



COLEGIO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

**La implementación de la política pública Metrobús. El caso de la línea 5 en su primera etapa: De los imperativos a los costos de transacción política**

TRABAJO RECEPCIONAL QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADA  
EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

PRESENTA:

**Virginia Alejandra Caamal Magallón**

Director del trabajo recepcional

**Dr. Alberto Espejel Espinoza**

Ciudad de México, noviembre de 2020

## SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



## UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

### RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

#### DERECHOS RESERVADOS ©

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

## ÍNDICE

<b>GLOSARIO .....</b>	<b>I</b>
<b>ABREVIATURAS .....</b>	<b>II</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>III</b>
OBJETIVO DEL ANÁLISIS Y DELIMITACIÓN DEL TEMA .....	V
JUSTIFICACIÓN DEL TEMA .....	VI
HIPÓTESIS .....	VII
METODOLOGÍA .....	VIII
ORGANIZACIÓN DEL ESTUDIO.....	IX
<b>CAPÍTULO I: DESCRIPCIÓN TEÓRICA PARA EL ANÁLISIS DE LAS REGLAS DEL JUEGO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>1</b>
DEL INSTITUCIONALISMO AL NEOINSTITUCIONALISMO: UN BREVE ESBOZO.....	2
EL ORIGEN DEL INSTITUCIONALISMO .....	3
NEOINSTITUCIONALISMO Y CIENCIA POLÍTICA.....	3
SURGIMIENTO DEL NEOINSTITUCIONALISMO .....	4
TIPOS DE ENFOQUE .....	5
<i>Enfoque Histórico</i> .....	5
<i>Institucionalismo de elección racional</i> .....	6
<i>Institucionalismo sociológico</i> .....	6
<i>El Neoinstitucionalismo económico</i> .....	6
<i>Nuevo Institucionalismo político</i> .....	7
<i>Nuevo institucionalismo transaccional:</i> .....	7
POLÍTICAS PÚBLICAS .....	10
SURGIMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	12
DEFINICIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	14
<i>Formación de la agenda</i> .....	16
<i>Definición del problema</i> .....	17
<i>Opciones de política</i> .....	18
<i>Implementación</i> .....	19
<i>La implementación desde la visión de Rabinovitz y Rein</i> .....	20
<i>Evaluación</i> .....	21
<b>CAPITULO II. TRANSFORMACIÓN MUNDIAL Y LA ADOPCIÓN DEL BRT EN MÉXICO.....</b>	<b>24</b>
SUSTENTABILIDAD .....	24

<i>Política Global sobre sustentabilidad: Cumbre Mundial 2002</i> .....	25
CIUDAD GLOBAL .....	26
GRANDES PROYECTOS URBANOS .....	27
MEGAPROYECTOS DE TRANSPORTE .....	27
MOVILIDAD URBANA, LA LLAVE DE LA INNOVACIÓN .....	29
BRT COMO PROYECTO URBANO .....	31
<i>Antecedentes del Transporte Colectivo en la Ciudad de México</i> .....	33
<i>Uso colectivo del transporte</i> .....	34
<i>Bus Rapid Transit en México</i> .....	37
LA INCORPORACIÓN DEL BRT EN LA CIUDAD DE MÉXICO .....	38
<i>Programa Integral de Transporte y Vialidad</i> .....	38
<i>Plan Verde</i> .....	41
<b>CAPÍTULO III. ESTUDIO DE CASO: LÍNEA 5 DEL METROBÚS</b> .....	<b>44</b>
LÍNEA 5: CARACTERÍSTICAS .....	48
PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN .....	53
De los imperativos: el campo de juego .....	55
IMPERATIVO LEGAL: DE LAS REGLAS DEL JUEGO .....	56
<i>Documentos que rigieron el proyecto Metrobús en la Ciudad de México:</i> .....	56
IMPERATIVO RACIONAL- BUROCRÁTICO: “EL MODERADOR Y LOS JUGADORES” .....	60
<i>Implementación del corredor mediante el esquema de asociación público-privada</i> .....	60
<i>De las concesiones:</i> .....	61
<i>Licitación de la obra del proyecto</i> .....	61
<i>De la Auditoría de la construcción</i> .....	63
<i>CITEMSA: El cambio de esquema, de asociación civil a empresa</i> .....	68
IMPERATIVO CONSENSUAL: POSICIONES EN LA CANCHA .....	72
<i>De la Participación Ciudadana: el jugador en la banca</i> .....	72
<i>De la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y los gobiernos de la zona</i> .....	80
<b>REFLEXIONES FINALES Y PROPUESTAS</b> .....	<b>88</b>
<b>REFERENCIAS</b> .....	<b>94</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>106</b>

## Índice de tablas

TABLA 1. ENFOQUES DE ANÁLISIS POLÍTICO.....	4
TABLA 2. CONFIGURACIÓN DEL DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	13
TABLA 3. TIPOLOGÍA DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	15
TABLA 4. CARACTERÍSTICAS DE LAS CIUDADES GLOBALES.....	26
TABLA 5. RIESGOS E IMPACTOS EN LOS MEGAPROYECTOS.....	29
TABLA 6. COMPARATIVO ENTRE LOS PARADIGMAS DE TRANSPORTE Y MOVILIDAD.....	31
TABLA 7. SISTEMAS BRT ALREDEDOR DEL MUNDO.....	33
TABLA 8. INSTANCIAS ENCARGADAS DEL TRANSPORTE PÚBLICO.....	37
TABLA 9. IMPLEMENTACIÓN DE SISTEMAS BRT EN MÉXICO.....	37
TABLA 10. RED DE METROBÚS DE LA CIUDAD DE MÉXICO.....	45
TABLA 11. PARQUE VEHICULAR QUE OPERABA EN LA ZONA ANTES DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL CORREDOR.....	47
TABLA 12. INSTANCIAS DE GOBIERNO Y PRIVADOS INVOLUCRADOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LÍNEA 5.....	59
TABLA 13. ESQUEMA DE CONTRATACIÓN.....	61
TABLA 14. EMPRESAS QUE INTERVINIERON EN LA CONSTRUCCIÓN DE “CALLE COMPLETA”.....	62
TABLA 15. EMPRESAS PARTICIPANTES EN EL CONCURSO DE LICITACIÓN.....	66
TABLA 16. ESQUEMA DE FINANCIAMIENTO.....	67
TABLA 17. CARACTERÍSTICAS DE LAS APP EN LA LÍNEA 5 DEL METROBÚS.....	71
TABLA 18. INFORMACIÓN PÚBLICA EMITIDA EN LA PLATAFORMA METROBÚS.....	78
TABLA 19. COSTOS DE TRANSACCIÓN POLÍTICA EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LÍNEA 5.....	85

## Índice de figuras

FIGURA 1. ANÁLISIS POLÍTICO DE COSTOS DE TRANSACCIÓN.....	9
FIGURA 2. CALLE COMPLETA.....	50
FIGURA 3. PRESENTACIÓN DEL PROYECTO ANTE LOS MEDIOS.....	51
FIGURA 4. ACTORES QUE SE INCORPORARON EN LA IMPLEMENTACIÓN.....	54
FIGURA 5. CAMBIO DE ESQUEMA EN LA DOTACIÓN DE TRANSPORTE COLECTIVO.....	70
FIGURA 6. IMPERATIVOS Y COSTOS DE TRANSACCIÓN EN LÍNEA 5.....	87

## Anexos

ANEXO A. BRT ALREDEDOR DEL MUNDO.....	106
ANEXO B. DESARROLLO DE LA CIUDAD Y SU TRANSPORTE: UN BREVE ESBOZO.....	107
ANEXO C. ELECCIÓN DEL COLOR PARA LA LÍNEA 5.....	109

**Dedicado a mi Madre.**

En primer lugar agradezco a Dios por darme luz en la oscuridad, por llenarme de infinitas bendiciones y pulir mi alma día con día.

A mi familia: a mi padre, a mi madre, a mis hermanos y hermanas sin excepción alguna por todo el esfuerzo, amor incondicional y apoyo que siempre me han brindado.

A la Universidad Autónoma de la Ciudad de México por permitirme vivir esta travesía que transformó mi vida entera.

Al Doctor Alberto Espejel Espinosa con quién quedo en deuda por tan valiosa inspiración, conocimiento, enseñanza y confianza otorgada a lo largo de estos años. Por su infinita paciencia y por su dedicación durante todo el proceso de este trabajo.

A Adriana por todo lo brindado en este tiempo, por ser junto con Bris mis mejores amigas de la vida, por tus consejos, por tu fortaleza, por tu determinación y calidez humana, por alentarme en mis peores batallas, por compartir tu éxito conmigo y por ser tú.

A Briseida por todas las risas, aventuras y canciones que nos han acompañado, por tus consejos y tu magnífica amistad.

A Nélide, Andrea y Dayan por conspirar contra el mundo, por esas pláticas que curan el alma y por el empoderamiento femenino.

Un agradecimiento especial a la Universidad Autónoma de la Ciudad de México que a través de la Coordinación de Servicios Estudiantiles otorgó el apoyo para la impresión y empastado de este trabajo.

## **GLOSARIO**

**APP (Asociación Público-Privada):** son esquemas de financiamiento con contratos a largo plazo en el cual la iniciativa privada presta servicios a la administración pública.

**Agenda 21:** Plan de Acción Global sobre inversión en desarrollo sostenible.

**Cumbre de la Tierra:** Cumbre mundial realizada en Río de Janeiro, buscaba un modelo de desarrollo global y definió al desarrollo sustentable como la mejor estrategia. Estableció como modelo de trabajo la llamada Agenda 21.

**Cumbre de Johannesburgo:** Cumbre mundial realizada en el año 2002 sobre desarrollo sostenible, sus planes eran evaluar los alcances de la Agenda 21.

**Metrobús:** Organismo Público Descentralizado a cargo del Gobierno de la Ciudad de México. Posee personalidad jurídica y patrimonio propio, es encargado de la planeación, administración y control del Sistema de Corredores de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Federal

**Programa General de Desarrollo del Distrito Federal:** Es un instrumento administrativo mediante el cual se establecen los criterios económicos y sociales para el desarrollo de la ciudad en un tiempo determinado.

**Plan Verde:** Es una estrategia de trabajo a mediano plazo para el desarrollo sustentable de la ciudad.

**ABREVIATURAS**

<b>BRT</b>	<b>Bus Rapid Transit</b>
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>GODF</b>	Gaceta Oficial del Distrito Federal
<b>RTP</b>	Red de Transporte de Pasajeros del Distrito Federal
<b>R-7</b>	Servicio de Autotransporte Colectivo R-7 A.C. Ruta de microbuses que trabajaba sobre la avenida Eduardo Molina.
<b>SETRAVI</b>	Secretaria de Transportes y Vialidad
<b>ITDP</b>	Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo en México
<b>ALDF</b>	Asamblea Legislativa del Distrito Federal
<b>SOBSE</b>	Secretaria de Obras y Servicios del Distrito Federal
<b>PITV</b>	Programa Integral de Transporte y Vialidad
<b>GAMI</b>	Gami Ingeniería e Instalaciones, S.A de C.V.
<b>CITEMSA</b>	Corredor integral de transporte Eduardo Molina CITEMSA S.A. de C.V.

## INTRODUCCIÓN

Mucho se ha escrito sobre las políticas públicas que el gobierno pone en marcha, de los pros y contras que presentan. Si bien el gobierno -a través de su administración- tiene la capacidad de ejecutar proyectos para convertirlos en hechos tangibles, su ejecución se ve permeada por intereses que modifican las políticas públicas al grado de transformar su objetivo principal.

Las políticas públicas son cursos de acción gubernamental diseñadas para resolver problemas específicos catalogados como públicos y cuyo objetivo es el bienestar general de la sociedad; estas se realizan mediante la intervención del sector social, privados y gobierno (Aguilar, 2012).

El contexto actual en el que se realizan las políticas públicas es bajo un eje de globalización económica, frente a ello, los gobiernos locales buscan crear ciudades atractivas modificando la imagen territorial, su fin es la creación de territorios competitivos. Basadas en un estatus de innovación, las ciudades tienden a replicar proyectos con tendencias globales, teniendo como resultado políticas públicas homogéneas en espacios totalmente diferentes.

Una de las temáticas globales que ha impuesto cambios en la agenda de los gobiernos es la de desarrollo sustentable. Bajo el argumento de generar conciencia sobre el daño ocasionado al medio ambiente y la conservación del planeta para las futuras generaciones, se han implementado estrategias en diversos ámbitos, mismas que han sido impulsadas a través del discurso de actores internacionales como las mejores opciones para mitigar los daños ambientales.

Ejemplo de ello es en el tema del transporte público urbano, considerado como el causante de la contaminación atmosférica. El contexto en el que se desarrolló el transporte, especialmente en las ciudades latinoamericanas, vino de la mano del cambio en la economía mundial.

En el caso de América Latina, el transporte público se caracterizó por no tener estabilidad, su dotación inició con un servicio brindado a través del gobierno -Estado Benefactor-. Esta etapa tuvo su auge y su caída tras la apertura del mercado y el cambio en la dotación de servicios -Estado Regulador-, el aumento en el uso del automóvil y la falta de financiamiento público permitieron la emergencia del sector privado, mismo que se desarrolló en dinámicas duales entre lo legal y lo informal.

En este contexto, se han implementado sistemas de transporte masivo bajo una perspectiva de desarrollo sustentable y de un cambio en la visión del desplazamiento humano por las zonas urbanas, introduciendo así nociones como la de movilidad urbana. Estos sistemas de transporte se han replicado en varias ciudades del mundo, tal es el caso del sistema Bus Rapid Transit (BRT); este sistema tiene como base el uso de corredores, autobuses, plataformas y sistemas de recaudo. El sistema se maneja a través de un modelo público-privado donde intervienen agentes gubernamentales y de mercado.

En el caso de la Ciudad de México, el transporte colectivo de pasajeros representa la columna vertebral de su funcionamiento debido a que configura las redes de conexión. Al igual que otras ciudades, esta es una ciudad fragmentada y dispersa, poco planeada y con múltiples entornos que configuran una realidad compleja. La administración de los sistemas de transporte en la ciudad se encuentra enmarcada desde sus inicios por un nivel de planeación bajo, por arreglos formales e informales y por los vaivenes del gobierno en su papel de dotador y regulador del sistema.

Si bien los gobiernos han puesto en marcha estrategias y políticas que pretendieron tomar el control del transporte, no habían podido consolidar un proyecto a gran escala como sucedió con el Metro. Fue hasta 2005 cuando el gobierno incorporó un nuevo sistema bajo un argumento de vanguardia y de cuidado al medio ambiente, se incorporó el sistema de transporte BRT. El modelo consiste en la creación de corredores de uso exclusivo y el uso de autobuses articulados bajo un sistema de control público-privado. En la Ciudad de México su funcionamiento se da a través de los Corredores de Transporte Público del Distrito Federal, conocidos coloquialmente como Metrobús.

Esta modalidad de transporte se ha convertido en la línea de trabajo de las administraciones capitalinas desde el año 2005. A la fecha, la Red Metrobús cuenta con siete líneas y pretende ampliar el sistema en el futuro, sin embargo, su implementación presenta desafíos que las futuras administraciones deberán atender. El Metrobús es parte de los llamados “megaproyectos”, intervenciones a gran escala que se van extendiendo por las ciudades latinoamericanas como modelo para hacer ciudad. Los megaproyectos pueden aportar desde la infraestructura hasta la dotación de servicios públicos.

Es de suma importancia analizar la implementación bajo este contexto, el cual indica si la ciudad está siendo construida o reconstruida bajo un enfoque de urbanización neoliberal o una urbanización social. Frente a la urbanización neoliberal, se discute lo siguiente:

En el neoliberalismo, el urbanismo y la planeación urbana, fragmentados en el nivel metropolitano, han perdido su legitimidad política e ideológica y se debilitan ante el predominio de las políticas modernizadoras pragmáticas cuya mítica meta es “lograr la competitividad en un mundo global”. (Pradilla, 2010: 508)

Bajo este contexto, se analizará la implementación de uno de los corredores del sistema Metrobús: la Línea 5.

### **OBJETIVO DEL ANÁLISIS Y DELIMITACIÓN DEL TEMA**

En la presente investigación se analizaron las relaciones entre los actores que llevaron a cabo la implementación de la política pública de transporte conocida como Corredores de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Federal, en específico el Corredor de Transporte Público de Pasajeros Río de los Remedios-Glorieta de Vaqueritos, Línea 5.

Dicha política fue implementada en el año 2013, iniciando así su primera fase; actualmente se encuentra en su segunda etapa de desarrollo. Esta política se incorporó en la ciudad bajo la argumentación de dos elementos que en su conjunto conformaron una “fórmula ganadora”, siendo una pieza clave en el tema de transporte en la ciudad: movilidad sustentable.

El análisis se centró en la fase de implementación, de manera concreta, en el entramado de actores que convergieron una vez que el gobierno dio a conocer el proyecto. Asimismo, se estudiaron los niveles de intervención y la generación de impactos sobre la política pública que estos generaron, todo ello englobado en un marco institucional, el cual indicó si su actuación sucedió bajo las reglas del juego o fuera de ellas, así como las consecuencias que tuvieron en el resultado final.

En cuanto a la fase de implementación, la arena del poder abre su juego una vez que el gobierno decide poner en marcha su estructura de trabajo para hacer realidad lo que hasta en ese momento es una idea en papel.

La implementación consta de subfases que entrelazan decisiones e intereses que permearán en el resultado final de la política pública, estas se conocen como imperativos y se agrupan en tres elementos: el imperativo legal, el imperativo racional-burocrático y el imperativo consensual. El equilibrio entre estos tres imperativos provee un pronóstico de los costos de transacción entre los intercambios de los actores. En esta dinámica, los actores públicos y privados buscarán intervenir y hacer valer sus intereses.

Para este estudio, los actores analizados son el Gobierno de la Ciudad de México -a través de las secretarías encargadas de la implementación (Secretaría de Obras y Servicios, Secretaría de Transporte y Vialidad, Secretaría de Empleo y Fomento al Trabajo)-, las constructoras, los concesionarios del corredor y la población objetivo.

El estudio se concentra en la intervención de los actores en su fase de implementación, para analizarlo se busca conocer lo siguiente:

- ❖ ¿Qué agentes intervinieron en la adopción de este nuevo sistema de transporte?
- ❖ ¿Qué beneficios obtuvieron estos agentes?
- ❖ ¿Qué tipo de relación se dio en los acuerdos?
- ❖ ¿Cuál fue el resultado de estos?

Para comprender los imperativos que existen en la fase de implementación se incorporó el marco normativo, mismo que se encargó de medir el nivel de institucionalidad en las políticas públicas y si estos imperativos generaron costos de transacción negativos.

## **JUSTIFICACIÓN DEL TEMA**

Las políticas públicas son cursos de acción utilizados por el gobierno para enfrentar problemas de carácter público, se implementan de acuerdo con sus posibilidades financiero-administrativas y modifican el *statu quo* de la sociedad. Considerando que las políticas públicas atraviesan diferentes etapas antes de convertirse en un hecho tangible y que en cada una de ellas intervendrán actores que busquen influir en el proceso, es necesario realizar un análisis que permita conocer el nivel de injerencia y los efectos que producen en el proyecto final.

Es a través de este panorama que se analizó su etapa de implementación en la Ciudad de México a través del estudio de una política pública para el transporte, política conocida como

Corredores de Transporte Público del Distrito Federal, teniendo como caso específico el corredor Línea 5. Este sistema de transporte representa una línea de trabajo obligado para las futuras administraciones; bajo una lógica de innovación mundial mediante la cual “se hace ciudad”, el Metrobús se convirtió en el proyecto estrella para desarrollar la movilidad urbana de la ciudad.

Este análisis buscó responder cuáles fueron las dinámicas de los actores alrededor de la política pública y cómo impactaron en el proceso de la implementación. Si bien toda política pública atraviesa por una red de actores durante todas sus etapas, es en la etapa de implementación donde emergen grupos de interés, actores internacionales, actores gubernamentales, sociedad civil, entre otros, con el fin de intervenir en el resultado final de la política. De esta dinámica depende el éxito o el fracaso del proyecto.

En esta investigación se planteó aportar elementos que enriquecieran la tesis de los autores Francine Rabinovitz y Martin Rein, así como al trabajo de Gonzalo Caballero, los cuales plantean que un equilibrio entre los incentivos generará una implementación exitosa. El análisis de lo técnico, lo político, lo administrativo y lo social indicó que el desfase en esta dinámica generó costos que modificaron la implementación, teniendo así una brecha entre la decisión inicial y el resultado final.

Así, las propuestas teóricas elegidas para este análisis enmarcaron el estudio del objeto y coadyuvaron a delimitar el presente trabajo, mediante el cual se procuró mostrar y considerar los elementos que pudieron obstruir y transformar la implementación de las políticas públicas, principalmente en el caso específico de los imperativos y costos generados tras la implementación de la Línea 5 del Sistema de Transporte Público Metrobús.

## **HIPÓTESIS**

A partir de que el Gobierno de la Ciudad de México ha instaurado al Metrobús como una política pública de transporte a seguir y que ésta conllevó una visión de dotación del transporte bajo un esquema integral de movilidad e integración democrática de los actores, se buscó demostrar:

- ❖ Que el Metrobús se vendió como “la política de transporte”, un transporte de primer mundo que ha sido impulsado y obligado por actores internacionales con el fin de homogenizar las ciudades.

- ❖ Que el Metrobús en su fase de implementación presentó brechas que conllevaron a incentivos que modificaron el resultado final de la política pública.
- ❖ Que el gobierno capitalino no ha sabido implementar la política pública del Metrobús, situación generada por mantener prácticas poco institucionales de relación con los agentes privados, los cuales siguen introduciendo sus intereses a costa del bienestar social, ocasionando malestar y protestas en todas las líneas edificadas y en donde es la sociedad la que ha quedado al margen de toda intervención.

## **METODOLOGÍA**

La investigación se basa en el análisis institucional de la implementación de las políticas públicas en la Ciudad de México a través de la teoría de imperativos, la cual señala que, durante la fase de implementación, la hechura de reglas y su implementación para hacer realidad la política pública se ve intervenida por una gama de actores que buscarán introducir sus intereses -sean estos sociales, políticos o económicos- y, además, que dicha intervención les represente un costo mínimo.

Para llevar a cabo esta investigación se seleccionó un análisis cualitativo a través de un estudio de caso, el cual permitió indagar de manera profunda la dinámica de los actores en la intervención de los imperativos y el resultado de estas en la política pública final.

En Ciencia Política se hace uso de los estudios de caso, en donde la recolección de datos cualitativos permite conocer la perspectiva de los actores involucrados. Este tipo de estudios proporciona una investigación profunda y exhaustiva al contextualizar un fenómeno que permite recrear el escenario desde la interpretación de las relaciones humanas y sus instituciones. Su análisis de tipo inductivo otorga un proceso caracterizado por ir de lo particular a lo general (Baptista et al., 2006).

Abal (2010) señala que los estudios cualitativos permiten realizar análisis a profundidad debido a que la base principal de estudio es el contexto -sea este sociocultural o político-económico-, teniendo así una visión holística. La recolección de datos permite conocer la visión de los diversos actores; entre las herramientas se encuentran la observación participante, el análisis documental y las entrevistas.

Para este análisis, la búsqueda documental se realizó en dos ejes, primero se recopiló información institucional como son leyes, reglamentos, actas de fallo, plataformas y estudios oficiales para conocer la visión institucional del proyecto. En el segundo eje se revisó la documentación específica mediante la cual se puso en marcha la política; se analizaron contratos, estudios e información hemerográfica con la finalidad de contrastar la teoría con la práctica y así poder identificar el nivel de apego a las reglas institucionales.

En segundo término, se analizaron las intervenciones de los actores a través de sus discursos, el actor gubernamental por medio del discurso del jefe del Gobierno de la Ciudad de México y el director del Metrobús, y el actor social a través de la perspectiva de vecinos y locatarios de la zona. Estas posiciones se basaron en una recopilación hemerográfica, así como fuentes de video y entrevistas, esto para llenar los vacíos de información en la visión social.

## **ORGANIZACIÓN DEL ESTUDIO**

El proceso de la investigación se desarrolló en cuatro secciones, la primera de ellas es la introducción expuesta anteriormente, en adición, se presentan tres capítulos de desarrollo y finalmente el cierre con un apartado de conclusiones.

La introducción descrita anteriormente indicó que el Metrobús es la estrategia gubernamental a seguir en materia de transporte y que su implementación presentó brechas que modificaron el resultado final de la política, las cuales generaron costos no previstos.

En el primer capítulo se estableció un marco teórico que permitió comprender el estudio de las políticas públicas, así como el neoinstitucionalismo, con lo cual se analizarán los costos que generaron los incentivos dados en la implementación. Estos dos elementos brindaron los ejes de análisis que se introdujeron en el estudio de la implementación del caso de estudio.

El segundo capítulo reunió los antecedentes del contexto en el que se incorporó el BRT a nivel mundial, en México y en específico en la Ciudad de México. Asimismo, se trazó un mapa de desarrollo del transporte en la ciudad basado en el concepto de ciudades sustentables, enlazando conceptos como el de ciudad global, sustentabilidad, movilidad y desarrollo, así como la intervención de actores internacionales para la aplicación de dichas políticas alrededor del mundo.

En el tercer capítulo se desarrolló la fase de implementación de la Línea 5 del Metrobús, se destacó el nivel de intervención de los actores que giran en torno a esta línea; dicha intervención

se estudió desde la visión de los imperativos. Se especificaron los costos de transacción que provocó dicha mediación y que definieron la política final, dando como resultado una política pública con brechas imperativas a favor del mercado.

En las conclusiones se recuperaron los hallazgos de cada capítulo y se indicaron las limitaciones del estudio, así como los elementos que aportó este estudio a la teoría y señaló los posibles ejes de investigación para futuros análisis.

## **CAPÍTULO I: DESCRIPCIÓN TEÓRICA PARA EL ANÁLISIS DE LAS REGLAS DEL JUEGO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

El desarrollo del presente marco teórico es un esfuerzo por construir un modelo de análisis desde una mirada crítica, con el objetivo de enlazar dos enfoques: los imperativos de implementación y los costos de transacción política. Basado en una visión de impactos, se busca señalar el resultado de la intervención en la ejecución de la política pública.

Para este estudio, los enfoques de trabajo seleccionados son los costos de transacción política y los imperativos de implementación, cuyo objetivo es visualizar las asimetrías que existen en la ejecución de políticas públicas, identificando las causas que modifican las “reglas del juego” y el resultado final; esto permitirá el análisis de implementación de políticas públicas en la Ciudad de México, teniendo como caso específico la implementación del sistema Metrobús.

Las políticas públicas generan costos a lo largo de su desarrollo, sin embargo, es en el proceso de implementación en donde la “caja negra” se abre ante actores públicos y privados que buscarán generar acuerdos al costo mínimo, a favor de sus intereses y cuyas acciones tienden a sobrepasar las reglas del juego establecidas, permeando el orden de la acción estatal bajo el argumento de tener la mejor opción frente al problema.

El estudio de las políticas públicas se ha construido a través de un enfoque por etapas, en esta dinámica la evaluación ha tenido un papel importante dentro del análisis debido a que ésta indica los resultados de una determinada política, no obstante, la fase de implementación ha tenido gran éxito, se ha dejado de considerar sólo como un elemento técnico que finaliza el proceso de la política y se ha convertido en una unidad central de análisis, ya que es en la implementación donde las decisiones políticas se vuelven un hecho tangible (Roth, 2002).

Siguiendo este criterio, los conceptos desarrollados en el presente capítulo son los costos de la transacción política a través del neoinstitucionalismo y los imperativos a través de la etapa de implementación de política pública. El objetivo es entender y justificar el análisis de las reglas del juego desde la ciencia política.

Iniciando este análisis, Douglas North (2001) señaló que las reglas formales delimitan los alcances de lo general frente a lo particular, estas reglas son visibles a través de normas político-

económicas y de contratos definidos jerárquicamente que permiten la correlación política o económica.

Desde la perspectiva de Wayne Parsons, “la política y la formulación de las políticas pertenecen al contexto de las instituciones” (Parsons, 2007: 252). Estas son quienes fijan las “reglas del juego” y trazan la ruta de las políticas al intervenir en la creación de la agenda y en la definición del problema.

### **Del institucionalismo al neoinstitucionalismo: un breve esbozo**

Desde el punto de vista de la Sociología, las instituciones influyen en la vida de la sociedad, se expresan de diversas formas, construyen y transforman la acción de los sujetos a través de procesos simples o complejos. Una institución es un conjunto de códigos que guían el quehacer individual o colectivo, estos deben ser apropiados y reproducidos por cada sujeto (Knight, 1992).

Las instituciones son parámetros que condicionan las relaciones de los individuos a través de incentivos que se dan en el proceso de transacción, pueden ser de carácter económico, político o social (North, 2001).

Las instituciones son clave en la sociedad debido a que configuran la base de la interacción, en donde la acción humana se desarrolla en un entramado de reglas explícitas o implícitas; estas permanecen en el tiempo porque dotan de certeza a toda actividad individual o colectiva, son a su vez un juego entre límites y autonomías (Hodgson, 2011).

Estas reglas se configuran a partir de elementos normativos y de código que permiten ser entendidas y aplicadas, debido a que las instituciones se encuentran en el estado del “deber ser”. A su vez, se convierten en origen del cambio, influyendo en la práctica y permanencia de las instituciones (Hodgson, 2011).

Para Merino (2013), las instituciones son producto de estructuras establecidas a través de consensos determinados por la “construcción histórica”, su dinámica se encuentra en una incesante evolución, otorgan confianza y permite tener cierto control. “Las instituciones son normas jurídicas, pero también producto de valores socialmente aceptados y, sin duda, expresión de relaciones de poder” (Merino, 2013: 64).

El interés por el estudio de las instituciones se vincula a la importancia que estas tienen en el funcionamiento de la sociedad y el gobierno en todos sus niveles. Bajo esta perspectiva se encuentran dos enfoques: el institucionalismo, conocido por tener una visión ortodoxa y lineal, y el neoinstitucionalismo, caracterizado por incorporar diversas ciencias que permiten comprender la complejidad de las nuevas realidades (Rivas, 2015).

Por lo tanto, puede entenderse que las instituciones funcionan como la base de toda actividad en sociedad, estructuran el comportamiento individual en la dinámica colectiva, crean mecanismos de acceso y restricción; simultáneamente, las instituciones generan incentivos que ayudan a mantener, consolidar o transformar las reglas en la vida social, política o económica.

### **El origen del institucionalismo**

El institucionalismo se basó en el análisis de leyes y estructuras mediante la naciente incorporación de la historia y la normatividad. En esta visión, las instituciones se consideran elementos ajenos al sujeto, el cual se creía tomaba decisiones racionales, es por ello que el conductismo y la teoría de la elección racional sostenían una visión ortodoxa del comportamiento social (Peters, 2003).

