

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**

**UNIDAD IZTAPALAPA**

**DOCTORADO EN ESTUDIOS ORGANIZACIONALES**

**PROMOCIÓN 2008-2011.**

**EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE ESTRATEGIAS EN EL  
METROBÚS, COMO ORGANIZACIÓN *HÍBRIDA*.**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN ESTUDIOS  
ORGANIZACIONALES, PRESENTA**

**JOSÉ RAMÓN ESPINOSA PÉREZ.**

**JURADO:**

**DIRECTORA DE TESIS**

**DRA. SILVIA POMAR FERNÁNDEZ**

**LECTORES**

**DRA. MÓNICA CASALET RAVENNA**

**DR. ARNULFO ARTEAGA GARCÍA**

**Diciembre de 2013.**



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

# ACTA DE DISERTACIÓN PÚBLICA

No. 00134

Matrícula: 208381436

EL PROCESO DE CONSTRUCCION DE ESTRATEGIAS EN EL METROBUS COMO ORGANIZACION HIBRIDA.

En México, D.F., se presentaron a las 11:30 horas del día 10 del mes de diciembre del año 2013 en la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana, los suscritos miembros del jurado:

DRA. SILVIA POMAR FERNANDEZ  
DRA. ANA MARIA MONICA CASALET RAVENNA  
DR. ARNULFO ARTEAGA GARCIA



JOSE RAMON ESPINOSA PEREZ  
ALUMNO

Bajo la Presidencia de la primera y con carácter de Secretario el último, se reunieron a la presentación de la Disertación Pública cuya denominación aparece al margen, para la obtención del grado de:

DOCTOR EN ESTUDIOS ORGANIZACIONALES

DE: JOSE RAMON ESPINOSA PEREZ

y de acuerdo con el artículo 78 fracción IV del Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad Autónoma Metropolitana, los miembros del jurado resolvieron:

*Aprobar*

LIC. JULIO CESAR DE LARA ISASSI  
DIRECTOR DE SISTEMAS ESCOLARES

Acto continuo, la presidenta del jurado comunicó al interesado el resultado de la evaluación y, en caso aprobatorio, le fue tomada la protesta.

DIRECTOR DE LA DIVISION DE CSH

  
DR. JOSE OCTAVIO NATERAS DOMINGUEZ

PRESIDENTA

  
DRA. SILVIA POMAR FERNANDEZ

VOCAL

  
DRA. ANA MARIA MONICA CASALET RAVENNA

SECRETARIO

  
DR. ARNULFO ARTEAGA GARCIA

## ÍNDICE GENERAL

	<i>Página</i>
<b>Introducción</b>	7
<b>Capítulo I. El concepto de estrategia, su construcción histórica y disciplinaria en el estudio de las organizaciones.</b>	14
1.1 Evolución histórica hacia la construcción del concepto de estrategia.	15
1.2 Influencia del paso de la planeación estratégica a la administración estratégica en la evolución del concepto de estrategia.	20
1.3 La toma de decisiones y la configuración de la estrategia.	30
<b>Capítulo II. Las interacciones organizacionales en un proceso híbrido de construcción estratégica.</b>	44
2.1 Elementos para un marco de referencia de las relaciones interorganizacionales contenidas en la estrategia.	44
2.2 La tensión entre las conductas formales e informales en la conformación estratégica.	50
2.3 Influencia de un entorno de interacciones organizacionales en la conformación de las estrategias.	56
2.4 Hacia una primera caracterización de una organización <i>híbrida</i> .	60
<b>Capítulo III. Sobre la metodología aplicada al abordaje del Objeto de Estudio</b>	
3.1 Conformación del Objeto de Estudio.	66
3.2 Algunas consideraciones sobre la pertinencia de los instrumentos metodológicos aplicados en la investigación.	74

	<i>Página</i>
3.3 Enlace entre teoría, conceptos y praxis.	76
<b>Capítulo IV. La construcción de estrategias en las organizaciones dedicadas al transporte urbano de pasajeros, a partir del intercambio de experiencias en el contexto internacional.</b>	<b>80</b>
4.1 Modelos de organizaciones de transporte de pasajeros en el contexto de la metropolización mundial.	81
4.2 Relaciones entre el Estado, la iniciativa privada y las asociaciones civiles en la gestión de modalidades emergentes de transporte urbano de pasajeros: capacidades y orientaciones.	82
4.3 Los valores de la eficiencia y los valores de la eficacia: la mediación de la tecnología en la emergencia de nuevos modelos organizativos.	85
4.4 El sistema BRT vs el sistema de trenes, o las estrategias organizativas en las modalidades semimasivas frente a las modalidades masivas de transporte de pasajeros.	87
4.5 El contexto organizacional que origina la emergencia de modelos innovadores de organizaciones de transporte de pasajeros en América Latina.	88
4.5.1 El caso de Curitiba, Brasil, y la RIT.	89
4.5.2 El caso de Bogotá, Colombia, y el Transmilenio.	91
4.5.3 El caso de Medellín, Colombia, y el Metroplús.	96
4.5.4 El marco de influencia de las estrategias en Movilidad de los BRT a nivel latinoamericano, para la construcción estratégica del Metrobús.	98

	<i>Página</i>
<b>Capítulo V: La construcción de estrategias en las organizaciones dedicadas al transporte público urbano de pasajeros, en el contexto nacional y local.</b>	105
5.1 Interacción teoría-práctica, en la relación estrategia-recursos, hacia la delimitación del contexto para el surgimiento de la modalidad BRT de transporte de pasajeros.	106
5.2 La capital mexicana como punta de lanza en la configuración de nuevas organizaciones dedicadas al transporte de pasajeros.	107
5.3 De las primeras organizaciones proveedoras del servicio de transporte de pasajeros en el D.F. al Metrobús: caracterización de los modelos organizativos.	108
5.4 El proceso de incorporación del sistema BRT en el contexto mexicano.	113
5.4.1 La estrategia organizativa del primer sistema BRT en México: El <i>Optibús</i> de León, Guanajuato.	114
5.4.2 Contexto de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), previo a la introducción del Metrobús como segundo sistema BRT en el país.	115
5.5 La implantación del Metrobús en la Ciudad de México: caracterización y clasificación de los principales actores implicados en el proceso.	116
5.6 Consideraciones generales sobre la evolución histórica del papel de la empresa pública en la estrategia gubernamental en materia de transporte público de pasajeros.	122
5.7 La replicación del modelo del Metrobús en el contexto nacional como elemento estratégico para su propia expansión en el Distrito Federal.	125
<b>Capítulo VI. Orígenes, continuidad y cambio en las estrategias de una organización <i>híbrida</i> como el Metrobús.</b>	129
6.1 Una propuesta de aprehensión del proceso de construcción de estrategias en el Metrobús.	131
6.1.1 La dimensión temporal y la dimensión espacial de la conformación estratégica en el Metrobús.	132

	<i>Página</i>
6.1.2 Estrategias reactivas	134
6.1.3 Estrategias proactivas.	135
6.1.4 Estrategias económicas.	136
6.1.5 Estrategias políticas.	136
6.1.6 Estrategias de impacto social.	136
6.2 El periodo previo a la creación del Organismo Público Descentralizado Metrobús (2000-2005): planeación, coordinación, diseño organizacional, formulación de las estrategias.	138
6.2.1 Coordinación con actores internacionales.	139
6.2.2 Coordinación con actores locales, para la negociación e implementación de la Línea 1.	140
6.2.3 Estrategia económica.	144
6.2.4 Estrategia política.	145
6.2.5 Estrategia de impacto social.	146
6.3 El ensayo y el error como marca del inicio de operaciones del Metrobús.	147
6.3.1 El primer año de operación del Metrobús (2005-2006): La adaptación de modelos extranjeros o el ensayo y el error para darle viabilidad a la nueva organización.	148
6.3.2 El periodo de la expansión truncada (2006-2008): De los planes de proyección internacional, al difícil desempeño en un entorno de turbulencia económica y consenso disminuido en la ciudadanía hacia el GDF.	152
6.4 La inauguración de la Línea 2: encarecimiento de las negociaciones con los nuevos actores participantes, y respuesta estratégica basada en el discurso técnico.	156
6.5 Las estrategias en la Línea 3. Consolidación de la red del Metrobús y búsqueda de apoyo y consenso de nuevos actores para contrarrestar los efectos de la crisis económica.	161
6.5.1. Estrategias reactivas	162

	<i>Página</i>
6.5.2. Estrategias proactivas.	164
6.5.3. Estrategias políticas.	166
6.5.4. Estrategias económicas.	169
6.6 Flexibilidad operativa en la red del Metrobús: restricciones y horizontes en la implementación de la Línea 4.	172
6.6.1. Estrategias proactivas y políticas.	175
6.6.2. Coaliciones para negociar las estrategias a implementar en la Línea 4.	177
6.7 La etapa actual: alcances y limitaciones del Metrobús en el nuevo contexto de las políticas de movilidad para la Ciudad de México.	179
6.7.1 La estrategia económica y los usos del discurso técnico como oportunidad a favor o en contra del éxito del Metrobús.	183
<b>CONCLUSIONES</b>	187
<b>REFERENCIAS</b>	199

## INTRODUCCIÓN

Esta Tesis tiene el propósito de analizar las condiciones específicas de integración organizacional del Organismo Público Descentralizado del Gobierno del Distrito Federal, denominado Metrobús, que permiten caracterizarlo como una organización *híbrida*. Este carácter híbrido no sólo es resultado del diseño organizacional previo y del proceso estratégico que ha seguido desde su concepción, sino que también es fuente de estrategias que retroalimentan la pertinencia de las organizaciones interactuantes. El Gobierno del Distrito Federal, al administrar, planear y controlar un sistema de transporte con la modalidad de Autobuses de Tránsito Rápido (conocido más convencionalmente como modalidad BRT, por sus siglas en inglés) efectúa interacciones que van más allá la conducción o supervisión por parte del Organismo Descentralizado denominado Metrobús hacia las otras organizaciones que integran este sistema organizacional. Estas organizaciones responden a objetivos de diversa índole, dada su distinta naturaleza gubernamental o privada, lo cual genera ciertas tensiones para poder hacer converger objetivos particulares que pueden ser muy disímiles en la coordinación hacia el cumplimiento de la misión del Metrobús, en la que destaca su orientación a promover un servicio de calidad mundial.

El objetivo general de esta investigación consiste en aportar líneas de explicación sobre el proceso de construcción de estrategias en el Metrobús, a partir del análisis de las relaciones entre organizaciones que configuran y dan sentido a tal proceso. El Marco Teórico plasmado en los dos primeros capítulos, se enfoca a contribuir en la comprensión de los principales elementos que permiten inferir la naturaleza de las estrategias que han sido claves en el proceso de creación, gestión y desarrollo del Metrobús como organización, es decir, como un sistema de interacción organizacional. El análisis teórico correspondiente justifica tres objetivos secundarios:

1. Comprender el fenómeno emergente de la conformación de organizaciones *híbridas*, público-privadas, en materia de provisión del servicio de transporte público de pasajeros.
2. Analizar el carácter contingente de las respuestas a la crisis por parte de los actores involucrados en la gestión de estas nuevas organizaciones, y

3. Establecer las pautas definitorias de las capacidades de mantenimiento y expansión organizativos, en una dinámica de redes en crecimiento.

Más que representar el conjunto de la realidad organizacional en el Metrobús a través de sus pautas estratégicas, se pretende ofrecer una interpretación de una parte de tal realidad, en la que la noción de estrategia intenta enmarcarse en las propuestas teóricas que hagan pertinente la caracterización de los tipos de estrategias que han permitido la interacción y el funcionamiento de las organizaciones públicas y privadas, visualizadas conceptualmente como un sistema organizacional supervisado por el organismo denominado *Metrobús*.

Como consecuencia de lo anterior, el Estudio de Caso correspondiente se funda en la necesidad de seleccionar a los actores más relevantes organizacionalmente, porque contribuyen a *estructurar* un tipo de organización, de la cual reciben también elementos estructurantes, en un continuo proceso estratégico que es preciso analizar desde su concepción en las instancias del Gobierno del Distrito Federal, sin pasar por alto la influencia que tuvieron indirectamente actores internacionales tanto en la concepción y el diseño de una nueva modalidad de transporte, como en el esquema de financiamiento para hacerla viable.

El hecho organizacional descrito se vuelve relevante en la medida en que sociedades como la mexicana, en un entorno de crisis recurrentes, han generado pautas de interacción con una organización novedosa por su estructura formal, que articula la participación de proveedores privados y públicos supervisados por una organización gubernamental en la provisión del servicio de transporte público de pasajeros en la capital mexicana. Estas innovaciones exigen por parte de los actores organizacionales, los correspondientes cambios en sus formas de interacción, tanto con otras organizaciones como en los diversos niveles individuales y colectivos. Ello, respondiendo a una crisis económica y social, que se expresa en un nivel intermedio en la Organización y que a través de respuestas organizativas intenta hallar alternativas para ser superada.

En cuanto a la pertinencia de esta Tesis, su estudio de caso centrado en el Organismo Público Descentralizado Metrobús, conforma un objeto de estudio de cuyo abordaje en esta investigación, se contribuirá en el conocimiento disponible sobre la configuración de

organizaciones dedicadas al transporte público, enriqueciendo el campo de los Estudios Organizacionales. Se aborda desde su dinámica organizativa, que genera y aplica estrategias, que interactúa en un complejo ámbito interno y externo con otras organizaciones y con usuarios y ciudadanos. Esto, atendiendo el carácter definitorio de los vínculos con la política gubernamental, a través de un modo de gestión distinto al de cualquier otra modalidad de transporte en la Zona Metropolitana del Valle de México. El propósito es avanzar en la explicación de fenómenos emergentes a partir de un constante proceso de construcción – deconstrucción por medio de las estrategias, generadas en las interacciones entre redes de actores que están en constante movimiento y reconfiguración.

La factibilidad de llevar a cabo esta Tesis fue facilitada por tres aspectos: 1) la cercanía física y la posibilidad de aprehensión teórica y empírica de la complejidad del objeto de estudio y el investigador; 2) la disponibilidad de recursos financieros para la elaboración de los instrumentos de investigación, así como para el acceso a las fuentes secundarias de información y para la elaboración de otras técnicas de investigación; y 3) las relaciones con informantes de diversa índole, tanto nacionales como internacionales, así en la Dirección del Organismo Público descentralizado Metrobús y en el Consejo de Administración de una de las empresas concesionarias, como en las empresas Transmilenio S.A. de Bogotá y Metroplús S.A., de Medellín.

Con los elementos anteriores, la conformación de un marco teórico para inferir las estrategias que el Metrobús ha seguido a lo largo de su desarrollo histórico, ha partido metodológicamente de un proceso de selección de elementos, desechando aquellos que más rápidamente muestran su lejana o nula correspondencia con las condiciones reales del caso de estudio. Un enfoque cercano al management, entiende al proceso de conformación de estrategia propuesto por Mintzberg (2007:81) como diferente al control totalizante de los “expertos en eficiencia”. Esta propuesta se reapropia en esta investigación, en la que se ha considerado más relevante y consistente para cuestionar la eficiencia desde la interdisciplina social, el formular preguntas sobre quiénes asumen y en qué condiciones las tareas de previsión, encaminadas a la toma de decisiones.

El paradigma de la gestión dominante, que presupone una sola racionalidad en la organización, es cuestionado en tanto que la dinámica de las interacciones entre

organizaciones participantes en el Metrobús pareciera mostrar varios tipos de racionalidades que no necesariamente son complementarias. La pertinencia de incluir la perspectiva de los Estudios Organizacionales se ubica, más allá de la identificación de los diversos actores, en la posibilidad de detectar y analizar ciertos patrones de comportamiento, enmarcados en las estrategias que se configuran y se reconfiguran a partir de las expectativas, también en movimiento, de los actores. Estas diferencias se han analizado partiendo del reconocimiento de la existencia de organizaciones predominantemente “premodernas”, que conviven con organizaciones predominantemente “modernas” y también con organizaciones “posmodernas”, todas dentro de un marco de referencia que es el que delimitan sus funciones dentro de la estructura del Metrobús. En las organizaciones premodernas (por ejemplo las asociaciones de microbuses que están por transformarse en empresas proveedoras del servicio en una línea específica del Metrobús) los mecanismos de gestión no se enmarcan en patrones estandarizados, ni certificados, ni en un extremo necesariamente insertos en la dinámica de un sistema de mercado signado por la competencia. Este tipo de organizaciones interactúan necesariamente con otras que podrían llamarse “modernas”, donde la gestión está orientada a seguir mecanismos de control y mejora continua específicos, orientados a una certificación que acredite el logro de resultados, tal sería el caso de las empresas proveedoras de servicios del Metrobús. Estos dos tipos de organizaciones interactúan, como se verá a lo largo de esta Tesis, con esquemas posmodernos de organización, en el sentido de que su configuración estratégica promueve pautas de control más sutiles y sofisticadas, no necesariamente tamizadas por un afán de cumplir con estándares sino de ser espacio de libertad de los individuos que componen a la organización, como sería el caso de los programas de capacitación a los conductores de las empresas proveedoras del servicio de transporte.

De esta manera, la estrategia no se identifica solamente con la definición de los objetivos, sino que exhibe su naturaleza y alcances en el proceso de coordinación para lograrlos. Es ahí en donde la gestión puede develar la suficiencia o la falta de congruencia entre los objetivos declarados y las acciones emprendidas por los actores organizacionales interactuantes.

Por esta razón el identificar estrategias no significa dar elementos para controlar el desempeño de la organización, sino ofrecer líneas de significado encaminadas a la previsión, como paso previo a la planeación. Esto, en concordancia con el hecho de que las condiciones de operación del Metrobús no están circunscritas en la práctica a un solo modelo de planeación estratégica, como se analizará a partir del capítulo IV, y de lo cual puede inferirse que ni la formalización ni la consecución de los objetivos son el fin último del proceso de construcción de estrategias.

La pregunta central de investigación: ¿cómo se construyen y deconstruyen las estrategias de los actores implicados en el funcionamiento del Metrobús, sobre la base de sus interacciones y de las influencias del ambiente externo? se aborda desde una perspectiva teórica (Capítulos I y II), metodológica (Capítulo III), de la praxis (Capítulos IV y V) y finalmente, con la integración de todos estos elementos en el Capítulo VI. Todo ello, con el propósito de contrastar la hipótesis sobre la existencia de una tensión dinámica entre organizaciones con prioridades económicas y políticas, en donde el interés económico se presenta en última instancia como la principal base de justificación y de factibilidad de las prioridades políticas y sociales, condicionando así los lineamientos operativos del Metrobús. Esta tensión se verifica en dos vertientes, una de ellas las relaciones que mantiene el citado organismo, en su función de supervisor de empresas operadoras, públicas y privadas, de transporte de pasajeros; la otra, como integrante de las organizaciones del Gobierno del Distrito Federal que interactúan y gestionan sus funciones alineadas a estrategias gubernamentales.

Las preguntas derivadas de la anterior pregunta central, y las correspondientes sub-hipótesis son:

*I:* ¿Qué puede definir como relevante el proceso de conformación estratégica en el Metrobús? *Subhipótesis:* El Metrobús está en un constante proceso de elaboración y revisión de estrategias, debido a la interacción entre organizaciones con intereses y naturalezas diferentes en razón de su constitución pública o privada, así como de sus peculiares necesidades e intereses, no necesariamente convergentes.

*II: ¿Qué papel tienen las interacciones entre las organizaciones que constituyen al Metrobús, en su configuración estratégica? Subhipótesis:* Las interacciones en la relación del Metrobús con otras organizaciones y sujetos, les proveen a todos los actores significados que se asimilan y expresan como conductas formales e informales, que expresan valores, intereses y estereotipos para configurar nuevas estrategias o reforzar a las ya existentes.

*III: ¿Cuáles son las capacidades de incidencia de los usuarios del Metrobús en su configuración estratégica? Subhipótesis:* Los usuarios desarrollan interacciones con el Metrobús, más allá de la cotidianidad de utilizar el servicio que este provee, buscando que dicho servicio atienda aspectos como la sustentabilidad y la inclusión social. ¿De qué forma y con qué peculiaridades y mediaciones organizacionales se presenta esta interacción?

