involucradas en la dinámica organizacional del STC.

2.6 Pregunta de investigación

Uno de los propósitos de la investigación científica es la generalización, no obstante, en las ciencias sociales dicha premisa se cumple considerando que no se pueden formular enunciados estrictamente universales debido a que los hechos sociales obedecen a un espacio y tiempo particular, es decir a un proceso de historicidad propio. En tal sentido, la pregunta consiste en conocer, ¿cuáles son los aspectos organizacionales que influyen en el STC respecto de la operación y desarrollo de la red en el periodo 2000-2018?

2.7 Hipótesis

Si bien, es el método experimental el que tradicionalmente suele someter a prueba una hipótesis de relación causal, las hipótesis se pueden instrumentar de manera diferente con base en el marco teórico, el objetivo y la complejidad de la

investigación, así como el interés del investigador (Rojas, 2013: 154). Bajo esa consideración, la hipótesis de la investigación versa de la siguiente forma:

La operación y desarrollo de la red del Sistema de Transporte Colectivo en el periodo 2000-2018 corresponde a un cambio organizacional poco planeado y mayoritariamente adaptativo y accidental.

Las variables y factores que interpretarían el fenómeno de estudio son las siguientes:

Cuadro 8: Variables y factores de análisis

Variable independiente		Variable dependiente		Factores
Cambio organizacional	Planeado	Sistema de Transporte Colectivo	Operación	Objeto y contexto Estructura Orgánica Recursos Humanos Recursos financieros Planeación y programación Actores
	Adaptativo			
	Accidental		Red	

Fuente: Elaboración propia

Capítulo 3: El proceso de cambio en la Ciudad de México y el transporte público

Las ciudades se caracterizan por ser espacios en constante cambio. El ritmo de las transformaciones ocurre a diferente escala y nivel de adaptación, acorde a las características propias de cada urbe y su entorno. Situación que influye en la vida de la sociedad y sus organizaciones. En el desarrollo de las modernas ciudades, el transporte público ha tenido un papel fundamental. El impacto del transporte público en la dinámica urbana se relaciona íntimamente con procesos sociales, políticos, económicos, ambientales e, incluso, de salud.

En la Ciudad de México, es distinguible un estrecho vínculo entre el transporte público y el crecimiento urbano, mismo que se expresa en los medios de transporte e infraestructura que se desarrollaron y expandieron a la par de la conformación de la Zona Metropolitana del Valle de México.² De acuerdo a Navarro, “la región centro

² El término “zona metropolitana” surgió en los Estados Unidos de Norteamérica en 1850, pero no fue hasta después de 1910 con el censo de la Oficina Federal, que el término fue utilizado oficialmente. Originalmente se utilizó para referirse a ciudades con por lo menos 200, 000 habitantes, concentrados en uno o más municipios. Posteriormente, aunque con algunos cambios el término sirvió para catalogar espacios urbanos que se caracterizaban por: espacio geográfico continuo; núcleo demográfico principal con funciones dominantes y jerarquización de funciones integradas, con medios de comunicación y transporte que incentiven la continuidad entre el núcleo central y el resto de los espacios urbanos; relaciones de interdependencia entre distintos núcleos urbanos; y concentración de actividades económicas y sociales (Corbacho, 2015). Para el caso de México, el término zona metropolitana de acuerdo a Castro (2014) se ha basado principalmente en dos criterios: El primero, vinculado a una dimensión territorial, es decir físico espacial, a partir de los trabajos de Luis Unikel (1978), quien definió a la zona metropolitana como una “zona o área metropolitana de una ciudad a la extensión territorial que incluye a la ciudad central a las unidades político-administrativas contiguas a ésta (o a otras unidades pertenecientes a la mencionada zona metropolitana) que tiene características urbanas (tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas), y que mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante y de cierta magnitud con la ciudad central (o con el área urbana)”.

tiene en los transportes, la movilidad, las comunicaciones y su infraestructura un elemento constitutivo fundamental” (2010: 195), situación que también ha sido catalogada como un círculo vicioso entre congestionamiento y crecimiento de infraestructura para medios de transporte motorizados de baja capacidad.

La relación entre crecimiento de la ciudad y el transporte público es dual. La expansión de la ciudad trajo consigo la necesidad de implementar acciones para dotar de medios de transporte público que cubrieran la demanda de movilidad de la población, al mismo tiempo dicha dotación fomentó el crecimiento urbano y con ello la conformación de Zonas Metropolitanas.³ En estas circunstancias, la finalidad de este capítulo es contextualizar históricamente el desarrollo de la Ciudad de México, la estrategia sobre el manejo del transporte público en el siglo XX, así como el origen del Sistema de Transporte Colectivo (STC).

3.1 La Ciudad de México y el transporte público antes del STC

La Ciudad de México tiene hondas raíces históricas. Sus antecedentes se remontan a Tenochtitlán y los poblados ribereños localizados a orillas del Lago de Texcoco, entre ellos Tacubaya, Tlatelolco, Mixcoac, Coyoacán, Culhuacán, Iztacalco; así como zonas más alejadas del centro, entre ellas Azcapotzalco, Xochimilco, Iztapalapa y Tláhuac (Eibenschutz y González, 2010: 228). Tras la conquista y el posterior establecimiento de la Colonia, en el centro de lo que actualmente conforma la Ciudad de México se instauró el Gobierno de la Nueva España.

El segundo, asociado a aspectos demográficos, es decir respecto a un determinado número de habitantes.

Jurídicamente, la zona metropolitana es definida como “Centros de Población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revisten importancia estratégica para el desarrollo nacional” (LGAHOTDU).

³ Un factor más, vinculado estrechamente con el crecimiento de la Ciudad fue el uso de suelo desordenado “con las crecientes demandas de más viviendas y espacios para oficinas, las ciudades tienden a dispersarse conforme los desarrolladores buscan terrenos más económicos para poder construir residencias a precios accesibles” (Silsbe y Prasetyodi, 2011: 74).

La ciudad colonial cubrió las tierras destinadas a la agricultura prehispánica de los indígenas, a las orillas de ésta se comenzaron a conformar barrios e iglesias que expandieron los límites de la ciudad. Se introdujeron animales de tiro, mismos que se emplearon como el principal medio de transporte a la par de los nativos utilizados como instrumentos de carga. La conformación de la metrópoli tuvo un desarrollo lento pero constante. Con el crecimiento de la ciudad central se fueron sustituyendo los canales, que habían sido el principal medio de comunicación y transporte, para dar paso a la construcción de calzadas y avenidas, acompañadas de vehículos de tracción animal y con ello un cambio radical en la dinámica de transporte urbano.

En 1793 un acontecimiento importante para el transporte público tuvo lugar en la ciudad con la aparición de los primeros vehículos para el transporte de pasajeros, tras el otorgamiento de la primera concesión derivada del reglamento de “Coches de Providencia” que estableció las características que debía cubrir el servicio de transporte (Ramos, 2004: 7).

Con el movimiento independentista y la consumación del mismo se declaró la primera convocatoria para la construcción de un “camino de fierro” de la Ciudad a Veracruz, no obstante, un largo periodo de luchas por la defensa del país ante invasiones extranjeras y la disputa entre dos proyectos políticos, limitó el desarrollo de la ciudad y su infraestructura (Díaz, 2003: 83).

En 1824 se instauró el Distrito Federal, como lugar de residencia de los Poderes de la Unión, tomando como centro la Plaza de la Constitución a un radio de 8,380 metros. El Distrito Federal se integró por varias ciudades, municipios, pueblos y villas. Al norte por la Villa de Guadalupe Hidalgo, la Hacienda de San Agustín, el Pueblo de Peñón de los Baños y Ticomán; al sur, Churubusco, parte de Coyoacán, Hacienda de San Borja y el pueblo de Axotla; al oriente, la Hacienda de Peñón de los Baños, parte de la Hacienda de los Reyes y los poblados de Santa Martha Acatitla e Ixtapalapa; y al poniente, Santa María Nonoalco, Tacubaya, Chapultepec y Tacuba (Mendoza, 2008: 46-47).

Con respecto al Estado de México, su territorio fue gradualmente fragmentado para dar paso a la delimitación de entidades circunvecinas como Hidalgo, Guerrero y Morelos.

Durante el régimen centralista el territorio y la estructura del Distrito Federal fue modificada para dar paso a la figura del Departamento de México, dicha situación continuó hasta 1846, cuando se reestableció la Constitución de 1824. Para 1854, el territorio nuevamente se modificó y dividió en prefecturas interiores y exteriores. En 1861 un nuevo decreto transformó la división territorial y estableció cuatro *Partidos* integrados por *municipalidades*, la configuración urbana durante estos años continuó modificándose a través de la construcción de fraccionamientos dotados en cierta medida de servicios, pero ubicados en zonas antiguamente agrícolas (Mendoza, 2008: 49). Al finalizar la Guerra de Reforma, la transformación de la ciudad y sus alrededores fue posible gracias a la expansión de los “caminos de fierro” y el paulatino avance de los proyectos para la construcción del ferrocarril.

Las modificaciones territoriales y la expansión de los medios de transporte continuaron a lo largo del siglo XIX y las primeras décadas del XX, siendo necesarias leyes y reglamentos que, “en términos generales se abocaron a: 1) ferrocarriles, 2) carros de alquiler, 3) trenes urbanos y suburbanos, 4) coches de carga, 5) normas específicas de tránsito y 6) vehículos eléctricos” (Díaz, 2003: 611). El *porfiriato* se caracterizó por su tendencia a la modernidad y los trabajos para la consolidación del ferrocarril.

La expansión de la ciudad trajo consigo la conformación de colonias hacia la periferia. “Mientras las clases altas se iban desplazando hacia el poniente a zonas como Tacubaya, los sectores medios y bajos se concentraban en el área central” (Alcantar, 2018: 18), lo cual demandó medios de transporte que permitieran el traslado de la población. Surgieron así los tranvías como medio de transporte distintivo en la Ciudad, con 14 líneas para cubrir 342 kilómetros en rutas. “El volumen de los usuarios del tranvía crecía al igual que las utilidades de los propietarios” (Rodríguez y Navarro, 1999: 16). Ello significó la saturación del servicio en beneficio de transportistas.

En las primeras décadas de siglo XX, se fortaleció el proceso de urbanización principalmente en la Ciudad de México. Durante este periodo, la población total en la ciudad pasó de 1.23 a 3.05 millones de personas, de acuerdo con datos del INEGI (INEGI:2020). “La ciudad se dividió en cinco zonas de acuerdo con las características sociales y arquitectónicas, esta medida fue acompañada de medios normativos que impulsaron una urbanización a saltos, dejando grandes áreas de terreno sin ocupar. Esta forma de estirar la ciudad fue altamente costosa para la ciudadanía en su calidad de vida, consumidora de cantidades de energía y también generadora de más y mayores traslados” (Rodríguez y Navarro, 1999: 16).

El crecimiento de la demanda de transporte evidenció la necesidad de planificar el territorio. Ante ello, en 1936 se publicó el Reglamento de la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal, misma que comprendía el funcionamiento de una Comisión específica para esos efectos. La Comisión de Planificación del Distrito Federal se encargó de la definición de calles, vías y avenidas, estaciones de transporte, edificios públicos e infraestructura urbana. “En el transcurso de las siguientes décadas, la red de vías urbanas y suburbanas junto con avenidas y calzadas, articularían los diferentes espacios urbano-rurales de la ciudad. No obstante, el tranvía eléctrico fue por más de cincuenta años el principal medio de transporte público” (Gómez y Martínez, S. F.: 1).

La expansión territorial incrementó la demanda de automóviles y su acondicionamiento, con apoyo del Departamento del Distrito Federal, para el transporte de pasajeros. Así como el uso de éstos de forma particular (distintivo de modernidad y nivel económico era la posesión de un vehículo). Entre 1922 y 1946 tiene lugar el auge empresarial y político de los camioneros, a través de la *Alianza Camionera*, bajo el argumento de su contribución al desarrollo y la prestación del servicio urbano. Acorde a las prácticas corporativas de los gobiernos posrevolucionarios, los camioneros ocuparían, en adelante, cargos públicos, vinculándolos con el régimen. “El apoyo al desarrollo del país y la atención a las necesidades sociales del transporte urbano de pasajeros, fueron los argumentos

que protegieron el desarrollo, la riqueza y el poder de los camioneros” (Rodríguez y Navarro, 1999: 16).

En 1945, la necesidad de regular el transporte dio origen a la Ley de Transportes Urbanos y Suburbanos del Distrito Federal, cuyo objeto era mantener en operación todos los servicios de transporte público de pasajeros en el Distrito Federal (Díaz, 2003: 228). Entre 1930 y 1950, se dio una coordinación intergubernamental de facto. Dicha coordinación se caracterizó por una fuerte presencia del gobierno federal, con la finalidad de impulsar el desarrollo de la región centro a partir de la cual, tanto el Departamento del Distrito Federal como el Gobierno del Estado de México, convergieron en la realización de obras de infraestructura.

Si bien, “junto a un rápido aumento de la población, la expansión urbana ha constituido uno de los rasgos más destacados del desarrollo espacial de la Ciudad de México” (Schteingart e Ibarra, 2016: 24). Por su parte, la coordinación metropolitana no siguió ese mismo patrón de amplitud, observable en las acciones de planificación del desarrollo urbano regional en las cuales se advierte una estrategia diferenciada en el estado de México y el Distrito Federal. Ello en el contexto en el que en todos los ámbitos de gobierno prevalece el Partido Revolucionario Institucional como el origen de las autoridades políticas.

Después de repetidos conflictos con el gremio de los tranviarios, en 1946 se tomó la decisión de nacionalizar los tranvías y con ello la apertura a la participación directa del Estado en la prestación del servicio público de transporte. Se fundaron organizaciones gubernamentales como el Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal (STEDF), como organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propio, con la finalidad de administrar y manejar el servicio de transporte eléctrico (Díaz, 2003: 426 y 427). Como alternativa a la instalación de vías de acero, en 1951 se inaugura la primera línea de trolebuses Tacuba-Calzada de Tlalpan.

La base de la transportación en la Ciudad descansó en el STEDF y en la creciente cobertura e influencia de las empresas camioneras. Con la estatización de los tranvías no sólo el Estado participa en la prestación de servicios, sino que también

se fortaleció la influencia de la Alianza de Camioneros que, junto con el Departamento del Distrito Federal, se opusieron, más tarde, a las propuestas para la construcción de un tren rápido, impulsadas, principalmente, por la empresa constructora Ingenieros Civiles Asociados (ICA).

Durante el “desarrollo estabilizador” de la economía mexicana, el número de automóviles particulares aumentó. Ese hecho, aunado al crecimiento poblacional y la expansión urbana, convirtió al tránsito en uno de los principales problemas para la ciudad. Las condiciones en las cuales se desplazaba la población para arribar del espacio residencial al laboral comenzaron a impactar en la calidad de vida, cansancio, irritabilidad y tensión fueron algunos de los malestares que más se presentaron (Ziccardi, 1989: 302).

Los transportes individuales de pasajeros (taxis) también comenzaron a tener mayor presencia en la capital. No obstante, “ni los taxis, ni los trolebuses ni los nuevos tranvías podían atender la demanda de transporte igual que los camiones, por lo cual la Alianza de Camioneros y sus muy diversas rutas constituían la principal opción de transporte” (Alcantar, 2018: 29).

Para 1950, ante el problema del tránsito se propone la construcción de una nueva red vial, con intención de impactar en el nivel local, regional y metropolitano por parte de la Comisión de Planeación del Distrito Federal. Tal proyecto fue encargado a ICA, quien financió y elaboró un diagnóstico de la problemática del transporte en la ciudad, el cual arrojó como principales resultados: demanda excesiva, falta de coordinación, falta de terminales adecuadas para el transporte, obsolescencia del parque vehicular, baja velocidad de tránsito, falta de continuidad de calles y avenidas importantes y la pérdida de horas/hombre en el transporte (Rodríguez y Navarro, 1999: 40).

Hacia la segunda mitad del siglo XX, el proceso de expansión territorial se aceleró, y se integraron territorialmente las delegaciones políticas, con excepción de Milpa Alta, al punto de rebasar los límites del Distrito Federal y entrelazarse con municipios del Estado de México (Eibenschutz y González, 2010: 228).

En el periodo que va de 1950 a 1980, se sostuvo el crecimiento poblacional, producto de la centralidad de la vida económica, política y social del país. Ello es observable en las modificaciones a la estructura urbana, la creación de grandes escenarios, centros de educación, medios de transporte masivo y la intensificación del crecimiento de colonias populares. La población pasó de 3,050,442 en 1950 a 8,831,079 personas en 1980, de acuerdo a datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI:2020).

La conurbación, es decir la unión de dos o más centros urbanos a partir de criterios económicos, geográficos y sociales, comenzó a ser un concepto socorrido para entender el fenómeno del crecimiento urbano. Mientras que la parte central de la ciudad pierde población, especialmente en los años sesenta y setenta, la expansión de las zonas periféricas mantiene un ritmo acelerado, principalmente en los municipios conurbados del Estado de México (Schteingart e Ibarra, 2016: 24). A partir de este hecho, el entendimiento del fenómeno de metropolización, es decir, el establecimiento de zonas metropolitanas, abre nuevas perspectivas de comprensión del fenómeno urbano para la Ciudad de México.

Los viajes urbanos se concentraron en áreas industriales a través de recorridos entre el centro y la Calzada de Tlalpan, Iztapalapa y los Reyes, Xochimilco y Tlalpan, Tacubaya y San Pedro de los Pinos, Naucalpan y Tlanepantla, Ecatepec y la Villa, Cuautitlán y Tultitlán, y Azcapotzalco y Tláhuac (Ziccardi, 1989: 304). Las necesidades de transportación ya rebasaban las fronteras del Distrito Federal, fuera de las posibilidades de regulación de las autoridades capitalinas.

En 1967 se plantea formalmente la creación de un tren rápido para la ciudad, el cual se analizará en detalle en próximas páginas, mismo que se inauguraría en 1969. Se trató de un nuevo sistema de transporte masivo sin precedente en sus características de operación, dirigido por la empresa pública denominada Sistema de Transporte Colectivo (STC). Esta construcción será dividida en diferentes etapas, cada una de ellas implicará la construcción de nuevas líneas que ampliarán la red de servicio en la ZMMM.

3.2 Origen y desarrollo del Sistema de Transporte Colectivo

En el año de 2019, el Sistema de Transporte Colectivo (STC), cumplió 50 años de iniciar operaciones en la Zona Metropolitana del Valle de México.

Al STC se reconocen una serie de virtudes, algunas de ellas simbólicas, como ser una de las imágenes distintivas de la Ciudad de México. Reconocible por su tradicional color naranja, que lo distingue tanto en la Ciudad como en las demás entidades federativas del país y en el extranjero. Tiene cualidades de carácter social, económico y ambiental, al ser un sistema de transporte barato, de gran valor para la población, no contaminante, que, al viajar por vías confinadas, permite la movilidad a mayor velocidad y ser punto de conexión con otros sistemas de transporte.

Algunos beneficios adicionales están ligados al limitado espacio urbano que ocupa y a la capacidad para transportar, en tiempos contemporáneos, alrededor de 5 millones de pasajeros promedio en un día laborable. No obstante, tanto su construcción como puesta en operación y mantenimiento precisan superar vastos problemas de carácter técnico, financiero y político.

3.2.1 Origen del Sistema de Transporte Colectivo

El 29 de abril de 1967, mediante decreto presidencial, se erigió el STC⁴ como un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio con el objeto de construir, operar y explotar un tren rápido de recorrido subterráneo y superficial para el transporte colectivo del Distrito Federal (DDF, 1967).

⁴ El proyecto que finalmente se concreta para la construcción de tren es el presentado por ICA en la década de los años de 1960; no obstante, la idea original se remonta a varios años atrás. “El interés por realizar una obra de esta naturaleza tiene sus orígenes en 1905, cuando los señores Félix Díaz, Lorenzo Elizaga y Luis Ibarra presentaron un proyecto para la construcción de un ferrocarril eléctrico subterráneo para el transporte público de pasajeros. El gran impulso que se había dado a la industria tranviaria constituyó un freno para considerar la conveniencia de realizar una obra de esta naturaleza por lo que fue desechada (Díaz, 2003: 436).

Al inicio de la década de 1960, la saturación de las vialidades en la Ciudad de México era una constante. La dinámica de la ciudad adquiría cada vez más características de metrópoli y de un “ámbito privilegiado de la actividad económica, política y de gestión: el Área Metropolitana para estos años, concentra el 48% de la producción bruta total industrial” (González, 1988: 64). Para entonces, “el principal problema de la Ciudad de México era el transporte público y el congestionamiento de la red vial, particularmente en la zona centro, donde se concentraban cerca del 40 por ciento del total diario de los viajes realizados” (DDF-STC, 20: 1997).

Ante ello, en 1958 Bernardo Quintana Arriola (ingeniero de la empresa ICA), realizó estudios sobre el transporte de pasajeros en la Ciudad, que derivaron en un diagnóstico del transporte de la capital y una propuesta de transporte masivo de pasajeros cuya característica principal era el confinamiento de vías subterráneas. El desarrollo de un proyecto con esas características afrontaba el problema ingenieril del hundimiento de la Ciudad, debido al subsuelo de tipo lacustre. Desde el punto de vista político, el reto se centraba en “el estrecho vínculo de los líderes de la Alianza de Camioneros con el Jefe del Departamento del Distrito Federal”, cuestión que “es suficiente para frenar la incorporación del tren rápido propuesto por Bernardo Quintana” (Blancas, 2017:97).

La postura del Jefe del Departamento del Distrito Federal, Ernesto Uruchurtu (Regente de la Ciudad de 1952 a 1966), ante el proyecto de ICA descansaba en el argumento de que, “en el corto plazo, el costo de construcción de un tren subterráneo era significativamente más alto que el de construir vías rápidas de superficie para vehículos” (DDF-STC, 1997: 27). No obstante, la situación cambió tras su renuncia al cargo el 15 de septiembre de 1966.

Su relevo aparece de forma simultánea en la persona de Alfonso Corona del Rosal. El proyecto de tren subterráneo es impulsado nuevamente. En esa ocasión fue apoyado tanto por la presidencia, encabezada por Gustavo Díaz Ordaz, quien inicialmente no aprobó el proyecto,⁵ como por el titular del Departamento del Distrito

⁵ Declaración del Presidente Gustavo Díaz Ordaz, emitida el 1 de septiembre de 1967: “Para dotar a la Ciudad de México de un eficiente y rápido medio de transporte colectivo, se inició la construcción

Federal. De esa forma el aspecto político estuvo atendido. Por otra parte, la experiencia de ICA en infraestructura para la ciudad (fue la empresa responsable de la red de drenaje profundo), permitió generar alternativas a los problemas técnicos que representaba el suelo.

Respecto a los aspectos financieros,⁶ los recursos para la construcción provinieron tanto de recursos presupuestales del gobierno federal como de deuda externa. El financiamiento externo para el proyecto derivó del gobierno francés, a través de un préstamo a 30 años (DDF-STC, 27: 1997). En el periodo de desarrollo estabilizador (1952-1970) la economía tuvo un crecimiento sostenido promedio superior al 6 por ciento, una inflación promedio del 3 por ciento y control sobre la deuda pública. Es decir, las condiciones económicas favorecían la inversión pública en infraestructura. Los objetivos del proyecto consideraban:

- Coincidir con las corrientes de mayor número de pasajeros y atender las zonas de mayor densidad poblacional;
- Brindar servicio a las zonas más congestionadas, disminuyendo así el transporte de superficie;
- Atender las zonas de mayor actividad, disminuir el tiempo en los traslados, conservar el patrimonio histórico y monumental de la ciudad;
- No perjudicar o anular vías de transportación existentes;
- Evitar el ingreso de autobuses suburbanos y foráneos al centro de la capital;
- Eliminar las líneas de tranvías que penetraban a la zona céntrica, destinando las unidades de estas rutas a reforzar el servicio de las líneas que se conservarían; e,

del ferrocarril subterráneo, que el pueblo ya ha llamado el Metro y que permitirá transportar 120 000 personas por hora. El gobierno del Distrito Federal absorberá el costo de las obras civiles, ya que se juzga que éstas son de beneficio social, y sólo recuperará mediante tarifa razonable, el costo de los equipos, mantenimiento y operación” (Secretaría de la Presidencia, 1976: 153-154).

⁶ Declaración del Presidente Gustavo Díaz Ordaz, emitida el 1 de septiembre de 1967. “La construcción e instalación del subterráneo consta de 2 530 000 000.00; se financiará, parcialmente, con recursos propios y, en parte, con un crédito abierto de 1630000000.00” (Secretaría de la Presidencia, 1976: 154)

- Irrigar al máximo la zona central con la red de trenes rápidos, de manera que la mayor parte del público de dicha zona tuviera acceso a una estación del metro con un corto recorrido a pie (STC en Navarro y González, 1989: 20).

En el mes de junio de 1967 inició la construcción de la obra civil, bajo el control del STC, orientado a cubrir la necesidad de organizar y establecer un sistema de transporte seguro, rápido y cómodo, que respondiera a las necesidades de la población del Distrito Federal y que brindara una solución para aliviar el problema de la saturación de las vialidades de la Ciudad.

El organismo, de acuerdo a lo establecido en el Decreto de creación, quedó a cargo de un Consejo de Administración integrado por:

- El Jefe del Departamento del Distrito Federal;
- Los secretarios de Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional y Comunicaciones y Transportes; y,
- Tres representantes designados por el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Entre sus principales facultades estaban: la gestión de los negocios de la institución en la adquisición de bienes, así como celebración de contratos y convenios; nombrar y remover al Director General, quien se encargaría de ejecutar las resoluciones del Consejo, además de representar legalmente a la institución y administrar los negocios de la misma.

Lo anterior, sugiere que, en palabras de Navarro y González, “desde su origen el STC-Metro es concebido como un organismo con los poderes legales y administrativos suficientes para allanar las dificultades que conlleva la realización del proyecto Metro, vinculado directamente al organismo con la jefatura del DDF y con la federación misma, por la participación de los secretarios de Estado claves en su consejo de administración” (Navarro y González, 1989: 54).

3.2.2 La construcción de la red del Sistema de Transporte Colectivo

La capacidad tanto legal como administrativa con la que de origen emerge el organismo hace posible que se encargue no solo de la operación, sino también de la construcción de la primera etapa (que corresponde a los primeros tramos de las líneas 1, 2 y 3). Este hecho no se vuelve a repetir y el STC deja de ser el órgano encargado de la ampliación y construcción de líneas, en lo sucesivo se crean otros organismos para esas tareas (Navarro y González, 1989: 55).

Dentro de las propias acciones de arranque del servicio en el STC, y con el objeto de normar la conducta de los usuarios, el 16 de agosto de 1969 se publican, en el Diario Oficial de la Federación, las Normas que Reglamentan el Funcionamiento del Tren Subterráneo (Metro) del “Sistema de Transporte Colectivo” en relación con los usuarios. Instrumento útil para regular el ingreso, comportamiento y uso de las instalaciones. El STC inicialmente contempló un cuerpo de seguridad institucional que vigilaba la aplicación de esa normatividad. Esta situación es relevante en función del crecimiento que tendría el Metro en cuanto a volumen de usuarios en las décadas siguientes.

Posteriormente el gobierno del presidente Luis Echeverría Álvarez⁷ no proyectó ampliar la infraestructura del STC. Su idea de transporte se orientó a la reestructuración de otros medios de transporte de pasajeros, para conformar un sistema complementario entre sí. Un sexenio después, la cercanía entre ICA y el presidente José López Portillo, permitió el crecimiento del transporte masivo, a través de la construcción de una segunda etapa del Metro. Permea una visión metropolitana en la cual el STC sería la “columna vertebral” del transporte en el Valle de México.

En 1983 inició la tercera etapa de construcción del Sistema de Transporte Colectivo con la conclusión de las líneas 1, 2 y 3, y los primeros tramos de las líneas 6 y 7.

⁷ En una declaración, el Presidente Luis Echeverría manifiesta que: “En noviembre se inauguró la tercera línea del Metro. Transporta cerca de un millón de personas por día. Se estudia cuidadosamente su coordinación con el funcionamiento de autobuses, tranvías y trolebuses para encontrar soluciones integrales al problema de la comunicación urbana” (Secretaría de la Presidencia, 1976: 285).

En 1988, arrancó la construcción de la cuarta etapa del Sistema de Transporte Colectivo con la línea 9, y la conclusión de las líneas 6 y 7. Para 1991 con la quinta etapa de construcción del STC, el servicio llegó al Estado de México con la construcción de la línea A; asimismo, inició la construcción de la línea 8. En 1994 inició la sexta etapa de construcción del Sistema de Transporte Colectivo con la línea B que estaría concluida, en su primera parte, en 1999; la segunda entro en funciones en el año 2000.

En 2007, el gobierno de la ciudad anunció la construcción de una nueva línea del STC, denominada línea 12 o *Línea Dorada*. Fue inaugurada cinco años más tarde; sin embargo, solo algunos meses después, fue suspendida en su tramo elevado, debido a las fallas detectadas tras su inauguración, lo cual tensó el entorno político-administrativo en la Ciudad de México.

Para inicios de la segunda década del siglo XXI, se extenderán, concluirá y modernizará la conexión de líneas en la estación observatorio, quien enlazará con un tren rápido que conectará la Ciudad de México con Toluca, capital del Estado de México.

3.3 El cambio en la Ciudad de México y el transporte público

Uno de los espacios sociales tendientes al cambio y en los cuales éste es más evidente y perceptible son los espacios urbanos.

La ciudad se caracteriza por constantes procesos de cambio en casi todos sus aspectos. Las ciudades nacen como pequeños centros poblacionales y conforme pasa el tiempo se transforman, la población aumenta y se extiende en el territorio, demandando con ello mayor prestación de servicios públicos, lo que obliga al gobierno a crear organizaciones para su operación y administración.

En este sentido, el transporte público y las organizaciones encargadas de él se convierten en espacios indispensables para la dinámica de la ciudad, que igualmente enfrentan procesos de cambio.

3.3.1 Los cambios en el Gobierno de la Ciudad de México

Durante la segunda mitad del siglo XIX, un conjunto de situaciones observadas en las que van desde la incapacidad de gobiernos municipales de atender los problemas de la Ciudad de México, las situaciones de conflictividad entre las autoridades gubernamentales (poder local y poder federal), la necesidad de incentivar y controlar el proceso de urbanización y la crisis social posrevolucionaria influyeron en la reforma política de la capital de 1928.

Dicha reforma implicó la desaparición de los municipios y la concentración del poder del Distrito Federal en la Presidencia de la República a través de un funcionario denominado Jefe del Departamento del Distrito Federal (Miranda, 2008: 26-52). Así, en el artículo 21 de la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales (LODTF), se estableció que: “El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del presidente de la república, quien lo ejercerá por medio del Departamento del Distrito Federal” (LODTF:1928) y el Jefe del Departamento de acuerdo con la misma sería nombrado y removido por el Presidente de la Republica.

La creación del Departamento del Distrito Federal dividió el territorio en un Departamento Central y trece delegaciones, con lo que se pretendió la conformación de una Ciudad moderna, que, aparejada al proceso de industrialización fomentara el desarrollo del país, atrayendo una mayor población desde áreas rurales.

Este hecho creó un espacio político, económico, social y administrativo singular, con beneficios que no gozaron las entidades federativas del país respecto al desarrollo de infraestructura, servicios sociales, industrialización, comercio y servicios. Esa situación también se refleja respecto a la evolución del transporte público. Particularmente, el Metro es parte de los beneficios de la centralización del poder.

Desde 1928 hasta la nueva reforma política consolidada en 1997, la realidad de la Ciudad se transformaba en función de acuerdos donde la cooptación, a cambio de

beneficios del espacio público (puestos públicos, recursos presupuestales, posiciones políticas, por ejemplo), ofrecía condiciones de gobernabilidad.

La administración pública paraestatal en el Distrito Federal, como es el caso del STC, quedo sujeta a las medidas que el gobierno federal determinara. De ahí que en los Consejos de Administración hubiera una plena participación de las Secretarías de Estado. Por tanto, la situación de excepción que privó durante el surgimiento, estructura y evolución de lo que actualmente es la Ciudad de México, influyó en la administración pública del gobierno local y, por ende, en el STC como organización gubernamental.

La transición del Departamento del Distrito Federal al Gobierno del Distrito Federal (1994-1997) es el cambio más significativo en la ZMMM.⁸ Con la reforma política de la capital, la Ciudad de México comenzó un proceso de diseño político y administrativo propio, a través de la elección popular de sus autoridades y la conversión de un aparato administrativo federal a otro de orden local, independiente de la figura presidencial.

Como antecedente, el 23 de diciembre de 1986, se presentó la reforma a los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 59 fracciones II y XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127; se deroga la fracción VI del Artículo 74 constitucional, con la finalidad de establecer los medios para la descentralización y desconcentración de la administración del Distrito Federal y establecer un órgano de representación ciudadana, integrada por cuarenta representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y por veintiséis representantes electos según el principio de representación proporcional.⁹

⁸ Uno de los cambios legales y administrativos más significativos que impactó en la política de transporte público “se dio en 1995, cuando el Departamento del Distrito Federal dejó de existir como figura político-administrativa y cuando en julio de 1997 el titular del gobierno de la ciudad fue elegido por medio del voto directo” (Arellano, Coronilla, Coronilla y Santibáñez, 2002: 118).

⁹ Entre las facultades que fueron conferidas a la Asamblea estaban: dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno; proponer al Presidente de la República la atención de problemas prioritarios a efecto de que tomando en cuenta la previsión del gasto público, los considere en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal; recibir los informes trimestrales que

En 1993, se elaboró y presentó un proyecto de Reforma Política del Distrito Federal, con la intención de: pasar de un gobierno como dependencia de la administración pública federal, a un gobierno regido por principios democráticos; otorgar facultades legislativas a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y establecer Consejos de Ciudadanos electos. Dicha reforma se concretó para 1994 con la publicación del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual otorgó al Distrito Federal una administración propia, conformada por órganos centrales, desconcentrados y paraestatales (Mendoza, 2008: 59-61).

Para la administración pública local, se publicó el 30 de diciembre de 1994 la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (LOAPDF), en la cual se señaló que la Administración Pública sería centralizada, desconcentrada y paraestatal.

Particularmente, en materia de transporte, se creó la Secretaría de Transportes y Vialidad (Setravi), quien absorbió las estructuras administrativas de la Coordinación General de Transporte, la Dirección General de Autotransporte Urbano y la Dirección General de Control de Tránsito. Asimismo, en el artículo Décimo transitorio se estableció que: “las entidades paraestatales, agrupadas en el sector del Departamento del Distrito Federal, creadas con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley, forman parte de la Administración Pública Paraestatal” (LOAPDF:1994).

Un año después, en septiembre de 1995 se publicó el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, la cual contempló una Dirección General de Construcción de Obras del Sistema de Transporte Colectivo. Dicho reglamento

deberá presentar la autoridad administrativa del Distrito Federal sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados; citar a los servidores públicos; convocar a consulta pública; formular las peticiones que acuerde el pleno de la Asamblea a las autoridades administrativas competentes; analizar los informes semestrales que deberán presentar los representantes que la integran; aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia que haga el Presidente de la República; expedir sin intervención de otro órgano el Reglamento para su gobierno interior e iniciar ante el Congreso de la Unión leyes o decretos en materia relativa al Distrito Federal, constituyendo un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal.

fue reformado por primera vez en diciembre de 1997, tras la elección de Cuauhtémoc Cárdenas como el primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En tal sentido, el 19 de enero de 1998, se expidió el Estatuto Orgánico del Sistema de Transporte Colectivo, en el cual se ratificó su carácter de Organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios.

3.3.2 El transporte público en la Ciudad de México a partir del Sistema de Transporte Colectivo

A partir de 1970 el estudio de los fenómenos metropolitanos y su análisis en ámbitos colegiados (comisiones) comenzaron a ser temas relevantes para el desarrollo urbano. Los análisis sobre el crecimiento de la ciudad contemplaron la cuestión del transporte público como problema de movilidad de las personas, impacto en el tránsito y efectos sobre el medio ambiente.

No obstante, durante la administración de Luis Echeverría una visión distinta a la del uso de trenes rápidos aparece. “Existe entre 1970 y 1972 un quiebre evidente en las políticas oficiales respecto al transporte público. Hasta la primera fecha domina la intervención autónoma del poder público con fórmulas de alta tecnificación, pero después se insiste en el apoyo a las modalidades de transporte privado de superficie, con una clara reducción de la capacidad interventora del Estado” (Figueroa, S. F.: 225). Con posterioridad a la creación del Metro, y paralelamente a la construcción de su red, las acciones en materia de transporte público fueron variadas.

En 1978 se crea la Comisión de Transporte y Vialidad Urbano (COVITUR) con la intención de coordinar los diferentes servicios de transporte público (Díaz, 2003: 291-299). La COVITUR asumió el carácter de órgano administrativo desconcentrado y quedó contemplada en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, publicada el 29 de diciembre de 1978. Entre las atribuciones conferidas a la COVITUR¹⁰ destacaron:

¹⁰ Cabe señalar que para octubre de 1982 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano.

- Elaborar y actualizar el Plan Maestro del Metro y el Plan Rector de Vialidad;
- Planear, proyectar y construir las obras de ampliación del Metro;
- Adquirir los equipos necesarios y entregar las instalaciones completas al Sistema de Transporte Colectivo; y,
- Determinar las medidas técnicas y operacionales de todos los medios de transporte urbano con el objeto de que las líneas del Metro se complementen armónicamente con la vialidad (Díaz, 2003: 292).

De esa manera, COVITUR se convirtió en un organismo clave para el Sistema de Transporte Colectivo, la planeación y gestión del transporte y las vialidades.

No obstante, durante la década de 1980, la crisis económica y la inflación repercute en el transporte público, los problemas tarifarios y la rentabilidad frente al costo de energéticos se hicieron patentes, tanto en los camioneros como en los sistemas de transporte público. Ante ello, en 1981 se creó el organismo público Autotransportes Urbano de Pasajeros Ruta 100 (Figuroa, S.F.: 226). Sistema que fue relevante no solo por brindar un servicio accesible a la población, sino que permitió la eliminación del control que sobre el transporte tenían los camioneros desde los años de 1940.

Para 1982, con la idea de desconcentrar la metrópoli y ordenar el crecimiento de la misma, se promulgó el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada del Centro del país. De esta forma, “en el periodo que va de diciembre de 1982 a noviembre de 1988, [el presidente] Miguel de la Madrid y [el regente] Ramón Aguirre Velázquez, administran los problemas heredados por la llamada municipalización del transporte” (Blancas, 2017: 110).

En 1984 se creó la Coordinación General de Transporte, misma que integró todos los modos y organismos de transporte y que de acuerdo al Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, coordinaría los proyectos y programas de construcción de las obras de ampliación del Sistema de Transporte Colectivo. Para 1985 la Coordinación General de Transporte se reconfiguró, tras la integración de las direcciones generales de Estudios y Proyectos, de Desarrollo Integral del

Transporte y de Administración, además de la Dirección General de Autotransporte Urbano (Arellano, Coronilla, Coronilla y Santibáñez, 2002: 117).