En esta visión, el individuo es calificado como un ente capaz de tomar decisiones de manera óptima a través de la unidad costo-beneficio, considerando a las instituciones como entes no determinantes del contexto social, político y económico. Esta visión permeó hasta el siglo XX, como consecuencia, el interés académico sobre las instituciones desapareció, incluyendo a la ciencia política (Caballero, 2007; Lozano, 2009).

### **Neoinstitucionalismo y Ciencia Política**

Dentro de la Ciencia Política, el análisis institucional no era ajeno a la disciplina, el prefijo “neo” lo distinguiría del estudio institucional de la década de los cincuentas (Ortega, 2004). A continuación, se muestra un panorama general de la perspectiva política entre los dos tipos de análisis (véase tabla 1).

**Tabla 1. Enfoques de análisis político**

<b>Enfoque</b>	<b>Tipo de análisis</b>	<b>Objetivo</b>
Institucionalismo	Jurídico-normativo	Comprender la dinámica política desde las reglas formales.
Neoinstitucionalismo	Explicativo	Estudiar el impacto de las instituciones en la política y la dinámica agente-estructura.

Fuente: Elaboración propia con base en Ortega (2004).

El nuevo análisis permite comprender los acuerdos institucionales desde el plano individual, explicando la estructura colectiva a través de las instituciones y el impacto en la distribución del poder político. La principal aportación del neoinstitucionalismo fue considerar a las instituciones como actores políticos cuyas dinámicas generan impactos, por lo cual, además de configurar el sistema político, condicionan el comportamiento de los agentes debido a que funcionan como elementos simbólicos (Ortega, 2004).

Esto permitió que la Ciencia Política generara autonomía al centrar sus estudios en la dinámica de las instituciones y el resultado que éstas tenían en el comportamiento de la sociedad. Mediante el neoinstitucionalismo se ha ampliado el campo de estudio incluyendo a las políticas públicas, permitiendo a la Ciencia Política generar conocimiento a través de elementos normativos, históricos o sociales (De la Hoz, 2016).

El neoinstitucionalismo permite construir estudios multidisciplinarios mediante los cuales es posible recrear contextos de procesos sociopolíticos, teniendo como eje principal las dinámicas normativas que condicionan la acción colectiva con el fin de mejorar la comprensión de la acción política (Córdova, 2017).

### **Surgimiento del neoinstitucionalismo**

El neoinstitucionalismo surge a finales del siglo XX a partir de un intento por demostrar las repercusiones de las instituciones políticas, es a partir del siglo XXI que logró consolidarse. Entre los autores que impulsaron este enfoque se encuentran March, Olsen, Peters, North, Hall y Taylor (Caballero, 2007).

El neoinstitucionalismo surgió ante la necesidad de orientar el análisis político hacia el espacio institucional, así, “desde la perspectiva institucional, el objetivo de los estudios políticos

no es analizar el enfrentamiento, sino los mecanismos de formación de consenso y la creación de metas colectivas en la sociedad” (Vergara, 1997: 9).

Este puede clasificarse de varias maneras, entre ellas, la visión ortodoxa y la heterodoxa, que se subdividen en vertientes como el neoinstitucionalismo sociológico, el normativo, el regulativo, entre otros, aportando elementos para comprender el papel de las instituciones desde la Ciencia Política, permitiendo el análisis de la dinámica institución-comportamiento-resultados (Eslava et al., 2011).

Con un trabajo centrado en las “reglas del juego”, criticará a la teoría racional basándose en el argumento de las instituciones como entes regulativos del comportamiento. El neoinstitucionalismo se caracteriza por trabajar a las instituciones desde diferentes perspectivas.

Este enfoque se basa en un análisis multidisciplinar desde el cual puede interpretarse la dinámica de conflicto y consenso en los contextos económico-institucionales que contribuyen a la creación de convenios, en estos se asignan recursos y se generan costos de transacción. El análisis incorpora el papel del Estado, el sistema político, la cultura y los valores (Ayala, 1999; Vergara, 1997).

Dentro del neoinstitucionalismo, tres de los enfoques más reconocidos son el histórico, el de elección racional y el sociológico, con una postura crítica hacia el conductismo y cuyo objetivo es exponer el impacto de las instituciones en los resultados sociopolíticos (Hall y Taylor, 1999).

## **Tipos de Enfoque**

### ***Enfoque Histórico***

El institucionalismo histórico se caracterizó por introducir elementos de la teoría grupal y del estructural-funcionalismo con el objetivo de analizar los resultados del conflicto en la dinámica política. Desde este enfoque, las instituciones son entendidas como reglas establecidas dentro de una estructura organizacional, en donde toda actividad se desarrolla a través de las organizaciones.

La operación de los agentes acontece dentro de un marco de referencia, ésta puede analizarse desde dos vertientes: la del cálculo y la cultural, que de manera general indican cómo y por qué se comportan de determinada manera los agentes, la transformación y duración de las instituciones (Hall y Taylor, 1999).

### ***Institucionalismo de elección racional***

Basados en elementos propios de la nueva economía organizacional, como lo son los derechos de propiedad, el desarrollo institucional y los costos de transacción, explican todo comportamiento bajo un escenario costo-beneficio. La política se considera una arena conflictiva en la que se desarrolla la actividad colectiva y en donde las instituciones funcionan como marco regulativo debido a una visión económica en donde estos costos configuran los efectos políticos (Hall y Taylor, 1999).

### ***Institucionalismo sociológico***

La Sociología es una disciplina que desde su origen tuvo a las instituciones como eje de estudio, esta se desarrolló a través del análisis de la construcción y evolución institucional -entendida como una construcción colectiva-, su fin era concebir el impacto en la actividad individual y cómo es que éste moldeaba las acciones colectivas (Goodin, 2003).

Bajo la luz del enfoque organizacional, el comportamiento de los agentes se identifica con base en las dinámicas culturales consideradas como entes inherentes a la acción individual y colectiva. Las instituciones tienen un papel simbólico, imprimen un orden legítimo al cumplimiento de las reglas, en donde los agentes tienen un rol en el funcionamiento del sistema; al generar identidad, la relación institución-agente se da a través del cumplimiento de patrones que condicionan y determinan toda actividad (Hall y Taylor, 1999).

Las instituciones son consideradas como elementos de doble rol, funcionan como variables dependientes o independientes del comportamiento colectivo, su rol depende de los cambios en el contexto institucional. La normatividad es legitimada en la cotidianidad colectiva mediante concesos y rutinas que regulan las relaciones sociales (Vargas, 2008).

### ***El Neoinstitucionalismo económico***

El neoinstitucionalismo económico surge frente al institucionalismo tradicional, su singularidad es la variedad de perspectivas desde la cual se estudia la complejidad del mercado, incluyendo los procesos de asignación de poder, la toma de decisiones, los procesos políticos, las teorías de búsqueda de renta o la elección pública (Ayala, 1999).

Este análisis se basa en las “reglas del juego” que implementa el gobierno para la regulación económica. El estudio introduce la complejidad a nivel macro y micro de las estructuras (Pérez y Valencia, 2004). Para este enfoque, por ejemplo, los individuos buscarán maximizar los beneficios en tanto sean permitidos por las instituciones; además de ello, el cambio institucional se buscará sólo en la medida en la que se puedan aumentar éstos (Vergara, 1997).

### ***Nuevo Institucionalismo político***

El neoinstitucionalismo político surge de la relación del institucionalismo y la elección pública. En esta visión, las instituciones se desarrollan en medio del equilibrio, donde el Estado se identifica como la mayor institución (Goodin, 2003); siendo un ente autónomo capaz de establecerse a lo largo del tiempo, éste es condicionado por diversos factores, es decir, el cambio institucional se da a través de la transformación de las relaciones de poder, los costos de transacción, entre otros (Parsons, 2007 y Rivas, 2003).

### ***Nuevo institucionalismo transaccional:***

Este nuevo enfoque denominado análisis político de costos de transacción (APCT) o análisis transaccional, incorpora el tema económico de costos para indicar que existen elementos que influyen en los actores para tomar decisiones en cuanto a las elecciones de mercado, hechura y cumplimiento de contratos. En la arena de los costos de transacción política, el basarse en un concepto de transacción permite incorporar y transformar la visión de impacto económico a un impacto sociopolítico.

Analizar desde esta perspectiva es un trabajo complejo, debido a que existen factores que permean la identificación de los actores involucrados; además de ello, en los contratos “políticos” no existen mecanismos de sanción que obliguen a cumplir estos acuerdos. Es, en otras palabras, una dinámica mucho más compleja que en la esfera económica, puesto que son intercambios que modifican las relaciones humanas y no sólo numerales.

Para Caballero (2007), las instituciones tienen un impacto en la intensidad de los costos de transacción del intercambio político. El objetivo de este enfoque es analizar los vínculos de carácter político que se desarrollan a través de los marcos jurídicos que fundamentan las relaciones políticas.

De este modo, las instituciones políticas son el marco en el cual se fomentan “incentivos, costos de transacción y sesgo del output político” (Caballero, 2007: 18), es decir, el impacto político dependerá de las reglas del juego establecidas (Caballero, 2007).

El enfoque transaccional surge con base en la nueva economía institucional (NEI) basada en la elección racional; además de esto, se construye con elementos propios de la NEI y del institucionalismo histórico (Caballero, 2007).

Para la NEI, las instituciones son esenciales debido a que impactan o modifican el rendimiento a nivel económico, así, las políticas son importantes para las reglas del juego (Arias y Caballero, 2003).

La base del APTC parte del supuesto de que las instituciones funcionan como un elemento que busca el óptimo de la actividad política con un coste mínimo, es decir, si en el ejercicio los costos de transacción positivos son mayores ante el nivel de ganancia que dio dicho intercambio, es probable que el óptimo de Pareto<sup>1</sup> no se cumpla. Es por ello que la configuración tanto institucional como política es determinante, debido a que acota el grado de estos costos dentro del “mercado político”, dando como resultado el cumplimiento del “óptimo social”<sup>2</sup> (Arias y Caballero, 2003).

En este caso, las reglas del juego delimitan intereses y alternativas, configuran los resultados tanto del nivel del “output” político, así como el grado de eficiencia. Las instituciones son el fundamento para analizar las relaciones políticas y cuya complejidad comprenden (Caballero, 2007: 21):

- Derechos políticos incompletos.
- Cumplimiento imperfecto de acuerdos.
- Información imperfecta.
- Modelos subjetivos de decisión de los agentes.
- Racionalidad limitada.

---

<sup>1</sup> Se entenderá en este estudio al Óptimo de Pareto como aquel intercambio equilibrado entre los agentes, los cuales buscan satisfacer sus necesidades; dicho intercambio no deberá afectar a ninguna de las partes.

<sup>2</sup> Se buscará en los intercambios sociales aquel que otorgue un resultado predefinido sin que los costos sociales o externos afecten a la colectividad.

- Importancia del peso del tiempo.
- Costos de transacción positivos.

Denominada como una “teoría racional de la política”, el institucionalismo transaccional permite describir -además de los puntos anteriormente señalados- las reglas del juego en el que se desarrollan las instituciones políticas de la cual depende la eficiencia transaccional, en donde los costos de “negociar” son altos (Caballero, 2007). A continuación, se muestra el esquema de proceso de costos de transacción política:

**Figura 1. Análisis político de costos de transacción**

Análisis político de costos de transacción: secuencia lógica



Fuente: Arias y Caballero (2003, 124).

En este apartado se presentó de manera general el panorama de análisis institucional, en donde las instituciones se entenderán como las “reglas del juego” que moldean el proceso en el que la actividad se desarrolla, éstas son establecidas a través del consenso y dotan a toda actividad de certeza, enlazan y encaminan el quehacer sociopolítico e influyen en la toma de decisiones. De manera concreta, el nivel institucional, los costos de transacción y la influencia de actores permitirán comprender el contexto en el que se desarrollan las políticas públicas.

Así, para Pedro Medellín (2004), en los sistemas que presentan un nivel institucional bajo es probable que la hechura de las políticas públicas sea moldeada a nivel gubernamental e impactada por intereses particulares, lo que da como resultado que en la arena de la hechura se incorporen actores e intereses que pretendan encaminar la política pública en pro de sus preferencias.

Bajo esta perspectiva, las políticas públicas son un reflejo de las instituciones; estas permiten visualizar las limitaciones de la acción pública, asimismo, muestran la dinámica Estado-sociedad (Medellín, 2004). Así, la hechura de las políticas incluye las intervenciones que se dan a lo largo del proceso, las cuales determinarán el nivel de cumplimiento del proyecto original (Aguilar, 2014).

En el siguiente apartado se introduce el concepto de políticas públicas, lo que permitirá más adelante enlazar los conceptos para analizar nuestro objeto de estudio.

### **Políticas Públicas**

El segundo eje conceptual se desarrolla bajo la perspectiva de las políticas públicas, haciendo énfasis en una de las fases de la política pública: la denominada fase de implementación. Su entendimiento permitirá indicar la importancia que tiene dicha fase y su conexión con la teoría de los costos de transacción, que en su caso específico se vincula con el objeto de estudio seleccionado.

Las políticas públicas se definen como acciones de gobierno con carácter temporal, éstas enfrentan los problemas de la sociedad en contextos determinados; dichas acciones son orientadas hacia el beneficio público. Una de sus características determinantes es que, en teoría, las políticas públicas incluyen la intervención de la sociedad (Aguilar, 2012).

El término política pública puede entenderse como aquella intervención en pro de resolver un problema marcado como público, dicha solución se define dentro de un marco institucional; esta operación estará configurada por la mediación de actores públicos o privados, es decir, los gobiernos crean políticas públicas frente a los problemas sociales que han sido debidamente concebidos como públicos y filtrados a la agenda (Knoepfel et al., 2008).

Uno de los factores que dio relevancia a las políticas públicas fue el hecho de que sirven para examinar la actividad del Estado, debido a que éste cambia la dinámica social al manipular las “reglas del juego”, motivo por el cual se revelan los actores que giran y se configuran a partir de su capacidad de intervención en la arena del poder (Roth, 2002).

## **La importancia de las políticas públicas**

Frente al desarrollo de contextos cada vez más complejos, gobernar mediante políticas públicas es un ejercicio que refleja una dinámica de carácter democrático que suele tornarse conflictiva al incorporar nuevos actores a la arena decisiva; esto conlleva a la supresión de decisiones autoritarias por parte del Estado y facilita la intervención de otros actores poniendo en juego la balanza democrática, ya que es a través de las políticas públicas que puede visualizarse el poder de dichos actores y la capacidad de “moldear” las acciones a su favor (Béjar, 2004; Medellín, 2004).

Con respecto a las políticas públicas, estas son consideradas como un mecanismo simbólico mediante el cual se construye el quehacer de los gobiernos una vez llegados al poder y por el cual se ejerce dicho término, pues son las figuras estatales quienes ponen en marcha el aparato gubernamental para dichas acciones. Las políticas públicas engloban y reflejan una gama de vértices que reflejan el poder del Estado. De manera general, las políticas públicas giran alrededor de la dinámica gobernante-gobernados y en la forma de orientar y aplicar los recursos con los que cuenta.

El análisis de la política pública es una arena relativamente nueva en el campo de la Ciencia Política, debido a que su principal interés era el de conocer la obtención y distribución del poder en los diversos sistemas políticos, sin embargo, el enfoque de política pública permite ver de qué manera es ejercido dicho poder y qué resultados se obtienen a través de ello (Pasquino, 2014).

Asimismo, como se mencionó anteriormente, alrededor de la política pública se encuentran una diversidad de actores que buscarán influir y determinar dicha política, cada uno de ellos con un nivel y capacidad distinto para intervenir en la hechura de las políticas públicas. A lo largo del estudio de los actores que participan en éstas, se clasificaron modelos de acción como los partidos en el gobierno, el neocorporativismo, los triángulos de hierro, las redes temáticas y las comunidades políticas (Pasquino, 2014).

Es necesario recalcar que la ejecución de las políticas públicas debe estar ligada al contexto en el que se encuentra el país, estado o ciudad a nivel local y global. El contexto determinará las posibilidades y alcances de cada política, esto es porque se engloban factores determinantes como

la ideología y la conformación del gobierno en turno, el tipo de demandas sociales, la intervención de actores e instituciones con capacidad de incidencia, así como el contexto internacional que marca la pauta de trabajo de las agendas de cada país (Sojo, 2006).

### **Surgimiento de las políticas públicas**

Los problemas públicos son elementos centrales para la ejecución de acciones por parte del gobierno, a través de las cuales se pretende influir en un determinado contexto; dichas acciones se encuentran limitadas y sus alcances variarán de acuerdo a los recursos con los que cuente el Estado (Merino, 2013).

El estudio y quehacer gubernamental estuvieron asignados a la administración pública, sin embargo, los nuevos contextos que trajo consigo la globalización le dificultaron la resolución de problemas y su consolidación como disciplina.

El binomio administración pública-Estado se vio paulatinamente reemplazado por la emergencia de la política pública, este enfoque comenzó a ganar terreno debido a que tenía variables de trabajo concretas. Así, los nuevos contextos se compondrían de dos elementos contrapuestos: el crecimiento poblacional y la limitación de recursos -financieros, humanos, etcétera-. Frente a ello, las políticas públicas trabajan bajo un análisis preciso y no ortodoxo de ver el gobierno y su administración (Merino, 2013).

Por lo tanto, la política pública señaló la importancia de seleccionar aquellas intervenciones gubernamentales con el fin de alcanzar el nivel óptimo, teniendo en cuenta que las acciones sólo debían enfrentar problemáticas precisas mediante la filtración de temas en la llamada agenda pública; de esta manera, dicha agenda se compondría por un grupo de políticas que definirían y conformarían las soluciones, así como indicar un mínimo esperado para los resultados (Merino, 2013).

Aunado a ello, cabe resaltar que la acción del gobierno lleva intrínsecamente decisiones de poder, dichas acciones repercuten en lo público bajo una dinámica que incorpora valores y que pone en juego los intereses de los actores involucrados. Debido a que las políticas públicas se encuentran ligadas a los procesos democráticos, toda decisión deberá ser plasmada de manera legal a través de los marcos jurídicos para su funcionamiento (Merino, 2013).

Las políticas públicas surgieron como un instrumento para hacer más eficiente a la administración pública frente a la toma de decisión. Es gracias a Harold Laswell que la noción de políticas públicas se insertó en el campo de análisis.

La relevancia de la política pública se debe a que presenta las relaciones complejas propias de la sociedad, así como las relaciones de poder, patrones valorativos o tradicionales, o, por el contrario, paradojas y consensos. Se consideran políticas públicas a aquellas decisiones de Estado cuyo fin es modificar el comportamiento a través de una transformación de las reglas del juego y cuya decisión se concreta con una declaración legal (Rodríguez, 2014).

El desarrollo y utilidad de la administración pública se vio debilitada durante el siglo XX con la emergencia de otros enfoques, incluido en ellos la política pública. La administración pública se desarrolló a través de los contextos y no por la acumulación de conocimiento, el objeto y las disciplinas de las que se apoyaba se encontraban aunados a la transformación del Estado, es por ello que aún existe un extenso debate en tanto al alcance como disciplina (Pardo, 2016).

El enfoque de las políticas públicas surgió como respuesta ante los límites de análisis y de acción de la administración pública. Los avances de esta disciplina se vieron obstaculizados debido a la falta de creación de conceptos propios y la posibilidad de crear instrumentos que permitieran prever cursos de acción ante las modificaciones del entorno (Merino, 2013).

Por ello, en el contexto neoliberal, bajo una lógica racional, la administración pública trabajó bajo procedimientos normativos que trajeron consigo el fortalecimiento de la denominada “burocracia profesional”. El inicio del Estado de Bienestar posicionó a la administración pública como el dispositivo capaz de guiar al Estado (véase tabla 2), sin embargo, tras el fracaso de este modelo y los nuevos contextos, el gobierno se vio obligado a establecer límites y objetivos sobre el uso de sus recursos limitados (Merino, 2013).

Tabla 2. Configuración del desarrollo de la administración pública

<b>Contexto</b>	<b>Aportaciones</b>	<b>Trabajos</b>
Autoritarismo	Normativo	Leyes, decretos, reglamentos
Liberalismo	Organizativo	Manuales, organigramas, procesos administrativos
Estado Interventor	Direccional	Planes, programas y presupuestos.
Capitalismo/Globalización	Administración	Desregulación, desburocratización, desincorporación

Fuente: Elaboración propia con base en Merino (2013).

De esta manera, la administración pública no logró consolidarse como disciplina y, ante la falta de un objeto de estudio concreto, la emergencia de la política pública se incorporó como una opción por la cual se podía orientar el ejercicio de toma de decisión. En palabras de Merino, “lo fundamental de este enfoque alternativo es su desplazamiento hacia la eficiencia y el éxito de las respuestas, mucho más que a la fidelidad de la organización” (Merino, 2013: 30).

### **Definición de políticas públicas**

Es necesario explicar que este enfoque hace una clara distinción entre “policy” y “politics”, términos que en otros idiomas no tienen una clara traducción o distinción. El término “politics” engloba al poder, mientras que “policy” se refiere a los cursos de acción de un gobierno.

Para Aguilar (2012), las políticas públicas son acciones de gobierno basadas en un proceso que asegure el óptimo resultado en pro del interés público. Este procedimiento involucra dos etapas: una etapa política y otra de carácter metodológico, en donde la etapa política se traduce en un trabajo cuya disposición es el aprovechamiento colectivo y se aplicará por medio de técnicas que permitan la conversión “del papel a la realidad”.

De igual forma, el equilibrio entre estas etapas dependerá, por una parte, de la legitimación social y de los efectos que la política pública en cuestión produzca; por otra parte, la concordancia entre objetivos y la viabilidad es vital para la factibilidad de una política pública (Aguilar, 2012). La política pública se compone de “acciones intencionales y causales”, las cuales serán el resultado de la interacción gobierno-sociedad a fin de conseguir un aprovechamiento colectivo, el cual será legitimado por las autoridades con poder de decisión.

El procedimiento por el cual se lleva a cabo este trabajo Aguilar lo denomina “patrón de actuación”, consiste en la conformación a través de hechos coordinados, continuos y organizados, los cuales tendrán impacto a nivel normativo, político y de recursos del gobierno. La política pública será el resultado de la transición de demandas hacia acciones, cuyo curso se dará en dependencia de los recursos y las posibilidades reales que tiene el gobierno para intervenir y así crear soluciones factibles (Aguilar, 2012).

Las políticas públicas “son aplicadas en diversos sectores, entre los cuales se encuentran salud, transporte, educación, medioambiente, política social, vivienda, política económica,

planeación urbana, entre otros” (Parsons, 2007: 65). Es necesario indicar que las políticas públicas pueden clasificarse de acuerdo a sus objetivos (véase tabla 3).

**Tabla 3. Tipología de políticas públicas**

<b>Tipo</b>	<b>Características</b>	<b>Mediante</b>	<b>Carácter</b>
Distributiva	Demanda particular (sin conflictos)	Distribución y asignación de recursos	Asignativo
Regulatoria	Regulación de conflictos	Prohibición o prescripción	Normativo
Redistributiva	Reorganización estructural	Reconfiguración política, social y económica	Transformador

Fuente: Elaboración propia con base en Aguilar (2012).

Cabe destacar que la creación de políticas públicas se caracteriza por la especificidad, es decir, atiende situaciones concretas cuyo fin es resolver aquellos “problemas” que para el gobierno son factibles dentro de su actividad limitada. La selección de estas políticas públicas dependerá del curso de acción que se desarrolle (Aguilar, 2012).

En adición, Roth (2010) indica que las políticas públicas pueden entenderse como un entramado de actividades que trabajan en conjunto con alguna entidad o autoridad con vistas a modificar la realidad. El fin de la política pública es enfrentar un problema que incide en el *statu quo*.

El ciclo de las políticas públicas es una formulación analítica y no normativa, que al ponerse a prueba en la realidad puede duplicar, cambiar de orden, o excluir etapas (Aguilar, 2014); sin embargo, es necesario tener un instrumento que permita trabajar bajo un cierto orden que, de acuerdo a Aguilar (2012: 34), de manera general se conforma por los siguientes elementos:

- Formación de la agenda.
- Definición del problema público.
- Construcción de opciones.
- Selección de opciones.
- Comunicación de la política.

- Implementación.
- Evaluación.
- Etapas de la política pública.

Como ya se ha mencionado, el ciclo de políticas es un instrumento analítico, cada etapa del ciclo tiene procesos y momentos que afectan de manera diferente a la política pública. Para fines de este estudio se describirá de manera general cada etapa, así como sus virtudes y complicaciones en los cursos de acción.

### ***Formación de la agenda***

Parsons (2007) indica que las políticas públicas son el reflejo de un poder político, dado que en el “juego” los asuntos se incorporan o anulan con el fin de elegir aquellos que son capaces de controlar. Asimismo, están determinados por el medio institucional, intereses y habilidades de los hacedores de la política, es por ello que la hechura de la política pública comenzará con la selección del problema (Merino, 2013).

Dado que la relación entre el Estado y la sociedad se da a través de procesos de oferta y demanda -en donde las políticas públicas son los “outputs” (en la visión de Easton) del proceso político-, las demandas pueden traducirse en la búsqueda de solución de problemas, mismos que no tienen un carácter equitativo ni igualitario, por lo cual estos lucharán por conseguir un lugar en la agenda de gobierno que se compondrá con base en la selección de problemas.

Frente a ello, Aguilar (2014) menciona que en este proceso existen dos tipos de problemas -generales o particulares- en su camino por la atención gubernamental, a su vez, pueden crear consenso o conflictos; la elaboración de la agenda de gobierno refleja el nivel de actividad en un sistema político particular. La configuración de problemáticas que constituirán la agenda de gobierno “deja ver quiénes son los que efectivamente definen y justifican los problemas públicos” (Aguilar, 2014: 27).

Como se sabe, el gobierno se encuentra limitado y esto se traduce en una selección de aquellos problemas en los que tiene posibilidad de intervención. Su elección debe ser cuidadosa, ya que pone en riesgo los recursos con los que cuenta; además, la agenda marcará los temas sobre los cuales basará su ejercicio de gobierno (Aguilar, 2014). En palabras de Aguilar, “por formación

de la agenda se entiende el proceso a través del cual problemas y cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como asuntos posibles de política pública” (2014: 30).

La agenda de gobierno se estructura de manera jerárquica y prioritaria, se clasifica en agenda sistémica y agenda institucional. La primera tendrá un carácter general, mientras que la segunda se distinguirá por su especificidad (Aguilar, 2014).

### ***Definición del problema***

En palabras de Wayne Parsons (2007: 119), “la génesis de una política pública implica el reconocimiento de un problema. ¿Qué cuenta como problema y cómo se define? Depende de la manera en que los diseñadores de las políticas buscan aproximarse a un tema o evento”. El problema se construye a partir de restricciones y significados, la política pública será construida a partir de la configuración de nociones y términos que comprenden la realidad, en donde la interpretación se establece a partir de categorías simbólicas (Parsons, 2007).

Este punto se caracteriza por la justificación de la selección e incorporación de determinado problema a la agenda de gobierno, aquí es donde se detalla y argumenta el porqué de la elección, se busca la legitimación social y la pertinencia para ponerla en práctica. La importancia de una buena definición del problema conlleva un alto grado de responsabilidad, ya que de esta dependerán la aplicación de modelos y herramienta para ejecutar las decisiones (Aguilar, 2014).

El nuevo contexto configura a los problemas como elementos complicados y extensos, que forman conexiones y cuya comprensión o valoración depende de la subjetividad; además de ello, muchos de estos son fruto de las dinámicas modernas de mercado (Aguilar, 2014).

Definir problemas es, además de construir soluciones viables, significa encontrar un equilibrio entre lo que la sociedad y gobierno entienden como el problema. Los encargados de definir el problema se enfrentan a una serie de dificultades que son susceptibles al impacto de la política pública (Aguilar, 2014).

Para Bardach (en Aguilar, 2014), la definición del problema debe ser cuidadosa, ya que puede generar cambios que pueden modificar el eje de la política pública, un ejemplo de ello es la tendencia hacia la suboptimización, es decir, desviar la atención del problema real y centrarse en aquellos aspectos que derivan de este.

Parte del trabajo de los hacedores de política es tener una postura lo más neutral posible, “la definición del problema debe ser tan sobria e imparcial como sea posible” (Aguilar, 2014: 224). Debe buscarse la legitimación social por medio del consenso entre el hacedor de políticas y la sociedad, en adición a ello, la definición del problema es esencial porque fija los modos de acción, recursos y alcances del asunto (Aguilar, 2014).

### *Opciones de política*

Desde la perspectiva de May (en Aguilar, 2014), las opciones de política son posibilidades acerca de la gestión del problema. De la variedad de estrategias, aquellas que engloben los campos políticos, legales, así como lo administrativo y económico, tendrán más oportunidad de ser tomados en cuenta para su ejecución. Tener alternativas permite una mejor selección sobre el programa a ejecutar.

La definición del problema no debe de limitar o condicionar las opciones de solución, es decir, definir no significa solucionar, es necesario que en el proceso de seleccionar opciones éstas tengan un mismo nivel de viabilidad para poder ser comparados de manera óptima y elegir una después de ser analizadas.

Aunado a lo anterior, una buena política pública es aquella que se refleja en el nivel de transformación de un problema, en otras palabras, el problema no va a desaparecer, pero sí tiende a disminuir. Es necesario resaltar que ninguna política pública es mágica, el problema puede tratarse con un grupo de propuestas que buscarán transformar la situación sin pretender eliminar o resolver el problema por completo (Aguilar, 2014).

Las opciones deben ser viables, en palabras de May (en Aguilar, 2014: 246): “Lo que realmente puede hacer una organización depende de los factores que pueda alterar, en el marco del contexto que opera”. Para la argumentación anterior, May propone un análisis sobre el cual elegir una opción, comenzando por identificar aquellas variables y el alcance de su operación, por ello se encuentra limitado y condicionado por el contexto, así como la información con la que se cuenta.

Es este punto se debe realizar un análisis exhaustivo, sobre todo lo que se ha puesto en práctica y aquello que se ha estudiado que permita crear una idea del impacto que puede tener ciertas decisiones. Esto, además de brindar un panorama de posibles opciones, muestra aquellos

errores que de otra manera pasan desapercibidos y son proclives a volver a cometerse (Aguilar, 2014).

Es necesario, como menciona Merino (2013), diferenciar entre un diagnóstico y una definición. El primer elemento se basa en un informe de cierta situación del problema sin pretender llevar a cabo una acción, es decir, es un instrumento descriptivo. Para el caso de la definición, ésta conlleva un proceso, el cual permitirá seleccionar estrategias con base en sus objetivos y restricciones; éstas serán aplicadas con el fin de solucionar dichos problemas.