Todo lo anterior será analizado como parte de un proceso *inédito* de construcción de estrategias, basado en las nuevas formas de interacción entre actores públicos y privados, haciendo uso de nuevos medios y recursos facilitados por nuevos dispositivos tecnológicos. También se observará y se podrá contextualizar la tensión entre estructuras de comportamiento basadas en normas formales e informales, y las decisiones que se consolidan o modifican con el paso del tiempo. De tal suerte, en esta Tesis es posible identificar en los apartados correspondientes (Capítulos IV al VI) una contextualización que parte de la experiencia internacional de implementación de los modelos BRT en ámbitos que comparten puntos de convergencia con el de la Ciudad de México y su Zona Metropolitana, pero que también muestran características irreproducibles o intransferibles al contexto del Metrobús.

Esta necesidad de encontrar formas propias de gestión significó para el Metrobús, como se verá a partir del capítulo V, vencer el reto de la viabilidad al poco tiempo de ser puesto en operación, debido a condiciones externas, políticas y económicas, muy adversas. Pero también, y más relevante, el mismo proceso de gestión se convirtió en un proceso estratégico cuya viabilidad está en la *hibridación* de objetivos principalmente de naturaleza económica y política, contenidos dentro de aspiraciones de mejora social que no necesariamente se ven satisfechas, sino hasta satisfacer los dos objetivos anteriores.

Este recorrido por la estrategia de diferentes agentes, analizados desde una perspectiva organizacional que a su vez tiene un fuerte componente sociológico, pretende ofrecer un panorama que invite a reflexionar sobre la pertinencia de una organización en un tiempo y un espacio determinado. En tanto que la gestión, como expresión de una configuración estratégica inacabada (pero continua) sea el canal por el cual sus integrantes puedan alcanzar sus propios objetivos, o bien hacerlos funcionales a las exigencias de la interacción con actores que de maneras más o menos legítimas reclaman participación en el entramado organizacional, resulta necesario dilucidar la validez que en la práctica tienen los discursos de viabilidad económica o de viabilidad política ante una exigencia social. En el caso de estudio que se aborda en esta Tesis, por contradictorio que pareciera en una primera lectura, dicha exigencia no es ni la de transporte, ni de movilidad, ni de satisfacción de necesidades de comodidad, seguridad, eficiencia o rapidez, sino de *todas ellas*, en un proceso de construcción social y organizacional en donde la habilidad estratégica de los actores se encarga de darles primacía a alguna o a algunas de éstas.

Las anteriores consideraciones, esbozadas a manera de guía para facilitar la aprehensión de los argumentos contenidos en esta Tesis, también permiten tener elementos para cuestionar la metodología seguida, así como las categorías empleadas y la propuesta heurística para construir un objeto de estudio que de suyo exige complejidad y rigor en su formulación. En todo caso, al aprovechar el potencial de los Estudios Organizacionales en las posibilidades de análisis multidisciplinario que ofrecen, también se ha de asumir el riesgo de que queden pendientes otras vetas de investigación que por diversas cuestiones no fueron abordadas o priorizadas por el autor. Sin embargo, estas preferencias implícitas y explícitas también pueden contemplarse como posibilidades de futuras reflexiones y debates en torno a la necesidad de incorporar en los estudios sobre organizaciones nuevas y creativas formas de analizar a las organizaciones público-privadas. Es deseable que este trabajo pueda, al menos, incitar a pensar en que, si como propone Bozeman, todas las organizaciones son públicas, el concepto de lo público tiene detrás de sí, en mayor o menor medida, intereses privados que buscan legitimarse a partir de lo público, pero también los intereses de lo público pueden buscar legitimidad en su pertinencia para atender a los intereses privados.

## **CAPÍTULO I. EL CONCEPTO DE ESTRATEGIA, SU CONSTRUCCIÓN HISTÓRICA Y DISCIPLINARIA EN EL ESTUDIO DE LAS ORGANIZACIONES.**

Partiendo del reconocimiento de la complejidad del hecho organizacional contenido el proceso de construcción estratégica que le da operatividad y viabilidad al Metrobús, es preciso rastrear en primera instancia las raíces históricas y la evolución del concepto de *estrategia*. El siguiente paso será llevar esta conceptualización al terreno organizacional, lo cual implica conceptualizar la estrategia como causa y consecuencia de interacciones complejas y dinámicas, que buscan una racionalización para modificar la realidad. Estas consideraciones están implícitas en la forma y el contenido del marco conceptual que se presenta en este capítulo, y sirven para poder darle pertinencia al análisis referencial de la red de interacciones que será tratada en el capítulo siguiente.

Si la pregunta de investigación de esta Tesis gira en torno a cómo se construyen-deconstruyen las estrategias en un nuevo tipo de organización<sup>1</sup> sobre la base de las interacciones de los actores y de las influencias del ambiente externo, entonces se requiere de un abordaje de la estrategia en el cual sean contempladas las dimensiones del poder, del aprendizaje y de la cultura organizacional como factores de influencia en el proceso decisorio enfocado a la configuración estratégica. La ausencia de estos niveles de análisis o su inserción parcial en las diversas perspectivas teóricas de la estrategia, queda clara de acuerdo con Clegg y Hardy al ejemplificar “cómo las diferentes concepciones no solo proveen iluminación si no también producen silencios alrededor de ciertos tópicos y temas, particularmente los pertenecientes a los niveles de análisis. Está presente el problema del cambio estratégico y del tiempo, así como la naturaleza no reflexiva de la mayoría de los autores que abordan la estrategia” (Clegg y Hardy, 1996: 16). Por esta razón, es necesario hacer un recorrido histórico-contextual que permita observar al fenómeno estratégico en su complejidad, con las herramientas que para tal efecto puede ofrecer el campo de los Estudios Organizacionales.

---

<sup>1</sup> Al hablar de *nuevo*, se toma como criterio el carácter inédito de la constitución del Metrobús como un sistema que funciona gracias a la supervisión e intervención directa en la gestión de un organismo público sobre organismos privados. Esta forma de organización es nueva en el sector del transporte público de pasajeros en México.

## 1.1 Evolución histórica hacia la construcción del concepto de estrategia.

La diferencia entre lo estrictamente necesario para garantizar su sobrevivencia y aquello que el ser humano considera que lo hará satisfacer su problema de seguridad de manera continuada, suele ser grande. Esta afirmación, válida en el contexto social actual, tiene un recorrido histórico en donde la posibilidad de satisfacción de las necesidades materiales era más endeble en los primeros tiempos de la especie humana. Traduciendo esto a estados de relación entre el hombre y su ambiente, el camino para llegar de las primeras etapas de la civilización a la época actual y sus intrincadas formas de resolución de problemas, tiende a complejizarse a medida que el hombre se desarrolla en civilizaciones cuya estructura depende con el tiempo cada vez más de las organizaciones para darle consistencia y viabilidad en su reproducción social. En este sentido, adquiere pertinencia y relevancia el concepto de estrategia.

La palabra Estrategia tiene sus raíces etimológicas en el latín *strategia*, que a su vez procede de los vocablos de origen griego στρατος, *stratos* (ejército) y αγειν, *agein* (conductor, guía). Así, literalmente el término remite a la conducción o guía de los ejércitos, y más propiamente al arte de conducir las operaciones militares. La herencia cultural de las primeras civilizaciones europeas, con cuna en Grecia, y reapropiada por el Imperio Romano, puede observarse en la forma de organización que a través del arte promovido y desplegado por los estrategas permitió el desarrollo de la supremacía de tales potencias antiguas.

En su célebre prólogo de *La Ilíada*<sup>2</sup>, Alfonso Reyes explica cómo el concepto de estrategia en su sentido primario, militar, está asociado a la transición que tuvieron los antiguos pueblos helénicos en el manejo de sus ejércitos, primeramente comandados por los propios príncipes. Sin embargo, la complejidad de la organización de varios príncipes en un sistema que Reyes denomina “feudal”<sup>3</sup> previo al ataque a la ciudad de Troya, responde a que según

---

<sup>2</sup> Se hace referencia aquí a la primera versión de la Editorial Porrúa, de su colección *Sepan Cuántos*, en la cual Alfonso Reyes contribuyó de manera muy significativa a acercar al público a la lectura de los clásicos proporcionando al lector un excelente contexto histórico, aparte de una articulación con la cultura helénica y su mitología, al explicar, por ejemplo, los orígenes del nombre de cada personaje y su pertinencia para explicar el papel que tienen en tal relato.

<sup>3</sup> Claramente se aprecia que no se están utilizando las categorías marxistas de modo de producción, pues no hay correspondencia ni “en el grado de desarrollo de las fuerzas productivas”, ni en la dinámica interna propia

este hay una reminiscencia de lo que en años previos habría sido una especie de imperio helénico (específicamente de los pueblos llamados Aqueos), materializada en la necesidad de encontrar a un jefe de todos los ejércitos, responsabilidad que recaería en Agamenón, después de un largo proceso de convencimiento y concertación de los príncipes aqueos, toda vez que “no había entonces ejércitos profesionales, sino que los ciudadanos en masa hacían la guerra, y no los conducía ningún general o estratega que tuviera ese oficio – como sucedería más tarde – sino que eran capitaneados por el propio monarca...” (Reyes, en Homero, 1990: XVI). Precisamente en la complejidad de dedicarse a la guerra y los peligros de no regresar a gobernar sus respectivos pueblos, surge la necesidad de pensar en delegar la función bélica en alguien especializado en tal propósito y por ello surgen los primeros estrategas (o *estrategos*).

La complejidad de la conducción de los ejércitos, y la interacción de la política, las relaciones familiares, la religión, la diplomacia, la ideología y los aspectos psicológicos, puede rastrearse en un relato que narra la trayectoria del estratego Alar el Ilirio, en los tiempos del Imperio Bizantino. La más alta posición militar en Bizancio la ocupaban los estrategas, delegados personales y representantes directos del emperador en los *Themas* o unidades administrativas del imperio (Mutis, 2008: 108).

Pero el arte de conducir los ejércitos no se gesta, por supuesto, únicamente en estas civilizaciones. En oriente también hay un aporte, quizá más antiguo aún, a la configuración del conjunto de saberes para dirigir a los ejércitos. Hace más de 2500 años, probablemente el chino Sun Tzu escribió “El arte de la guerra”, como un compendio donde se sistematiza una propuesta sobre las razones y las técnicas para crear y aplicar estrategias, entendiendo a la estrategia como el vehículo que transforma a la guerra en arte, y la vuelve efectiva. Puede captarse el corolario de la concepción estratégica de Sun Tzu en la siguiente frase: “Todo el arte de la guerra está basado en el engaño” (Sun Tzu, 2002: 11) Pero para ejecutar la estrategia es preciso, según este autor clásico, tener presentes cinco elementos, tres de ellos ubicados más estrictamente en la parte externa a la organización, y otros dos en el interior de ésta, como lo ilustra el siguiente diagrama:

---

de un feudo, aun atendiendo a la complejidad de este sistema, como fue caracterizada por Leo Huberman en *Los bienes terrenales del hombre*.

**Diagrama No. 1 Factores fundamentales para el buen “arte de la guerra”, traducidos a la generación de la estrategia en el ambiente organizacional.**



Fuente: Elaboración propia con base en Sun Tzu (2002) *El arte de la guerra*. Gernika, México, D.F.

Los seis elementos esbozados en el diagrama anterior, tienen una interacción condicionada por el hecho de que los que proceden del interior de la organización pueden ser mejor controlados por el estratega, mientras que los elementos ambientales determinan en última instancia la adaptación de las condiciones específicas en que se ejerce la autoridad y la doctrina para hacer efectivas las decisiones.

Sun Tzu funcionaliza a la doctrina como generada y aprovechada por el estratega, a través de su autoridad y de la disciplina que esta impone, sin tomar en cuenta las influencias que del entorno pudiera tener el estratega para generar la doctrina. Por lo anterior, el poder es activo al interior de la organización, y reactivo ante los estímulos del ambiente, mismos que pueden provenir tanto de la influencia moral que ejercen los bandos a favor y en contra de la organización (que en este caso es un ejército), como de las condiciones naturales que generan las limitantes meteorológicas y geográficas (terreno).

En la época del Renacimiento, fue Nicolás Maquiavelo quien proporcionó las bases necesarias para conectar el antiguo significado de estrategia con la nueva realidad de la

emergencia del Estado Nación, y la complejización de las organizaciones de gobierno implicadas en la formulación y el seguimiento de las estrategias.

En un diálogo entre dos personajes de su época<sup>4</sup>, Maquiavelo hace énfasis en eventos que contribuyen a recobrar las ventajas del arte de la guerra que se practicaban en la antigüedad, muy a tono con la época renacentista, que volvió los ojos a lo que consideró lo más digno de rescatar de la época clásica. Esto, encaminado a una primera noción de estrategia, incluía volver a poner en el centro de atención y de ejemplo para la vida civil a la institución militar, en donde se tenía que retomar un modelo de vida basado en principios como: honrar y premiar las virtudes, no despreciar la pobreza, estimar el espíritu y las normas de la disciplina militar, apreciar menos lo particular que lo público, entre otros.

Es notorio un pensamiento que privilegia la cooperación a la decisión unipersonal cuando se menciona que en un reino bien organizado el carácter absoluto del monarca no tiene sentido, salvo en el aspecto militar, único en el que se requieren decisiones rápidas y no consensuadas. Este brillante autor es explícito en el asunto del interés público y la necesidad de ponerlo por encima de la ambición personal. Para el florentino, el poder gobernar a los súbditos y protegerlos requiere amar la paz y saber hacer la guerra, lo cual supone la capacidad para saber aconsejar al gobernante en tiempo de paz (Maquiavelo, 2001: 28).

En la concepción de la estrategia que desarrolla Maquiavelo está presente la delimitación de las capacidades humanas, cuando advierte que no se puede crear un ejército con la esperanza de que sea imbatible, sino que se debe de buscar un aprendizaje tanto de las victorias como de las derrotas, haciendo énfasis en que éstas últimas se deben sobre todo a la imperfección organizativa (Op.Cit.: 35). Hay tres aspectos clave en una conducción adecuada (estratégica) del ejército: el reclutamiento, el armamento y la instrucción. En esta última es donde recae el adecuado éxito de las dos primeras. La instrucción efectiva incluye obediencia y disciplina encaminadas a la cohesión de los subordinados, que permite efectividad en la toma de decisiones.

---

<sup>4</sup> Nicolás Maquiavelo utiliza como recurso narrativo su propia remembranza de la conversación entre su amigo Cosimo Rucellai y Fabrizio Colonna, un *Condottiero* o capitán de un tipo ejército, que en el siglo XV se alquilaba por contrato para servir a las ciudades-Estado italianas de esa época.

David Arellano (2004) en un recuento analítico de los principales hitos en la historia del concepto de estrategia, señala una evolución del pensamiento estratégico manifiesta en la interacción con los conceptos de táctica y logística, pero aún dentro de la lógica de un militar al servicio de un Estado. Al respecto, este autor considera que la parte débil del pensamiento estratégico de Napoleón estribaba en que la genialidad logística no puede superar a la genialidad estratégica (p.35). Esta debilidad sería superada por Von Clausewitz al centrarse en la premisa de que la guerra es la continuación de la política por medios armados, y la estrategia es la política de la guerra (p. 37).

Con la emergencia del modo de producción capitalista, la complejización de las relaciones tanto al interior como al exterior de las cada vez más fuertes y poderosas organizaciones relacionadas con el Estado Nación, va sofisticando el diseño de las estrategias, de manera tal que emergen la ciencia política, la sociología y un tanto la economía como vertientes teóricas que en la ciencia social pueden aportar elementos para explicar, bajo el paradigma racionalista y positivista, las posibilidades de concretización y los alcances del diseño estratégico. Las cada vez más complejas organizaciones sociales, generaron las condiciones para una mayor ambigüedad en la definición del concepto de estrategia. Por un lado se siguió definiendo ésta como un conjunto de operaciones ordenadas, aunque susceptibles de ejecutarse con cierta flexibilidad. Por otra parte, se comenzó a hacer énfasis en el estudio del concepto de estrategia como el análisis de diferentes formas de actuar. Los diseños estratégicos resultantes, reflejaron el tránsito de una sociedad teocrática a otra secular. El fin de las monarquías absolutas en Europa y el surgimiento y ascenso de la doctrina liberal generaron un descentramiento en el foco generador de estrategias y diseños estratégicos. Si anteriormente la noción de estrategia se generaba, dinamizaba y proyectaba a partir del Estado, la nueva conceptualización de la libertad introducida por los filósofos de la ilustración, y perfeccionada en los procesos que derivaron en la revolución francesa y la independencia de los Estados Unidos de Norteamérica, dio paso a que las nuevas instituciones (organizaciones) fueran, a poyadas en la ideología liberal, los nuevos centros que generaron, dinamizaron y proyectaron una concepción de estrategia (con una gran cantidad de variantes aparentemente opuestas) apoyada en la doctrina del liberalismo.

El advenimiento de la revolución industrial de las máquinas de combustión interna y la creación de las condiciones para la producción en masa, fueron claves en la redefinición de los recursos implicados en la configuración de la estrategia. En el emergente entorno de la gran empresa industrial se comenzaría a hablar de la dirección como el elemento fuerte para hacer efectiva la toma de decisiones encaminada a conseguir los objetivos de las empresas.

Ya en la mitad del siglo XX, el término “estratégico” ponía cada vez más de relieve la relación entre la firma y su ambiente. Bajo el enfoque de sistemas fue posible reconocer que muchos elementos de la planeación se encuentran fuera del ambiente de la organización, así como que la expansión de las organizaciones, y su división en áreas funcionales o departamentales debía no perder de vista que tales divisiones debían considerarse como subsistemas. ¿Cómo estudiar las interacciones entre subsistemas y a partir de ellas encontrar las posibilidades de la planeación estratégica? El puente que conectó al concepto de estrategia en su sentido militar con un sentido managerial fue proporcionado por Von Neumann y Morgenstern en su teoría de juegos.

Mintzberg (1991) llama la atención sobre la *Era de la Dirección*, en referencia a la asunción de ésta como la parte donde centraron su atención los estudiosos de la naciente disciplina de la administración. El énfasis en la dirección se sustenta en el apoyo a ésta como la fase de la administración crítica para posicionar a las empresas, ya de proporciones gigantescas, inéditas en el siglo XX, en un liderazgo de carácter mundial, que impone procesos, tecnologías, formas de organización, de política, de ideología, entre otros.

## **1.2 Influencia del paso de la planeación estratégica a la administración estratégica en la evolución del concepto de estrategia.**

Es preciso no confundir la estrategia, que es causa y efecto de la toma y ejecución de decisiones, con la planeación estratégica o con la administración estratégica. El pensar y ejecutar, como dimensiones más o menos conectadas en la historia de las organizaciones, serán los elementos que, al aumentar la tensión en sus relaciones, abrieron el paso de la planeación estratégica a la administración estratégica.

Primeramente, la planeación estratégica, entendida muy sencillamente como un proceso encaminado a establecer objetivos de desempeño, tomando en cuenta el ambiente interno y

el ambiente externo de la organización, implicó para los directivos de las organizaciones ajustar sus modelos de pensamiento para “formalizar” los planes, que serían resultado de análisis, de elaboración de procedimientos, y de una adecuada capacitación para conocer el funcionamiento de la empresa y de su entorno. La conducción por parte del dueño de la empresa o del consejo de administración, cedió una parte importante de la responsabilidad de la formulación de la estrategia a planificadores “altamente instruidos, parte de un departamento especializado en planificación estratégica con acceso al directivo principal” (Mintzberg, Alhstrand y Lampel, 2007: 70). La especialización de los planificadores, se traducía según estos autores en el seguimiento de diversas etapas de la planeación estratégica:

- La fijación de objetivos, que de preferencia tenían que ser cuantificados.
- La verificación externa, que buscaba pronosticar escenarios más probables en el movimiento del entorno.
- La evaluación de la estrategia, encaminada a corregir la anterior etapa, y
- La puesta en operación de la estrategia, que incluye un modelaje muy detallado para la implementación.