A la par de la ampliación del STC, los taxis colectivos, durante los años de 1980 y 1990, se convirtieron en uno de los transportes cuyas modificaciones y expansión se vieron favorecidos. “Puede decirse que este servicio creció y se estructuró en relación directa al funcionamiento y crecimiento de la red del Metro” (Navarro y González, 1989: 46). En contraparte, el antiguo sistema de camioneros se vio abruptamente soslayado.

A nivel federal, la Secretaría de Programación y Presupuesto estableció la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, como unidad funcional territorial (Díaz, 2003: 1009), con la intención de establecer un modelo de ordenamiento territorial para la capital del país.

Para aprovechar algunos espacios que se mantenían tras la desaparición de los tranvías, en 1985 se iniciaron los trabajos para la construcción de un Tren Ligero, con la finalidad de cubrir la ruta de Taxqueña a Xochimilco. La construcción se llevó a cabo en dos etapas (Díaz, 2003: 431). Para el año de 1988, la Comisión de Conurbación del Centro del País (creada durante la década de 1970 y que reconoció como área de interés para el ordenamiento territorial a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México), se transformó en el Consejo del Área Metropolitana, conformado por el gobierno del Estado de México y el Departamento del Distrito Federal, con el objeto de planear demográficamente, territorialmente y económicamente la Zona Metropolitana, para lo cual se crearon coordinaciones sectoriales en distintas materias (Castillo, et. al, 1995: 36).

Particularmente en materia de transporte, se creó la Coordinación Sectorial de Transporte y Vialidad, quien instrumentó el programa “Hoy no circula”, con la finalidad de restringir la circulación vehicular en la zona metropolitana. Un año después, en 1989 se creó el Consejo de Transporte de Área Metropolitana (COTAM), lo cual obligó a la presencia y coordinación formal de las autoridades del Distrito Federal y el Estado de México en la política de transporte. En 1993, el

gobierno federal cede a los gobiernos de la ZMMM las funciones de operación, seguridad y tránsito de los servicios de autotransporte público de pasajeros. En ese mismo año, se observa la concentración de los viajes en el transporte concesionado de baja capacidad.

En la última década del siglo XX, la estrategia de transporte se orientó a favorecer el transporte público de baja capacidad, a través de apoyos para la circulación masiva de microbuses. De acuerdo a Blancas, “el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el DDF, el Gobierno del Estado de México, el Banco Nacional de Obras y Servicios (BANOBRAS) y las agrupaciones transportistas suscriben un convenio para procurar la renovación de taxis y microbuses anteriores a 1985 en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, a través de una línea de crédito para el financiamiento hasta por el 80% del valor total del vehículo” (2017: 115).

Para 1994, se crea la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad (COMETRAVI) que sustituye a la COTAM. La empresa Ruta 100 va en declive a la par del crecimiento de taxis colectivos, lo cual lleva a la quiebra de la primera.¹¹ Tras la quiebra de Ruta 100 en 1995, para 1997, “tres cuartas partes de la demanda la cubrían medios de transporte de propiedad privada, mayoritariamente de baja capacidad; es decir, combis, taxis colectivos y sin itinerario fijo” (Rodríguez y Navarro, 1999: 69).

Respecto a la construcción de obras para el Sistema de Transporte Colectivo, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal de diciembre de 1998 confirió a la Secretaría de Obras y Servicios dicha tarea, particularmente a través de la Dirección General de Obras Públicas. De acuerdo a lo establecido en el

¹¹ “En un contexto complejo político, social y financiero, el gobierno federal decide implementar la quiebra de AUPR100, con las siguientes expectativas: exonerar, implícitamente, a los administradores del organismo; negociar la creación de empresas sustitutas con proveedores de autobuses y líderes de taxis colectivos; mantener informada a la asamblea de representantes; ocupar módulos e instalaciones al tiempo de encarcelar a los líderes del SITUAR; implementar un programa de servicios emergentes con apoyo del Ejército Mexicano y liquidar a los trabajadores” (Blancas, 2017: 119).

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal (RIAPDF) de diciembre de 2000, la Dirección General de Obras Públicas fue la encargada de:

- Planear, proyectar, construir y supervisar las obras de ampliación de la Red del Transporte Colectivo Metro y su Equipamiento;
- Efectuar en coordinación con el Sistema de Transporte Colectivo Metro, los estudios e investigaciones, el proyecto ejecutivo, la construcción y equipamiento de las obras con motivo de la ampliación de la Red;
- Elaborar los proyectos ejecutivos y de detalle para la construcción de las obras de ampliación del Sistema de Transporte Colectivo Metro;
- Construir y supervisar las obras e instalaciones fijas de las ampliaciones de la Red del Sistema de Transporte Colectivo Metro, incluyendo sus obras inducidas y complementarias; verificando que se hagan de acuerdo al proyecto, programa y presupuesto autorizados;
- Adquirir, transportar, suministrar e instalar los equipos y material de instalación fija que requieran las ampliaciones de la Red del Sistema de Transporte Colectivo Metro;
- Entregar las ampliaciones de la Red del Metro al Organismo Sistema de Transporte Colectivo, así como sus obras inducidas y complementarias a las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades operadoras; y,
- Efectuar las pruebas requeridas para poner en servicio las ampliaciones de la Red del Sistema de Transporte Colectivo Metro, garantizando la seguridad integral del servicio (RIAPDF:200).

En el año 2000, el Gobierno del Distrito Federal decretó la creación del Organismo Público Descentralizado Red de Transporte de Pasajeros del Distrito Federal (RTP), como un instrumento de provisión de servicios de transportación que permitieran complementar los servicios prestados por otras entidades (especialmente el STC), ser un contrapeso a otro tipo de transportistas y atender rutas no consideradas en la cobertura de otros servicios. En materia de vialidad, en el año 2002 inició un

programa de construcción de obras viales (segundos pisos y distribuidores) en la Ciudad de México y el Estado de México, entre ellos: el segundo piso del periférico en su tramo San Antonio San Jerónimo, el distribuidor vial San Antonio, el distribuidor vial Ing. Heberto Castillo, Distribuidor Zaragoza-Oceanía, el puente vehicular Fray Servando y el puente vehicular Muyuguarda.¹²

Durante 2005, en la Ciudad de México se creó el Organismo Público Descentralizado Metrobús, con el cual se dio inicio a las primeras líneas de Autobuses de Transito Rápido (Bus Rapid Transit, BRT), los cuales se caracterizaron por contar con carriles confinados para su tránsito y estaciones en plataforma, acción que para 2010 se replicó en el Estado de México a través del sistema Mexibús. Para el año 2006, se creó el Fondo Metropolitano¹³, con el objetivo de destinar recursos al desarrollo metropolitano a través del financiamiento de acciones como: “Transporte público que impulse la movilidad y la vialidad urbana; elaboración y actualización de planes y programas de desarrollo metropolitano regional y urbano; y estudios y evaluaciones de impacto metropolitano, económico y social” (Castro, 2014: 180).

En 2008 inició operaciones el Tren Suburbano, por medio de una concesión del Gobierno Federal a la empresa Construcciones y Auxiliares de Ferrocarriles S. A. (CAFSA), con el objetivo de ser un medio de transporte entre la Ciudad de México y el Estado de México (en su parte norte, hacia el municipio de Cuautitlán) (Castro, 2014: 207). Para abril de 2009, con el Decreto por el que se adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, se establece el Órgano Desconcentrado Proyecto Metro, adscrito

¹² Grajeda E., Alcaraz Y., y Simón A., (2003) “Estrenan distribuidor vial Zaragoza” El Universal 16 de diciembre, disponible en: <https://archivo.eluniversal.com.mx/primera/15610.html>.

¹³ El Fondo Metropolitano se constituía de recursos asignados a programas y proyectos de infraestructura, que demostraran ser viables y sustentables con la finalidad de promover la adecuada planeación del desarrollo regional urbano, el transporte público y la movilidad no motorizada y del ordenamiento del territorio para impulsar la competitividad económica, la sustentabilidad y las capacidades productivas de las zonas metropolitanas, coadyuvar a su viabilidad y a mitigar su vulnerabilidad o riesgos por fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica, así como a la consolidación urbana y al aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas (ASF, 2018).

a la Secretaría de Obras y Servicios. El Órgano Desconcentrado Proyecto Metro fue dotado de una estructura orgánica, autonomía de gestión administrativa y financiera, así como de una serie de atribuciones enfocadas a planear, programar y presupuestar proyectos, obra pública, instalaciones fijas, equipo y material con la finalidad de ampliar la red del Sistema de Transporte Colectivo a través de la construcción de la línea 12.

En el año 2016, en el municipio de Ecatepec, Estado de México, comenzó operaciones un sistema de transporte a partir de teleféricos como sistema de transporte masivo, denominado Mexicable.

En la segunda década del siglo XXI, la estrategia del transporte público de pasajeros en la Ciudad se ha orientado a la extensión de líneas de Metrobús y los reiterados intentos de reordenamiento del transporte concesionado, a través de corredores de transporte, además de la renovación de la flota de trolebuses en la Ciudad de México. Y hacia la tercera década, un sistema de teleféricos en las partes altas de la ciudad (“Cablebús”) y una estrategia de uso de trolebuses en rutas previamente explotadas y en vías exclusivas (“Trolebús Elevado”).

En resumen, el cambio en la ciudad demandó el establecimiento de medios de transporte público que atendieran la expansión urbana y atenuaran la saturación vial, no obstante, las acciones emprendidas para dar respuesta a estas problemáticas se caracterizaron por ser primordialmente reactivas, lo que relegó la planeación. Particularmente el Sistema de Transporte Colectivo arrancó como un medio de transporte público de vanguardia y con perspectivas promisorias de crecimiento que, al pasar de la administración del Gobierno Federal, a través del Departamento del Distrito Federal primeramente y después del Gobierno de la Ciudad dejó de ser un medio de transporte prioritario a la par del desarrollo de modelos emergentes de transporte público de mediana capacidad.

Capítulo 4: El Sistema de Transporte Colectivo

La operación es la base de toda organización. A través de ella que se materializa, o no, su razón de ser y más aún en organizaciones gubernamentales orientadas a la prestación de servicios públicos. Los objetivos y metas se traducen en acciones concretas que dan movimiento y funcionalidad a la organización, desde ahí se genera la evidencia de los aciertos o las fallas de la misma.

El Sistema de Transporte Colectivo fue establecido como un organismo público, cuyo principal objetivo consiste en la operación de un tren rápido para prestar el servicio de transporte público. La naturaleza de la organización se enlaza a la operación del servicio de transporte de pasajeros en sus 12 líneas y 195 estaciones, función esencial que ha beneficiado a millones de usuarios.

En consecuencia, el presente capítulo realiza una descripción de los principales indicadores de operación del STC, así como de la red que lo conforma, lo cual lleva a señalar la relevancia que la organización tiene en relación a aspectos de carácter social, político, económico y de movilidad para la Ciudad de México y parte de la Zona Metropolitana del Valle de México.

4.1 La operación del Sistema de Transporte Colectivo

El servicio que el STC presta es permanente en la Ciudad. Comprende un horario de servicio de alrededor de 19 horas en días laborables, que inicia a las 5 y concluye

a las 0:00 horas, mientras que los sábados inicia a las 6 horas y los domingos y días festivos a las 7 horas. Esta situación implica que las tareas de mantenimiento tienen un margen de acción de algunas horas durante la madrugada, lo que resulta en una constante operación y el despliegue de personal en horarios nocturnos.

La operación se refiere a actividades de carácter esencial que la organización ejecuta con la finalidad de otorgar el servicio de transporte de pasajeros, la cual es medible a través de indicadores, algunos de ellos son aproximados a estándares internacionales,¹⁴ que permiten comparar el servicio que se presta en otros países mediante sistemas de transporte similares.

Los indicadores que el STC ha definido se enfocan, principalmente, en la afluencia, los kilómetros recorridos, la energía utilizada para la operación y los carros o material rodante en servicio. Entre ellos:

- Pasajeros transportados.
- Promedio de pasajeros por día laborable.
- Afluencia máxima en un día.
- Kilómetros recorridos en servicio.
- Número total de carros.
- Consumo de energía en kilowatts (estimado).
- Índice de pasajeros por carro-kilómetro.
- Pasajeros por kilómetro de línea en operación.
- Pasajeros por carro disponible.
- Kilómetros recorridos por carro.
- Pasajeros por kilómetro recorrido.
- Índice kilowatt/ pasajero.
- Índice kilowatt/ kilómetro recorrido (STC, 2018a: 20-21).

Datos señalan que, en el año 2000, el STC transportó a 1,393.1 millones de usuarios, mientras que para 2018, la cantidad de usuarios transportados fue de

¹⁴ Por ejemplo, Community of Metros, <https://cometandnova.org/>.

1,647.4 millones. El incremento en 18 años fue de 254.3 millones de personas transportadas (STC, 2018a:23).

De 2000 a 2018, el año con mayor número de usuarios transportados fue el de 2013, en el cual 1,684.9 millones de usuarios fueron transportados. En 2014, hay una disminución de 70 millones de usuarios transportados respecto al año anterior y en 2015 fue de 61 millones; en 2016 de 22 millones; 2017 de 69 millones y en 2018, de 47 millones. El 13 de diciembre de 2013 el costo del viaje pasó de 3 a 5 pesos. Ello significa que, después del incremento de la tarifa en diciembre de 2013, hubo una disminución de usuarios del Metro.

La máxima afluencia en un día se registró, dentro del periodo de análisis, fue en 2011, con 6, 257,109 usuarios. El promedio diario de usuarios más bajo se registró en el año 2000, cuando fue empleado por 4.2 millones de usuarios (ver tabla 1).

Al considerar los datos de la tabla 1, un dato relevante es que, en 1995 el número de pasajeros transportados y el número de kilómetros recorridos dan un promedio de pasajeros por kilómetro de operación muy superior a cualquier año entre el 2000 y el 2018. Es decir, la eficiencia del Metro podría haber disminuido respecto a 1995.

Tabla 1: Resultados de operación del STC 1995-2018 (1 de 2)

	1995	2000	2005	2010	2011	2012
Pasajeros transportados	1473969283	1393149709	149642354	1530352732	1594903897	1608865177
Promedio de pasajeros por día laborable	4576000	4286679	4595042	4681720	4835330	4911435
Afluencia máxima en un día	5158151	4736191	No disponible	No disponible	6257109	5639798

	1995	2000	2005	2010	2011	2012
Kilometro recorridos en servicio	3525358	38564920	39922373	40902577	41049936	42087785
Total de carros	2559	2637	2889	2994	2994	3120
Consumo de energía en KWH. (estimado)	832267348	910055301	922791547	980985956	984209881	823442594
Pasajeros por KM. De línea en operación	10618304	8298189	8472217	8657261	9022430	8015031
Pasajeros por carro disponible	575994	528309	529951	511140	532700	515662
Kilómetros recorridos por carro	122696	127003119927	119927	112708	113114	109993

Tabla 2: Resultados de operación del STC 1995-2018 (2 de 2)

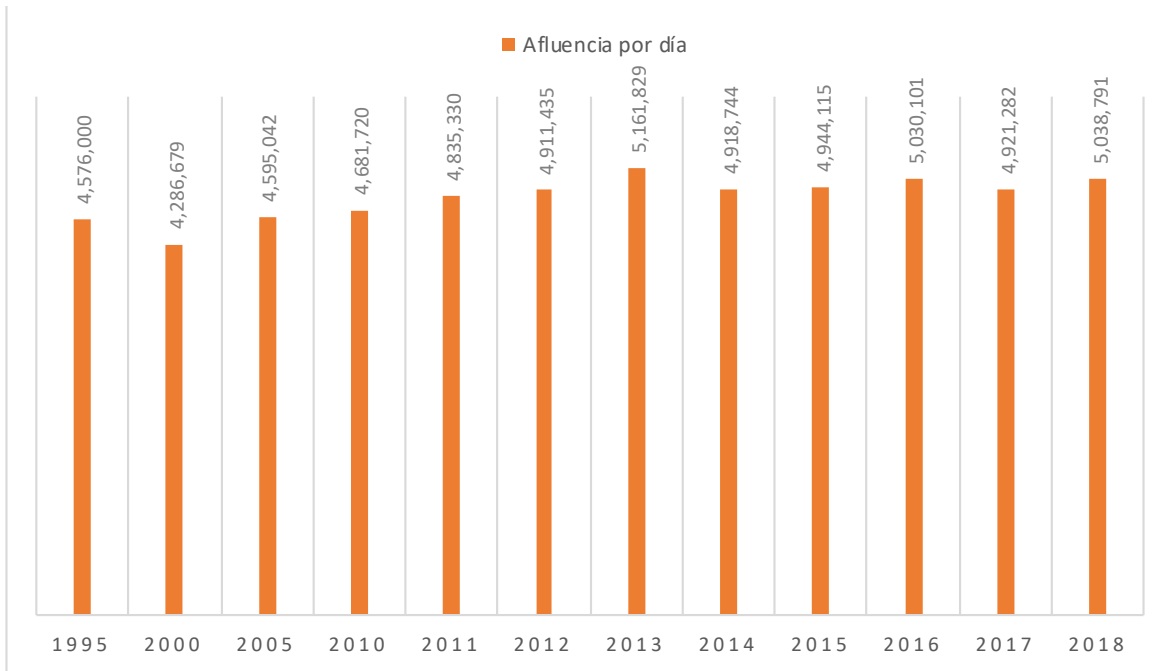
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Pasajeros transportados	1684936618	161433594	1623828642	1662562714	1615652411	1647475013
Promedio de pasajeros por día laborable	5161829	4918744	4944115	5030101	4921282	5038791
Afluencia máxima en un día	5844753	5540674	5634755	5671850	5613007	5607531

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Kilometro recorridos en servicio	45772824	43949423	42620362	45229149	44201220	44075691
Total de carros	3273	3273	3246	3282	3276	3276
Consumo de energía en KWH. (estimado)	859588633	835840639	813290813	852086297	835738170	786772431
Pasajeros por KM. De línea en operación	8394003	8042273	8089576	8282541	8042833	8201249
Pasajeros por carro disponible	514799	493227	500255	506570	493178	502892
Kilómetros recorridos por carro	114031	1094889	107061	113201	110831	110516

Fuente: Elaboración propia con base en STC (2018a:20-21)

Tras la inauguración de la línea 12, en octubre de 2012, la tendencia de usuarios registrados anualmente presenta un comportamiento no constante, lo cual evidencia los desajustes y suspensiones del servicio. Esta situación se aprecia en la afluencia promedio diaria (gráfico 1).

Gráfico 1: Afluencia por día STC



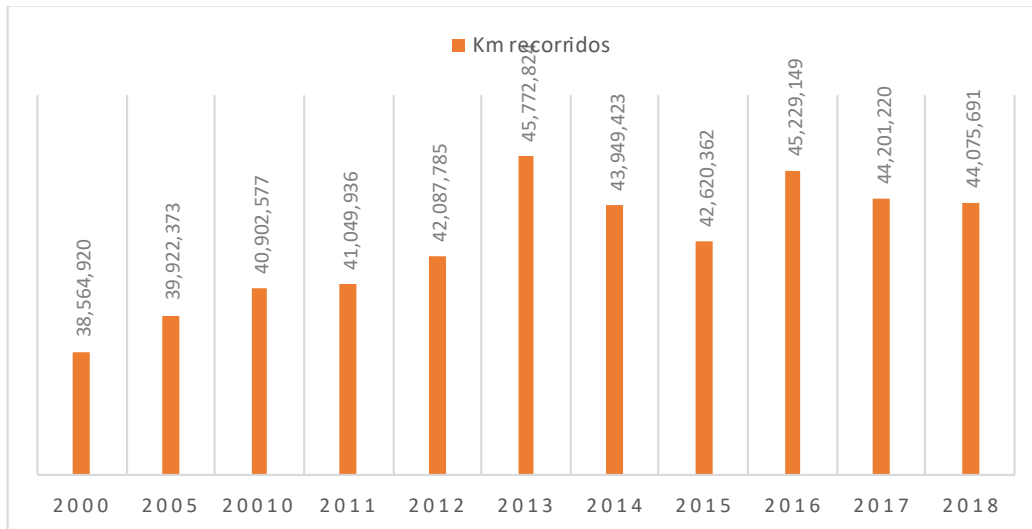
Fuente: Elaboración propia con información de STC (2018a: 20)

De 2012 a 2013, el incremento en la afluencia diaria fue de 250,394 usuarios, para situarse en 5,161,829 de pasajeros, la cifra más alta registrada en el STC.

Los años 2013 y 2016 son los que mayor número de recorridos ha hecho el STC, mientras que el año 2000 y 2005 tienen el menor número de kilómetros recorridos en servicio. De 2000 a 2018 el kilometraje promedio recorrido en servicio es de 42.5 miles de kilómetros. El kilometraje recorrido en 2013 establece un techo en la capacidad de circulación de trenes; dicho de otra manera, la disminución de distancia recorrida en años posteriores a 2013, reflejan una disminución en la capacidad de operación del STC.

La cifra promedio de kilómetros recorridos para la prestación del servicio de 2013 a 2018 fue de 44.3 miles de kilómetros, lo que implica que en 2017 y 2018 el STC operó por debajo de la capacidad promedio de recorridos después de la inauguración de la línea 12 (gráfico 2).

Gráfico 2: Kilómetros recorridos STC

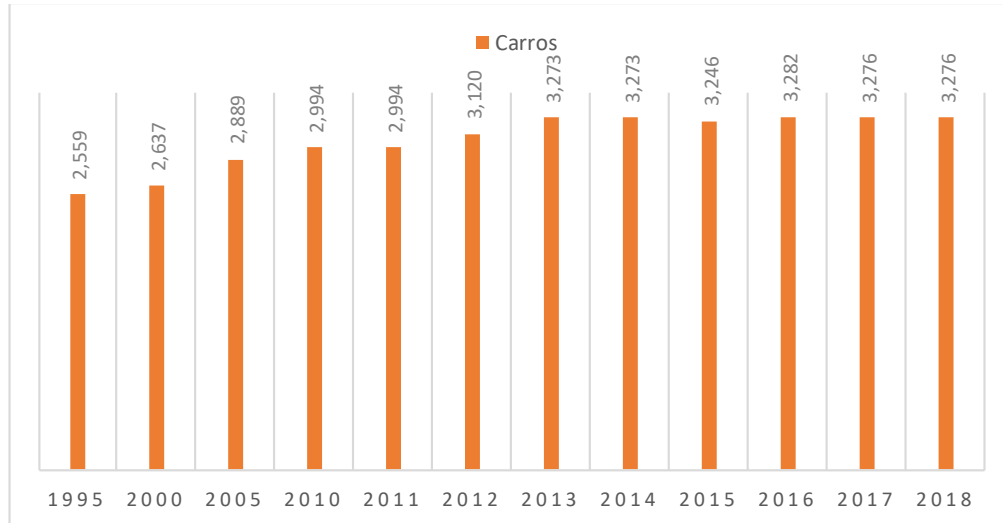


Fuente: Elaboración propia con información de STC (2018a: 20)

El número de carros disponibles para el servicio presentó un incremento de 645 unidades en el año 2016 con respecto al año 2000 (gráfico 3), lo que permitió mejorar las condiciones de transportación al disminuir el número de pasajeros por carro disponible. Pese a ello, el deterioro en la prestación del servicio es atribuible principalmente al alto número de averías que el material rodante presentó, así como a la falta de refacciones para su pronta reincorporación al servicio.

Desde otra perspectiva, la menor disposición de carros implicaría una mayor saturación del servicio al recorrer menor número de kilómetros, motivo por el cual usuarios potenciales preferirían sistemas de transportes alternos. En 1995, el promedio de pasajeros por carro disponible era de 575,994 usuarios, en el 2000 la cifra es de 528,309 y para 2018 es de 502,892.

Gráfico 3: Carros STC



Fuente: Elaboración propia con información de STC (2018a: 20)

El número de pasajeros transportados por cada tren¹⁵ depende del número de carros que lo constituyen, lo cual a su vez depende del modelo y las características de la rodadura, ya sea férrea o neumática. Es decir, ni el número de carros que integran un tren son estandarizados ni los modelos y características técnicas son similares entre líneas.

Al considerar el techo de usuarios transportados, el número de kilómetros recorridos, el número de carros disponibles y las dimensiones de la red en 1995 (la línea B y la 12 no existían), la saturación del servicio se pudo haber contraído en las

¹⁵ La flotilla de trenes reportada a diciembre de 2017 fue de 384, misma que se conformó de 321 trenes de rodadura neumática y 63 de rodadura férrea (STC, 2018a: 43). Respecto a la manufactura de los trenes, es ilustrativo un testimonio: Gloria López, quien inició como taquillera en 1970, después pasó a ser conductora, jefa de estación y se jubiló como conductora señaló: “Los primeros trenes eran franceses. Se trabajaba muy bien con ellos. Luego tuvimos unos de Canadá, los Bombardier. Después, en Ciudad Sahagún, los empezamos a fabricar. Los más resistentes vienen de Francia. Circulan en la línea 2. Los asientos están todos corridos. Para los usuarios es muy incómodo porque se van meciendo y es muy molesto ir parada porque va una como colgada. Están hechos para otro tipo de personas. Nosotras las latinas no somos tan altas como las americanas o las europeas” (Zalce, 2019: 45).

dos décadas siguientes. No obstante, el análisis apunta a que la capacidad de operación, pese a ampliarse en dimensiones de la red, en la cotidianidad de los usuarios se refleja en retrasos, saturación en horas pico, líneas que superan su capacidad de transportación, mientras que, en otras, en ningún horario sufren de ese fenómeno. En otros términos, la operación se ha hecho más complicada para la organización pese a transportar a menores volúmenes de personas.

Otros indicadores que, si bien no cuentan con una medición precisa, si han sido recurrentes en el servicio de STC, tales como el deterioro de instalaciones, la vida útil de instalaciones y equipos, el rezago en el mantenimiento de infraestructura y material rodante que a su vez provocaron incidentes que interrumpieron o retrasaron el servicio en varias ocasiones.¹⁶

Para la organización, son de particular interés el análisis de los incidentes relevantes, para lo cual estableció un área específica para ocuparse de ellos (Gerencia de Sistemas e Investigación de Incidentes). Aunque los incidentes más comunes en la operación del STC tienen que ver con situaciones más específicas y tangibles. En 2016, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal emitió la Recomendación 14/2016 relativa al diagnóstico sobre el servicio y las instalaciones del STC. En él, respecto a la operación, determinaba:

En el ámbito de la operación, la principal problemática que causa insatisfacción en la calidad del servicio, está relacionado con retrasos en la circulación de los trenes, lo cual se origina por la falta de material rodante y las averías en los trenes y las instalaciones fijas; la falta de una plantilla completa de personal en el STC ha generado que en el caso del personal de conducción, se propicie huecos en los rolamientos de trabajo y el ausentismo del personal operativo, lo cual actualmente se cubre con el pago de tiempo extra. Otros factores que afectan los programas de servicio son las lluvias, el comercio informal en vagones y problemáticas relacionadas

¹⁶ “Una nueva falla en el Metro provocó este domingo la suspensión del servicio en la línea 3, que corre de Universidad a Indios Verdes, durante más de una hora. Se trata de la séptima en los últimos 40 días y la segunda en solo tres días que provoca la suspensión del servicio”. Ver <https://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/68604.html>.

y/o provocadas por las personas como son: personas arrollados, accionamiento indebido de palancas de emergencia, accionamiento de ruptores de manera injustificada, personas ajenas al STC en vías, así como actos vandálicos y riñas (Sic) (CDHDF, 2016: 36).

En prácticamente todo el periodo, los incidentes que más afectan el otorgamiento del servicio surgen en tiempo de lluvias y en horas de mayor demanda de transporte.

Las instalaciones con un mayor grado de deterioro corresponden a aquellas que tienen más tiempo prestando el servicio (líneas 1, 2 y 3). Se manifiesta en desgaste de pasillos, muros, escaleras (eléctricas y fijas), andenes y luminarias, lo que afecta la calidad del servicio e incrementa el riesgo de accidentes para los usuarios.¹⁷ Las filtraciones, producto tanto de la infraestructura hidráulica, la operación y las características del subsuelo, constituyen otro de los problemas de imagen y funcionalidad de las instalaciones fijas.¹⁸ De ahí que en la gestión de Ortega, Gaviño y Serranía, la rehabilitación de estaciones sea parte de las prioridades de la organización.

La seguridad (en el sentido de seguridad pública) de los usuarios al interior del STC paulatinamente se convirtió en un aspecto de atención prioritaria. En sentido estricto, la seguridad en un sentido policial no tendría que ser un problema que deba atender la organización. Tradicionalmente, el STC se encargaba de la seguridad institucional (de la seguridad de los bienes, equipo y de las personas de la institución). El crecimiento de incidentes obligó a que la seguridad institucional se

¹⁷ “Un diagnóstico integrado al Plan Maestro del Metro 2018 - 2030 describe que principalmente hay tres zonas afectadas en la red: Pantitlán, la línea 5, en la zona del Peñón de los Baños y la línea 3, en el tramo de Insurgentes Norte. En el complejo Pantitlán, en donde convergen las líneas 1, 5, 9 y A, sus estructuras de conexión padecen hundimientos que ya ponen en riesgo a los usuarios por afectaciones a escalones, pasarelas, pisos y otros elementos”. Redacción de Excélsior (2018).

¹⁸ Véase Aldaz (2016) “Hay filtraciones de agua en 40 estaciones del Metro: Gaviño” en El Universal, 04 de agosto.

enfocara en la seguridad pública y además de manifestar los problemas de coordinación en la materia con el Gobierno del Estado de México.¹⁹

La operación de carteristas ha hecho que el robo sin violencia sea el delito típico del Metro. Este tipo de actividad delictiva, que de 2000 a 2010 era muy baja, en el periodo de 2011 a 2017, aumentó significativamente (tabla 2).²⁰

Tabla 3: Promedio Diario de Robo a Pasajeros 2011-2017

Año	Robo con violencia	Variación Anual (%)	Robo sin violencia	Variación Anual (%)	General	Variación Anual (%)
2011	0.46	-4.0	.65	-0.8	1.11	-2.2
2012	0.36	-21.2	.70	7.7	1.07	-4.2
2013	0.39	8.6	.64	-9.4	1.03	-3.3
2014	0.25	-36.4	.85	33.0	1.10	6.6
2015	0.41	64.8	.87	2.9	1.28	17.0
2015	0.41	64.8	0.87	2.9	1.28	17.0
2016	0.39	-6.0	1.64	87.1	2.02	56.9
2017	0.39	1.6	4.8	195.5	5.2	158.5

Fuente: Gerencia de Seguridad Institucional (2018: 32, 62).

Los incidentes de acoso y agresiones sexuales son también eventos que paulatinamente cobraron relevancia, pese a las medidas preventivas

¹⁹ “El director del Sistema de Transporte Colectivo Metro, Francisco Bojórquez Hernández, dio a conocer las cinco estaciones con mayor incidencia delictiva, de las cuales, tres están ubicadas en el Estado de México” (Cruz, 2012).

²⁰ Respecto a cifras más recientes, “al concluir diciembre de 2019, la incidencia de delitos de este tipo cerró el año con un promedio de 3.77 delitos diarios. La delincuencia en el Metro de la Ciudad de México disminuyó en el último año 60.3%, en comparación con los 10.19 delitos al día que se registraron en diciembre de 2018” STC (2020).

implementadas desde el año 2000.²¹ Al respecto, “en agosto de 2015 se registraron 42 eventos relacionados con abuso sexual, la mayor parte de ellos acontecidos en vagón y andén, además de concentrarse en línea 3, particularmente en la estación Hidalgo” (Gerencia de Seguridad Institucional, 2018: 32).

El comercio informal, tanto en pasillos como vagones, se ha convertido en uno de los aspectos más sensibles para los usuarios y señal de deterioro de la imagen del servicio. Los comerciantes se transformaron en un grupo de presión²² al interior de la organización, que obligó a la implementación de acciones formales con la finalidad de erradicarlos pero sobre todo a negociaciones informales, que en la medida de lo posible intentan contenerlos.²³

El vandalismo de instalaciones y al material rodante han sido un tema recurrente en los programas institucionales del STC. El grafiti, las pintas, el uso de ácidos sobre cristales, retrasan la operación de trenes al ser dirigidos a talleres para su limpieza. De acuerdo a lo narrado por Beatriz Zalce, “poco después que el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano asumiera la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, el Metro empezó a circular con los vidrios de puertas y ventanas rayados. Hordas de chavos de Neza, de Tepito, se subían a los vagones con limas para cortar ampollitas y en un tris tras rayaban los vidrios” (2019: 39).

²¹ “A partir del año 2000, autoridades del STC establecieron, de forma oficial, los dos primeros vagones de cada tren, para uso exclusivo de mujeres y menores de 12 años, en las líneas 1, 3, 7, 8 y 9. Una de las modificaciones más importantes a la separación de usuarios en el Metro, se presentó el 4 de octubre de 2007, cuando el entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal Marcelo Ebrard Casaubon, puso en marcha el programa “Acoso cero”, que incluía la asignación de un tercer vagón exclusivo para mujeres” (García, 2019).

²² De acuerdo con información de la Gerencia de Seguridad Institucional “se estima un padrón de vendedores en el STC cercano a los 6 mil vendedores sean vagoneros, bocineros, invidentes, pasilleros o que se colocan en los accesos de las estaciones” (Gerencia de Seguridad Institucional, 2018: 33).

²³ “La falta de cobro a los permisionarios que explotan locales comerciales dentro de las 195 estaciones del Sistema de Transporte Colectivo es un problema que se arrastra desde administraciones pasadas y en el que muchas empresas han salido ganando, pues siguen operando sin pagar contraprestación, como es el caso de vagoneros que adeudan al Metro siete millones 661 mil 810 pesos. Datos obtenidos vía transparencia indican que la Organización Ciudadana en Favor de los Derechos Sociales, conformada por vagoneros, poseen 86 locales comerciales en diferentes estaciones, incluidas algunas de las más transitadas, pero los dos permisos que ostentan ya vencieron” (Zamarrón, 2019).

Los hechos que diariamente acontecen en el STC, arrastran a la organización a la atención de problemas inmediatos o de imagen, no de fondo. Una estrategia de sobrellevar, día a día, en la medida que la capacidad operativa real lo permite, la operación de la organización.

Es evidente que la operación es el centro neurálgico de la organización, aquella que tanto trabajadores como usuarios todos los días viven, es el mejor parámetro de evaluación del servicio. En realidad, las personas, la construcción y el mantenimiento son aspectos que han sido relegados de las prioridades estratégicas y presupuestales.

4.2 La Red del Sistema de Transporte Colectivo

El STC, cuenta con 12 líneas de transporte que en conjunto acumulan 195 estaciones. Con base al tipo de instalaciones: 115 estaciones son subterráneas, 55 superficiales y 25 elevadas. Un acumulado de 226,488 metros de longitud de la Red, de los cuales 200,881 metros son dedicadas al servicio y la diferencia para trabajos de mantenimiento, garaje y talleres (tabla 3).

Tabla 4: Inauguraciones y Ampliaciones de la Red del STC

Línea	Tramo Inaugurado	Fecha	Estaciones		Longitud (Km)		
			Inauguradas	Acumulada Red	Inaugurada	Acumulada	
						Línea	Red
1	Zaragoza-Chapultepec	04 sep 69	16	16	12.660	12.660	12.660
1	Chapultepec-Juanacatlán	11 abr 70	1	17	1.046	13.706	13.706
2	Pino Suárez-Tasqueña	01 ago 70	11	28	11.321	11.321	25.027
2	Tacuba-Pino Suárez	14 sep 70	11	39	8.101	19.422	33.128
1	Juanacatlán-Tacubaya	20 nov 70	1	40	1.140	14.846	34.268
3	Tlatelolco-Hospital General	20 nov 70	7	47	5.441	5.441	39.709
1	Tacubaya-Observatorio	10 jun 72	1	48	1.705	16.551	41.414
3	La Raza-Tlatelolco	25 ago 78	1	49	1.389	6.830	42.803
3	Indios Verdes-La Raza	01-dic-79	3	52	4.901	11.731	47.704
3	Hospital General-Centro Médico	07 jun 80	1	53	0.823	12.554	48.527
3	Centro Médico-Zapata	25 ago 80	4	57	4.504	17.058	53.031

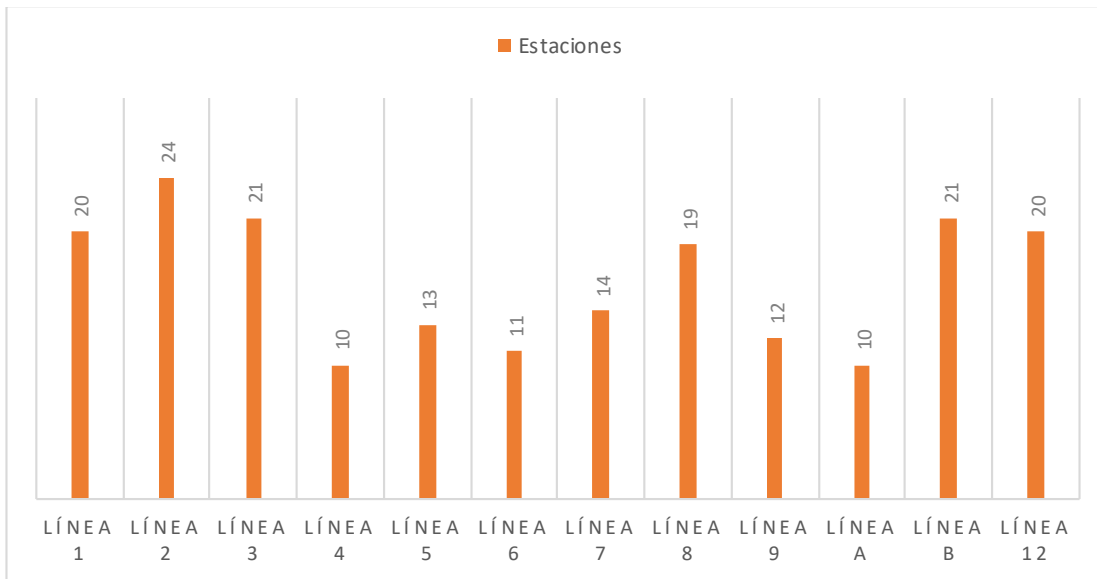
4	Candelaria-Martin Carrera	29 ago 81	7	64	7.499	7.499	60.530
5	Consulado-Pantitlan	19 dic 81	7	71	9.154	9.154	69.684
4	Santa Anita-Candelaria	26 may 82	3	74	3.248	10.747	72.932
5	La Raza-Consulado	01 jul 82	3	77	3.088	12.242	76.020
5	Politécnico-La Raza	30 ago 82	3	80	3.433	15.675	79.453
3	Zapata-Universidad	30 ago 83	5	85	6.551	23.609	86.004
6	El Rosario-Instituto del Petroleo	21 dic 83	7	92	9.264	9.264	95.668
1	Pantitlan-Zaragoza	22 ago 84	1	93	2.277	18.828	97.545
2	Cuatro Caminos-Tacubaya	22 ago 84	2	95	4.009	23.431	101.554
7	Tacuba-Auditorio	20 dic 84	4	99	5.424	5.424	106.978
7	Auditorio-Tacubaya	23 ago 85	2	101	2.730	8.154	109.708
7	Tacubaya-Barranca del Muerto	19 dic 85	4	105	5.040	13.194	114.748
6	Instituto del Petroleo-Martin Carrera	08 jul 85	4	109	4.683	13.947	119.431
9	Pantitlan-Centro Médico	26 ago 87	9	118	11.669	11.669	131.100
9	Centro Médico-Tacubaya	29 ago 88	3	121	3.706	15.375	134.806
7	El Rosario-Tacuba	29 nov 88	4	125	5.590	18.784	140.396
"A"	Pantitlan-La Paz	12 ago 91	10	135	17.192	17.192	157.588
8	Garibaldi-Constitución de 1917	20 jul 94	19	154	20.078	20.078	177.666
"B"	Villa de Aragón-Buenavista	15 dic 99	13	167	12.139	12.139	189.805
"B"	Ciudad Azteca-Villa de Aragón	30 nov 00	8	175	11.583	23.722	201.388
12	Tlahuac-Mixcoac	30 oct 12	20	195	25.100	25.100	226.488
12				195			226.488

Fuente: STC (2018a: 18)

De las 24 estaciones terminales, 12 cuentan con correspondencia respecto a otra línea. La correspondencia entre las líneas 1, 5, 9 y A (estación Pantitlán), en 2017 registró, en un día laborable, la mayor afluencia de personas con 328, 274 usuarios (STC, 2018a: 36).