### ***Implementación***

La fase de la implementación es un abanico de coyunturas que ofrecen posibilidades y acciones en favor de beneficios de carácter colectivo o privado, es también un entramado de quehacer administrativo y un elemento clave para el éxito o fracaso de la política pública, debido a que la implementación es el momento en que la decisión, hasta el “momento ideal”, se convierte en un hecho concreto (Aguilar, 2014).

Este es un espacio complejo, ya que la puesta en marcha de la decisión requiere de la relación entre los políticos, los administradores y los proveedores de servicio, quienes de manera directa e indirecta influyen en el resultado de dicha política (Parsons, 2007).

La implementación se crea a partir de dos elementos: declaración y ejecución, estos marcan el camino que conecta las declaraciones legales con la ejecución administrativa. Es en esta fase que la política tiende a sufrir más transformaciones, mismas que alteran el resultado final al verse influenciada por intereses, por lo que la implementación se convierte en el campo de la negociación (Guerrero, 1999).

La implementación puede entenderse como aquel momento que enlaza objetivos y alcances, en este momento se da una transición de la idea al entorno real. De manera general, las políticas públicas han centrado los análisis en el proceso de toma de decisión y han dejado de lado el proceso de implementación, así como la disminución en términos de importancia de las otras fases.

La fase de la implementación es un momento determinante para el éxito de la política, ya que de acuerdo a Revuelta (2007) es durante la implementación que se visualiza la existencia de una brecha entre los objetivos originales de las políticas y los resultados finales. Cabe resaltar que

esta brecha dependerá de acuerdo al contexto y país donde se realicen las políticas públicas, sin embargo, son los países en vías de desarrollo quienes presentan un mayor nivel de desfase.

Las decisiones políticas se convierten en hechos, es por ello que la implementación se convierte en el campo de acción individual o grupal, cuyo objetivo es hacer posible los objetivos fijados en la toma de decisión. La importancia de la implementación radica en que, una vez que se pone en práctica esta decisión, existen variables que impactan y alteran los objetivos que se determinaran inicialmente.

Desde la perspectiva de Ruíz (2004), la implementación se define como el momento en el que se realiza la acción, es decir, se pone a prueba la decisión gubernamental. Es en este momento en que la fase de implementación de una política pública “supone siempre un margen para la negociación de los actores implicados en el proceso de la acción pública” (Ruiz, 2004: 64).

Para Revuelta (2007), el proceso de la implementación es el elemento que vincula el objetivo con la realidad, en este proceso es posible que surjan conflictos que condicionan la aplicación de la política pública, es por ello que deben proveerse ciertos puntos, indicar cómo se va a cristalizar la política pública como programa, ley, etcétera. Esto permite visualizar el nivel de complicación al implementarlo.

En adición, la implementación muestra un desfase objetivo-resultado, lo que ha permitido observar fallas en el aparato de gobierno que muestran o hacen visibles las futuras consecuencias de esta dinámica (Revuelta, 2007),

Por su parte, Rabinovitz y Rein (en Aguilar, 2014) mencionan que la implementación es un transcurso en el que se desarrolla la ejecución de la opción de la política elegida, esta se verá incluida en una dinámica de conflicto y consenso entre los diversos actores que se encuentran involucrados y cuya relación dependerá de limitaciones de carácter legal, racional-burocrático y consensual. Asimismo, mencionan que el proceso de implementación se compone de tres fases, las cuales son la elaboración de lineamientos, la distribución de recursos y la supervisión; estas se verán alteradas por los límites mencionados anteriormente.

### ***La implementación desde la visión de Rabinovitz y Rein***

La elaboración y evaluación son elementos analíticos que han cobrado auge en los últimos tiempos, sin embargo, la franja que los une -específicamente la implementación- es un terreno poco

explorado. La implementación es el proceso donde los insumos se convierten en un producto real, analizar desde esta perspectiva las políticas públicas permite identificar el curso de acción de los agentes que intervienen y determinan la fase insumo-resultado (Rabinovitz y Rein en Aguilar, 2014).

La implementación se desarrolla a partir de tres imperativos, los cuales permanecen en constante disputa porque si bien son necesarias para que los proyectos se conviertan en hechos, estos representan los niveles de impacto que transforman el resultado de la política pública (Rabinovitz y Rein, 2014).

Estos imperativos son:

- Imperativo Legal
- Imperativo Racional
- Imperativo Consensual

El primero indica la base normativa que debe regir el proceso de la política; por otra parte, el imperativo racional es la visión gubernamental del tipo de acción que quiere realizar. El último es la arena que reúne a todos los actores -públicos y privados- que buscarán el nivel óptimo de consenso, el cual permitirá la aplicación de la política pública (Rabinovitz y Rein en Aguilar, 2014).

### ***Evaluación***

La evaluación de política pública es aquella acción que valora y considera las acciones de gobierno frente a la problemática elegida, generando información sobre los resultados de su intervención. El entendimiento de la evaluación se enlaza con las fases de la política debido a que se consideran en la valoración, lo que arroja luz sobre el nivel del cumplimiento de sus objetivos y mención a sus virtudes o desventajas. En otras palabras, es un análisis crítico del quehacer político (Salcedo, 2011).

De este modo, la evaluación comprende una doble función: de apertura y de cierre. Debido a que los resultados conseguidos una vez que se inspecciona la política pública elegida, visualizan el contexto en el que se realizó, lo que permite dar un panorama de estrategias a seguir para la su mejora. La selección y uso adecuado del tipo de evaluación permite construir conocimiento capaz de alterar el funcionamiento de las políticas públicas (Aguilar, 2012).

Así, la fase de la evaluación de política pública puede comprenderse como un ejercicio de medición, el cual contrasta resultados vs objetivos los cuales tienden a establecer un estándar. Este proceso indica que tan eficaz fue la ejecución de la política. Esta se caracteriza por considerar los siguientes elementos (Salazar, 2009):

- Se comprende como una actividad específica.
- Es un trabajo institucional.
- La evolución puede aplicarse en cualquiera de las fases.
- Su trabajo enlaza dos vertientes: lo político y lo administrativo.
- Es una herramienta de prevención.
- Es pluralista.
- Su finalidad es mejorar los servicios para la sociedad.

Considerando lo anterior, la evaluación puede entenderse como una herramienta de análisis que permite examinar los pormenores de las políticas públicas, con el fin primero de contrastar con los objetivos esperados y, segundo, con el objetivo de mejorar dicha política, esta puede aplicarse en cualquier fase permitiendo calificar el trabajo gubernamental y en su caso proveer futuras disfunciones en las políticas públicas.

Como se puede observar, las políticas públicas son aquellas intervenciones del Estado con interacción de otros actores para la alteración del *statu quo*; estas a su vez se desarrollan en un entramado de relaciones que modificarán constantemente el proceso de la política pública. Esta dinámica visualiza quienes tienen el poder de decisión en la implementación.

Dicho lo anterior y a manera de cierre, las dos variables expuestas en este capítulo permiten conocer, en primera instancia, el instrumento normativo de las instituciones; este visualiza las dinámicas en que se toman las decisiones. De manera específica, el neoinstitucionalismo muestra la complejidad de factores que intervienen en los marcos de acción, de tal manera que el análisis transaccional indica los costos que el sujeto o colectividad están dispuestos a tomar en pro de realizar intercambios sociopolíticos al menor costo posible.

Es aquí donde entran en juego los resultados de las políticas públicas, debido a que éstas concretan la dinámica entre gobernante y gobernados, es la máxima expresión del ejercicio de poder, mismo que se encuentra permeado por los intereses de la diversidad de actores involucrados, quienes pretenden balancear las políticas a su favor.

En esta dinámica se lleva a cabo la implementación de las políticas públicas, siendo la fase de la implementación la arena máxima de los juegos de poder y en donde los imperativos de carácter legal, racional-burocrático y de consenso definirán el rol que tomara dicha política.

En este capítulo se expuso un breve esbozo del desarrollo del neoinstitucionalismo, así como de las políticas públicas, señalado lo siguiente: que el análisis transaccional indica que la toma de decisiones genera costos. El exponer que la implementación de políticas públicas genera costos de transacción permite visualizar la búsqueda de maximización de beneficios que pondrán en marcha los diversos agentes que determinarán acuerdos o consensos que permita que se configuren sus intereses y alternativas, dicha dinámica seguirá, modificará e intentará eliminar las reglas del juego a favor de conseguir su Óptimo de Pareto.

## **CAPITULO II. TRANSFORMACIÓN MUNDIAL Y LA ADOPCIÓN DEL BRT EN MÉXICO**

En el presente capítulo se incorporan elementos que permiten comprender de manera general la adopción del Sistema de Transporte Metrobús en la Ciudad de México. Como se desarrollará a lo largo de este apartado, los procesos, los problemas urbanos, el capital global y la generación de un sistema sustentable son los que ejercen como fundamentos de argumentación para transformar las ciudades.

De los elementos destacables que se han convertido en un “boom” en los diversos análisis, proyectos y discursos actuales, se encuentran términos como el de movilidad, desarrollo sustentable, megaproyectos y ciudad global. Comprender qué implicaciones conlleva cada uno permite generar análisis en cuanto a sus posibles impactos, así como a la adopción de las nuevas políticas públicas.

Los conceptos antes mencionados darán un breve bosquejo de las relaciones e impactos con la transformación de las ciudades, posteriormente se da paso a la descripción del Sistema de Autobuses de Transito Rápido, conocido mundialmente como Bus Rapid Transit (BRT). En el apartado final se desarrolla la adopción del BRT en la ciudad de México.

### **Sustentabilidad**

El tema de sustentabilidad es el primer concepto trabajado en este apartado, pues es con los procesos de globalización y su impacto negativo con el medio ambiente que se han creado estrategias para preservar al planeta y en específico a la vida humana, todo ello encaminado en la preservación del desarrollo económico. Mediante el discurso político se han incluido conceptos bajo los cuales se implementan estas estrategias, ejemplo de ello es el término de “sustentabilidad”.

El concepto de sustentabilidad emergió en el siglo XVII, propuesto por Hans Carl von Carlowitz con el fin de administrar los recursos agotables, que en primera instancia se referían al caso forestal. Aunque su traducción ha generado cierta confusión en el concepto y su uso, de manera general se vincula con la preservación humana y la garantía de cobertura de sus necesidades (Higuera, 2015).

Después de la adopción del término “impacto ambiental” y de la elaboración de nuevas restricciones causadas por la omisión a la normatividad -estas pretendían ejercer un equilibrio en

cuanto al uso de los diversos recursos-, se utilizó el término “desarrollo sustentable”, bajo el cual se buscan reducir los desafíos ambientales y el impacto de la globalización (Leff, 2012).

Aunque el término se ha incorporado al discurso político siguiendo tendencias globales para crear planes y programas, la postura política de sustentabilidad no es holista, ya que sólo considera la preservación de aquellos elementos que aseguren la vida humana (Higuera, 2015). Dado que su uso poco tiene que ver con una cuestión medioambiental, el término “desarrollo sustentable” suplió al llamado “ecodesarrollo”<sup>3</sup>. Su uso se consagró en la conferencia “Cumbre de la Tierra” (Brasil, 1992).

El objetivo era utilizar un concepto que permitiera el uso de los recursos naturales en pro del nuevo modelo económico (Higuera, 2015), es decir, el significado poco tiene que ver con la conservación del planeta y los recursos renovables y no renovables, por el contrario, busca incorporar políticas que permitan el óptimo desarrollo de la economía global, convirtiéndose así en el argumento oficial de los gobiernos para intervenir en las nuevas realidades urbanas.

### ***Política Global sobre sustentabilidad: Cumbre Mundial 2002***

Derivado de la Cumbre para la Tierra se creó el programa Agenda 21<sup>4</sup>, en ella se integraron las pautas que gobiernos y organismos de las naciones unidas debían aplicar. Bajo una visión de sustentabilidad, algunos de los temas que este programa incluía eran: acuerdos institucionales, finanzas, estrategias nacionales y derecho internacional; biodiversidad, cambio climático, tecnología, turismo, energía, ordenación territorial y transporte. De este último se crearon documentos donde se indicó que el transporte era uno de los principales obstáculos para el pleno desarrollo sustentable, debido a que de él emanaban los problemas atmosféricos que generaban costos ambientales y socioeconómicos (ONU, 2002).

Es necesario indicar que, en las cumbres de Río de Janeiro y Johannesburgo, las propuestas se encontraban vinculadas al contexto económico y no ambiental, un ejemplo de ello es que para la Cumbre de Río el objetivo era el rescate del endeudamiento; bajo el lema del desarrollo, se dio una intensa intervención por parte de actores mundiales como el Banco Mundial y el Fondo

---

<sup>3</sup> El ecodesarrollo buscaba crear un desarrollo humanista basado en un equilibrio entre el desarrollo económico y la ecología.

<sup>4</sup> Presentado en la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible (2002), también conocida como la Cumbre de Johannesburgo.

Monetario Internacional. Para Johannesburgo, el un nuevo orden internacional se traduce en globalización y en la capitalización de toda actividad. De los 36 puntos tratados en la cumbre, sólo seis de ellos incorporan el tema ambiental, siendo remplazado en su mayoría por el discurso de desarrollo y crecimiento económico sustentable (Eschenhagen, 2007).

### **Ciudad Global**

El proceso de globalización dio pie a la transformación de la economía mundial basada en el control económico de los países considerados potencias mundiales. Tras la apertura e integración de los mercados, la nueva configuración económica se caracterizó por la dispersión geográfica, teniendo así zonas estratégicas desde las cuales se controlaría el comercio y la economía global. A través de este contexto, algunas de las ciudades emergieron como actores claves del mando global, estas se conocen como “ciudades globales” (véase tabla 4).

**Tabla 4. Características de las ciudades globales**

<b>Funciones</b>	<b>Características</b>
Puntos de comando	Organizan la economía mundial
Localizaciones clave	Para las finanzas y empresas de servicios
Lugares de producción y generación de innovación	Para el funcionamiento de las localizaciones clave
Lugares de mercado	Para el consumo de la innovación

Fuente: Elaboración propia con base en Sassen (1998;1999;2001).

Las ciudades globales producen dos impactos, el primero de ellos en la economía mundial y el segundo en la forma urbana del territorio. La globalización económica basada en el consumo en masa ha creado espacios territorialmente complejos (Sassen, 1998;1999;2001). Bajo este contexto, la transformación de las ciudades en su discurso ha tomado como modelo a la ciudad global, teniendo así un estereotipo de imagen -espacio de vanguardia y centro de poder- al cual aspiran convertirse al menos en imagen.

La visión de ciudad global viene de la mano del término de sustentabilidad urbana, juntos dan vida a proyectos urbanos en los cuales se expone una búsqueda de eficiencia energética y de calidad de vida; estos se califican como soluciones ante los problemas de las ciudades, generando una visión de proyectos urbanos idóneos para transformarlas en entidades con capacidad global.

En síntesis, se modifica a la ciudad para que esta se adapte a una imagen de poder (Moura y Sánchez, 2005).

### **Grandes proyectos urbanos**

Como se ha mencionado en los apartados anteriores, la emergencia del término “desarrollo sustentable” ha enmarcado las nuevas dinámicas de hacer ciudad. La incorporación al panorama global se dio a través de reuniones mundiales para hacer frente a las crisis ambientales, sin embargo, su comprensión ha sido encaminada a preservar la economía mundial. Es bajo una argumentación de “lo sustentable” que los diversos proyectos y programas adoptados alrededor del mundo transforman el contexto socioespacial; la ciudad global marca la pauta de configuración homogénea de las ciudades.

Frente a ello, Parnreiter (2016) indica que pertenecer a la dinámica de las ciudades globales conlleva la transformación de territorios para ofrecer sus servicios al mercado, esto significa innovar o remodelar los espacios estratégicos para hacerlos rentables al capital de las empresas transnacionales. Esta forma de producción incluye a los llamados megaproyectos de ciudad, destinados a crear una ciudad en tendencia -arquitectónicamente-, enmarcando su estatus cosmopolita. Así, “la nueva imagen de los megaproyectos proyectada por el marketing urbano remite a una ciudad igualitaria y sostenible que atrae inversiones y turistas, pero que a la vez resulta inclusiva para sus habitantes” (Díaz, 2015: 185).

Los megaproyectos otorgan a las ciudades y a sus gobiernos renombre en la esfera global. En el caso del transporte, los proyectos preferidos a generar en ciudades en desarrollo son los de infraestructura de transporte masivo. Es por ello que entre los actores que se vinculan a estos proyectos no sólo están los actores gubernamentales o gestores, sino que además intervienen en la parte financiera actores como las bancas multilaterales de crédito o la financiación internacional (Hurtado et al., 2011).

### **Megaproyectos de transporte**

Tras la emergencia del estado neoliberal, la dotación de bienes y servicios urbanos comenzó a otorgarse por el sector privado; esta se justificó por su capacidad y experiencia en el mercado, lo que le permitiría mantener y modernizar los bienes y servicios provistos anteriormente por el sector

público. Bajo este contexto, el desarrollo urbano tuvo como fin mercantilizar a las ciudades para atraer inversión.

Ahora bien, los megaproyectos de transporte se crean con una visión de largo plazo, en donde no se toma en cuenta el contexto ni los cambios que este pueda tener; estos responden a una lógica de imagen y construcción de ciudad, por tal motivo, se crean en la incertidumbre en términos técnicos, financieros y legales. Frente a ello, es necesario que estos megaproyectos se ejecuten bajo los siguientes puntos (Roa, 2010: 93):

- Ambiente institucional estable.
- Distribución de riesgos adecuado.
- Protección al riesgo regulatorio de evasión de ingresos.
- Esquemas competitivos de licitación.
- Búsqueda de financiamiento local.

De acuerdo con el Banco Mundial (BID, 2017), un megaproyecto en el contexto latinoamericano debe de contener en su definición la relación de las variables riesgo-impacto (ver Tabla 5). De manera concreta, un megaproyecto de transporte se caracteriza de la siguiente manera:

- Son proyectos intrínsecamente riesgosos debido a su larga planificación y relaciones complejas.
- La tecnología en muchas ocasiones no es estándar.
- La toma de decisiones y planificación son procesos que implican generalmente la participación de numerosos actores con intereses enfrentados.
- A menudo, el enfoque del proyecto o nivel de ambición del mismo experimenta cambios importantes a lo largo del tiempo.
- Los cambios o eventos no previstos muchas veces son subestimados, por lo que el presupuesto resulta insuficiente.
- La información sobre costos, beneficios y riesgos no es necesariamente rigurosa o precisa -desinformación-.
- La presencia de sobrecostos pareciese ser una regla general en la mayoría de los proyectos.

**Tabla 5. Riesgos e impactos en los megaproyectos**

<b>Riesgos</b>	<b>Impactos de tipo</b>
Político	Territorial
Financiero	Funcional
Técnico	Social
Socioambiental	Organizacional
Institucional o de gestión	Institucional
-	Económico
-	Financiero

Fuente: Adaptado de Banco Interamericano de desarrollo [BID], 2017.

El principal motivo para involucrarse en este tipo de proyectos se basa en la idea de costo-beneficio, la cual se traduce en obtener un mayor impacto frente el riesgo menor. Su viabilidad genera intervención tanto del sector público como del privado, generando por parte de estos financiación o implementación (Banco Mundial [BM], 2017).

La adopción de megaproyectos en la dotación de transporte se encuentra vinculado principalmente al factor de inversión, dado que la mayoría del servicio se da a través del mercado privado, hoy caracterizado por financiamientos a través de asociaciones público-privadas. Son proyectos a largo plazo con miras a crear territorios atractivos al capital, deben ser estructurados correctamente debido a que pueden generar costos altos ya que estos proyectos se clasifican como de alto riesgo. Es bajo este esquema que se adopta el sistema BRT.

### **Movilidad Urbana, la llave de la innovación**

La concepción y adopción del término “movilidad urbana” en el nuevo contexto mundial y en las esferas académica y gubernamental ha transformado la generación y dotación de transporte colectivo en las ciudades<sup>5</sup>. Bajo este argumento, el enfoque de movilidad urbana se utilizó para introducir el sistema BRT en la Ciudad de México.

<sup>5</sup> Su impacto es tal que en el caso específico de la Ciudad de México ha establecido cambios en programas, leyes e instituciones, ejemplo de ello se percibe en la transformación de la Secretaría de Transporte y Vialidad (Setravi) a la Secretaría de Movilidad, o en su caso, el sistema de Transporte de Pasajeros (RTP), el cual se renombro como Sistema

En este trabajo se comprende a la movilidad urbana como el acceso a los medios de desplazamiento que permiten a las personas utilizar el espacio para obtener bienes, servicios o productos -empleo, vivienda, educación, salud, recreación- tomando en cuenta su contexto social, laboral, de género y de edad, esto en concordancia con Tyler (2014) sobre la percepción de la movilidad urbana entendida como un medio de satisfacción de necesidades que permiten disminuir las limitaciones en el uso y apropiación del espacio público.

La emergencia del concepto de movilidad urbana en distintos ámbitos ha generado reflexiones dentro de los estudios sociales. A partir del crecimiento urbano que desbordó los límites territoriales, la desarticulación de los espacios y la pésima conexión entre las áreas centrales y periféricas, contribuyeron al colapso de los sistemas de transporte colectivo. Ante este panorama, el servicio que fue quedando en manos del capital privado brindaba servicio basado en la oferta y la demanda. En contraparte, la apuesta gubernamental se caracterizó por la inversión en proyectos basados en el uso del automóvil y una regulación nula en la dotación del servicio por parte de los privados.

Para Miralles (2002), los estudios urbanos se han desarrollado bajo un análisis con variables de “desplazamiento-oferta”, olvidando que el transporte es producto de la necesidad de movimiento de las personas. En ese sentido, debería regir las políticas públicas en materia de transporte, ya que la dinámica urbana contemporánea se basa en elementos de desigualdad y ruptura de función, espacio y tiempo; bajo estas condiciones se desarrollan de forma ordinaria múltiples actividades.

Señala también que las transformaciones de la ciudad responden a cambios históricos, en donde la construcción del espacio urbano es determinada y condicionada por los tipos de inversión urbana.

Desde la versión de Herce (2009), la movilidad y el transporte no significan lo mismo debido a que cada uno tiene una repercusión diferente (véase tabla 6). La movilidad urbana se ha desarrollado bajo un contexto de cambio en la dinámica de las ciudades. Tras la ruptura de la ciudad continua, las nuevas localizaciones y prácticas han complejizado las conexiones espaciales. A partir de este contexto, la ubicación de los espacios se caracteriza por la dispersión.

---

de Movilidad 1 (M1).El término se incorporó constitucionalmente en 2014 como un derecho universal, al igual que la adopción en cientos de documentos oficiales de carácter local, nacional e internacional.

**Tabla 6. Comparativo entre los paradigmas de transporte y movilidad**

<b>Transporte</b>	<b>Movilidad</b>
Movimiento de vehículos.	Movimiento de personas.
Se expresa en términos de número de viajes, desplazamientos y pasajes.	Está determinado por la posibilidad de relaciones, oportunidades y satisfacción de necesidades.
Se determina por la eficacia, rapidez y fluidez de los vehículos.	Se determina por la accesibilidad de las personas a lugares y por la satisfacción de sus necesidades con bienes, productos y servicios.
El movimiento como medio.	El movimiento tiene un valor en sí mismo
Las personas son vistas como un grupo homogéneo de moléculas que se desplazan.	Se hace mayor énfasis en la condición, género y edad de las personas.

Fuente: CDHDF (2013: 21).

Las actividades que se realizan en estos lugares permiten el desarrollo personal y colectivo de las personas, las conexiones que permiten el desplazamiento a los diversos espacios fungen como condicionante, es decir, en la medida en que la población puede ocupar los distintos medios de desplazamiento, tiene o no la oportunidad de acceder a bienes y servicios para satisfacer sus necesidades.

De lo anterior puede señalarse que el transporte es un eje esencial para las economías, ya que por medio de este se conectan los espacios y las ciudades funcionan. La incorporación de estrategias basadas en el medio ambiente conlleva un control de tránsito de bienes, servicios y personas para una mejora del mercado. El concepto de movilidad urbana es una transición que, más que un trasfondo ambiental y holístico, dota a las ciudades de control sobre cómo y cuándo transitan los bienes, servicios y personas en una mejora del mercado.

### **BRT como proyecto urbano**

El automóvil sigue siendo alrededor del mundo “el objeto de deseo”, y entre los medios de transporte sigue teniendo un papel hegemónico; sin embargo, en el discurso actual surge la necesidad de buscar soluciones y alternativas frente a los problemas que presentan las ciudades e implementar medidas que opten por otros medios de movilidad tomando en cuenta aspectos de carácter socio ambiental (Pozueta, 2000).

Bajo este contexto, los sistemas denominados BRT representan una ventaja económica frente a la implementación de otros sistemas de transporte masivo. Tal ha sido su éxito que se ha seleccionado como un modelo a replicar alrededor del mundo para enfrentar los problemas ambientales y de tránsito.

Pero, ¿qué es un Bus Rapid Transit? De manera general, un sistema BRT es un conjunto de elementos que giran en torno a la dotación de transporte. Existen diferentes sistemas que pueden considerarse como BRT, un ejemplo de ellos son los corredores, sin embargo, este tipo de corredores deberán cumplir los siguientes requisitos (ITDP, 2013: 7):

- Alineación de carriles.
- Carriles exclusivos.
- Derecho de vía.
- Pago de pasaje anterior al abordaje.
- Manejo de intersecciones.
- Abordaje a nivel de plataforma.

En este análisis entenderemos al BRT como el uso o construcción de infraestructura e incorporación de autobuses en un espacio determinado para brindar transporte público bajo gestión controlada. El BRT surge como un proyecto acabado en 1972, teniendo a la Ciudad de Curitiba, Brasil, como el pionero en este modelo (Rodríguez y Vergel, 2013).

La idea surgió en Chicago en el año 1937, con el proyecto de transformar antiguas líneas de ferrocarril para el uso de autobuses exprés. El BRT representa un esquema atractivo debido a que tiene capacidad de pasajeros, servicio flexible, inversión baja y un tiempo corto de implementación; además, un bajo nivel de emisiones y diseños variados, ya que depende del contexto en donde éste se implemente (Munos y Paget, 2016).

Como se ha mencionado anteriormente, por el crecimiento urbano se adoptaron estrategias que generarían el uso de sistemas de transporte público frente al uso del automóvil. Este tipo de cambio requiere conocer los costos asociados con la demanda, el capital y el rol que cumple la

administración pública. Bajo este esquema, el BRT se considera como una alternativa que ofrece ventajas costo-beneficio (Canales et al., 2006).

Para el año 2000, el uso del BRT aumentó. De acuerdo al Global BRT Data (2018), en la actualidad existen 170 ciudades en el continente con estos sistemas<sup>6</sup> (véase anexo A). América y Europa son los continentes en donde más se ha implementado el sistema BRT (véase tabla 7).

**Tabla 7. Sistemas BRT alrededor del mundo**

CONTINENTE	PAISES CON BRT
América <sup>7</sup>	84
Europa	59
Asia	43
África	5
Oceanía	4

Fuente: Elaboración propia con base en Global BRT Data (2018).

### *Antecedentes del Transporte Colectivo en la Ciudad de México*

La dotación de transporte colectivo dentro de las zonas metropolitanas de Latinoamérica se ha caracterizado por ser un servicio a cargo del sector público y el sector privado -denominado “concesionado”-, el cual ha sido vinculado con las problemáticas que experimenta el transporte de la ciudad, entre ellas la inseguridad e ineficacia; aunado a ello, se considera como el agente que genera congestión vial y contaminación (Negrete y Paquette, 2010).

En el caso de la Ciudad de México, el transporte colectivo fue una pieza clave para la configuración del desarrollo urbano en la ciudad. Se caracteriza por formar parte de la Zona Metropolitana del Valle de México, proceso que comenzó en los años 40 con un crecimiento urbano más allá del alcance administrativo. Actualmente, los procesos metropolitanos presentan dinámicas intrametropolitanas, es por ello que el transporte sigue teniendo un papel central (Negrete y Paquette, 2010).

Este contexto está marcado por el desarrollo de la ciudad a través del proceso económico y el crecimiento poblacional, la dinámica del transporte se vio limitada ante el desbordamiento

<sup>6</sup> La plataforma Global BRT se encuentra en constante cambio, por lo tanto, sólo se tomará como cifras estimadas.

<sup>7</sup> De los 84 países con el sistema BRT, 55 se encuentran en Latinoamérica.

territorial de la población. En un ejercicio de expulsión centro-periferia, se presentó un cambio en los patrones del transporte público, obteniendo un flujo de desplazamientos complejo. La conformación del espacio urbano de la ciudad se desarrolló en una lucha entre la expansión territorial y los usos de suelo emergentes (Ibarra y Steingart, 2016).

Frente a ello, el diseño vial emergió a través de dos vertientes, la primera corresponde al cambio y concentración de la actividad económica y la segunda a la distribución de los diferentes grupos sociales en el centro o su desplazamiento a las periferias. Así, en los años 50 el desarrollo de viaductos y vialidades vino de la mano de los nuevos centros de comercio y la desconcentración de los servicios educativos y de salud. En los 70, con el “boom” de las políticas de vivienda social, se legitimaron las construcciones irregulares en zonas como Iztapalapa, Azcapotzalco, Coyoacán, Gustavo A. Madero, Ecatepec y Nezahualcóyotl (Ibarra y Steingart, 2016).

Es necesario destacar que la construcción de vialidades principales se concentró en la zona poniente de la ciudad, en donde se ubicaba la población con mayores ingresos, descuidando la zona oriente, misma que presentó un incremento en los asentamientos humanos irregulares por parte de la población con menor ingreso (véase anexo B).

### *Uso colectivo del transporte*

La dinámica del transporte se ha dado a través de contextos de poca planeación y de un déficit de institucionalismo, los cuales han dado paso a una ciudad caótica debido al desbordamiento entre demanda y acción del gobierno.

Esta dinámica inició en el año 1948 con los taxis llamados “mulas maiceras”, cuya actividad no era legal, pero era legitimada por el gobierno. Entre los años cincuenta y setenta funcionaban los taxis colectivos y los taxis de sitio, quienes tenían un peso político importante debido a que se constituían como agrupaciones o grandes organizaciones, ejemplo de ello fue que para los años 60 conformaron la Coalición de Agrupaciones de Taxistas, quien tenía el control del 80 por ciento del servicio en la ciudad (Ibarra y Schteingart, 2016).

La llamada Alianza de Camioneros de México era un gremio a nivel nacional que constituía la figura con más peso político en la ciudad -entró a la cúpula de poder cuando su apoderado legal, Octavio Sentíes, ocupó el cargo de regente del Distrito Federal-; además, apoyaba al sector de

autobuses que estaba conformado por la Unión de Permisarios de Transporte de Pasajeros y Autobuses del Distrito Federal (Ibarra y Schteingart, 2016).