La planeación estratégica se ha sustentado en la previsión y el control que a su vez son el necesario resultado de una racionalidad instrumental, es decir, de la búsqueda de los mejores medios para alcanzar un objetivo de maximización. Ello, en la medida en que el decisor quiere incidir en su entorno, compuesto por una gran cantidad de informaciones y hechos que serán auscultados, priorizados, seleccionados y finalmente transformados en recursos que orientarán a la organización hacia sus objetivos. Sin embargo, habrá que retomar más adelante esta premisa, ligada al supuesto de orden epistemológico, de que es posible separar el pensamiento de la acción, para indagar si no hay otros tipos de racionalidades implicadas en la construcción de la estrategia.

Desde un enfoque sistémico y también desde la perspectiva del conflicto, Ansoff et. al. (1983), después de dar un viraje en su concepción de la relación de la empresa con el medio ambiente, caracterizan a la organización como “desajustada” con éste, debido al *problema estratégico* (Ansoff et. al., 1983:9). Este desajuste se identificó a principios de la década de los cincuenta del siglo XX, como una desconexión entre el análisis racional dirigido a

identificar las oportunidades que ofrecía el medio ambiente, y la crisis de demanda que tenían las grandes firmas en esa época.

En un artículo posterior, Ansoff (1987) deja clara su postura respecto a cómo analizar el comportamiento estratégico, sintetizando su explicación en función de variables endógenas y exógenas. Pero a tal determinación, aún entendiéndola como comprensiva y explicada de manera compleja recurriendo a la metáfora del elefante, en la cual sólo se puede conocer una parte de un problema tan complejo como el comportamiento organizacional, le falta considerar lo siguiente: ¿hay posibilidad no sólo de influencia, sino de intercambio de posiciones, entre variables endógenas y variables exógenas? La propuesta de Ansoff es que emerja un nuevo paradigma del estudio del comportamiento estratégico, cuya óptica sea:

- Multidisciplinaria, incluyendo cuando menos las interacciones e influencias de las racionalidades políticas, sociológicas, psicológicas y lógico-cognitivas.
- Incluyente, en cuanto a la cuestión del campo organizacional, de la interacción entre el comportamiento estratégico, y la configuración y las dinámicas organizacionales.
- Especificativa de la interacción entre el comportamiento estratégico y el comportamiento operativo.
- Coherente con un tratamiento holístico del proceso de evolución estratégica, combinando percepción, decisión y ejecución, y consciente de que tal evolución debe ser vista como un proceso de retroalimentación paralelo y mutuo (Ansoff, 1987:514).

Pero los autores mencionados ubicaron a la planeación estratégica como una respuesta parcial a la problemática organizacional, en tanto que se centraba en el exterior y desatendía a la parte interior de la organización. En específico, el argumento es que los cambios ocurren tanto adentro como afuera del sistema que es la organización.

Así, estos autores se sumaron a la propuesta del concepto de *Administración Estratégica*, mismo que abarca la importancia emergente de las variables psicológico-sociológico-políticas, transversales al sistema organizativo y a su entorno. Aquí, se adoptan nuevos direccionamientos estratégicos a partir de interacciones directas con el medio, que permiten identificar oportunidades. Estas interacciones son necesarias porque las dinámicas que

generan vuelven *contraintuitivas* las experiencias y las intuiciones que se suponen controladas y útiles en la planeación estratégica (Caldas, M. y Wood Jr., 1999: 246).

Paradójicamente, la centralidad de la empresa que pretende ser desplazada con este enfoque integrador del aspecto social, terminó consolidándose entre otras razones debido a la situación de crisis y reconfiguración del llamado Estado de Bienestar.

Pero tal centralidad podría generar confusión respecto a las relaciones de causalidad entre la estrategia, la planeación estratégica y la administración estratégica. Al respecto, hay que señalar que éstas dos últimas son diferentes de la primera, y son previas a ella. Esto, en el sentido de que la estrategia resulta de un proceso racional estructurado de manera tal que *no* puede ser rígidamente disciplinada y detalladamente controlada. Además, se deduce entonces que el proceso estratégico no puede estar limitado a un grupo de ejecutivos planificadores, sino que involucra a toda la organización, con independencia de que estén perfectamente ubicados y reconocidos los tomadores de decisiones. Conviene aclarar que, de acuerdo con Hall (1996: 168) la toma de decisiones encaminada a la estrategia no es por completo un proceso racional, pero tampoco no es por completo un proceso aleatorio.

La emergencia de ciertos cambios que muchos autores enmarcan en la llamada “sociedad del conocimiento”, se caracteriza fundamentalmente por el paso de la producción de mercancías como eje de la generación de ganancia, a la producción de conocimientos a través de las nuevas tecnologías de la información y las redes informáticas. Esto significa nuevos comportamientos individuales y organizacionales, y por tanto nuevas reglas o condicionantes de la estrategia. La nueva economía en red, traslada el centro generador de valor del producto físico al servicio. De ninguna manera decrece la producción de manufacturas, pero ésta tiene que verse complementada con servicios de “calidad”, en donde el contenido de la calidad está definido por una creciente complejidad que incluye a las cambiantes expectativas de los clientes o receptores del servicio.

Como puede notarse, el concepto de estrategia tiene una continuidad en cuanto a su ubicación en la organización, pero también registra un salto histórico que pasa de ubicarlo primordialmente en la organización militar y en el Estado, a centrar su punto dinámico en la organización privada. Conviene ser más explícitos y dejar claro que de ninguna manera la

estrategia es menos importante en una organización pública que en una privada, pero en ésta última, de acuerdo con el recorrido histórico hecho anteriormente, parecieran estar los elementos que le han dado mayor dinamismo en las organizaciones privadas, ya que ha guiado a la evolución del concepto de estrategia en la época moderna y contemporánea.

No obstante, Autores como Hafsi y Thomas (2005), reconocen la existencia de un campo de estudio de la estrategia, subdesarrollado aún, y “desviado” hacia los enfoques tradicionales de las ciencias sociales debido a la complejidad de los temas que aborda. En su opinión, esta “desviación” ha incrementado la confusión entre los académicos y los profesionales de la administración. Sin embargo, proponen el uso de guías o “bastones” para que los estrategas de la organización conecten teoría y práctica.

Hay una gran diversidad de investigación en el campo de la estrategia, pero se carece de un marco convincente para clarificar sobre qué trata su estudio. Inclusive, se carece de un acuerdo sobre la definición del término “estrategia”. Además, hay una multiplicidad de estrategias: corporativas, de negocios, funcionales. Subyacen deficiencias metodológicas debidas en primer lugar a que no existe una comprensión común del conjunto de proposiciones teóricas en el campo. Hafsi y Thomas acusan en el trabajo citado anteriormente, que en el campo de estudio de la estrategia, los autores tienden a construir sus propias definiciones. Para este propósito, citan un índice de más de mil tópicos sobre estrategia, escritos por un poco menos de mil autores, en el *Strategic Management Journal*, en la década de los noventa.

Hafsi y Thomas hacen una discusión histórica del desarrollo del conocimiento en el campo de la estrategia, describiendo los enfoques que han dominado la investigación, la enseñanza y la práctica. Su propuesta es que el reto real es inventar un nuevo enfoque de construcción teórica que haga al campo de la estrategia más cercano a la realidad. Los principales asuntos que han dominado los debates entre los académicos sobre la estrategia han girado en torno a la integración, como necesidad de coordinación entre las diferentes actividades de la organización. Para Thompson (1967) la integración no debe ser sólo de personas en coaliciones, sino de la acción institucionalizada, entendida como la tecnología y el ambiente de tareas en un dominio viable, y de diseño organizacional y de estructura apropiada a él.

La conceptualización de la estrategia ha tomado dos amplias rutas. La primera puede ser llamada el enfoque holístico. El énfasis está dado en las teorías generales para entender mejor: i) los retos de administrar la organización como un todo y ii) la naturaleza de los roles y comportamientos de la alta administración. La hipótesis básica del enfoque holístico es que la acción colectiva no puede entenderse si es descompuesta en partes que se estudian por separado. Ello significa no solo estudiar todas las partes, sino sus interrelaciones, incluso si el resultado es una comprensión imperfecta e incompleta.

La segunda ruta, más contemporánea, puede ser llamada el enfoque analítico. Ha seguido los métodos científicos tradicionales y los enfoques caracterizados por la deconstrucción de los problemas estratégicos y un enfoque hacia la identificación de relaciones específicas que son parte de un fenómeno estratégico más amplio. Con una buena comprensión de los componentes analíticos de la estrategia, se afirma entonces que se puede predecir el comportamiento estratégico. Sin embargo, esta afirmación no ha sido corroborada. Este enfoque emergió con el trabajo de J.D. Thompson *Organizations in Action*, de 1967, y sus posteriores esfuerzos desde la *Administrative Science Quarterly* por desarrollar una ciencia administrativa.

Dada la enorme complejidad del caso de estudio, tanto por sus dimensiones como por las características de la dinámica de las interacciones organizacionales que lo constituyen, hay una carencia de claridad en las estrategias formuladas e implementadas, que en un primer intento ha sido aprehendida a través de la búsqueda de marcos conceptuales que Mintzberg, Alhstrand y Lampel (2007:15) han llamado “escuelas de pensamiento” de la estrategia. Sin embargo, las posibilidades de análisis que brindaría cada una de estas corrientes, a la luz de su objeto de estudio y de la problemática que ha sido detectada, se enriquecen a la luz de la inclusión de los aspectos relacionados con la toma de decisiones y los arreglos organizacionales en los cuales se dan éstas.

Los autores citados utilizan la metáfora de una bestia enorme para caracterizar la estrategia. Ellos recurren a un cuento de Godfrey Saxe en el cual un elefante es descrito de tantas maneras como posibilidades existen de describirlo cuando se carece de algún elemento clave, como la vista, el oído o el tacto, para hacerlo adecuadamente. Para tener una visión de conjunto de esta “bestia” que es la estrategia (*Op cit.*: 15), los autores proponen

abordarla a partir de diez escuelas de pensamiento, advirtiendo que cada escuela permite comprender sólo una parte de la complejidad de la estrategia, toda vez que su enfoque está limitado solo a alguna parte de la misma. Pero la limitación en cuanto a la carencia de un sentido de percepción de la realidad agudiza los otros, y bajo este argumento Mintzberg, Alhstrand y Lampel se centran en la parte que enfatiza cada enfoque.

Al respecto, en las escuelas de la planificación, del diseño y del posicionamiento, la naturaleza de la estrategia es prescriptiva, esto es, se centra en el modo en que debiera formularse la estrategia. En cambio, las escuelas empresarial y cognoscitiva, que enfatizan respectivamente la visión y el proceso mental de construcción de la estrategia, tienen una naturaleza más descriptiva, pues están centradas en el modo en que se aplica la estrategia. Por su parte, las escuelas del aprendizaje, del poder, cultural y ambiental, poseen una naturaleza interactiva, centrada en la conformación de la estrategia que toma como referencia a grupos en interacción.

Como puede notarse, los implicados en la elaboración de la estrategia tienen que enfrentarse a todos los problemas que analíticamente están separando los autores citados, lo cual no excluye que se haga énfasis en alguno de los aspectos referidos. Por ejemplo, a los tomadores de decisiones podría parecerles más conveniente generar una posición claramente distinguible y legitimadora de la organización, y para mantenerse en tal posición estos decisores podrían juzgar conveniente emprender un conjunto de actividades que incluyan la elaboración de un plan, el seguimiento de un patrón coherente de conducta en el tiempo, apoyado en una visión, así como un conjunto de acciones para alinear la estrategia a las interacciones, que generan circunstancias no previstas o que tienen que modificarse en la coyuntura. En todo caso la incorporación de los elementos anteriormente citados tendría que ser abordada como el resultado de la comprensión de la organización como objeto social, es decir, un constructo que resulta de las interacciones humanas y que “aparece al mismo tiempo que la teoría del actor estrategia que ejerce múltiples coacciones en los contextos de interdependencia propios de las organizaciones” (Eraly, 2010: 19).

Estas consideraciones permiten dar pertinencia y relevancia al objetivo general de inferir de qué naturaleza y hacia qué objetivos organizacionales se enfocan las estrategias construidas por las organizaciones, en variadas interacciones, esto en la medida en que “la estrategia

suministra significado, junto con una manera conveniente de entender lo que hace la organización” (Mintzberg, Alhstrand y Lampel, 2007:32). Sin embargo, se reconoce que este recorte que intenta aprehender la realidad a través de la estrategia está limitado en tanto que ésta es una simplificación que necesariamente distorsiona la realidad (Op. Cit.:33). Aún suponiendo que se lograra el objetivo de la escuela del posicionamiento, expresado como “lograr una posición única y valiosa que comprende un conjunto distinto de actividades” (Porter, 1996:68). Esto es todavía más evidente en una organización como el Metrobús, en la cual la posición estratégica se muestra sumamente cambiante en el tiempo.

Más allá de la naturaleza prescriptiva y descriptiva del énfasis que hacen las primeras escuelas del pensamiento estratégico enumeradas por Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, resulta útil para tratar el problema de investigación retomar a las escuelas del aprendizaje, del poder, de la cultura y del ambiente, que respectivamente se centran en el proceso emergente, el proceso de negociación el proceso colectivo y el proceso reactivo, todos los cuales tienen una naturaleza *interactiva*, centrada en la conformación estratégica en referencia a grupos. Tal referencia contribuye a operacionalizar a las relaciones interorganizacionales y a la estrategia como ejes de análisis.

La estrategia, en tanto forma de pensamiento, en tanto visión de la realidad que se desea construir, entiende que las expectativas de los actores se expresan en proyectos de inserción en las estructuras de poder (Arellano, 1997: 12). Existe entonces una direccionalidad y también una intencionalidad en el complejo proceso de construcción de la realidad social. La estrategia, al adquirir materialidad como decisión, se transforma en un potenciador efectivo de la dirección objetivamente posible.

El comportamiento real de las organizaciones es específico en cada caso, es decir en cada organización, y por lo tanto el resultado de combinaciones de circunstancias que no pueden ser comprendidas ni predichas por ninguna ciencia existente. La paradoja es que necesitamos aceptar la lógica diferenciadora de circunstancias únicas sin perder la vista del todo. Esto es un viejo problema para el cual el viejo concepto de estrategia ha funcionado mejor que los actuales métodos de investigación técnicamente sofisticados.

El contexto que genera la necesidad de un concepto como el de la estrategia, es el de empresas obligadas a establecer un foco, un camino a seguir, un alcance, en la búsqueda y en la creación de nuevas oportunidades. Pero esto no quiere decir que se pueda intercambiar el término “estrategia” con el término “política”. Este último tiene que ver más con las interacciones, con el ambiente y con los valores, lo cual no niega una imbricación con la estrategia. Por otro lado, estrategia y decisión estratégica no son lo mismo. La primera significa reglas para decidir cuándo se ignora parcialmente un problema. La segunda tiene que ver con la forma en que una organización se relaciona con el ambiente. (Ansoff, 1965: 120).

Por esta razón, en los objetivos particulares de esta investigación se reconoce que hay procesos de elección encaminados a acciones complejas, colectivas, que se pretende aprehender a partir de sus modificaciones referidas a las expectativas de los actores implicados en la formulación de las estrategias. Más que hablar de representar la realidad se pretende dar una explicación de una parte de ella, para lo cual la noción de estrategia intenta enmarcarse en las propuestas teóricas que hagan pertinente la explicación de las interacciones basadas en expectativas, de la organización o la red de organizaciones que interactúan con la organización híbrida, cuya primera conceptualización se hará al final de del siguiente capítulo.

A manera de síntesis analítica de las consideraciones hechas en este apartado, el siguiente cuadro muestra las conexiones temporales y analíticas entre la evolución histórica y conceptual del concepto de estrategia.

**Cuadro No. 1**

**Relaciones entre la evolución histórica y conceptual del concepto de Estrategia.**

<i>Hito en la historia mundial</i>		<i>Hito en el concepto de estrategia</i>		<i>Megatendencia / Crítica</i>	
	China (500 a.C.)	Sun-Tzu: Fundamentos para “el buen arte de la guerra”, concibiendo a la estrategia respecto al ambiente organizacional interno y externo.		El Estado como génesis y centro dinámico del desarrollo del concepto de estrategia.	
	Grecia	Alejandro el Grande. El arte de guiar a los ejércitos.			
	Roma	Tito Livio y la República Romana. Julio César. Estrategia dentro de una filosofía de la historia que enaltece la piedad y la virtud como base para el éxito de una nación.			
	Bizancio	Los <i>estrategos</i> . El arte militar y la política exterior en las formaciones sociales de la antigüedad posterior a la caída del Imperio Romano.			
	Renacimiento	Maquiavelo y el Estado moderno, primeras potencias coloniales.			
	Edad Moderna	Napoleón Bonaparte. Concepción pragmática de la estrategia, centrada en la capacidad del estratega.		Emergencia de la “razón moderna”.	
		Carl Von Clausewitz. Estrategia subordinada a la política, siendo la guerra su principal instrumento.			
	Revolución Industrial	Rupturas en la División del Trabajo, formas de organización, nuevos arreglos institucionales.	<i>Crítica desde la perspectiva marxista (Lenin, Trotsky, Mao ): factibilidad de la organización estratégica de las clases dominadas en una coyuntura de crisis del modo de producción.</i>	Emergencia de la empresa privada como génesis y centro dinámico del desarrollo del concepto de estrategia.	
	Administración Científica	Frederick Taylor. Tiempos y movimientos, control del proceso de trabajo.			
	Planeación Estratégica	Henry Fayol. Previsión y control a través de la división funcional de la organización.		Racionalidad Instrumental	Posibilidad de formas de organización política alternativas en el planteamiento de la naturaleza, medios y fines de la estrategia.
	Administración Estratégica	Michael Porter. Influencia del ambiente.			

Fuente: Elaboración propia. Fotografías de acceso público en Internet.

### **1.3 La toma de decisiones y la configuración de la estrategia.**

¿Cuáles son las causas, por un lado, y cuáles son las consecuencias del hecho humano de enfrentarse a *tomar una decisión*? ¿Qué sucede cuando se aborda este problema en el contexto de la organización? La preocupación del hombre por la comprensión del acto decisorio está conectada con la configuración de la estrategia.

La toma de decisiones asociada a la estrategia se da en condiciones altamente restrictivas en cuanto a los recursos disponibles, y con una complejidad asociada a la red de organizaciones y las interacciones necesarias para que la decisión se transmita adecuadamente en cada uno de los niveles. Aquí habría que incluir el aspecto tanto de los intereses en oposición, y del dinamismo de los actores asociados que intentan compatibilizar intereses que en determinado momento pueden contradecirse bajo la presión de competir por recursos limitados.

Si bien la dirección de una organización tiene que ver con la toma de decisiones, el proceso decisorio no es necesariamente unidireccional. La organización no es solamente un sitio donde alguien decide y alguien obedece, sino donde se dan procesos encaminados a tomar decisiones que pueden ser ejecutadas de varias maneras, debido a la complejidad de las interacciones. En la complejidad se exhiben varias situaciones para jerarquizar en cuanto a su importancia, en una gama que entre lo posible y lo deseable, fluctúa entre lo atípico, lo paradójico y lo ambiguo.

Desde una perspectiva más enfocada al management, pues se considera éste como un proceso activo para determinar el curso de una organización hacia sus objetivos, Igor Ansoff, en su libro *Corporate Strategy*, busca brindar una comprensión de las decisiones explorando la naturaleza de la firma, como lo haría un enfoque microeconómico. Desde el punto de vista de la decisión, el problema principal de la organización es configurar y darle dirección al proceso de conversión de recursos de manera tal que optimice el logro de los objetivos. Para facilitar la comprensión de la variedad de tipos de decisiones que pueden darse, Ansoff habla de tres tipos de decisiones: las operativas, las administrativas y las *estratégicas*. Este autor define a las decisiones estratégicas como aquellas en que la

organización decide en qué tipo de negocio estar. Sin embargo, reconoce que no hay una teoría adecuada del proceso de decisión estratégica (Ansoff, 1965: 3).

La estructura de las decisiones es multifacética y continuamente variable. ¿Cómo la gente toma decisiones en lo individual o en grupo? En un primer enfoque se tendrían que contemplar las siguientes variables: ¿En qué tipo de interacciones de grupo se desenvuelven los individuos que toman decisiones? ¿Qué procesos mentales y qué normas se siguen para decidir? En un segundo enfoque, renunciando a entrar a la mente del decisor, se estudiarían las alternativas de decisión y sus consecuencias para buscar un entendimiento de la naturaleza y la estructura de las decisiones.