El Sistema de Transporte Colectivo cuenta con 184 estaciones en la Ciudad de México y 11 en el Estado de México, a través de las líneas A y B (gráfico 4).

Gráfico 4: Estaciones STC



Fuente: Elaboración propia con información de STC (2018a: 24)

Las líneas 1, 2 y 3 concentran alrededor de 45.98% del total de afluencia de pasajeros, por tanto, constituyen la red troncal del servicio. Las líneas 2 y 3 acumulan en conjunto 47.04 kilómetros y sus últimas ampliaciones concluyeron en el año de 1984.

El periodo de interés (2000 a 2018), se inauguraron 48.822 kilómetros de red, lo que equivale a 21.5% del total de la red de Metro, a través de las líneas B y 12.

Si bien, la inauguración del último tramo de la línea B se efectuó en noviembre del 2000 en su tramo Ciudad Azteca-Villa de Aragón, la construcción de la misma, inició en 1994.²⁴ Por lo tanto, la única ampliación de la red en el siglo XXI es la correspondiente a la línea 12.

Pese a los problemas que la línea 12 presentó, tanto en el proceso de construcción como después de su puesta en marcha, en la práctica constituye una de las líneas

²⁴ El primer tramo de la línea B se inauguró en diciembre de 1999. Su construcción se desarrolló a la par del proceso de transición del Departamento del Distrito Federal como dependencia del Gobierno Federal, al inicio de la conformación de un gobierno propio local, bajo la figura de una Jefatura de Gobierno, lo que supuso, modificaciones en las condiciones que marcaron la construcción respecto de las líneas anteriores.

más importantes de la red para la atención de las necesidades de transportación de la zona sur oriente con dirección al poniente de la Ciudad, centro y norte a través de las interconexiones con las líneas 8, 2, 3 y 7.

4.3 Relevancia actual del Sistema de Transporte Colectivo

El STC es una organización compleja. Como otras organizaciones, no solo ha enfrentado retos, en su origen, asociados al contexto; a lo largo de sus décadas de existencia, la simbiosis entre el ambiente y la dinámica interna, hacen del STC una organización de relevancia política y administrativa, social y económica en la Ciudad de México.

Como se ha señalado, el proyecto de construcción del STC, enfrentó un contexto político y administrativo adverso, que le impidió concretarse a finales de los años de 1950. A medida que hubo cambios en actores clave, las posibilidades de concretar el proyecto se fortalecieron.

Los intereses de grupo que influyeron en la toma de decisiones para frenar su creación son evidencia de que “en un ambiente político, las acciones nunca se basan únicamente en los méritos y/o racionalización de los proyectos o planes como tales y siempre es necesario analizar quién los propone y qué fuerzas sociales se oponen” (Sánchez, 1985: 32). Por lo tanto, la consolidación del proyecto del STC dependió no solamente de aspectos técnicos y financieros, sino de la voluntad e interés de grupos, tanto en el gobierno como en el mercado.

La necesidad social de un medio de transporte, que aliviara los problemas de congestión vial primordialmente en la zona central, era un hecho innegable. Un problema que demandaba respuestas de las autoridades gubernamentales; no obstante, cada autoridad guardaba su propia agenda. Desde la perspectiva empresarial, ICA sabía de la importancia de la inversión para sus propios propósitos, además de su alcance de largo plazo, el mantenimiento permanente que iba a

requerir la obra, además del prestigio a obtener. Cuando la pertinencia y conveniencia del proyecto STC se conjuntaron éste fue posible.

La relevancia política y administrativa del STC no solo se fundamentó en la necesidad de un transporte eficiente, rápido y seguro para la población de la ciudad, sino, en la conveniencia política para la administración del presidente Gustavo Díaz Ordaz. El escaparate internacional, que significaba la organización de los Juegos Olímpicos de 1968, y la intención de mostrar una ciudad vanguardista, abonaron a la decisión de implementar el proyecto.

En tal sentido, el STC fue empleado como una herramienta del gobierno para hacer funcional a la ciudad y atender la demanda de una población creciente (Navarro y González, 1989: 108), así como un instrumento que, en función de las necesidades políticas del país y de la ZMM, será empleado para obtener beneficios particulares o de grupo, tal como se expondrá a mayor detalle en el siguiente capítulo.

Administrativamente, el STC ha sido considerado como un “organismo *sui generis*, con características específicas y condiciones especiales, difícil de reproducirse en otros contextos administrativos urbanos del país” (González, 1988: 67). El esquema organizativo del STC, si bien fue de vanguardia, posee una estrecha relación con el organismo Servicios de Transportes Eléctricos de 1946 y la tendencia desarrollada más tarde de participación estatal en varios sectores (Navarro y González, 1989: 55). La complejidad administrativa y de gestión en materia de personal público, surgió por el aumento en el número de trabajadores y por la relación laboral entre empresa y sindicato, enmarcada en el apartado B del artículo 123 de la Constitución, misma que fortaleció el papel del sindicato muy acorde a las prácticas corporativistas distintivas de los gobiernos del siglo XX.

Para el año 2017, el organismo reportó un total de 15,214 plazas autorizadas, entre las cuales se contempla personal de operación; taquilleras; personal de mantenimiento; personal administrativo, de confianza, eventual y de vigilancia, así como 5,513 policías complementarias contratadas (Policía Auxiliar y Policía

Bancaria e Industrial) (Gerencia de Seguridad Institucional, 2018: 71), además de personal subrogado para realizar trabajos de intendencia.

Respecto a los recursos financieros, materiales y tecnológicos, la complejidad no es distinta. El STC en tanto, empresa pública, es una organización con la finalidad de prestar un servicio público que dispone de subsidios gubernamentales. Esta situación, si bien ha permitido su operación, también ha contribuido a que los ingresos propios sean menos significativos al mantener las tarifas a un costo menor respecto a la realidad de su operación.

La relevancia social del STC se encuentra vinculada a la pertinencia de un medio de transporte masivo que atienda a la demanda de movilidad de una ciudad tendiente a la metropolización desde el siglo XX; también, a la pertinencia de brindar un servicio seguro, rápido y accesible para la población tanto en cobertura como en términos económicos. La expansión de la ciudad hacia la periferia significó un incremento en la demanda de viajes hacia la zona centro y en los conjuntos laborales del norte de la Ciudad, además de los centros educativos en el norte y sur de la Ciudad de México.

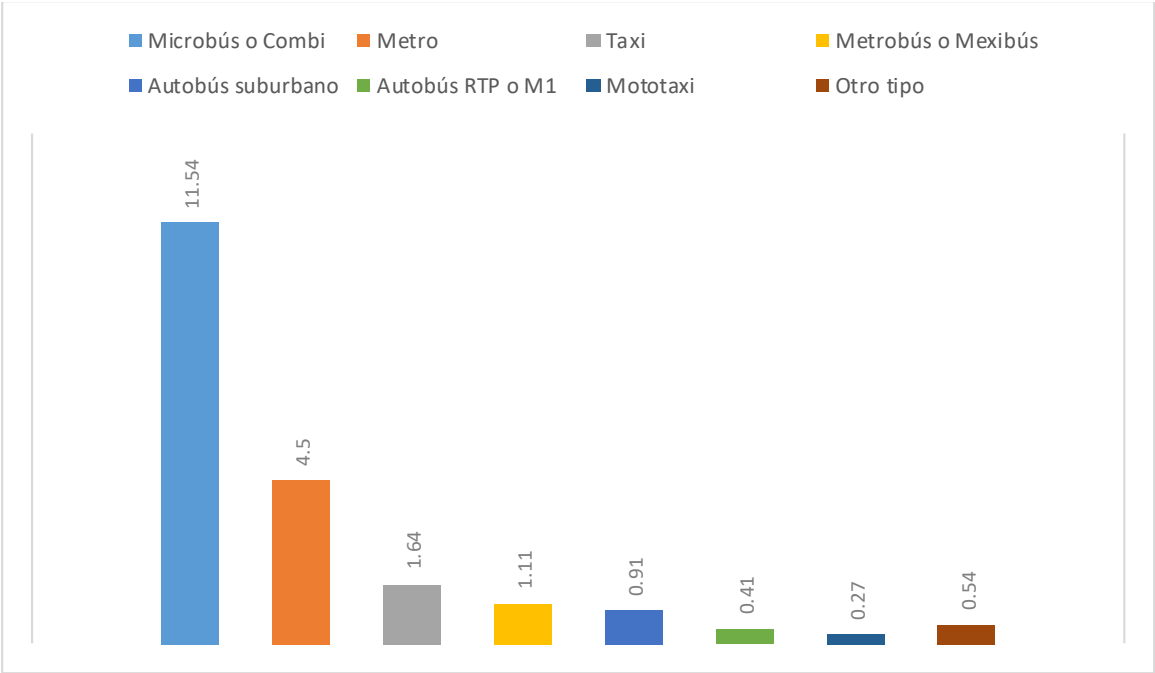
Al incrementar el sector económico de servicios, la demanda de movilidad hacia la parte centro-poniente también se incrementó. Con ello, el aumento de tiempo y costo invertidos por la población para trasladarse. De ahí que, “desde su concepción original el proyecto metro contemplaba implícita y explícitamente el construir la base de un sistema de transporte de la fuerza de trabajo” (González, 1988: 77), en la idea de que sus principales usuarios serían empleados, obreros y estudiantes.

Actualmente, en la ZMM se realizan en un día entre semana alrededor de 34.56 millones de viajes.²⁵ De esa cantidad, 15.57 millones de viajes se realizan en transporte público, poco menos de 4.5 millones de ellos se realizan en el Metro. De manera que el STC es el segundo medio de transporte público más empleado en la ZMM (INEGI, 2017) y el transporte masivo que menos impacto tiene respecto a

²⁵ La suma de la utilización de los medios de transporte es mayor que el 100%, porque en un viaje la persona puede utilizar más de un medio de transporte” (INEGI, 2017: 29).

las condiciones atmosféricas de la ciudad. Asimismo, el Metro es un eje articulador del transporte sobre el cual se comunican otros sistemas de transporte público, situación que realza su importancia.

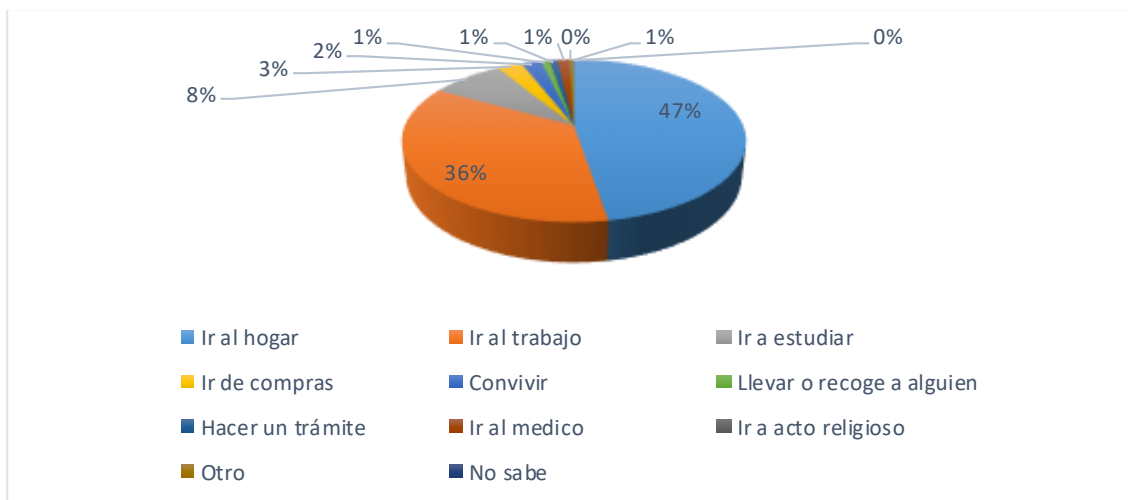
Gráfico 5: Viajes realizados por medio de transporte (millones)



Fuente: Elaboración propia con información de Encuesta Origen-Destino 2017 (INEGI, 2017).

Los propósitos de los 4,474,514 viajes en el STC, que en promedio se realizan en un día entre semana, son los siguientes:

Gráfico 6: Propósito de Viaje en el STC

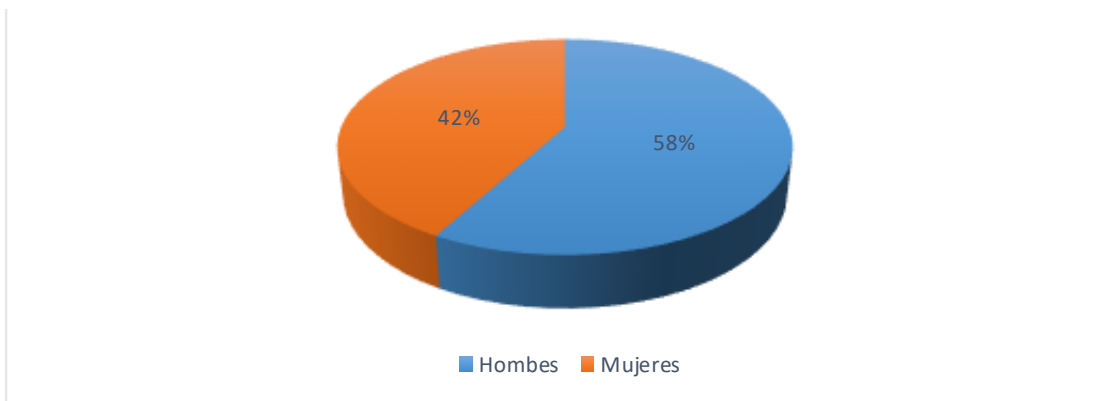


Fuente: Elaboración propia con información de Encuesta Origen-Destino 2017 (INEGI, 2017).

Lo anterior establece que 4 de cada 5 viajes en ese sistema tiene por propósito de viaje trabajar e ir a casa. Prácticamente la mitad de los viajes son para regresar al hogar de los usuarios y el 44% de los viajes es con propósitos laborales o estudiantiles. Fuera de los propósitos de viaje para ir al hogar, trabajo o escuela (que en conjunto representan el 91% de los propósitos), en términos absolutos, el 9% restante implica alrededor de 400 mil viajes que son un volumen muy alto de usuarios.

Respecto al género de los usuarios, de la totalidad de viajes, el 58.02% son realizados por hombres, mientras el 41.98%, lo realizan mujeres.

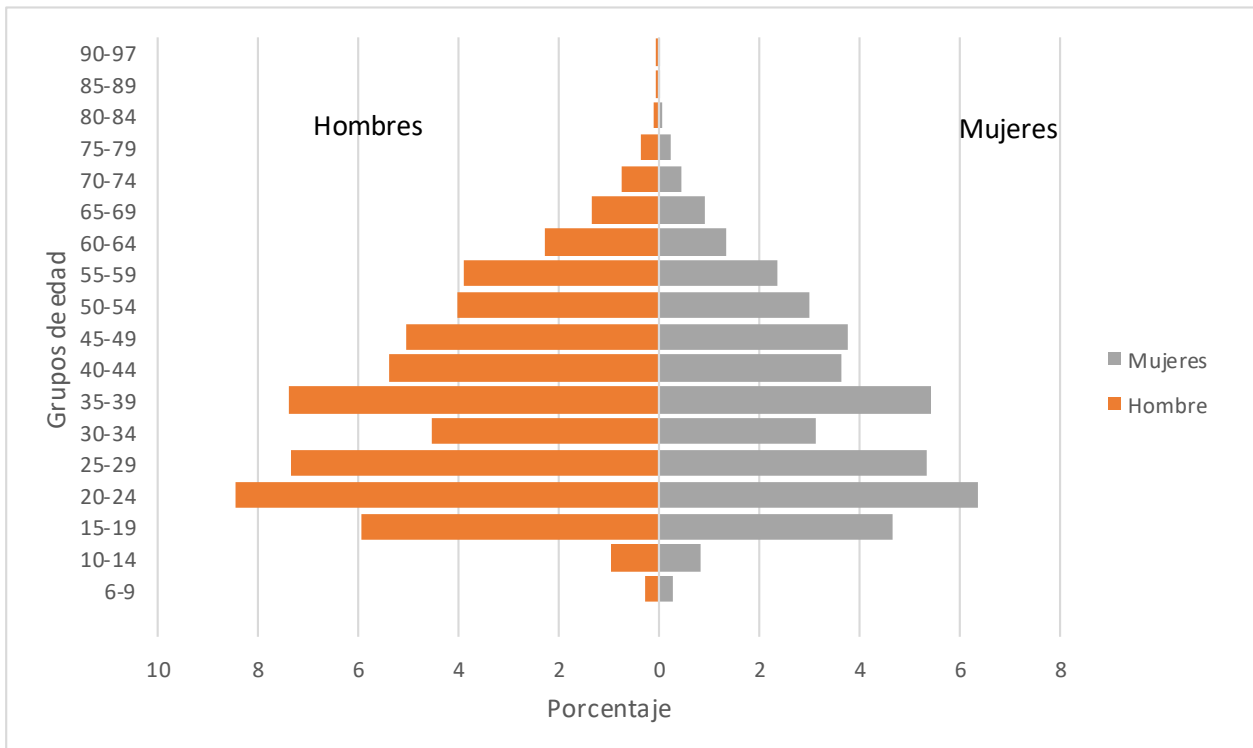
Gráfico 7: Usuarios del STC por género



Fuente: Elaboración propia con información de Encuesta Origen-Destino 2017 (INEGI, 2017).

Al analizar la información por grupos quinquenales de edad, se tienen los siguientes resultados:

Gráfico 8: Estructura por sexo y edad de los usuarios del STC



Fuente: Elaboración propia con información de Encuesta Origen-Destino 2017 (INEGI, 2017).

El grupo de edad de los 20 a los 24 años representa el más numeroso de los usuarios del STC con 14.84% de los viajes efectuados. Cuatro de cada 10 usuarios tiene una edad menor a los 30 años, y una de cada cuatro personas tiene una edad de 41 a 55 años. En 4 de cada 10 viajes, los usuarios tendrían una edad entre los 16 a los 50 años.

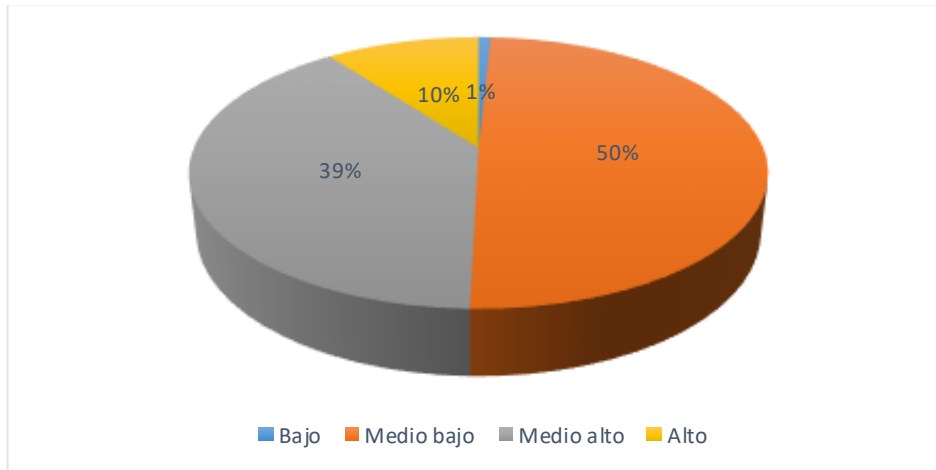
Ante los datos señalados, la relevancia social del STC como medio de transporte metropolitano se hace evidente. El transporte público es un elemento indispensable para la dinámica económica de toda ciudad, al permitir la movilidad de recursos y fuerza de trabajo que repercuten directamente en el crecimiento y desarrollo.

Datos del año 2013 señalan que la mayoría de las personas usuarias del transporte público fueron familias de bajos ingresos, que destinaban el 18% de sus recursos para trasladarse (Programa Integral de Movilidad, 2013-2018: 75). La importancia de contar con servicios de transporte público a bajo costo tiene objetivos sociopolíticos adyacentes para apoyar la economía de las familias, pero también para sostenimiento de capital político.

En esa lógica, el Metro se ha caracterizado por una política tarifaria orientada a favorecer a sectores populares, a través del subsidio al costo real de los viajes que se realizan de forma universal. Sobre ese subsidio, además, se aplican otras medidas de reducción de tarifa o gratuidad del servicio a estudiantes, personas con discapacidad y adultos mayores.

La información de la Encuesta Origen-Destino de 2017, permite manifestar que los usuarios clasificados en el estrato medio bajo son los que más usan el STC con 2, 218,291 viajes, lo cual equivale al 50%. Le siguen en orden de magnitud el estrato medio alto y el estrato alto, mientras que el estrato bajo representa alrededor del 1% con 36,430 viajes.

Gráfico 9: Estrato Social de usuarios



Fuente: Elaboración propia con información de Encuesta Origen-Destino 2017 (INEGI, 2017).

Se aprecia que 1, 760,583 viajes, equivalentes al 39%, se realizan por el estrato medio alto, por lo cual se benefician de un subsidio orientado principalmente a otros estratos sociales. Cuestión que resulta inevitable desde la perspectiva de los bienes públicos. El STC representa una opción de transporte barato para la población en general. De acuerdo con Sánchez González, ello significa que la organización cumple una función social importante (1985: 38).

No obstante, el Metro ha sido un negocio lucrativo para ciertos grupos empresariales, que se beneficiaron del proceso de modernización urbana. Por ejemplo, en el siglo XX, “el caso del Metro de la Ciudad de México se caracteriza, entre otras cosas, porque su construcción está siempre relacionada a un grupo industrial, el grupo ICA” (Navarro y Benítez, 1989: 119). Adicionalmente, el STC ha sido un elemento clave para revalorizar el uso de suelo de la Ciudad de México, al existir consenso de la influencia de la infraestructura del transporte en el uso de suelo localizado cerca de las estaciones del STC (Murata, Delgado y Suárez, 2017: 3). Además, en las colonias donde se ubican sus estaciones, incrementa la plusvalía de las propiedades.

En conclusión, la operación y la red del STC constituyen los elementos esenciales de la organización, mismos que se expresan en la prestación del servicio de

transporte y que a la luz de lo antes expuesto evidencia una situación contradictoria respecto a la relevancia del STC en aspectos sociales, económicos, político-administrativos y de movilidad para la Zona Metropolitana del Valle de México y los índices de operación de las últimas décadas.

Capítulo 5: El proceso de cambio organizacional en el Sistema de Transporte Colectivo

Toda organización se caracteriza por ser un ente dinámico, que enfrenta procesos de integración, adaptación, estabilidad y cambio. Entendida como un conglomerado de objetivos comunes que al mismo tiempo persigue intereses particulares o de grupo, se desarrolla en ambientes internos y externos que catalizan esa dinámica. La organización se distingue por ser un espacio en el cual se establecen distintos vínculos para procesar demandas internas y externas con la finalidad de mitigar el conflicto. El Sistema de Transporte Colectivo (STC), visto como organización gubernamental, posee una dimensión interna y una externa que al interrelacionarse aportan elementos para la comprensión de la misma.²⁶

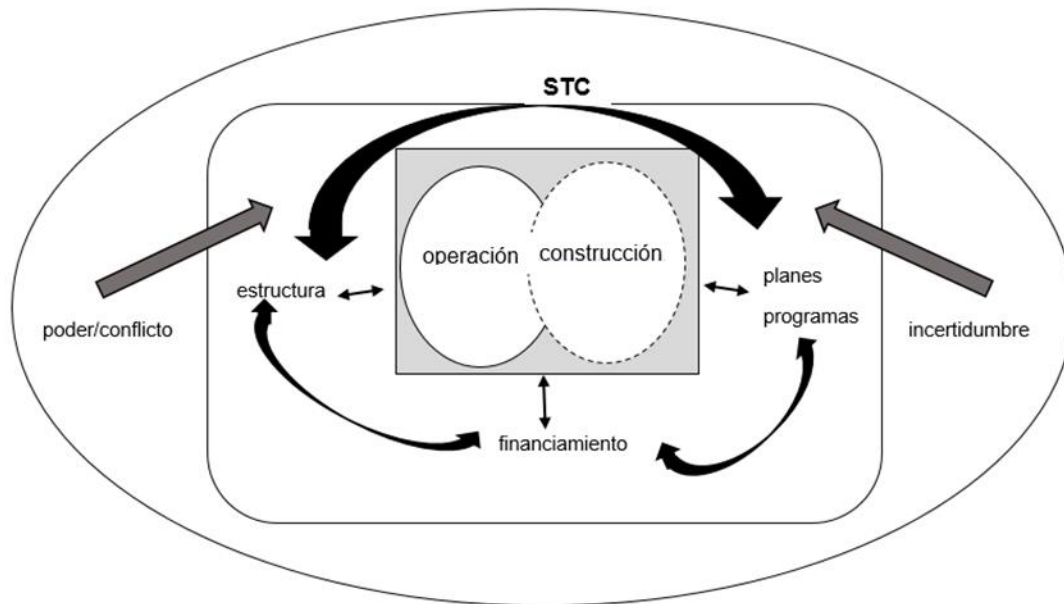
La influencia del ambiente externo en el ambiente interno de la organización, supone el surgimiento de retos de carácter político, técnico, administrativo y presupuestario, respecto a la operación y crecimiento del organismo. Estos ambientes resultan de interés a partir del estudio del proceso de cambio organizacional (figura 2).

El proceso de cambio del STC vincula tanto a su dinámica interna como a los acontecimientos políticos y administrativos de la Ciudad de México. El organismo experimentó un punto de inflexión en la década de 1990, tras la elección del primer Jefe de Gobierno del entonces Distrito Federal, situación que influye en las

²⁶ Para González significa que: “a partir de una primera fase de cambio exterior, la organización diseña una estrategia que es soportada por los actores que más actúan al interior, e inicia una serie de modificaciones tendientes a afectar nuevas variables significativas del nuevo entorno al mismo tiempo que va construyendo una nueva arena interna donde los actores van estableciendo un nuevo espacio de discusión y negociación” (González, 2004: 266).

condiciones vividas por la empresa durante las primeras dos décadas del siglo XXI. Analizar el proceso de cambio que envuelve al STC es el objetivo particular de este capítulo.

Figura 2: Proceso de Cambio Organizacional STC



Fuente: Elaboración propia.

El capítulo aborda los cambios que desde el año 2000 tienen lugar en la organización, es decir el cambio organizacional.²⁷ El análisis comprende las modificaciones efectuadas en su estructura de mando, personal y relación con la representación sindical, los planes, programas y acciones que se diseñaron y pusieron en marcha, así como los recursos disponibles para la consecución de los

²⁷ El cambio organizacional, de acuerdo Culebro, tiene tres niveles “en los que puede tener lugar el cambio organizacional: estructural, decisorio e institucional” (2000: 173). Lo cual refuerza la premisa de la complejidad de los estudios organizacionales y de las organizaciones en sí mismas. Por sí solo cada uno de dichos niveles supone una amplia veta de análisis que nos permite comprender en ciertas dimensiones a la organización. Adicionalmente, este trabajo se considera pertinente adoptar la idea de Ramió referente a que “una organización articula varias dimensiones que requieren enfoques específicos y precisos, pero sin perder de vista una comprensión más global que permita apreciar los puntos de contacto y las sinergias entre las distintas dimensiones” (Ramió, 1999: 1).

objetivos de la organización. Además, se atienden las voces de personas que trabajan o han trabajado en esa organización.

5.1 Objeto, dirección, estructura organizacional y relaciones laborales

El STC surge como un organismo público descentralizado de la administración pública del Departamento del Distrito Federal, con el objeto formal de construir, operar y explotar el servicio de transporte público colectivo a través de un tren rápido (DDF, 1967). El mandato de origen es complejo, cuya amplitud y responsabilidad recae en esa misma organización. En el transcurrir del tiempo, las modificaciones al Decreto de creación afectan al objeto y alcance con el cual es creado.

Cuadro 9: Modificaciones al Decreto de Creación del STC (1 de 2)

Fecha de Publicación	Tipo de Instrumento Normativo	Modificación al Objeto
29 de abril de 1967	Decreto presidencial	Artículo 1 Se instituye un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, que se denominará "Sistema de Transporte Colectivo" y cuyo objeto será la construcción, operación y explotación de un tren rápido con recorrido subterráneo y superficial para el transporte colectivo en el Distrito Federal , principalmente en la Ciudad de México.
4 de enero de 1968	Decreto presidencial	Adición al artículo 1: Tendrá también dicho organismo por objeto la operación y explotación del servicio público de transporte colectivo de personas mediante vehículos que circulen en la superficie y cuyo recorrido complemente el del tren subterráneo.
21 de junio de 1984	Decreto presidencial	Sin cambios al objeto.

Cuadro 10: Modificaciones al Decreto de Creación del STC (2 de 2)

Fecha de Creación/ Modificación	Tipo de Instrumento Normativo	Modificación al Objeto
17 de junio de 1992	Decreto presidencial	<p>Modificación al artículo 1:</p> <p>Se instituye un organismo descentralizado con personalidad y patrimonio propios, que se denominará “Sistema de Transporte Colectivo” con domicilio en el Distrito Federal y cuyo objeto será la construcción, operación y explotación de un tren rápido con recorrido subterráneo y superficial, para el transporte colectivo de pasajeros en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, que comprende áreas conurbadas del Distrito Federal y del Estado de México. Tendrá también dicho organismo por objeto la operación y explotación del servicio público de transporte colectivo de personas mediante vehículos que circulen en la superficie y cuyo recorrido complemente el del tren subterráneo.</p>
26 de septiembre de 2002	Decreto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal	<p>Modificación al Artículo 1:</p> <p>Se instituye un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, que se denominará “Sistema de Transporte Colectivo”, con domicilio en el Distrito Federal y cuyo objeto será la construcción, mantenimiento, operación y explotación de un tren con recorrido subterráneo, superficial y elevado, para el transporte colectivo de pasajeros en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, áreas conurbadas de ésta y del Estado de México. Asimismo, dicho organismo tiene por objeto la adecuada explotación del servicio público de transporte colectivo de personas mediante vehículos que circulen en la superficie y cuyo recorrido complemente el del tren subterráneo.</p>
21 de febrero de 2007	Decreto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal	<p>Al artículo 1 modificado, se adiciona el siguiente párrafo:</p> <p>De igual manera, el referido organismo tendrá la atribución de prestar servicios de asesoría técnica a organismos nacionales e internacionales en el ámbito de su competencia.</p>

Fuente: Elaboración propia con información de Decreto por el que se crea el organismo público descentralizado “Sistema de Transporte Colectivo” de 1967 y sus modificaciones en 1968, 1984, 1992, 2002 y 2007.

Para el arranque de la administración 2018-2024, el objeto del Metro es:

La construcción, mantenimiento, operación y explotación de un tren con recorrido subterráneo, superficial y elevado, para el transporte colectivo de pasajeros en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, áreas conurbadas de ésta y del Estado de México. Así mismo, dicho organismo tiene por objeto la adecuada explotación del servicio público de transporte colectivo de personas mediante vehículos que circulen en la superficie y cuyo recorrido complemente el del tren subterráneo.

De igual manera, el referido organismo tendrá la atribución de prestar servicios de asesoría técnica a organismos nacionales e internacionales en el ámbito de su competencia.

Respecto al objeto primigenio, la sofisticación tiene implicaciones en los recursos y en las capacidades organizacionales para su consecución. La parte constante estriba en, “la construcción, mantenimiento, operación y explotación de un tren con recorrido subterráneo, superficial y elevado, para el transporte colectivo”, así como, “la adecuada explotación del servicio público de transporte colectivo de personas mediante vehículos que circulen en la superficie y cuyo recorrido complemente el del tren subterráneo”. No obstante, el cumplimiento de dicho objeto requeriría de la especialización de alguna parte de la organización (con los respectivos recursos) para atender la voluntad política formalmente plasmada.

Es observable que a más de 50 años de decretado el STC como organismo público, el objeto que da razón de ser a la organización no ha variado en esencia, la construcción, operación y explotación de un tren subterráneo continúa como principal tarea, no obstante, la dinámica organizacional si ha sufrido cambios, los cuales se abordarán a continuación.

5.1.1 Estructura directiva y organizacional

En el sentido de Culebro, la importancia del estudio de la estructura de una organización radica en que es, “la que señala cuáles son los espacios de negociación y provee a los actores de un marco explicativo dentro del cual definen su comportamiento, sus relaciones y roles” (2000: 173). La estructura organizacional, afirma el autor, se encuentra compuesta por atributos o partes, que

permiten identificar en principio dos conceptos fundamentales para toda organización: la división del trabajo²⁸ y la coordinación.²⁹

Uno de los cambios más sensibles que puede tener el organismo se encuentra en la parte estratégica de la organización, en particular el Consejo de Administración. Con el fin de analizar tal estructura, se realizó una revisión a las modificaciones que se presentaron en la conformación del Consejo de Administración y la estructura orgánica, tratando de indagar sobre las implicaciones que esos cambios tuvieron en la dinámica del STC.

El Consejo de Administración es el máximo órgano de gobierno y dirección³⁰ de una organización. Es un órgano colegiado, conformado por varios miembros, entre los cuales se asumen los cargos de presidente, secretario y consejeros con la finalidad de que sus decisiones se adopten, deseablemente, por consenso. De acuerdo con el Decreto de creación de 1967, se estableció que la dirección y administración del Sistema de Transporte Colectivo estaría a cargo de un Consejo de Administración integrado por:

- El Jefe del Departamento del Distrito Federal.
- Los secretarios de Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional, y Comunicaciones y Transportes.
- Tres representantes designados por el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Cada participante del Consejo tiene la denominación de consejero. Por cada consejero propietario se designaría un suplente; en caso de empate en votos para

²⁸ La división del trabajo tiene como objetivo producir más y mejor trabajo con el mismo esfuerzo, a través del desarrollo de nuevos órganos, los cuales serán capaces de realizar las funciones que en un principio eran realizadas por un solo órgano y con ello cada uno se orienta hacia la especialización en las funciones que desarrolla (Fayol, citado por Ramió, 1993: 90).

²⁹ Para Gulick es la coordinación “la importantísima tarea de interrelacionar las diversas partes del trabajo” (Gulick, citado por Ramió, 1993: 126)

³⁰ La dirección es considerada una de las principales funciones de la administración, relacionada con la acción o la orientación de la actividad de las personas en una organización. De acuerdo con Fayol “la función de la dirección halla solo su salida por medio de los miembros de la organización”. (Fayol, citado por Ramió, 1993: 87).

sus acuerdos o resoluciones, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, tendría voto de calidad (DDF, 1967: 23). Entre las funciones del Consejo de Administración destacan:

- El establecimiento de políticas generales y definición de prioridades.
- Aprobar los programas, presupuestos, préstamos y estados financieros.
- Aprobar la estructura básica de la organización.
- Proponer convenios de fusión.
- Autorizar la creación de comités y subcomités.
- Nombrar y remover a propuesta de la Dirección a los servidores públicos de la organización.
- Analizar y aprobar los informes de la Dirección General.
- Definir la política laboral.

La reforma constitucional que permitió el primer proceso electoral de un gobierno propio en el Distrito Federal en 1997, tiene repercusiones en la configuración tanto política, con la que se “materializaba el fenómeno de cohabitación política en la sede de los poderes federales” (Rojas, 2012: 77), como administrativa. Así, la toma de decisiones de carácter presidencialista y los procesos de implementación de las mismas por la organización y agentes privados, se modificó (Blancas, Hernández y Arellano, 2018a: 91), lo que supuso cambios en la conformación del Consejo de Administración del STC, respecto a la representación y participación, principalmente, del Gobierno Federal y local.

Cuadro 11: Integración del Consejo de Administración STC 2000-2018 (1 de 2)

Figura	2000	2000-2006	2006-2012	2012-2018
Presidente	Secretario de Transportes y Vialidad	Secretario de Transportes y Vialidad	Secretario de Transportes y Vialidad	Secretario de Movilidad
Secretario	Secretario y Prosecretario	Director General de Planificación de la Secretaría de Transporte y Vialidad	Secretario y Prosecretario	Secretario

Cuadro 12: Integración del Consejo de Administración STC 2000-2018 (2 de 2)

Figura	2000	2000-2006	2006-2012	2012-2018
Representación del Gobierno Federal	Representante de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes Representante BANOBRAS	Subsecretario de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes Representante BANOBRAS	Subsecretario de Transporte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes Director de Promoción y Proyectos de BANOBRAS	Director General de Transporte Ferroviario y Multimodal de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y Director General Adjunto de Financiamiento y Asistencia Técnica a Gobiernos BANOBRAS
Gobierno del Distrito Federal	Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Secretario de Finanzas, Secretario de Obras Oficial Mayor Representante de STE.	Secretario de Gobierno, Secretario de Finanzas, Secretario de Obras y Servicios Oficial Mayor: Director General de RTP, Director General de STE	Secretario de Gobierno, Secretario de Finanzas, Secretario de Obras y Servicios, Oficial Mayor: Director General de RTP, Director General de STE	Secretario de Gobierno, Secretario de Finanzas, Secretario de Obras y Servicios Oficial Mayor: Gerente General de M1, Director General de STE
Gobierno del Estado de México	Representante del Gobierno del Estado de México	Secretario de Comunicaciones, Secretario de Transportes	Secretario de Comunicaciones y Secretario de Transportes	Secretario de Infraestructura y Secretario de Movilidad
Otros	Comisarios	Comisarios	Comisarios	Comisarios y Contralores ciudadanos

Fuente: Elaboración propia con información del STC (2004; 2007).

La intención de avanzar en la construcción de un gobierno propio para la capital, con miras a obtener todas las atribuciones que un gobierno estatal posee, tendría eco en las organizaciones gubernamentales. Jurídicamente, se contempló en el

artículo Décimo transitorio de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal de 1994, que las entidades paraestatales agrupadas en el sector del Departamento del Distrito Federal, pasarían a formar parte de la Administración Pública Paraestatal, siendo éste el caso del STC.

La presencia del Gobierno Federal en el Consejo de Administración del STC se diluyó. Pero, “en el organismo continúa existiendo una relación formal en el Consejo de Administración a través de un representante del Gobierno Federal, sin que quede claramente definido el porqué de su carácter como consejero, dada que la aportación de recursos se interrumpió desde 1997” (González, 2004: 277).