El contexto en el que se formaron estas figuras se caracterizó por el aumento en la población y el desplazamiento territorial. Para los años setenta, la ciudad contaba con siete millones de habitantes, la oferta de transporte era cubierta por el sistema de autobuses y el tranvía; ante la sobredemanda, se creó el Sistema de Transporte Colectivo. El uso del transporte se constituyó de la siguiente manera:

- Autobús.
- Taxis.
- Metro.
- Transporte eléctrico -tranvía y trolebús-.

Con la aparición del Metro surgió una nueva dinámica, este representaba innovación al introducir nueva tecnología. La inversión del gobierno apostaba por este sistema, sin embargo, en el largo plazo el proyecto quedó estancado debido a la limitación financiera que no le permitió aumentar la red de líneas, esto posibilitó el resurgimiento de los autobuses privados, dinámica que fue apoyada por el gobierno (Ibarra y Schteingart, 2016).

Si bien el regreso de los autobuses los mantuvo como proveedores primarios del servicio, decayeron al incumplir con la norma, lo que permitió en el año 1981 la revocación de concesiones de los grupos camioneros. Esto sucedió bajo el gobierno de Carlos Hank González a través del Plan Emergente del Transporte, el cual pretendía unificar el servicio en una sola empresa. Como resultado de esta disposición, fue creado el Servicio de Autotransportes Urbanos de Pasajeros Ruta 100 (Ibarra y Schteingart, 2016).

Por otra parte, la inversión gubernamental apostó por una mayor capacidad en el transporte -Metro, autobuses y sistema de transporte eléctrico-; sin embargo, en el caso del Metro, la demanda seguía creciendo y los costos iban en aumento, teniendo un desbalance entre los costos de operación y la recaudación.

Estos tres sistemas no lograban salir de la brecha entre oferta y demanda, un ejemplo de ello es que las rutas del sistema Ruta 100 eran mínimas frente al mercado de los taxis colectivos:

227 rutas RTP en contra de 832 que cubrían los “peseros”. Ante este contexto, las autoridades en 1986 incorporan a los taxistas a un modelo institucionalizado del servicio.

El transporte se desarrolló de la mano de la transformación de la ciudad, así, “a cada transformación de la estructura urbana le corresponde una forma de transporte predominante”. En el contexto actual de la ciudad, el transporte público de pasajeros a cargo del gobierno presenta poca eficacia para cubrir las necesidades. Este servicio de transporte se da a través de cuatro empresas, las cuales son: Servicio de transporte Eléctrico, Sistema de Transporte Colectivo Metro, Red de Transporte de Pasajeros -hoy M1- y Metrobús (Gómez, 2016).

Con el objetivo de fomentar un mayor uso del sistema de transporte público y la disminuir la del automóvil, el gobierno cuenta con incentivos y desincentivos, los cuales se clasifican de la siguiente manera (Carmona et al., 2007):

- Subsidio.
- Gratuidad -adultos mayores, personas con discapacidad-.
- Costo relativamente bajo en comparación de estos sistemas en otras ciudades.
- Cobros de estacionamiento.
- Utilización de parquímetros.
- Tarifas diferenciales.
- Límites de velocidad.
- Límites a la circulación.
- Verificación vehicular.

Sin embargo, la dotación de transporte público se dio a través del sector privado, lo que conllevó a expandir el territorio de trabajo concesionado, consolidándolo también con poder político. Sumado a ello, el marco regulatorio para la ciudad mantuvo en paralelo las dinámicas informales, de tal manera que, a lo largo de su transformación, el transporte se desarrolló en un contexto de bajo nivel institucional y acuerdos políticos.

Estas dinámicas fungieron como limitantes al diseño y aplicación legal en materia de transporte público; la expansión territorial desbordó el marco legal, lo que permitió prácticas negativas y apropiación en el espacio (Carmona, 2016).

En ese sentido, Carmona (2016) indica que la importancia del transporte corresponde a dos variables: este configura y transforma el territorio, a su vez, constituye la dinámica espacial. La incorporación del BRT a la ciudad modificó dicha dinámica al “rediseñar” las estrategias y relaciones entre el gobierno y los grupos concesionarios. La siguiente tabla muestra el marco normativo bajo el cual se desarrolló el transporte en la ciudad:

**Tabla 8. Instancias encargadas del transporte público**

<b>Año</b>	<b>Institución</b>	<b>Marco Regulatorio</b>
1984	Coordinación General de Transporte	Ley de desarrollo Urbano del Distrito Federal Programa General de desarrollo del Distrito Federal
1994	Secretaria de Transporte y Vialidad	Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal Reglamento de tránsito del Distrito Federal
2014	Secretaria de Movilidad	Ley de Movilidad del Distrito Federal

Fuente: Elaboración propia.

### ***Bus Rapid Transit en México***

Desde el 2003 se han implementado en el país alrededor de 14 proyectos bajo el esquema Bus Rapid Transit (véase tabla 9).

**Tabla 9. Implementación de sistemas BRT en México**

<b>BRT</b>	<b>CIUDAD</b>	<b>IMPLEMENTACIÓN</b>
TRANSMETRO	Monterrey, Nuevo León	2002
OPTIBÚS	León Guanajuato	2003
METROBÚS	Ciudad de México	2005
PRE-TREN (SITREN)	Guadalajara Jalisco	2007
TRANSBUS	Villahermosa, Tabasco	2008
MACROBÚS	Guadalajara, Jalisco	2009
MEXIBÚS	Estado de México	2010
RUTA	Puebla, Puebla	2013

VIVEBÚS	Chihuahua, Chihuahua	2013
VIVEBÚS	Ciudad Juárez, Chihuahua	2013
ECOVÍA	Monterrey, Nuevo León	2014
TUZOBÚS	Pachuca, Hidalgo	2015
ACABÚS	Acapulco, Guerrero	2016
SITT	Tijuana,	Sin información

Fuente: Elaboración propia con base en Global BRT Data (2018).

Cada uno de los proyectos se ejecutó y funciona de diferente forma con base en cuatro ejes rectores: tecnología, combustibles, motores e infraestructura; debido a ello, en el país la implementación de este sistema no es homogéneo. Aunque ha sido un modelo replicado en diversos estados, la brecha entre oferta y demanda ha sobrepasado a todos los sistemas, reduciendo la calidad del servicio. Para el 2015, sólo en tres ciudades se superaba el 70 por ciento del nivel de satisfacción en Metrobús, Macrobus y Ecovía (Alvarado y Zamudio, 2015). Sin embargo, este análisis no detalla el servicio de cada línea que conforma a cada sistema.

El estudio de los proyectos BRT en el país y en la ciudad es muy limitado. Su análisis se concentra en artículos académicos o tesis que se agrupan en un estudio a nivel técnico o de satisfacción del usuario. Las obras para México y América Latina son generadas por especialistas norteamericanos e inclusive algunos autores latinoamericanos, es necesario un estudio profundo de la implementación del sistema para generar mejores mecanismos que coadyuven a su mejorar.

## **La incorporación del BRT en la Ciudad de México**

### *Iniciativas:*

#### ❖ *Programa Integral de Transporte y Vialidad*

El 5 de noviembre de 2002, la Secretaría de Transporte y Vialidad presentó el Programa Integral de Transporte y Vialidad, que abarcaría el periodo 2001-2006; este programa se caracterizó por la participación de las dependencias vinculadas a la movilidad de la ciudad, su objetivo era garantizar la movilidad bajo la visión de un desarrollo sustentable. El programa se basó en un diagnóstico que incluía las limitantes que frenaban un sistema de movilidad eficiente y el establecimiento de los mecanismos que permitieran al gobierno capitalino transformar la realidad del sistema de transporte dentro de la ciudad.

Basado en un elemento técnico como lo es la medición de la demanda del transporte, este análisis indicó que aún con las herramientas con las que contaba el gobierno para hacerle frente al reto de la movilidad, los problemas técnicos y administrativos sobrepasaron la capacidad de respuesta del sistema vial. Este punto es importante porque se enuncia como una parte crucial del déficit de respuesta frente al aumento poblacional y un marco jurídico desfasado de las nuevas realidades que presentaba la ciudad.

Sumado a ello, se encuentra la incapacidad administrativa para vincular las diferentes dependencias encargadas del transporte y la vialidad. De acuerdo a este documento, no existía un trabajo conjunto entre las dependencias y las demarcaciones territoriales de la ciudad, lo que provocó un desfase entre la capacidad y demanda, teniendo un aumento en los congestionamientos viales, saturación y deterioro del transporte público y, por ende, la problemática de la contaminación (PITV, 2002).

Uno de los factores clave es la falta de inversión al uso del transporte público, la red vial no ofrece facilidades suficientes al transporte público ni da preferencia a su operación. También se indicó que equilibrar la dotación y demanda representaba un reto por su alta complejidad, esto debido a la diversidad de demanda y la infraestructura requerida (PITV, 2002).

La falta de planeación dio como resultado una red de servicios desarticulada y de bajo desempeño; el servicio se compone de dotación estatal y el servicio concesionado, este último obtuvo un aumento del 73.9 por ciento del servicio en el año 2000.

Sobre el financiamiento, se indicó que la capacidad financiera del gobierno era insuficiente para poder cubrir la totalidad del sistema de transporte, por lo que se buscarían mecanismos para regular dicha situación. Frente a dicho diagnóstico, se propuso tuviera como base del proyecto el modelo de ciudad global y un esquema de desarrollo sustentable. Entre los objetivos incluidos se encontraban:

- Fortalecer e impulsar los instrumentos jurídicos del sector transporte para el desarrollo eficiente del tránsito y la vialidad en el Distrito Federal.
- Consolidar los mecanismos de coordinación con los tres niveles de gobierno en los ámbitos local, metropolitano y regional.

- Impulsar el transporte masivo de mejor calidad y amigable con el ambiente.
- Promover la inversión y el financiamiento público, social y privado en el crecimiento y desarrollo del sector transporte (Programa Integral de Transporte y Vialidad, 2002).

En el tema de la infraestructura vial, se indicó la creación de corredores estratégicos de transporte público, los cuales se definen como “la construcción de carriles confinados exclusivos para autobuses que operan con reglas específicas para su uso, con una programación y control de servicios adecuados al comportamiento y horario de la demanda, y con el equipamiento necesario para asegurar su operación eficiente” (PITV, 2002: 44).

Los corredores de transporte no se limitan tan sólo a la construcción de infraestructura dedicada específicamente a los Servicios de Transporte Público, sino que también incluyen:

- Las adecuaciones necesarias para la operación ordenada de los flujos vehiculares y peatonales a lo largo del corredor y en intersecciones conflictivas.
- El ordenamiento de los servicios de transporte -tanto los concesionados como los ofrecidos por el propio Gobierno de la Ciudad- en esquemas organizacionales y operativos eficientes para el desarrollo de las funciones sustantivas asociadas a la prestación de los servicios.
- La selección adecuada de los vehículos, así como el desarrollo de los sistemas necesarios para la operación de servicios cuyas características sean suficientes para atender la demanda de cada corredor (Programa Integral de Transporte y Vialidad, 2002).

Este proyecto justificó la implementación de cinco corredores que buscaban un trabajo integrado y una restructuración del transporte público. Señaló que se tenía inversión de fuentes como el Fondo Global para el Medio Ambiente, el Banco Mundial y la Fundación Shell; destinados al estudio y ejecución del programa piloto.

#### ❖ *Programa de Protección Ambiental del Distrito Federal 2001-2006*

El programa de Protección Ambiental del Distrito Federal indicaba que el contexto de la ciudad era difícil debido a que las problemáticas tenían como resultado impactos de carácter social y económico, ejemplo de ello era la contaminación y calidad del aire, catalogando al transporte como el agente más contaminante.

En este contexto, se optó por establecer políticas para mejorar la calidad del aire, incorporando nuevas tecnologías y el uso de combustibles limpios. Con la idea de crear un sistema sustentable, la Secretaría de Transporte y Vialidad (Setravi) fomentó la renovación y creación de nuevos sistemas de transporte masivo<sup>8</sup>.

Con ello se creó el Centro de Transporte Sustentable, el cual pretendía una mejora para la ciudad y la zona metropolitana, englobado en la integración de los programas de Transporte, Desarrollo Urbano y Calidad del Aire, en el Plan de Acción Climática, corredores estratégicos, la evaluación de diversas tecnologías de autobuses, la incorporación de consideraciones de cambio climático en estrategias de transporte y, finalmente, en la conciencia pública.

En torno a la movilidad, se estableció la necesidad de establecer carriles exclusivos para el Sistema de Transporte Colectivo, es por ello que se indicó la creación de corredores de dimensión metropolitana.

#### ❖ *Plan Verde*

El Plan Verde se creó con el objetivo de transformar a la Ciudad de México en una ciudad sustentable. El proyecto surge después de la llamada “consulta verde” realizada por el gobierno capitalino en junio de 2007, el cual consideraba los elementos que englobarían el plan. Fue presentado por el entonces jefe de gobierno Marcelo Ebrard el 30 de agosto del mismo año, este contenía los planes y estrategias para un desarrollo sustentable. Entre los ejes temáticos del plan estaban:

- Política ambiental.
- Suelo de conservación.
- Habitabilidad y espacio público.
- Agua.
- Movilidad.
- Aire.

---

<sup>8</sup> Este cambio se dio durante la administración de Andrés Manuel López Obrador.

- Residuos sólidos y cambio climático.
- Energía.

De manera general, el plan se integró con 27 estrategias y 77 metas a cumplir dentro de las fechas establecidas, además de ello, se argumentó que este plan se convertiría en el eje rector de la transformación de la ciudad (Gobierno del Distrito Federal, 2012).

En materia de movilidad, las líneas de trabajo del Plan Verde (2007) fueron los siguientes:

- Programa Hoy No Circula.
- Construcción de 10 corredores de Metrobús.
- Construcción de la Línea 12 del Metro.
- Renovación de taxis y microbuses.
- Instalación de cámaras.
- Nuevos agentes de tránsito.

En este plan se integró el esquema de financiamiento público-privado para la creación de las futuras obras en la ciudad.

Como puede observarse, estos programas fueron parte del eje de trabajo que permitió la incorporación y legitimación del BRT en la ciudad. Los documentos emitidos por el gobierno de la ciudad establecen los criterios bajo los cuales se adoptan ciertas estrategias, es por ello que su análisis permite establecer las pretensiones en este caso de intervención en los sistemas de transporte.

Bajo este contexto, en el 2005 se implementó la primera línea de Metrobús; a la fecha se cuenta con siete líneas trabajando. El contexto legal esboza los medios y la manera en que se implementaron dichas líneas.

El proyecto Metrobús inició en el gobierno del entonces jefe de Gobierno y hoy presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, de la mano de la actual jefa de Gobierno, Claudia Sheinbaum, quienes en su inauguración indicaron que dicho proyecto era el inicio de la modernización del transporte público en la ciudad. Se consolidó con su sucesor, Marcelo Ebrard

Casabón, quién implementó proyectos encaminados a convertir a la Ciudad de México en una “Ciudad de Vanguardia” y que continuó el gobierno de Miguel Ángel Mancera.

### **CAPÍTULO III. ESTUDIO DE CASO: LÍNEA 5 DEL METROBÚS**

La implementación de los Corredores de Transporte Público de Pasajeros de la Ciudad de México ha sido diferente debido a la intervención de los diversos actores que se conjugan en el proceso. En el capítulo I se indicó que el enfoque a ocupar en este análisis será el de Francine Rabinovitz y Martín Rein, quienes indican que la implementación de políticas públicas atraviesa por tres imperativos que determinarán la política concreta, asimismo, se utilizará el concepto de costos de transacción política de Gonzalo Caballero para indicar qué intereses permearon en la implementación de la línea y el impacto de estos.

Antes de iniciar es necesario anexar una aclaración sobre los términos utilizados para nombrar al sistema, oficialmente tiene como nombre Corredores de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Federal -actualmente de la Ciudad de México-, el corredor analizado se conoce como Corredor Río de los Remedios-Glorieta de Vaqueritos en su primera etapa.

Los corredores son administrados por el Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública de la Ciudad de México Metrobús, sin embargo, se utiliza como sinónimo del corredor. Los documentos oficiales no presentan una manera uniforme para nombrar a este sistema, ya que se encuentra de diversas formas: Metrobús Río de los Remedios-Glorieta de Vaqueritos, Corredor Vial para el Transporte Público Línea 5 Metrobús en el Eje 3 Oriente, Metrobús línea 5, entre otros. Por lo tanto, en este análisis, al corredor Río de los Remedios-Glorieta de Vaqueritos se describirá como Línea 5 y al sistema de corredores como Metrobús.

En este apartado se presenta la implementación del Corredor Línea 5 “San Lázaro- Río de los Remedios” en su primera etapa<sup>9</sup> -en adelante línea 5-. Éste se seleccionó debido a que hasta el momento es el corredor más pequeño de la red. A diferencia de las otras líneas, se construyó a través de un nuevo esquema conocido como “Calle Completa”. Bajo este contexto, se muestran los tipos de actores e imperativos que intervinieron y modificaron la implementación de dicho proyecto.

---

<sup>9</sup> La segunda fase completará el trayecto “Río de los Remedios-Glorieta de Vaqueritos”.

Metrobús cuenta con siete líneas en operación donde la Línea 5 es la más pequeña en recorrido y demanda; junto con la Línea 4, son los corredores con menos usuarios por día (véase tabla 10).

**Tabla 10. Red de Metrobús de la Ciudad de México**

Línea	Nombre	Fecha de inicio	Antigüedad	Número de estaciones	Demanda por día	Kilómetros Recorridos
1	Corredor Insurgentes	19 de junio de 2005	14 años	46	480 mil usuarios	30
	Ampliación sur	13 de marzo de 2008	11 años			
2	Eje 4 Sur	16 de diciembre de 2009	9 años	32	180 mil usuarios	20
3	Eje 1 Poniente	8 de febrero de 2011	8 años	33	155 mil usuarios	17
4	Buenavista-San Lázaro-Aeropuerto Terminal 1y2	1 de abril de 2012	7 años	34	65 mil usuarios	28
5	Eje 3 Oriente- Av. Ing. Eduardo Molina	5 de noviembre de 2013	6 años	18	70 mil usuarios	10
6	Eje 5 Norte-Av. Montevideo	21 de enero de 2016	3 años	38	150 mil usuarios	20
7	Avenida Paseo de la Reforma	6 de marzo de 2018	2 años	32	no tiene información	15

Fuente: Elaboración propia con base en información de la plataforma Metrobús (2019).

El proyecto Metrobús inició en el 2004 con la aprobación del Sistema de Corredores de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Federal. En el documento aprobatorio se señala que existe una necesidad de privilegiar al transporte público, de mejorar la infraestructura y la prestación del servicio mediante una visión sustentable. En términos oficiales, la definición sobre este tipo de corredor es:

Un corredor de transporte público de pasajeros es un sistema de transporte masivo y/o colectivo, con operación regulada y controlada, recaudo centralizado, que opera de manera exclusiva en una vialidad con carriles reservados para el transporte público, total o parcialmente confinados, que cuenta con paradas predeterminadas y con infraestructura para el ascenso y descenso de pasajeros, estaciones ubicadas a lo largo del recorrido, con terminales en su origen y destino, con una organización para la prestación del servicio como personas morales (GODF, 2004: 33).

Bajo este argumento, el 1° de febrero de 2013, a través de la Gaceta Oficial del Distrito Federal No. 1535, se aprobó el corredor Línea 5. Los puntos que se resaltaron en este documento son:

A) Que el transporte público, la vialidad y el mejoramiento de la calidad del aire en la Ciudad de México son de orden público y de interés general, cuya atención compete a la Administración Pública del Distrito Federal, por ello, se dispuso la creación de este nuevo sistema de transporte colectivo, sustentable, no contaminante y autofinanciable, que complementará a los sistemas de mediana y alta capacidad que actualmente se encuentran en operación (GODF, 2013: 12).

B) Que el Eje 3 Oriente cuenta con una importante infraestructura vial con conectividad metropolitana, a través de su intersección por Avenida Ing. Eduardo Molina y Río de los Remedios, así como con Calzada Ignacio Zaragoza; su conexión hasta la Glorieta de Vaqueritos representa alta concentración de oferta y demanda de transporte público y conecta amplias zonas habitacionales con importantes zonas comerciales y de servicio del Distrito Federal y del Estado de México, por lo que en congruencia con esta situación es necesario dotar a esta zona con un sistema de transporte eficiente, de bajas emisiones, seguro y de operación controlada (GODF, 2013: 12)

C) Que existe la imperiosa necesidad de mejorar el servicio de transporte colectivo de pasajeros que se presta en la zona oriente, estableciendo un Corredor de Transporte Público de Pasajeros con el objeto de que cumpla eficientemente con su función de atender con calidad, seguridad, eficiencia y de manera sustentable la demanda de transporte público de pasajeros que transita por dicha vialidad, así como dotar de la infraestructura adecuada

para la prestación del servicio, mejorar el entorno urbano y reducir la emisión de contaminantes a la atmósfera (GODF, 2013: 13).

Lo anterior señala que la intervención en la zona conlleva un aspecto de rentabilidad al fungir como conector entre comercios y servicios; su calificación como punto estratégico lo conjuga con una transformación basada en el aspecto visual del territorio. Es importante indicar que la mejora del entorno urbano no conlleva en sí un cambio en la calidad de vida. Aunado a esto y a pesar de que el BRT y los corredores llevan años en el mercado, su adopción en el discurso se vincula con la innovación y la transformación a una ciudad atractiva.

Por otra parte, el estudio de balance entre oferta-demanda (Gaceta Oficial No. 1681) señaló la necesidad de rediseñar el servicio debido a una sobreoferta caracterizada por la ineficiencia y el uso de tecnología obsoleta y contaminante, esto debido a que el parque vehicular contaba con más de diez años de antigüedad. Bajo este contexto, se brindaba servicio a los usuarios de las alcaldías Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza, Iztacalco, Iztapalapa y Coyoacán, junto con los otros colectivos (GODF, 2013) (véase Tabla 11).

**Tabla 11. Parque vehicular que operaba en la zona antes de la implementación del corredor**

<b>Operador</b>	<b>Asignado</b>	<b>En operación (día hábil)</b>	<b>Tipo</b>
RUTA 7	99	68	Microbús
RTP, (servicio ordinario)	40	30	Autobús
RTP, (servicio Atenea)	3	3	Autobús
RTP, (servicio exprés)	8	7	Autobús
Otros colectivos	66	48	Microbús
Suma	216	156	
RTP	51	40	Autobús
Concesionarios	165	16	Microbús

Fuente: GODF (2013: 61).

El servicio se brindaba mediante el sistema público a través de la Red de Transporte de Pasajeros del Distrito Federal (en adelante RTP) y el sistema concesionado Servicio de

Autotransportes Colectivos R-7, A.C. (en adelante Ruta 7)<sup>10</sup>. En el documento se señala que ambos otorgaban un servicio que no cumplía con las normas ambientales, lo que impactaba de manera negativa en la calidad de vida de los habitantes. Frente a este panorama, los corredores y el BRT se calificaron como el proyecto articulador de transporte en la ciudad.

En este punto, es oportuno indicar que el encargado de mantener en óptimas condiciones al servicio brindado por RTP debía ser el gobierno capitalino, quien no tuvo intenciones de apostar por su mejora. Añádase a esto que el encargado de revisar el cumplimiento de contratos en las concesiones privadas era la Secretaria de Transportes y Vialidad, lo que conlleva al cuestionamiento de por qué no optar por una sustitución de autobuses para los dos sectores, además de reestructurar la oferta y demanda, fomentando estrategias como los bonos para la chatarrización y cambio de unidades<sup>11</sup>. Este es el contexto bajo el que se implementó el corredor, a continuación, se señalan las características de la línea y su proceso de implementación.

### **Línea 5: Características**

El corredor se identifica en la red Metrobús con el color azul marino; el tramo que comprende en su primera fase abarca de la Avenida Río de los Remedios a San Lázaro, desplazándose por la avenida Ing. Eduardo Molina (Metrobús). Esta línea se compone de 16 estaciones y dos terminales las cuales son:

- San Lázaro (Terminal)
- Archivo General de la Nación
- Mercado Morelos
- Deportivo Eduardo Molina
- Canal del Norte
- Río Consulado

---

<sup>10</sup> Dicha ruta contaba con un total de 99 concesiones operadas de manera individual. En concreto, el servicio se otorgaba de la siguiente manera: 74 por ciento de la dotación se daba a través del servicio concesionado y el otro 26 por ciento por el sistema público mediante RTP (GODF, 2013).

<sup>11</sup> Para este corredor se concedieron bonos que fueron ocupados por los concesionarios como un préstamo en la compra de los camiones del Metrobús.

- Río Santa Coleta
- Oriente 101
- Victoria
- Talismán
- Río de Guadalupe
- San Juan de Aragón
- Preparatoria 3
- El Coyol
- Vasco de Quiroga
- 5 de Mayo
- 314. Memorial New's Divine
- Río de los Remedios (Terminal).

Una de sus características principales es que fue el primer corredor de Metrobús que incorporó el concepto de “Calle Completa”. A continuación, se añade un breve paréntesis para explicar este modelo.

De acuerdo al Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo en México -ITDP por sus siglas en inglés-, la “Calle Completa” es una asignación y convivencia de todas las formas de movilidad urbana en un mismo espacio ya sea como peatón, ciclista, usuario de transporte público y automovilista, es decir, este modelo se realiza en un lugar determinado, asignando un nivel jerárquico a los tipos de movilidad teniendo como consecuencia un control de la movilidad urbana. Pretende incentivar el uso de transporte público masivo, la apropiación del espacio y la oportunidad de movilidad para los grupos más vulnerables. Este modelo fue incorporado a través del mismo ITDP (ITDP, 2015).

Algunas características de las calles completas son:

- Rediseño de intersecciones con criterios de diseño universal.

- Ampliación de banquetas o espacios compartidos de circulación peatonal y vehicular.
- Redimensionamiento de carriles para promover velocidades seguras y otorgar espacio a peatones y ciclistas.
- Carriles exclusivos para el transporte público con paradas establecidas.
- Infraestructura ciclista -carril compartido ciclista, ciclocarril, o ciclovía-.
- Mejoramiento de los tiempos semafóricos, incluyendo los tiempos peatonales.
- Sistemas de información peatonal y ciclista.
- Reconfiguración del espacio urbano para revitalizar el espacio público, el comercio local y el desarrollo inmobiliario (Ciudad Equitativa Ciudad inclusiva [CECI], 2015: 11).

En el caso de la Línea 5, la “Calle Completa” se instaló a lo largo de toda la avenida Eduardo Molina. Consistió en el rediseño de banquetas, alumbrado público, establecimiento de ciclovías y la remodelación y mantenimiento del camellón; incluyó además la instalación de juegos, infraestructura deportiva y biciestacionamientos. La siguiente imagen nos muestra la intervención en la zona.

**Figura 2. Calle completa**



Nota. La figura muestra la transformación de la avenida. Fuente: Metrobús.

### Presentación del proyecto

El día 26 de marzo de 2013, el entonces jefe de Gobierno de la Ciudad de México, Miguel Ángel Mancera Espinosa, presentó el proyecto. El evento giró en torno a los beneficios de la construcción, su aporte a la movilidad y el nuevo diseño de la obra. Indicó que ésta reflejaba el compromiso con sus electores, en sus propias palabras dijo: “La verdad es que la ciudad lo agradece, la ciudad lo estaba pidiendo, aquí esta otro más de los compromisos que se asumieron en la campaña” (La Silla Rota, 2013 [archivo de video]).

Como se percibe el proyecto, responde a una demanda de ciudad, misma que se ha considerado cómo un ente homogéneo. Como se mencionó en el capítulo anterior, este proyecto pertenece a las estrategias de movilidad sustentable, programa que forma parte de los trabajos de transformación de la ciudad en una capital social (dixit Miguel Ángel Mancera) y una ciudad global (dixit Marcelo Ebrard), cuyo objetivo es convertirla en una “ciudad atractiva”. Al mismo tiempo, visualiza el proyecto político o la línea a seguir de estas administraciones.

### Figura 3. Presentación del Proyecto ante los medios



Fuente: Portal Político (2013).

La Línea 5 fue inaugurada el día 6 de noviembre de 2013 en un acto protocolario donde asistieron el jefe de Gobierno, Miguel Ángel Mancera; Alfredo Hernández, secretario de Obras y Servicios; Rufino H. León, secretario de Transportes y Vialidad; los jefes delegacionales Nora Arias, de Gustavo A. Madero, y José Manuel Ballesteros, de la delegación Venustiano Carranza; así como el anterior director de Metrobús, Guillermo Calderón.

En el evento se resaltó que la inversión de 800 millones de pesos permitió optimizar la construcción, el financiamiento y la inclusión de nueva tecnología. También se manifestó la sustitución de 147 unidades -entre microbuses y autobuses de RTP- y se indicó que con esta línea se había creado “la Red más larga de corredores en toda América Latina”. El jefe de Gobierno declaró lo siguiente:

Le estamos cumpliendo a la ciudadanía, me comprometí entregar esta línea, la Línea 5, que nos hemos comprometido a tener cien kilómetros más de Metrobús, que optimizando tantos procesos de construcción como los mecanismos financieros y los impulsos de las diferentes áreas del gobierno, estamos llegando a lo que es de por sí tiempo récord (Pérez, 2013 [Archivo de Audio]).

En ese sentido, se entiende que la apuesta por el Metrobús y su ampliación son los ejes principales de su trabajo; por otra parte, es importante resaltar que el tiempo de construcción subraya la necesidad de crear obras que enmarquen su administración, sin embargo, este proyecto tuvo retrasos y sobrecostos poniendo en entredicho la variable de rapidez como mejora de las políticas públicas.

En otras palabras, se enfatiza el proyecto y no lo que se espera de él o el objetivo por el cual se construyó, que en este caso es la movilidad urbana misma, y que en el discurso sólo se enfoca en los desplazamientos a través del transporte público. Por lo tanto, se sigue manteniendo la visión de transporte como un simple instrumento de traslado y no como un medio de acceso a bienes y servicios que fomenten una mejor calidad de vida de la población.

Aunado a ello, la SOBSE indicó que la Línea 5 otorgaría los siguientes beneficios:

- Reduce hasta en 40 por ciento el tiempo de recorrido de Río de los Remedios hasta la terminal San Lázaro para hacer conexión con la Línea 4 de Metrobús.