De acuerdo con Ansoff, las decisiones estratégicas están interesadas principalmente por los problemas externos de la organización, específicamente con la selección de la mezcla de productos que la firma producirá y los mercados en los cuales serán vendidos. (Op. Cit: 5) Esto implica el problema de decidir a qué actividad se dedicará la organización y consecuentemente con ello, a qué tipo de negocios entrará. ¿Cuáles son los objetivos y metas de la organización? ¿Hay que diversificarse? ¿En qué áreas? ¿con qué vigor? Y además ¿Cómo aprovechar la posición adquirida frente al usuario o cliente? Aquí está implicado el problema de la escasez o de los recursos limitados que obligan a la selección entre alternativas.

Las decisiones estratégicas, en contraste con las administrativas, no son Auto-regenerativas, pues no llaman automáticamente la atención del gerente de alto nivel. Por esto, los problemas estratégicos son más difíciles de ubicar con exactitud, por lo cual requieren una atención especial.

Racionalidad limitada, identidad, oportunidad, historia, grupos, preferencias e identidades inconsistentes, ambigüedad en las preferencias, son tópicos sobre los que March (1994) llama la atención respecto al proceso y alcance de la toma de decisiones. Para entender cualquier acción específica en una situación específica es menester disponer del conocimiento del contexto en que se toma una decisión: el histórico, el social, el político y el económico. Sin embargo, March se enfoca a mostrar las ideas que pueden ser usadas

para entender las decisiones de manera general, y no en sus detalles particulares. Al respecto, conviene formular algunas preguntas sobre la toma de decisiones **estratégicas**:

- ¿Están basadas en su carácter alternativo o en las reglas? Es decir, si siguen una lógica de la consecuencia o bien de ser oportunas, y por tanto si se centran en una mayor formalización o en la actuación contingente.
- ¿Se mueven en la claridad y la consistencia o en la ambigüedad y la inconsistencia?
- ¿Forman parte de una actividad instrumental o interpretativa? Esto es si resuelven problemas o si dan un significado tanto a nivel individual como social.
- ¿Expresan las intenciones, intereses e identidades de actores independientes o expresan las propiedades sistémicas de una ecología de la interacción?

En el desarrollo de esta Tesis será posible ver cómo las decisiones estratégicas en la organización que se tomó como caso de estudio, han fluctuado entre las posiciones extremas de las categorías analíticas citadas en estas preguntas, mismas que sirven como referentes analíticos para proponer criterios de delimitación del proceso de construcción de estrategias en el caso de estudio, en el capítulo V.

La idea de la acción como resultado de la elección racional es de larga data en la historia del pensamiento humano, y está implícita en las decisiones que se toman a menudo. Racional suele ser sinónimo de “inteligente” o “exitoso”. Así se describen acciones que tienen resultados deseables. March distingue entre la racionalidad procesal y la racionalidad sustantiva. La primera, se visualiza como un proceso social que precisa dar cuenta de una gran amplitud de estructuras sociales en interacción, tomando en cuenta que el tomador de decisiones se define y se constituye relacionamente y no endógenamente. En cuanto a la racionalidad sustantiva, ésta es una interpretación *a posteriori* que se hace del acto decisorio, y las implicaciones contextuales que orientan a la decisión.

En los procesos racionales, la elección depende de qué alternativas son consideradas y en dos supuestos sobre el futuro: el estado futuro del mundo y los efectos de la decisión en tal estado. Los tomadores de decisiones tienen un conjunto básico de preferencias, según el enfoque de la elección racional, el cual es difícil de sostener en un entorno organizacional.

Hay que reconocer la incertidumbre de las consecuencias en el futuro de la acción presente. Esto quiere decir que no se tiene certeza de las consecuencias esperadas de la acción. Por ejemplo, los tomadores de decisiones ignoran los mecanismos que sigue el proceso posterior a la toma de decisión. Ello sin menoscabo de que la racionalidad instrumental puede ser útil para pronosticar con altos niveles de probabilidad determinados cursos de acción en contextos estables, sin negar la incertidumbre y el riesgo. La introducción de la variable “riesgo” y las formas de asumirlo fueron las principales contribuciones para entender y mejorar la toma de decisiones dentro de un marco de racionalidad, pero hay más modificaciones a los supuestos del modelo clásico de elección racional, que consideran los siguientes factores:

- El conocimiento: ¿cuál es la información que se tiene sobre la visión del mundo del tomador de decisiones, y de la información que éste tiene sobre otros actores?
- Los actores: Qué supuesto se tiene sobre la cantidad de tomadores de decisiones.
- Las preferencias: ¿Qué supuesto se tiene sobre las preferencias sobre las cuales se evalúan las consecuencias?
- Las reglas de decisión: ¿Cuáles serán las asunciones sobre las reglas que tomarán en cuenta los actores para decidir?

Ni se conocen todas las alternativas, ni todas las consecuencias, ni todas las preferencias pueden ser evocadas al mismo tiempo. Las alternativas se ven secuencialmente, en vez de verse simultáneamente. Existen también restricciones de información, derivadas de las limitaciones de las capacidades humanas: memoria, atención, comprensión y comunicación.

¿Qué estrategias emplean los tomadores de decisiones para enfrentarse a las limitaciones de la información y de las capacidades para manejar tal información? Es pertinente en este contexto el señalamiento que hace Cabrero (1999:11), en el sentido de que, independientemente de la complejidad de las interacciones, lo cual incluye el carácter más o menos democrático que puede revestir el proceso de la toma de decisiones, está el criterio del decisor que va a definir, en última instancia, quien va a orientar la acción y la política pública. Este decisor son las instancias de gobierno (de la organización) en sus distintos niveles.

En cuanto a la participación del o de los tomadores de decisiones en la configuración de la estrategia, tenemos dos extremos de un continuo de posibles combinaciones. De un lado, la estrategia autocrática, en la que interviene un solo decisor; y en el otro extremo la estrategia democrática o *laissez-faire*. Dependiendo de la naturaleza de la estrategia, ya sea que esté enfocada a un cambio radical o a un cambio incremental, la toma de decisiones será en consecuencia más o menos democrática.

La toma de decisiones es causa y es consecuencia de la estrategia. La decisión a su vez se toma frente al atractivo y el costo de las alternativas posibles. Esto, supone el problema de priorizar entre alternativas (Rodríguez, 1996: 79). La racionalidad asociada al acto de decidir, tiene que ver con el observar congruencia entre la consecución de los objetivos, y la *mejor* forma de alcanzar tal consecución. En los aspectos éticos sobre qué es lo deseable ya se tienen ciertas convenciones que subyacen al criterio de racionalidad que será aplicado para alcanzar los objetivos. De tal manera, gracias a la racionalidad las alternativas al tomar una decisión se vuelven *excluyentes*, siendo posible proceder a la jerarquización y, por tanto, a la configuración de la estrategia.

Esta racionalidad entraña también un aspecto normativo. Al respecto Tabatoni y Jarniou (en Ansoff et. al., 1983:13) desarrollan la idea de que “cualquier estrategia depende de un sistema de normas que sean sentidas por la gente dentro de la organización... (y que)... por otro lado, la implementación estratégica (la efectividad de las decisiones tomadas respecto a la estrategia) revela la salud de las normas”.

Pero no solamente entra en juego la razón, sino también la intuición y la emoción definen el entorno en el cual puede generarse una estrategia. Conocida para los estudiosos del nuevo institucionalismo, la administración y las organizaciones, la afirmación de Simon referente a una incapacidad inherente a los actores individuales o colectivos de aprehender el conocimiento en su totalidad, ante la falta de información o de la capacidad de procesamiento de dicha información, los lleva a buscar soluciones *satisfactorias* y no óptimas. March, a su vez, llama la atención en este sentido a la manera como se observa el entorno, y cómo se participa en la toma de decisiones.

Estos autores y otros realizaron análisis que comprendían a la creación de la estrategia como un proceso mental. Este proceso debe ser entendido en el ámbito del conocimiento humano, recurriendo a la psicología (Mintzberg, Alhstrand y Lampel, 2007: 193). Subyace una concepción voluntarista de la acción, pero limitada por la capacidad del estratega de desarrollar estructuras mentales de conocimiento, percepción, interpretación y diseño de la acción. En *El comportamiento administrativo*, Simon acotó este voluntarismo al introducir la noción de una complejidad del entorno inaprehensible por el ser humano, pues la capacidad de su cerebro para procesar información es notablemente limitada. Sus trabajos posteriores sobre las decisiones administrativas siguen reconociendo las limitaciones de la racionalidad implícita en el proceso de toma de decisiones, pero exploran su potencial o *margen de maniobra* a través de nociones como el criterio, la intuición, la creatividad y la inspiración entendidas como habilidades desarrolladas en la interacción entre los directivos y sus respectivas organizaciones (Mintzberg, Alhstrand y Lampel, 2007).

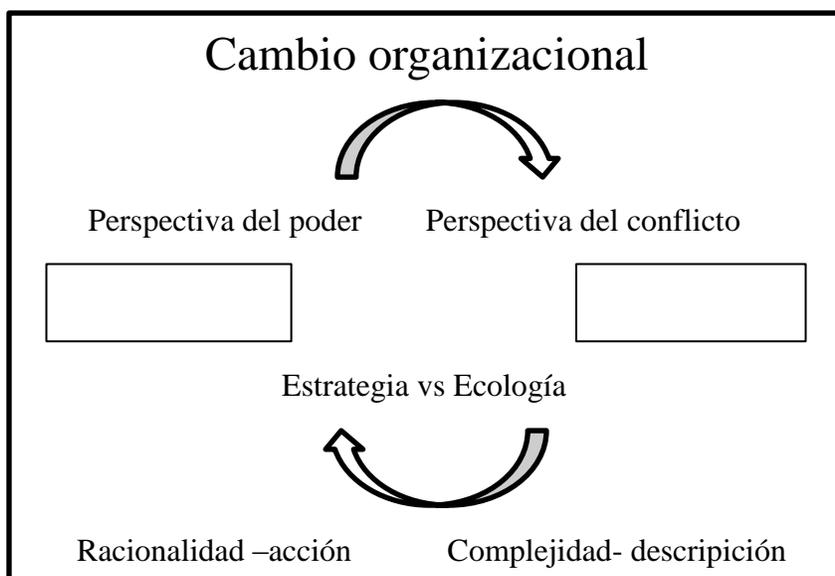
El énfasis que hace Simon sobre las posibilidades individuales en el proceso decisorio requiere ser complementado con el papel de la estructura organizacional en la toma de decisiones. Al respecto, Etzioni (1986) ubica a las organizaciones modernas como el resultado de una evolución social encaminada a darle cada vez mayor peso a los valores de la racionalidad, la efectividad (eficacia) y la eficiencia. En torno a tales valores, siguiendo el pensamiento de Max Weber, las estructuras tendrían que ser cada vez más complejas para garantizar una adecuada toma de decisiones. Ello porque el problema de las organizaciones modernas es, para Etzioni, sobre cómo construir agrupaciones humanas tan racionales como sea posible, y al mismo tiempo producir un mínimo de efectos indeseables junto a un máximo de satisfacción de los objetivos planteados (Etzioni, 1986: 4).

Hall, en la trayectoria que sigue la toma de decisiones, caracteriza tres dimensiones clave que son la extensión y la intensidad con la que se generan los conflictos que motivan la toma de decisiones, así como las coaliciones que definen el rumbo que sigue el curso de acción de la decisión tomada (1996: 170). Se puede apreciar que el ejercicio del poder efectivo, materializado en las coaliciones que sostienen una decisión, está detrás de la forma concreta que toman las interacciones encaminadas a materializar el proceso decisorio. En este sentido, los procesos que producen la transformación de la información

en datos estructurados (reglas de inferencia) son introducidos por mandato y no son productos de la razón (Simon, 1983:14). Asimismo, atendiendo a lo referido páginas atrás respecto a que la estrategia suministra *significado*, junto a una forma *conveniente* de entender lo que hace la organización (Mintzberg, Alhstrand y Lampel 2007:32); estas dos afirmaciones permiten suponer que existen varias racionalidades en juego a la hora de tomar una decisión.

Teniendo esto en cuenta, se acude a un recurso metodológico pertinente para ubicar a los distintos enfoques o escuelas teóricas que abordan el proceso decisorio, tal como se aborda en el Diagrama No. 2. Al respecto, la perspectiva del poder da capacidades a la formulación estratégica partiendo de cierto voluntarismo e individualismo, mientras que la perspectiva del conflicto estaría más cercana a la ecología de las poblaciones en el sentido de que ésta última observa un carácter sistémico, donde el ambiente ubica las posibilidades estratégicas de manera mucho más restringida que en el caso de la perspectiva del poder.

**Diagrama No. 2. Relaciones entre decisión y estrategia, desde dos enfoques teóricos para explicar la racionalidad organizacional.**



Fuente: Elaboración propia con base en el documento de Arellano Gault, David, (1997) *Análisis organizacional: una perspectiva desde la estrategia*, Documento de trabajo del CIDE, No. 26.

David Arellano (1997) ubica las posibilidades de formulación de la estrategia entre los dos extremos de un continuo conceptual que va desde el énfasis en la racionalidad y la acción hasta el énfasis en la complejidad y la descripción de los actores involucrados en la puesta en marcha de la estrategia. Estas dos perspectivas ubicadas en los extremos del análisis estratégico serían la del conflicto y la del poder. La primera tiene como horizonte la evasión y anulación de todo conflicto que impida la marcha “natural” del sistema organizacional. De tal suerte, las respuestas que crea abarcan desde los procesos de racionalidad limitada, la creación de “ambientes psicológicos” adecuados, la construcción de mecanismos de decisión participativos y controlados, así como la inclusión de las especificaciones culturales de la construcción social de las organizaciones. Por su parte, la perspectiva del poder entiende a las organizaciones como relaciones de dominio que generan tanto fuerzas convergentes como antagónicas al orden. En esta posición, se asume el conflicto como permanente ante la imposibilidad de librar el paso del deseo individual al deseo colectivo, tanto en las organizaciones a un nivel micro, como en la sociedad en general.

Estas perspectivas teóricas de abordaje de la estrategia permiten observar a las organizaciones desde una lógica donde el conflicto y el poder son su principal fuente de entendimiento, respecto a las *posibilidades de acción* que generan, y la posterior configuración de la estrategia. En esta lógica está presente una tensión dialéctica entre el conflicto y el control, a partir de la cual se hace aprehensible la complejidad que sirve de referente para la elaboración y el seguimiento de la estrategia. Observado desde la gestión, este proceso comenzaría con la toma de decisiones, que se apoya en o provoca un cambio organizacional a través de una estrategia o un conjunto de estrategias.

La toma de decisiones en relación con la estrategia genera un determinado arreglo de relaciones de poder, en las que no siempre está manifiesto el conflicto, pues la estrategia puede estar ocultándolo eficazmente, o bien estar enfocada a gestionarlo a tal punto que lo deje sencillamente en estado de latencia.

Dentro de la perspectiva del conflicto, la teoría cognitiva (Scott, 2008) aborda el problema de los aspectos relacionados a la toma de decisiones, haciendo énfasis en las deficiencias de que adolece el decisor. Esta deficiencia, convergiendo con Simon, está ubicada en la incapacidad de procesar toda la información para evaluar alternativas, y sucede

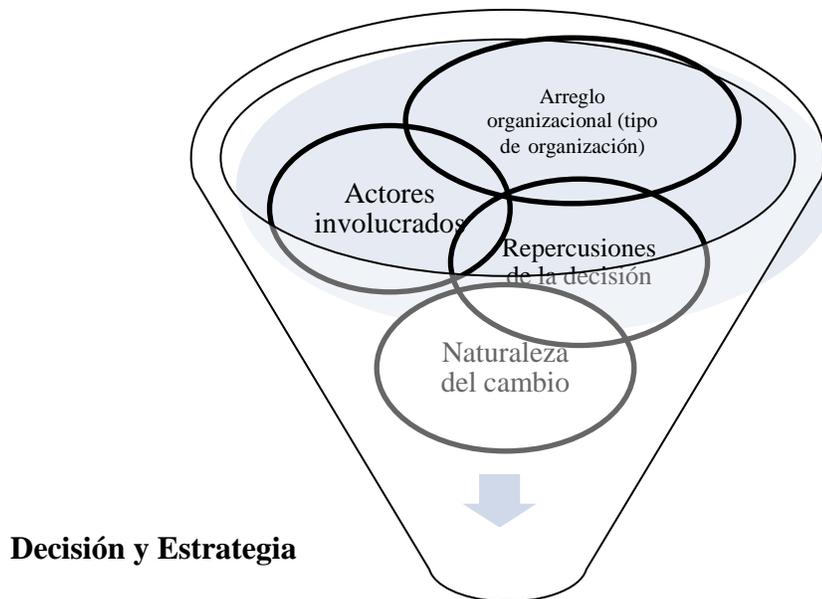
principalmente por errores en la asimilación de las informaciones, y consecuentes engaños en las conclusiones. Así, las consecuencias de tales errores se materializarían en la tendencia a usar estrategias simplistas y la falla en la aplicación de métodos lógicos y estadísticos que guían el análisis científico. En síntesis, la ciega creencia en la racionalidad económica también genera la tendencia a atribuir el comportamiento exclusivamente a la disposición del actor y a ignorar las poderosas situaciones determinantes del comportamiento.

Complementaria a este análisis está la propuesta de que la toma de decisiones asociada a la estrategia puede ser explicada a partir de un movimiento alternado, “introvertido” y “extravertido” que va del ambiente interno al ambiente externo (Savall: 2009). El decisor sitúa alternativamente sus reflexiones estratégicas entre éstos dos ambientes, so pena de perderse, si se sitúa más en el nivel externo, en las “volatilidades” de la globalización, sin lograr conectar adecuadamente al ambiente externo con la realidad interna de la organización. En contrapartida, si el tomador de decisiones se sitúa más en el nivel interno, corre el riesgo de generar lo que los autores citados llaman un efecto bumerang de costos exteriorizados, que en términos esquemáticos indica el hecho de que si la organización ignora las presiones del ambiente externo, cualquier costo interno que quiera trasladarle terminará en el largo plazo siendo revertido a ésta por la respuesta social.

Entre la perspectiva del conflicto y la perspectiva del poder se ubican modelos que explican la toma de decisiones como un proceso marcado por las ambigüedades. Al respecto, Cohen et. al. (1972) hicieron un análisis de la estrategia asociada al liderazgo en cierto tipo de organizaciones que ellos denominaron *anarquías organizadas*. En ellas, las ambigüedades referentes a 1) la justificación de las acciones, 2) la identificación del poder relativo de los agentes, 3) la relativa implantación de aprendizajes y la adaptación, y 4) la efectiva relación entre motivación e incentivos personales, son los principales aspectos que vuelven problemática a la estrategia y a la toma de decisiones. Además, conviene averiguar sobre la claridad de las metas. ¿Se puede medir el grado específico de alcance de las metas? ¿Hasta qué punto se puede *aceptar* el grado en que una organización alcance sus metas? El nivel de especificidad que permite la medición, por otra parte destruye la aceptación. Todos estos

aspectos se pueden esquematizar en el siguiente diagrama, el cual intenta dar una ruta crítica del contexto que asocia a la toma de decisiones y a la estrategia:

**Diagrama No. 3. Contexto de las relaciones entre decisiones y el tipo de estrategia.**



Fuente: Elaboración propia.

Las organizaciones pueden entenderse como situaciones de decisión en las cuales existen actores o agentes de un cambio variable en alcance, determinado entre otros factores por el tipo de organización u organizaciones en interacción y el análisis de las repercusiones de la decisión que, en conjunto, configurarán la estrategia a seguir. En el continuo de tipos posibles de organización, el referente a las anarquías organizadas (March, Cohen y Olsen, 1972), contrapuesto tanto a otras estructuras más cohesionadas como a otras menos acopladas, permite tener un mejor primer acercamiento con la organización que será caso de estudio en esta investigación, y con los contextos posibles tanto de toma de decisiones como de configuración estratégica. Las anarquías organizadas muestran características distinguibles en la forma peculiar en que se manifiestan las preferencias, la tecnología y la participación. Así, las preferencias se caracterizan por ser problemáticas, inconsistentes; una colección dispersa de ideas en vez de una estructura coherente. En cuanto a las tecnologías utilizadas, estas no son claras en tanto que los procesos no están claramente entendidos por los miembros, operando sobre la base del procedimiento de ensayo y error.