La representación del Gobierno Federal quedó en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. El nivel de los funcionarios representantes, entre el año 2000 y el 2018, pasó de ser el Secretario de Comunicaciones y Transportes Federal a un Subsecretario y después a un Director General. Es decir, de una representación de primer nivel se llegó a otra de mediana jerarquía. En la práctica, los participantes en las sesiones eran suplentes.

La presidencia del Consejo de Administración del STC dejó de ser asumida por el titular de la administración pública local, que recaía en la figura del Jefe del Departamento del Distrito Federal,³¹ y fue ocupada por el titular de la Secretaría de Transportes y Vialidad. Asimismo, se integró el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en carácter de consejero, además de una serie de representantes tanto del gobierno central como de organismos gubernamentales locales en materia de transporte público.

Con la elección del año 2000,³² la estructura institucional de la administración pública local continuó su desarrollo, en gran medida favorecida por la llegada de un gobierno que emergió del mismo partido político. En ese mismo proceso electoral,

³¹ Tradicionalmente, el representante del ejecutivo federal que está a cargo del Departamento del Distrito Federal es quien aprobaba la ampliación de la infraestructura (Blancas, Hernández, Arellano, 2018: 91).

³² El proceso electoral que en 1997 se realizó para la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, contempló un periodo de tres años, para que la elección fuera concurrente con las elecciones federales. Hasta el año 2000 se celebraron elecciones locales para elegir un gobierno por un periodo de seis años.

a nivel nacional tiene lugar un proceso de alternancia política, que termina con la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional y el ascenso de un presidente proveniente del Partido Acción Nacional. En el Consejo de Administración, la representación del Gobierno Federal se concretó en la presencia de un subsecretario de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. En contraste, aumentó el número de funcionarios del gobierno local, tras la integración de la representación del organismo Red de Transporte de Pasajeros.

Durante la administración de 2000 a 2006, no se contemplaron proyectos de ampliación en la red del STC. Las decisiones y acuerdos se abocaron a la reconfiguración de la dinámica interna y las acciones se circunscribieron a la prestación del servicio de transporte. Para el periodo 2006-2012, el Consejo de Administración se conformó de manera similar al anterior. En esta gestión, las decisiones y acuerdos del Consejo se relacionaron con la construcción de la línea 12. Esta nueva línea tiene por contexto el interés de ICA (ya como empresa con capital y presencia internacional) por la obra pública; un Plan Maestro del Metro formal, pero sin ejecución; la autoridad responsable es el Gobierno del Distrito Federal y la intervención personal del Presidente se repliega (Blancas, Hernández y Arellano, 2018a: 92).

Tal situación se anticipaba como un *desastre organizacional* (Blancas, Hernández y Arellano, 2018) en el STC, debido a la conjunción de un contexto complejo y una dinámica organizacional en la que se disputaron intereses personales y grupales a la par de pequeños ajustes que intentaron dar respuesta a las situaciones conflictivas que se configuraron y repercutieron en la operación del servicio, en la administración 2012-2018.

El periodo 2012-2018 fue determinado por dos eventos. El primero los problemas que se presentaron después de la inauguración de la línea 12, mismos que llevaron a la suspensión del servicio parcial de dicha línea;³³ el segundo, el aumento a la

³³ Para mayor detalle consultar el texto de Pardo y Vázquez ¿Un evento complejo? La historia de la puesta en marcha de la línea 12 del Sistema de Transporte Colectivo Metro en la Ciudad de México, escrito por María del Carmen Pardo López y Marcela I. Vázquez, Volumen temático 2018, Gestión y Política Pública, CIDE.

tarifa en diciembre de 2013. La conformación del Consejo de Administración en este sexenio no presentó modificaciones sustanciales respecto al de la administración anterior.

Por su parte, la Dirección del STC, de acuerdo con el artículo 20 del Estatuto Orgánico del STC, es la representación legal de la organización que recae en el titular de la Dirección General, mismo al que se le otorga expresamente una serie de funciones en la materia. Es la Dirección General la instancia que tiene a su cargo la conducción, organización, control y evaluación del Organismo, facultada y obligada, entre otros aspectos, a:

- Ejecutar los acuerdos y resoluciones del Consejo de Administración.
- Formular los programas y el presupuesto de la organización.
- Establecer procedimientos y métodos de trabajo.
- Establecer sistemas de control.
- Establecer los sistemas para la administración del personal.
- Presentar periódicamente ante el Consejo de Administración un informe de desempeño.
- Suscribir las Condiciones Generales de Trabajo y el nombramiento de los servidores públicos que de ella dependan.
- Asistir a las sesiones del Consejo de Administración.
- Proponer al Consejo las estrategias para la operación, los proyectos de reforma al Estatuto Orgánico.
- Expedir los manuales administrativos correspondientes (STC, 2018: 31-32).

El nombramiento de la Dirección General recayó originalmente en el Consejo de Administración. Posteriormente, tras la publicación del Estatuto Orgánico en 1998 se precisó que el Consejo designaría, “al Director General del Organismo a indicación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a través del coordinador del sector” (Estatuto Orgánico del STC, 1998: 5). En la práctica, el nombramiento es de

confianza política para quien gobierna la Ciudad, por lo cual se privilegia la idea de equipo sobre la cuestión técnica.

Esa misma circunstancia hace que el nombramiento del Director General sea endeble o sacrificable de acuerdo a las necesidades políticas. Durante la administración de Andrés Manuel López Obrador (2000-2005) y la de Miguel Ángel Mancera (2012-2018), en gran medida como resultado de ambientes internos y externos turbulentos, se hicieron relevos en la Dirección General del Organismo.

Cuadro 13: Directores del STC 1997-2018

Período	Director	Formación	Experiencia Relevante	Jefe de Gobierno
1997-1999	Pedro Luis Benítez Esparza	Ingeniero Civil, UNAM	ICA	Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano Rosario Robles Berlanga
1999-2000	Raúl González Apaolaza	Ingeniero Electricista, IPN	Sector Público, Academia	
2000-2004	Javier González Garza	Matemático, IPN	Política	Andrés Manuel López Obrador Alejandro Encinas Rodríguez
2004-2006 2018-2021	Florencia Serranía Soto	Ingeniera Mecánica, UNAM	Sector Público, Urban Travel Logistics	
2006-2012	Francisco Javier Bojórquez Hernández	Ingeniero Industrial, IPN	Academia	Marcelo Ebrard Casaubon
2012-2015	Joel Ortega Cuevas	Ingeniero Eléctrico, IPN	Política, Sector Público	Miguel Ángel Mancera Espinosa José Ramón Amieva Gálvez
2015-2018	Jorge Gaviño Ambriz	Licenciado en Derecho, UNAM	Política	
2018-2018	Jorge Jiménez Alcaraz	Ingeniero Civil, IPN	Sector Público	

Fuente: Elaboración propia con información del SCT.

Del cuadro destaca que en veinte años la empresa haya tenido ocho Directores Generales, la mayoría con formación en ingeniería, egresados de instituciones de educación superior pública. Los perfiles varían en sus trayectorias, la vida académica, el sector público, la política y la vinculación a empresas relacionadas con el transporte. En estos años la empresa no ha sido manejada por administradores públicos o de empresas.

Durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, la gestión del Metro se caracterizó por los reiterados “conflictos entre el actor sindical y la nueva administración” (González, 2004: 265). En ese contexto, en enero de 2002, después de cuatro años de no presentar un aumento en la tarifa, el Jefe de Gobierno anunció que el costo del pasaje del Metro pasaría de 1.50 a 2.00 pesos.

La administración de Javier González Garza fue escenario de varios desencuentros entre la autoridad y los trabajadores, así como de un importante paro laboral en 2002. Acusaciones mutuas y constantes amagos de interrupción en el servicio abonaron a que en 2004 se suscitara el relevo en la Dirección General³⁴ y con ello el arribo de Florencia Serranía Soto, con quien la relación entre empresa y trabajadores no mejoró, culminando dicha administración a la par de la gestión del Jefe de Gobierno, Alejandro Encinas, en 2006.

El cambio en la jefatura de gobierno trajo a la Dirección General a Francisco Bojórquez Hernández, cuya gestión estuvo inmersa en el proceso de planeación y construcción de la línea 12, obra pública emblemática del gobierno de Marcelo Ebrard Casaubon. Francisco Bojórquez fungió como uno de los principales funcionarios del Gobierno del Distrito Federal a cargo de la construcción de la línea 12, concluyó sus funciones al finalizar el gobierno de Ebrard. Meses después, fue

³⁴ “El jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, rechazó que la decisión de separar a Javier González Garza de la dirección del Metro obedeciera a diferencias de opinión sobre el mantenimiento y la operación del sistema o a presiones de Fernando Espino, dirigente del Sindicato Nacional de trabajadores del organismo. Admitió, sin embargo, que la nueva directora, Florencia Serranía, tiene la encomienda específica de reforzar los trabajos de mantenimiento y seguridad en el sistema”. Bolaños, Gómez y Servín (2004).

señalado como uno de los responsables de las fallas presentadas en la línea 12. Fallas que llevaron a la suspensión temporal del servicio en marzo de 2014. Esta situación desencadenó una investigación sobre las irregularidades en la construcción y mantenimiento de la línea, que llevó a la inhabilitación de 33 funcionarios y exfuncionarios del STC, entre ellos Bojórquez, en 2015 (Domínguez 2015).

Durante la gestión de Miguel Ángel Mancera, la primera Dirección del STC fue encabezada por Joel Ortega Cuevas, quien durante el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas se desempeñó como Secretario de Transportes y Vialidad. La experiencia de Joel Ortega en el sector del transporte público fue un elemento que abonó a la administración del STC, y que en 2013 hizo posible el aumento de la tarifa de 3.00 a 5.00 pesos (Pazos, 2013). La propuesta de incremento en la tarifa del servicio fue acompañada por once compromisos de mejora de calidad en el servicio, misma que fue sometida a consulta ciudadana y aprobada en diciembre de 2013 (Redacción de Sin Embargo, 2013).

El panorama del servicio cambió a raíz de las fallas que desde finales del mismo año comenzaron a ser evidentes en la recién inaugurada línea 12 (Pardo y Vázquez, 2018: 28). El proceso de investigación, si bien se centró en la gestión anterior, también alcanzó a la Dirección General encabezada por Joel Ortega, acusándola de negligencia en el mantenimiento de la línea (Ramírez, 2014).

Aunado a lo anterior, la gestión de Joel Ortega también fue acusada de falta de resultados, tras el aumento de la tarifa en diciembre de 2013 (Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, 2013). Reiteradas fueron las fallas que se presentaron en el STC, así como diversos incidentes, siendo el más grave el choque de trenes que se presentó en la estación Oceanía en mayo de 2015 (Redacción de Animal Político, 2015). La salida de Joel Ortega de la Dirección General se hizo efectiva solo un par

de meses después del incidente y dio paso a que en julio de 2015 Jorge Gaviño Ambriz³⁵ fuera nombrado como nuevo Director General del STC (Ureste, 2015).

A la llegada de Jorge Gaviño a la Dirección General, se comprometió a presentar un diagnóstico de la situación del STC (Redacción de Sin Embargo, 2015) y a trabajar en puntos críticos como obra civil, material rodante e instalaciones fijas, mismo que fue presentado en agosto de 2015.³⁶

La administración de Gaviño se enfocó, en la elaboración de diagnósticos y planes de trabajo con la intención de “poner a punto al sistema de movilidad más importante de la Ciudad de México” (Redacción de Sin Embargo, 2015), no obstante, los incidentes en el servicio no lograron abatirse y, a la par de ello, el comercio informal al interior de los vagones del STC, así como los actos delictivos incrementaron.

Jorge Gaviño insistió en la necesidad de proyectar un plan a largo plazo para el STC, así como de una inversión mayor de recursos para atender los rezagos que se presentaban, trabajo que se concentró en la actualización del Plan Maestro del STC, mismo que se presentó tiempo después de su renuncia en marzo de 2018 (Redacción de El Economista, 2018).

A la salida de Gaviño, fue nombrado Jorge Jiménez Alcaraz, primero como encargado de despacho y después como Director General, para un periodo de nueve meses, quien se había desempeñado como Subdirector General de Mantenimiento con el titular saliente. Jiménez Alcaraz se mantuvo en la Dirección General hasta diciembre de 2018, momento en el que regresó, a la Dirección General, Florencia Serranía Soto, con Claudia Sheinbaum como Jefa de Gobierno de la Ciudad de México.

Respecto a la ejecución de los acuerdos y resoluciones del Consejo de Administración, la Dirección General se auxilia de una estructura orgánica

³⁵ Durante el proceso de investigación que en la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal se inició referente a las fallas presentadas en línea 12, fue precisamente Jorge Gaviño quien fungió como presidente de la *Comisión Especial Investigadora* (Pardo y Vázquez, 2018: 30).

³⁶STC (2015) “Entrega Jorge Gaviño Ambriz diagnóstico del Sistema de Transporte Colectivo” STC, 11 de agosto. Disponible: <https://www.metro.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/entrega-jorge-gavino-ambriz-diagnostico-del-sistema-de-transporte-colectivo> (Consultado 01-03-2020)

conformada por unidades administrativas, la cual es previamente aprobada por el mismo Consejo y estipulada en el Estatuto Orgánico del STC. Desde su creación, y acorde a una estructura de empresa, la organización formal del STC, tiene los siguientes niveles jerárquicos:

- Dirección General.
- Subdirección General.
- Dirección.
- Gerencia.
- Subgerencia.
- Coordinación.
- Jefatura de Unidad Departamental.
- Personal operativo.

Tienen carácter de unidad administrativa responsable (es decir, la unidad a la cual se designa un presupuesto), los niveles que van de Dirección General a Gerencia, y a quienes ocupan estas posiciones se les identifica como mandos superiores. Los puestos en estos rangos jerárquicos constituyen la estructura básica de la organización.

La estructura orgánica (los puestos que albergan las posiciones de mando), durante el periodo de estudio, fue modificada en varias ocasiones tal como se puede apreciar en el cuadro siguiente. Las modificaciones señaladas, se realizaron previo acuerdo del Consejo de Administración. Éstas muestran los cambios que se efectuaron esencialmente en la estructura básica del organismo, siendo las principales las que tuvieron lugar en la administración de López Obrador y Marcelo Ebrard, efectivas a partir de su publicación en los años de 2004 y 2007.

Cuadro 14: Unidades Administrativas según Estatuto Orgánico del STC (1 de 2)

Unidad Administrativa	2004	2005	2007	2015	2018
Dirección General	✓	✓	✓	✓	✓
Gerencia de Análisis y Seguimiento Interinstitucional	✓	✓			

Contraloría Interna.	✓	✓	✓	✓	
Órgano Interno de Control					✓
Gerencia del Instituto de Capacitación y Desarrollo			✓	✓	✓
Dirección de Medios			✓	✓	✓
Gerencia de Atención al Usuario	✓	✓	✓	✓	✓
Subdirección General Jurídica y de Seguridad Institucional	✓				
Gerencia de Seguridad Institucional	✓	✓	✓	✓	✓
Gerencia Jurídica	✓	✓	✓	✓	✓

Cuadro 15: Unidades Administrativas según Estatuto Orgánico del STC (2 de 2)

Unidad Administrativa	2004	2005	2007	2015	2018
Subdirección General Técnica	✓				
Subdirección General de Operaciones e Infraestructura		✓			
Subdirección General de Operación			✓	✓	✓
Dirección de Transportación	✓	✓	✓	✓	✓
Gerencia de Líneas 1, 3 y 4	✓	✓	✓	✓	
Gerencia de Líneas 1, 3, 4 y 12					✓
Gerencia de Líneas 7, 8, 9 y "A"	✓	✓	✓	✓	✓
Gerencia de Líneas 2, 5, 6 y "B"	✓	✓	✓	✓	✓
<i>Dirección de Mantenimiento de Material Rodante</i>	✓	✓	*	*	*
<i>Dirección de Ingeniería y Desarrollo Tecnológico</i>	✓	✓	✓	✓	✓
Gerencia de Ingeniería y Nuevos Proyectos	✓	✓	✓	✓	✓
Gerencia de Sistemas e Investigación de Incidentes			✓	✓	✓
Subdirección General de Obras y Mantenimiento	✓				
Subdirección General Mantenimiento			✓	✓	✓
Gerencia de Instalaciones Fijas	✓	✓	✓	✓	✓
Gerencia de Obras y Mantenimiento		✓	✓	✓	✓
<i>Dirección de Mantenimiento de Material Rodante</i>			✓*	✓*	✓*
Gerencia de Ingeniería			✓	✓	✓
Subdirección General de Administración y Finanzas	✓	✓	✓	✓	✓
<i>Dirección de Administración</i>	✓	✓			
<i>Dirección de Administración de Personal</i>			✓	✓	✓
Gerencia de Salud y Bienestar Social	✓	✓	✓	✓	✓
Gerencia de Recursos Humanos	✓	✓	✓	✓	✓
Dirección de Recursos Materiales			✓	✓	✓
Gerencia de Almacenes y Suministros.	✓	✓	✓	✓	✓
Gerencia de Adquisiciones y Contratación de Servicios	✓	✓	✓	✓	✓
<i>Dirección de Finanzas</i>	✓	✓	✓	✓	✓
Gerencia de Presupuesto	✓	✓	✓	✓	✓
Gerencia de Recursos Financieros	✓	✓	✓	✓	✓
Gerencia de Contabilidad	✓	✓	✓	✓	✓

*Readscripción de Subdirección General.

Fuente: Elaboración propia con información de Estatuto Orgánico del Sistema de Transporte Colectivo (2004, 2005, 2007, 2015 y 2018).

De 1998³⁷ a 2004, el STC pasó de estar conformado por una Dirección General y dos Subdirecciones Generales a una Dirección General y cuatro Subdirecciones Generales, elevando la actividad jurídica y de seguridad a nivel de Subdirección General, además de las de operación y mantenimiento.

No obstante, el cambio más significativo se produjo de forma externa a la Empresa, a raíz de las modificaciones al Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal el 26 de septiembre de 2002.³⁸ En la Secretaría de Obras y Servicios Públicos existía una Dirección General especializada en la construcción de obras para el STC, las modificaciones llevaron a la desaparición de tal área y la reasignación de la función en el mismo STC.

La organización se enfrentó a la internalización de funciones, que si bien estuvieron contempladas desde su origen para ser ejercidas por ella, en la práctica fueron otras instancias las que las ejecutaron.³⁹ Para 2005, el número de Subdirecciones Generales se reduce a tres, integrando la operación, el mantenimiento y la infraestructura en una misma Subdirección General, con el propósito de que sea dicha subdirección la que formal y funcionalmente ejecute la tarea de construir y ampliar líneas de Metro. Cuestión que desde 1978 no ocurría tras la creación de la

³⁷ De acuerdo con el Estatuto Orgánico de 1998 la estructura del Sistema de Transporte Colectivo se conformaba de la siguiente manera: una Dirección General y tres Gerencias (Jurídica, Vigilancia, Comunicación Social y Relaciones Públicas: una Contraloría Interna: y dos Subdirecciones Generales (Técnica y de Administración y Finanzas). La Técnica se integraba por: Dirección de Operación, Gerencia de Planeación, Gerencia de Líneas 1,3 y 4, Gerencia de Líneas 7, 8, 9 y A, Gerencia de Líneas 2,5 y 6, Gerencia de Mantenimiento de Material Rodante, Gerencia de Ingeniería y Desarrollo y Gerencia de Instalaciones Fijas: y la Administración y Finanzas integrada por: Dirección de Administración, Gerencia de Recursos Humanos, Gerencia de Recursos Materiales, Gerencia de Recursos Financieros, Dirección de Programación y Presupuesto, Gerencia de Presupuesto, Gerencia de Organización y Sistemas, Gerencia de Contabilidad y Comisión Interna de Administración y Programación

³⁸ “Los asuntos en trámite relativos a la construcción de vialidades y obras inducidas y complementarias del Sistema de Transporte Colectivo, que se encontraban a cargo de la Dirección General de Construcción de Obras del Sistema de Transporte Colectivo de la Secretaría de Obras y Servicios, se transferirán a la Dirección General de Obras Públicas de la misma Dependencia”. (Gaceta oficial del DF, 2002: 11)

³⁹ De acuerdo con González el cambio significativo que “en la disputa por el poder representó el ajuste de grupos que configuraban el entorno de relaciones intergubernamentales y que durante mucho tiempo se constituyó en fuente de tensión entre la organización” y la Dirección General de Construcción de obras para el Sistema de Transporte Colectivo (González, 2004: 280)

COVITUR, tal como se ha descrito, y, posteriormente, de la Dirección General de Construcción de Obras para el Sistema de Transporte Colectivo.

Tras el cambio en la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, en 2007 se proyectó la construcción de una nueva línea de Metro, lo que implicó modificar el Estatuto Orgánico, con la finalidad de adecuar la organización. El STC quedó de nueva cuenta sin ejercer la función de construcción,⁴⁰ para exclusivamente hacerse cargo de la operación del servicio a través de dos Subdirecciones Generales (Mantenimiento y Operación), además de la Subdirección General de Administración y Finanzas para la atención de todos los procesos adjetivos.

Después de los cambios de 2007, la estructura orgánica del STC no mostró modificaciones significativas, tal como se puede apreciar en las reformas al Estatuto Orgánico de 2015 y 2018. El cambio efectuado en 2018 fue referente a la denominación de la contraloría interna. Los cambios que se realizaron en la estructura básica permiten identificar las prioridades que la organización otorgó para alguna actividad en particular, en momentos específicos.

La estructura orgánica es la posición en la división del trabajo, dotada de atribuciones y responsabilidades en la toma de decisiones y línea de mando que otorga a la organización un sentido de unidad, estableciendo relaciones jerárquico-funcionales y procesos de interacción y coordinación (Sánchez Ildelfonso, 2019). La importancia de la estructura radica en que, es a través de ésta que se hace visible no solo el organigrama sino también los puestos y sus funciones, los cuales sustentan la operación de los procesos, que en el caso particular del STC se dividen en procesos sustantivos, de apoyo o adjetivos y estratégicos.

Los procesos sustantivos son aquellos en los cuales reside la esencia de la organización, es decir los procesos inherentes a la actividad para la cual se creó la organización; mientras que, los procesos de apoyo, o también denominados

⁴⁰ La función de construcción fue transferida nuevamente a la Secretaría de Obras y Servicios, particularmente a la Dirección General de Obras para el Transporte, que después se convertiría en Dirección General del Proyecto Metro y en 2009 sería la base para el organismo denominado "Proyecto Metro del Distrito Federal".

adjetivos, son los que contribuyen al logro del objetivo de la organización a través de recursos, información y asesoría. Por su parte, los procesos estratégicos son los que se llevan a cabo en la cúspide de la organización y se enfocan en trazar las líneas de acción que la organización debe seguir para el cumplimiento de su objetivo a través del establecimiento de metas y acciones concretas a efectuar por los diferentes miembros de la organización.

Los procesos de la organización se reflejan en la estructura orgánica a través de puestos,⁴¹ los cuales conforman una plantilla de personal. La plantilla de personal se refiere a la estructura o “modelo ideal” que sirve como base para organizar el trabajo que corresponde a una determinada unidad administrativa, también denominada unidad responsable (Sánchez Ildelfonso, 2019).

Cuadro 16: Relación estructura orgánica-procesos

Estructura /puesto	Procesos	
Dirección General del Sistema de Transporte Colectivo	Estratégicos	Estrategias de Transporte Público Masivo de Pasajeros
Subdirección General de Operación Subdirección General de Mantenimiento	Sustantivos	Mantenimiento a la Infraestructura Operación de la Red de Servicio
Contraloría Interna o equivalente Subdirección General de Administración y Finanzas	Apoyo (adjetivos)	Administración de Recursos Fortalecimiento de la Igualdad de Género Transparencia y Acceso a la Información Pública Seguridad Integral Gestión Jurídica Comunicación Social Atención Ciudadana Desarrollo Organizacional

⁴¹ Para Chiavenato, el puesto se refiere al conjunto de actividades que una persona desarrolla ocupando una posición formal en el organigrama de la organización, por tanto, constituye una unidad al interior de la organización y es a través de la posición de éste en el organigrama que se identifica el nivel jerárquico y de subordinación (Chiavenato, 2006: 203).

Fuente: Elaboración propia con base en Manual Administrativo del Sistema de Transporte Colectivo 2018.

La organización y división del trabajo se realiza a partir de la identificación de un conjunto de funciones necesarias para cumplir con las facultades y obligaciones de los titulares de las unidades administrativas. Dichas funciones son inherentes a un determinado tipo de puesto el cual puede ser de mando u operativo. Los puestos de mando pueden ser de confianza o eventuales, mientras que los puestos operativos pueden ser de confianza o de base. La plantilla de personal del STC se integra por puestos de base, confianza, eventuales y de mando, los cuales se presentan en la tabla siguiente.

Tabla 5: Tipo de personal STC 2007-2018

Año	Base	Confianza	Eventual	Mandos Medios y Superiores	Total
2007	79%	19%	1%	1%	100%
2008	79%	19%	1%	1%	100%
2009	79%	19%	1%	1%	100%
2010	81%	17%	1%	1%	100%
2011	80%	17%	2%	1%	100%
2012	80%	17%	1%	1%	100%
2013	80%	18%	1%	1%	100%
2014	88%	9%	1%	1%	100%
2015	89%	9%	1%	1%	100%
2016	88%	9%	1%	1%	100%
2017	88%	9%	1%	1%	100%
2018	90%	8%	1%	1%	100%

Fuente: Elaboración propia con información de solicitud de Acceso a la Información Pública, 0325000013020.

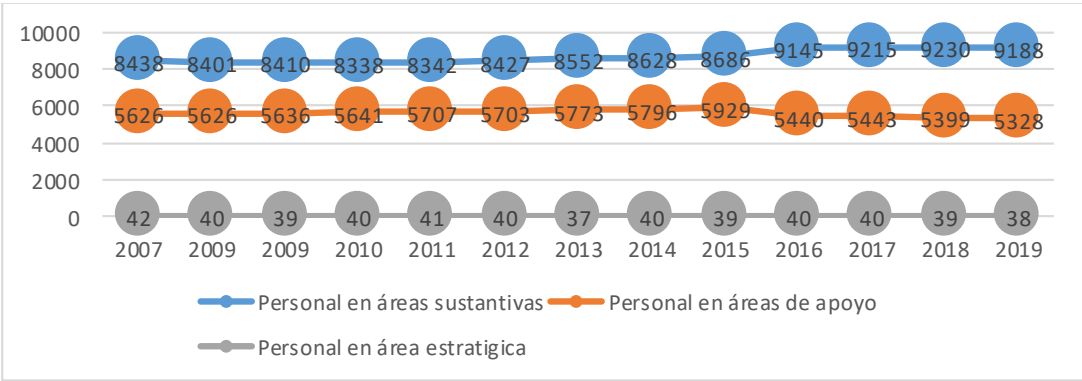
Los datos que se presentan en la tabla, si bien no corresponde por completo al periodo de tiempo estudiado,⁴² permiten conocer la conformación de la plantilla de personal y con ellos los cambios que durante 12 años ocurrieron respecto al total de personal ocupado para cada uno de estos puestos.

La tabla muestra que la mayor parte del personal que anualmente labora en la organización es de base. De ahí la relevancia y el ámbito de influencia de la figura sindical en la organización, situación que se abordará con mayor profundidad en páginas siguientes.

Es significativo como los puestos de base incrementaron, paulatinamente su presencia en la organización, para pasar del 79% (2007) a ocupar, en 2018, el 90% de los puestos de trabajo. Dicho incremento mostró un aumento significativo en los años 2013 y 2014. La explicación es un laudo laboral ganado por la organización sindical que implica, principalmente, el cambio de situación laboral de confianza a base de la función de vigilancia (Gerencia de Seguridad Institucional, 2018: 21).

Respecto al personal de mando, el cual es el encargado de los procesos estratégicos, así como de las funciones de dirección y supervisión, solo representan el 1% de la estructura de la organización. Las variaciones en el total de personal por área de proceso (sustantivo, de apoyo y estratégico), se muestran a continuación:

Gráfico 10: Personal por área de proceso



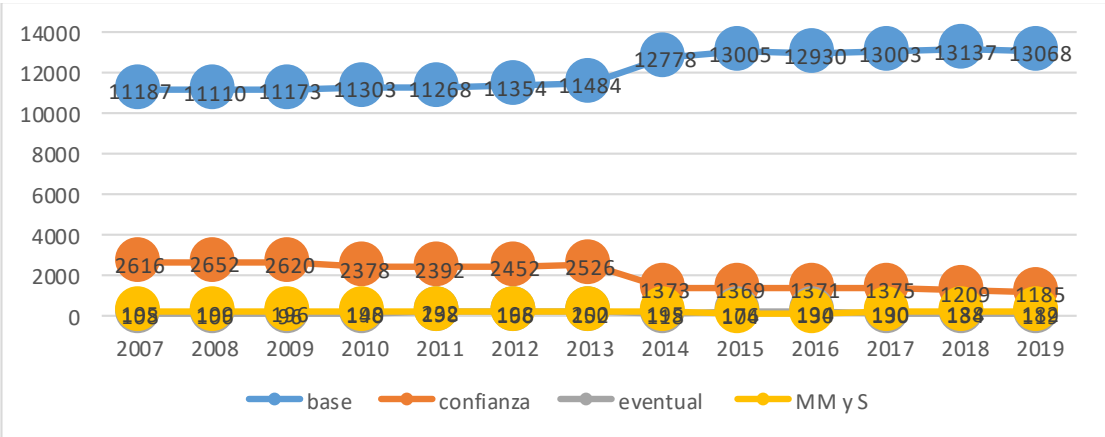
Fuente: Elaboración propia con información de solicitud de Acceso a la Información Pública, 0325000013020.

⁴² La solicitud de información pública se realizó para el periodo de estudio 2000-2019, sin embargo, el sujeto obligado argumentó inexistencia de información anterior a 2007.

Referente al personal asignado a los procesos sustantivos de la organización, en el grafico anterior se puede observar que de 2013 a 2018 se presentó un incremento de más de 600 puestos, lo que permitiría suponer que aumentó el personal para realizar trabajos relacionados con el mantenimiento a la Infraestructura y la operación de la Red de Servicio. La realidad es que el incremento fue por el laudo expuesto con anterioridad, esto significa que las personas que ocupan las plazas eran trabajadores dedicados a la función de seguridad institucional, por lo tanto, carecerían de la formación técnica adecuada para efectivamente operar las actividades sustantivas de la empresa. Por su parte, el personal de áreas de apoyo disminuyó en aproximadamente más de medio millar de puestos de 2015 a 2018.

El comportamiento de los cambios en el personal responsable de procesos sustantivos y de apoyo que se efectuó a partir de 2013, mostraría el interés de la organización por fortalecer áreas sustantivas, aun cuando sólo sea en volumen de mano de obra. Los datos disponibles corroboran el aumento que, particularmente a partir de 2013, se presentó en el personal destinado a la ejecución de procesos sustantivos. También muestran que el incremento de personal es casi exclusivamente en personal de base (gráfico 11).

Gráfico 11: Plantilla de personal STC (2007-2019)



Fuente: Elaboración propia con información de solicitud de Acceso a la Información Pública, 0325000013020.

Ello significa que, de 2007 a 2019, el total de puestos ocupados por personal de base incrementó en 1,881 puestos, lo que para 2019 representó el 12% del total de la plantilla de personal del organismo.

5.1.2 Relaciones laborales

Existen autores que señalan que las condiciones laborales del personal de base históricamente han sido superiores a las condiciones medias nacionales en distintos renglones de lo establecido en la legislación laboral burocrática (Navarro y González, 1989: 65). Desde el punto de vista salarial, el sueldo (que se paga catorcenalmente) no es muy diferente a los tabuladores para los trabajadores de las dependencias del Gobierno de la Ciudad (que cobran quincenalmente). La diferencia sustantiva se encuentra en el ámbito de las prestaciones.

Son prestaciones distintivas (que involucran la participación de la empresa y la principal organización sindical) un deportivo, un balneario, servicio médico y farmacéutico, organización de eventos, vestuario y equipo, además de un esquema de días de vacaciones sujetas a la antigüedad del trabajador.

A partir del Decreto de creación de 1967, se estableció que las relaciones de trabajo entre el Sistema de Transporte Colectivo y sus trabajadores y empleados se regirían por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Lo anterior permitió que, en julio de 1970, a partir de los trabajos del Congreso Constituyente del Sindicato de Trabajadores del Sistema de Transporte Colectivo, éste quedará constituido formalmente con una base de 1,800 trabajadores (Busto, 2007: 48). “El Congreso Constitutivo fue presidido por Alfonso Corona del Rosal, Presidente del Consejo de Administración del STC-Metro y regente de DDF; Miguel Aceves Alcocer, Secretario General de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado; Leopoldo González, Director General del STC-Metro; y, por el primer Secretario General del Sindicato, Juan Manuel Pérez González, sobrino del Director de la Empresa” (Navarro y González, 1989: 74).

La relación entre la empresa y la dirigencia sindical durante los primeros meses no mostró fricciones trascendentales. Pese a ello, un importante número de

seccionales sindicales cuestionó el Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo de septiembre de 1973 pactadas entre la empresa y el Comité Ejecutivo General, mismo que al año siguiente fue desconocido en un congreso extraordinario con la finalidad de trabajar en la elaboración de un nuevo Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo, que al no ser aceptadas desencadenó en un periodo de movilización de las bases sindicales (Navarro y González, 1989: 74).

En febrero de 1975 se firmó el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo con la intervención presidencial a favor del gremio sindical, el cual es revisado anualmente con la intención de incorporar o fortalecer prestaciones a los trabajadores.⁴³ Desde entonces, la vida sindical se ha caracterizado por la lucha constante entre trabajadores y empresa con la intención de mantener el control de la representación laboral. El surgimiento de diversas fuerzas internas, así como las reformas laborales del siglo XXI que posibilitaron la existencia de más de un Sindicato por institución, ha propiciado que actualmente en el STC otras organizaciones sindicales cuenten con presencia.⁴⁴

En la práctica, continúa siendo el Sindicato de Trabajadores del Sistema de Transporte Colectivo, actualmente el Sindicato Nacional de Trabajadores del Sistema de Transporte Colectivo es la organización con la toma de nota lo cual le permite encabezar las negociaciones de las Condiciones Generales de Trabajo.

El Sindicato Nacional de Trabajadores del Sistema de Transporte Colectivo aglutina alrededor de 12,400 trabajadores, de la cual la tercera parte es de sexo femenino, con una escolaridad promedio de bachillerato y una tercera parte de agremiados con estudios de nivel técnico o superior. El sindicato se integra por: un Congreso

⁴³ Por ejemplo, durante la revisión salarial y de las condiciones de trabajo de 2019 el Sindicato anunció: incremento directo al salario del 4.3 %, con vigencia del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve: ayuda de renta de 1,292.90 (Mil doscientos noventa y dos pesos 90/100, M. N.): Vales de Despensa se pagarán ahora con un total de \$ 1,120.91 (Mil ciento veinte pesos, 91/100 M.N.): Estímulo de \$ 475.37 (Cuatrocientos setenta y cinco pesos, 37/100 M.N.): Estímulo por el Día de las Madres de \$3,501.82 (Tres mil quinientos un pesos, 82/100 M.N.) y el Bono por el Día del Trabajador del Metro de \$4,560.41 (Cuatro mil quinientos sesenta pesos, 41/100 M.N.) (Trinchera, 2019: 3)

⁴⁴ Asociación Sindical de Trabajadores del Metro, Sindicato Único de Trabajadores Democráticos del Sistema Colectivo y Sindicato Democrático Independiente de Trabajadores del Sistema Colectivo

Nacional de Delegados, un Consejo Nacional de Delegados, un Comité Ejecutivo Nacional, un Comité Nacional de Vigilancia, una Comisión Autónoma de Honor y Justicia, y las secciones sindicales.

Los Secretarios Generales del SNTSTC han sido: Fernando Espino Arévalo, Mario Ramírez Vistraín, Héctor Manuel Zavala Bucio, Everardo Bustos López, José de Jesús Pereznegrón Pereznegrón y Horacio Pereznegrón Pereznegrón. Actualmente, Fernando Espino Arévalo es Secretario General del SNTSTC, quien ha sido una figura relevante desde los años 70 no solo en el organismo, sino también en el ámbito político. Se considera el verdadero líder, aún en los periodos en que no ha detentado formalmente la dirigencia. Fernando Espino es Ingeniero Electricista por el IPN, ha sido presidente de Asociaciones Civiles (Mexicanos Residentes en el Distrito Federal y Profesionales y Técnicos del Servicio de Transporte APROTEC); Diputado Federal (Legislaturas LV, LIX y LXI); y Diputado de la Asamblea Legislativa (Legislaturas Segunda, Cuarta y Sexta).

La figura del Secretario General ha propiciado que las reglas informales tengan un peso significativo en la organización para la toma de decisiones técnicas, políticas y financieras, como en otros casos del transporte (Alianza de Camioneros, Ruta-100 y Metrobús), la transformación del líder sindical va de un carácter social a un empresarial.⁴⁵

La militancia política de Fernando Espino hizo permisible el control, casi absoluto, al interior de la organización sindical y un importante espacio de influencia en el STC. Con la victoria de la izquierda en las elecciones de 1997: “las relaciones político-laborales en el Distrito Federal y especialmente en el Metro se ven modificadas y entre otras causas, por la diferente procedencia política de los nuevos actores, pues mientras que la dirigencia sindical continúa afiliada al PRI, buena

⁴⁵ “Entre 1989 y 1996 las administraciones priistas del STC-Metro entregaron más de 6 millones de pesos a los dirigentes del sindicato que encabeza Espino -existen recibos que así lo comprueban- para apoyar la construcción de un balneario en Yecapixtla, Morelos, que se comenzó hace 18 años y que a la fecha no existe; para una guardería cuyo costo finalmente cubrieron las autoridades, y para la adquisición de un autobús de lujo que se destinó, primero, a la campaña del ex presidente Ernesto Zedillo, y después para la del propio Espino como aspirante a diputado. El autobús finalmente fue desmantelado y vendido en partes a cambio de papelería, en 1993” Baltazar (2002).

parte de la estructura de gobierno que ingresa al GDF y al Metro tiene una militancia en el PRD” (González, 2004: 272).

El vuelco que dio la relación entre el Sindicato y las autoridades de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal se evidenció en reiteradas declaraciones de Andrés Manuel López Obrador⁴⁶ y el Secretario General del Sindicato,⁴⁷ las cuales fueron constantes durante la administración de López Obrador al frente de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal.⁴⁸ Para la siguiente administración, la relación del Gobierno y la representación Sindical continuó siendo tensa. La prioridad de Marcelo Ebrard, y de la Dirección General del Organismo, se centró en el proyecto y la construcción de la línea 12, en la cual se trató de involucrar lo menos posible al Sindicato.⁴⁹

En la dinámica diaria de la organización, los desencuentros entre la autoridad y los trabajadores fueron varios.⁵⁰ Los trabajadores, a través de su representación

⁴⁶ “En su habitual conferencia de prensa, López Obrador aseguró que no es verdad que, tal como aseguran los trabajadores inconformes, las condiciones en que operan las dos líneas [1 y 3] pongan en riesgo la seguridad de los usuarios. Fue reiterativo al señalar que el gobierno se preocupa mucho y toma medidas suficientes en este sentido” (Redacción de Proceso, 2002).