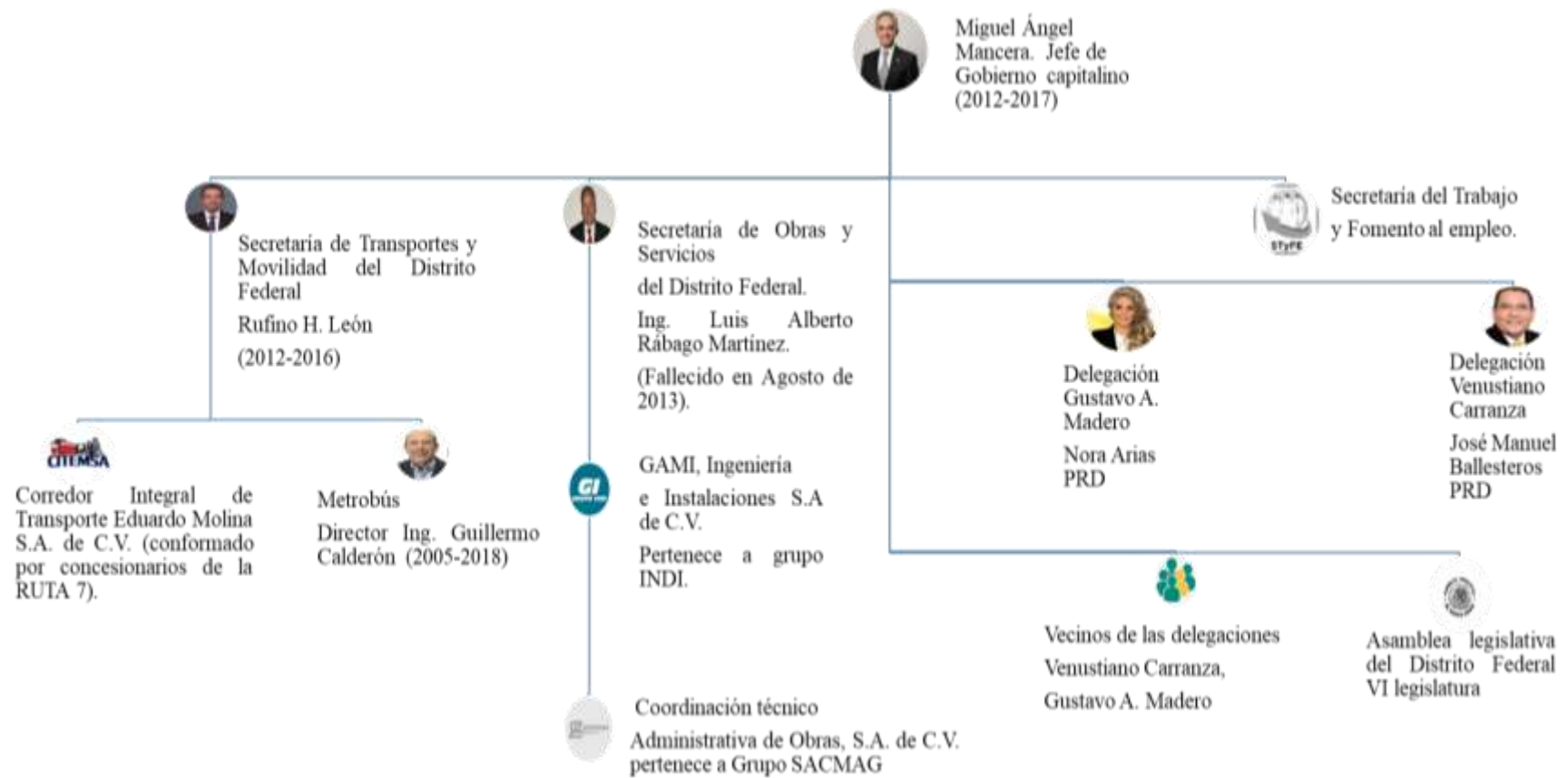
- Mejora la calidad de vida al permitir una mayor disponibilidad de tiempo.
- Brinda un servicio de transporte masivo a las zonas habitacionales y residenciales del Eje 3 Oriente, Eduardo Molina y el nororiente de la Ciudad de México con la red de transporte público.
- Mejora las opciones de conexión de Gustavo A. Madero y Venustiano Carranza con las principales zonas de servicios, empleo, educación y recreación de la ciudad.
- Brinda orden en el transporte de superficie.
- Fomenta la utilización de transporte de superficie, así como transporte no contaminante, gracias a la ciclovía y los biciestacionamientos.
- Se dejan de emitir diez mil toneladas de bióxido carbono al año.
- Desincentiva el uso del automóvil, al ser esta línea un nuevo medio de transporte para los habitantes de la ciudad.

Contrariamente, la línea presentó saturación y retraso desde el primer día; aunque el tiempo estimado era de 35 minutos por viaje, el sobrecupo lo elevó a 50 minutos, dicha contingencia se vinculó con el desempeño de los operadores (Valdez, 2013). Días después de la inauguración, la SOBSE mencionó que tanto la estabilidad y las condiciones óptimas se mantendrían aproximadamente por año y medio, después de este periodo iniciaría una evaluación del sistema, misma que no se ha dado a conocer.

### **Proceso de implementación**

Como se indicó en el primer capítulo, la implementación es el proceso en el cual una idea se vuelve un hecho real, hasta ese momento, la política pública permanece como un proyecto plasmado en papel. Considerada como el “eslabón perdido” en el estudio de las políticas públicas, la implementación es la puesta en marcha de consensos entre los diferentes actores que giran en torno al proyecto; estos tendrán un rol importante y decisivo en el resultado final de la política pública. En el caso de la Línea 5, los actores involucrados pertenecen al sector público, al sector privado y al sector social.

**Figura 4. Actores que se incorporaron en la implementación**



**Fuente: Elaboración propia**

En la figura anterior se identifican los actores que intervinieron en la implementación del corredor, encabezando el proyecto se encuentra el entonces jefe de gobierno de la Ciudad de México, Miguel Ángel Mancera, quien fue la cara del proyecto, identificando y calificando a ésta como una promesa de campaña.

La segunda parte del esquema lo conforman los actores con más peso en la ejecución, este es el caso la Secretaría de Obras y Servicios, encargada de la obra pública del corredor. Ésta licitó las obras y determinó como ganadoras a las empresas GAMI Ingeniería e Instalaciones S.A. de C.V. y a la empresa Coordinación Técnico Administrativa de Obras, S.A de C.V. Por su parte, la Secretaría de Transportes y Movilidad, en conjunto con Metrobús, llevaron a cabo las negociaciones para la conformación de la empresa CITEMSA y su integración al proyecto.

En su caso, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social intervino ante los efectos económicos que causó el proyecto. Mientras tanto, los vecinos aledaños a la zona tuvieron una intervención nula frente al proyecto, su injerencia fue limitada debido a que su posición se encontraba incierta. Aunque la molestia generalizada era la falta de información y diálogo con las autoridades, premiaban la intervención, ya que esta zona era altamente insegura tanto en el transporte como para los transeúntes.

Para finalizar, en dicho esquema se incorporó a la Asamblea Legislativa y a los jefes delegacionales. Por su parte, los jefes delegacionales no pronunciaron ningún comentario, aunque movilizaron personas durante el evento de inauguración, así como para la entrega de seguros de desempleo que se otorgaron. Hasta aquí se ha señalado de manera general la intervención de los actores, en los siguientes apartados se describirá de manera puntual su mediación y el efecto generado en el proyecto final.

### **De los imperativos: el campo de juego**

En el capítulo I se señaló que los imperativos de la implementación son elementos complejos que modifican los insumos de la política pública, estos se encuentran en constante disputa debido a que ellos impactarán la operación legal, administrativa y de consenso entre los actores; influirán en la hechura de lineamientos, distribución de recursos y la supervisión durante el proceso de implementación (Rabinovitz y Rein, 2014).

Los imperativos se clasifican en tres:

- Imperativo Legal.
- Imperativo Racional-Burocrático.
- Imperativo Consensual.

Estos se correlacionan, cada uno de ellos es esencial para la ejecución óptima de la política, entre ellos existen recursos humanos, materiales y financieros que incentivan a los actores en los procesos de implementación. La ejecución de la política atraviesa su acción entre dos dimensiones, que son el discurso y la práctica, en tanto que existen una extensa gama de intereses y decisiones que condicionan el proceso.

En el caso de las políticas que introducen cambios físicos a la morfología del lugar, estas conllevan una disposición natural de resistencia debido a que se generan cambios en lugares llenos de aspectos históricos y de carácter idiosincrático, sumado a ello, coexisten juegos políticos propios del contexto que facilitarán o dificultarán la implementación del proyecto. Es en este sentido que se señalan los imperativos y su nivel de intervención en la política pública.

### **Imperativo Legal: de las reglas del juego**

Los imperativos legales son aquellos elementos que forman el marco normativo por el cual se rigen e implementan las políticas públicas, en esta dinámica se muestran las “reglas del juego legítimo”. En la implementación se espera un acatamiento a las leyes, reglamentos y programas debido a que dotan de certeza al actuar de los agentes y prevén un resultado del proyecto. A continuación, se enmarcan los elementos legales bajo los cuales se creó el sistema y en específico la implementación de la Línea 5.

### ***Documentos que rigieron el proyecto Metrobús en la Ciudad de México:***

- Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal.
- Programa General de Desarrollo del Distrito Federal.
- Programa Integral de Transporte y Vialidad 2007-2012.
- Declaraciones de necesidad emitidos en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

De los anteriores elementos, el Programa Integral de Transporte y Vialidad 2007-2012 -en adelante PITV- se elaboró como el documento rector por el cual se formularían las políticas y estrategias para la movilidad y la dotación de infraestructura en la ciudad<sup>12</sup>. Dentro del programa, se precisó que el objetivo era el incremento y desarrollo de la Red de Transporte Público teniendo como base el sistema Metrobús. Bajo esta visión, para el año 2012 ya se contemplaba la creación de diez líneas.

Los documentos específicos que normaron la implementación de la Línea 5 son:

- Aviso por el que se aprueba el establecimiento del Sistema de Transporte Público denominado Corredores de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Federal (GACETA No. 1535).
- Aviso por el que se da a conocer el balance entre la oferta y la demanda del Transporte Público Colectivo de Pasajeros en la Primera Etapa del Corredor Metrobús Río de los Remedios-Glorieta de Vaqueritos (GACETA No. 1681).
- Declaratoria de necesidad para la prestación del servicio de Transporte Público Colectivo de Pasajeros del Corredor Metrobús Línea 5, Río de los Remedios-Glorieta de Vaqueritos en su primera etapa (GACETA No. 1714).
- Aviso por el que se aprueba el Corredor de Transporte Público Colectivo de Pasajeros Metrobús Río de los Remedios-Glorieta de Vaqueritos y se establecen condiciones generales para su operación (GACETA No. 1535).
- Licitación Pública Nacional Número EO-909005999-N4-2013.- Convocatoria No. 001.- Construcción del Corredor Vial para el Transporte Público Línea 5 Metrobús en el Eje 3 Oriente (GACETA No. 1535).
- Convocatoria No. 002.- Licitación Pública de Carácter Nacional, para la contratación de servicios relacionados con la obra pública a base de precios unitarios (GACETA No. 1542).
- Aviso de Fallo de Licitaciones Públicas Nacionales Números EO-909005999-N4-2013 y EO-909005999-N5-2013 (GACETA No. 1578).

---

<sup>12</sup> Es necesario un paréntesis para resaltar que, en esta parte, la implementación de la Línea 5 se dio bajo una transición del marco normativo; oficialmente se incorporaba el concepto de movilidad, dejando atrás la visión de transporte y vialidades en su formato más rígido.

- Contrato DGPE-LPN-1-009-13. Contrato de Obra Pública a Precio Alzado y Tiempo Determinado No. EO-909005999-N4-2013.
- Convocatoria No. 009.- Trabajos de mantenimiento a través de bacheo, aplicación de sello de riego, fresado y reencarpetado (GACETA No. 1594).
- Licitación Pública Nacional Número EO-909005999-N39-2013.- Convocatoria No. 013.- Construcción de infraestructura ciclista (GACETA No. 1660).
- Aviso de Fallo de Licitaciones Públicas Nacionales Números EO-909005999- N24-2013, EO-909005999-N37-2013 a EO-909005999-N39-2013 y EO-909005999-N48-2013 (GACETA No. 1733).
- Acuerdo por el que se instruye a la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo del Distrito Federal para implementar las acciones estratégicas necesarias a fin de brindar apoyo a las personas afectadas de manera directa y que hayan perdido el empleo a causa de las obras de construcción de la Línea 5 del Metrobús (GACETA No. 1796).
- DGT/000878 Concesión para la prestación del Servicio de Transporte Público Colectivo de Pasajeros en el corredor Metrobús, Rio de los Remedios-Glorieta de Vaqueritos Línea 5 en su primera etapa.

Los documentos enlistados anteriormente son el marco técnico-jurídico de referencia, sin embargo, existen documentos que no se presentan de manera notoria, ejemplo de ello son la “Manifestación de impacto ambiental”<sup>13</sup> y el “Acta de fallo de la licitación de construcción del corredor y de la ciclovía”, documentos que son presentados de forma abierta en otras líneas<sup>14</sup>.

De manera general, los documentos, leyes e instancias que envuelven al proyecto son ejecutables al no contraponerse entre sí e ir de acuerdo a la reglamentación en la materia; no obstante, la puesta en marcha de los procesos presenta brechas. En el caso de las concesiones, el

---

<sup>13</sup> En este punto es necesario indicar la importancia de los estudios técnicos de impacto ambiental debido a que en el discurso la intervención en el espacio urbano se centra en un desarrollo sustentable. Aunque el documento no es visible en la plataforma, se encontró que hubo incumplimiento administrativo por parte de la constructora y falta de sanción por las instancias correspondientes. El estudio de impacto ambiental señaló una afectación permanente de área verde; tras una denuncia ciudadana se indicó que GAMI no contaba con personal cualificado para dichos procesos, por lo cual no se sabe el impacto negativo tras estas modificaciones.

<sup>14</sup> Estos documentos fueron consultados a través de otras plataformas diferentes a la página oficial del Metrobús; incluyendo su pedido a INFODF.

incumplimiento de reglas es visible, es decir, el nivel de institucionalismo en la implementación es bajo, teniendo prácticas de corrupción que modificaron el proyecto.

De este modo, el imperativo legal es esencial, pues marca las pautas a seguir en los procesos. Acatar las reglas permite que se detecten fallas en el momento de la evaluación del proyecto y así poder modificar o mantener ciertos procedimientos en las futuras tomas de decisión e implementación. Además de ello, marca quiénes son las instancias encargadas de ejecutar los procesos, es decir, delega responsabilidades que deberán trabajar bajo un mismo objetivo. La siguiente tabla muestra la red de actores que participaron en la implementación del proyecto.

**Tabla 12. Instancias de Gobierno y privados involucrados en la implementación de la Línea 5**

<b>Actores</b>	
Jefe de Gobierno	Miguel Ángel Mancera
Secretarías	Secretaría de Transportes y Vialidad. Secretaría de Obras y Servicios. Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo
Organismo	Público Metrobús
Descentralizado	Red de Transporte de Pasajeros del Distrito Federal, RTP.
Actores gubernamentales	Gobiernos delegacionales (Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza). Asamblea legislativa del Distrito Federal.
Empresas constructoras	Gami Ingeniería e Instalaciones S.A de C.V. (corredor) Grupo Constructor OZR, S.A. de C.V. (ciclovía) JM Constructora y Supervisión, S.A. de C.V. (reencarpetado, banquetas)
Empresa supervisora	Coordinación Técnico-Administrativa de Obras, S.A. de C.V.
Empresa transportista	Corredor integral de transporte Eduardo Molina CITEMSA S.A. de C.V.
Empresa de recaudo	ACS Solutions de México S.A de C.V. (XEROX)
Población	Vecinos Locatarios- Asociación civil.

Fuente: Elaboración propia.

### **Imperativo Racional- Burocrático: “El moderador y los jugadores”**

Este imperativo es la puesta en marcha de las reglas establecidas, como tal, se espera el seguimiento puntual para la obtención de resultados predeterminados. Es aquí donde los intereses económicos, políticos y de pensamiento tratarán de imponerse en su mayor esplendor, a partir de este momento inicia la mediación de instancias públicas y privadas para dar vida al proyecto.

En la implementación de la línea intervinieron tres secretarías: la Secretaría de Transporte y Vialidad, la Secretaría de Obras y Servicios y la Secretaría del Trabajo, cada una de ellas teniendo un desfase en la ejecución de procedimientos.

#### ***Implementación del corredor mediante el esquema de asociación público-privada***

El Programa Integral de Transporte y Vialidad 2007-2012 estipula que el proyecto de los corredores se dará bajo un esquema de financiamiento público-privado. Una asociación público-privada<sup>15</sup> puede definirse como contratos a largo plazo entre el gobierno y privados para la creación o dotación de bienes y servicios públicos. Su uso se justifica ante la limitación económica de las administraciones, en esta lógica, los actores privados son identificados como una excelente opción para la gestión, producción o inversión de proyectos (Laurell y Herrera, 2015).

Para la Línea 5, la asociación se configuró en dos sentidos, primero en la construcción del corredor y en segundo para la operación del sistema. El primero consistió en la obra de carriles confinados y la instalación de la estructura de las estaciones mediante una contratación de servicios de construcción por medio de licitación pública.

El segundo eje se vincula con operación -adquisición de equipos y vehículos-, el cual se considera como contrato de servicios. Esta concesión se dio por medio de una adjudicación directa. Ésta se estipuló en la declaratoria de necesidad de prestación de servicios (Gaceta Oficial No. 1714), la cual señala que la operación del sistema se dará en concesión a aquella empresa que integre como socios a los antiguos concesionarios.

---

<sup>15</sup> Los proyectos de asociación público-privada regulados por esta ley son aquellos que se realicen con cualquier esquema para establecer una relación contractual de largo plazo, entre instancias del sector público y del sector privado, para la prestación de servicios al sector público, mayoristas, intermediarios o al usuario final y en los que se utilice infraestructura proporcionada total o parcialmente por el sector privado con objetivos que aumenten el bienestar social y los niveles de inversión en el país.

La operación del sistema tiene además la recaudación financiera a través de un fideicomiso y contrato de prestación de servicios privados los cuales ofrecen un sistema de peaje y control de acceso. En este análisis sólo se señalan las contrataciones entre el gobierno y empresas privadas (véase tabla 13).

**Tabla 13. Esquema de contratación**

<b>Contratación Gubernamental</b>	<b>Empresas</b>	<b>Función</b>
Secretaría de obras y servicios: • Licitación pública	Gami Ingeniería e instalaciones S.A de C.V.	Construcción de corredores
	Coordinación Técnico- Administrativa de Obras, S.A de C.V.	Supervisor de la obra del corredor
	Grupo constructor OZR, S.A de C.V.	Constructor de la ciclovía
	JM Constructora y Supervisión S.A de C.V.	Trabajos de mantenimiento aledaña al proyecto
Secretaría de Transporte y Vialidad: • Adjudicación directa	Corredor integral de transporte Eduardo Molina CITEMSA S.A de C.V.	Empresa que ofrece el servicio de operación en la línea.

Fuente: Elaboración propia.

### *De las concesiones:*

#### ❖ *Licitación de la obra del proyecto*

Para la adopción de este sistema fue necesario construir los corredores viales, primer paso para el uso del sistema BRT<sup>16</sup>. La Secretaría de Obras y Servicios fue la encargada de la de obra a través de una licitación pública<sup>17</sup>, el proyecto se enfocó en la creación de los carriles confinados y la instalación de las plataformas prefabricadas para las estaciones.

<sup>16</sup> El estudio se concentra en la construcción del corredor, dejando de lado las obras para la calle completa, debido a que no se cuenta con la suficiente información.

<sup>17</sup> Es necesario indicar en este punto que la construcción de obra pública tiene que ser monitoreada debido a que ésta es un blanco perfecto para la corrupción, y es de suma importancia debido a que en ella se designa el mayor porcentaje del erario.

Una vez dada a conocer la aprobación del proyecto, se abrió el concurso de licitación para la dotación de infraestructura. El 1 de febrero de 2013, mediante la Gaceta Oficial No.1535, se estableció la licitación de carácter público y nacional número #E0-909005999 bajo el nombre de Construcción del Corredor Vial para Transporte Público Línea 5 Metrobús en el Eje 3 Oriente (GODF, 2013).

Con un término de 185 días naturales para su entrega, las empresas constructoras que se registraron al concurso fueron:

- Ingenieros Civiles y Asociados (ICA).
- Impulsora del Desarrollo Integral (Idinsa).
- Tradeco Infraestructura.
- Gami Ingeniería e Instalaciones.
- Coconal. (no se presentó el día del concurso).

Dicho proyecto indicaba una inversión de 800 millones de pesos mexicanos. El fallo del concurso se publicó en la Gaceta Oficial No. 1578, resultando ganadora Gami, Ingeniería e Instalaciones S.A. de C.V.<sup>18</sup> con un costo del proyecto de 589 millones 626 mil 371.87 de pesos sin IVA. De la mano, se estableció un supervisor de obra a través la empresa Coordinación Técnico-Administrativa de Obras, S.A. de C.V. con un contrato de 23 millones 51 mil 403.14 pesos (véase tabla 14).

**Tabla 14. Empresas que intervinieron en la construcción de “Calle Completa”**

<b>EMPRESAS</b>	<b>SERVICIO</b>
Gami Ingeniería e instalaciones, S.A de C.V,	Construcción de corredores y plataformas de acceso
Grupo Constructor OZR, S.A. de C.V.	Construcción de la ciclovía
Coordinación Técnico-Administrativa de Obras S.A. de C.V.	Supervisar la construcción del corredor
JM Constructora y Supervisión, S.A de C.V.	Mantenimiento en el área aledaña al proyecto

<sup>18</sup> Es necesario subrayar que, de acuerdo al acta de fallo del concurso, Gami cumplió con los requisitos solicitados en materia administrativa y económico-financiera.

Fuente: Elaboración Propia.

Dicho proyecto se difundió como de “construcción récord”. Se basó en un ensamblaje prefabricado y la construcción con asfalto ya que, de acuerdo a la SOBSE, la zona era un “terreno inestable” debido a que es un espacio lacustre, sin embargo, esto permitió una factibilidad de precios (Pazos,2013; Royaceli,2013; Sánchez, 2013).

#### ❖ *De la Auditoria de la construcción*

En el año 2015, la Auditoria Superior del Distrito Federal indicó que el proyecto se realizó bajo irregularidades, el factor principal fue la licitación de construcción. El informe indica que la constructora Gami no cumplió con el reglamento para el sorteo debido a que no presentó la documentación requerida. Es necesario resaltar en este punto que la licitación pública en sus reglamentos indicaba que para considerarse candidatos debían de presentar todos los requisitos de las bases (ASDF, 2014).

En adición, declaró que la SOBSE no verificó el solvente financiero, en consecuencia, se exigían aclaraciones puesto que dicho proyecto, junto con la Línea 12 del Metro, utilizaron el 93.6 por ciento de los recursos destinados para obra pública de ese año. También se hizo hincapié en que dicha constructora tuvo retrasos e irregularidades financieras en los años 2010 y 2011.

Para la Línea 5 se presentó un faltante de material de 3 millones 371 mil 900 pesos y una puesta de piezas diferentes a lo mostrado en los documentos. A continuación se presenta la documentación requerida para participar en el concurso y los documentos faltantes por parte de la constructora Gami.

Documentos oficiales que debían de presentarse para el concurso:

- ❖ Se deberá entregar original o copia legible de los siguientes documentos, presentando en su caso, los originales para cotejo:
  - Escrito de solicitud por parte del interesado manifestando su interés en participar en la presente licitación, indicando el número de licitación, descripción de la misma, objeto social de la empresa, nombre o razón social, domicilio completo para oír o recibir notificaciones -ubicado en el Distrito Federal- y números telefónicos, en papel membretado

de la empresa, firmado por el representante o apoderado legal, señalando claramente el cargo que ostenta -según acta constitutiva o poder notarial-, dirigido a la Dirección General de Proyectos Especiales.

- Constancia vigente del Registro de Concursante, emitida por la Secretaría de Obras y Servicios conforme a lo establecido en el Reglamento de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal, misma que deberá indicar el Capital Contable requerido, así como las especialidades solicitadas, acompañada de la siguiente documentación comprobatoria:
  - Declaración Anual del Impuesto Sobre la Renta del ejercicio 2011 y parciales del ejercicio 2012 para acreditar el Capital Contable mínimo requerido, presentando el Balance General y el Estado de Posición Financiera, los cuales no deben exceder los 180 días naturales de elaborados previos a la fecha de presentación y apertura del sobre único, mismos que deberán estar auditados por Contador Público autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, anexando copia legible de la Cédula Profesional del Contador.
  - Declaración escrita y bajo protesta de decir verdad de no encontrarse en alguno de los supuestos que establece el artículo 37 de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal y 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y Acta Constitutiva de la empresa con datos registrales para persona moral o identificación con Acta de Nacimiento para persona física en los términos de la Ley.
  - Las personas físicas o morales interesadas deberán manifestar por escrito y bajo protesta de decir verdad que han cumplido en debida forma con las obligaciones fiscales a su cargo previstas en los Artículos 56 y 69 del Código Fiscal del Distrito Federal, correspondientes a los últimos cinco ejercicios fiscales, así como lo indicado en el último párrafo del Artículo 51 de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal y la circular número SF/CG/141111/2007 emitida por la Contraloría General y la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 06 de agosto de 2007. El concursante que resulte ganador en la licitación deberá presentar para la firma del contrato, copia simple -presentando original para cotejo- de la constancia de no adeudo de las contribuciones señaladas.
  - Identificación oficial del representante legal (GODF, 2013: 31).
- ❖ Documentos faltantes en la licitación de construcción de obra:
- Directorio de contratantes y referentes.

- Currículo de personal, entre ellos:
  - Supervisor ambiental.
  - Residente de instalaciones.
  - Residente de estructuras.
  - De personal directivo, administrativo y técnico.
  - No se presentó certificado notarial del impacto ambiental.
  - No se estableció el lugar de residencia de vigilancia de la obra antes de iniciar el proyecto.
  - Omitió la evaluación de la capacidad financiera en la propuesta.
- ❖ Por otra parte, se informó que la SOBSE omitió los siguientes puntos:
- No verificó la conclusión de los trabajos.
  - No verificó las condiciones de operación.
  - No hubo vigilancia ambiental.

Frente a lo expuesto anteriormente, se observa que, si bien el marco legal bajo el cual se implementó la política respeto las normas y jerarquías legales, el quehacer de los actores alrededor de la implementación interfirió de manera concreta en un ejercicio poco transparente. El proceso administrativo se vio afectado por actos de corrupción visibles, primero durante el concurso de licitación y segundo en la ejecución de contratos.

En adición, los costos generados ante tal hecho no sólo repercuten en la asignación de recursos, sino también en la libre competencia y en los trasfondos de corrupción en la contratación local, y concretamente, frente a la calidad de la obra realizada. A pesar de ser evidenciada, la constructora sigue prestando sus servicios al gobierno sin ningún tipo de amonestación debido a que el negocio entre el gobierno y las constructoras es una dinámica en ascenso en la ciudad. Es necesario regular estos contratos, ejemplo de ello es la problemática que se presentó en el año 2012 con la Línea 12 del Metro.

Es mediante dichas prácticas que se perciben las reglas de juego político que desvían al proyecto inicial, es decir, el imperativo legal es el acatamiento a la norma. En el caso específico de la concesión para la construcción, el designar a una empresa ganadora aun cuando incumple en la entrega de simples requisitos, abre la primera brecha en el proceso de implementación al impactar de manera negativa en la distribución de recursos para la puesta en marcha del proyecto, así como en la supervisión del mismo, suponiendo una violación de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal. La auditoría evidencia que la misma SOBSE no vigilaba el proyecto.

El proceso de contratación debía realizarse con empresas que cumplieran con el cien por ciento de los requisitos para su participación; sin embargo, la empresa ganadora no cumplía con dichas condicionantes y esta falta no configuró ningún tipo de amonestación<sup>19</sup>, al contrario de la constructora Impulsora de desarrollo integral, S.A de C.V, quién buscó participar en el proyecto y que fue rechazada por no tener la documentación completa (véase tabla 15).

**Tabla 15. Empresas participantes en el concurso de licitación**

<b>CONSTRUCTORA</b>	<b>MOTIVO DE RECHAZO</b>
IMPULSORA DE DESARROLLO INTEGRAL	No incluyó en el plan de trabajo la información sobre material de construcción, se omitió información acerca del patio de servicios y medidas de limpieza e higiene, le faltaron firmas a la propuesta enviada, su catálogo de actividades se encontraba alterado.
GAMI INGENIERIA E INSTALACIONES	Se indicó que cumplió con todas las condicionantes y tenía una propuesta económica adecuada para el gobierno.
INGENIEROS CIVILES Y ASOCIADOS	Su propuesta tenía un valor mayor.
TRADECO INFRAESTRUCTURA	Su propuesta tenía un valor mayor.
COCONAL	No se presentó al concurso.

Fuente: Elaboración propia con base en acta de fallo del concurso de licitación.

Frente a lo expuesto anteriormente, el proyecto provocó costos económicos negativos, el primero de ellos se dio en la contratación de la constructora Gami, ya que se desfasaron los precios establecidos entre el concurso y el contrato final. Si bien el fin de una licitación es eficientar los

<sup>19</sup> Es importante indicar que la constructora ha sido seleccionada para la segunda etapa de la línea, la cual correrá de San Lázaro a Calzada de las Bombas. Asimismo, construyó los carriles de la Línea 7 del Metrobús.

recursos limitados con los que cuenta el gobierno, este debería asegurar la mejor propuesta entre los participantes.

De la misma manera se eligió a un supervisor de obra, el cual no indicó ni los desfases ni los pormenores de la construcción. Bajo este contexto no se sabe cuál es la relación entre estos tres agentes y los acuerdos que realizaron durante o antes de la construcción del proyecto.

Se enmarca así que el imperativo racional generó costos ex post del proyecto, al seleccionar una constructora en términos de opacidad y un supervisor en un concurso del que no se conocen detalles. Los recursos económicos quedan subordinados a las prácticas de la administración pública en discreción.

El ejercicio de contratación debería unir las variables económicas con las de eficiencia para que se garantice una óptima inversión pública y así ofrecer servicios en condiciones que permitan generar un impacto social positivo.

Como se indicó anteriormente, el segundo eje en el esquema de asociación público-privado se basa en la operación del sistema. El funcionamiento de la Línea 5 descansa en la integración de dos empresas y un fideicomiso (véase tabla 16).

**Tabla 16. Esquema de Financiamiento**

Entes	Función
a) Empresa transportista- CITEMSA b) RTP	Compra, opera y mantiene la flota de autobuses. <sup>20</sup>
Empresa de recaudo: Xerox Solutions de México S. R.L de C.V. <sup>21</sup>	Instala, opera y mantiene el sistema de recaudo.
Fideicomiso Privado	Concentra y administra los recursos y pagos de tarifa.