La participación es fluida en tanto que las fronteras de la organización son inciertas y cambiantes, de manera tal que también varían los tomadores de decisiones.

Una vez caracterizado este contexto “extremo” de decisión, es preciso preguntarse de qué manera las organizaciones, independientemente de si son anarquías organizadas o responden a otro arreglo, seleccionan alternativas de acuerdo a sus metas (compartidas o no por todos sus miembros, y consistentes). Los problemas pueden resolverse recurriendo o no a una negociación explícita o a un mercado con un sistema de precios, dependiendo de que la toma de decisiones se dé en presencia o ausencia de un consenso. Otra cuestión derivada, tiene que ver con la presencia o no en este tipo de organización de miembros ocasionales emergentes, susceptibles de ser tomadores de decisiones.

Encaminados a escoger teorías normativas sobre la decisión, ¿puede hablarse de una toma de decisión inteligente en situaciones en las que las metas no son claras o son desconocidas? Incluso falta definir normativamente *quién* atiende *qué*. March, Cohen y Olsen resaltan el hecho de que donde las metas y la tecnología son vagas y la participación es fluida, muchos de los axiomas y procedimientos aceptados de la teoría de la administración colapsan. Por esta razón las oportunidades de decisión son fundamentalmente estímulos ambiguos.

Aunque las organizaciones suelen verse como vehículos para resolver problemas, o bien como estructuras en las cuales los conflictos se resuelven a través de la negociación, también dotan de un conjunto de procedimientos a través de los cuales los participantes consiguen una interpretación de lo que están haciendo y de lo que han hecho mientras están en proceso de hacerlo. Desde este punto de vista, una organización es un conjunto de alternativas buscando problemas (y no al revés); asuntos y sentimientos buscando situaciones de decisión en las cuales podrían realizarse, soluciones buscando temas en los cuáles ellas podrían ser la respuesta, así como tomadores de decisiones que están buscando una justificación a su misión de tomadores de decisiones, es decir, trabajo.

Esta visión de la elección organizacional enfoca su atención a la manera en que el significado de una alternativa cambia en el tiempo. Llama la atención en los efectos estratégicos del transcurso del tiempo, a través de la introducción de alternativas y

problemas, la característica del tiempo de tecnología disponible, y el impacto de la estructura organizacional. La oportunidad de elección puede verse como una lata de basura en la cual varios tipos de problemas y soluciones se botan por los participantes en la medida en que son generadas. En el modelo de lata de basura, una decisión es el resultado o interpretación de varias corrientes relativamente independientes dentro de la organización. ¿Cuáles son las interrelaciones entre dichas corrientes? Se pueden abordar a través de los problemas y las soluciones. ¿Qué soluciones existen? Una solución es una respuesta buscando activamente una pregunta. ¿Qué tanto puede fluctuar el número de participantes y sus participaciones en la organización?

No hay señales contundentes de que las anarquías organizadas<sup>5</sup> respondan a la ambigüedad de propósito reduciéndola. Ello es más manifiesto cuando aumenta la fluidez en la participación de los decisores. Hay una tensión entre el contexto normativo que supone la existencia de propósitos y un contexto organizacional que los niega. Las ambigüedades de poder y de propósito resultantes son aspectos que el estratega debe abordar. A este respecto, la confusión puede perturbar pero también ser útil, pues ayuda a identificar el conflicto, si éste emerge. Sin embargo, externamente el ambiente es relativamente complejo. Los resultados dependen fuertemente de otros factores además de la acción del estratega. Además, el ambiente cambia después de que el estratega procesa cierta información. Esto puede ocasionar un falso aprendizaje.

En una anarquía organizada, las metas son algo que solo se conoce parcialmente, y los tomadores de decisiones deben estar conscientes de ello. Complementariamente, al análisis de las anarquías organizadas, el enfoque de la teoría de sistemas aborda esta percepción parcial al estar conectada con la idea de diferenciar entre los fenómenos sociales y los fenómenos psíquicos. Aquí hay un cierto potencial explicativo del proceso decisorio, en el cual la propuesta de Luhmann (en Seidl, 2005:6) tiene cierta pertinencia a explicar que lo social y lo psíquico constituyen dos sistemas no traslapados. Esto permite analizar lo social independientemente de los procesos psíquicos individuales. Ello no significa que el sistema

---

<sup>5</sup> De acuerdo con Cohen y March (1972), las anarquías organizadas son organizaciones en las que existen: 1) *Preferencias problemáticas*, ya que adoptar una preferencia o un conjunto determinado de preferencias resulta problemático por la convergencia de distintos actores con objetivos divergentes; 2) *Tecnología difusa*, es decir, dispositivos alternativos variables para la solución de los problemas; y 3) *Participación fluida*, caracterizada por un flujo variable de decisores por su entrada y salida de la organización.

psíquico sea irrelevante para el sistema social. Cada uno de los dos sistemas necesita al otro. Luhmann maneja un tipo específico de epistemología constructivista, ligada a su concepción de sistema psíquico y sistema social. Se enfoca en los marcos de significado, o “distinciones” que estos sistemas emplean para darse sentido a sí mismos y a su entorno. Cuando se emplea para analizar la forma y el funcionamiento de las organizaciones y el proceso de toma de decisiones, este enfoque conduce a una gama de nuevas investigaciones interesantes sobre la forma en que las organizaciones se construyen ellas mismas, fijan sus fronteras, y observan sus ambientes.

A estas observaciones se añade el señalamiento puntual que hace Bédard (2001), en el sentido de que la estrategia no puede circunscribirse a la consideración de la organización como un ente reificado, capaz en todas las situaciones de subsumir a sus miembros y a ciertos elementos que interactúan con ella, para lograr sus propósitos u objetivos. Así, esta autora manifiesta una relación dinámica entre planificación y estrategia, en la cual la planificación debe ser incluyente e ir más allá de los planes estratégicos abstractos enfocados a la rentabilidad financiera. En los niveles analíticos de la protección y de la seguridad la estrategia actúa como factor que proporciona coherencia a los fines en la organización. Estas consideraciones acotan el campo de acción de las decisiones, en el sentido de los alcances de su racionalidad enfocada a la eficiencia o a la funcionalidad de la organización, como se verá con más detalle en los apartados siguientes.

Además, antes de decidir se representa y se interpreta la realidad percibida. Es necesario hacer esta consideración para comprender la influencia del entorno interno y externo a la organización. Esta influencia está siempre presente y en interacción con el tomador de decisiones. En tal sentido, Lucien Sfez (2004) explica el esquema de la decisión como compuesto por tres momentos: el de preparación, el de decisión propiamente dicho y el de ejecución. Pero advierte sobre cómo se suele privilegiar el segundo momento, al atribuírsele la ubicación del acto creador. Asimismo, Sfez alerta sobre la imposibilidad de analizar a la decisión fuera de concebirla como un proceso no susceptible de fraccionamiento en tanto no existen actos de creación aislables y éstos actos se presentan en cualquiera de los tres momentos citados.

Sfez ubica las siguientes funciones importantes que la decisión cumple a nivel social: permite al actor actuar; permite a lo actuado, al ciudadano, sostener el mundo; y fragmenta los actos del Estado en competencias específicas, como por ejemplo crear contrapesos políticos o permitir libertad dentro del orden (Sfez, 2004:7). En estos campos funcionales cabría reflexionar sobre los alcances de la decisión en términos de sus posibilidades de cambiar el sistema en que se ejerce: la libertad estaría acotada por la finalidad múltiple, la racionalidad se convertiría en una multirracionalidad y el sentido lineal de la decisión pasaría a tener también múltiples trayectorias. Todo esto, acotado en el desarrollo del pensamiento liberal, el cual caracterizó al hombre decisor como “cierto de sí” en el periodo del liberalismo clásico, como “hombre probable” en la orientación decisoria del liberalismo moderno y como “hombre aleatorio” en la orientación decisoria de las sociedades contemporáneas. (Op. Cit.,: 19).

## **CAPÍTULO II. LAS INTERACCIONES ORGANIZACIONALES EN UN PROCESO HÍBRIDO DE CONSTRUCCIÓN ESTRATÉGICA**

Una vez abordados los apartados anteriores, en que se revisó la evolución del concepto de estrategia, y posteriormente su relación con la toma de decisiones, se puede abordar un nuevo elemento clave en la elaboración del marco teórico. Éste, consiste en la identificación de procesos de elección encaminados a acciones complejas, colectivas. Es por ello que éste capítulo se centra en describir la forma en que tales acciones se desarrollan y se aprehenden a partir de sus repercusiones en las modificaciones de las expectativas de los actores implicados en la formulación de las estrategias. Ello entraña la introducción de los conceptos de *interacciones* y de *redes*, con el fin de lograr un abordaje que permita conectar a las relaciones interorganizacionales y su incidencia en la construcción de estrategias. Tales relaciones, se caracterizan por la retroalimentación de los vínculos entre organizaciones que no sólo genera y modula sus respectivos comportamientos, sino que también provoca una serie de consecuencias hacia el interior de la organización y hacia el exterior.

En la dinámica de estos arreglos puede verse una tensión entre la concepción del cambio como decisión generada endógenamente y como compulsión externa. Por compulsión, se entiende el sentido de apremio externo para aceptar e interiorizar las decisiones tomadas externamente pero con carácter vinculante en las prácticas al interior de la organización. En tal noción, cabrían las nociones de interacciones, valores y entorno correspondientes a los siguientes apartados.

### **2.1 Elementos para un marco de referencia de las relaciones interorganizacionales contenidas en la estrategia.**

¿Cuál es el marco de referencia en el que se presentan las interacciones organizacionales? En primer lugar se encuentran las expectativas que los actores organizacionales tienen sobre el comportamiento de los demás actores. Éstas, se encuentran referidas a un marco legal que a su vez canaliza la convergencia de objetivos de los diversos actores. Las estructuras organizativas de cada actor involucrado en un objetivo en común se sincronizan gracias a los vehículos de carácter legal, político, económico y organizativo (división del

trabajo, especialización funcional y estructura organizacional por ejemplo) que les facilitan articularse para alcanzar un fin común.

En referencia a las interacciones, Mc Lean (2007) hace un interesante análisis de la influencia de éstas a través de la conformación de redes como recurso estratégico desde la época del renacimiento. Una “carrera” se construye en el aprovechamiento de las relaciones que se tienen previamente. Este es el sentido que se les da a las interacciones individuales, pero también a las organizacionales. En él, está implícito un análisis cultural que no se extenderá aquí más que como referencia al recurso del lenguaje simbólico como instrumento de la estrategia. Así, será posible conectar la dimensión de las interacciones a la de los valores.

Las interacciones son competitivas, pero también podrían ser cooperativas y complementarias en función del tipo de valores que tengan los participantes de tales interacciones. El interés de la rentabilidad puede estar supeditado al interés de la protección, o bien el interés de la rentabilidad económica puede estar condicionado por una rentabilidad más “necesaria” en el corto plazo: la rentabilidad política.

En el management estratégico, las interacciones han sido estudiadas y se ha intentado explicar su comportamiento a partir de investigación cuantitativa, reduciéndose a un número limitado de variables. Ello dentro del enfoque analítico que explican Hafsi y Thomas (2005). Pero en la práctica, la estrategia se aleja de estos enfoques porque se centra en el comportamiento del todo, dentro del cual hay una interacción compleja entre las partes.

Los procedimientos administrativos, incluyendo la estructura existente de la empresa implican - con frecuencia postergando - cambios en la estrategia. Esto ha sido estudiado sobre todo por el enfoque holístico del estudio de la estrategia.

Al respecto, el estudio de Chandler reconoce que la estrategia puede tener tanto impacto en la estructura, como también la estructura tiene impacto en la estrategia. Este autor define a la estrategia como la determinación de las metas básicas y objetivos para el largo plazo de una empresa, y la adopción de los cursos de acción y la localización de recursos para llevar a cabo estas metas. (1962:13). Su definición de estructura es como el diseño de la

organización a través del cual la empresa será administrada. Este diseño, sea formal o informalmente definido, tiene dos aspectos: incluye primeramente las líneas de autoridad y, en segundo término, el flujo de información y datos a través de éstas líneas de comunicación y autoridad. Éstas líneas y tales datos son esenciales para asegurar la coordinación efectiva, evaluación, y planeación necesarios para alcanzar las metas básicas y políticas y para articular la totalidad de los recursos de la empresa (Op.Cit.,:14). Pero estas metas suelen implicar la colaboración interorganizacional, misma que retroalimenta y puede incidir en el alcance o hasta el cambio de las metas.

Un cambio en cualquiera de las variables correspondientes a estas consideraciones tiene resultados complejos. El hecho de que una estrategia sea traducida en el cambio estructural no significa que no haya problemas en la definición de la relación entre el centro corporativo y las divisiones operativas, así como entre las mismas divisiones. Chandler se adhiere al grupo de quienes afirman que el todo es más que la suma de las partes. Pero también hace notar como los diferentes arreglos estructurales generan problemáticas diversas en las interacciones, ya sea que se trate de una estrategia de consolidación, la de diversificación, la de integración vertical, u otras. Chandler ya trató en su trabajo sobre el impacto de las innovaciones tecnológicas en la estructura organizacional.

Por su parte, Cyert y March propusieron en su teoría de la firma (1963) una perspectiva de análisis de la toma de decisiones que resulta relevante para conectar esta dimensión con la de las interacciones comprendidas como relaciones entre organizaciones que no necesariamente forman una sola organización, sino que están traslapadas hasta cierto punto. En su perspectiva, las corporaciones o firmas son analizadas como coaliciones de intereses múltiples, en conflicto, que usan reglas y procedimientos estandarizados para operar bajo condiciones de racionalidad limitada. La estrategia debe tomar en cuenta tales interacciones para el diseño de las diferentes coaliciones que permitirán la consecución de los objetivos en común. Si tales coaliciones tienen éxito o fallan, es una preocupación abordada por varios autores desde perspectivas como la teoría de la dependencia de Recursos (Pfeffer y Salancik, 1978) o la teoría de los stakeholders (grupos de interés) (en Hafsi y Thomas, 2005: 514) que subrayan las negociaciones y el cabildeo político que conduce a organizaciones estables y poderosas. Pero Crozier, tanto en su análisis del fenómeno

burocrático como en las relaciones entre el actor y el sistema, señala que el poder está distribuido desigualmente, y se relaciona con los recursos que puedan controlar los actores en la organización.

Pfeffer y Salancik critican la postura en que las organizaciones se definirían principalmente por las metas, y prefieren entenderlas como coaliciones que alteran sus propósitos y campos de acción en función de la incorporación de nuevos intereses en interacción. Así, pueden abandonar partes de sí mismas para eludir algunos intereses, o involucrarse en actividades muy distantes de sus objetivos oficiales. (1978[2003]:24).

Una vez consideradas las interacciones, es preciso ubicarlas en un espacio, físico o virtual que las enmarca y les da cauce: las *redes*. Estas redes implican interacciones, que se dan dentro de cierta secuencia y que se encuentran ajustadas a un patrón seguido por actores sociales (Weick, en Pfeffer, 1982: 294) que en el caso de estudio de esta tesis encarnan en organizaciones interactuantes, orientadas a un fin que en tal caso es la función social, (a final de cuentas organizacional) de la organización Metrobús. Analizar las posiciones de los actores en interacción, así como sus atributos o el potencial de decisión encaminada a la interacción, es avanzar en la definición de la naturaleza y alcance de la red.

Para entender el concepto de redes, es preciso contextualizar su pertinencia en un marco temporal y espacial. De acuerdo con Lammers (1990:182-183) habría que pensar en el caso de un análisis organizacional, buscando un nivel pertinente de análisis. El autor citado habla de tres niveles: el micro (procesos y unidades dentro de la organización), el meso (la organización vista como un todo), y el nivel macro que contempla las redes interorganizacionales.

Las relaciones interorganizacionales implican un conjunto de estrategias para mejorar la adaptación al entorno, mejorar la calidad o mejorar el desempeño de las organizaciones relacionadas. El llamado *Networking* o trabajo en redes tiene varios significados. Por ejemplo en el experimento de la Rank Xerox en 1982 el término se refería a un sistema de trabajo en el cual ciertos empleados voluntarios y seleccionados abandonaron a la compañía matriz para transformarse en sus proveedores de servicios específicos, valiéndose de una red de microcomputadoras. ¿Cuál era el pensamiento detrás de esta estrategia de trabajo?

La reducción de costos, estimular la creatividad, y con ella formas de trabajo más exitosas, enmarcadas por su pertinencia dentro de una cultura occidental individualista. En este sentido, los equipos de trabajo de países como Japón, persiguen otro modelo, en donde la cooperación y las relaciones de confianza que la sustentan juegan un papel fundamental.

Scott (2008) Establece diferencias entre las redes existentes en los países occidentales y las que se conforman en los países asiáticos. En el siguiente apartado se rastreará el origen de estas diferencias en los valores culturales de cada sociedad. Cualitativamente, las diferencias en las redes occidentales respecto a las redes organizacionales asiáticas se ubican en que éstas últimas se organizan con agentes más interdependientes y menos autónomos.

Pero incluso entre las sociedades occidentales toma diferentes significados y contenidos la red interorganizacional. Schneider (1989) sugiere que las redes interpersonales pueden tener un papel significativo en el rumbo a seguir por las organizaciones. Nuevamente, hay una caracterización del papel de las relaciones interpersonales en el intercambio de ideas e información para fomentar el aprendizaje organizacional, haciendo una distinción entre la orientación individual y la orientación social de las actuaciones de los miembros de la organización. Esta autora retoma el caso de los directores de empresa franceses, que en su opinión ven a la organización como un sistema político cuyo propósito es mantener relaciones de poder y preservar el orden social. Esto, en contraste con los managers norteamericanos que visualizan a la organización como un instrumento para alcanzar tareas. Pero las redes no solamente se enfocan al intercambio de conocimientos, sino que tales conocimientos pasan por el tamiz de los objetivos y los intereses de cada miembro de la red.

Para dar mayor precisión al sentido del término regulación, un aporte importante lo hacen los análisis que en sociología de las organizaciones ofrece la corriente del nuevo institucionalismo. A diferencia del viejo institucionalismo, enfocado más en los aspectos descriptivos de las estructuras, los nuevos enfoques de las instituciones que han tenido lugar ya hace varias décadas, centraron su atención en el comportamiento *real* de los individuos dentro de las organizaciones estructuradas institucionalmente. Esto motivó una reflexión que fluctuó entre el voluntarismo y el determinismo, expresados en la posibilidad

de diseñar las instituciones o si éstas resultan de la dinámica social. Dicha dinámica implica en esta tesis un análisis a partir de las interacciones organizacionales.

Crozier y Friedberg (1990) hacen un análisis sociológico que permite comprender, desde una perspectiva organizacional, la relación entre las interacciones y la estrategia. En El actor y el sistema presentan una serie de proposiciones relacionadas con problemas en las organizaciones y los instrumentos que el hombre ha inventado para asegurar su cooperación con vistas a lograr metas comunes. Esta acción organizada, que trasciende a una sola organización y se enfoca a entender el problema del cambio orientado por la acción colectiva en conjuntos de organizaciones, es relevante para abordar las interacciones organizacionales en las que se conforma la estrategia. Si tales interacciones se encuadran como relaciones entre actores dentro de un sistema, la comprensión de las restricciones mutuas que se dan entre actor y sistema que ofrecen los autores parte de que “El actor no existe fuera del sistema que define la libertad, que es la suya, y la racionalidad que puede emplear en su acción. Pero el sistema no existe porque hay un actor, únicamente él puede generarlo y darle vida, y sólo él puede ejercer modificaciones sobre tal sistema.” (Crozier, 1990: 11)

Pero la acción organizada, colectiva o individualmente decidida, es una construcción social. La comprensión de esta premisa es necesaria para entender que no todas las interacciones generan acciones organizadas, y por tanto tampoco necesariamente siguen o se enfrentan a una estrategia. Ello porque los actores son relativamente autónomos. Tal autonomía, sin embargo, se mueve en los límites de la estructuración social del campo de acción (Op. Cit: 16). En dicha estructuración social estarían contenidos las normas y los valores, que dan pauta a las decisiones y a las interacciones organizacionales, en una tensión entre las conductas formales y las informales, que se analiza en el siguiente apartado.