⁴⁷ Fernando Espino “reiteró su determinación de -hablar con la diputada María de los Ángeles Moreno- para que insista al jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador, que -deje de promover esa injustificada denuncia penal y el juicio de procedencia contra mi persona-” (Gómez, 2002).

⁴⁸ En 2007 Fernando Espino señaló: “En días pasados conocí de la referencia de Andrés Manuel López Obrador hacia mí y el Sindicato al que me encuentro afiliado como trabajador del Metro de la ciudad de México, en el libro al que denominó La mafia nos robó la Presidencia. Al leer los párrafos que nos destina en las páginas 97 y 98, usa el término “dirigente charro” hacia mi persona. Si AMLO es feliz llamándome “charro”, que siga siendo feliz. Sólo señalaré que en nuestro Sindicato se realizan elecciones con voto universal, secreto y directo de los agremiados, y en veinte años han estado al frente de esa Organización cuatro dirigentes más, y actualmente no ocupo la Secretaría General del Comité Ejecutivo Nacional”. (Redacción de La Crónica de Hoy, 2007).

⁴⁹ Ante ello, los trabajadores sindicalizados del STC declaraban en 2011: “Cada obra nueva para ampliar el Metro, constituye una oportunidad para que los trabajadores del Metro y sus familias cuenten con una mejor posibilidad de ingresos. Lo anterior porque el Metro, constituye nuestra fuente de trabajo y como tal, tenemos el derecho a reclamar los puestos de trabajo que cualquier ampliación genere, pero, sobre todo, porque sólo los trabajadores del Metro, contamos con los conocimientos técnicos y la capacidad suficiente para hacer posible, que la nueva línea 12, denominada dorada, en proceso de construcción, opere en las mejores condiciones de eficiencia que la población usuaria se merece” (Trincherá, 2011: 7).

⁵⁰ Por ejemplo, respecto al impacto de dos trenes de la línea dos la declaración de Espino fue la siguiente: “El impacto de dos trenes en la estación Nativitas de la línea 2 del Sistema de Transporte Colectivo Metro (STC) no fue por una falla humana, sino a que los trenes no reúnen las características mecánicas para circular con lluvia, y a la falta de capacitación de los conductores, aseguró el secretario del Sindicato de Trabajadores del Sistema, Fernando Espino: mientras que Marcelo Ebrard se “aseguró que el hecho no se debió a una falla en uno de los convoyes ni del sistema, sino a una decisión del conductor” (Pantoja y Archundia, 2009).

sindical, acusaron la falta de insumos necesarios para ejercer sus labores, así como problemas de mantenimiento en instalaciones fijas y trenes.⁵¹ No obstante, esa situación desde finales de los años de 1990, ya había sido revelada por disidentes del Sindicato.⁵²

Al finalizar la administración de Marcelo Ebrard, el balance por parte del sindicato se expresó en los siguientes términos: “En lo relativo al sexenio del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por lo menos no siguió la misma línea que su antecesor de confrontarse con los trabajadores organizados en sindicatos, pero en modo alguno se vinculó con la clase trabajadora, no obstante que fue postulado por un partido político que se dice identificado con la izquierda mexicana. Su proyecto, se significó por seguir una tendencia neoliberal, puesto que se caracterizó por concesionar servicios públicos a cargo del Gobierno del Distrito Federal” (Trinchera, 2012: 2).

La fricción entre los trabajadores y la autoridad, en la administración 2012-2018, no fue muy distinta a la ya experimentada. El gobierno de Miguel Ángel Mancera fue acusado por el mal estado en el que se encontraba el organismo, mientras tanto éste se lanzó directamente contra lo que llamó “las mafias internas del STC”.⁵³ Las declaraciones del Sindicato acerca de las condiciones en las cuales operaba la

⁵¹ “Cada año nos enfrentamos al mismo problema en el Metro: no se realiza el mantenimiento oportuno y necesario a las instalaciones fijas y a los trenes, porque no se cuenta con las refacciones necesarias para llevar a cabo esa tarea tan indispensable en este medio de transportación masiva de pasajeros de la zona metropolitana, y tan urgente, en virtud de las condiciones deplorables en que se encuentra prestando el servicio el Metro” (Trinchera, 2011: 2).

⁵² El Sindicato Nacional de Trabajadores Democráticos del Metro, denunciaba la “grave carencia de mantenimiento, desvío y robo de recursos y materiales, fallas estructurales incluidos grietas y desplazamientos en muros, escasez de refacciones, trenes en funcionamiento con averías graves y más de 70 por ciento de los durmientes con daños luego de una vida útil de 22 años tienen al Sistema de Transporte Colectivo Metro al borde del colapso”, cuestión agravada “por falta de recursos materiales y humanos, generando que los trenes e instalaciones fijas estén sujetas a la sobreexplotación, repercutiendo en el incremento de averías y la calidad del servicio” (Galán, 1998).

⁵³ “Lo que en realidad buscaba Mancera es que Ortega lo ayudara a combatir las mafias internas del STC, que no sólo estaban incrustadas en los puestos ejecutivos, sino en la cúpula sindical que sangra a placer las finanzas del organismo” (Rueda, 2013).

organización continuaron bajo la misma tónica.⁵⁴ Por su parte, la presencia de Fernando Espino en la dinámica del STC tomó nuevos bríos.⁵⁵

La disputa por el control de la organización ha sido una constante durante el periodo de estudio, la dirección de Jorge Gaviño fue calificada de ineficiente, preocupada por las cuestiones de imagen para allanar el futuro político de su titular, además de propiciar y tolerar prácticas corruptas; al mismo tiempo, la dirigencia Sindical se mantenía como el espacio para el enriquecimiento personal.⁵⁶

La relación entre la dirigencia Sindical y Florencia Serranía, en su segunda gestión, no difiere de lo acontecido entre 2004 y 2006. No se aprecia la conciliación de intereses con la finalidad de construir un proyecto sólido producto de planes a largo plazo que cuenten con los recursos necesarios para su ejecución y tengan el apoyo de los principales actores del STC.⁵⁷ Al contrario, las confrontadas declaraciones evidencian la lucha por espacios de poder que permitan la satisfacción de intereses particulares.

⁵⁴ “La falta de refacciones es una demanda que los trabajadores miembros de este Sindicato han venido presentando, desde hace más de dos sexenios, a los gobernantes de esta ciudad y a los administradores del Metro, sin embargo todos han hecho caso omiso a nuestros reclamos: por tal motivo, nuestra Organización Sindical hace patente, una vez más, su postura de exigir el suministro de refacciones e implementos de trabajo para que se puedan recuperar los niveles de eficiencia con los cuales debe prestarse el servicio público que ofrece el Metro a los usuarios (Trinchera, 2013: 11).

⁵⁵ “Fernando Espino, dirigente del Sindicato Nacional de Trabajadores del Sistema de Transporte Colectivo Metro (SNTSTC) adelantó que sería el Diputado Jorge Gaviño quien supla a Joel Ortega al frente de la dirección del Metro” (Aldaz, 2015).

⁵⁶ “El señor Fernando Espino Arévalo, “el hércules de la corrupción” y “dueño” del Metro, es poseedor de una riqueza descomunal que podría ascender en 20 mil millones de pesos: y que, de forma discrecional, también posee suntuosas propiedades en suburbios exclusivos de Nueva York y en la Ciudad de México, por ejemplo, dos suites en el World Trade Center, entre muchas otras cosas” (Buendía, 2019).

⁵⁷ “En las últimas semanas el STC puso en práctica la venta y recarga de nuevas tarjetas de acceso al Metro de la Ciudad de México, denominada Tarjeta de Movilidad Integrada, en un afán de modernización en favor de los millones de usuarios que diariamente optan por este sistema de transportación urbana de pasajeros. Y los trabajadores no nos oponemos a cualquier forma de modernización que se aplique en el Metro, pero lamentablemente en esta ocasión esa medida se realizó sin la planeación necesaria, sin la capacitación del personal y sin instrumentar períodos de pruebas para detectar los problemas o posibles fallas de estas tarjetas” (Trinchera, 2019:8).

5.2 Planes y programas del Sistema de Transporte Colectivo

La planeación es una de las funciones principales del proceso administrativo, por ende, esencial para toda organización. Gulick la definió como la acción de “presentar a grandes rasgos lo que hay que hacer y los métodos para hacerlo, a fin de lograr el objetivo de la tarea” (Gulick, citado por Ramió, 1993: 26). Planear implica determinar con anticipación los fines a alcanzar y qué se debe hacer para conseguirlos. Se trata de un modelo de lo que se desea para el futuro y para lo cual es necesario determinar el o los objetivos y detallar las acciones para alcanzarlos. (Chiavenato, 2006: 143-147).

La planeación puede concebirse como insumo externo a la organización, pero también como insumo interno al determinar las actividades propias de ésta. Es decir, como planes generales externos a la organización que determinan el ambiente de la misma y planes propios de la dinámica organizacional que constituyen el ambiente interno. La planeación como insumo para la actividad de las organizaciones puede ser macro, meso y micro. La planeación macro hace referencia a las directrices generales determinadas para instrumentar un proyecto con impacto general, es decir son aquellos planes que delinear de manera general las acciones para cristalizar proyecciones de carácter nacional estatal o local y son la base para la planeación en los siguientes niveles de la actividad público-administrativa.

Por su parte, la planeación meso es aquella que se relaciona con actividades propias de un sector económico, administrativo, social o geográfico. Son los planes que delinear las acciones de organizaciones que comparten objetivos o características similares y se suelen identificar como planes sectoriales.

La planeación micro es la que se efectúa por una organización en particular y determina las metas y líneas de acción para la consecución del objetivo de ésta. Es decir, son aquellos planes diseñados por cada organización para atender la razón de ser de la misma con base en lo establecido en la planeación macro y meso y la capacidad de operación de dicha organización. Desde otra perspectiva, la

planeación dentro de los procesos internos de la organización distingue entre la planeación estratégica, la planeación táctica y la planeación operacional.

A nivel macro, la planeación que establece las directrices de las acciones en el STC se integra por el Plan Maestro del Metro y los programas generales de desarrollo locales. Los planes sectoriales constituyen la planeación meso, mientras que la planeación micro se ubicaría en el programa institucional.

El Plan Maestro se elaboró 10 años después del decreto de creación del STC y estuvo a cargo de la COVITUR. Éste se concibió como “pieza fundamental para el diseño y referente para derivar de él las alternativas iniciales o proyectos conceptuales –al constituir- el respaldo técnico de planeación para el punto de arranque en la toma de decisiones” (Blancas, Hernández y Arellano, 2018a: 98).

El Plan Maestro a la fecha ha sido objeto de tres revisiones y tres actualizaciones, como se muestran a continuación.

Cuadro 17: Revisiones y actualizaciones del Plan Maestro del Metro

Año	Plan	Entidad responsable
1978	Plan rector de transporte y vialidad	COVITUR
1980	Plan Maestro del Metro	COVITUR
1982	Programa Maestro del Metro (primera revisión)	COVITUR
1985	Programa Maestro del Metro (segunda revisión)	COVITUR
1988	Programa Maestro del Metro (tercera revisión)	COVITUR
1996	Plan Maestro del Metro y Trenes Ligeros	STC
2018	Plan Maestro del Metro	STC

Fuente: Elaboración propia con información de STC Plan Maestro del Metro 2018-2030 (STC, 2018c)

Pese a la concepción e intención original del Plan Maestro del Metro y las revisiones que se han realizado del mismo, éste se ha caracterizado por ser en la práctica un instrumento de frágil consistencia para la toma de decisiones técnicas, mismas que se distinguen más por ser políticamente influenciadas (Blancas, Hernández y Arellano, 2018a: 119). Las proyecciones de líneas, kilómetros de red y trenes, contempladas en cada una de las versiones del Plan Maestro en los hechos se han implementado por debajo de las expectativas trazadas.

La disonancia entre quien opera el servicio STC y quien planea se ha catalogado como uno de los principales factores que hacen que éste se considere, en la práctica, “un referente sin peso” (Blancas, Hernández y Arellano, 2018a: 119). Situación que se pretendió modificar en 2018 con la publicación del Plan Maestro del Metro 2018-2030, con la intención de convertirse en el instrumento rector de la organización.

Los Programas Generales de Desarrollo del entonces Distrito Federal constituyen el principal instrumento en el cual se expresa la voluntad del gobierno en turno. Referente al STC éstos otorgaron un grado distinto de relevancia a la organización en cada administración.

Cuadro 18: El STC en los Programas Generales de Desarrollo (1 de 2)

Programa	Referencia al Sistema de Transporte Colectivo
Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006	“Los pilares para la reestructuración serán el fortalecimiento de los organismos públicos de transporte: Red de Transporte Público, Sistema de Transporte Colectivo-Metro y Servicio de Transportes Eléctricos: la modernización del transporte concesionado y el logro de mayor eficiencia de la infraestructura vial...” (GDF, 2001: 83).
Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012	“Ampliar y mejorar el Sistema de Transporte Colectivo: aumentar el número de trenes en horas de mayor demanda, así como su frecuencia” (PGDDF, 2013: 73) “Se diseñará un programa de ampliación de la red del Sistema de Transporte Colectivo, Metro” (GDF, 2013: 75).

Cuadro 19: El STC en los Programas Generales de Desarrollo (2 de 2)

Programa	Referencia al Sistema de Transporte Colectivo
Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	"Nuestra entidad federativa cuenta con diversos servicios de transporte público que atienden aproximadamente 7 de cada 10 viajes de los 12.1 millones de traslados diarios en la entidad. Estos corresponden al 55% de los 21.9 millones de viajes diarios de la ZMVM. La demanda de transporte público en la capital es atendida por organismos públicos descentralizados: Sistema de Transporte Colectivo "Metro" (STC), Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal (STE) y la Red de Transporte de Pasajeros del Distrito Federal (RTP)" (GDF, 2013: 103 y 104)

Fuente: Elaboración propia con información de Gobierno del Distrito Federal (2001; 2007; 2013).

A lo largo de casi dos décadas, el STC careció de un proyecto que lo situara como una organización trascendental para el transporte público masivo. La falta de directrices claras desde la planeación general de desarrollo en el Distrito Federal, no solo en materia de prestación del servicio de transporte sino también en el fortalecimiento y crecimiento de la organización durante el gobierno 2000-2006 y 2012-2018, se reflejó en los programas sectoriales de transporte y vialidad.

Cuadro 20: El STC en los Programas de Transporte y Movilidad (1 de 2)

Programa	Referencia al Sistema de Transporte Colectivo
Programa Integral de Transporte y Vialidad 2001-2006	<p>Modernización de los sistemas de peaje en el Metro</p> <p>En el año 2002, se evaluará el uso de la tarjeta inteligente (sin contacto) para el pago del peaje de los usuarios. Este sistema se instalará inicialmente en algunas de las estaciones del Metro, y se encuentra en proceso de evaluación en RTP: en caso de resultar adecuado se considerará su ampliación al resto de los organismos del GDF, como inicio de un proceso de integración tarifaria. Con los resultados de este programa, se evaluará la posibilidad de ampliar el uso de estos sistemas a los servicios de transporte concesionado (Administración Pública del Distrito Federal, 2002).</p>

Cuadro 21: El STC en los Programas de Transporte y Movilidad (2 de 2)

Programa	Referencia al Sistema de Transporte Colectivo
<p>Programa Integral de Transporte y Vialidad 2007-2012</p>	<p>Ampliación del Servicio del STC-Metro: línea 12</p> <p>Ampliar la Red de servicio del Sistema de Transporte Colectivo Metro. Mejorar el desempeño de la Red y la conectividad con otras Líneas. Vagones exclusivos para mujeres. Tarjeta de prepago. Uso de tecnología no contaminante.</p> <p>Seguridad para usuarios, personal e instalaciones del Metro.</p> <p>Garantizar la seguridad de usuarios y personal y la funcionalidad de las instalaciones. Estas acciones son estratégicas y tienen la mayor prioridad en su realización (Secretaría de Transportes y Vialidad, 2010).</p>
<p>Programa Integral de Movilidad 2013-2018</p>	<p>Sistema Integrado de Transporte (SIT)</p> <p>Planear los servicios de acuerdo con las necesidades de las personas usuarias. Realizar estudios de planeación para estructurar redes eficientes de transporte público y optimización operativa, con un enfoque de integración metropolitana. Reemplazar los microbuses e introducir un nuevo modelo de servicio. Transformar el modelo de prestación del servicio de transporte público colectivo concesionado, estructurar empresas sostenibles, sustituir unidades obsoletas y brindar capacitación integral a los operadores, para contar con un servicio ordenado, profesionalizado, limpio y seguro. Acondicionar el sistema para mejorar la experiencia de viaje. Aumentar la calidad de los viajes de todas las personas a través del mantenimiento y sustitución de unidades de los sistemas actuales, incorporando elementos de información, confort, seguridad, accesibilidad, y multimodalidad en vehículos y estaciones. Ampliar redes, y modernizar vías, estaciones y paraderos. Optimizar, renovar y ampliar la infraestructura actual, brindar mantenimiento mayor, contar con un sistema de señalización para las personas usuarias y reordenar los paraderos de transporte. Contar con un medio único de pago. Finalizar la integración de la tarjeta del Distrito Federal como medio único de pago de todos los servicios de transporte público de la ciudad. Implementar sistemas inteligentes de transporte. Introducir sistemas inteligentes de transporte público, que regulen y programen la operación, proporcionen información a las personas usuarias en tiempo real y consecuentemente, incrementen la confiabilidad, regularidad y frecuencia de los servicios. Fomentar finanzas sanas. Avanzar hacia la planeación financiera y política tarifaria coordinada, que garanticen eficiencia en la operación y finanzas sustentables, con corresponsabilidad. Impulsar el fortalecimiento institucional. Desarrollar una nueva arquitectura institucional para planear, regular y gestionar de manera integrada los servicios de transporte público, con una imagen unificada de ciudad (Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, 2014).</p>

Fuente: Elaboración propia con información de Administración Pública del Distrito Federal (2002), Secretaría de Transportes y Vialidad (2010) y Jefatura de Gobierno del Distrito Federal (2014).

La relevancia que desde el Programa General de Desarrollo para el Distrito Federal se prestó al STC durante el gobierno de 2006-2012, se reflejó en el Programa Integral de Transporte y Vialidad 2007-2012 a través de los subprogramas de “Ampliación del Servicio del STC-Metro: línea 12”, y “Seguridad para usuarios, personal e instalaciones del Metro”. La ampliación del STC se convirtió en el proyecto de infraestructura insignia de la administración en turno y ello se reflejó en un robustecido Programa institucional.

La planeación institucional de la organización, para el inicio de siglo, se plasmó en el documento denominado *Plan de Empresa 2000-2006*. Ahí, “el Metro se conceptualizaba como la suma de proyectos del área *técnica* y poca evidencia de participación de las áreas administrativas en la postulación de iniciativas para el cambio organizacional”, debido, principalmente, a la falta de liderazgo de la dirección de la organización y la intención de construir un equilibrio entre el área técnica y el Sindicato, a partir de negociaciones para algunos proyectos de interés de grupo (González, 2004: 298). La dinámica interna y los equilibrios que habían caracterizado el ambiente de la organización durante las administraciones priistas comenzaron a modificarse. Surgió así la intención de construir nuevos equilibrios. Esta situación se refleja en el *Programa de Modernización 2004-2006... 2020* del STC, en aspectos estratégicos como son el material rodante, obra civil, instalaciones fijas, la operación, la administración y el financiamiento.

Cuadro 22: Principales Aspectos del Programa de Modernización 2004-2006... 2020 (1 de 3)

Objetivos	Políticas	Estrategias
Material rodante		
Mejorar la calidad y eficiencia en el mantenimiento de instalaciones y equipos así como la prestación del servicio	Establecimiento de estándares de calidad en el servicio; Reducción integral de demoras; Congruencia: demanda/diseño de operación	Mejoramiento de la imagen de las instalaciones Incremento de la oferta de trenes Mejoramiento de la articulación con otros modos Creación de un servicio especial para la atención de suspensiones temporal de servicio Implantación de un programa de acciones inmediatas.

Cuadro 23: Principales Aspectos del Programa de Modernización 2004-2006... 2020 (2 de 3)

Instalaciones Fijas		
Mejorar la calidad y eficiencia en el mantenimiento de instalaciones y equipos así como la prestación del servicio	Establecimiento de estándares de calidad en el servicio; Reducción integral de demoras Congruencia: demanda/diseño de operación	Mejoramiento de la imagen de las instalaciones Incremento de la oferta de trenes Mejoramiento de la articulación con otros modos Creación de un servicio especial para la atención de suspensiones temporal de servicio Implantación de un programa de acciones inmediatas
Operación		
Revertir la tendencia en la baja de la captación	Orientación de las acciones para la atención del usuario Prioridad a las medidas de carácter operativo	Conocimiento y consideración de la opinión del usuario Realización de campañas para el uso del transporte público estimación de la demanda potencial Mejoramiento en la articulación con el transporte foráneo para evitar traslapes innecesarios Mejoramiento en la coordinación interinstitucional para la alimentación de servicios Mejoramiento de la calidad de la prestación del servicio Cumplimiento de los intervalos programados Regulación de la competencia con otros modos de transporte Mejoramiento de la seguridad pública en los alrededores de las estaciones Difusión de las ventajas o bondades del Metro respecto a otros modos de transporte
Reposicionar la participación del Metro en la atención de la movilidad y la articulación del transporte público metropolitano	Creación de mecanismos de coordinación interinstitucional Fomento del uso de la red del transporte público Fomento de una planeación participativa a nivel metropolitano Reconocimiento del papel estratégico de las áreas de transferencia modal	Replanteamiento de las bases de la planeación en la red del Metro Aceptación de la red como trenes subsistemas troncales

Cuadro 24: Principales Aspectos del Programa de Modernización 2004-2006... 2020 (3 de 3)

Administración		
<p>Contar con una administración moderna basada en la planeación integral a mediano y largo plazo</p>	<p>Abatimiento del dispendio Fomento a la suma de esfuerzos Promoción del Servicio Civil de Carrera Continuidad de una relación transparente y armónica empresa-trabajadores Prioridad a la optimización de la red de Metro</p>	<p>Atención al rezago jurídico administrativo Formalización de un proceso de planeación integral Establecimiento de área específica para el desarrollo de la planeación integral Propuesta de un ejercicio multianual Establecimiento de un sistema de evaluación y control Fomento a la utilización de apoyos informáticos (creación de un sistema informático institucional) Conformación de un sistema integral de adquisiciones</p>
<p>Impulsar el desarrollo tecnológico</p>	<p>Diseño de mecanismos para el desarrollo de proveedores a fin de evitar monopolios Utilización de mecanismos de transparencia en la adquisición de bienes y servicios Fomento con una visión de largo plazo de la capacitación de personal Conservación de la certificación del laboratorio</p>	<p>Identificación de las áreas donde se asienta la dependencia tecnológica Identificación de los puntos de dependencia tecnológica inevitable pero previsible Desarrollo de Catedra Metro con una visión de largo plazo Promoción de acuerdos y convenios con instituciones de investigación y desarrollo tecnológico Búsqueda de la certificación de procedimientos</p>
Financiamiento		
<p>Ampliar y mejorar los esquemas financieros a fin de incrementar los ingresos propios</p>	<p>Definición de nuevos esquemas de inversiones y de obtención de ingresos Establecimiento de mecanismos para la clara rendición de cuentas Disminución de la merma en el pago de tarifa</p>	<p>Mejoramiento del sistema de costos Creación de mecanismos de gestión financiera vinculados al sector inmobiliario Programación y gestión de recursos ante la banca de desarrollo y organismos internacionales Mejoramiento de los mecanismos para el arrendamiento de inmuebles, locales comerciales y espacios publicitarios Mecanismos para la venta de deshechos patrimoniales Actualización de un catálogo de bienes Actualización de los permisos administrativos temporales</p>

Fuente: Elaboración propia con información de STC (2004a).

El programa también estableció una serie de acciones programáticas que, si bien permitieron conocer con mayor detalle las proyecciones de la organización, al término de la administración tuvieron un cumplimiento marginal e incluso no lograron su cometido.

El gobierno de Andrés Manuel López Obrador se inclinó por otros modos de transporte (en esta gestión inicio operaciones el sistema Metrobús y la construcción de un segundo piso en el periférico para el transporte privado). Es decir, no solo los pronunciamientos que en la planeación y programación se asentaron fueron ambiguos respecto a los cambios necesarios en la organización, tanto para el cumplimiento de su objeto de creación como para los retos que en materia de transporte arribaron con el nuevo milenio.

Desde su campaña política, Marcelo Ebrard había comprometido la ampliación del Metro en la Ciudad. Acorde a esa promesa, la Dirección General del STC diseño un programa institucional con una estructura y formulación técnica más detallada, que intentó articular los objetivos y las estrategias de la organización como se sintetiza a continuación.

Cuadro 25: Programa Institucional del STC 2007-2012 (1 de 3)

Ejes estratégicos	Objetivos específicos	Estrategias (extractos)
Material Rodante		
Incrementar la Frecuencia y Número de Trenes.	<p>Incrementar el número y frecuencia de trenes.</p> <p>Contar en el año 2012 con 348 trenes en operación en periodo de máxima demanda y en día laborable.</p> <p>Incorporar 40 nuevos trenes para línea 12, y 11 para línea A.</p> <p>Incorporar 58 trenes de 104 fuera de operación.</p>	<p>Robustecer la estructura organizacional para un control y una gestión de procesos.</p> <p>Reconocer y explotar la vocación industrial del organismo, la investigación y desarrollo tecnológico.</p> <p>Implementar un sistema de gestión de calidad.</p> <p>Evaluar los procesos de mantenimiento y optimizar su integración, coordinación, desempeño, planeación y evaluación.</p> <p>Realizar y coordinar la implementación de un programa logístico para que los almacenes cuenten con refacciones.</p> <p>Desarrollar un sistema de información de especificaciones técnicas y comportamiento de los modelos de tren y de los sistemas y equipos que los integran.</p>

	Tomar las provisiones necesarias y suficientes para la rehabilitación eficiente del material rodante e instalaciones fijas con una visión de largo plazo.	Implementar un proceso de desarrollo, gestión y control de proyectos de mantenimiento del material rodante. Mejorar el servicio de vigilancia mediante la aplicación eficiente de la tecnología. Proponer perfiles profesionales y desarrollar mecanismos para la certificación y capacitación. Evaluar, formular e implantar un esquema de adquisiciones en compras multianuales por licitación pública. Evaluar, formular e implantar la normatividad en materia de adquisiciones para agilizar la compra. Impulsar el desarrollo de un padrón certificado de proveedores. Optimizar los procedimientos y la dotación de recursos para el abatimiento de averías. Desarrollar una contabilidad analítica tipo empresarial ligada a los centros de costo.
--	---	---

Cuadro 26: Programa Institucional del STC 2007-2012 (2 de 3)

Obra civil		
Ampliar la Conectividad y Cobertura de la Red	Ampliar la conectividad y cobertura de la red del Metro. Atender la movilidad de la ZMVM. Ampliar y diversificar la inversión público – privada en el STC. Fortalecer las áreas e instrumentos de planeación que permitan un cabal cumplimiento de los compromisos del PISTC 2007-2012. Integrar la operación de los Centros de Transferencia Modal al STC. Prevenir oportuna y eficientemente la integración de proyectos y acciones metropolitanas con impacto en la red del Metro. Formular el Programa de Expansión de la red del Metro.	Sumar esfuerzos con las distintas áreas del GDF para llevar a cabo la planeación, diseño, construcción y puesta a punto de la línea 12. Ampliar y diversificar la inversión privada y los servicios conexos. Capitalizar la experiencia de técnicos del STC y de otras dependencias y actores de gobierno y de los sectores privado y social. Lograr una verdadera articulación entre la red de Metro actual y futura con los demás modos de transporte. Contribuir a la sustentabilidad de la ciudad sobre el trazo de nuevas líneas de Metro. Aprovechar los resultados de estudios de transporte, para formular el Programa de Expansión de la red del Metro. Planeación y definición del proyecto ejecutivo para la ampliación de línea 9. Definir las nuevas ampliaciones y mejoras a la red. Privilegiar la no interrupción del servicio de transporte. Fortalecer la imagen del Metro como modo de transporte no contaminante.
Instalaciones Fijas		
Garantizar la Seguridad y la Conservación de las Instalaciones.	Reducir el tiempo de servicio debido a averías. Actualizar los procesos y procedimientos de mantenimiento.	Programar la actualización y sustitución de equipos y sistemas que llegaron, o están por llegar, al término de su vida útil.

	<p>Hacer más eficientes los procedimientos para la adquisición de refacciones. Fomentar el trabajo en equipo. Definir y aplicar programas de capacitación en técnicas y tecnologías de punta. Implementar un banco de información. Asegurar la integridad estructural de las líneas. Atender los requerimientos de las áreas en materia de mantenimiento de obra civil. Elaborar un diagnóstico integral del estado de las instalaciones. Definir y programar el mantenimiento mayor</p>	<p>Impulsar el uso de sistemas de información que permitan hacer eficiente el mantenimiento a la instalación fija. Fomentar el trabajo en equipo al interior del organismo a fin de reducir tiempos de gestión de insumos. Sistematizar los trabajos diarios de mantenimiento a través de la puesta a punto de fichas y procedimientos de trabajo, que incluyan un alto contenido de la experiencia de los trabajadores. Asignar personal a las funciones de planeación y seguimiento de proyectos del área. Fortalecer la gestión administrativa. Programar las necesidades de obra civil para el periodo serial 2007-2012-2030. Fortalecer la Gerencia de Obras y Mantenimiento. Establecer un sistema de evaluación de proyectos para jerarquizar los requerimientos de las distintas áreas del organismo.</p>
Operación		
<p>Mejorar la Calidad del Servicio y la Atención de Usuarios</p>	<p>Mejorar la calidad del servicio y la percepción del mismo por parte del público usuario.</p> <p>Proveer un servicio de excelencia de nivel internacional.</p> <p>Incrementar la captación de usuarios.</p> <p>Optimizar los procesos internos a fin de garantizar las condiciones adecuadas en tiempo y forma para la transportación y atención de usuarios.</p>	<p>Monitorear permanentemente la percepción de los usuarios sobre la calidad del servicio. Establecer estándares y realizar comparativos con estándares internacionales de desempeño y calidad</p> <p>Establecer un código de excelencia en la provisión del servicio.</p> <p>Implantar condiciones y llevar a cabo gestiones para atender las necesidades de las áreas de transportación.</p> <p>Coordinar esfuerzos para combatir el comercio ambulante.</p> <p>Transformar la imagen institucional del STC y permear su filosofía en todas las áreas y niveles del organismo.</p> <p>Sumar esfuerzos y promover la inversión con instancias públicas y privadas.</p> <p>Mejorar los programas de mantenimiento de estaciones y la operación de trenes.</p> <p>Crear grupos de trabajo internos para la solución de problemas específicos.</p> <p>Instituir programas de capacitación tendientes a fomentar la cultura de la calidad.</p> <p>Optimizar la asignación de trenes con base en las necesidades y comportamiento de la demanda.</p> <p>Redimensionar polígonos de servicio.</p> <p>Optimizar los procedimientos de regulación de trenes y asignación de personal de inspección y conducción.</p> <p>Integrar un sistema informático para control y tratamiento de averías.</p>

Cuadro 27: Programa Institucional del STC 2007-2012 (3 de 3)

Ejes estratégicos	Objetivos específicos	Estrategias (extractos)
Administración		
Fortalecer una Administración Eficiente, una Planeación Integral y una Gestión Estratégica	<p>Coadyuvar en una administración más eficiente.</p> <p>Lograr una planeación integral, formal y continua.</p> <p>Lograr una gestión estratégica.</p> <p>Establecer los mecanismos e instrumentos que garanticen la observancia de las disposiciones en materia de transparencia y rendición de cuentas.</p> <p>Establecer un sistema de evaluación del desempeño y la calidad del servicio.</p> <p>Ampliar y diversificar las fuentes y mecanismos de inversión.</p> <p>Evaluar y optimizar el diseño institucional del organismo.</p> <p>Formular escenarios financieros que atiendan las proyecciones de desgaste de la obra civil, electromecánica y material rodante.</p> <p>Fortalecer las funciones, instrumentos y áreas encargadas de la planeación estratégica.</p>	<p>Reactivar las reuniones de seguimiento al proceso de adquisiciones, con la participación de las áreas a cargo de la ejecución de proyectos del Programa Institucional.</p> <p>Participar en el cierre anual de la ejecución de los proyectos del Programa Institucional, a efecto de que la experiencia en la adquisición de bienes y contratación de servicios se plasme en procedimientos y normas aplicables en la materia.</p> <p>Fomentar una cultura de planeación dentro del organismo y fortalecer la planeación estratégica del STC.</p>
Financiamiento		
Diversificar y Promover la Inversión y los Servicios Conexos	<p>Diversificar y promover la inversión requerida por el organismo.</p> <p>Fomentar la implantación de servicios conexos del organismo.</p>	<p>Establecer un grupo de trabajo interdisciplinario que estudie los proyectos de la Bolsa de Proyectos del Programa Institucional, para determinar cuáles de ellos pueden entrar dentro de nuevos esquemas de inversión.</p> <p>Establecer un grupo de trabajo interdisciplinario para determinar la forma, alcance y costos de servicios de asesoría que preste el Metro para construir y operar líneas de Metro.</p>

Fuente: Elaboración propia con información de STC (2007).

En este periodo, se otorgó especial atención en la planeación en aspectos sustantivos como obra civil, material rodante e instalaciones, primordialmente respecto al proyecto de construcción de una nueva línea. Aspectos de operación y administrativos fueron también materia de las intenciones plasmadas en el Programa institucional, tales como la reestructuración orgánica y de procesos, así como brindar servicio de calidad. Por otra parte, si bien la administración en turno intentó aminorar el nivel de confrontación entre autoridad y sindicato (especialmente porque la ampliación del STC se convertiría en el proyecto insignia del sexenio de Ebrard), generó también espacios de poder asumidos por otros actores, al momento que limitó la participación de los mismos en la definición y en la construcción de la línea 12. Aspectos como la suficiencia presupuestal (con recursos del Gobierno Local y Federal, además de deuda), fueron relevantes en tanto eran recursos destinados a la línea 12: no se consideró ningún proyecto orientado al diseño de acciones que buscara alternativas para captar mayores ingresos.

El gobierno encabezado por Miguel Ángel Mancera (2012-2018) plasmó, en el *Programa Institucional 2013-2018*, los compromisos derivados del incremento a la tarifa del Metro en 2013. El precio unitario del Metro, en 1997, era de 1.50 pesos; en 2002, se ajustó a dos pesos; para 2010, se incrementó a tres pesos. En diciembre de 2013, la tarifa se estableció en cinco pesos, pero no sin críticas al servicio que el usuario recibe.

El *Programa Institucional 2013-2018* comprendió cinco objetivos estratégicos de los cuales derivaron cinco ejes estratégicos, los cuales se plasman a continuación.

Cuadro 28: Programa Institucional 2013-2018 (1 de 2)

Objetivos estratégicos	Aspectos	Ejes estratégicos	Acciones
Modernizar, renovar y garantizar la disponibilidad y fiabilidad del material rodante, equipos, sistemas, vías e infraestructura	Material rodante	Modernización y Conservación de la Infraestructura	Mantenimiento de material rodante
	Obra civil		Mantenimiento de infraestructura civil
	Instalaciones fijas		Mantenimiento de instalaciones fijas

Mejorar la calidad y transformar la imagen del servicio	Operación	Calidad e Imagen del Servicio	Operación del servicio Mantenimiento de áreas generales
---	-----------	-------------------------------	--

Cuadro 29: Programa Institucional 2013-2018 (2 de 2)

Objetivos estratégicos	Aspectos	Ejes estratégicos	Acciones
Reducir la dependencia tecnológica y establecer un sistema de planeación estratégica	Operación	Desarrollo Tecnológico y Planeación Estratégica	Desarrollo tecnológico Planeación estratégica
Garantizar una mayor seguridad en el Sistema, fortalecer la imagen institucional y brindar información a los usuarios para orientar el uso adecuado de la Red	Operación	Seguridad, Imagen Institucional e Información al Usuario	Seguridad institucional Imagen Institucional e Información al Usuario
Optimización de recursos y del esquema organizacional	Administración	Administración eficiente	Optimización de Recursos Sistemas informáticos y organización institucional Capacitación
	Financiamiento		

Fuente: Elaboración propia con información de STC (2017c).

La tendencia hacia la operación, administración y planeación fueron los componentes claves del *Programa Institucional 2013-2018*, mismos que se basaron en la modificación al esquema de ingresos y gastos, con lo cual la administración en turno intentó abordar uno de los elementos clave de la dinámica organizacional, es decir, equilibrar las finanzas del STC.

5.3 Las finanzas del Sistema de Transporte Colectivo

Como se señaló en el capítulo anterior, la viabilidad financiera fue uno de los primeros obstáculos para la creación del STC, siendo la deuda pública una de las principales fuentes de ingresos para el proyecto.

La planeación relacionada con los recursos financieros es una de las actividades inherentes a toda organización; son los planes relacionados con el dinero para un periodo determinado de tiempo, tanto en ingresos como de egresos (Chiavenato, 2006: 147) lo que permite la materialización de los objetivos y metas. No obstante, también constituye una de las áreas más conflictivas para cualquier tipo de organización, sobre todo para la organización gubernamental donde los recursos se distinguen por ser limitados y siempre escasos en función del alcance de sus metas y objetivos.

El proyecto presentado por ICA en los años de 1960 estuvo basado, fundamentalmente, en crédito extranjero y aportaciones del Gobierno Federal. Los altos costos que significa mantener a flote a una organización, con una intensa operación y demanda permanente de mantenimiento, se presentaron solo poco tiempo después de ser establecida.

El STC operó únicamente durante sus dos primeros años con saldos positivos; para 1973, la situación cambió por la contradicción que, de origen, marcó la estrategia financiera y tarifaria de la organización,⁵⁸ la cual se expresó en la necesidad de grandes inversiones para la construcción y ampliación de la red, a la par de un alto gasto de operación. El déficit y el aumento de la deuda son aspectos distintivos de la contabilidad en la organización. El crecimiento de la red, fue cubierta

⁵⁸ El entonces Jefe de Departamento del Distrito Federal Alfonso Corona del Rosal declaró en 1967 que: "el departamento del Distrito Federal debe absorber el costo de la totalidad de la obra civil, o sea que al fijar la tarifa solamente se trate de recuperar o amortizar el costo del equipo y el gasto de operación, a fin de obtener una tarifa adecuada al ingreso de los trabajadores, empleados y demás sectores que forman la mayoría de la población" (Navarro y González, 1989: 143).

principalmente con deuda, mientras que la operación se financió con aportaciones presupuestarias federales y del Departamento del Distrito Federal.

Para la última década del siglo XX, la organización, ya como parte de la administración paraestatal del Distrito Federal, comenzó a recibir menores recursos de la federación para cubrir su operación (parte de los efectos de la crisis de 1995), al tiempo que la prestación del servicio se extendió al Estado de México. Fue entonces que la metropolización del servicio y la disminución de aportaciones caracterizaron la situación de la organización a inicios del periodo analizado. Hecho que en sí mismo entraña una nueva contradicción para el STC y uno de los principales factores que revelarían el contexto en que se desarrolla el proceso de cambio organizacional.