Fuente: Elaboración propia.

<sup>20</sup> CITEMSA cuenta con un total de 19 autobuses articulados, mientras RTP tiene a su cargo cinco.

<sup>21</sup> La empresa fue designada por el Comité Técnico del Fideicomiso privado, tiene un contrato por 10 años, mismo que puede renovarse por diez años más.

El funcionamiento del corredor se da en dos ejes: la operación de autobuses y la recaudación financiera. La empresa CITEMSA, junto a RTP, son los encargados de otorgar el servicio. En el siguiente apartado se describe la conformación de la empresa y su integración al proyecto.

### ***CITEMSA: El cambio de esquema, de asociación civil a empresa***

El contexto en el que se estableció la Línea 5 es el siguiente: en la avenida Eduardo Molina el servicio de transporte público se daba a través de dos vías, una por el sistema público a través del RTP, y otra por el sistema concesionado por medio de la Ruta 7. La dinámica reflejaba un transporte no vinculado, en dónde la mayor explotación del espacio era a través de la Ruta 7. El sistema concesionado presentaba deficiencias en materia administrativa y de la regulación, debido a que trabajaba bajo en contextos poco transparentes<sup>22</sup>.

La Ruta 7 se manejaba con un total de 99 concesiones en un esquema de trabajo por asociación civil, la cual trabajaba bajo el nombre de Servicio de Autotransportes Colectivos R-7, A.C.<sup>23</sup>. Aunque el servicio que se prestaba en la zona se encontraba en decadencia, las concesiones se mantenían mediante acuerdos políticos, su regulación se basó en usos y costumbres tales como el apoyo político -al PRD- y un manejo discrecional de las leyes y reglamentos. Bajo este contexto se brindaba el servicio en la zona.

Los corredores que se incorporan al sistema Metrobús deben ser constituidos por empresas mercantiles, en el caso específico de la Línea 5, los concesionarios de Ruta 7 se habían convertido en sociedad mercantil dos años antes<sup>24</sup> bajo el nombre de Corredor Integral de Transporte Eduardo Molina CITEMSA, S.A de C.V.

Dicho lo anterior, en la declaratoria de necesidad para la prestación del servicio -Gaceta No.1714- se indica que el sistema se dará en concesión, dando prioridad a los antiguos concesionarios. De acuerdo a los archivos, CITEMSA presentó su solicitud para la concesión, la

---

<sup>22</sup> Es conocido que en la dinámica entre los concesionarios privados del transporte y el gobierno existen prácticas clientelares y de corrupción que se han mantenido a lo largo de los años, y es que frente a la falta de planeación de la ciudad y su limitación financiera y de estrategia, el gobierno no ha logrado cubrir las demandas de servicios en la ciudad, por lo que la intervención de privados siempre ha estado presente. Es bajo dicho contexto que el sector del transporte público ha sido liderado por concesionarios, los cuales se han convertido en figuras con poder político y quienes, a pesar de mantener un servicio decadente, siguen brindando servicio alrededor de la ciudad.

<sup>23</sup> No existe información disponible acerca de los filtros para formar parte de dicha asociación, así como el total de personas que manejaban dichas concesiones.

<sup>24</sup> CITEMSA se constituyó como sociedad mercantil el 6 de abril de 2011.

cual se otorgó mediante adjudicación directa el 22 de octubre de 2013<sup>25</sup>. La concesión otorga un permiso por diez años con posibilidad de prolongarse por diez años más, dando un total de veinte años de concesión. Cabe mencionar que es la duración de vida del proyecto, donde una vez expirado el tiempo este vuelve a manos del Estado.

Bajo una visión medioambiental, se sacaron de circulación los microbuses de Ruta 7, así como los camiones RTP que funcionaban en dicho segmento desde hace más de 40 años. Los transportistas fungieron como elementos vertebrales del proyecto, pues de ellos dependía la obtención de autobuses con los que funcionaría la línea<sup>26</sup>. En consecuencia, a cambio de las unidades se otorgaron cien mil pesos por cada unidad, mismos que se destinarían al enganche de los nuevos autobuses.

En este contexto, los diálogos entre gobierno, Metrobús y los concesionarios son esenciales para que el proyecto funcione. En palabras del entonces director de Metrobús, el ingeniero Guillermo Calderón Aguilera:

“La infraestructura sin duda requiere recursos financieros, un proceso de construcción, negociación con los vecinos y una serie de dificultades en el periodo de construcción, a lo largo de ocho o diez meses que dura la construcción de cada corredor. Pero la parte de la negociación con los transportistas -y eso lo puedo comentar después de diez años-, pensamos que una vez que entraba el primer concesionario a Metrobús venceríamos todas las resistencias. Cada corredor hemos tenido que negociar con los diferentes líderes con las diferentes rutas y esa parte que es la que no se ve, es más difícil y complicada que la obra misma en sí.

“La ciudad decidió hacer la apuesta por el nuevo sistema que es el Metrobús, iniciamos en Insurgentes con 20 kilómetros y hoy tenemos en operación 105; queremos llegar a 200 kilómetros en esta administración. Hoy estamos transportando cerca de un millón de pasajeros, que en lugar de viajar en un microbús riesgoso, contaminante, incomodo e inseguro, hoy viajan en un transporte de altísima calidad, nuestros autobuses son los mismos que están circulando en Europa o en Estados Unidos.

---

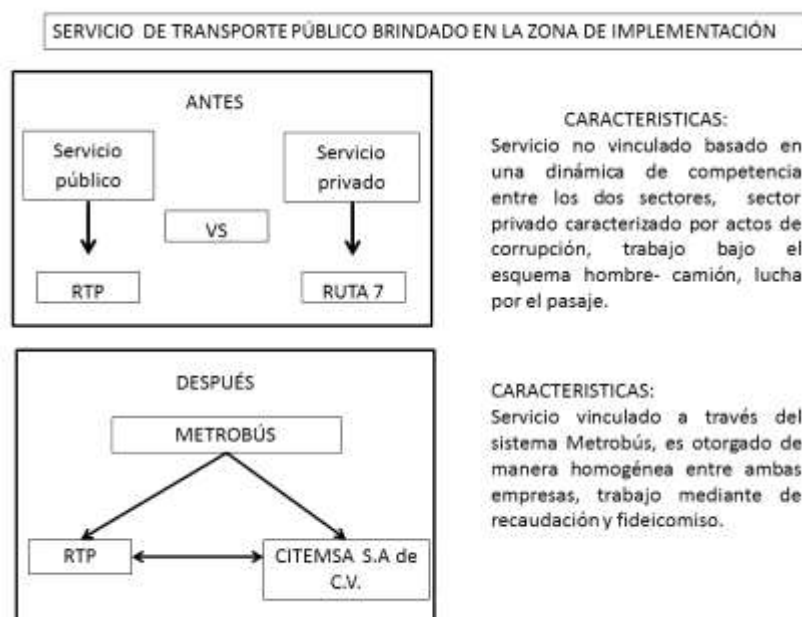
<sup>25</sup> Sobre las negociaciones entre el gobierno y la antes mencionada sociedad civil no hay datos disponibles al público.

<sup>26</sup> Para la Línea 5, el parque vehicular se conformaría por 24 autobuses, de los cuales, 19 serían de CITEMSA y cinco de RTP.

“Metrobús no es dueño de los autobuses, hay que dejarle claro eso al auditorio, Metrobús es el órgano regulador que administra el funcionamiento del sistema; tenemos 11 empresas que vienen conformadas por los antiguos microbuseros de los diferentes corredores. Los ayudamos a consolidarse y formarse en empresa, una empresa de transporte.” (Jiménez, 2015 [archivo de Video]).

De esta manera, se indica la concepción de los microbuses en la ciudad y el cambio que representa el Metrobús, poniendo énfasis en su comparación con los sistemas de primer mundo. De igual forma, incorpora su posición frente al servicio otorgado por los concesionarios de los corredores. Como puede observarse, la visión del proyecto pone a los concesionarios como los actores fundamentales de la política pública, al incorporarlos como socios y en miras de un objetivo ganar-ganar (véase figura 7).

**Figura 5. Cambio de esquema en la dotación de transporte colectivo**



**Nota.** La figura nos muestra el cambio de esquema en la dotación del transporte. Fuente: Elaboración propia

Al mismo tiempo, Metrobús funge como un sistema de regulación mediante el cual se incorpora innovación y tecnología en materia de transporte público, no obstante, en quien recae el nivel del servicio es en los concesionarios; es necesario recordar que, si existe un fallo en el sistema,

los costos -sean económicos, políticos o sociales- serán para el gobierno capitalino. La siguiente tabla ilustra el nivel institucional bajo el cual se implementó la Línea 5 (véase tabla 17).

**Tabla 17. Características de las APP en la Línea 5 del Metrobús**

<b>Concepción del proyecto</b>	<b>Obra</b>	<b>Operación</b>
Selección de un portafolio (se consideraron alternativas)	SI	NO
Parte de un Plan Maestro	SI	NO
Evaluación económico-social.	SI	NO
<b>Proceso de Licitación</b>		
Grado de competencia	BAJO	NULO
Factor de competencia (nivel de subsidio, nivel de servicios etc.)	MENOR COSTO	NULO
Grado de transparencia	BAJO	BAJO
<b>Contrato</b>		
Duración	FIJA	FIJA
Grado de transparencia (Información y rendición de cuentas)	BAJO	BAJO
Grado de estabilidad (renegociación)	ALTO	ALTO
Regulación/ Supervisión	BAJO	BAJO
<b>Financiamiento</b>		
Subsidio Público (¿optimo?)	ALTO	ALTO
<b>Asignación de riesgos</b>		
Costos de construcción (¿cambios significativos según lo planeado?)	PÚBLICO	NO INDICA
Culminación de las etapas según el tiempo planeado (cambios significativos)	BAJO	ALTO
Demanda (En caso de haberse establecido medidas)	NO INDICA	NO INDICA

Fuente: Elaboración propia, formato adaptado con base en Ponce (2012).

En el apartado anterior se observa que el nivel de institucionalidad es bajo, existe un déficit alto en los contratos, lo cual genera incertidumbre en cuanto a la calidad de construcción de la obra o del servicio otorgado, en contraste con los costos del proyecto.

Sobre el tema, Sada y Sada (2014) indica que en la ciudad el apego institucional de estos contratos es imperfecto, ya que, en materia de normatividad, marcos de trabajo, así como en temas de transparencia y rendición de cuentas, el nivel es nulo, ejemplo de ello es que en una escala del 0 al 10 sobre el cumplimiento de reglas, la ciudad se encuentra por debajo de los 5 puntos, y en cuestión de transparencia y rendición de cuentas su calificación es igual a 0. Es decir, la implementación del corredor Línea 5 entra en el ejercicio de construcción y operación basadas en dinámicas de corrupción.

### **Imperativo Consensual: posiciones en la cancha**

En el siguiente apartado se aborda el tercer imperativo, denominado imperativo consensual, este señala los fenómenos y acuerdos que intervienen de manera directa en la política pública. Como se indicó en un principio, esta dinámica es atravesada por agentes públicos o privados que tienen un peso en una o diferentes arenas de poder, estos buscarán que los costos de negociación les permitan tener un óptimo de ganancia. En la sección anterior se mencionaron los acuerdos establecidos entre las secretarías y las empresas, en el siguiente apartado se analiza la participación social dentro del proceso.

Es aquí donde la dinámica de la “caja negra” alcanzará su punto máximo, puesto que las reglas del juego fungirán como mecanismos de restricción o ampliación de incentivos. Crear acuerdos es el punto medular para ejecutar la política, es tal su impacto que el proyecto puede frenarse tal y como sucedió con el caso del Corredor Chapultepec en el año 2015.

### ***De la Participación Ciudadana: el jugador en la banca***

El proyecto de la Línea 5 no se hizo público para la población objetivo hasta la construcción de la obra. Los vecinos de las colonias directamente involucradas, así como los locatarios de la zona, se enteraron del proyecto de manera indirecta. Dicha información se dio a través de algunos choferes de la Ruta 7 y del acercamiento con trabajadores que se encontraban en la zona, esto antes de que la constructora iniciara la obra y los medios presentaran alguna información.

En este apartado se muestra que la difusión y el consenso social no se hicieron presentes en la implementación. El gobierno capitalino, así como las autoridades delegacionales, no integraron modalidad alguna de participación ciudadana, generando molestia en la población, que no tuvo oportunidad de conocer sobre el proyecto; sin embargo, aprobaron el proyecto debido a las

circunstancias de inseguridad<sup>27</sup>, concibiendo así a un “actor pasivo”. Algunas de las de experiencias de los vecinos o comerciantes frente al conocimiento de dicho proyecto fueron las siguientes:

“Yo nada más veía a las personas que empezaban a hacer sus mediciones, empezaron a checar recorridos de los microbuses, cuantas personas subían, pero en realidad nadie pregunto nada, ¿no?” (Vecino a, febrero 2018).

“Nosotros pensábamos que a lo mejor iban a arreglar las banquetas u otro proyecto, pero no, ya nos informaron que iba a ser para el camión, o sea, no sabíamos que se iba a llamar Metrobús” (Locatario a, marzo 2018).

“[...] hasta que ya estaba, porque a la hora de la construcción, cuando vinieron a hacer las banquetas, muchas casas se cuartearon; inclusive hay muchas casas que yo sé que les iban a brindar apoyo para reparar sus viviendas” (Vecino b, febrero 2018).

“Nos hubieran dado más información, porque no, nosotros nos enteramos porque le preguntamos a los topógrafos que venían midiendo y haciendo sus cosas. Fue de la manera que nos enteramos, simplemente empezaron a trabajar, lo pusieron y ya cuando terminaron nos informan que iba a haber una ciclista y que no nos iban a dejar estacionar ni poner nada ahí” (Locatario b, marzo 2018).

En este caso se percibe una nula dinámica de información, de búsqueda de consenso y de legitimación del proyecto por parte de las autoridades. Tomando en cuenta que en la hechura de las políticas públicas la población debe ser un actor con peso en las decisiones y acuerdos, ésta pasó de ser un ente con derecho a la movilidad a un espectador sin voz, ni voto.

El discurso gubernamental se muestra contradictorio, se tiene una política pública de transporte basada en la sustentabilidad y en la movilidad, la cual cambia la manera de desplazarse por el territorio, tiene como fin mejorar la calidad de vida al brindar un servicio para los diferentes tipos de desplazamiento, los cuales permitan su acceso a bienes y servicios dentro de la ciudad.

Siendo este un proyecto que comprende la modificación del espacio y su uso, no difundirlo limita su apropiación, ya que no sólo se cambió el transporte, también se modificó el lugar: se

---

<sup>27</sup> Las zonas son conformadas por colonias marcadas como focos rojos, el contexto que presentaba la avenida se caracterizaba por la falta de mantenimiento, no existía alumbrado público en la zona, el camellón era un espacio utilizado para delinquir o para el consumo de drogas, la inseguridad en el transporte o a transeúntes era una dinámica cotidiana.

introdujo la “Calle Completa”, por lo cual se remodelaron banquetas, se alumbraron avenidas, se construyeron las ciclovías y se instalaron biciestacionamientos. En otras palabras, no solo se trata de difundir el proyecto en los medios, hacer ciudad también conlleva la apropiación del espacio; no son entes ajenos a la zona, viven ahí, trabajan ahí, le dan vida al proyecto. Sin una apropiación, la inversión no tiene sentido.

En adición al elemento de comunicación sobre el proyecto, Flores et al. (2016) indican en su estudio la transformación de las prácticas urbanas después de la Línea 5, que la línea debió contemplar los canales de comunicación durante la implementación del proyecto debido a que fue nula. Subrayan que esta es importante para poder dar certeza a la población objetivo y así facilitar la apropiación del proyecto urbano. Resaltan que el incorporar nuevas prácticas sin la debida información permea, no sólo en el uso, sino además en las expectativas y percepciones que tienen del sistema de transporte.

Por otro lado, el no acceder a la información coloca a los ciudadanos como agentes externos a la política pública; lo que en teoría podría concebir al proyecto como una decisión gubernamental, debilita el concepto de política pública y el ejercicio democrático. Y es que la sociedad juega un rol importante debido a que no sólo configura un electorado, sino también es quien legitima y califica las políticas gubernamentales.

Respecto a la concepción ciudadana del proyecto, a su apropiación, a su beneficio o a su afectación, se indicó lo siguiente:

“Tal vez no, porque aquí ya es un negocio, ya no es una necesidad; o sea, para la gente que lo manejó o lo está usando, para usarlo es un negocio, no una necesidad. Entonces, no creo que vayan a tomar en cuenta lo que yo diga” (Vecino a, 2018).

“Yo creo que los afectados fuimos los que vivimos aquí, los vecinos. Los que resultaron beneficiados, a mi punto de vista, son los que tienen la concesión del Metrobús, nada más” (Vecino b, febrero 2018).

Estas experiencias visualizan que no se comunicó de manera oficial tanto a vecinos como a comerciantes que el proyecto se llevaría a cabo en esa zona y las implicaciones que este conllevaría. La falta de un canal de comunicación bloquea la capacidad de los actores de ejercer contrapesos en las políticas públicas; estos se convierten, no en actores como tal, sino en

espectadores de las decisiones del gobierno, y es que, de acuerdo a Aguilar (2012), la comunicación de la política fomenta el ejercicio democrático y permite mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Dicha dinámica dificulta la capacidad de estos actores en la apropiación del proyecto y en el cambio que el gobierno argumenta, ya que se desvinculó a los objetivos de movilidad que, de manera general, inserta a los ciudadanos en la punta de la pirámide en el uso del transporte, no como usuario, sino como un ciudadano sujeto de derecho. Si la argumentación se basa en un sistema integral de movilidad, no se generaron mecanismos como campañas de información sobre qué es una calle completa, qué es BRT, qué son los corredores, así como el uso de la infraestructura y sus implicaciones positivas para la sociedad.

Por otra parte -como se ha indicado anteriormente-, el discurso oficial señala que las molestias frente a los corredores son por detalles de construcción, en la implementación de este corredor el gobierno capitalino indicó que la obra no generaría molestias, puesto que su construcción no era invasiva, que se usarían piezas prefabricadas, carpeta asfáltica y trabajos de ensamblaje realizados durante la noche, los cuales evitaban contratiempos con el tráfico.

Cabe resaltar que el director general del Metrobús declaró que una de las partes más complicadas que existen en la implementación es el consenso vecinal<sup>28</sup>, pero más importante aún es el diálogo con los concesionarios. Recalcó que el factor que no debía olvidarse en el plan Metrobús era la importancia de las negociaciones con los transportistas que se integrarían al proyecto, pues de ellos dependía la incorporación de los camiones y el proyecto en sí.

La percepción de oposición frente al proyecto se enlaza con la visión de la alteración del tráfico o afectación arquitectónica en el momento de la obra. No existe, pues, una visión de la población como un ente social, con contextos diversos y que de manera técnica son el usuario y consumidor final del proyecto. Conjugado a lo anterior, Vázquez, en su argumentación respecto al conflicto de la Línea 7 del Metrobús, mencionó:

Una de las más grandes carencias de los proyectos importantes en términos de ciudad es, lamentablemente en muchos sentidos, todavía la comunicación: hay

---

<sup>28</sup> La oposición vecinal se ha suscitado en todas las líneas implementadas.

una ausencia, negar la información al otro, así no se construye una ciudad (Vázquez [archivo de video], 2017).

En adición a ello, las molestias que llegaron a difundirse en los periódicos se concentraron en la instalación de la ciclovía, ya que esta afectaba la actividad comercial de esta zona debido a que el uso de este espacio no permitía que los coches se estacionaran en la avenida<sup>29</sup>. Frente a ello, se crearon mesas de trabajo con el gobierno capitalino, las cuales fueron conformadas sólo por algunos locatarios.

De los diálogos, se determinó que el gobierno otorgaría una remuneración mensual de dos mil pesos por un semestre. Este pago sería un equivalente a la ayuda del Programa de Desempleo, el cual sería para los empleados; a los dueños se les pretendía entregar créditos a través del Fondo para el Desarrollo Social del Distrito Federal. Así, el 12 de febrero de 2014, a través de la Gaceta Oficial No.1796, se indicó que la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo debía brindar apoyo a los afectados por la construcción del proyecto.

La argumentación sobre esta afectación fue que durante el periodo en el que se realizaron los trabajos se produjo una afectación económica en la zona por la disminución de ingresos de los establecimientos mercantiles, esto derivado de la caída de ventas y servicios, circunstancia que les provocó pérdidas económicas a los propios trabajadores que se encontraban ubicados sobre la vialidad (GODF, 2014).

Quedó asentado que se entregarían tres mil apoyos mediante el llamado “Seguro de desempleo”, sin embargo, el acceso a dicha indemnización y la generación de organización vecinal y de comerciantes no fue un ejercicio transparente, se desarrolló bajo un proceso desigual, quienes pudieron obtener el beneficio o llegar a un acuerdo lo lograron a través de presión política y otros como resultado de relaciones clientelares, es así que la mayoría de los locatarios no sabían sobre los seguros que el gobierno otorgó. Sobre esto, indicaron:

“Mira, entre los locatarios que ya tenemos más años hay una asociación, la persona que se empezó a organizar más se llama Nicolás, inclusive por eso yo pongo motos aquí, porque tenemos un acuerdo con el gobierno de aquí, de Gustavo A. Madero. Entonces, yo tengo un poquito más porque mi negocio es chico; pero sí tenemos un

---

<sup>29</sup> La avenida Eduardo Molina se caracterizaba por tener a lo largo negocios en su mayoría dedicados a la reparación de autos y motocicletas.

acuerdo donde me dan chance de poner motos aquí, siempre y cuando no les invada la ciclista, que no me van a molestar, van a dejarme trabajar” (Locatario b, marzo 2018).

“Pues sí tuve que ir a beneficiarme, a mí nada más me dieron 12 mil pesos en seis meses, no juntos, sino durante seis meses me los estuvieron dando. Yo creo que para como había antes trabajo, pues no fue beneficio, sino fue para tapar un hoyito. El que empezó a organizarse más se llama Nicolás” (Locatario d, marzo 2018).

“Yo sé que algunos comerciantes de avenida Talismán, algunos locatarios, sí tuvieron algunas pláticas con el gobierno; y sí estuvieron a favor porque se les dio, pues no sé cómo podríamos llamarlo, ¿un subsidio?, para que no hubiera tanto problema. Pero yo te puedo decir que son mínimos, yo conozco, han de ser como unos cuatro o cinco a los que les estuvieron dando como tipo becas y fueron los que realmente dijeron sí, está bien. Fue lo que se hizo” (Locatario a, marzo 2018).

“Sí supe cómo lo hicieron, bueno, no supe en realidad quién fue el que lo nombró, porque fue un comerciante, casi de la estación de Eduardo Molina, de la Nueva Atzacolco; pero fue un comerciante que él metía a las personas que se iban a ver beneficiadas. Muy pocos locatarios se vieron beneficiados, yo puedo decir que, por el contrario, fue de que ‘pues yo meto a mi vecinito’ y nada tenían que ver. Pues no, obviamente no, que yo sepa el vecino tampoco tuvo ningún beneficio ni nadie, no, fue su grupito de personas; de esta zona, que yo sepa, no” (Locatario g, marzo 2018).

Como puede observarse, los mecanismos para contrarrestar los efectos negativos causados por la construcción de la obra generaron incentivos perversos mediante los cuales se infringió en el marco institucional, en donde la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo no se adecuó a las normas, generando que estos recursos no se usaran para dichos fines. Uno de los costos generados en este nivel, por dichos incentivos, es el del clientelismo político y la creación de oportunismo.

La única comunicación que se tuvo con una institución gubernamental tenía un único objetivo: subsanar los daños económicos causados por la construcción; sin embargo, se desarrolló bajo un contexto de corrupción y clientelismo. No se buscó un acuerdo con el total de locatarios de la zona e intervinieron personas ajenas a la temática. Tampoco se encontró información oficial sobre la selección de beneficiarios, en específico del uso del programa.

Es necesario indicar que el Seguro de Desempleo al cual accedieron es un programa social para la Ciudad de México, el cual tiene como objetivo brindar apoyo económico a aquellas personas

que han perdido su empleo; este es ajeno al contexto del proyecto y su funcionamiento tiene reglas de operación que deben seguirse.

Para finalizar este apartado, en la plataforma de Metrobús se indicó que la ciudadanía había participado a través del proyecto conocido como “Decisiones por colonia” (ver anexo C), en el cual se eligió la reparación de banquetas y luminarias por donde pasaría el corredor, mismo que incluyó el reencarpetao asfáltico -estas intervenciones ya venía por “default” en el esquema de Calle Completa-; además de ello, indican que los vecinos eligieron el color de la línea.

Esto refleja la falta de participación real en el proyecto. De la misma manera, la información brindada sobre los corredores en la plataforma Metrobús no es clara, no existe un apartado específico ni tiene orden en cuanto a documentos presentados, la información es banal (véase tabla 18).

**Tabla 18. Información Pública emitida en la plataforma Metrobús**

Documentos	Líneas						
	1	2	3	4	5	6	7
Declaración de necesidad	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Aprobación del corredor	✓	✓	✓	-	✓	-	✓
Balance entre oferta y demanda	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Fallos y licitaciones	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Necesidad de otorgar concesión.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Manifestación de Impacto Ambiental	-	-	-	-	-	✓	✓
Contrato de Obra	-	-	-	-	-	-	-
Contrato de Supervisión	--	--	--	--	--	--	--
Contrato de Concesión de Corredor							

Fuente: Elaboración propia (el signo ✓ indica los documentos que se exponen en las plataformas).

En este apartado se observa una nula planificación de participación, no existe una apertura real de canales ni mecanismos de participación ciudadana. Los costos que esto genera son la no creación de acuerdos, una apropiación limitada del proyecto, la percepción del quehacer gubernamental no se legitima, la relación entre el gobierno y la sociedad está en constante conflicto. No existe una oportunidad real para un aprendizaje en la implementación en doble sentido.

Al no existir mecanismos para crear o tejer una red de colaboración, no existe una experiencia como tal, no hay un apoyo puro a la política pública y no hay un fortalecimiento de la ciudadanía debido a que se pierden o bloquean los concesos entre los actores.

Sobre la participación ciudadana, Pradilla (2010) señala que dentro de las políticas de desarrollo urbano se han implementado políticas modernizadoras mediante las cuales se obtienen ganancias políticas o económicas. En este contexto, la participación ciudadana se acepta sólo en el discurso, ya que la sociedad no es vista como un ente con capacidad de decisión.

La participación es esencial en las políticas públicas, pues es ahí donde emerge el concepto de lo público, aquello que engloba al colectivo. Cerrar canales de participación no sólo cierra los canales del consenso, sino que además genera prácticas antidemocráticas y coacción por parte del Estado, en el entendido de introducir una decisión que no fue consultada ni deliberada entre el colectivo, aun cuando la población de la zona es el beneficiario y usuario.

Este proyecto conforma su derecho a la movilidad, sin embargo, se percibe a los concesionarios como actores prioritarios antes que a la población; es así que no se informó de su construcción, de su funcionamiento, de los cambios que traería, ni sobre quién operaría el sistema. La poca información que se ofreció fue para los locatarios, a su vez, las autoridades delegacionales tampoco fungieron como canales de comunicación, los delegados se hicieron presentes sólo en la inauguración del proyecto. Es decir, si el objetivo de una política pública es resolver una problemática de la sociedad, si dicha intervención tiene un fin social, el restringir su actuación a un nivel en el que se eligen opciones entre decisiones ya establecidas y con temáticas efímeras, se coacciona el consentimiento de la otra parte.

La selección e integración de información banal elimina y controla la presentación de objeciones; mientras que, en el discurso, aquellas manifestaciones que llegan a filtrarse en la voz mediática se confrontan y se engloban en un tema de molestia natural por el desorden que causa la construcción de la obra, no por si es aceptado el proyecto en sí.

La creación de consensos en su orden natural presenta complejidad por la variedad de actores y pensamientos que se confrontan; cuando existe una intervención en las dinámicas establecidas e interiorizadas por la comunidad, el rechazo al cambio es natural. Es necesario escuchar, deliberar e incentivar las inquietudes, para ello, es necesario presentar el proyecto con

anticipación y abrir canales de discusión en general. Mostrar la propuesta con anticipación puede generar una discusión general, sin embargo, en este caso se frenó la acción colectiva y se moldearon las acciones.

### ***De la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y los gobiernos de la zona***

Si bien en la práctica los integrantes de la Asamblea no intervienen en la mayoría de estos proyectos -ya sea porque forman parte de los cuadros políticos que gobiernan la ciudad o por falta de conocimiento, posturas o interés frente al tema-, esta podría fungir como contrapeso. En el caso específico de la línea, ya sea en su pertinencia o en el proceso de auditoría.

En este contexto, de manera general los diputados se mantuvieron al margen, algunos a favor de dicho proyecto y otros mostraron su desacuerdo, es así que muchos lo calificaron como un “excelente proyecto”. Por ejemplo, el diputado Roberto Candía indicó: “Te das cuenta de que en las zonas de Metrobús no necesitas una gran inversión como en el Metro; y sí sirven para la ciudad, te recuperan espacios, te iluminan las avenidas, te dan un orden” (ALDF, 2013: 9).

Durante la implementación de la Línea 5, la llamada Comisión Especial para el Fomento de la Inversión en Infraestructura de la Ciudad de México realizó una visita en la zona del proyecto con el fin de supervisar los trabajos realizados, determinando que esta obra “iba muy bien”. Expresaron también que buscarían el apoyo del gobierno capitalino para una mayor inversión en Metrobús para la ciudad.

En adición, se hizo hincapié en que el nuevo modelo de construcción generó una dinámica diferente con los vecinos, ya que, a diferencia de otros, este proyecto no afectaba a las vialidades -situación que generó protestas en el pasado-, reduciendo así la intervención de la ciudadanía a un mero tema de vialidad (ALDF, 2013).

En esta visión se ve a los proyectos urbanos como un factor de imagen y rentabilidad, no como elementos que mejoran la calidad de vida, y el acceso a los servicios públicos, como un derecho y obligación gubernamental; se califica por un elemento de aspecto. Es el tipo de imagen y modernidad de los espacios que crea la ciudad en contraste con las problemáticas reales, en específico, las que enfrenta el sistema de transporte, dejando la visión de malestar social en un elemento de disgusto sólo por los trabajos de las obras.

En contraparte, varios integrantes de la Asamblea señalaron algunos problemas en este proyecto, tal es el caso de los diputados Tonatiuh González, del PRI, y Jesús Sesma, del PVEM, mismos que indicaron que este proyecto incorporaba la tala de más de 500 árboles, entre los que se encontraban especies que se consideraban monumentos urbanísticos<sup>30</sup>, lo cual violaba la normativa ambiental y de patrimonio urbanístico. Formularon una propuesta con punto de acuerdo para que la entonces encargada de la Secretaría de Medio Ambiente, Tanya Müller, emitiera un informe sobre la cantidad de árboles a talar y las medidas de mitigación; sin embargo, dicha propuesta fue desechada por la Asamblea.