Crozier y Friedberg miran como complementarias a la acción colectiva y a la organización. La cooperación para la consecución de los objetivos organizacionales es analizada por estos autores como un proceso de integración de comportamientos, o su orientación unificada, de dos maneras: la restricción o la manipulación ideológica. Ambas implican respectivamente la sumisión o negociación que tiene como referente un contrato. Pero la integración en particular y la cooperación en general, como situaciones ideales de interacción, pasan por

una redefinición de los problemas del organizing, de tal suerte que los campos de interacción “se organizan de tal manera que los actores, en la búsqueda de sus intereses específicos, no ponen en peligro los resultados de la empresa colectiva, incluso los mejoran” (Op. Cit.:19) Así, estos autores señalan como la estructura restringe por un lado, y por otro facilita las pautas de comportamiento de los actores, pero no lo determina.

Metodológicamente, en esta investigación se parte del supuesto de una tensión entre ambas posturas, de manera que las reglas para la operación organizacional parten de subjetividades que están ancladas en interacciones con la sociedad a través de otras organizaciones. Estas interacciones están *estructuradas* y a la vez son *estructurantes* por el componente de los valores que impulsan el desempeño de la organización. Esta opción metodológica para abordar el proceso de construcción de estrategias no se centra entonces en ver si los valores apuntan o no a cierto nivel de desempeño, sino a identificar primeramente qué tipo de valores existen en la organización y cómo interactúan para conformar las estrategias.

Las organizaciones modernas, debido a su naturaleza y complejidad, están compuestas por varios elementos entre los que destacan los “actores corporativos” (Hall, 1996: 36), quienes son los encargados de dar curso a las interacciones entre organizaciones. Al respecto, se requiere estudiar las interacciones organizacionales, a través de la identificación de los patrones de interacción, en la medida en que tales patrones puedan explicar el comportamiento de la organización más compleja, aglutinante de organizaciones más pequeñas, que es el Metrobús. Además, es preciso no dejar de lado el hecho de que cada organización interactuante también lo es fuera del campo de influencia del Metrobús.

## **2.2 La tensión entre las conductas formales e informales en la conformación de las estrategias.**

Los patrones de comportamiento organizacional se originan en la fijación de un objetivo, mismo que por afectar a varias organizaciones implicará, en alguna parte del proceso de gestión, una o varias negociaciones en función de la variación en las afectaciones que pueda implicar el cumplimiento de dicho objetivo. Estas negociaciones tienen bases y consecuencias en la serie de comportamientos formales e informales que propician pautas

de interacciones organizacionales. Por tal razón, el proceso de construcción estratégico se centra tanto en las negociaciones organizacionales iniciales enfocadas a la fijación de objetivos, como en su posterior revisión una vez transcurridos ciertos lapsos de tiempo.

En buena medida, las conductas sociales que se expresan en la cultura o en la política permean a las organizaciones y su huella se hace más visible en los puntos de inflexión donde afloran las intenciones de ser, parafraseando a Hall, agentes u oponentes del cambio social. En cuanto a las estructuras formales de la organización, éstas se suelen sustentar en un complejo conjunto de acciones donde se transmiten valores, que se enmarcan en aspectos culturales y políticos, mismos que pueden servir de aliciente para la legitimidad de la organización, con independencia de su mayor o menor eficacia. Se trata, en última instancia, de la base de conductas expresadas en relaciones que parten de lo informal o de lo formal, pudiéndose expresar también, de manera complementaria, en su contraparte formal o informal. Aunque este curso de acción no se presenta necesariamente, sí obedecerá a la interpretación y aplicación que haga la mayoría de los miembros de la organización de un sistema de valores.

El papel central que juega la definición de las estrategias en las organizaciones modernas trae consigo efectos en el ambiente social y ecológico, por lo cual autores como Verhoeff (1996) hablan de una necesaria regulación que, dicho sea de paso, en las actividades relacionadas con la organización que será caso de estudio tienen lugar en *redes*. Pero tal regulación conlleva impactos en alguna parte de la red social, por lo cual tendrán que tomarse en cuenta, además de los mencionados, los efectos negativos en la consecución de los objetivos económicos de la organización.

Una dimensión principal de las organizaciones, junto con otra dimensión<sup>6</sup> que Blau y Scott (en Rodil y Mendoza, 1979: 14) definen como red de relaciones, es un sistema de creencias y orientaciones compartidas (valores), que sirven como normas para la conducta humana.

---

<sup>6</sup> Esta dimensión está plasmada en el artículo de Blau, Peter M. y W.R. Scott (1963) "Naturaleza de las organizaciones" publicado en Rodil Urrego, Florencio, y Francisco Mendoza (Editores) (1979) *Conceptos fundamentales sobre la organización*, Trillas, México.

Estos valores definen las metas, definen las normas y generan expectativas sobre cómo deben actuar las personas así como las sanciones en caso de no ceñirse a las normas. Así se crea la organización formal, en la cual se generarán las estrategias para mantener y posicionar a la organización.

Las metas organizacionales, o la toma de decisiones, o las interacciones o la estrategia, son por definición creaciones de los individuos, quienes aislada o colectivamente siguen un patrón para evaluar sus acciones. Los deseos de los miembros de la organización, el poder para canalizarlos en acciones individuales o colectivas y las presiones recibidas del ambiente, todo esto se cristaliza a partir de los valores. Sin embargo, Hall advierte también que los valores varían en cuanto a su nivel de abstracción, y entre más abstractos sean “deben ser transformados en pautas específicas para las operaciones reales de una organización” (Hall, 1976: 78). Ello implica una mejora en la comunicación desde las decisiones estratégicas hasta las decisiones operativas, pues éstas últimas requieren en el largo plazo de absoluta coherencia con las primeras.

El análisis organizacional en sí mismo no está exento de valores. Es precisamente la carga de valores la que pondera, discrimina y selecciona prioridades. Con apego a una metodología, cierto, pero inevitablemente estableciendo prioridades. En tal sentido, el valor o peso dado a la toma de decisiones, a los factores ambientales o a los propios valores expresados en conductas, normas, instituciones en interacción, configura una forma de observar e interpretar el proceso de construcción de estrategias.

Los valores se entienden dentro del marco normativo y los sistemas de creencias que los codifican dentro de distintas posiciones y funciones. El análisis de las relaciones interorganizacionales tiene una fuerte base explicativa cuando describe cómo los rasgos formales e informales de las diferentes regulaciones apoyan a determinadas posiciones y funciones de los actores organizacionales. Los sistemas de relaciones resultantes incorporan formas específicas de generación, formulación, implantación y modificación de las estrategias. Al igual que con los sistemas simbólicos, algunos acuerdos relacionales son ampliamente compartidos a través de muchas organizaciones, la creación de isomorfismo estructural (formas similares), o la equivalencia estructural (como las relaciones entre las formas). Otras formas pueden ser distintivas de una organización en particular, incorporan

sistemas de creencias locales y la creación de lo que Selznick (en Mintzberg, Alhstrand y Lampel, 2007:44) denomina una organización única con "estructura de carácter."

Al respecto, la escuela del diseño de la estrategia, caracterizada por Mintzberg, Alhstrand y Lampel, postula que ésta es un proceso deliberado de pensamiento consciente centrado en los valores (Op. Cit.: 48). Pero una crítica desde la posición del construccionismo se centraría en que la estrategia es el resultado de las interacciones que construyen significados, que mezclan subjetividades y distintas racionalidades. Con esto, más allá del discurso formal en donde se consigna que la responsabilidad por el control y el conocimiento (para la elaboración de la estrategia) deben descansar en el directivo, en la práctica de las organizaciones complejas se nota cómo el control y el conocimiento son fijados por varios actores que desbordan las capacidades de la Dirección General.

La estructura organizacional cambia como respuesta a factores tales como la demanda del mercado de trabajo y la heterogeneidad de valores. (Cohen, 1972: 4). La mayoría de las organizaciones tienen una mezcla de reglas para definir la legitimidad de la participación en las decisiones. Entre más importante sea la jerarquía, será menor la energía gastada para tomar una decisión o impulsar el curso de una decisión hacia determinado sentido. Pero también puede ocurrir al revés, o bien que sin importar la jerarquía sea igual la cantidad de energía para tomar una decisión.

Así, en comparación con lo dicho por Simon acerca de la racionalidad limitada, las organizaciones incluso no serían racionales, pero son los medios para 1) el mantenimiento de una estructura en la cual las personas están comprometidas con algunos valores e intereses, y 2) la incorporación de valores a una sociedad determinada. El cómo lograr estas dos funciones es otra de las tareas que acotan a la estrategia.

En tal sentido, los valores y las acciones concretas que desencadenan, resultantes de la formulación de estrategias, no se pueden justificar por la lógica. La razón es completamente instrumental. No puede indicarnos donde ir; en el mejor de los casos nos puede indicar cómo llegar (Simon, 1989: 16-17). Esta indicación se da en lo que Savall y Zardet (2009) definen como una mejora del desempeño, a la cual se llega estratégicamente a través de modelos de análisis y decisión estratégica sustentados en un entorno en el cual se ha

generado consenso sobre sus valores: valor dinero, legitimidad del poder y de la jerarquía, legitimidad de la rentabilidad (Savall, 2009: 91).

Autores como Scott (2008) llaman la atención sobre este hecho para diferenciar entre los valores predominantes en occidente y los valores predominantes en oriente. Así, mientras la cultura occidental en Estados Unidos y en Europa señala como nepotismo y, con ello, como un elemento no deseable en la organización a las relaciones entre personas y empresas, en Asia ello es algo “normal, inevitable y beneficioso” (Op.Cit: 75). Es de esperar entonces que la estrategia asociada a la conformación de redes esté movida también, aparte de los factores mencionados, por los valores culturales prevalecientes en su entorno.

March y Simon argumentan que la organización amolda el comportamiento de sus integrantes desarrollando programas de desempeño y recetas para la resolución de problemas. Pero Arellano (1997) señala cómo este proceso no es aséptico, pues la estrategia se construye en un mundo conflictivo, complejo, dinámico, impredecible como piedra angular del pensamiento, pero con el convencimiento de la construcción, de la lucha por crear bajo un proyecto político o social. Este principio de direccionalidad hace que el pensamiento estratégico parta de una idea ética, moral, del mundo. Este autor advierte sobre la insuficiencia del diseño de la direccionalidad, para controlar o predecir las acciones y estrategias de los otros actores. El “otro” es la pieza clave que se combina con las cualidades propias y las condiciones contextuales.

El proceso histórico de construcción de las organizaciones puede verse como un proceso de construcción de voluntades sociales, como un proceso complejo de definición de proyectos a futuro, en función de los cuales diversas fuerzas sociales intentan hacer de su proyección, una realidad compartida y objetivamente posible, en un espacio de poder y orden establecido. Este es el contexto en el que los valores individuales y de grupo intervienen y dan forma a las decisiones encaminadas a la construcción de la estrategia.

La turbulencia creciente en las organizaciones conduce a reenfocar su análisis desde la perspectiva de los arreglos que permiten la interacción humana: restricciones, constricciones, márgenes, obligaciones, deberes, reglas en el sentido amplio del término, y que aquí serán analizadas como la base para establecer ciertos valores enfocados al diseño

estratégico. Los teóricos del nuevo institucionalismo afirman que son las instituciones el marco fundamental de restricción de la toma de decisiones. Ello, al haberse superado históricamente la noción de equilibrio entre la organización y el ambiente, en la que parecía que las decisiones podían tomarse libremente, acaso sujetas a los criterios de racionalidad económica.

Remitirse a los valores es preguntarse acerca de cuál es la relación del hombre consigo mismo y con los demás. Es preguntarse sobre cuál es la relación individual y de grupo con la naturaleza, lo cual implica también tener una postura implícita, más o menos consciente, sobre la propia trascendencia. Explicitar estas relaciones lleva a reflexionar sobre las razones de determinadas trayectorias en la organización como por ejemplo la intensificación del trabajo, o la incorporación de nuevas tecnologías que en realidad son una expresión de cambios mucho más profundos en la naturaleza de la organización y el trabajo que la dinamiza: seres humanos que en una sociedad solo pueden sobrevivir auxiliados por los nuevos artefactos tecnológicos que le dan a la organización la flexibilidad necesaria para ser, aunque más precaria, más estratégica e importante. (Ibarra, 2006). De aquí se deduce que la estrategia, al hacer uso de determinados valores, induce al uso de prácticas culturales “probadas”, pero en tal convergencia entre valores y estrategia se puede facilitar la ruptura de reglas por un lado, pero también la “interpretación activa” por el otro (Mc Lean, 2007).

Detrás de la puesta en práctica de determinados valores, está el asunto crucial de la legitimidad que éstos otorgan a las prácticas en general, y por consecuencia a las prácticas encaminadas a formular e implementar, o revisar y corregir estrategias. Es necesario hacer la aclaración de que los valores que aquí se implican como una de las dimensiones principales para entender el proceso de construcción de estrategias, no son sólo aquellos valores que tienen los tomadores de decisiones, sino los de todos los miembros de la organización. Esto, porque los decisores deciden en función de las expectativas de aquellos a quienes las decisiones afectarán, pero también calculando los efectos que dichas decisiones pueden tener en su mayor o menor convergencia con los valores de quienes recibirán el impacto de las decisiones tomadas.

¿Se ha observado a la empresa como un modelo central para la modernización de la sociedad? Si la respuesta es afirmativa, ¿A qué tipo de organización está haciendo referencia? Esta pregunta ayuda a entender la estrategia como un generador y transmisor de valores en varios sentidos. En un principio, generará valores de manera endógena, pero después estos valores trascenderán a su entorno. Incluso, puede verse de manera más amplia en sus efectos en la organización como creadora de valores sociales (Enriquez, en Sainsaulieu, 1992). A este respecto, Enriquez señala como la empresa se ha transformado en la sociedad moderna en un actor sacralizado, cuya ideología se levanta como fundador de cultura y de valores que se transfieren a toda la sociedad. La estrategia vista a través de la búsqueda de convergencia y puesta en práctica de los valores de los actores que interactúan en la organización, implica entonces también la definición del lugar que ocupa la organización dentro del contexto social, es decir la definición de sus potencialidades para influir en dicho contexto.

### **2.3 Influencia de un entorno de interacciones organizacionales en la conformación de las estrategias.**

Las interacciones organizacionales se consideran siempre como parte de una estructura organizacional. Sin embargo, en el Estudio de Caso de la Organización abordada en esta Tesis, ésta afirmación cobra sentido solamente en la medida en que se explicita dicha estructura. Conceptualmente, es preciso presuponer que un arreglo estructural específico incide sobre el comportamiento de las organizaciones y sus miembros. En el Metrobús, dicha estructura puede analizarse en dos planos: El de las relaciones al interior de las organizaciones que lo conforman, y el de las relaciones de este sistema con el ambiente o entorno externo.

Tal estructura, punto de partida del análisis sobre el proceso de construcción de estrategias, implica no solamente relaciones jerárquicas y asignación de funciones, sino un abordaje a partir de los procesos que pueden transformar significativamente la toma de decisiones, enmarcadas también por otros aspectos como el entorno. Las fuerzas del entorno, más que los requerimientos técnicos, pueden ser el factor clave en el número y la variedad de las organizaciones existentes así como en la emergencia y estabilidad de los acuerdos entre organizaciones. Las relaciones interorganizacionales se mueven en un continuo entre la

competencia y la cooperación en un sector o entre varios sectores organizativos. Las interacciones, que son el canal de gestión de los conflictos y de la convergencia, tienen la capacidad de modificar las metas de la organización, así como también de redefinir las estrategias.

El proceso de formulación de la estrategia determina la manera en la cual la organización reconoce y responde a su ambiente (Schneider: 1989). La relación entre estrategia y entorno tiene expresiones específicas en el diseño organizacional, mismo que ha sido abordado por muchos autores. Por ejemplo, Romme (1990) habla acerca de la integración vertical como una respuesta a la competencia.

Otro referente teórico de esta relación es el correspondiente a los debates paradigmáticos sobre la concepción de las organizaciones en una visión sistémica o pluralista, para de ahí partir a una noción de estrategia a partir de la toma de decisiones y del desempeño organizacional.

Lawrence y Lorsch (1975) pusieron de relieve, como las más sobresalientes entre las fuerzas del ambiente, a los cambios tecnológicos y de mercado. Enfocando a la organización como un sistema, hablan de la posibilidad de *perfeccionar*<sup>7</sup> a la firma en la medida en que logre adaptarse su ambiente. Estos autores partieron del supuesto de que hay una evolución tanto de la organización como del ambiente, e hicieron énfasis en los ajustes necesarios para restablecer el equilibrio entre ambos. En esta revisión teórica, surge la inquietud referente a la direccionalidad de los ajustes. Ello lleva a la siguiente pregunta, ¿en qué medida la organización influye en su ambiente y en qué medida es más influida por éste? Sin embargo, la noción de ambiente se enmarca en la analogía con el sistema, del cual la organización es una parte que tiene que adaptarse a sus cambios para volver a ser funcional al mismo: hecho explicado por la filiación del texto *Organización y Ambiente* a los requerimientos de la literatura sobre management de la época. En cambio, el término *entorno* en la acepción propuesta aquí hace referencia a la interacción y al cambio continuo con direccionalidades no antagónicas tanto en el sentido de la organización hacia su entorno, como de éste hacia la organización.

---

<sup>7</sup> Con cursivas en la edición de 1975.

Las características del entorno indican las posibles situaciones de cambio que deberán enfrentarse, y su análisis en este apartado permite ir más allá de las propuestas que contraponen estrategia y estructura. Un análisis interesante propuesto por Claver, Pertusa y Molina (2004) delinea pautas específicas en las que el entorno acota el horizonte de posibilidades estratégicas y estructurales, a las cuales estos autores llaman, retomando a los autores de esta corriente del pensamiento organizacional, “factores de contingencia” (Claver et. Al., 2004: 202) pero se mantienen en este antagonismo. Estos autores mencionan también la emergencia de investigaciones que muestran evidencia empírica sobre la ausencia de implicación entre el entorno de la empresa y su estructura, y sugieren que tal implicación viene a darse de acuerdo con el diseño estratégico que se implemente en la organización, sin al parecer adherirse a esta postura, (Op.Cit.: 206). Para salir de esta alternativa, el análisis del entorno tendría que incluir las relaciones con los distintos niveles de la organización y las posibilidades de una retroalimentación o de influencia mutua más que de una relación causal.

En todo caso, de los debates citados se puede inferir que las organizaciones son construidas y se conectan con entornos sociales más amplios. Esta afirmación da cierta luz sobre la idea de que el entorno que rodea a la organización es un elemento importante entre los factores que generan y mantienen a la estructura organizacional. Si los objetivos y las metas están en concordancia con el desempeño actual de la organización, pueden proporcionar una descripción indirecta del “hilo conductor” hacia la naturaleza de la firma. Ello conduciría a una identificación de la estrategia a seguir en concordancia con tal naturaleza. A final de cuentas, la relación entre producto y mercado, el vector de crecimiento, la ventaja competitiva, y la sinergia, son formas de identificar la “misión” de la empresa, es decir, su posición respecto a su ambiente externo, a la cual Ansoff llama los componentes de la estrategia (Ansoff, 1965: 112), mismos que tienen la finalidad de operacionalizar, pero sobre todo de dar rumbo claro, a las decisiones.

Pero si el criterio rector de la razón de ser de una organización es la obtención de ganancias, entonces la estrategia podría alternativamente reemplazarse con un análisis de oportunidades de negocio. Dentro de la perspectiva de los sistemas, las reglas para llegar a un fin resultan entonces limitantes si ellas obstruyen el aprovechamiento de alguna

oportunidad que brindase el ambiente. El ambiente que rodea a una organización tiene que ver con: 1) la cantidad de recursos disponibles para los fines de la organización; 2) la velocidad e intensidad con que fluyen tales recursos (energy flows) y, desde el punto de vista del nuevo institucionalismo 3) el sistema cultural, que define y legitima a las estructuras organizacionales favoreciendo su creación y mantenimiento (Meyer y Scott, 1992). Haciendo más énfasis en este último punto, los marcos culturales y políticos no son solamente arreglos coyunturales que favorecen la preponderancia de ciertos actores individuales o colectivos sobre otros, ofreciendo estabilidad y desarrollo organizacional en el largo plazo. En este sentido, puede notarse como la estrategia va más allá de las decisiones individuales o de las decisiones que se tomen en un periodo de gobierno, puesto que los actores implicados tienen diferentes trayectorias y expectativas de participación interorganizacional en la organización que es caso de estudio. De tal suerte, las diferentes lógicas con concurrencia pueden estar más o menos ligadas por la bisagra que puede significar tener valores en común.