La administración 2000-2006, reconoció de inicio la problemática situación financiera de la organización y la respuesta fue un ajuste tarifario de 50 centavos por viaje. Así que el objetivo de, “ampliar y mejorar los esquemas financieros a fin de incrementar los ingresos propios” (STC, 2004), careció de políticas y estrategias que establecieran con claridad la ruta a seguir para el logro de éste.⁵⁹

En materia presupuestal se establecieron 85 acciones con un monto estimado de egresos de 8,765 millones de pesos, sin embargo, no hay información pública sobre el ejercicio de los recursos para este periodo de gobierno. En la información disponible de 2008 a 2018, la constante es el déficit presupuestario de la organización.

⁵⁹ Las políticas planteadas fueron: Definición de nuevos esquemas de inversiones y de obtención de ingresos; establecimiento de mecanismos para la clara rendición de cuentas y disminución de la merma en el pago de tarifa. Mientras que las estrategias definidas fueron: Mejoramiento del Sistema de Costos; Creación de mecanismos de gestión financiera vinculados al sector inmobiliario; Promoción y gestión financiera de recursos ante la banca de desarrollo y organismos internacionales; Mejoramiento de los mecanismos para el arrendamiento de inmuebles, locales comerciales y espacios publicitarios; Mecanismos para la venta de desechos; Actualización de un catálogo de bienes patrimoniales, y Actualización de los permisos administrativos temporales revocables. (STC, 2004)

Tabla 4: Balance Presupuestario STC 2008-2017

Año	Ingresos propios	Egresos	Balance	Déficit %
2008	4,143.32	9,217.07	-5,073.76	55.05
2009	3,447.44	8,782.84	-5,335.40	60.75
2010	4,996.77	10,189.93	-5,193.16	50.96
2011	5,288.33	10,564.71	-5,276.38	49.94
2012	5,452.85	11,822.22	-6,369.37	53.88
2013	6,848.70	15,100.58	-8,251.88	51.11
2014	7,222.72	14,774.29	-6,200.15	41.96
2015	9,088.51	14,668.51	-5,580.00	38.04
2016	10,115.66	18,314.43	-8,198.77	44.76
2017	7,165.78	12,595.30	-5,429.52	43.1
2018	7,045.18	12,938.65	-5,893.47	45.5

Fuente: Elaboración propia con información de STC (2018).

Pese a que los ingresos aumentaron casi el doble, el aumento del gasto tuvo la misma proporción. El déficit presupuestario más bajo del periodo se experimentó en 2015, situándose en 38%. No obstante, para el siguiente ejercicio fiscal, el déficit aumentó y se colocó en 44.7%, contrario a la tendencia de los dos años anteriores. Durante 2009, el STC experimentó el nivel más bajo de captación de ingresos, de acuerdo a la información disponible, mismos que constituyeron solo el 40% del total de egresos para el ejercicio fiscal.

De manera general, los ingresos de la organización se dividen en tres grandes rubros: venta de bienes, venta de servicios y otros, De ellos, la venta de servicios es la principal fuente de captación, para 2010 fue de 4,182.79 millones de pesos, es decir, solo el 42% del gasto total.

La principal causa de la baja captación de ingresos propios es la política tarifaria. Se sostiene la idea de que el servicio que brinda el Metro es principalmente ocupado por personas de estratos bajos, por lo cual es necesario subsidiar el servicio.⁶⁰ El

⁶⁰ No obstante, la información obtenida del análisis de la Encuesta Origen Destino 2017 demostró que la mayoría de los viajes realizados en el STC no se realizan por personas pertenecientes al estrato social bajo.

costo real del Metro no representaría ni el cincuenta por ciento de la tarifa que paga el usuario por viaje realizado.

Asimismo, los programas de gratuidad o de tarifa diferenciada son otro aspecto a considerar. Hacia 2014 y, al menos, hasta 2021, los estudiantes pueden tener un costo de viaje menor (3 pesos) acorde al procedimiento para el disfrute de ese beneficio. Personas adultas mayores, personas con alguna discapacidad, personal policial y de emergencias, trabajadores del STC y sus familias, además de excepciones por situaciones que se consideran pertinentes, gozan de gratuidad.

El ajuste más significativo a la tarifa del STC, en el periodo de estudio, se realizó en 2013 con la finalidad de destinar el incremento al “Programa de Mejoramiento del Metro”, a través de la creación de un Fideicomiso con un Comité Técnico.

Esta acción requirió de un proceso de autorización: el ejercicio del presupuesto es responsabilidad de las unidades administrativas del STC y no de una instancia ajena a éstas. La idea de un fideicomiso es que recibiera y administrara los ingresos provenientes del incremento de la tarifa, de esos recursos pagar los compromisos de mejora. Los otros ingresos que resultan de la venta de servicios serían para la operación regular del STC.

El Consejo de Administración del STC, en su primera Sesión Ordinaria de 2014 instruyó dar cumplimiento a la creación de un Fideicomiso, con carácter de irrevocable, de administración y fuente de pago (STC, 2017: 2).⁶¹ Para su formalización, requirió el visto bueno de la Secretaría de Finanzas, con el cual la Consejería Jurídica solicitó a la Asamblea Legislativa la autorización para la constitución del fideicomiso. La autorización de la Asamblea fue otorgada en agosto de 2014.

El “Fideicomiso Maestro Irrevocable de Administración y Fuente de Pago” del Sistema de Transporte Colectivo”, se formalizó el 14 de octubre del 2014, con el

⁶¹ De acuerdo con el artículo 60 de la “Reglas de operación y funcionamiento del fideicomiso maestro del Sistema de Transporte Colectivo” este fideicomiso estará vigente hasta el cumplimiento de los acuerdos establecido y su duración no podrá ser mayor a 50 años.

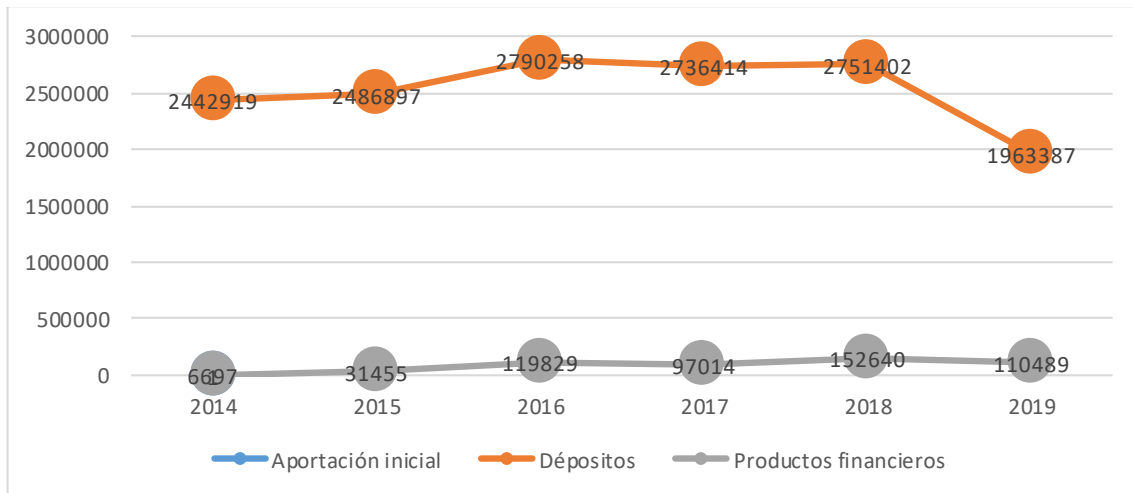
Sistema de Transporte Colectivo, como fideicomitente y fideicomisario en segundo lugar, y BBVA Bancomer, S. A, como fiduciario (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2014: 96). El objetivo: “recibir y administrar los recursos provenientes del incremento a la tarifa del servicio público de transporte de pasajeros Metro que se destinan a atender requerimientos de rehabilitación, actualización, sustitución y mantenimiento de material rodante e instalaciones fijas que el Sistema de Transporte Colectivo opera para beneficio de los usuarios” (STC, 2017: 5).

Los proyectos de mejora contemplados financiar con los recursos del Fideicomiso comprendieron:

- Compra de 45 trenes nuevos para la línea 1.
- Mantenimiento mayor a los 45 trenes de la línea 2.
- Mejorar los tiempos de recorrido en las líneas 4, 5, 6 y B, mediante la modernización del sistema de tracción-frenado de 85 trenes que están en operación.
- Renivelación de las vías en la línea A.
- Reparación de 105 trenes que están fuera de servicio.
- Reincorporación de 7 trenes férreos en la línea A.
- Adquisición de doce trenes más para la línea 12 que se ampliará de Mixcoac a Observatorio.
- Renovación integral de la línea 1 y remodelar sus estaciones.
- Modernización del sistema de torniquetes y generalizar el uso de la tarjeta recargable en la Red del Metro.
- Sustitución de 50 escaleras eléctricas en diversas estaciones de la red del STC-Metro.
- Compra de 3 mil 705 ventiladores para vagones y 258 compresores para mejorar los sistemas de frenado y de cierre de puertas de los trenes.
- Incorporación de 1,200 policías adicionales, para fortalecer la seguridad del Metro evitando el comercio informal en sus instalaciones.
- Adquisición de un nuevo sistema de radiocomunicación para trenes, estaciones y personal operativo para la seguridad de los usuarios.

De 2014 a diciembre de 2019, los recursos dirigidos al Fideicomiso se presentan en el siguiente gráfico:

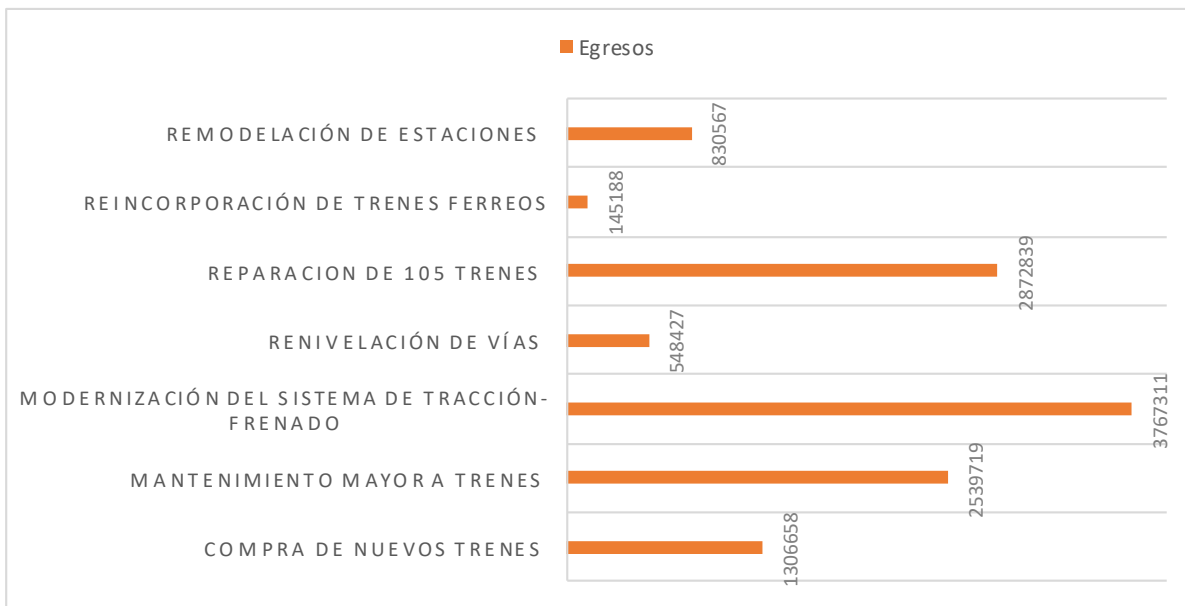
Gráfico 12: Recursos FIMETRO (2014-2019)



Fuente. Elaboración propia con información del Tercer informe trimestral de avance del programa de Mejoramiento del Metro al 30 de setiembre de 2019.

A septiembre de 2019, se ejercieron poco más de 12 MDP distribuidos en ocho proyectos (gráfico 13):

Gráfico 13: Ingresos FIMETRO por programa

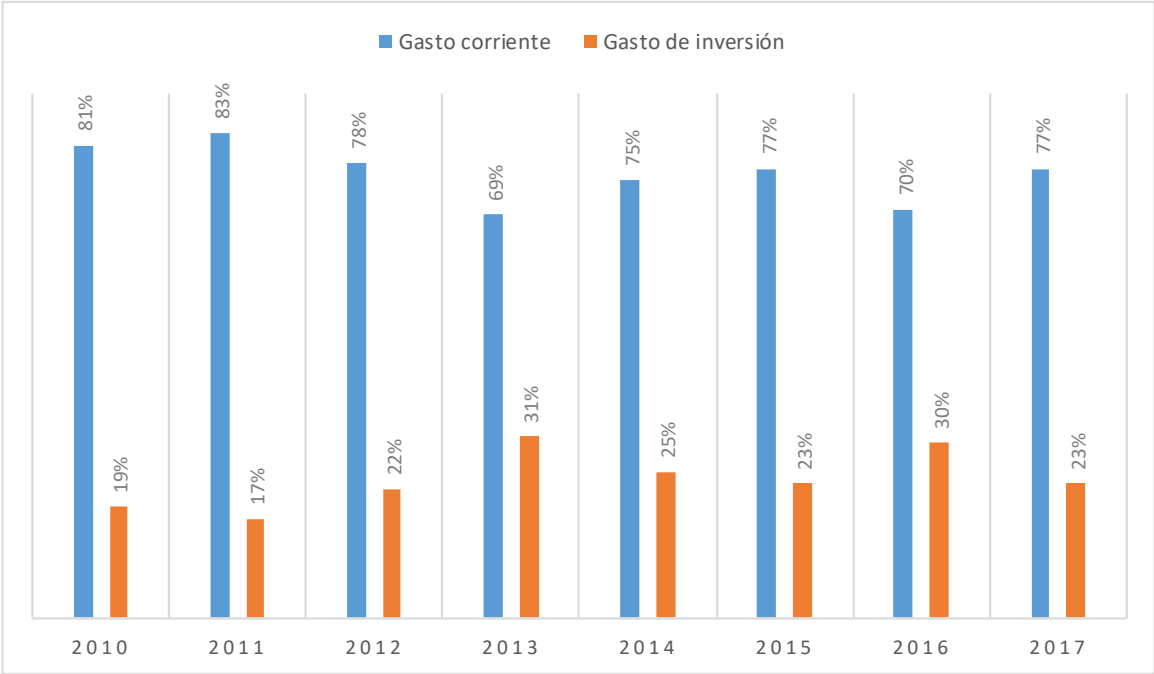


Fuente. Elaboración propia con información del Tercer informe trimestral de avance del programa de Mejoramiento del Metro al 30 de setiembre de 2019.

Los proyectos priorizados, y por tanto con mayor porcentaje de avance son, la modernización del sistema de tracción-frenado con la finalidad de mejorar los tiempos de recorrido en las líneas 4, 5, 6 y B, así como la reparación de trenes que se encontraban fuera de servicio.

Entre 2010 y 2017, el ejercicio del presupuesto anual del STC, en promedio, muestra que más del 75% se destinó a gasto corriente (es decir, al gasto operativo y en servicios personales, principalmente), mientras que el porcentaje restante se dirigió a gasto de inversión (bienes que conforman un activo o infraestructura). También es observable que el gasto de inversión, posteriores al ejercicio de 2013, representa un 26% del gasto promedio (grafico 14).

Gráfico 14: Egresos STC



Fuente: Elaboración propia con información de Cuenta Pública del STC, 2010 a 2017

La mayor parte del gasto corriente se concentró en el capítulo 1000 (servicios personales), que en 2011 absorbió el 45% del gasto total de la organización,

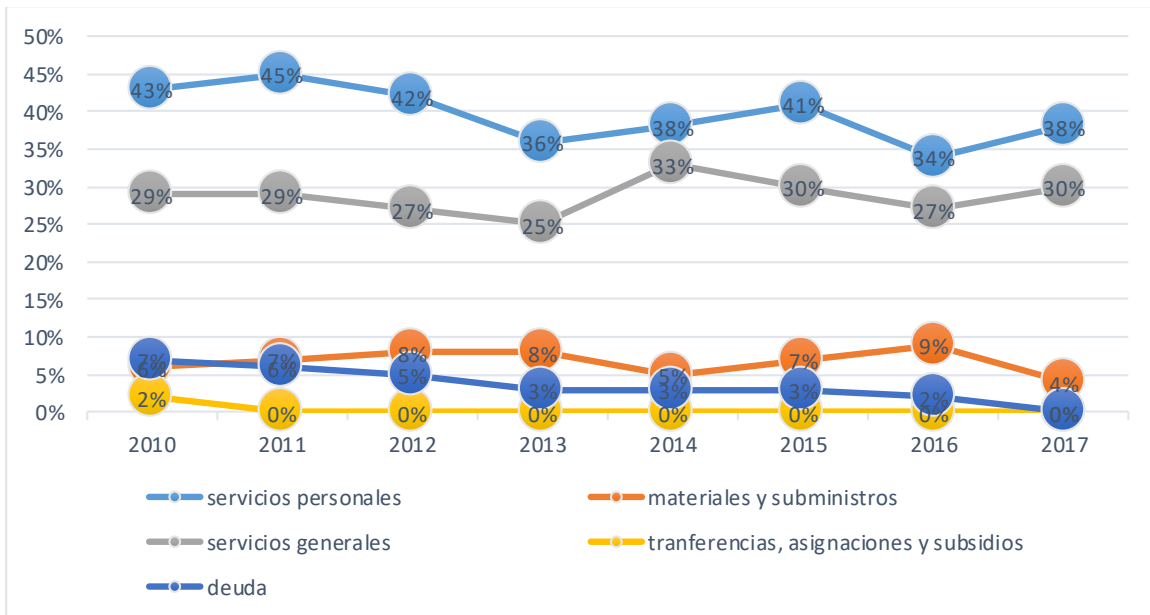
mientras que en 2016 se situó en el 34%. Los recursos que se destinaron a servicios personales se explican por el tamaño de la plantilla laboral con la que cuenta el STC, misma que mantuvo un crecimiento discreto pero constante (gráfico 15). En el capítulo 3000 del presupuesto (servicios generales), resalta el gasto sostenido, que sugiere la subrogación de servicios (seguridad e intendencia son elementos distintivos del Metro).⁶² Por ejemplo, la información del organismo da muestra la contratación de 5, 513 elementos policiales de la Policía Bancaria e Industrial y de la Policía Auxiliar para el año 2017, ambas de la Secretaría de seguridad local.

Otro aspecto relevante es el gasto dirigido a la compra de recursos materiales y suministros. Al considerar al STC como una empresa que brinda un servicio permanente, con equipo, instrumentos, maquinaria y vehículos que requieren un mantenimiento continuo por el desgaste propio de la actividad que desarrolla (en particular, las refacciones para trenes, así como los instrumentos y equipo eléctrico y electromecánico), el gasto ejercido en capítulo 2000 (materiales y suministros) resulta desproporcional respecto a los otros capítulos. En 2016, por ejemplo, el crecimiento del gasto en este rubro coincide con la baja en el gasto de los capítulos 1000 y 3000. En 2017, la disminución del gasto en capítulo 2000 contrasta con el crecimiento en los otros dos capítulos comentados.

En el gráfico 15 es posible observar el gasto corriente en los rubros presupuestales distintivos que lo integran: servicios personales; servicios generales; materiales y suministros; transferencias, asignaciones y subsidios; y deuda.

⁶² En servicios generales también comprende el gasto en asesorías, consultorías, comunicación y publicidad, servicios para mantenimiento y conservación (mantenimiento menor o preventivo), así como servicios básicos. En el caso que nos ocupa, existen rubros de conservación para los cuales se contrata a empresas para que ingresen, bajo supervisión del personal del STC, a realizar mantenimiento en trenes, tendidos, subestaciones eléctricas, escaleras eléctricas, radiocomunicación, video vigilancia, entre otras.

Gráfico 15: Gasto corriente STC



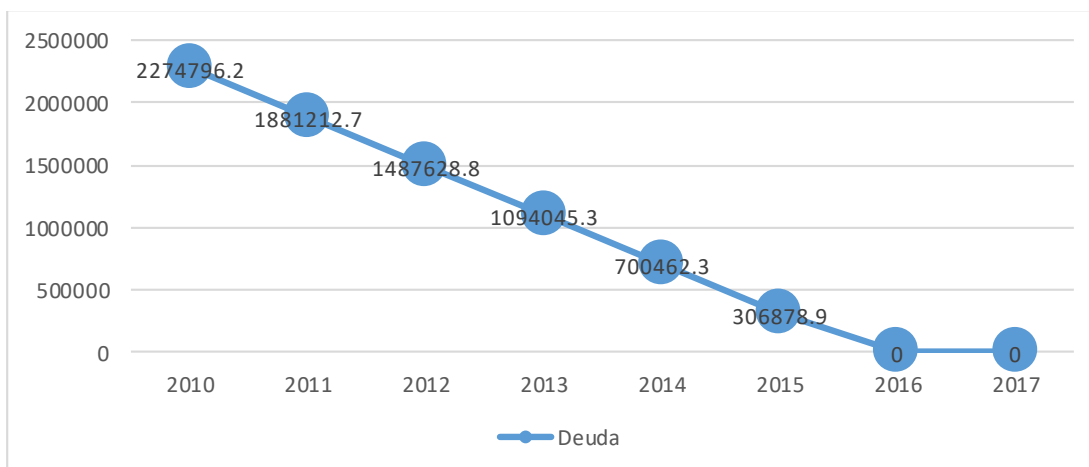
Fuente: Elaboración propia con información de Cuenta Pública del STC, 2010 a 2017

Una parte importante del gasto corriente es el dirigido al pago de la deuda institucional. Cabe recordar que la deuda constituyó la principal fuente de financiamiento para la organización, tanto en su origen como durante sus primeras décadas. El crecimiento desmedido de la misma durante la década de 1980 y 1990 constituyó uno de los principales problemas para la organización.⁶³

En el siguiente gráfico se observa la evolución de la deuda del STC de los años 2010 a 2017.

⁶³ Entre 1978 y 1982, el crédito destinado a la construcción del Metro constituyó entre el 45% y 96% del endeudamiento total del Departamento del Distrito Federal, lo cual fue uno de los principales elementos de la crisis financiera de 1982-1983 en el Departamento del Distrito Federal (Connolly, 1997: 122).

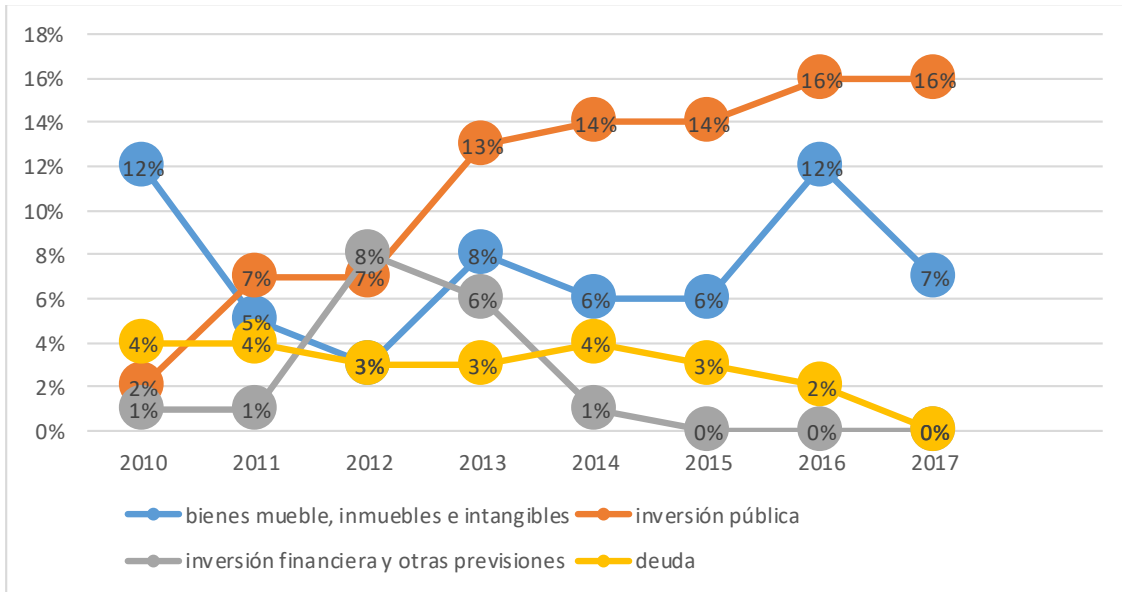
Gráfico 16: Deuda STC



Fuente: Elaboración propia con información de Cuenta Pública de 2010 a 2017

De 2010 a 2017, la inversión en bienes muebles, inmuebles e intangibles (capítulo 5000 del Clasificador por Objeto del Gasto) tiene un comportamiento no homogéneo, que sube y baja drásticamente anualmente. En inversión financiera y otras provisiones (capítulo 6000, que en el caso del STC involucraría gastos contingentes, pago de indemnizaciones, provisiones económicas, seguros, entre otros), se elevó en 2013 probablemente relacionado con el pago de indemnizaciones adicionales relacionadas con la línea 12.

Gráfico 17: Gasto de capital STC



Fuente: Elaboración propia con información de Cuenta Pública del STC, 2010 a 2017

El capítulo 6000 (obras o inversión pública) es el rubro de gasto donde se observaría el crecimiento de la infraestructura del sistema. La tendencia de mantener niveles bajos de inversión se modificó con el gobierno de Marcelo Ebrard, lo que propició que, de 2012 a 2013, el porcentaje de inversión casi se duplicó, y mantuvo un ritmo ascendente. Evidentemente, el sostenimiento del gasto de inversión también se relaciona con el gasto para corregir los defectos de la línea 12. En 2018, esa inversión se vincula también con las obras de interconexión necesarias para que la estación Observatorio se comuniquen con el Tren Suburbano México-Toluca.

El gasto en capítulo 6000 que se presenta solo muestra la parte de gasto que realizó el STC a partir de su presupuesto. Una obra, como la construcción de línea 12, demanda un presupuesto del que el organismo carece. La inversión mayor recae en la Secretaría de Obras y Servicios Públicos del gobierno local con asignaciones a proyectos de inversión con visto bueno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que sean transferidos desde la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; de la Secretaría de Finanzas de la Ciudad para la ejecución del

Proyecto, así como recursos que provienen del Fondo Metropolitano (Ramo 23 del Presupuesto de Egresos Federal).

5.4 Las voces en el Sistema de Transporte Colectivo

Nota característica de toda organización es la interacción humana que en ellas tiene lugar. Los individuos poseen la capacidad de influir en la dinámica organizacional, al mismo tiempo que son moldeados por ella. La interacción al interior de la organización permite la negociación, decisión y conducción de la dinámica organizacional, por tanto, son los individuos elementos clave para comprender los procesos que en ella se desarrollan.

Cuadro 30: Esquema de análisis de entrevista

Objeto principal de análisis	Tema	Ámbitos de análisis	Subtemas/preguntas
Sistema de Transporte Colectivo (STC)	Cambio organizacional	Ámbito sociotécnico	Objeto y contexto Estructura Orgánica Recursos Humanos Recursos financieros Planeación y programación
		Ámbito político-cultural	Actores

Fuente: Elaboración propia con base en Ramió (2002: 6).

En este sentido, se retoma una serie de entrevistas realizadas a distintos actores, con la finalidad de conocer su punto de vista sobre los elementos que pudieran caracterizar el proceso de cambio organizacional, considerando el ámbito socio-técnico y político-cultural de la misma, en el sentido que el cuadro anterior ilustra.

El cambio al ser considerado un estado perenne de la organización, más que un fin en sí mismo, implica no solo diversidad respecto a los elementos que lo influyen

sino también sobre las consecuencias y perspectivas de éste. Así, mientras para algunos entrevistados los cambios experimentados en los últimos 18 años significan aspectos positivos, como es el avance en la implementación del sistema de video vigilancia y la construcción de la línea 12; todos coinciden en que existe un marcado deterioro en la operación del Sistema de Transporte Colectivo.

A decir del Directivo 1 *“La infraestructura (la parte electrónica y eléctrica) está envejeciendo y próxima a concluir su vida útil; de igual manera, no existe una renovación generacional entre el personal, no se ha impulsado de forma decidida la aplicación de nuevas tecnologías tendientes a la automatización”*.

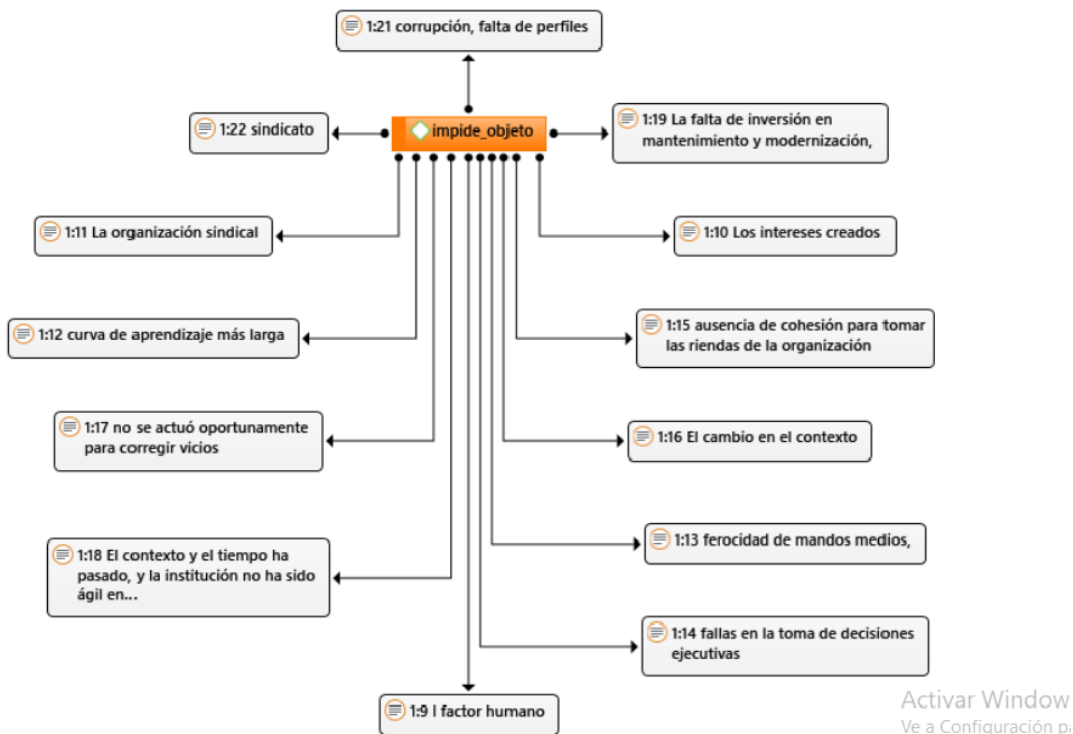
Los entrevistados señalan que la constante en la organización es el deterioro y el desgaste que inciden directamente en el servicio y la seguridad de usuarios y trabajadores.

Las organizaciones gubernamentales se caracterizan por ser organizaciones determinadas legalmente, a través del establecimiento de un objeto, mismo que señala su razón de ser. Sin embargo, albergan entidades sociales con dinámicas culturales y políticas propias, así como objetivos particulares que influyen en éstas.

El Sistema de Transporte Colectivo *“cumplió con su objetivo durante muchos años, sin embargo, en las últimas dos décadas su eficiencia ha disminuido gradualmente, al punto de ser obsoleto (funcional) en varios de sus sistemas, procedimientos y protocolos”* (Directivo 2). De ahí que el cumplimiento es parcial, el *“STC no se encarga de la construcción, esto ha quedado delegado a otra Dependencia de la CDMX, la explotación del tren ha quedado limitada y no es tan descentralizado como en sus inicios”* (Administrativo2).

De acuerdo con los entrevistados entre los principales elementos que repercuten en el cumplimiento parcial del objeto de creación se encuentran aspectos de carácter político, técnico y contextual (figura3).

Figura 3: Elementos que impiden cumplir con el objeto de creación del STC



Fuente: Elaboración propia

Los intereses de grupo al interior de la organización, particularmente la influencia del sindicato constituye un elemento de peso en la dinámica de la organización, el control que la organización sindical alcanzó sobre las plazas vició no solo los procesos de ingreso a la organización sino también el comportamiento del factor humano.

Por otra parte, los entrevistados mencionaron que la sujeción de la organización al contexto político que la Ciudad experimentó a finales de la década de 1990 repercutió en la administración de la misma. El Gobierno de la Ciudad de México vio al STC como, *“una carga operativa y un espacio de poca relevancia política al que solo se voltea a ver cuándo da problemas”* (Directivo 1).

La transición de la administración del STC del Gobierno Federal al Gobierno de la Ciudad de México es considerada por los entrevistados en su totalidad como negativa y señalan que *“desde que existió esa transición del Gobierno Federal al Gobierno de la Ciudad de México, la política pública en materia de transporte cambió y se le dejó de dar prioridad al transporte masivo”* (Administrativo 1).

Por tanto, el ambiente de la organización es más que un mero intercambio e influye decididamente en el rumbo de ésta. Las decisiones y relaciones determinan en qué medida el Sistema de Transporte Colectivo cumple con su objeto de creación.

Aunado a lo antes señalado, para los entrevistados, al momento que la administración recayó en el gobierno local se perdió la experiencia ya que, *“los administradores experimentados eran servidores públicos de Gobierno Federal experimentados después, los vicios y rezagos de la administración pública local alcanzaron a la empresa”* (Directivo 3).

Los entrevistados consideran que existe disonancia entre la operación real de la organización y la estructura orgánica establecida: *“por un lado va la acción ejecutiva y por otra la base, de forma que la operación bien puede rebasar la supervisión, lo cual significa que no existe un ambiente controlado y que las decisiones que se toman no tienen forma de asegurar su aplicación”* (Directivo1).

Para los entrevistados, la estructura orgánica del STC se caracteriza por ser insuficiente, lo que genera estructuras paralelas con base en contratos de honorarios y plazas eventuales.

La falta de un servicio civil de carrera impide la formación de equipos profesionales y experimentados. *“El personal suele ir y venir con las administraciones, aunque existe un bloque duro que suele permanecer. Ese bloque de personal de mando suele estar ligado al Sindicato o a equipos políticos hegemónicos en el sector (SETRAVI o SEMOVI). No se nota una burocracia profesional, salvo por cuestiones técnicas que requieren de la pericia ingenieril ligada a la operación del servicio”* (Directivo 1). *“Anterior al año 2000 el personal de mando a nivel operativo, lo conformaban personas con bastante experiencia de varios años de servicio en el*

STC, sin embargo, a partir del año 2000 las administraciones entrantes colocan personal de mando de su confianza, las cuales, en la mayoría de los casos, son gente que vienen con ellos o con la administración entrante y sin trayectoria en el STC, generando malas tomas de decisiones al momento de ejecutar una acción” (Administrativo 1).

Respecto al personal operativo de la organización, las declaraciones de los entrevistados coinciden en la relevancia del mismo tanto de manera positiva como negativa, al reconocer que *“través del tiempo han acumulado una vasta experiencia, que permite que día a día este sistema funcione”* (Administrativo 1). Sin embargo, también lo identifican como uno de los principales elementos de resistencia al cambio, debido a la institucionalización de una cultura patrimonialista que ha favorecido que *“las familias predominan al interior del Sistema, de manera que existen familias completas laborando en el Metro”* (Directivo 1).

Asimismo, se señala la existencia de un ambiente de desmotivación en el personal operativo de la organización, auspiciado principalmente por la falta de herramientas y materiales para desempeñar su labor, lo que propicia que *“los cambios son vistos con recelo, porque saben que se les pedirá más o al menos cambiar una rutina sin un beneficio personal”* (Directivo 3).

A decir de los entrevistados las condiciones en las que el personal operativo labora no son las mejores, en gran medida a causa de la falta de recursos. Identifican como uno de los principales problemas de la organización la insuficiencia de recursos y señalan la necesidad de *“una cantidad mayor de recursos económicos, no solo para la operatividad y mantenimiento, sino para la actualización de la infraestructura y desarrollo tecnológico”* (Directivo 3).

Coinciden los entrevistados que los recursos disponibles para la operación del STC son insuficientes pese a los cambios que al respecto se han instrumentado, como es el caso del aumento en la tarifa. *“El incremento de la tarifa en 2013 me parece que tuvo una repercusión mediática y política mucho mayor a su realidad operativa: el incremento del dólar y el Euro hicieron que el beneficio del aumento de la tarifa*

se desvaneciera” (Directivo 1). Consideran que, “aumentó la tarifa, pero no mejoró las finanzas por el tipo de tecnología que se tiene que depender de empresas extranjeras con diferentes divisas y la variabilidad en el precio del peso. Se han otorgado mayores kilómetros de cobertura sin que el presupuesto por kilómetro de líneas, por estación y tren sea, ya no el óptimo, el mínimo necesario. No es alarmista pensar que accidentes e incidentes electromecánicos y en material rodante se multipliquen en los siguientes años” (Directivo 3).

Por tanto, reconocen la necesidad de un replanteamiento en la tarifa, aunado al de la planeación y las prioridades del gobierno en materia de movilidad, dado que señalan *“un plan sin financiamiento es una buena intención. Un financiamiento orientado por interés político no resuelve problemas de movilidad, pero es una muestra de buena voluntad. Y las personas no se transportan ni con buenas intenciones ni con buenas voluntades” (Directivo 1).*

Consideran los entrevistados, no existe un compromiso real por parte del Gobierno Federal y del Estado de México pese al carácter metropolitano del STC e identifican a la organización como rehén de las circunstancias políticas que priven en cada ámbito de gobierno. Mencionan que, *“desde que gobiernos de izquierda gobiernan la Ciudad poco ha crecido el Metro, porque el Gobierno Federal sabe que el gobierno de la Ciudad lo puede capitalizar a su interés y viceversa” (Directivo 3).*

No obstante, ante lo señalado, los entrevistados consideran al STC como un medio de transporte importante para la Zona Metropolitana del Valle de México con beneficios presentes desde su creación, tal es el caso de ser un articulador y complemento del transporte público, pero también, con beneficios que actualmente multiplican el valor de la organización, al ser un medio de transporte no contaminante.

La importancia que de acuerdo con los entrevistados tiene el STC radica en aspectos de carácter técnico y económico de impacto en la cotidianidad de una de las zonas metropolitanas más importante del país.

El STC continúa considerándose como la “columna vertebral” del transporte público con capacidad para transportar una gran cantidad de usuarios de forma rápida y económica.

5.5 La óptica del cambio organizacional en el Sistema de Transporte Colectivo

Más que un evento o estado, el cambio organizacional es un proceso constante y dinámico, observable en un periodo largo de tiempo. El cambio no es un proceso homogéneo, por el contrario, puede ser detonado por acontecimientos externos e internos a la organización. El cambio puede ocurrir en distintos niveles y ámbitos del entramado organizacional, lo cual supone lógicas distintas del mismo. La organización, como un entramado complejo de individuos, intereses y propósitos, expresados formalmente en objetivos, estructuras, funciones, planes y recursos que se interrelaciona e influyen mutuamente, supone el proceso de cambio no de manera unívoca.

La comprensión de dicho proceso no es una tarea fácil y mucho menos lineal, no hay un modelo o manual a seguir para su estudio; sin embargo, existen elementos más o menos regulares, que permiten aproximarnos a su análisis. Por ello, la importancia de concebir al cambio organizacional como una manera de comprender a la organización misma.