El 17 de abril de 2013, el diputado Fernando Espino, del grupo parlamentario del PRI, presentó una iniciativa para modificar la Ley de Transporte y Vialidad. En dicho documento, argumentó que el funcionamiento del sistema Metrobús no era adecuado, de esta manera, expuso que el sistema presentaba limitaciones para cubrir la demanda del servicio. Por otra parte, en materia ambiental presentaba un gran impacto en la generación de contaminación, pues al reservar un carril público se incrementaban los congestionamientos, y es que no todas las vías por donde circula dicho sistema presentan el mismo tamaño y carriles de uso para tránsito.

Añadió que el Metrobús era sólo de carácter económico, puesto que su organización se basaba en relaciones público-privadas, ejemplo de ello era el trabajo con concesionarios de transporte y de recaudación -en el que remarcaba la intervención de grupo Inbursa-, el uso de fideicomisos privados y la necesidad de transformar a los operadores de transporte público en entes de sociedad mercantil. Recalcó también que el 54.9 por ciento de los ingresos provenían del gobierno capitalino.

Haciendo énfasis en los aspectos y argumentos que se presentaron en contra del proyecto, el punto de vista de los legisladores se vincula más con lo social -aun cuando fuera de manera discursiva-. En ese sentido, al resaltar por una parte el aspecto ambiental y los costos, la saturación del servicio y los congestionamientos han pasado de largo, lo mismo que el factor económico, el cual sigue manteniendo entre los concesionarios una visión de negocio y no de otorgar un servicio.

---

<sup>30</sup> De acuerdo a la Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal, los monumentos urbanísticos son “un elemento natural o fabricado, ubicado en un espacio abierto de un asentamiento humano, en el que se reconocen uno o varios valores singulares desde el punto de vista histórico, artístico, estético, tecnológico, científico y sociocultural que lo hacen meritorio de ser legado a las generaciones futuras”.

Y no es que se pretenda una nula rentabilidad económica por parte de los privados, lo que se debe fomentar es la visión de un fin social antes que un fin lucrativo, debido a que estos han pasado por un proceso de selección por parte de la administración, misma que se encarga de la regulación en la dotación del servicio. Incluir la responsabilidad social de los privados en los proyectos de este tipo es necesaria, en este caso, su implementación se argumentó en un modelo basado en la movilidad urbana y no en la visión ortodoxa del transporte.

Como puede observarse, la posición de la Asamblea Legislativa frente al tema es mixto, su participación en este estudio se incorporó debido a que la Asamblea debería fungir como el canal de contrapeso en las decisiones gubernamentales; su nivel de intervención puede coadyuvar a una mejora en la implementación de las políticas públicas, en este caso específico, en las futuras líneas de Metrobús.

A lo anterior, debe agregarse el tema de la auditoría del proyecto. La Asamblea, en su recorrido por la construcción de obra, indicó que estarían observando el proceso para evitar retrasos y una buena contabilidad del proyecto; como se mencionó anteriormente, en uno de los recorridos aseguraron que este no presentaba problemas.

Frente a lo expuesto por la ASDF, en el 2015, el diputado Jaime A. Ochoa del PRI, emitió una propuesta para iniciar un proceso penal contra los servidores públicos involucrados en el proyecto; sin embargo, la propuesta tampoco se efectuó (ALDF, Gaceta No. 242, 2015). Como se percibe, ninguna de las iniciativas propuestas para esta línea logró concretarse, lo que indica que no existen contrapesos reales que confronten las decisiones gubernamentales, en este caso, en materia de políticas públicas, ya sea en la evaluación, en su auditoría o en la implementación.

Ahora bien, el Sistema de Corredores de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Federal -conocido como Metrobús- corresponde a una política pública local de transporte creada bajo un esquema de movilidad sustentable, donde cada corredor ha sido ejecutado de manera diferente.

En el caso de la Línea 5, se presentaron brechas en su implementación a un nivel institucional entre el cumplimiento de los objetivos establecidos y el resultado final. Basado en la teoría de los imperativos y en la teoría de costos de transacción política, se analizó la red de actores

que intervinieron durante el procedimiento de implementación. El estudio arrojó el nivel de intervención de cada actor y su interacción con el gobierno, todo ello bajo un contexto institucional.

Este análisis busca conocer a los actores que intervinieron en la implementación del corredor, el cual permite comprender la relación que establecieron y los beneficios que se obtuvieron a través de una investigación cualitativa, de un análisis documental y entrevistas que buscaron subsanar la información faltante; y es que la recolección documental presentó limitaciones debido a que no todos los documentos oficiales están disponibles al público, sin embargo, la información recabada permite realizar un primer acercamiento al tema.

A partir de los hallazgos encontrados, se acepta la hipótesis que establece que existe una relación de dependencia entre la intervención de los actores que giran en torno a la implementación de política pública y el resultado final. Estos resultados guardan relación con lo que sostienen los autores Francine Rabinovitz y Martin Rein, así como Gonzalo Caballero, quienes señalan que la fase de implementación en la política pública atraviesa por tres imperativos en los cuales hay intervención de actores que buscan colocar sus intereses, lo que da como resultado costos de implementación, estos pueden ser políticos, económicos o sociales.

De la información recabada se halló que la implementación presentó brechas, en donde el desfase mayor se dio por medio de la relación entre el imperativo burocrático y el imperativo consensual. El resultado de ello fue que la aplicación del esquema de asociación público-privada se dio a través de un nivel bajo de institucionalidad, lo que permitió concesiones no transparentes, cumplimientos de contrato deficientes, sobrecostos y retraso de obras, condiciones nulas de competencia, además de una falta de certeza sobre la calidad de proyecto. Este resultado guarda relación con lo que señalan Rabinovitz y Rein:

El imperativo consensual exige que el proceso de implementación se someta a las preferencias de esos grupos, subordinando los imperativos y burocráticos a este criterio [...] evidentemente mientras más se negocie con los grupos que serán afectados por los lineamientos federales y mientras mayor sea la adaptación a sus intereses, la distancia entre la legislación y la práctica será mayor. (Rabinovitz y Rein, en Aguilar, 2014: 167)

Ahora bien, de la interacción de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo con los locatarios y trabajadores de la zona se obtuvo una dinámica de clientelismo y oportunismo. Ante la falta de información sobre la compensación económica que daría el gobierno, locatarios y

trabajadores no accedieron al financiamiento otorgado, lo que permitió que se hiciera uso indebido de los recursos, saliendo beneficiados un número mínimo de trabajadores y locatarios; en contraparte, se filtraron personas ajenas al contexto por medio de terceros -trabajadores y locatarios por medio una asociación civil, los otros beneficiarios pertenecían a grupos políticos-.

Sobre la participación e intervención de las personas de la zona, las molestias que se visualizaron se generaron alrededor de la ciclovía debido a que la zona donde se construyó se caracteriza por los diversos comercios que existen; en contraparte, sobre el corredor se encontraron bajo un contexto de indecisión, por un lado, se encontraban molestos ante la falta de comunicación por parte de gobierno, sin embargo, el hecho de que éste interviniera en la zona y que además el proyecto hiciera frente al tema de la inseguridad y delincuencia no sólo en el transporte, le generó un visto bueno al gobierno. Así, su capacidad de acción se vio permeada por una falta de información, de organización, y/o apatía frente al proyecto.

En conjunto, los imperativos se desvincularon teniendo como resultado un déficit normativo en la implementación. El marco regulatorio no fue respetado desde las unidades administrativas (imperativo racional-burocrático) encargadas de la ejecución del proceso, dando como resultado costos, entre ellos, la corrupción en asignación de obras y en el uso de programas sociales, sobrecostos y retrasos que dificultan la capacidad técnica de ejercer mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, así, la gestión administrativa sigue presentando dinámicas de discrecionalidad normativa.

En el segundo caso, la asignación directa cierra los canales de competencia y una mejora real en la dotación del sistema de transporte, debido a que se mantienen prácticas pasadas entre la relación de los concesionarios con el gobierno, entre ellas, el clientelismo político.

En el caso del imperativo consensual, a diferencia de la relación con la empresa y la constructora -las cuales tienen lugares privilegiados en el juego político-, los vecinos y locatarios de la zona impactada se quedaron en el discurso, dando un nivel nulo de participación y oportunidad de generar acuerdos, por lo tanto, no hay apropiación y legitimación real del proyecto, no se genera un apoyo a la política pública. La falta de información en los imperativos generó oportunismo y permitió incorporar intereses particulares -económicos especialmente- frente a la concepción de una política en pro de la sociedad. En palabras de Caballero:

Si las instituciones políticas están mal diseñadas –de modo que hay incentivos para el comportamiento oportunista, para explotar ventajas informativas, etc.–, el valor de los compromisos contraídos por los agentes será bajo, las políticas tendrán poca calidad y estarán sesgadas hacia el corto plazo. (Arias y Caballero, 2003: 124)

En cuanto al tema de costos de transacción política, si bien el gobierno buscó eficientar los recursos limitados con los que cuenta, los costos fueron más altos que las ganancias al transferir los derechos de obra y servicio a privados; su inversión obtuvo desfases. Es preciso indicar que la implementación de la política pública es el momento en que los instrumentos administrativos vuelven tangible un proyecto, mismo que ha generado costos anteriores para su diseño (véase Tabla 19).

**Tabla 19. Costos de transacción política en la implementación de Línea 5**

<b>Costos ex ante</b>	<b>Costos ex post</b>
Estudios de oferta y demanda	Retraso de obra
Estudios de necesidad de servicio	Sobrecostos
Preparación de concursos	Corrupción
Selección de propuestas	Clientelismo
Elaboración de contratos	Oportunismo

Fuente: Elaboración propia.

En el caso concreto de la construcción del corredor, se realizaron estudios para la factibilidad del proyecto en la zona, mismo que necesitó insumos legales, humanos y de financiamiento; posteriormente, se invirtió en la búsqueda de las empresas y en su contratación. La ejecución de contratos tiene implícita la contratación de un supervisor de obra y, finalmente, el último costo se traduce como un excedente.

En contraparte con la inversión y costos de la iniciativa privada frente a las ganancias obtenidas, el gasto generado ex ante sobre el proyecto y las bases del concurso, así como la creación de su propuesta y la inversión informal, fueron compensados por las ganancias en los precios elevados que generó la obra, la falta de sanciones, permitiendo que aún con los daños realizados al erario de la ciudad, esta empresa siga siendo contratada. En concordancia con Caballero:

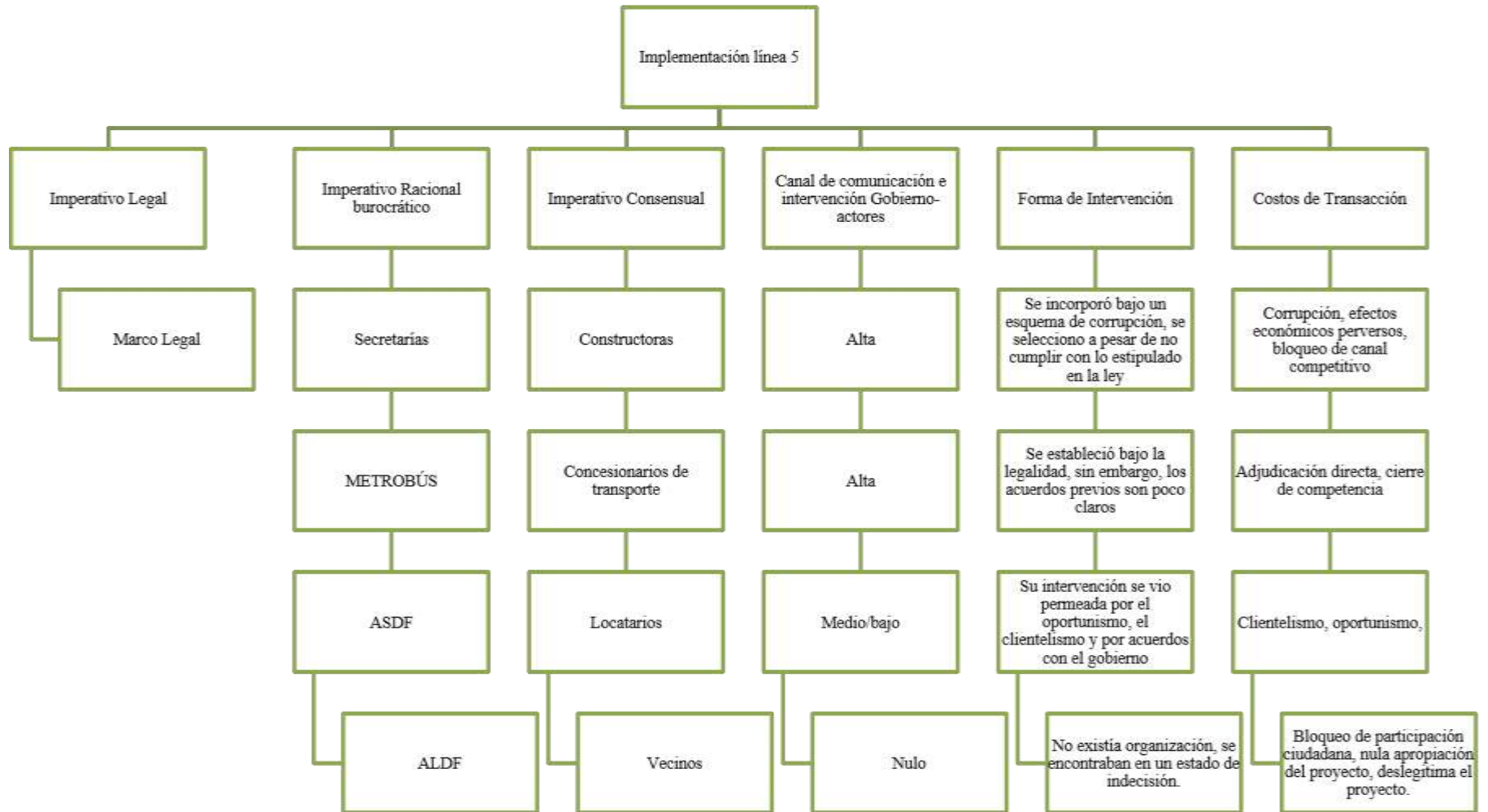
Las transacciones políticas tienden a estar muy afectadas por elevados costos ex ante y ex post. La falta de identificación exacta de los afectados, la imprevisión de contingencias

futuras y la ausencia de incentivos para cumplir estrictamente lo acordado originan comportamientos en los que interviene el riesgo moral, la selección adversa, el sesgo, en fin, de oportunismo. (Caballero, 2003: 131)

En síntesis, la implementación de las políticas públicas presenta tres incentivos que deben estar en equilibrio debido a que cada uno de ellos tiene impacto en los otros; estos deben tender al equilibrio. El imperativo legal es el principal elemento que debe asegurar su cumplimiento, pues este otorga certeza y un resultado previsto; por su parte, el imperativo racional-burocrático funciona mediante los procesos administrativos, los cuales deben de ejecutar la normatividad legal para que los consensos puedan generarse democráticamente.

En el caso de la Línea 5, las secretarías encargadas de ejecutar las reglas se vieron permeadas por incentivos negativos, teniendo acuerdos poco favorecedores para el gobierno. En el consenso dado entre los actores, las empresas privadas capturaron la implementación al lograr incorporar sus intereses y moldear los resultados a su favor teniendo una inversión rentable en contraparte con el actor social, quien careció de información y visibilidad.

Figura 6. Imperativos y costos de transacción en línea 5



## REFLEXIONES FINALES Y PROPUESTAS

En esta tesis se presentó el análisis de la etapa de implementación de la política pública en la Ciudad de México, teniendo como caso de estudio la implementación de la Línea 5 de la Red Metrobús a través del estudio de los imperativos de implementación y los costos de transacción política, para lo cual se encontró que:

De las instituciones emana el marco regulatorio, es decir, las “reglas del juego”. Ellas definen la acción colectiva e individual en el campo de las transacciones, su ejecución permite crear expectativas frente a los resultados a través de un ejercicio óptimo y la reducción de los costos generados.

Por su parte, las políticas públicas se consideran acciones de gobierno dirigidas a corregir un problema público determinado y cuentan con la intervención de actores públicos y privados; estas se consideran un ejercicio democrático de relación gobierno-sociedad al no construirse ya desde un sólo actor -el Estado-. Estas se definen como la expresión real del ejercicio del poder al transformar ideas en proyectos ejecutables.

Es por ello que los actores involucrados buscarán influir en pro de sus intereses, así, el estudio de las políticas públicas se basa en una visión por etapas. Para este estudio se eligió la fase de implementación a través de la teoría de imperativos de Rabinovitz y Rein. La implementación es un ejercicio político-administrativo que muestra la capacidad gubernamental para llevar a cabo el proyecto. En este proceso se ejecutan las leyes, decretos y acuerdos que dependen de la capacidad administrativa para ser ejecutados. El proceso político-administrativo definirá el nivel de concordancia entre los objetivos establecidos y el resultado real.

En este contexto, los imperativos legal, racional-burocrático y consensual se consideran clave para el “output” político, estos permiten o restringen el quehacer de los actores en su búsqueda por incorporar sus intereses dentro de la política pública; su campo de acción depende del entramado institucional. El equilibrio o desfase en alguno de estos imperativos se traducirá en el resultado final, modificando o manteniendo la asignación de recursos y los costos de transacción, que permiten una ejecución viable.

Es tal la importancia de los imperativos, que pueden transformar totalmente la política, llevarla al éxito o al fracaso. Muestra de manera tangible qué actores tienen peso en las decisiones una vez que las ideas se llevan a la práctica, se traduce también como la capacidad para generar acuerdos mediante los actores y el Estado.

En el proceso de implementación, los costos de transacción son altos debido a que el mercado político es complejo en el intercambio Estado-sociedad, es por ello que las instituciones buscan reducirlos. En otras palabras, entre la idea y el resultado final existe un desajuste mínimo; sin embargo, cuando se implementa fuera de la institucionalidad, no hay certezas de los resultados y sus costos.

En otro orden de ideas, la implementación de las políticas públicas en las ciudades se encuentra inmersa en procesos de globalización, lo que ha dado pauta para introducir proyectos en contextos diferentes bajo un argumento de modernización y de funcionamiento económico local y a nivel mundial.

Estos proyectos son fomentados por actores internacionales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, incluyen desde la creación de infraestructura hasta la dotación de servicios públicos, que en su mayoría serán incorporados a través de capital privado por medio de esquemas de asociación público-privada.

Uno de los espacios en donde se ha desarrollado este tipo de proyectos es el transporte público masivo; a través de un argumento sustentable y de movilidad en varias ciudades del mundo, se han adoptado sistemas como el BRT. Tal es el caso de la Ciudad de México, la cual ha implementado el uso de BRT a través de la creación de corredores.

La Ciudad de México presenta un contexto histórico, político e institucional que dio como resultado un control del transporte público a través del mercado privado, el cual se basó en arreglos formales e informales con el gobierno. La intervención privada ha sido tal, que este mercado se convirtió en un actor político, lo que les ha permitido sobrevivir y fungir como contrapesos y entes económicos que influyen y determinan la implementación de las políticas de transporte colectivo en la ciudad.

Bajo este contexto, se han colocado las líneas de Metrobús. La mayoría de las líneas ha generado conflictos con la ciudadanía, en especial con los vecinos y comerciantes aledaños a la

zona de impacto; en esta dinámica intervienen actores que serán beneficiados o impactados tras la implementación de esta política.

El objetivo de los corredores era tener un sistema de transporte integrado que reordenara la ciudad. En la búsqueda de regular y planificar, el sistema incorporó un proyecto basado en la movilidad sustentable. Cada línea ha sido implementada de manera diferente en cuanto a construcción y operación.

Las dos primeras se relacionan antes de poner el proyecto en marcha, las pláticas con los dueños se dan a puerta cerrada, es aquí donde se realizan los incentivos y comienzan las brechas de información. La construcción de obras se basa en un terreno de acción más limitado, en donde teóricamente existe un factor de competitividad que provee una elección objetiva de la mejor propuesta. Dicha dinámica debiera de ser atendida de manera minuciosa, debido a que estos consumirán recursos económicos del gobierno.

La implementación de la Línea 5 se dio como un proyecto de interés económico que se volvió un sistema de uso obligatorio para transitar sobre la avenida Ing. Eduardo Molina, la saturación muestra que, aunque en la teoría o en el discurso la movilidad y el uso de BRT convierte a los usuarios en entes de derecho, la realidad es que siguen siendo considerados como consumidores; que la Línea 5 se creó bajo un esquema estético, pues contrario a ser un sistema sustentable, la tala de árboles sin autorización y el congestionamiento vehicular indica lo contrario.

Los acuerdos políticos implementados desde los tratos con los concesionarios del transporte y la construcción de obra son factores que alteran la implementación de la línea. Bajo este esquema, se marcan los costos de transacción que beneficiaron a los entes privados. Las reglas del juego no se siguieron de manera óptima.

En conclusión, las políticas públicas son proyectos que el gobierno ha seleccionado para hacer frente a problemáticas específicas. La adopción de esta política atraviesa por una red de actores en sus diversas fases, sin embargo, la fase que da vida y determina el resultado de la política corresponde al proceso de la implementación. Esta fase se caracteriza por abrir la llamada “caja negra” en donde se conjugarán e interpondrán intereses que buscan incorporarse o moldear estos en la política final.

Podemos establecer que el nivel institucional en el que se implementan las políticas públicas es bajo, que los actos de corrupción y clientelismo siguen estando presentes en las prácticas del gobierno, lo que da ventaja a incorporar intereses particulares en proyectos para la sociedad, que resulta en una implementación con altos costos de transacción; que el nivel de consenso entre los diversos actores que convergen en el proyecto está marcado por un desfase de oportunidad de representación e incidencia. De manera concreta, se determina una carencia de participación ciudadana.

Esta modalidad no permite al gobierno obtener experiencia de los procesos de implementación para futuros proyectos, lo que a sí mismo permea en una percepción negativa del quehacer gubernamental por parte de los ciudadanos al no tener una representación: no se apropia del proyecto ni legitima las decisiones del gobierno.

#### **APORTES: ALGUNAS ESTRATEGIAS DE MEJORA**

La implementación de corredores por la ciudad sigue estando contemplada en las administraciones, algunas recomendaciones para generar estrategias que permitan una disminución de brechas entre los distintos imperativos pueden englobarse de la siguiente manera:

Establecer control y seguimiento de los procesos legales y administrativos una vez que el proyecto se pone en marcha. La supervisión constante cierra los canales de oportunismo y corrige posibles trabas en el transcurso de la implementación, asimismo, es imprescindible que la Auditoría no sólo emita recomendaciones, sino que se instruya en caso de faltas y en la obligación de sanciones legales. Es necesaria la supervisión de las contrataciones por asociaciones público-privadas, debido a que es donde se configuran las mayores desviaciones en los proyectos.

En los procesos de licitación es necesario mejorar la capacidad de selección y permitir la libre competencia da oportunidad para que los agentes construyan y mejoren propuestas; esto facilita crear incentivos para generar un trabajo apegado a los marcos regulatorios.

A su vez, es necesaria la configuración de un trabajo coordinado entre las diversas secretarías que permita un ejercicio horizontal de comunicación y retroalimentación, que configure apropiación del proyecto, conociendo el impacto de su intervención, en menor o mayor escala.

Sobre la información, es necesario que las diversas secretarías, las alcaldías y el sistema Metrobús sean obligados a incorporar información de manera clara y precisa que permita a los diversos grupos saber sobre el proyecto.

Generar mecanismos de comunicación que definan canales reales de consenso; esta comunicación debe ser generada antes, durante y después de la implementación del proyecto, basada en la dotación de datos e información que permitan a la ciudadanía generar conocimiento y posición respecto al proyecto, lo que permitirá a los involucrados tener bases para intervenir en los procesos de opinión.

Mejorar la información que las diversas plataformas contienen. Dicha información debe proveerse con un lenguaje universal, completo y transparente, que la información proporcionada en los sitios establezca mecanismos capaces de realizar cruces de información para búsquedas específicas; que cada línea cuente con su información respectiva y que sea obligatorio mantener dichos insumos atemporalmente, lo que permitiría un ejercicio real de transparencia y rendición de cuentas.

De manera general, la mejora en el proceso de implementación requiere esfuerzos legales y administrativos capaces de generar cambios en el ejercicio gubernamental. Es una labor inmensa que permea los intereses políticos y de mercado, pero es necesario no sólo para la creación de una ciudad real, sino que, además, en cierta medida coadyuve a la legitimación y apropiación real de las políticas públicas.

### **Sobre futuras líneas de investigación**

De acuerdo a nuestros objetivos de investigación y los resultados obtenidos en dicho análisis, algunas líneas de investigación que servirán como complemento y para profundizar en el tema de la implementación son:

- Analizar la manera en que se licitó a las empresas constructoras y su nivel de institucionalidad en el proyecto, para realizar una comparación y así identificar si todo el proceso de concesiones presentó brechas.
- Estudiar sobre la dinámica de los concesionarios de las rutas, si su incorporación y transformación en empresas se suscitó antes, durante o después de poner en marcha el proyecto; así como los incentivos que dan a los concesionarios para incorporarse a este sistema.
- Comparar entre las diversas líneas el nivel de los imperativos; esto señalará si el sistema Metrobús genera incentivos perversos o sólo se suscitan en casos específicos. En materia social, qué canales de comunicación y consenso se aplicaron.
- Revisar el comportamiento del Poder Legislativo frente a los retos y conflictos suscitados en las líneas del sistema.
- Comparar entre la primera fase del proyecto y la segunda etapa que está en marcha y que ha generado reconocimiento en los medios de comunicación.
- Realizar un estudio comparado a nivel nacional o en nivel internacional; esto puede arrojar información sobre el nivel de implementación de los BRT bajo los marcos institucionales en los diferentes sistemas políticos.

## REFERENCIAS

- Aguilar, L (2014). “Estudio introductorio” en Aguilar. L (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno* (15-72). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (2012). *Política Pública*. México: Siglo Veintiuno.
- Archundía, M (2007). Consulta verde. *EL UNIVERSAL*. Recuperado de <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/85821.html>
- Arias, X; Caballero, G. (2003). Instituciones, costos de transacción y políticas públicas: Un panorama. *Revista de Economía Institucional*, (5), 117-146. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41900806>
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal. (2013). Comisión especial para el fomento de la inversión en infraestructura de la Ciudad estenografía Parlamentaria. En Gaceta parlamentaria VI Legislatura México. Recuperado de <http://www.aldf.gob.mx/archivo-eda7f1b8819d795ed0a781784c00640b.pdf>
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Propuesta con punto de acuerdo por el que solicita a la contraloría general del Distrito Federal, inicie el procedimiento correspondiente a los servidores públicos responsables de las irregularidades en los procesos de contratación para la construcción de la línea 5 del Metrobús. Lo anterior conforme a las anomalías detectadas por la auditoría superior de la Ciudad de México. En Gaceta parlamentaria VI Legislatura año 3 (242). (24 de abril de 2013). México. Recuperado de <http://www.aldf.gob.mx/archivo-14d2943b05994167114455d590261175.pdf>
- Auditoría Superior del Distrito Federal (2014). Vertiente de Gasto 22 “Transporte” (Metrobús Línea 5). Auditoría AOPE/102/13. *Informe de resultados de la revisión de la cuenta pública del gobierno del distrito federal correspondiente al ejercicio de 2013 tomo II, resultados de auditoría y recomendaciones preventivas volumen 1/18*, 105-150 Recuperado de [http://www.ascm.gob.mx/Transparencia/Pdfs/Art14/XVI/Vol\\_1-13.pdf](http://www.ascm.gob.mx/Transparencia/Pdfs/Art14/XVI/Vol_1-13.pdf)
- Ayala, J. (1999). *Instituciones y Economía. Una introducción al Neoinstitucionalismo económico*. México: FCE.