Otro aspecto no menos importante, vinculado a la perspectiva del nuevo institucionalismo con respecto a los valores, es la cuestión de la divergencia de lógicas o percepciones que sobre una misma acción pueden tener un actor individual y un actor colectivo. En tal sentido, las presiones coercitivas recibidas (percibidas) por el agente individual pueden ser en cambio, desde el punto de vista del actor colectivo, como meramente apegadas a una normatividad.

Como recurso para aprehender la complejidad de la descripción de los elementos del entorno, Meyer y Scott hablan de “sectores”, y equiparan esta categoría a la de campos organizacionales o industrias utilizadas por otros autores (1992: 2).

En la perenne búsqueda de la organización, de encontrar un cierto equilibrio o “armonía” con su medio ambiente, o entorno, en términos más amplios que la visión sistémica, habrá casos en que su capacidad de adaptabilidad sea inferior a las exigencias externas, puesto que la adaptabilidad no depende siempre de la inteligencia y voluntad traducidas en una adecuada estrategia, sino que también puede ser afectada por procesos de gran alcance de orden social o económico que no es posible eludir. La puesta en práctica de nuevos arreglos organizativos implica también nuevas formas de concebir a la estrategia, en tanto

que se alteran las variables que entran en juego inicialmente, o incluso se presentan nuevos arreglos de variables para definir la naturaleza y alcances de la estrategia. En síntesis, habrá que preguntarse inicialmente de qué recursos se dispone para el diseño estratégico.

Respecto de tal diseño, la Escuela de la Configuración se une en torno a un concepto definido por Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (2007) como la forma en que las distintas dimensiones organizativas buscan concordancia entre estructura y contexto a través de la definición de “estados”, “modelos” o “tipos ideales” que engloba a elementos congruentes entre sí y contempla escenarios contingentes.

En relación con el entorno, la estrategia ha sido vista sobre todo como la habilidad para la adaptación. Pero quedarse en este enfoque sería tener una visión determinística, de ahí que se hayan añadido las otras dimensiones estudiadas. Además, la estrategia respecto al entorno será abordada como la influencia que ésta pueda tener en él, dada la influencia relativa que ejerce la organización Metrobús respecto al resto de modalidades de transporte en el Distrito Federal, el área metropolitana, el país y el extranjero. Esto, siguiendo un tanto el enfoque de la teoría de la contingencia, desde el trabajo de Lawrence y Lorsh (1975), en donde se enuncia como los ajustes al entorno se dan tanto en la estrategia como en la estructura. Ambos ejes son importantes porque la estrategia es algo más que una agencia reducida a la habilidad para ejecutar cambios en las normas y rutinas que afectan el comportamiento de la organización. Porter (1980: 189) caracteriza diferentes tipos de ambiente, según tres dimensiones clave: la concentración existente en la industria, su estado de madurez y qué tanto está abierta a la competencia internacional. Esta visión también, aunque de manera más compleja, es determinista en el sentido de que su objetivo es ofrecer un panorama que permita a los administradores una mayor libertad para crear estrategias después de la comprensión de la complejidad del ambiente.

Desde la teoría de la dependencia de los recursos, hay un factor central para entender la influencia del ambiente en la generación de la estrategia: el ambiente de una organización puede afectar a sus resultados sin que cambie el comportamiento organizacional. Por ello, es necesario distinguir entre comportamiento y resultados (Pfeffer y Salancik, 2003: 62). Si el comportamiento se entiende como las motivaciones, las posiciones de poder y de dependencia relativa mutua entre los actores interactuantes, se puede entonces encontrar el

camino que sigue la estrategia para incrementar la fuerza de la organización, y su habilidad para sobrevivir (Hafsi y Thomas, 2005: 516).

Otro punto a considerar será la percepción que tiene la organización de su ambiente. En ella se notará entonces el vínculo entre la dimensión de los valores y esta dimensión. Los valores sirven como filtro para que los tomadores de decisiones formen su representación del ambiente, pero también para que los receptores de las decisiones interpreten las expectativas que de ellos se tienen en su relación con el ambiente.

Las relaciones entre ambiente y estrategia mediadas por la influencia de los valores podrían identificarse en dos extremos de un continuo: el isomorfismo organizacional por un lado, y por el otro la formulación de estrategias opuestas. A mayor existencia de valores compartidos entre la organización y su entorno, hay más probabilidades de isomorfismo, y entre mayor sea la divergencia puede existir una mayor diferenciación.

Todas las dimensiones mencionadas anteriormente se han presentado como premisas sobre las cuales descansa la estrategia. Si bien se infiere que denotan la necesidad de creatividad por parte del estratega, también complementariamente señalan la necesidad de coherencia para definir un curso de acción, es decir, coherencia como un referente, como un lugar ideal a donde llegar.

#### **2.4 Hacia una primera caracterización de una organización *híbrida*.**

Se define como híbrido a todo aquello que es producto de elementos de distinta naturaleza. En cuanto a organizaciones, podría recurrirse metodológicamente a una esquematización o tipificación “ideal” (en términos de Weber<sup>8</sup>) que permita comprender la pertinencia de denominar como “híbrida” a una organización que aglomera y funcionaliza distintos orígenes y objetivos de sus actores componentes, recontextualizándolos en un proceso dinámico. En este sentido, en un extremo conceptual, un tipo ideal sería la organización concebida para la búsqueda de atención a una necesidad social y al beneficio común, comandada por el Estado a través de alguno de sus niveles de gobierno. En el otro extremo, estaría la organización o empresa privada concebida para maximizar beneficios económicos

---

<sup>8</sup> En referencia a los *Tipos Ideales de dominación* que utilizó Max Weber en su propuesta de categorización sociológica de conceptos como la dominación o la autoridad a lo largo de su obra.

y cuyos beneficios sociales estarían supeditados a la rentabilidad privada. Una organización híbrida sería en este sentido la que combinara ambos extremos funcionalizándolos para posicionarse de acuerdo a una estrategia (o varias) en convergencia.

Desde otro enfoque, que intenta construir el carácter híbrido de una organización a partir de la interacción de diversos sistemas de creencias que vuelven dinámicas las conductas formales e informales, habría que plantearse primeramente que estas dimensiones, generadoras de decisiones estratégicas, tienen una dinámica que en buena medida está influida por el devenir histórico de ciertos fenómenos incidentes en las formas de pensar las probables estrategias a formular e implementar.

En un contexto latinoamericano, en el cual conviven tradición, modernidad y posmodernidad, autores como García Canclini (1989) advierten desde hace más de dos décadas sobre procesos de fragmentación originados en las disparidades de acceso a determinados recursos tecnológicos, pero también en la confrontación de intereses, formas de ver el mundo, de acceder a la riqueza y de interpretar y ajustarse a los cambios en el entorno. Pero tal fragmentación, que entre otros efectos no deseados organizacionalmente, aumenta la brecha entre organizaciones competitivas, modernas, de clase mundial, y la inmensa mayoría de organizaciones que colindan con los terrenos de la informalidad, la legalidad y la sobrevivencia, también genera nuevas conexiones, nuevas redes, nuevas interacciones que se traducen en *híbridos*, mezclas de organizaciones interactuantes donde la modernidad operativa, tecnológica, organizacional y gestiva se mezcla con la tradición imperante en las formas de proveer el servicio o los servicios por parte del personal de organizaciones que de manera un tanto forzada *transitaron* de ser asociaciones ciudadanas a ser sociedades anónimas. En síntesis, el carácter híbrido de la organización denominada Metrobús estaría dado por los elementos de *modernidad* y vanguardia tecnológica proporcionados por la inversión gubernamental, de un lado, y por los elementos tradicionales de atención al público, de concepción de lo *público*, de asimilación de los dispositivos tecnológicos modernos y, en síntesis, los valores *tradicionales* implicados en el desempeño y en las estrategias de los concesionarios otrora asociados civilmente, y hoy conformados como sociedades anónimas, es decir, como empresarios.

Es pertinente para el análisis de la organización híbrida, como base teórica, entenderla enfocada desde las nuevas corrientes de pensamiento de la administración pública, las relacionadas a la gerencia pública. Esto, en el sentido principal de que ésta gerencia pública está más explícitamente orientada a la estrategia que las anteriores formas de administración pública enfocadas en el proceso burocrático. Esta orientación más explícita no indica que en los enfoques anteriores la gestión de las organizaciones de transporte se haya limitado a la administración burocrática, sino que la estrategia se ha hecho visible en su carácter explícito al tener la tarea de difundir y legitimar la búsqueda de rentabilidad económica.

La gerencia pública, como tendencia en el estudio de la administración pública, fue novedosa en sus planteamientos aparecidos hace ya unos 20 años, porque desplazó su objeto de estudio, de las instituciones gubernamentales a las organizaciones públicas, por haber quedado aquellas rebasadas por la realidad social, misma que habría hecho que tanto las organizaciones gubernamentales, como las privadas y las sociales, hayan pasado a ser organizaciones públicas. (Ramírez Zozaya, en Bozeman, 1998). Aquí lo importante es definir el criterio de lo público. Bozeman utiliza, para la definición de organizaciones híbridas, el referente de las Organizaciones No Gubernamentales, Cuasigubernamentales, o Cuasipúblicas, que Ramírez Zozaya describe, citando a Hood, como “organizaciones camaleón”, porque “son capaces de aparecer en una variedad de formas distintas, dependiendo del marco de referencia constitucional o conceptual que sea utilizado por el analista”. (Op.Cit.:8).

Entre la noción preeminentemente política de la organización, que la conceptualiza como un instrumento de poder, y la noción preeminentemente económica que la visualiza orientada hacia los objetivos de rentabilidad, se encuentra el análisis de Barry Bozeman (1998). Este autor utiliza el concepto de “organizaciones públicas” proponiendo una reflexión crítica sobre el mismo, a partir del recurso a la administración pública, y específicamente a la corriente de la gerencia pública. Definir tal corriente implica caracterizarla como orientada más a la estrategia que al proceso, lo cual se traduce en un enfoque más interorganizacional que intraorganizacional. Ya sea que se trate de organizaciones gubernamentales, privadas o sociales, este enfoque permitiría caracterizarlas

a todas como *públicas* en mayor o menor medida. Se trata de responder a una serie de transformaciones no sólo en la sociedad, sino en los diversos modos de abordar su estudio (la economía, la política, la cultura, la ecología, etc.).

Así, la complejidad, la turbulencia y la incertidumbre características de las organizaciones estarían siendo procesadas en una forma general de respuesta organizacional, que también sirve para explicar el surgimiento de nuevas organizaciones, híbridas, que no pueden categorizarse simplemente como gubernamentales, o privadas, o sociales. Estas organizaciones mezclan orientaciones y objetivos de carácter público y privado. Por público, el concepto de Bozeman (1998:31) brinda una alternativa que va más allá de identificar a las organizaciones públicas con su pertenencia a algún nivel gubernamental: se refiere propiamente al grado en que una organización es afectada por la autoridad política.

Una primera característica a estudiar una organización híbrida sería el traslape de competencias desde el punto de vista de la relación con el entorno social. Pero este traslape tiene que entenderse en el contexto de un proceso de continua redefinición de la noción de lo público, sin entrar en el debate propio de la disciplina de la administración pública, de si estamos o no, y en qué medida, en la transición de la “administración pública” a la “gerencia pública”. En todo caso, siguiendo a Bozeman (1998:14) el enfoque de la gerencia pública permite incorporar a la teoría de la organización, la variable política que está inevitablemente inmersa en el tipo de organización público-privada que se define aquí como híbrida.

Ramírez Zozaya afirma que las empresas privadas asumen cada vez más funciones de bienestar social por ofrecer prestaciones para vivienda y educación. Esta afirmación se podría refutar si dichas prestaciones se consideran como una parte legal de las obligaciones empresariales que, al final del día, son parte del precio de la fuerza de trabajo que ellos demandan. Mención aparte merecería la consideración de si dicho bienestar social se ha mantenido o está en franco descenso con la disminución de los salarios reales y el aumento del empleo en el sector informal. En todo caso, lo público sigue siendo objeto de debate para su conceptualización. Sin embargo, puede utilizarse un piso mínimo de caracterización, en función de una definición sobre los aspectos de la gestión (pública, privada o social) que en el ámbito legal, normativo y ciudadano reúnan en sus procesos y

estructuras objetivos de carácter público (Bozeman, *Op.Cit.*:10). Esto va más allá de la disputa sobre a quién le corresponde alcanzar los objetivos públicos, pues ésta es una parte necesaria, pero no suficiente para conformar el carácter *híbrido* de la organización, en un sentido basado en la propuesta de Bozeman, pero más complejo en tanto que no se detiene en el carácter de los objetivos públicos asociados al proceso de construcción de estrategias, sino que explora, delimita y caracteriza los objetivos de política y de rentabilidad económica, cuyo peso e importancia ha sido determinante en el proceso de construcción de estrategias en el Metrobús.

Es aquí donde el Metrobús reúne esas condiciones mínimas para ser considerado una organización *híbrida*. Su Misión lleva implícito un contenido de alcance público y social, cuando manifiesta que dicho organismo está encargado de “planear, administrar y controlar el Sistema de Corredores de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Federal”. Esto, en tanto que el transporte público es un servicio público, que el Estado puede otorgar directamente, concesionarlo a terceros o, como es el caso de estudio de esta Tesis, asociar una organización pública a varias organizaciones privadas.

Esta asociación se describe en el sitio web del Metrobús de la siguiente manera:

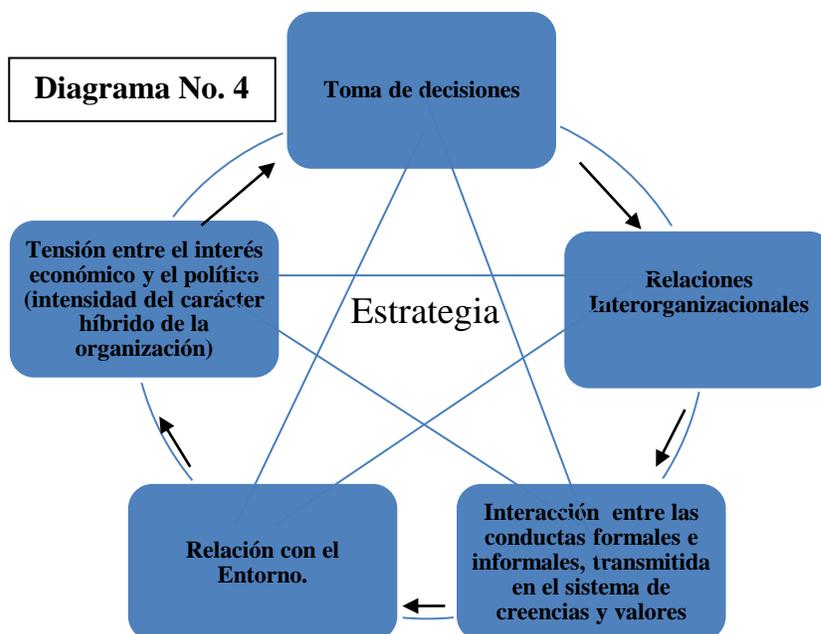
“El Sistema Metrobús está conformado por empresas que brindan el servicio de transporte y empresas de recaudo, así como un organismo público descentralizado (Metrobús) encargado de administrar, planear y controlar el sistema de corredores de transporte”.

En tal sentido, se trata de un método inédito e innovador de conformación organizacional, que aquí con propósitos teórico-analíticos se ha denominado *organización híbrida*. Las implicaciones de tal tipo de organización en la construcción de pautas estratégicas específicas, propias y diferenciables de los otros tipos de organizaciones dedicadas al transporte, requieren ser analizadas en función de que la naturaleza y los objetivos de las organizaciones participantes son diferentes. Un organismo público tiene objetivos sociales y políticos como prioridad en momentos claves de la gestión, que afectan a las prioridades económicas de las organizaciones privadas que supervisa, en el caso de esta organización *híbrida*.

### CAPÍTULO III. SOBRE LA METODOLOGÍA APLICADA AL ABORDAJE DEL OBJETO DE ESTUDIO.

#### 3.1. Conformación del Objeto de Estudio.

Para aprehender un objeto de estudio que tiene que ver con la estrategia organizacional, se han confrontado diversos enfoques de la estrategia, haciendo un recorrido histórico para hacer notar su carácter contingente. Tal contingencia tiene que ver tanto con la convivencia entre varios enfoques como con la posibilidad o no de utilizarse un enfoque u otro en el análisis de la estrategia. En la revisión teórica de los capítulos I y II se ha visto cuáles han sido las preocupaciones de los encargados del diseño estratégico y cómo podrían categorizarse. Al mismo tiempo, se ha procurado dar una secuencia lógica que lleva de las decisiones concebidas individualmente, a las interacciones que las restringen o las reconducen a través de la implementación de los valores contenidos en los sistemas de creencias que se traducen en normas formales e informales, en un entorno con características y dinámicas específicas. Todos estos elementos conducen a dimensionar la complejidad del objeto de estudio en el adjetivo *híbrido* como puente hacia el abordaje de la dinámica del desempeño en el Metrobús. El siguiente diagrama sintetiza la secuencia lógico-metodológica de la conformación del Objeto de Estudio, a través del proceso de construcción de estrategias.



Fuente: elaboración propia.

Esta dinámica expresa cómo la(s) realidad(es) organizada(s) es (son) expresión de problemas complejos que no pueden aprehenderse sin conectar a distintas disciplinas que abordan otros objetos de estudio aisladamente. Los Estudios Organizacionales son en cambio un espacio transdisciplinario en el que la organización objeto de estudio permite el desarrollo de un conjunto de enfoques y propuestas que, desde diversas posturas paradigmáticas, enfrentan y/o explican los problemas tanto de estructuración de las organizaciones, como los de su gobierno y conducción.

El funcionamiento de las empresas estuvo por mucho tiempo subordinado a una lógica de operación política comandada por el Estado (Ibarra, 2006). Esta aseveración de carácter general tiene que ser desmenuzada para determinar su validez, en los niveles de gobierno y en cada sector económico: bien sea en el Gobierno Federal o en el Gobierno del Distrito Federal; y hablando de un conjunto de empresas en particular, en este caso en referencia al sector del transporte, en específico el transporte público de pasajeros.

¿Qué relación guarda la estrategia con los resultados? Para abordar esta pregunta hay que analizar el proceso de construcción de las estrategias, en el cual se involucran las interacciones de los actores encargados de gestionar a la red de organizaciones que integran al Metrobús. Ya no se trata de un modelo dictado desde el nivel gubernamental, asimilado por los concesionarios dentro de un esquema del antiguo corporativismo, sino de un esquema en el que nuevos actores procedentes de la iniciativa privada negocian espacios con el gobierno, quien pretende ser el conductor del proceso de gestión más allá de lo que legalmente le había sido mandado, es decir, más allá de la simple concesión para la operación, para ahora asumir un papel de promotor activo de la modernización organizativa bajo un modelo empresarial.

Una investigación sobre el proceso de conformación estratégica puede tener un aporte metodológico significativo en tal campo, a partir de la multidisciplinariedad de los Estudios organizacionales. Ello, siempre y cuando se dé cuenta, de manera rigurosamente coherente y articuladora, de una complejidad expresada en muchos pequeños hallazgos llenos de una gran cantidad de datos, mismos que habrán de sistematizarse comprendiendo la multiplicidad de los resultados previos, parciales, de investigaciones anteriores. Se trata entonces de seguir para esta investigación un enfoque que ligue los resultados parciales que

explican la estrategia a partir de cada dimensión explorada en el capítulo I. El segundo paso será probar los criterios de racionalidad y validez desde este heurístico propuesto (el esquema de análisis de la estrategia) con el propósito de, además de generar una nueva base de conocimiento, abrir pautas que puedan ser ajustadas al entorno cambiante de la realidad organizacional. El reto es identificar creativamente los fenómenos de la toma de decisiones, que serán transformados en heurísticos para explicar, junto con las otras dimensiones, la complejidad del proceso de construcción de estrategias. Es decir, responder al cómo las pautas teóricas detrás de la toma de decisiones, de las interacciones, de las conductas formales e informales y de su interrelación en un entorno determinado, hacia la configuración estratégica se ligan con las decisiones que en la práctica se toman, estando enfocadas hacia ciertas formas de interacción y mediadas por ciertos valores, para en conjunto posicionar una determinada relación con el entorno.