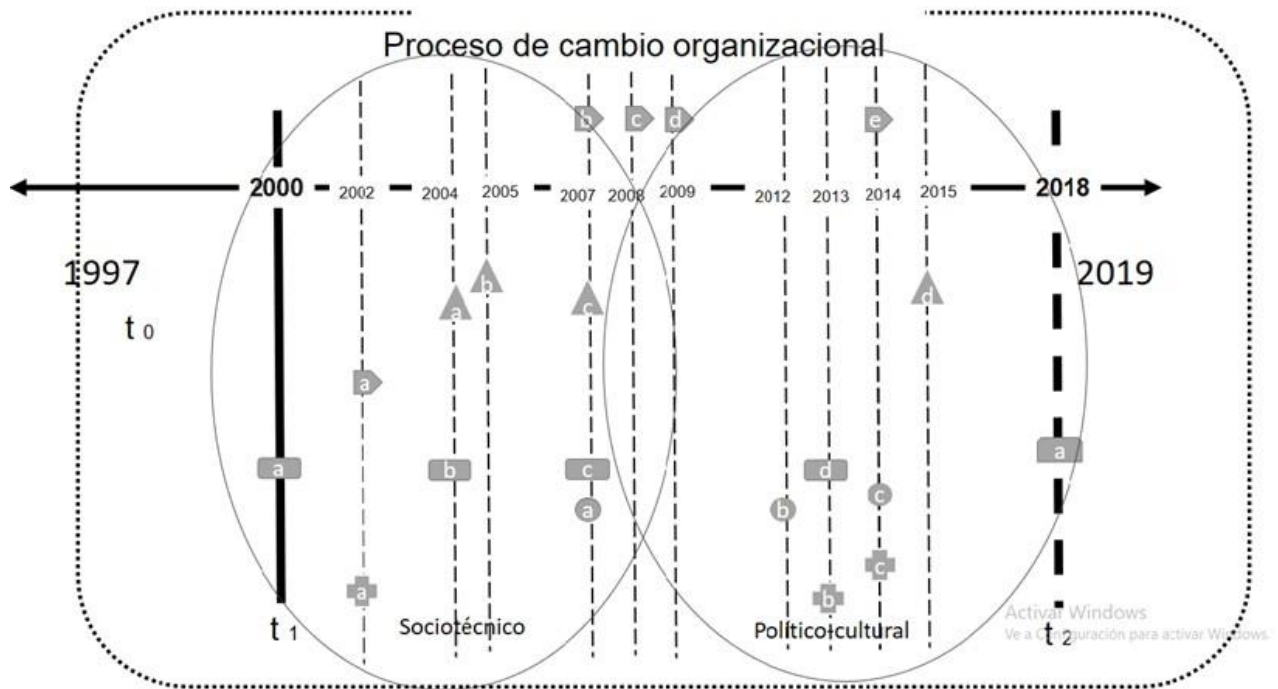
Particularmente, el Sistema de Transporte Colectivo es una organización compleja de la administración pública de la Ciudad de México, de alcance metropolitano, con más de cincuenta años de existencia. El estudio del organismo, desde una perspectiva de proceso de cambio, usa un segmento de 18 años para el análisis, durante los cuales la organización recibe influencias externas e internas que la obligan a responder de manera distinta a cada una de ellas.

El análisis considera elementos significativos para comprender la operación y el crecimiento de la organización a través del ámbito socio-técnico y político-cultural

de la organización con la finalidad de establecer una radiografía del proceso experimentado. El cambio que a nivel macro o de contexto se oficializó en 1997 año considerado como t0 y la situación que detona “el mecanismo de disparo que desencadena cambios y ajustes en la organización” (Del castillo, 1998: 2) trajo consigo la transferencia patrimonial del STC del Gobierno Federal al Gobierno del Distrito Federal, lo que significó un cambio en las reglas, roles y equilibrios al interior de la organización.

Se establece el año 2000 como t1, fecha en la que culminó la primera administración de un partido de izquierda en el Distrito Federal. Es en este t1 que las modificaciones en la organización comienzan a ser más notorias. Respecto al año 2018 se considera el t2, al ser el año en el cual culmina la última administración perredista en la Ciudad de México y es publicado el Plan Maestro del Metro 2018-2030.

Figura 4: Proceso de cambio organizacional STC 2000-2018



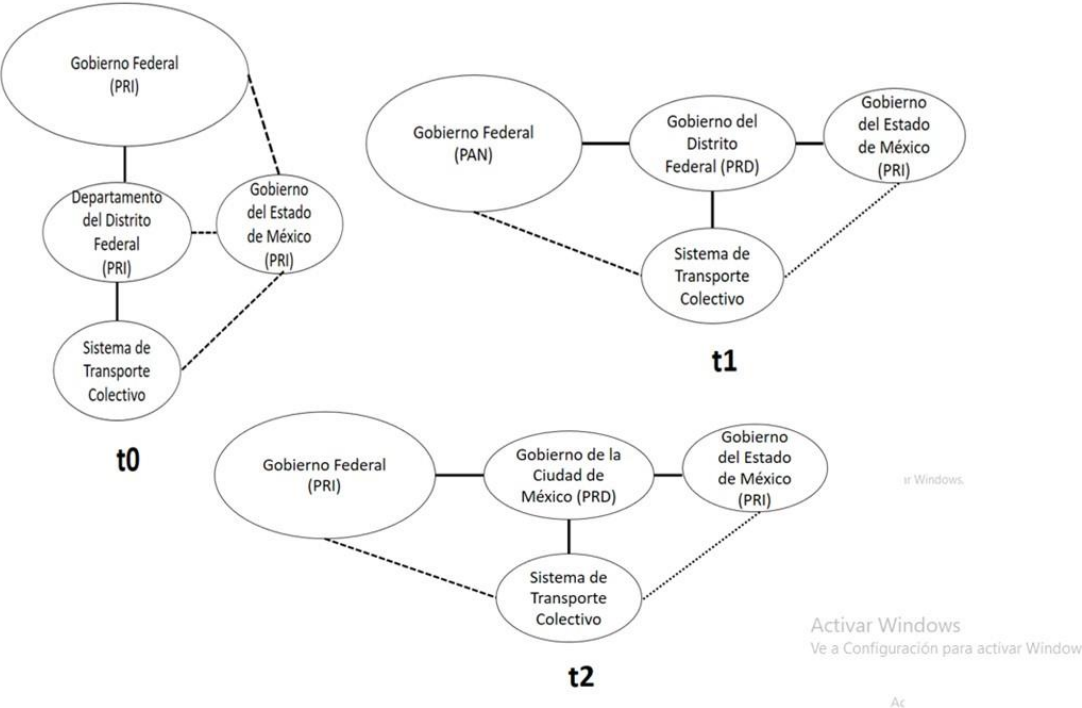
Simbología	
t0: tiempo 0 1997	
t1: tiempo 1 2000	
t2: tiempo 2 2018	
▲: modificaciones al Estatuto del STC	Orgánico
■: Programas institucionales	
■: Plan Maestro	
⊕: Ajustes tarifarios	
⊕: FIMETRO	
●: 'línea 12	
▴: modificaciones en la función para construir	

Fuente: Elaboración propia con base en Rivera (2013)

Así, en 2000 se publicó el primer Plan Institucional de un gobierno de extracción partidista distinto al del Gobierno Federal, mismo que por casi 30 años mantuvo una fuerte presencia en la organización. El Plan de Empresa 2000-2006, elaborado por la administración de Cuauhtémoc Cárdenas consideró a la planeación como elemento fundamental para trazar el rumbo de la organización, no obstante, la realidad fue que al ser publicado a solo unos pocos meses de terminar la gestión de Cárdenas la instrumentación del mismo quedó supeditado a las decisiones y acciones de una nueva administración, misma que en 2004 publicó su propio programa institucional.

El contexto impuso nuevamente a la organización el reto de como explícitamente se reconoció en el Plan de Empresa 2000-2006 de adaptarse a las condiciones cambiantes del entorno (STC, 2000: 6).

Figura 5: Cambio en el Contexto STC



Fuente: Elaboración propia con base en González (2004: 273).

La elección de Andrés Manuel López Obrador como el primer Jefe de Gobierno para el periodo 2000-2006 trajo consigo nuevas modificaciones sustantivas en el entorno de la organización a partir del diseño y rediseño de una administración pública propia y la redefinición de las relaciones político administrativas entre el ámbito local, el federal y el Estado de México, dejando atrás la dependencia casi jerárquica de la organización respecto al gobierno federal a través del entonces Departamento del Distrito Federal (ver figura 5).

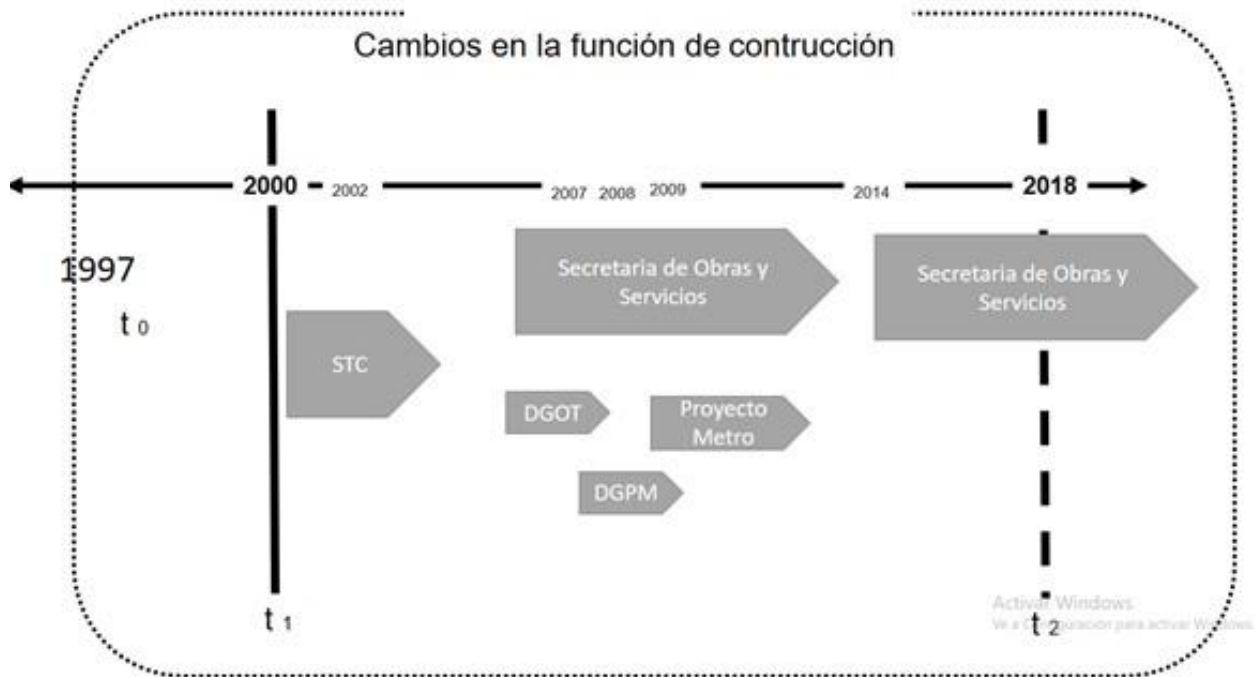
En consecuencia, en el STC se registraron ajustes “formales” así como modificaciones significativas en las relaciones de poder que fueron caracterizando la dinámica de la organización, respondiendo así a la necesidad de construir nuevos equilibrios en la organización para su operación. La materialización de dichas modificaciones se apreció desde dos ámbitos, el primero de ellos los cambios que se dieron en la conformación del Consejo de Administración y el segundo en la reorganización estructural y funcional de la organización.

A nivel funcional la organización recuperó en 2002 la encomienda de planear y diseñar la ampliación y construcción de nuevas líneas, función que pese a ser explícita en el decreto de creación de la organización fue ejercida a lo largo de la historia del STC por otras organizaciones. La organización, supeditada a la tarea de operar el servicio recuperó el control de la planeación, lo que al menos “en el papel” supuso terminar con el argumento de que existía una disonancia entre la operación y la planeación y construcción.

Sin embargo, la realidad fue que el STC no ejerció a cabalidad dicha función ya que durante la administración de Andrés Manuel López Obrador no se proyectó la ampliación de la red y así, en 2007 la función regresó a la Secretaría de Obras y Servicios del Gobierno del Distrito Federal.

Para 2009 esta función fue transferida a un nuevo organismo denominado Proyecto Metro del D.F., la cual fue la principal encargada en el proceso de construcción de la línea 12.

Figura 6: La función de construcción



Fuente: Elaboración Propia

La transferencia de una de las funciones principales de la organización, trajo consigo el arribo de múltiples actores e intereses al contexto organizacional, lo que más tarde impactó en la operación del STC tras la inauguración de la línea 12 y su posterior cierre parcial.

La organización replanteó así su esquema de operación, primeramente, para atender la prestación del servicio en una nueva línea y posteriormente para mantenimiento y corrección de las deficiencias de ésta, producto de los errores en el diseño y construcción de dicha línea, con lo que pese a un cambio planeado como fue la construcción de la línea 12 la organización se vio forzada a responder a eventos detonados por acciones y decisiones externas.

Respecto a las modificaciones en la estructura organizacional del STC en 2004, 2005, 2007, 2015 y 2018 se realizaron modificaciones al Estatuto Orgánico, de las

cuales la más significativa fue la de 2007. Lo anterior no solo porque la organización dejó nuevamente de ejercer la función de planeación y construcción sino, porque es a partir de ella que los próximos cambios en la estructura del STC se enfocan principalmente a atender acciones que en el resto de la organización de la administración pública arriban casi como norma.

La situación de cambio que se da en 2007, con relación a la estructura organizacional, se comprendería como acciones que iniciaron un proceso de consolidación de una estructura más acorde con la realidad de la organización, ya que como aconteció en los cambios subsecuentes del Estatuto Orgánico mantuvieron el diseño ya establecido.

Las modificaciones en la estructura y funciones no solo se reflejaron en el personal de mando sino también en el operativo, mismo que ante el cambio y arribo de nuevos actores sindicales diversifica su actuación con lo cual deja de actuar como una masa amorfa para pugnar por intereses más particulares, lo que al mismo tiempo se traduce en un constante enfrentamiento entre estos actores por espacios de influencia.

Así, los equilibrios y relación entre autoridad, personal y representación sindical que se había mantenido en la organización cambia y da paso a constantes choques. El gobierno y la representación sindical predominante se enfrascan en enfrentamientos recurrentes, mientras que surgen nuevas expresiones sindicales que al mismo tiempo se confrontan con sus pares y con la autoridad.

En materia de recursos, los cambios que durante el periodo de estudio tuvieron lugar se llevaron a cabo con la intención de afrontar el impacto que el contexto y las decisiones externas a la organización tienen en ésta, debido al alto grado de dependencia de recursos transferidos para su operación por parte del gobierno federal y del gobierno local.

En diciembre de 2001 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el aviso de incremento al importe de tarifa, con lo cual el costo del pasaje del STC pasó de 1.50 a 2.00 pesos, misma que se mantuvo hasta 2010. Dicho incremento fue el segundo

desde la llegada del Partido de la Revolución Democrática (PRD) al gobierno del Distrito Federal; de manera discursiva, éste se proyectó con la intención de reducir el subsidio al costo real del boleto y contar con recursos para el mantenimiento, rehabilitación y adquisición de vehículos.

No obstante, es con el incremento de 2013 que se da un cambio sustancial en las finanzas de la organización a partir de la creación del Fideicomiso Maestro del Sistema de Transporte Colectivo (FIMETRO) con lo cual el STC aumentó la cantidad de recursos propios, mismos que se destinan a proyectos específicos de rehabilitación y mantenimiento.

Por tanto, es pertinente afirmar que el contexto es un aspecto crucial para el cambio en el STC, pero no necesariamente para su operación regular. El STC se comporta como una organización que opera y que reacciona por efecto de cambios en el contexto externo, pese a lo que internamente suceda. El aspecto financiero presupuestal, los planes y programas que el mismo organismo establece, la estructura orgánica y las personas, se alinean a las decisiones externas a la organización y supeditan su acción.

Los hechos acontecidos durante el gobierno de Claudia Sheinbaum,⁶⁴ denotan la incapacidad de la organización por llevar a cabo acciones planeadas de cambio,

⁶⁴ El martes 11 de marzo de 2020 a las 23: 30 horas “el tren No. 33 se impactó contra el tren No. 38 sobre la vía dirección Observatorio en la estación Tacubaya de la línea 1 del Metro” (STC, 2020). El saldo fue de 41 heridos y una persona fallecida. El incidente obligo a la suspensión provisional del servicio de la estación Observatorio a la estación Chapultepec, mismo que fue restablecido el martes 17 de marzo, generando dificultades para cerca de 70 mil usuarios.

El sábado 9 de enero de 2021 “el Gobierno capitalino informa que, poco antes de las 6: 00 horas de este sábado, se registró un incendio en las instalaciones de la Subestación del Sistema de Transporte Colectivo (STC) Metro, ubicada en Delicias número 67, colonia Centro, Alcaldía Cuauhtémoc”. A consecuencia del siniestro las líneas 1, 2, 3, 4, 5 y 6 suspendieron su servicio, situación que en las tres primeras líneas se prolongó por varias semanas.

El lunes 3 de mayo de 2021 entre la estación Olivos y Tezonco de la línea 12 del STC colapsó una columna que soportaba parte de la vía elevada de dicha línea, dejando un saldo de 26 personas fallecidas y más de 70 heridos, así como, la suspensión total de la línea.

Estos hechos son los incidentes de mayor relevancia en el STC con un saldo de pérdidas humanas. Sin embargo, hay otro conjunto de situaciones de menor relevancia o trascendencia, entre ellas conatos de incendios, accidentes por aglomeración de personas en andenes, incidentes en escaleras eléctricas y convencionales, falta de trenes: retrasos en el servicio, saturación de pasajeros, fallas técnicas y de material rodante, inseguridad, violencia y comercio informal por mencionar algunos de ellos. Situación que, invariablemente, impactan en la prestación del servicio y desvirtúan la razón de ser de la organización.

que de manera preventiva permitirán afrontar la situación de desgaste de la organización y establecer las bases de un organismo con capacidad técnica acorde a las necesidades de transporte y movilidad de la ZMMM.

5.6 Consideraciones respecto de la dirección del cambio en el Sistema de Transporte Colectivo

Comprender al STC como una organización altamente compleja y dinámica, que históricamente ha sido rehén de las decisiones y proyectos que al exterior de ésta se han ejecutado, resulta indispensable no solo para la comprensión de la misma sino para la reorientación del proceso de cambio.

Por ello, una propuesta que oriente a mejorar las capacidades de la organización implicaría: transformar al STC en una empresa de carácter metropolitano; establecer un enfoque de empresa pública; dotar a la organización formalmente y funcionalmente de atribuciones que le permitan operar y proyectar su crecimiento; rediseñar los mecanismos de financiamiento para la organización con la finalidad de que ésta sea rentable y con ello disminuir la dependencia de asignaciones presupuestales fiscales; redefinir los esquemas de ingreso del personal en todos los niveles, con base en el respeto de los derechos laborales fundamentales y la proyección de un cuerpo profesional de trabajadores y funcionarios.

5.6.1. El Sistema de Transporte Colectivo una empresa metropolitana.

La conformación de las zonas metropolitanas ha seguido un proceso gradual y complicado, debido a las implicaciones territoriales, pero principalmente a las político-administrativas que ello conlleva, máxime en un Estado Federal, donde cada ámbito de gobierno resguarda celosamente sus competencias.

El STC nació y se desarrolló poco más de la mitad de sus 50 años bajo el mandato del Gobierno Federal a través del Departamento del Distrito Federal, situación que cambió con la reforma político-administrativa del Distrito Federal en la década de

1990, convirtiéndola en una empresa paraestatal de la actual Ciudad de México al mismo tiempo que la empresa avanzó al Estado de México.⁶⁵

Los Municipios de Ecatepec y Nezahualcóyotl en el Estado de México, caracterizados por altas tasas de población fueron y siguen siendo beneficiados con el servicio de transporte que presta el STC en su territorio y el de la Ciudad de México, pese a ello la relación entre las dos entidades respecto a la operación del servicio resulta asimétrica dado que no existe un mecanismo que establezca la cooperación en materia de prestación del servicio o financiamiento.

Un cambio en la organización que permita elevar su presencia en la Zona Metropolitana del Valle de México sería tan drástico como cuando pasó del gobierno federal al gobierno local, para lograr mejores condiciones de operación y de beneficio para la población de la Ciudad, esto implicaría la participación metropolitana en los procesos de planeación, operación y vinculación de los servicios de transporte integral.

Conceptualizar el STC como una organización de carácter Metropolitano a partir de los trabajos del Consejo de Desarrollo Metropolitano y la consecuente reforma al Decreto de Creación y Estatuto Orgánico constituirían el avance más significativo y determinante para pasar de procesos de cambio basados principalmente en la adaptación al contexto, a procesos de cambio planeados que tengan como finalidad la consolidación de una empresa renovada y con ello el crecimiento de la red hacia la parte norte y Oriente de la Zona Metropolitana del Valle de México, donde la evidencia proveniente de la Encuesta Origen Destino 2017 indica que se encuentra la mayor demanda social de transporte público.

⁶⁵ De acuerdo a Meza, el proyecto de construcción de la línea B representó uno de los primeros esfuerzos de coordinación metropolitana con la intención de atender la demanda de transporte entre la Ciudad de México y los Municipios de Ecatepec y Nezahualcóyotl en el Estado de México (2004: 10-11).

5.6.2. El Sistema de Transporte Colectivo una organización gubernamental con enfoque de empresa pública.

Si bien la tendencia a disminuir la participación estatal a través de las empresas públicas fue una práctica altamente ejercida en México, ello no implica que este tipo de organizaciones conlleven en sí mismas una connotación negativa, por el contrario, se concibieron originalmente como “instrumentos correctivos de las leyes de mercado” (Sánchez González, 1985: 258).

Así el estatus del STC como empresa pública si bien se mantiene formalmente, ésta al interior intentó en una especie de resistencia al cambio mantener dinámicas que al igual que muchas otras empresas públicas las subsumieron en rutinas perjudiciales para las mismas. Un enfoque empresarial implicaría, presupuestalmente, que el STC financie su operación con menos del 50 por ciento de recursos fiscales. Además de criterios de independencia respecto a la subordinación que mantiene con la SEMOVI. Además, de permitir un enfoque más técnico en las decisiones que toma, considerando, necesariamente, las agendas gubernamentales.

Ante lo cual, la pertinencia de establecer un objeto de creación acotado, viable, realista que formal y funcionalmente guía la acción de la organización resultaría sumamente benéfico para la misma. Diseñar la organización en relación a los procesos sustantivos, establecer parámetros profesionales en las personas que ocupen las estructuras de mando y operación y determinar objetivos adicionales y aspiraciones permitirían reorientar el proceso de cambio organizacional, así como evitar espacios ciegos respecto a facultades y responsabilidades resulta fundamental.

5.6.3. El Sistema de Transporte Colectivo una organización pública que opera y proyecta.

La disonancia entre la planeación y programación del crecimiento respecto a la operación ha sido una constante en la historia de la organización; desde la creación de la COVITUR, tanto la construcción como el diseño de los planes de ampliación quedaron fuera de las funciones del STC.

La organización se dedicó casi exclusivamente a operar la prestación del servicio y su experiencia y conocimiento de la dinámica y necesidades de la misma fueron desaprovechadas. A la par, el STC fue adquiriendo actividades que no solo no contribuían directamente al cumplimiento de su objeto de creación, sino que además se convirtieron poco a poco en actividades que demandaron mayor atención por parte de la organización, desvirtuando así su razón de ser.

Por tanto, resulta necesario priorizar la actividad sustantiva de la organización ante actividades complementarias o accesorias y al mismo tiempo proyectar programas de modernización que fortalezcan al STC con capacidad no solo de atender la inmediatez sino de planear procesos de cambio a largo plazo considerando las necesidades y demandas actuales, pero también las futuras.

5.6.4. El Sistema de Transporte Colectivo una organización gubernamental rentable

Ante la realidad financiera de la organización característica de la misma solo un par de años después de su inauguración la disminución de costos e incremento de ingresos por venta de cuestiones diferentes al servicio. Se convierte en una acción prioritaria para el STC.

Desarrollar estrategias de captación de mayores recursos por servicios (el pago de transbordo o correspondencias, por ejemplo), la revisión de los términos de la gratuidad en el ofrecimiento del servicio, la prevención de pérdidas, el aprovechamiento de espacios físicos en estaciones, constituyen fuentes importantes a explorar para la obtención de recursos.

Para lo cual también resulta necesario cambiar el enfoque de la tarifa para mantener un subsidio diferenciado que apoye a los grupos vulnerables pero que al mismo tiempo incentive el pago del costo lo más cercano posible a la realidad y necesidades de la organización.

5.6.5. El Sistema de Transporte Colectivo una organización gubernamental a favor de las personas y los derechos.

La dinámica interna de la organización ha tenido como uno de sus principales obstáculos, cuando debería ser su fortaleza. La falta de un cuerpo operativo profesional con organizaciones sindicales que conformen un sistema de contrapesos entre ellas, resulta indispensable para romper el control de plazas de la SNTSTC.

El establecimiento de esquemas de reclutamiento, selección y promoción de personal con base en un sistema de servicio civil meritocrático debe ser la base sobre la cual se erija una política de profesionalización para la organización. Dicha política no solo abonaría a transparentar los procesos de ingreso y promoción del personal en la organización sino también aportaría elementos para revalorizar la capacidad y calidad del servicio público. A la par de lo anterior el sostenimiento de los derechos laborales obtenidos por el trabajador, renovación de plantillas y mayor calificación de la mano de obra, así como mejorar la productividad, el clima laboral y las condiciones de trabajo resultan elementos indispensables para todo proceso de cambio.

En suma, la propuesta de análisis del STC a partir de la perspectiva de cambio organizacional permitió explorar dimensiones que en conjunto abonan a la comprensión e interpretación de la dinámica de la organización e impacto que dicha dinámica tiene respecto a la operación y la red. La descripción de los acontecimientos experimentados durante el periodo de estudio clarificó que la situación crítica de la organización no es una situación fortuita sino la conjugación de eventos inmersos en un proceso de cambio primordialmente adaptativo e incluso accidental, que limita a la organización y preferentemente da respuesta a situaciones coyunturales relegando así la planeación de acciones que permitirían establecer perspectivas de fortalecimiento y crecimiento.

Conclusiones

Las organizaciones constituyen la estructura de la vida en sociedad, vivimos rodeadas de ella y formamos parte de ellas, por lo cual comprenderlas resulta indispensable para el buen vivir. Para el gobierno y la administración pública las organizaciones públicas deben comprenderse como entidades complejas y dinámicas a las cuales se debe analizar con detenimiento, pero también como instrumentos indispensables sin los cuales es difícil la materialización de la acción pública y con ello la generación de bienestar.

En esa dirección, la investigación tuvo como objetivo principal analizar el STC en el periodo 2000-2018 a través de la perspectiva del cambio organizacional con la finalidad de comprender las particularidades de su dinámica y aportar elementos que permitirían incidir en la perspectiva de la organización como medio de transporte metropolitano. Se consideró que el cambio organizacional no constituye un fin en sí mismo, sino la categoría que nos permite acercarnos al estudio de la dinámica organizacional con la finalidad de comprender las pautas de funcionamiento y estar en posibilidades de intervenir.

El cambio, entendido como fenómeno constante de las organizaciones, característico de diversos procesos y estudiado a través de tres diferentes enfoques de acuerdo con la literatura (planeado, adaptativo y accidental) enfatiza que el estado de las cosas difícilmente es fijo y por el contrario tiende a ser dinámico. En las organizaciones gubernamentales el proceso de cambio por antonomasia tiende a ser más complejo, por tanto, de interés científico para la administración pública como ciencia y como actividad profesional.

La naturaleza no solo social, sino también política, administrativa, jurídica y económica de las organizaciones gubernamentales conlleva a que la dinámica de éstas sea difícil de estudiar y comprender, lo cual al mismo tiempo sugiere un reto importante de análisis. El Sistema de Transporte Colectivo (STC) nació originalmente como una organización primordialmente racional caracterizado por arreglos claramente definidos con el objeto de construir, operar y explotar un tren rápido para atender el Distrito Federal, principalmente en la Ciudad de México. Surge como una organización que gobierna el proceso completo para la administración del servicio de transporte público. Ello significa, la planeación, la organización, la operación, el mantenimiento, la administración y la construcción. No obstante, el mismo mandato evidencia la complejidad de la organización, en donde cada ámbito del quehacer organizacional involucra una amplia variedad de acciones que limitan la capacidad de ésta, a tal punto que el Metro no ha tenido la capacidad organizacional, puntualmente, de construir (o, mejor dicho, de administrar el proyecto de construcción).

La situación de excepción política y administrativa que durante siete décadas mantuvo el Distrito Federal, tuvo una relación directa con el Sistema de Transporte Colectivo. Ese entorno constituye uno de los principales factores exógenos que impactan el proceso de cambio organizacional. Se partió del supuesto de que la operación y desarrollo de la red del Sistema de Transporte Colectivo en el periodo 2000-2018 depende de un cambio organizacional poco planeado y mayoritariamente adaptativo y accidental.

Dicho supuesto pudo ser confirmado, dado que la investigación permitió observar que el cambio en el STC no es una decisión planeada de empresa sino un alineamiento principalmente incremental a las exigencias del ambiente dictado por la voluntad política del gobernante en turno de la Ciudad. Si antes la construcción del Metro era la expresión de la prístina magnanimidad del Presidente de la República, ahora parecería lo mismo, pero de parte del Jefe de Gobierno, sin los recursos del gobierno federal ni los mecanismos sociopolíticos y económicos para involucrar al Estado de México.

Es el contexto exterior el que influye los procesos de cambio en el Metro a la par de las interacciones entre los distintos actores internos y sus conflictos. La falta de capacidad financiera del Sistema y su dependencia a las asignaciones presupuestales que le otorga la Ciudad de México, hace de la planeación un ejercicio simbólico y de la empresa una simple operadora, rehén de disputas políticas y arena de confrontaciones.

Los cambios del personal de mando, en los cambios de administración, dan muestra de la falta de una estructura directiva profesional y experimentada lo cual imprime un alto componente de incertidumbre organizacional. De igual forma, la gran cantidad de personas contratadas por honorarios asimilados a sueldos establecen un cuerpo funcional paralelo a las estructuras formales, con lealtades personales más que institucionales que abonan a las relaciones conflictivas internas.

El conflicto consustancial a la organización desde un enfoque de cambio adaptativo se expresa en los intereses que tienen actores y grupos y de las repercusiones de ello en el rumbo de la organización. Esos conflictos generan dinámicas diversas que en el Sistema de Transporte Colectivo pueden ser observables entre los trabajadores de base, la existencia de varias organizaciones sindicales (aun cuando una de ellas es predominante), las autoridades y los actores gubernamentales que rodean la organización, por tanto, la expresión del cambio resulta más el producto de las negociaciones políticas a la par de la necesidad por realizar ajustes que atiendan a la demanda del contexto. Las tensiones entre autoridad y sindicato es una situación de cúpulas, donde los trabajadores son solicitados para mostrar su poder y el personal de mando para dar una aparente gestión profesionalizada.

El diseño organizacional, si bien planeado en un inicio, al paso del tiempo dejó de ser suficiente y lo necesariamente experimentado para establecer acciones de crecimiento y para gestionar y supervisar la construcción de nuevas obras.

El STC como un constructo flojamente acoplado se caracteriza por procesos de cambio que resultan más de acciones inconexas e incluso aisladas que de manera accidental se van interrelacionando, lo que evidencia la carencia de claridad sobre

los objetivos y metas de la organización sujetas más bien a planes y programas que con cada administración van cambiando. Las voluntades asentadas en dichos documentos poseen más un carácter más errático que planeado, así lo establecido entre los distintos planes institucionales pierde coherencia y continuidad.

Dadas esas condiciones, el STC se ha quedado solo con la parte más sustantiva del proceso, que es la operación del servicio de trenes y el mantenimiento para que se conserve en funcionamiento, además de cuestiones adjetivas como la seguridad (en una escala ascendente desde la segunda década del siglo XXI). Son entes externos al Metro quienes se encargan de la gestión de los proyectos concretos.

La operación del Metro es un proceso constante de desgaste u obsolescencia de los equipos, acumulados en cincuenta años de operación en condiciones geológicas complejas, lo que hace que el mantenimiento sea un asunto costoso que requiere un cuantioso presupuesto no disponible por la organización.

La realidad financiera de la organización al margen del Fideicomiso creado en la Administración Mancera (proceso de cambio planeado) demostró que los procesos de cambio en este elemento explicativo son eminentemente adaptativos. El comportamiento en el gasto de la organización permite afirmar que pese al discreto aumento en los recursos, éste no es acompañado de una estrategia concreta de largo plazo y por el contrario asigna recursos de manera muy disímbola. La operación ha recaído en el presupuesto específico que definen las autoridades del gobierno de la Ciudad de México. No hay una participación metropolitana en los procesos de planeación, operación y vinculación de los servicios de transporte integral.

El Plan Maestro 2018-2030, concebido como un proceso de cambio planeado, reconoce la necesidad de presupuestos robustos que permitan atender y modificar las circunstancias en las cuales se encuentra actualmente la organización. Otra característica importante de dicho plan es el pronunciamiento que el Sindicato Nacional de Trabajadores del Sistema de Transporte Colectivo realiza sobre el mismo al respaldarlo. Es decir, el cambio en la empresa se puede entender como

un proceso heterogéneo y observable en la organización como un ente unificado formalmente, pero con dinámicas internas diversas, que hacen necesario el análisis a través de diferentes elementos definidos.

Los elementos seleccionados para comprender el proceso de cambio a través del ámbito socio-técnico y político-cultural, aportaron a la intención planteada originariamente, pero al mismo tiempo evidenciaron espacios de análisis que estudiados a profundidad permitirían tener un conocimiento más puntual del cambio organizacional, tal es el caso de los actores y la toma de decisiones, la cultura, los ritos y las creencias organizacionales, así como aspectos financieros más a detalle.

El aporte de la investigación radica en revalorar la pertinencia de los estudios organizacionales, particularmente desde la perspectiva del cambio organizacional en la comprensión de los problemas público y sus organizaciones, considerar que si bien éstas se pueden entender como espacios físicos conocer su operación no solo es indispensable para el funcionamiento de ellas sino para la posible construcción y ejecución de políticas tanto particulares como de alcance medio. Este sentido el modelo sería relevante para entender a las organizaciones gubernamentales, aportar evidencia empírica sobre la utilidad de este modelo y contribuir a encontrar respuesta a la situación que vive el transporte público metropolitano en ciudades como la Ciudad de México.

El periodo que se analizó presento rasgos de cambio adaptativo principalmente pero también accidental y en menor medida planeado, lo cual es importante precisar no supone un hecho de carácter negativo ensimismo sino la realidad de las organizaciones y la oportunidad de intervenir a través de acciones más de carácter planeado. Finalmente, la investigación evidenció que el STC solo crece cuando es resultado de un compromiso político. Marcelo Ebrard se comprometió a realizar la construcción de una línea del Metro, mientras que Claudia Sheinbaum comprometió la interconexión en el poniente, en Observatorio. Cuando hay un compromiso, la empresa se mueve hacia el crecimiento; cuando no, solo opera.

El reto para la organización de afrontar el cambio como un proceso constante y sobretodo, como medio para el cumplimiento del objeto de la empresa es mayor. La dinámica organizacional y la dinámica que es externa a ella representan un alto grado de complejidad para realizar acciones que lleven a un grado de operación óptima y la planeación de extensión de la red.

De ahí que esta investigación ofrece algunas líneas que la organización puede analizar para crecer, fortalecerse y revertir una tendencia al deterioro, la auto destrucción y la deslegitimación ante sus usuarios.

Fuentes

Bibliografía y hemerografía

Alcantar, Erika (2018), La política del transporte en la Ciudad de México durante la primera mitad del siglo XX: la evolución de un ámbito de la política urbana, en Fernández P., Suarez M., Quiroz H. (coords.), La movilidad en la Ciudad de México. Impactos, Conflictos y Oportunidades, México, IG-UNAM.

Aldaz, Phenelope (2015), “Madruga líder sindical del Metro a Mancera”, El Universal, 15 de julio, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/df/2015/07/15/madruga-lider-sindical-del-metro-mancera> (consultado 04-03-20).

Aldaz, Phenelope (2016), “Hay filtraciones de agua en 40 estaciones del Metro: Gaviño” El Universal, 4 de agosto, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/cdmx/2016/08/4/hay-filtracion-de-agua-en-40-estaciones-del-metro-gavino> (Consultado 03-02-20).

Allison, Graham (1988), La esencia de la decisión: Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba, Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano.

Alvarado, Om (2019), La Teoría de la Organización en la Administración Pública. Hacia una redimensión convergente, México, IAPEM.

Alvarado, Sergio (2003), Cambio organizacional: factores contextuales y dinámicas intraorganizacionales. El caso de la Empresa PROJUBE, S.A. de C.V, Tesis para obtener el grado de Doctor en Estudios Organizacionales, México, UAM.

Appleby, Paul (1967), Administración Pública y Democracia, en Roscoe, Martin, Ensayos en honor de Paul Appleby, México, Herrero Hermanos.

Arellano David (S.F.) Teoría de la organización

Arellano, David., Coronilla, Efraín., Coronilla, Raúl. y Santibáñez, Alberto. (2002), Hacia una política de transporte en el Distrito Federal: propuestas de reforma

institucional y organizacional, Documento de Trabajo núm. 121, División de Administración Pública, México, CIDE.

Arellano, David (1992), Teoría de la organización y análisis organizacional: Hacia nuevos paradigmas, Documento de Trabajo núm. 6, División de Administración Pública, México, CIDE.

Arellano, David (2010), El enfoque organizacional en la política y la gestión públicas. Entendiendo a las organizaciones gubernamentales, en Merino, M.; Cejudo, G.; Arellano, D.; Bracho, T. (coords.), Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de Política Pública, México, FCE, CIDE.

Arellano, David y Cabrero, Enrique (2000), Introducción, en Arellano, D; Cabrero, E; Castillo, A. (coords.), Reformando al Gobierno: Una visión organizacional del cambio gubernamental, México, Miguel Ángel Porrúa.

Aristóteles (2006), La política, México, Editores Mexicanos Unidos.

Armenakis Achilles, Bedeian Arthur (1999), Organizational change: A Review of Theory and Research in the 1990s, en Journal of Management, vol. 25, núm. 3, pp. 293-315.

Ayala, José (1999), Instituciones y economía. Una introducción al neo institucionalismo económico, México, FCE.

Baltazar, Elia (2002), “Una historia de chantajes, presiones y nepotismo”, La Jornada, 9 de agosto, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2002/08/09/037n2cap.php?origen=capital.html>, (Consultado 01-02-2020).

Bañon, Rafael (1997), Los enfoques para el estudio de la administración pública: Orígenes y tendencias actuales, en Bañon, R. y Carrillo, E. (coords.), La Nueva Administración Pública, Madrid, Alianza Editorial.

Batthyány, Karina (Coord.) y Cabrera, Mariana (Comp.) (2011), Metodología de la investigación en Ciencias Sociales: Apuntes para un curso inicial, Montevideo, Universidad de la República.