- Banco Interamericano de Desarrollo. (2017). Marco conceptual de megaproyectos de transporte. Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8234/Marco-conceptual-de-megaproyectos-de-transporte-para-America-Latina-y-el-Caribe.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Banco mundial (2018). *Transporte*. <http://www.worldbank.org/en/topic/transport/overview>
- Bardach, E. (2014). Problemas en el análisis de políticas. En Aguilar, L. (Ed.). *Problemas públicos y agenda de gobierno*, 219-233. México: Miguel Ángel Porrúa..
- Baptista, P., Fernández, C., Hernández, R. (2006). *Metodología de la investigación*. Cuarta Edición. McGraw-Hill. México
- Bejar, R. (2004). Presentación. En Bejar, R. (Coord.). *Las políticas públicas en la alternancia Mexicana*. Serie cuadernos del CRIM. Recuperado de <https://www.crim.unam.mx/web/sites/default/files/Las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20en%20la%20alternancia%20mexicana.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2017). *Marco conceptual de Megaproyectos de Transporte para América Latina y el Caribe*. Recuperado de <https://publications.iadb.org/handle/11319/8234?locale-attribute=es&>
- Caballero, G. (2007). Nuevo institucionalismo en ciencia política, institucionalismo de elección racional y análisis político de costes de transacción: una primera aproximación. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas RIPS*, (6) 9-27. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/380/38060201.pdf>
- Canales, C., Estada, M., Robuste, F., y Thorson, L. (2006). *Public transport policies in Europe: implementing bus rapid transit systems in major european cities*. Recuperado de <https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/15615/2443737.pdf>
- Carmona, S., Chavéz, A., Chávez, J., Cienfuegos, E., Maldonado, B., Molina, D. y Rivas, L. (2007). Incentivos y desincentivos en los sistemas de transporte público en Londres, Madrid y la ciudad de México. *Mundo siglo XXI. Revista del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del Instituto Politécnico Nacional* (10), 65-85. <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/7328>

- Ciudad Equitativa Ciudad Inclusiva CECI (2015). Calles Completas. Recuperado de: <http://www.centrico.mx>docs>ceci>
- Comisión de derechos humanos del Distrito Federal (CDHDF). *Informe especial sobre el derecho a la movilidad en el Distrito Federal*. 2011-2012. [tabla]. Recuperado de [https://piensadh.cd hdf.org.mx/images/publicaciones/Informe\\_especial/2013\\_Informe\\_esp\\_Movilidad.pdf](https://piensadh.cd hdf.org.mx/images/publicaciones/Informe_especial/2013_Informe_esp_Movilidad.pdf)
- Córdova, M (2017). El neoinstitucionalismo como paradigma científico.. *Mundos Plurales - Revista Latinoamericana De Políticas Y Acción Pública* 4 (1), pp 9-46. Recuperado de <https://doi.org/10.17141/mundosplurales.1.2017.3049>
- Cruz, A y Gómez L. (27 de Marzo de 2013). Lista, en 6 meses la línea 5 de Metrobús, de Río de los Remedios a San Lázaro. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.com.mx/2013/03/27/capital/036n1cap#>
- Díaz, F (2015). Megaproyectos urbanos y modelos de ciudad. El ejemplo de Madrid Río. *Cuaderno Urbano*, (19), pp 179-200. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=369242871009>
- De la Hoz, R. (2016). *Institucionalismo nuevo y el estudio de las políticas públicas*. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/just/n30/n30a08.pdf>
- Eschenhagen, M. (2007). Las cumbres ambientales internacionales y la educación ambiental. *OASIS*, (12), pp 39-76. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=53101204>
- Eslava, A., Orozco, H. y Valencia, A. (2011). Los nuevos institucionalismos como riqueza metodológica para el estudio de la política. *Revista Opera* (11), pp 5-28. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67529095002>
- Flores, P., Medina, T. y Monterrubio, M. (2016). Transporte urbano y transformaciones en las prácticas urbanas de los habitantes de la Ciudad de México: el caso de la Línea 5 del Metrobús. *Espacialidades. Revista de temas contemporáneos sobre lugares, política y cultura*, 6 (1), pp 38-70. <http://www.redalyc.org/pdf/4195/419548242003.pdf>
- Global BRT Data (2020). <https://brtdata.org/?lang=es>
- Gobierno de la Ciudad de México . (2013). Declaratoria de Necesidad para la Prestación del Servicio de Transporte Público Colectivo de Pasajeros del Corredor “Metrobús Línea 5”,

Río de los Remedios-Glorieta de Vaqueritos en su primera etapa. En *Gaceta Oficial del Distrito Federal* No. 1714 (17 de octubre de 2013). México. Recuperado de [http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetas/525f58d7e1c46.pdf](http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/525f58d7e1c46.pdf)

Gobierno de la Ciudad de México. (2013). Licitación Pública Nacional Número EO-909005999-N4-2013.- Convocatoria No. 001.- Construcción del Corredor Vial para el Transporte Público Línea 5 Metrobús en el Eje 3 Oriente. En *Gaceta Oficial del Distrito Federal* No. Gaceta 1535. (1 de Febrero de 2013). México. Recuperado de [http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetas/510b3dcbd91cd.pdf](http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/510b3dcbd91cd.pdf)

Gobierno de la Ciudad de México. (2013). Aviso de Fallo de Licitaciones Públicas Nacionales Números EO-909005999-N4-2013 y EO-909005999-N5-2013. En *Gaceta Oficial del Distrito Federal* No.1578 (8 de abril de 2013). México. Recuperado de [http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetas/515f90014ae40.pdf](http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/515f90014ae40.pdf)

Gobierno de la Ciudad de México. (2013). Convocatoria No. 002.- Licitación Pública de Carácter Nacional con, para la contratación de servicios relacionados con la obra pública a base de precios unitarios. En *Gaceta Oficial del Distrito Federal* No. 1542. (13 de Febrero de 2013). México. Recuperada de [http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetas/511b0dd36bfef.pdf](http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/511b0dd36bfef.pdf)

Gobierno de la Ciudad de México. (2013). Aviso de Fallo de Licitaciones Públicas Nacionales Números EO-909005999-N24-2013, EO-909005999-N37-2013 a EO-909005999-N39-2013 y EO-909005999-N48-2013. En *Gaceta Oficial del Distrito Federal* No. 1733 (13 de Noviembre de 2013). México. Recuperado de [http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetas/5282f16a1f350.pdf](http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/5282f16a1f350.pdf)

Gobierno de la Ciudad de México. (2013). Aviso por el que se da a conocer el balance entre la oferta y la demanda de Transporte Público Colectivo de Pasajeros en la Primera Etapa del Corredor “Metrobús Río de los Remedios – Glorieta de vaqueritos. En *Gaceta Oficial del Distrito Federal* No. 1681 (30 de Agosto de 2013). México. Recuperado de [http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetas/522004e188698.pdf](http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/522004e188698.pdf)

Gobierno de la Ciudad de México. (2013). Licitación Pública Nacional Número EO-909005999-N24-2013.- Convocatoria No. 009. Trabajos de mantenimiento a través de bacheo,

- aplicación de sello de riego, fresado y reencarpetado. En *Gaceta Oficial del Distrito Federal* No.1594 (30 de Abril de 2013). México. Recuperado de [http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetas/517f3cd198bdc.pdf](http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/517f3cd198bdc.pdf)
- Gobierno de la Ciudad de México. (2013). Licitación Pública Nacional Número EO-909005999-N39-2013.- Convocatoria No. 013.- Construcción de infraestructura ciclista. En *Gaceta Oficial del Distrito Federal* No. 1660 (1 de agosto de 2013). México. Recuperado de [http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetas/51f9c7c840ccc.pdf](http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/51f9c7c840ccc.pdf)
- Gómez, L. (7 de Noviembre de 2013). Alargan 60% tiempo de traslado usuarios de línea 5 del metrobús. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.com.mx/2013/11/07/capital/038n1cap>
- Gómez, C. (2016). Reconfiguración socioespacial en la Ciudad de México. En *Comunicación y Transporte público en la ciudad de México*. México. UACM.
- Goodin, R. (2003). *Las Instituciones y su diseño en Teoría del diseño Institucional*. España: Gedisa.
- Guerrero, O. (1999). El análisis de Implementación de políticas públicas. En Salazar, C. (Ed.). *Las Políticas Públicas (pp. 460-473)*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Hall, P. y Taylor, R. (1996). La ciencia Política y los Tres nuevos Institucionalismos. *Revista Enfoques, revista Conmemorativa del colegio. 25 Aniversario (1974-1999)*, 14-34. México:UNAM.
- Herce, M (2009). Sobre la movilidad en la Ciudad: propuestas para recuperar un derecho ciudadano. Recuperado de: [https://books.google.com.mx/books?id=iEuO6jfdR\\_gC&pg=PA120&dq=la+importancia+de+la+movilidad+urbana&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwjls-fjteDLAhUrlYMKHSp2DWYQ6AEIQTAG#v=onepage&q=la%20importancia%20de%20la%20movilidad%20urbana&f=false](https://books.google.com.mx/books?id=iEuO6jfdR_gC&pg=PA120&dq=la+importancia+de+la+movilidad+urbana&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwjls-fjteDLAhUrlYMKHSp2DWYQ6AEIQTAG#v=onepage&q=la%20importancia%20de%20la%20movilidad%20urbana&f=false)
- Higuera, A. (2015). Marco referencial, significado y aplicación de la sostenibilidad. En Rubio, M (Coord.). *Diseño estratégico sostenible. Fundamentos teóricos y aplicaciones éticas para el comercio justo y las comunidades autopoieticas*. México: UAEMex
- Hodgson, G. (2011). ¿Qué son las instituciones? *RevistaCS* (8), pp 17-53. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/recs/n8/n8a02.pdf>

- Hurtado, A; Miranda, L y Torres, A. (2011). El programa de sistemas integrados de transporte masivo en Colombia: ¿un ejemplo de recentralización de la gestión de las ciudades? *Territorios*, (25) 95-119. Recuperado de <http://oai.redalyc.org/articulo.oa?id=35720830005>
- Ibarra, V; Schteingart, M. (2016). *Desarrollo Urbano- Ambiental y movilidad en la Ciudad de México*. México: COLMEX.
- Instituto de políticas para el transporte y desarrollo ITDP. (2013). *Primera Fase: Metrobús Línea 5. Calle Completa: Mejores calles, mejores ciudades*. Recuperado de <http://mexico.itdp.org/wp-content/uploads/Linea-5-F.pdf>
- Jiménez, J. (12 DE Julio 2015). *Entrevista a Guillermo Calderón, Director General del Metrobús*. [Archivo de VIDEO]. YOUTUBE. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=182diSRDPV0>
- Knight, J (1992). *Instituciones y conflicto social*.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Subirats y J. Varone., F. (2008). *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel.
- La Silla Rota (26 de Marzo de 2013). *Mancera promete Línea 5 del Metrobús en 6 meses* [archivo de video]. YOUTUBE. <https://www.youtube.com/watch?v=kQjVEH85my0>
- Laurell, A. y Herrera, J. (2015). Claves para entender la contratación público-privada. En Sandoval, I. (Coord.) *Interés público, asociaciones público privadas y poderes fácticos* (pp.123-143). México: UNAM
- Leff, E. (2012). *La transición hacia el desarrollo sustentable: perspectivas de América Latina y el Caribe*. Recuperado de [https://books.google.com.mx/books?id=q2yvbkmZD90C&pg=PA12&dq=desarrollo%20sustentable&hl=es&source=gbs\\_toc\\_r&cad=3#v=onepage&q=desarrollo%20sustentable&f=false](https://books.google.com.mx/books?id=q2yvbkmZD90C&pg=PA12&dq=desarrollo%20sustentable&hl=es&source=gbs_toc_r&cad=3#v=onepage&q=desarrollo%20sustentable&f=false)
- Lozano, C. (2009). Institucionalismo, gobernanza y sociedad civil. *Revista IAPEM* (72), 37-62 [https://www.academia.edu/971377/Institucionalismo\\_Gobernanza\\_y\\_participaci%C3%B3n\\_de\\_la\\_Sociedad\\_civil](https://www.academia.edu/971377/Institucionalismo_Gobernanza_y_participaci%C3%B3n_de_la_Sociedad_civil)
- May, P. (2014). Claves para el diseñar opciones de política. En Aguilar, L. (Ed.). *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp. 235-256). México: Miguel Ángel Porrúa. 235-256.

- Medellín, P. (2004). La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. *Serie Políticas Sociales*, (93), 1-56. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6082/S047566\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6082/S047566_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Merino, M. (2013). *Políticas Públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México: CIDE.
- Metrobús (2020) <http://data.metrobus.cdmx.gob.mx/>
- Miralles, C. (2002). *Ciudad y Transporte el binomio imperfecto*. México: Ariel Geografía
- Montezuma, R (2010). Ciudad y Transporte. La movilidad Urbana. En Balbo, M., Jordán, R y Simioni, D. (coop). (2003). *La ciudad Inclusiva. Cuadernos Cepal* (88). 175-191. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27823/S2003002\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27823/S2003002_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Munos, J. y Paget, L. (2016). Restructuring Public Transport Through Bus Rapid Transit: An international and interdisciplinary Perspective. Recuperado de [https://books.google.com.mx/books?id=sXNhCwAAQBAJ&pg=PR4&lpg=PR4&dq=mu%C3%B1oz+y+paget+2016&source=bl&ots=V\\_su7RvSqD&sig=rCTzgePmkbMmD7FKXPoYybvvgf18&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwjvm\\_65wOTUAhUKQCYKHXAQBgwQ6AEIQTAD#v=onepage&q=mu%C3%B1oz%20y%20paget%202016&f=false](https://books.google.com.mx/books?id=sXNhCwAAQBAJ&pg=PR4&lpg=PR4&dq=mu%C3%B1oz+y+paget+2016&source=bl&ots=V_su7RvSqD&sig=rCTzgePmkbMmD7FKXPoYybvvgf18&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwjvm_65wOTUAhUKQCYKHXAQBgwQ6AEIQTAD#v=onepage&q=mu%C3%B1oz%20y%20paget%202016&f=false)
- Negrete, M; Paquette C. (2010). La interacción entre transporte público y urbanización en la zona metropolitana de la ciudad de México: Un modelo expansivo que llega a sus límites. *Territorios* (25) pp 15-33. Recuperado de: <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/viewFile/1872/1667>
- North, D. (2001). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE.
- Organización de las Naciones Unidas (2002). Cumbre Johannesburgo 2002. Recuperado de <http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/15nov2001.html>

- Ortega, J. (2004). El nuevo institucionalismo en ciencia política: Algunas reflexiones. *Revista Mexicana de Sociología*. pp 49-57. Recuperado de <http://revistamexicanadesociologia.unam.mx/index.php/rms/article/view/58044/51306>
- Pardo, M. (2016). *Una introducción a la administración pública*. México COLMEX.
- Parnreiter, C. (2016). La producción de los espacios de la ciudad global. Planificación estratégica, megaproyectos y las “necesidades” del mercado inmobiliario. *Norte Grande* (64) 151-166. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30048478009>
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Flacso
- Pasquino, G. (2014). *Las políticas Pública Nuevo Curso de Ciencia Política*. México: FCE.
- Pazos, F. (28 de Enero de 2013). Construirán en tiempo récord L5 de Metrobús. *Excelsior*. Recuperado de <https://www.excelsior.com.mx/2013/01/28/comunidad/881437>
- Pazos, F. (29 de Enero de 2013). Metrobús innovará en materiales para la construcción de la Línea 5. *Excelsior*. Recuperado de <https://www.excelsior.com.mx/2013/01/29/comunidad/881756>
- Pérez, G; Valencia, L. (2004). El neoinstitucionalismo como unidad de análisis multidisciplinario. *Actualidad Contable Faces*, (8) pp 85-95. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=25700808>
- Pérez, L. (2013). Mancera da el banderazo a la línea 5 del Metrobús. *Excelsior*. <https://www.excelsior.com.mx/comunidad/2013/11/05/927127>
- Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa Editorial
- Ponce de León, O. (2012). *Los retos del desarrollo de infraestructura de transporte urbano en Lima Metropolitana a través de asociaciones público-privadas*. [Figura] Recuperado de: <http://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/los-retos-del-desarrollo-de-infraestructura-de-transporte-urbano-en-lima.pdf>

- Pozueta, J. (2000). *Movilidad y planeamiento sostenible: Hacia una consideración inteligente del transporte y la movilidad en el planeamiento y en el diseño urbano*. Recuperado de: <http://polired.upm.es/index.php/ciur/article/viewFile/244/240>
- Pradilla Cobos, E. (2010). Mundialización neoliberal, cambios urbanos y políticas estatales en América Latina. *Cadernos Metrópole*, 12 (24), pp 507-533. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/4028/402837809009.pdf>
- Programa Integral de Transporte y Vialidad (2002). Recuperado de [http://centro.paot.org.mx/centro/gaceta/2002/noviembre\\_05\\_146.pdf?b=ce](http://centro.paot.org.mx/centro/gaceta/2002/noviembre_05_146.pdf?b=ce)
- Rabinovitz, F. Y Rein, M; (2014). La implementación una perspectiva teórica. En Aguilar. L. (Ed.), *La implementación de las políticas* (pp.147-184). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Reuelta, B. (2007). La implementación de las políticas públicas. *Dikaión* 26 (16). pp 135-156. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/720/72001610.pdf>
- Rivas, J. (2003). El neoinstitucionalismo y la revitalización de las instituciones. *Reflexión Política* (5) pp 37-46. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/110/11000903.pdf>
- Rivas, J. (2015). Institucionalismo-neoinstitucionalismo y calidad de la democracia. *Provincia* (3), pp 87-127 Recuperado de <http://redalyc.org/articulo.oa?id=55544728004>
- Roa, N (2010). Megaproyectos de transporte: Instituciones, política y gestión técnica de Recursos. *Revista de ingeniería* (32) pp 88-94. Recuperado de [https://www.google.com.mx/search?q=nestor+roa+megaproyectos&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b&gfe\\_rd=cr&ei=XrlVWZjOENKYhQSpsado#](https://www.google.com.mx/search?q=nestor+roa+megaproyectos&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b&gfe_rd=cr&ei=XrlVWZjOENKYhQSpsado#)
- Rodríguez, D. y Vergel, E. (2013) Sistemas de transporte público masivo tipo BRT (Bus Rapid Transit) y desarrollo urbano en América Latina. *Instituto Lincoln*. Recuperado de <http://www.lincolninst.edu/publications/articles/sistemas-transporte-publico-masivo-tipo-brt-bus-rapid-transit-desarrollo>
- Rodríguez, F. (2014). “El enfoque de política pública. Aportes teóricos para entender la acción de gobierno” en Políticas Públicas y análisis de programas públicos. El caso del estado de Puebla en México. México: Plaza y Valdés. 25-55 pp.

- Roth, A. (2002). *La implementación de las decisiones. Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Colombia: Aurora.
- Roth, A. (2010. Ed). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Universidad Nacional de Colombia.
- Royacelli, G. (10 de Febrero de 2013). Asfalto de Línea 5 de Metrobús tendrá vida de 2 años. *El Universal*. [Recuperado de http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/902218.html](http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/902218.html)
- Ruiz, C. (2004). La política pública, su ciclo de funcionamiento. En Ruíz,C. (coord.). *Políticas sociolaborales. Un enfoque disciplinar*. Recuperado de [https://books.google.com.mx/books?id=MRs-6QZ3e3cC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs\\_atb#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.mx/books?id=MRs-6QZ3e3cC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_atb#v=onepage&q&f=false)
- Sada Correa, H., & Sada Correa, I. (2014). Evolución y análisis institucional del esquema de asociaciones público- privadas en México. *Iberoforum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, IX (17), pp 28-72. <http://www.redalyc.org/pdf/2110/211032011002.pdf>
- Salazar, C. (2009). La evaluación y el análisis de políticas públicas. *Revista Opera*, (9), pp 23-51. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=67515007003>
- Salcedo, R. (2011). *Evaluación de políticas públicas*. Recuperado de [http://data.evalua.cdmx.gob.mx/docs/estudios/i\\_epp\\_eap.pdf](http://data.evalua.cdmx.gob.mx/docs/estudios/i_epp_eap.pdf)
- Sánchez, E. (5 de Febrero de 2013). Primera Etapa de Línea 5 de Metrobús se construirá en tiempo récord. *Excelsior*. Recuperado de <https://www.excelsior.com.mx/2013/02/05/comunidad/882808>
- Moura, R y Sánchez, F (2005). Ciudades-modelo: estrategias convergentes para su difusión internacional. *EURE*, XXXI (93), pp 21-34. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=196/19609302>
- Sassen S. (1999). *La ciudad global*. Nueva York, Londres, Tokio. Buenos Aires. EUDEBA
- Sassen, S. (2001). Elementos teóricos y metodológicos para el estudio de la ciudad global. En Carrión, F (Ed.). *La Ciudad Construida Urbanismo en América Latina* (pp. 177-198).

Recuperado de

[https://flacso.edu.ec/cite/media/2016/02/Sassen-S\\_2001\\_Elementos-teoricos-y-metodologicos-para-el-estudio-de-la-ciudad-global.pdf](https://flacso.edu.ec/cite/media/2016/02/Sassen-S_2001_Elementos-teoricos-y-metodologicos-para-el-estudio-de-la-ciudad-global.pdf)

Sassen, S. (1998). Las ciudades en la economía global. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-ciudad-en-el-siglo-XXI-Experiencias-exitosas-en-gesti%C3%B3n-del-desarrollo-urbano-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>

Secretaría de Obras y Servicios (2013). “Construcción del Corredor Vial para el Transporte Público Línea 5 Metrobús segunda Etapa en Eje 3 Oriente en el tramo de San Lazaro a la Glorieta de Vaqueritos”  
de [http://www.data.obras.cdmx.gob.mx/transparencia/articulo121/fraccion\\_XXX/CONTRA-TO-DGOP-LPI-F-1-009-17.pdf](http://www.data.obras.cdmx.gob.mx/transparencia/articulo121/fraccion_XXX/CONTRA-TO-DGOP-LPI-F-1-009-17.pdf)

Secretaría de Obras y Servicios. (2013). Contrato de Obra pública a Precio Alzado y Tiempo determinado No. EO-909005999-N4-2013.

Secretaría de Transporte y Vialidad (2002). Programa Integral de Transporte y Vialidad 2001-2006. Recuperado de [http://cgsservicios.df.gob.mx/sicdf/formatos/Gaceta\\_146\\_2002.pdf](http://cgsservicios.df.gob.mx/sicdf/formatos/Gaceta_146_2002.pdf)

Secretaría de Transporte y Vialidad. (2013). Concesión para la prestación del servicio de transporte público colectivo de pasajeros en el corredor “metrobús, Rio de los Remedios-glorieta de vaqueritos” línea 5 en su primer etapa.

Secretaría del Medio Ambiente (2012). “5 años de avances plan verde Ciudad de México”  
Recuperado de: [http://martha.org.mx/informacion-general/avances\\_pv.pdf](http://martha.org.mx/informacion-general/avances_pv.pdf)

Secretaría del Medio Ambiente. Programa de Protección Ambiental 2002 – 2006. Recuperado de  
<http://centro.paot.org.mx/centro/programas/ambientaldf.pdf?b=ce>

Sojo, E. (2006). Políticas Públicas en Democracia. México: FCE.

Tyler, N. (2014). Movilidad Urbana y Calidad de vida en *Declaración de Lima: Libro Blanco de la Movilidad Urbana Sustentable de América Latina*.

- Valdez, I. (6 de Noviembre de 2013). *No logra L5 del Metrobús reducir tiempos de viaje*. Milenio. Recuperado de: [http://www.milenio.com/df/L5-Metrobus-reducir-tiempo-viaje\\_0\\_185381896.html](http://www.milenio.com/df/L5-Metrobus-reducir-tiempo-viaje_0_185381896.html)
- Vargas, J. (2008). Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo. *Ciencia Administrativa* (1), pp 45-28. Recuperado de <https://www.uv.mx/iesca/files/2012/12/perspectivas2008-1.pdf>
- Vázquez, J. (2017). *Metrobús en Reforma* [VIDEO]. Espiral. YOUTUBE. [https://www.youtube.com/watch?v=aR\\_3KfY1rgk](https://www.youtube.com/watch?v=aR_3KfY1rgk)
- Vergara, R. (1997). El redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la ciencia política en March, J y Olsen, J. (Eds.). *El redescubrimiento de las instituciones: La base organizativa de la política* (pp.9-40). México: FCE.
- Zamudio, D. y Alvarado, V. (2015). Diagnóstico: Nivel de desempeño intermodal en los sistemas BRT de México. El poder del consumidor. México.

## ANEXOS

## Anexo A. BRT alrededor del mundo

CONTINENTE	PAISES CON BRT	CIUDADES CON BRT	CORREDORES
África	Nigeria	1	
	África del Sur	3	
	Tanzania	1	
ASIA	CHINA	20	38
	INDIA	8	
	INDONESIA	1	
	IRAN	3	
	ISRAEL	1	
	JAPON	2	
	MALASIA	1	
	PAKISTAN	2	
	REPUBLICA DE COREA	1	
	TAIWAN	3	
	TAILANDIA	1	
	VIETNAM	1	
	EUROPA	BELGICA	1
FINLANDIA		1	
FRANCIA		21	29
ALEMANIA		2	
PAISES BAJOS		5	
ESPAÑA		2	
SUECIA		3	
TURQUIA		1	
AMERICA LATINA	ARGENTINA	3	
	BRAZIL	21	84
	CHILE	2	
	COLOMBIA	7	
	ECUADOR	2	
	EL SALVADOR	1	
	GUATEMALA	1	
	MEXICO	11	20
	PANAMA	1	
	TRINIDAD Y TOBAGO	1	
	URUGUAY	1	
VENEZUELA	3		
AMERICA NORTE	DEL CANADA	6	
	ESTADOS UNIDOS	13	30
OCEANIA	AUSTRALIA	3	
	NUEVA CALEDONIA	1	
	NUEVA ZELANDA	1	

Elaboración propia con base en los datos de BTR DATA

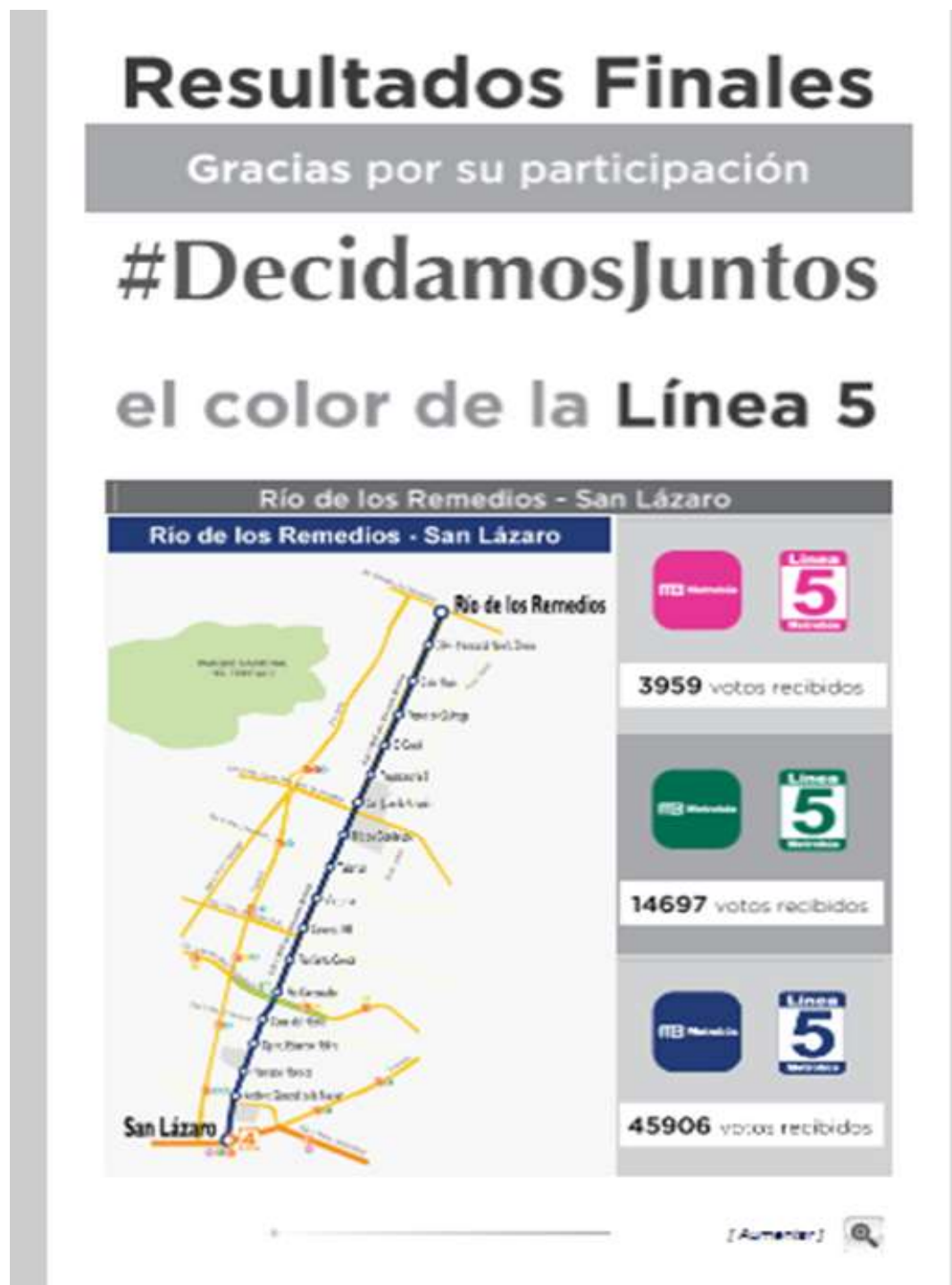
### Anexo B. Desarrollo de la ciudad y su transporte: un breve esbozo

DECADA	USOS DE SUELO	CONSTRUCCIÓN	OBRAS
50	Inician los grandes desarrollos habitacionales fomentados por el Estado y a la par los asentamientos irregulares.	Fraccionamientos: Pedregal de San Ángel y Ciudad Satélite vs. Nezahualcóyotl.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Primer Anillo Vial.</li> <li>• Av. Reforma.</li> <li>• Insurgentes.</li> <li>• San Juan de Letrán.</li> <li>• Fray Servando Teresa de Mier.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de la zona industrial</li> </ul>	Industrial Vallejo	
	Desconcentración de servicios educativos y de salud	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciudad Universitaria</li> <li>• Hospital la Raza</li> <li>• Hospital para enfermedades pulmonares de Huipilco.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Viaducto Miguel Alemán.</li> <li>• Carretera México-Puebla.</li> <li>• Autopista México-Querétaro.</li> </ul>
70	Ampliación de Avenidas		Pino Suarez. San Juan de Letrán. Tlalpan. Av. Revolución. Patriotismo. Calzada de la Viga.
	Desconcentración Poblacional y de actividad económica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción de fraccionamientos y conjuntos habitacionales.</li> </ul>	Anillo Periférico Av. Conscripto Viaducto Tlalpan Acoxa Prolongación División del Norte Insurgentes Norte Av. Ceylán Av. De los Cien metros Creación del Metro
	Creación de Organismos Federales de Vivienda vs. Crecimiento de asentamientos irregulares	Vivienda Social: <ul style="list-style-type: none"> <li>• INFONAVIT-FOVISSSTE</li> </ul> Asentamientos irregulares en: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Iztapalapa.</li> <li>• Azcapotzalco. Coyoacán.</li> <li>• Gustavo A. Madero.</li> <li>• Estado de México.</li> <li>• Ecatepec.</li> <li>• Ciudad Nezahualcóyotl.</li> </ul>	

	Equipamientos de salud y educativos en la periferia sur, oriente y norte	Hospital del IMAN Hospital psiquiátrico Instituto Nacional de Cardiología Hospital de Nutrición Unidades UAM El Colegio de México Reclusorio Norte y Oriente Plaza Satélite Plaza Universidad	Creación de vías rápidas: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Circuito Interior.</li> </ul> Vías Radiales: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aquiles Serdán.</li> <li>• Rio San Joaquín.</li> </ul>
80	Creación de Centros Comerciales y complejos urbanos	Centro comercial: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Perisur.</li> <li>• Plaza Polanco.</li> <li>• Centro comercial galerías.</li> <li>• Centro Coyoacán.</li> </ul> Complejos Urbanos: Santa Fe. Plaza Interlomas. Plaza Lindavista. Mundo E. Perinorte. Pabellón Altavista. Plaza Cuiculco. Plaza Loreto.	
		Construcción de central de Abastos. Centro Médico Siglo XXI. Cámara de diputados de San Lázaro.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tren ligero de Taxqueña y Xochimilco.</li> <li>• Transporte foráneo de pasajeros.</li> </ul>
90			Arco oriente del Periférico Ampliación del eje 5 sur y eje 2 Oriente Construcción de 18 pisos a desnivel
2000	Descentralización de la Población, concentración de las Zonas de trabajo.		Vías rápidas: San Antonio. Las flores. San Jerónimo. Zaragoza. Texcoco. Eje vial: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Eje troncal metropolitano</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en Ibarra y Steingart (2016).

## Anexo C. Elección del color para la Línea 5



Nota: Adaptado de Resultados Finales, Metrobús, S.A, Fuente.

<http://data.metrobus.cdmx.gob.mx/L5.html>.