Blancas, Silvia (2003), Ausencia de una política de transporte en la Zona Metropolitana del Valle de México, Tesis para optar por el grado de Maestro en Urbanismo, México, El Colegio de México.

Blancas, Silvia (2017), La Política de Transporte en la Ciudad de México: Un caso de captura de interés general. Tesis para optar por el grado de Doctor en Ciencias Políticas y Sociales, México, UNAM.

Blancas, Silvia; Hernández, Marcos y Arellano, David (2018a), Decisiones e implementación en la construcción de las primeras once líneas de la red del Metro de la Ciudad de México. Hacia un desorden organizacional del Metro (1967-2000), en Gestión y Política Pública, volumen temático 2018, México, CIDE.

Blancas, Silvia; Hernández, Marcos y Arellano, David (2018b), Un desastre organizacional anunciado. Dinámica organizacional e institucional en el diseño e implementación de la línea 12 del metro de la Ciudad de México. Cuatro ejes explicativos, en Gestión y Política Pública, volumen temático 2018, México, CIDE.

Bobbio, Norberto (1991), Diccionario de política, México, Siglo XXI.

Bolaños, Ángel; Gómez, Laura y Servín, Mirna (2004), "El relevo en el Metro no se debió a diferencias con González Garza, dice el Jefe de Gobierno", La Jornada, 22 de febrero, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2004/02/22/031n2cap.php?origen=capital.php&fly> (Consultado 20-02-20).

Buendía, Blas (2019), "Inminente muerte del Metro de la Ciudad de México", Circulo digital, 7 de abril, disponible en: <http://circulodigital.com.mx/inminente-muerte-del-metro-de-la-ciudad-de-mexico/> (Consultado 04-03-20).

Burke Warner, Litwin George (1992), A Causal Model of Organizational Performance and Change, Journal of Management, vol. 18, núm. 3, pp. 523-545.

Cabrero, Enrique; Arellano David y Amaya, Lourdes. (2000), Cambio en organizaciones gubernamentales: innovación y complejidad, en Arellano, David.; Cabrero, Enrique. y Castillo Arturo. (coords.), Reformando al Gobierno: Una visión organizacional del cambio gubernamental, México, Miguel Ángel Porrúa.

Castillo, Héctor et al. (1995), Ciudad de México: retos y propuestas para la coordinación metropolitana, México, UAM-UNAM.

Castillo, Sergio (2011), Identificación y análisis de zonas marginadas respecto al transporte público masivo confinado en el Distrito Federal, Tesis para obtener el grado de Maestro en Ingeniería de Sistemas, México, UNAM.

Castro, Luis (2014), Hacia un sistema de movilidad urbana integral y sustentable en la Zona Metropolitana del Valle de México, Tesis para obtener el grado de Maestro en Proyectos para el Desarrollo Urbano, México, Universidad Iberoamericana.

Chiavenato, Idalberto (2006), Introducción a la teoría general de la administración, México, Mc Graw-Hill Interamericana.

Chiavenato, Idalberto (2007), Administración de recursos humanos. El capital humano de las organizaciones, México, Mc Graw-Hill Interamericana.

Cicerón (1993), La Republica, México, ediciones Gernika.

Conolly, Priscilla (1997), Evaluación económico financiera del Metro de la Ciudad de México 1988-1994, en Coulomb, R. y Duhau, E (coords.), Dinámica urbana y procesos sociopolíticos, México, Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos, UAM.

Corbetta, Piergiorgio (2007), Metodología y Técnicas de Investigación Social, Madrid, McGraw-Hill/Interamericana de España, S.A.U.

Coronilla, Raúl y Del Castillo, Arturo (2000), El cambio organizacional: enfoques, conceptos y controversias, en Arellano, D.; Cabrero, E. y Castillo A. (coords.), Reformando al Gobierno: Una visión organizacional del cambio gubernamental, México, Miguel Ángel Porrúa.

Coronilla, Raúl (1997), Diversos enfoques del cambio organizacional, Documento de Trabajo núm. 14, División de Administración Pública, México, CIDE.

Coronilla, Raúl (2004), Propuesta Metodológica para el cambio organizacional, en Montaña, L. (coord.), Los estudios organizacionales en México, México, Cámara de Diputados, UAM, Miguel Ángel Porrúa.

Crozier, Michel y Friedberg, Erhard (1990), El actor y el sistema: las restricciones de la acción colectiva, México, Alianza Editorial.

Cruz, Filiberto (2012), "Top 5 de estaciones del Metro con mayor delincuencia", Excélsior, 23 de agosto, disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/2012/08/23/comunidad/855261> (Consultado 03-02-20).

Culebro, Jorge (2000), Cambio estructural, en Arellano, D.; Cabrero, E. y Castillo A. (coords.), Reformando al Gobierno: Una visión organizacional del cambio gubernamental, México, Miguel Ángel Porrúa.

Del Castillo, Arturo (1998), Transformación institucional en organizaciones gubernamentales: Elementos para el análisis del cambio adaptativo, México, CIDE.

Departamento del Distrito Federal y Sistema de Transporte Colectivo (1997), Los hombres del Metro, México, STC.

Díaz Casillas, Francisco José (2003), 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 1790-2000, Tesis para obtener el grado de Doctor en Administración Pública, México, UNAM.

Díaz Sergio et. al (2011), Una guía para la elaboración de estudios de caso, Razón y Palabra.

Dimock, Marshall (1980), ¿Qué es la administración pública?, en Revista de Administración Pública, núm. 44, INAP, disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/18128/16299>.

Domínguez, Pedro (2015), "Contraloría del DF inhabilita a ex director del Metro", Milenio, 29 de septiembre, disponible en <https://www.milenio.com/estados/contraloria-del-df-inhabilita-a-ex-director-del-metro> (Consultado 20-02-20).

Domínguez, Olivia (2010), *Trovadores posmodernos: músicos en el Sistema de Transporte Colectivo Metro*, México, UNAM, Coordinación de Estudios de Posgrado.

Eibenschutz, Roberto y González, Ligia (2010), Integración megalopolitana, un reto de gestión territorial, en Eibenschutz, R. (coord.), *La Zona Metropolitana del Valle de México: los retos de la megalópolis*, México, UAM.

Escudero, Jesús et al., (2008), El estudio de caso como estrategia de investigación en las ciencias sociales, *Ciencias Administrativas*, disponible en <https://www.uv.mx/iiesca/files/2012/12/estudio2008-1.pdf> (Consultado 15-08-21).

Etzioni, Amitai (1953), *Organizaciones Modernas*, México, UTHEA.

Fayol, Henrie (1993), *Principios Generales de Administración*, en Ramió C. y Ballart X. (comps.), *Lecturas de Teoría de la Organización*, vol. I, Madrid, Ministerios para las Administraciones Públicas-INAP.

Figuroa, Óscar (1990), La evolución de las políticas de transporte urbano colectivo en la Ciudad de México entre 1965 y 1988, en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 5, núm. 2, El Colegio de México, disponible en: <https://estudiosdemograficosyurbanos.colmex.mx/index.php/edu/article/view/770> (Consultado 27-08-19).

Fligstein, Neil (2001), La transformación estructural de la industria de los Estados Unidos: Una explicación institucional de las causas de la diversificación de las empresas más grandes, en Powell, W. y DiMaggio, P., *El nuevo institucionalismo organizacional*, México, FCE.

Galán, José (1998), "Metro del D.F: abandono e inseguridad", La Jornada, 26 de febrero, disponible en: <https://jornada.com.mx/1998/02/26/metro.html> (Consultado 05-03-2020).

García, Carolina (2019), ¿Desde cuándo y por qué hay vagones del Metro para mujeres?, El Universal, 8 de marzo, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/metropoli/cdmx/desde-cuando-y-por-que-hay-vagones-del-metro-para-mujeres> (Consultado 07-03-20).

García, Erick (2019), Tren suburbano y sus usuarios. Hacia una sociología de la movilidad, Las ciencias sociales y la agenda nacional, disponible en: <https://www.comecso.com/ciencias-sociales-agenda-nacional/cs/article/view/304> (Consultado 25-05-2021).

Giménez, Gilberto (2012), El problema de la generalización en los estudios de caso, Cultura y Representaciones Sociales vol. 7, núm. 13, disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S2007-81102012000200002&script=sci_abstract (Consultado 01-02-20).

Gómez, Laura (2002), "Buscará Espino que el GDF retire cargos en su contra", La Jornada, 19 de septiembre, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2002/09/19/045n2cap.php?origen=capital.html> (Consultado 05-03-2020).

Gómez, Patricia y Martínez, Héctor (S. F), Los tranvías eléctricos de la Ciudad de México: Transformaciones urbanas y los conflictos de los tranviarios, disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/Electr-y-territorio/GomezMartinez.pdf> (Consultado 14-01-20).

González, Gerardo (2004), Los desafíos para el cambio en organizaciones públicas en México. Dos casos de Innovación Tecnológica en el Sistema de Transporte Colectivo de la Ciudad de México, Tesis para obtener el grado de Doctor en Estudios Organizacionales y Doctorado en Ciencias de la Gestión, México, UAM, ISERO.

González, Ovidio (1988), El Metro de la Ciudad de México, en Revista EURE, vol. XIV, núm. 42, disponible en: <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/viewFile/984/94> (Consultado 25-07-19).

Goodman, Paul y Kurke, Lance (1982), Studies of change in organizations: a status report, en Goodman, P. (edit.), Change in Organizations: New Perspectives on Theory, Research and Practice.

Goodnow, Frank (1980), Política y Administración: Funciones primarias del Estado, en Revista de Administración Pública, publicación conmemorativa 25 aniversario, INAP, disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/issue/view/1209> (Consultado 05-06-19).

Graizbord, Boris (2008), Geografía del transporte en el área metropolitana de la Ciudad de México, México, El Colegio de México.

Grajeda, Ella, Alcaraz, Yetlaneci, y Simón, Angélica, (2003), “Estrenan distribuidor vial Zaragoza”, El Universal, 16 de diciembre, disponible en: <https://archivo.eluniversal.com.mx/primera/15610.html> (Consultado 02-12-19).

Guerrero, Omar (2000), Teoría Administrativa del Estado, México, Oxford University Press.

Gulick, Luther (1993), Notas sobre la Teoría de la Organización, en Ramió C. y Ballart X. (comps.), Lecturas de Teoría de la Organización, vol. I, Madrid, Ministerios para las Administraciones Públicas-INAP.

Hall, Richard (1996), Organizaciones, estructura, procesos y resultados, México, Prentice Hall.

Harmon, Michael y Mayer, Richard. (1999), Teoría de la organización para la administración pública, México, FCE.

Iracheta, Alfonso (2007), Coordinación Metropolitana en México: la urgencia de una decisión, en Moreno, S. y Meixueiro G. (coords.), El desarrollo metropolitano y la

sustentabilidad de las ciudades, México, Centro de Estudios Políticos y de Opinión Pública, Cámara de Diputados.

Iracheta, Alfonso (2010), El fenómeno metropolitano, Economía y Sociedad, vol. XIV, núm. 25, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, disponible en: http://www.economiaysociedad.umich.mx/ojs_ecosoc/i...c/article/view/69/68 (Consultado 25-02-18).

Islas Rivera, Víctor Manuel; Hernández García, Salvador y Blancas Ramírez, Silvia (2003), El Transporte en la Región Centro de México, México, SCT, IMT, Publicaciones Técnicas.

Lara, Graciela (2004), Cambio Organizacional: Toma de Decisiones y Estructura Estudio de Caso de una Organización del Sector de Ahorro y Crédito Popular, Tesis para obtener el grado de Doctor en Estudios Organizacionales, México, UAM.

Le Gáles, Patrick L. y Ugalde, Vicente (edits.) (2018), Gobernando la Ciudad de México, Lo que se gobierna y lo que no se gobierna en una metrópoli, México, El Colegio de México.

March, James y Olsen, Johan (1997), El redescubrimiento de las instituciones: La base organizativa de la política, México, Colegio Nacional de Ciencias Política y Administración Pública, UAS, FCE.

March, James y Simon, Herbert (1977), Teoría de la Organización, Barcelona, Ed. Ariel.

Marrero, Antonio, Castaño, María y Romero, Leonardo (1995), El poder en las organizaciones, España, Caja Insular de Ahorros de Canarias, Universidad de las Palmas de Gran Canarias, Fundación Universitaria de las Palmas.

Mendoza, Joaquín (2008), Los cambios en la administración pública y su impacto en el desarrollo urbano del Distrito Federal, México, INAP.

Meza, Jaqueline (2004), La coordinación intergubernamental para el desarrollo metropolitano en el Estado de México: el caso de la Zona Metropolitana del Valle de

México, CLAD, Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, disponible en: <https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/3219/0050317.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Consultado 06-09-18).

Miranda, Sergio (2008), La creación del Departamento del Distrito Federal. Urbanización, política y cambio institucional, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Históricas.

Montaño, Luis (2004), El estudio de las organizaciones en México, una perspectiva social en Montaño L. (coord.) Los estudios organizacionales en México, México, Cámara de Diputados, UAM, Miguel Ángel Porrúa.

Montesquieu (2012), El espíritu de las leyes, Barcelona, ediciones Brontes.

Moreno, Carlos (2018), La línea 12 del Metro. Crisis, aprendizaje y cambio institucional en la Ciudad de México, en Gestión y Política Pública, volumen temático 2018, México, CIDE.

Murata, Masanorio; Delgado, Javier y Suarez, Manuel (2017), ¿Por qué la gente no usa el Metro? Efectos del transporte en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, Investigaciones Geográficas, núm. 93, disponible en: <http://www.investigacionesgeograficas.unam.mx/index.php/rig/issue/view/4613> (Consultado 24-07-19).

Navarro, Bernardo. y González, Ovidio (1989), Metro, Metrópoli, México, México, UNAM-IIIE y UAM-CEU.

Navarro, Bernardo (2010), Enlaces megalopolitanos y transporte, ¿solución a la movilidad?, en Eibenschutz, R. (coord.), La Zona Metropolitana del Valle de México: los retos de la megalópolis, México, UAM.

Negrete, María Eugenia y Paquette, Catherine (2011), La interacción entre el transporte público y urbanización en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: Un modelo expansivo que llega a sus límites, Territorios núm. 25, Bogotá, disponible

en: <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/viewFile/1872/1667>
(Consultado 14-07-18).

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2015), Valle de México, OCDE Territorial Review, Paris, OCDE Publishing.

Pantoja, Sara y Archundia, Mónica (2009), “Sindicato de Metro niega error humano en choque”, El Universal, 06 de agosto, disponible en: <https://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/96826.html> (Consultado 05-03-2020).

Pardo, María del Carmen y Vázquez, Marcela (2018), ¿Un evento complejo? La historia de la puesta en marcha de la línea 12 del Sistema de Transporte Colectivo Metro en la Ciudad de México, en Gestión y Política Pública, volumen temático 2018, México, CIDE.

Pazos, Francisco (2013), “GDF oficializa aumento a la tarifa del Metro”, Excélsior, 12 de agosto, disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/comunidad/2013/12/08/932531> (Consultado 21-02-20).

Peters, Guy (2003), El nuevo institucionalismo, Barcelona, Gedisa.

Pineda, Alejandra y Cortés, Gabriela (2018), Cambio y adaptación organizacional una revisión de la literatura, Revista Espacios, vol. 39, núm. 37.

Powell, Walter y DiMaggio, Pauli (2001), El nuevo institucionalismo organizacional, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM, FCE.

Ramió, Carles (1999), Teoría de la Organización y la Administración Pública, Barcelona, Tecnos.

Ramió, Carles y Ballart, Xavier (1993), Lecturas de Teoría de la Organización, 2 vols, Madrid, Ministerios para las Administraciones Públicas-INAP.

Ramírez, Kenya (2014), “Falta de mantenimiento originó fallas en Línea 12: Comisión investigadora”, Excélsior, 5 de agosto, disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/comunidad/2014/05/08/95825> (Consultado 21-02-20).

Ramírez, Jesús (2000), Teoría de la organización metáforas y escuelas, en Arellano, D.; Cabrero, E.; Castillo, A. (coords.), Reformando al Gobierno: Una visión organizacional del cambio gubernamental, México, Miguel Ángel Porrúa.

Ramos, Martín (2004), ¿La libre concurrencia o las contratas? una lucha por establecer un tipo de desarrollo en el transporte público de la Ciudad de México en las primeras décadas del siglo XIX, en La Historia Económica Hoy, entre la Economía y la Historia, Segundo Congreso Nacional de Historia y Economía, México, Ciudad Universitaria, UNAM.

Redacción de Animal Político (2015), “Accidente en Metro Oceanía: choque de dos vagones deja 12 heridos”, Animal Político 4 de mayo, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2015/05/dos-vagones-de-la-l5-del-metro-chocan-en-estacion-oceania/> (Consultado 21-02-20).

Redacción de Crónica (2007), “La relación del sindicato del Metro con AMLO” Crónica, 12 de julio, disponible en: <http://www.cronica.com.mx/notas/2007/311603.html> (Consultado 14-03-2020).

Redacción de El Economista (2018), “Renuncia Jorge Gaviño, director del Metro para buscar lugar en el Congreso de la CDMX”, El Economista, 02 de marzo, disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Renuncia-Jorge-Gavino-director-del-Metro-para-ir-por-el-Congreso-de-la-CDMX--20180302-0032.html> (Consultado 26-02-2020).

Redacción de Excélsior (2018), “El Metro de la Ciudad de México se hunde: Hay riesgo para usuarios”, Grupo Imagen, 25 de septiembre, disponible en: <https://www.dineroenimagen.com/actualidad/el-metro-de-la-cdmx-se-hunde-hay-riesgo-para-los-usuarios/103459> (Consultado 03-02-20).

Redacción de Infoabe (2018), “Se cometen un promedio de 3.5 delitos al día en el Metro de la CDMX”, Infoabe, disponible en: <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/02/10/se-cometen-un-promedio-de-35-delitos-al-dia-en-el-metro-de-la-cdmx/> (Consultado 07-03-20).

Redacción de Proceso (2002), "Provocación, el paro en el Metro: AMLO; Espino Arévalo, el responsable: Bátiz", Proceso, 8 de agosto, disponible en: <https://www.proceso.com.mx/243935/provocacion-el-paro-en-el-metro-amlo-espino-arevalo-el-responsable-batiz> (Consultado 01-02-2020).

Redacción de Sin embargo (2013), "Inicia consulta ciudadana sobre aumento a la tarifa del Metro en el DF: se respetará decisión de la mayoría: Mancera", Sin embargo, 29 de noviembre, disponible en: <https://www.sinembargo.mx/29-11-2013/829071> (Consultado 27-01-20).

Redacción de Sin embargo (2015), "Nuevo director del Metro, Jorge Gaviño, ofrece dirigirlo con transparencia y eficiencia", Sin embargo, 16 de julio, disponible en: <https://www.sinembargo.mx/16-07-2015/1417726> (Consultado 01-03-2020).

Ritchie, Jane y Spencer, Liz (1994), Qualitative Data Analysis for Applied Policy Research, en Bryman, Alan y Burgess, Bob, Analyzing Qualitative Data, Londres.

Rivera, Ángel (2013), El cambio organizacional: un proceso estratégico de adopción y adaptación, Gestión y Estrategia, núm. 44.

Rodríguez, Jesús y Navarro, Bernardo (1999), El transporte urbano de pasajeros en la Ciudad de México en el siglo XX, México, GDF, UNAM.

Rodríguez, Marco Antonio (2004), Racionalidad y toma de decisiones en las organizaciones, en Montaña, L. (coord.), Los estudios organizacionales en México, México, Cámara de Diputados, UAM, Miguel Ángel Porrúa.

Rojas, Miguel (2012), Gobierno del Distrito Federal. Conflicto, cambio Institucional y organizacional de los procesos de aprobación de la política financiera: 1980-2006, Tesis para obtener el grado de Maestro en Estudios Políticos y Sociales, México, UNAM.

Rojas, Raúl (2013), Guía para realizar investigaciones sociales, México, Plaza y Valdés.

Romero Joaquín, Matamoros Santiago y Campos Carlos (2013), Sobre el cambio organizacional. Una revisión bibliográfica, en *Innovar*, vol. 23, núm. 50, disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/innovar/article/view/40572/42397> (Consultado 05-06-19).

Romero, Jorge (1999), Estudio Introdutorio, en Powell, W. y Dimaggio, J. El nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM, FCE.

Rousseau, Jean-Jacques (2012), *Del contrato social*, Madrid, Alianza Editorial.

Rueda, Adrián (2013), "Van contra mafia del Metro", *Excelsior*, 30 de julio, disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/opinion/adrian-rueda/2013/07/30/911177> (Consultado 04-03-20).

Sánchez González, José Juan (1985), Criterios para la evaluación administrativa de una empresa pública, un estudio de caso: Sistema de Transporte Colectivo (Metro), Tesis para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, UNAM.

Sánchez González, José Juan (2001), *La Administración Pública como ciencia: su objeto y su estudio*, Editorial Plaza y Valdés, IAPEM, México.

Sánchez González, José Juan (2007), *Estudio de la ciencia de la administración*, México, IAPEM, Miguel Ángel Porrúa.

Sánchez González, José Juan (2009), El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana, en *Gestión y Política Pública*, vol. XVIII, núm. 1, México, CIDE.

Sánchez González, José Juan (2020), *Fundamentos para una ciencia de la Administración Pública*, México, Tirant lo Blanch.

Sánchez Ildelfonso, Luis A. (2019), *Planeación de Personal Público*, Documento de trabajo del Diplomado Instituciones y Gestión del Personal Público, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales- UNAM.

Sarta, Andrew; Durand, Rodolphe y Vergne, Jean-Philippe (2020), Organizational Adaptation, *Journal of Management*, vol. 47, núm. 1.

Schteingart, Martha e Ibarra, Vicente (2016), Desarrollo urbano-ambiental y movilidad en la Ciudad de México: evolución histórica, cambios recientes y políticas públicas, México, El Colegio de México.

Scott, Richard (2005), Organizaciones: características duraderas y cambiantes, *Gestión y Política Pública*, vol. XIV, núm. 3, México, CIDE.

Silsbe, Erin y Prasetyodi, Tiyok (2011), Transporte y movilidad urbana, en Graizbord, B. y Monteiro, F. (edits.), *Megaciudades y cambio climático*, México, El Colegio de México.

Sindicato Nacional de Trabajadores del Sistema de Transporte Colectivo (2020), Trinchera, Disponible en: <http://www.sntstcmetro.org/directorio-y-lo-que-la-prensa-publica-de-nuestra-organizacion-sindical1.ws> (Consultado 23-01-20).

Sistema de Transporte Colectivo (2015), “Entrega Jorge Gaviño Ambriz diagnóstico del Sistema de Transporte Colectivo” STC, 11 de agosto, disponible en: <https://www.metro.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/entrega-jorge-gavino-ambriz-diagnostico-del-sistema-de-transporte-colectivo>(Consultado 01-03-2020).

Suddaby Roy, Foster William (2016), History and Organizational Change, *Journal of Management*, vol. 43, núm. 1, pp. 19-38.

Tamayo, Jorge (1999), Estudio introductorio, en Harmon, M. y Mayer R. (comps.), *Teoría de la organización para la administración pública*, México, FCE.

Téllez, Miriam (2018), La Movilidad en la Ciudad de México: Omisiones, Oportunidades y Retos, en Fernández P.: Suárez M.; Quiroz H. (coords.), *La movilidad en la Ciudad de México. Impactos, conflictos y oportunidades*, México, Instituto de Geografía-UNAM.

Umaña, María (2003), Relaciones Inter-Gubernamentales, Coordinación y Gestión Urbana en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: El caso de la Comisión

Metropolitana de Transporte y Vialidad, Tesis Para optar por el grado de Maestra en Estudios Urbano, México, El Colegio de México.

Ureste, Manu (2015), “Es oficial: el GDF despide a Joel Ortega como director del Metro” Animal Político, 16 de julio, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2015/07/es-oficial-el-gdf-despide-a-joel-ortega-como-director-del-metro/> (Consultado 03-03-2020).

Vázquez Alfaro, José Luis (2010), Distrito Federal. Historia de las Instituciones, Jurídicas, Senado de la Republica, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Vergara, Rodolfo (1993) Decisiones, organizaciones y nuevo institucionalismo, en Perfiles Latinoamericanos, vol. 2, núm. 3.

Vértiz, Miguel (2008), Referentes teóricos para el análisis del cambio organizacional: Las tesis sobre el cambio y la síntesis de los procesos institucionales, en Gestión y Estrategia, núm. 33, disponible en: <http://gestionyestrategia.azc.uam.mx/index.php/rge/article/view/135> (Consultado 10-10-19).

Waldo, Dwight (1982), Administración Pública. La función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos, México, Editorial Trillas.

Weick, Karl (1982), Management of Organizational Change Among Loosely Coupled Elements, en Organizations: New Perspectives on Theory, Research and Practice, San Francisco.

Weick, Karl (2009), Las organizaciones educativas como sistemas flojamente acoplados, en Gestión y Estrategia, núm 36, disponible en: <https://es.scribd.com/document/409082565/La-Universidad-Como-Organizacion> (Consultado 05-04-18).

Weick, Karl (2015), Ambiguity as Grasp: The Reworking of Sense, Journal of Contingencies and Crisis Management, vol. 23, núm. 2.

Weick, Karl (2017), Evolving Reactions: 60 Years with March and Simon's 'Organizations', *Journal of Management Studies*, vol. 56, núm. 8.

Weick, Karl (2020), Sensemaking, Organizing, and Surpassing: A Handoff, *Journal of Management Studies*, vol. 57, núm. 7.

Weick, Karl y Quinn, Robert (1999), Organizational Change and Development, *Annual Review of Psychology*, vol. 50, pp. 361-386.

Woodrow, Wilson (1980), El estudio de la administración, en *Revista de Administración Pública*, publicación conmemorativa 25 aniversario, INAP, disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/issue/view/1209> (Consultado 19-02-19).

Yin, Robert (2003), *Case study research: Design and methods*, SAGE Publishing.

Zalce, Beatriz (2019), *Historias del Metro, México*, Editorial Lector Común.

Zamarrón, Israel (2019), "Adeudan vagoneros 7.6 mdp al Metro", *El Sol de México*, 2 de diciembre, disponible en: <https://www.elsoldemexico.com.mx/metropoli/cdmx/adeudan-vagoneros-7.6-mdp-al-metro-4530468.html> (Consultado 10-03-20).

Ziccardi, Alicia (1989), Empresas de la construcción y grandes obras en la Ciudad de México, en Garza, G. (coord.), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, México, El Colegio de México.

Documentos y publicaciones Institucionales

Administración Pública del Distrito Federal (2002), Acuerdo por el que se ordena la publicación del Programa Integral de Transporte y Vialidad 2001-2006, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 5 de noviembre, núm. 146, México.

Departamento del Distrito Federal (1967), Decreto por el que se crea el organismo público descentralizado "Sistema de Transporte Colectivo", para construir, operar y explotar un tren rápido, con recorrido subterráneo y superficial, para el transporte colectivo en el Distrito Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de abril.

Departamento del Distrito Federal (1968), Decreto que adiciona el Artículo 1o. del de 19 de abril de 1967, publicado el 29 del mismo mes y año, relativo a los créditos contratados para financiar las obras y servicios del Sistema de Transporte Colectivo, Diario Oficial de la Federación, 4 de enero.

Departamento del Distrito Federal (1969), Normas que Reglamentan el Funcionamiento del Tren Subterráneo (Metro) del "Sistema de Transporte Colectivo" en relación con los usuarios, Diario Oficial de la Federación, 16 de agosto.

Departamento del Distrito Federal (1984), Decreto Por el que se reforma el artículo 4o. y se adiciona, con un artículo 6o. Bis, el diverso por el que se crea el Organismo Público Descentralizado Sistema de Transporte Colectivo de fecha 19 de abril de 1967, publicado el 29 del mismo mes y año, Diario Oficial de la Federación, 21 de junio.

Departamento del Distrito Federal (1992), Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del diverso por el que se creó el Organismo Público Descentralizado Sistema de Transporte Colectivo (Metro), Diario Oficial de la Federación, 17 de junio.

Gerencia de Seguridad Institucional del STC (2018), Gerencia de Seguridad Institucional: Memoria de Gestión 2015-2017, México, Mimeo.

Gobierno del Distrito Federal (2001), Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 4 de diciembre, núm. 141. México.

Gobierno del Distrito Federal (2002), Decreto que reforma y adiciona el diverso por el que se crea el organismo público descentralizado "Sistema de Transporte Colectivo", Gaceta Oficial del Distrito Federal, 26 de septiembre.

Gobierno del Distrito Federal (2007), Decreto que reforma y adiciona el diverso por el que se crea el organismo público descentralizado "Sistema de Transporte Colectivo", Gaceta Oficial del Distrito Federal, 21 de febrero, núm. 34, México.

Gobierno del Distrito Federal (2007), Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, disponible en: http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/Programa_General_de_Development_DF_010607c.pdf (Consultado 03-02-20).

Gobierno del Distrito Federal (2013), Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 11 de septiembre, núm. 1689, tomo II, México.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2017), Encuesta Origen Destino 2017, México. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/eod/2017/doc/resultados_eod_2017.pdf (Consultado 06-06-19).

Jefatura de Gobierno del Distrito Federal (2000), Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 28 de diciembre, núm. 224, México.

Jefatura de Gobierno del Distrito Federal (2002), Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 26 de septiembre, núm. 131, México.

Jefatura de Gobierno del Distrito Federal (2009), Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 24 de abril, núm. 575, México.

Jefatura de Gobierno del Distrito Federal (2013), Acuerdo por el que se emite Resolución que determina el importe de la tarifa aplicada al Sistema de Transporte Colectivo (METRO), Gaceta Oficial del Distrito Federal, 7 de diciembre, núm. 1750, México.

Jefatura de Gobierno del Distrito Federal (2014), Acuerdo por el que se aprueba el Programa Integral de Movilidad 2013-2018, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 15 de octubre, núm. 1965 Bis, México.

Presidencia de la República (1994), Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre.

Presidencia de la República (1995), Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, Diario Oficial de la Federación, 15 de septiembre.

Secretaría de Finanzas, Gobierno de la Ciudad de México (2020) Cuenta Pública (2010-2017). Disponible en:

https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/egresos/cp2019_20/index.html.

(Consultado 05-03-20).

Secretaría de Gobernación (1928), Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales, Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre.

Secretaría de la Presidencia, Departamento del Distrito Federal (1976), México a través de los informes presidenciales. Tomo 16, La Ciudad de México, Volumen 4.

Secretaría de Transporte y Vialidad (1998), Estatuto Orgánico del Sistema de Transporte Colectivo, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 19 de enero, núm. 98, México.

Secretaría de Transporte y Vialidad (2005), Estatuto Orgánico del Sistema de Transporte Colectivo, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2 de diciembre, núm. 143, México.

Secretaría de Transporte y Vialidad (2007), Estatuto Orgánico del Sistema de Transporte Colectivo, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 6 de noviembre, núm. 206, México.

Secretaría de Transportes y Vialidad (2010), Acuerdo por el que se expide el Programa Integral de Transporte y Vialidad 2007-2012, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 22 de marzo, núm. 803 Bis, México.

Sistema de Transporte Colectivo (1999), Plan de Empresa 2000-2006, México, STC.

Sistema de Transporte Colectivo (2004a), Programa de Modernización 2004-2006... 2020, México, STC.

Sistema de Transporte Colectivo (2004b), Estatuto Orgánico del Sistema de Transporte Colectivo, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 23 de mayo, núm. 68, México.

Sistema de Transporte Colectivo (2005), Estatuto Orgánico del Sistema de Transporte Colectivo, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 17 de septiembre, núm. 95, México.

Sistema de Transporte Colectivo (2007), Programa Institucional 2007-2012, México, STC.

Sistema de Transporte Colectivo (2014a), Reglas de Operación y Funcionamiento del Fideicomiso Maestro del Sistema de Transporte Colectivo, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 14 de noviembre, núm. 1987.

Sistema de Transporte Colectivo (2014b), Fideicomiso Maestro del Metro. Once Compromisos Asumidos por el Sistema de Transporte Colectivo, México, STC.

Sistema de Transporte Colectivo (2015), Estatuto Orgánico del Sistema de Transporte Colectivo, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 27 de febrero, núm. 40, México.

Sistema de Transporte Colectivo (2018), Estatuto Orgánico del Sistema de Transporte Colectivo, Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 6 de julio, núm. 356, México.

Sistema de Transporte Colectivo (2017a) Fideicomiso Maestro del Sistema de Transporte Colectivo Metro FIMETRO, México, STC.

Sistema de Transporte Colectivo (2017b), Diagnostico sobre el servicio y las instalaciones del Sistema de Transporte Colectivo 2013-2018, México, STC.

Sistema de Transporte Colectivo (2017c), Programa Institucional 2013-2018, México, STC.

Sistema de Transporte Colectivo (2018a), Anuario de Operaciones del Sistema de Transporte Colectivo de la Ciudad de México, datos correspondientes al año 2017, México, STC.

Sistema de Transporte Colectivo (2018b), Manual Administrativo, 19 de octubre, México.

Sistema de Transporte Colectivo (2018c), Plan Maestro del Metro 2018-2030, México.

Sistema de Transporte Colectivo (2019), Transparencia FIMETRO, México, STC.

Páginas de Internet

https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018c/Documentos/Informes_Especiales/2018_AEGF_3_a.pdf

<http://www.sntstcmetro.org/>

https://data.finanzas.cdmx.gob.mx/egresos/cp2018_19/

<https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2019/01/I%CC%81Indice-de-Movilidad-Urbana.pdf>

<https://www.inegi.org.mx/programas/eod/2017/>

<https://www.metro.cdmx.gob.mx/>

<https://www.semovi.cdmx.gob.mx/>

Entrevistas

Directivo 1: Entrevista realizada por la autora a un directivo del STC el 20 de febrero de 2019, en la Ciudad de México.

Directivo 2: Entrevista realizada por la autora a un directivo del STC el 25 de febrero de 2019, en la Ciudad de México.

Directivo 3: Entrevista realizada por la autora a un directivo del STC el 12 de marzo de 2019, en la Ciudad de México.

Administrativo 1: Entrevista realizada por la autora a un directivo del STC el 12 de marzo de 2019, en la Ciudad de México.

Administrativo: Entrevista realizada por la autora a un directivo del STC el 12 de marzo de 2019, en la Ciudad de México.

Solicitudes de Acceso a la Información Pública

Folio 0325000129919, recibido el 24 de julio de 2019.

Folio 0325000130119, recibido el 5 de agosto de 2019.

Folio 0325000146719, recibido el 15 de agosto de 2019.

Folio 0325000221019, recibido el 21 de enero de 2020.

Folio 0325000003220, recibido el 23 de enero de 2020.

Anexo

Guión de entrevista

Fecha de la entrevista:

Presentación

La presente entrevista tiene como objetivo conocer la opinión de informantes clave sobre aspectos estructurales y de operación del Sistema de Transporte Colectivo (STC) con la intención de identificar las principales características de la organización y del proceso de cambio que ésta ha vivido en el periodo 2000-2018.

La finalidad de la información recabada será estrictamente académica y se plasmará en la tesis de maestría titulada “Las organizaciones gubernamentales y el transporte metropolitano: análisis organizacional del Sistema de Transporte Colectivo (Metro) en el periodo 2000-2018”, desde luego que los datos personales que proporcione serán debidamente protegidos.

El trabajo es desarrollado por Jessica Mondragón Trejo, estudiante de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos de la Universidad Nacional Autónoma de México, bajo la dirección de la Dra. Sandra Murillo López y la participación de los Doctores David Arellano Gault y José Juan Sánchez González.

Datos del entrevistado (a)

Nombre: _____

Cargo, función o relación con el STC: _____

1. El 29 de abril de 1967 se decretó la creación del STC como un organismo público descentralizado, con el objeto de construir, operar y explotar un tren rápido, con recorrido subterráneo y superficial para el transporte colectivo en el Distrito Federal,

principalmente en la Ciudad de México. ¿En qué medida considera el Sistema de Transporte Colectivo cumple con ese objeto?

2. En su caso, ¿Cuál sería, de acuerdo con su opinión, el principal motivo que impide al Sistema de Transporte Colectivo cumplir con su objeto de creación?
3. ¿Cuál considera debería ser el objetivo principal del Sistema de Transporte Colectivo?
4. ¿Cuáles considera han sido los cambios más importantes en el Sistema de Transporte Colectivo en los últimos 20 años?
5. ¿Cuál es su opinión sobre el estado actual del Sistema de Transporte Colectivo respecto a la que tenía en los años de 1990? ¿Por qué?
 - a) Es mejor que antes
 - b) Es peor que antes
 - c) No existe diferencia alguna
6. En una escala del 0 al 10, donde 0 es lo menos importante y 10 lo más importante. ¿Qué importancia considera usted tiene el Sistema de Transporte Colectivo para el transporte público en la Zona Metropolitana del Valle de México?
7. ¿Cómo calificaría usted la transición en el Sistema de Transporte Colectivo de la administración del Gobierno Federal al Gobierno la Ciudad de México? ¿Por qué?
 - a) Positivo
 - b) Negativo
 - c) No ha existido cambios significativos

Actores en el Sistema de Transporte Colectivo

8. Derivado de la expansión del Sistema del Transporte Colectivo al Estado de México, el gobierno de ésta entidad fue incorporado al Consejo de Administración del SCT. En su opinión ¿cómo calificaría la participación o colaboración del Gobierno del Estado de México?
9. Previo al cambio político-administrativo de la Ciudad de México en los años de 1990, el Gobierno Federal participaba, a través de distintas Secretarías, en la administración del Consejo de Administración del Sistema de Transporte Colectivo. ¿Cómo calificaría la participación o colaboración actual del Gobierno Federal?
10. ¿Cuál es el papel que considera tienen los trabajadores respecto a la operación y los cambios en el Sistema de Transporte Colectivo?
11. ¿Qué opina de la participación de la iniciativa privada en la prestación de servicios en y para el Sistema de Transporte Colectivo?

Estructura orgánica del Sistema de Transporte Colectivo

12. ¿Cuál es su opinión respecto a la estructura orgánica actual del Sistema de Transporte Colectivo?
13. ¿Cuál es su opinión respecto a la pertinencia de los programas institucionales del Sistema de Transporte Colectivo?
14. ¿Cuál es su opinión respecto a la pertinencia de los manuales operativos del Sistema de Transporte Colectivo?
15. ¿Qué cambios percibe respecto a la estructura orgánica del Sistema de Transporte Colectivo a partir del año 2000?

16. ¿Qué cambios percibe respecto al personal de mando del Sistema de Transporte Colectivo a partir del año 2000?

Financiamiento del Sistema de Transporte Colectivo

17. ¿Cómo calificaría la cantidad de recursos con los que cuenta el Sistema de Transporte Colectivo para su operación?

- a) Suficientes
- b) Insuficientes

18. ¿Qué cambio percibe en los recursos disponibles para la operación del Sistema de Transporte Colectivo a partir del año 2000?

19. ¿Cuál es su opinión respecto a la tarifa del Sistema de Transporte Colectivo?

Prospectiva sobre el Sistema de Transporte Colectivo

20. ¿Qué cambios considera serían necesarios implementar para mejorar el servicio que presta el Sistema de Transporte Colectivo?

21. ¿Cuál o cuáles considera son los temas prioritarios del Sistema de Transporte Colectivo, respecto a la operación en la próxima década?