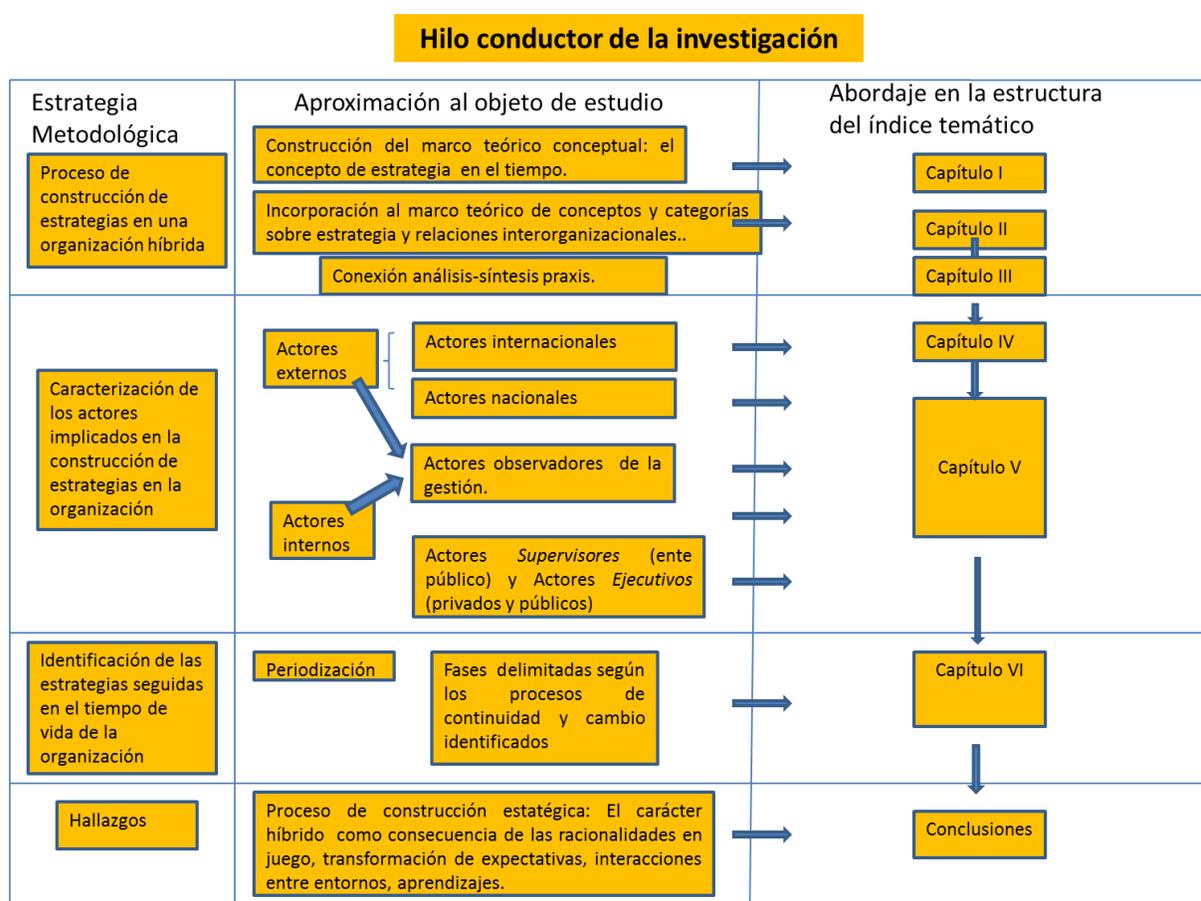
En síntesis, la secuencia lógica de la estrategia metodológica es la siguiente:

- Confrontación de diversos enfoques teóricos del concepto de estrategia, haciendo también un repaso histórico de sus aplicaciones, para construir un concepto pertinente en el campo del estudio de la organización.
- Abordaje del Estudio de Caso, a través de la caracterización de los aspectos más relevantes de la tensión entre expectativas, valores (**expresados como conductas formales e informales**), intereses y decisiones tomadas por los principales actores de las organizaciones que dan funcionamiento al Metrobús.
- Uso de herramientas metodológicas de carácter predominantemente cualitativo, con el fin de aprehender la dimensión intersubjetiva plasmada en las diferentes visiones de los actores principales que representan a las diferentes organizaciones que componen al Metrobús. Ello significa aceptar que el problema de investigación es dinámico, se encuentra en construcción aunque aquí se haya delimitado para hacer factible su abordaje, y tener una mejor comprensión sobre cómo se lleva a cabo el proceso de construcción estratégica en una organización *híbrida*.

Alcanzar estos propósitos implica el reto de hacer un análisis histórico de las acciones que tienen que ver con la gestión del Metrobús. Metodológicamente, se trata de construir una

línea del tiempo de los hitos o hechos relevantes que definieron el devenir estratégico de los actores organizacionales integrantes de esta organización contemplada como sistema. Para lograrlo, se realizó una revisión documental, tanto de documentos oficiales emitidos por el Metrobús como por el Gobierno del Distrito Federal, como una revisión hemerográfica. También hay un análisis de entrevistas hechas directamente, así como de entrevistas realizadas por fuentes secundarias. A continuación, se esquematiza la secuencia lógico metodológica de esta investigación:

**Diagrama No. 5**



Fuente: Elaboración propia.

Si bien la meta de esta investigación es proponer una forma de representar la realidad sobre la estrategia en una organización, tomando en cuenta la investigación multidisciplinaria al respecto, es preciso no perder de vista que tal propósito obedece fundamentalmente a dar una explicación convincente y pertinente del comportamiento estratégico de una forma

emergente de organización público-privada. Para ello, es preciso darle un significado creativo a la realidad, no con la intención de obviar la complejidad que la conforma, sino para buscar las vías más adecuadas para su entendimiento. De tal manera, la comprensión de la realidad estratégica es entendida aquí como la descripción y el análisis de los mecanismos que llevan a la formulación de la estrategia y su evolución en el tiempo, en la cual se muestran imbricaciones entre estrategias y replanteamientos importantes.

Entonces, el marco conceptual explicitado en el capítulo anterior está basado en una concepción de la estrategia como un proceso, en donde pueden apreciarse las siguientes dimensiones explicativas, tomadas del esquema que ofrecen Hafsi y Thomas (2005):

- *Estrategia como pista a seguir.* Es una suerte de faro cuando no hay claridad en el camino a seguir, como podría ser el seguimiento de una normatividad o su derivación en el isomorfismo organizacional. Tiene que ver con la efectividad de la toma de decisiones, y su viabilidad para replicarse en nuevos contextos.
- *Estrategia como proclama del líder.* Como expresión de la necesidad de una toma de decisiones en la dirección. En la conformación estratégica esta herramienta permite rastrear las huellas de algunos rasgos del líder en las interpretaciones de su liderazgo a través de las interacciones, puede servir de una mejor y más comprensiva manera al propósito de describir un proceso de formulación estratégica.
- *Estrategia como una proclama de la comunidad.* Implica ir más allá del entendimiento de la estrategia como mera expresión del comportamiento de los líderes. Analizar el nivel de cooperación de la organización con la estrategia propuesta desde la administración tiene que ver con el grado en que la estrategia expresa las normas, creencias y valores de la organización. Adicionalmente, se puede detectar en esta contrastación en qué grado la formulación de estrategias se hace a través del ensayo y el error, y más allá, en qué grado hay una cooperación que exprese una identificación entre las distintas visiones de la organización. Tal identificación tiene que ver fuertemente con una mayor o menor convergencia de los valores de los miembros de la organización. Entonces, apreciar la estrategia

desde la visión de los valores es observar cómo se administra la integridad de la organización.

- *Estrategia como la construcción de ventaja competitiva.* Ve al ambiente como una fuente de provisión de recursos que debe ser optimizada. Implica un entendimiento y aprovechamiento de las áreas funcionales de la organización y de sus interrelaciones (interacciones con otras organizaciones). Se trata de potenciar la funcionalidad hacia la productividad y la efectividad organizacional.
- *Estrategia como una relación con el ambiente.* El ambiente se ve como un factor crítico para la sobrevivencia, al generar la mayor parte de la incertidumbre en la organización. Una expresión de la interrelación con el medio ambiente puede encontrarse en los cambios en la normatividad externa, o la innovación introducida por algún competidor o, la entrada de un nuevo actor del ambiente externo que obliga a la organización a modificar la estrategia para relacionarse con él.

Es necesario hacer hincapié en que estas dimensiones teóricas de la acción estratégica han sido aprehendidas para luego ser reapropiadas de manera implícita, en la categorización del tipo de estrategias que se proponen para un análisis más pertinente al tipo de organización que se abordará en esta Tesis. Los tipos de estrategia propuestos para el análisis de caso las contemplan como referentes del proceso, que no siempre están explícitos, y sin embargo intervienen en él. Además, aquí no se explicitan como guías que conectan teoría y práctica, sino como una suerte de heurístico que permitirá traducir las prácticas organizativas en dimensiones de la estrategia a rastrear. Se trata de encontrar un punto de vista original de la realidad, y ello entraña describirla desde donde se observa, pero tal descripción no aportará necesariamente elementos para tomar decisiones, pues esto depende de la forma específica de aprehensión de las relaciones descritas aquí y de su interpretación para decidir. Aquí radica la diferencia esencial entre una propuesta de la administración estratégica y este abordaje de la estrategia desde los Estudios Organizacionales.

Asimismo, para completar el proceso analítico de dimensionalización de las estrategias, resultó útil el análisis funcional que proponen Mintzberg, Alhstrand y Lampel, (2007) al abordar a la estrategia de las siguientes formas:

Como *Plan*: En el sentido de orientación, guía o rumbo de acción hacia el futuro. Aquí, enfocándose hacia la parte prescriptiva, conviene retomar esta noción sólo en tanto toma en cuenta los aspectos de la previsión y la adaptación al entorno. El Metrobús en este sentido puede analizarse organizativamente, en tanto que los tomadores de decisiones a nivel del Gobierno del Distrito Federal, consideran que es una de las iniciativas más acertadas y mejor evaluadas por la ciudadanía respecto a la forma de organizar la movilidad en la Ciudad de México. **Esta perspectiva está presente con mayor claridad en la primera fase de la gestión del Metrobús.**

Como *Patrón*, al ofrecer una coherencia de conducta en el tiempo, también conviene abordar a las estrategias llevadas a cabo en el Metrobús, pero al acercarse al estudio de caso en los capítulos posteriores, se observarán ciertas dimensiones en las cuales dicha coherencia no se ha logrado mantener, como es el caso de la estrategia declarada referente a los planes de expansión de esta modalidad de transporte. Empero, en el aspecto referente a la inclusión dentro de una estrategia más general para cambiar la forma de movilidad de la ciudad, que ha privilegiado en las últimas décadas el uso de los vehículos particulares, sí se sigue manteniendo la coherencia en cuanto a aplicar una estrategia de difusión de los resultados exitosos respecto al desempeño en el cuidado al medio ambiente.

Como *posicionamiento*, la estrategia es “la creación de una posición única y valiosa que comprende un conjunto distinto de actividades” (Porter, 1996:68). En este caso, a diferencia de los dos anteriores, la posición estratégica del Metrobús, dentro del plan integral de transporte del Distrito Federal y de la planeación correspondiente a la Zona Metropolitana del Valle de México, ha mostrado una gran variabilidad, en tanto que como alternativa de transporte ha tenido que competir con otras alternativas que no solamente son de menor costo, sino que con su implantación contribuyen en el corto plazo a darle mayor legitimidad a las políticas que en materia de transporte implementa el gobierno de la ciudad.

Como *perspectiva*, el abordaje conceptual de la estrategia intenta identificar la visión de la organización hacia “adentro” y hacia “arriba”, pero en el estudio de caso será preciso tomar en cuenta la articulación de las decisiones tomadas en el Gobierno del Distrito Federal, a nivel de las Secretarías de Transportes y Vialidad, de Desarrollo Urbano y de Medio

Ambiente, entre las más importantes. Tal articulación está dada en el nivel de las funciones de dirección del organismo Metrobús, en tanto que se enmarca en estrategias, planes y programas, como formas de toma de decisiones ejecutadas por una parte de la administración pública, así como de las organizaciones que de manera concesionada proveen el servicio de transporte público de pasajeros.

Por último, el análisis de la estrategia como *estratagema*, que la concibe como “maniobra” o intención de burlar a un oponente o competidor, puede resultar de suma utilidad si en un sentido amplio, por ejemplo en un análisis del poder a nivel macro, se describen las acciones o negociaciones para lograr una adaptación al medio, o bien las negociaciones que compatibilizan intereses para delinear la estrategia a seguir o a modificar en el Metrobús.

Estas cinco categorías teóricas, estarán integradas implícitamente a los tipos de estrategia que de manera empírica se explican en el capítulo V, y cuyo análisis corresponde al capítulo VI. La mención de estas categorías no se explicita porque el análisis del caso de estudio se hace con una propuesta propia.

### **3.2 Algunas consideraciones sobre la pertinencia de los instrumentos metodológicos aplicados en la investigación.**

Respecto a esta investigación, se ha seleccionado la metodología cualitativa como el componente más importante que ayuda a una aproximación al objeto de estudio, así como a la hipótesis y a los objetivos. La metodología cualitativa es la manera más pertinente de abordar un problema analítico que contiene una importante dimensión de intersubjetividad, plasmada en las diferentes visiones de los actores principales que representan a las diferentes organizaciones que componen al Metrobús. Ello significa aceptar que el problema de investigación es dinámico, se encuentra en construcción aunque aquí se haya delimitado para hacer factible su abordaje. Es por esto que la metodología especificada en los apartados anteriores ayuda a entender cómo se lleva a cabo el proceso de construcción estratégica.

Los entrevistados, que representan tanto a la experiencia organizacional internacional como a la experiencia nacional, están involucrados con el proceso de conformación de estrategias y su acción, al caracterizarse como facilitadores de informaciones para la toma de

decisiones, la interpretación y adaptación de la normatividad, las pautas específicas de interacción, incluyendo la integración de pautas formales e informales de comportamientos enfocados a la configuración estratégica, las relaciones con el entorno y otros aspectos derivados, que convergen en poner a prueba la proposición central de esta Tesis.

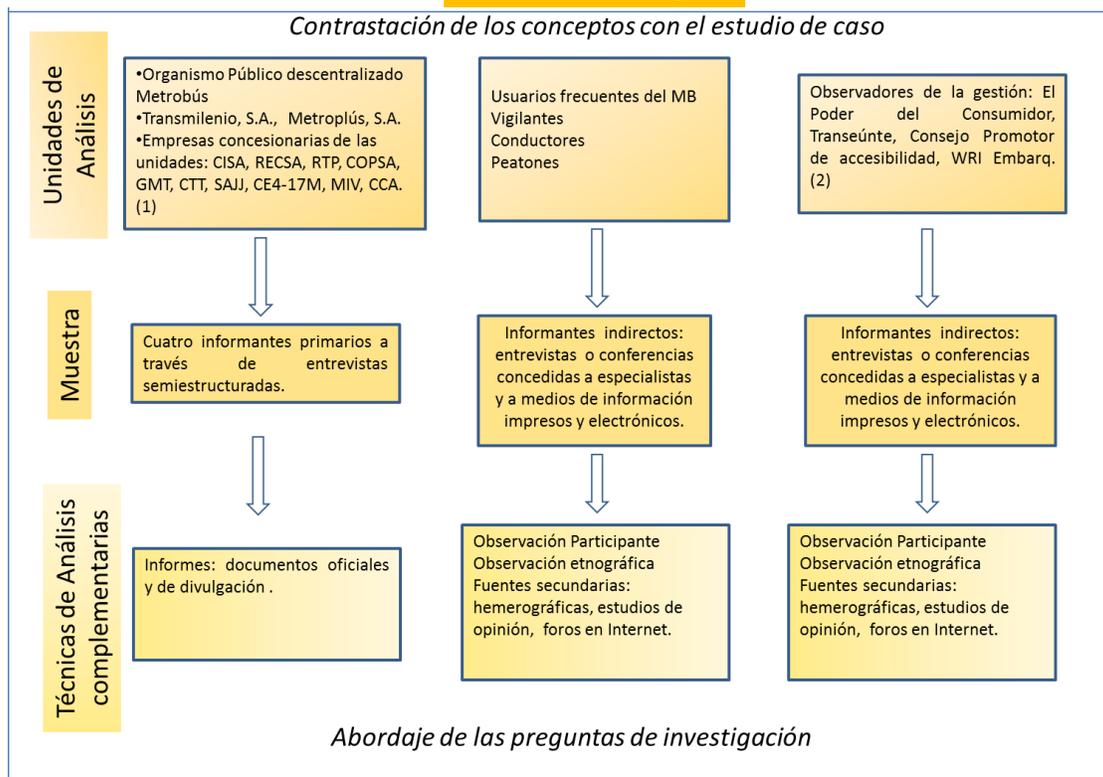
En la medida en que las entrevistas involucran la interacción personal con los participantes, Marshall y Rossman (1995) identifican algunas desventajas de su uso como herramientas para recolectar datos cualitativos. Sin embargo, la triangulación de la información proporcionada por cada entrevistado, con la correspondiente proporcionada por los otros y con la proveniente de las fuentes secundarias permitiría reducir estos sesgos, pero también redimensionar la validez de la información recolectada, permitiendo incluso inferir si en ella están explícitos ciertos componentes estratégicos. Por tal razón, además, se ha evitado hacer tales entrevistas con el uso de cuestionarios estructurados, recurriendo en cambio al uso de un guión general que abre la posibilidad a preguntas posteriores, que se plantean en el transcurso de la entrevista, cuyas respuestas pueden ser más o menos abiertas, en función de la pertinencia acordada entre el entrevistador y los entrevistados.

Las entrevistas semiestructuradas permiten enriquecer el Estudio de Caso recolectando datos cualitativos que complementan la información recabada en las fuentes secundarias. Este tipo de entrevista es pertinente en la medida en la que permite a la investigación descubrir pautas de actuación relacionadas con el diseño estratégico en el tiempo. Al respecto, cabe señalar que aquí pasa a segundo término una evaluación de la objetividad de las declaraciones formuladas por los entrevistados, o su fidelidad a los datos duros que poseen y difunden las organizaciones, mismos que en ocasiones se contraponen.

Asimismo, hay una revisión de fuentes de información que han sido recomendadas por los actores entrevistados. De esta manera se logra una aproximación a las formas específicas del pensamiento y la percepción de cada actor que contribuye al proceso de construcción estratégica. A continuación, el esquema de conexión de las técnicas metodológicas utilizadas, con las unidades de análisis, la muestra seleccionada para la información, y las técnicas de análisis complementarias.

## Diagrama No. 6

### Técnicas metodológicas



- (1) El significado de las siglas es: Corredor Insurgentes S.A. (CISA); Corredor Insurgentes Rey Cuauhtémoc, S.A. (Recsa); Red de Transporte de Pasajeros del Distrito Federal (RTP); Corredor Oriente-Poniente, S.A. (Copsa); Corredor Tacubaya-Tepalcates, S.A. (CTT); Transportes Sánchez Armas Juan José, S.A. (SJJ); Corredor Eje 4-17 de Marzo, S.A. (CE4-17M); Movilidad Integral de Vanguardia, S.A. (MIV) y Conexión Centro Aeropuerto, S.A. de C.V. (CCA).
- (2) World Resources Institute.

Fuente: Elaboración propia.

Lo fundamental en cuanto a la calidad de las informaciones recabadas, lo constituye el objetivo de conocer la percepción de los actores fundamentales para el desarrollo del Metrobús como organización, sobre la participación de ésta en un proceso estratégico declarado oficialmente, y llevado a la práctica en una serie de interacciones entre organizaciones que conforman un sistema que recibe influencias de otras organizaciones externas. Así, las implicaciones organizacionales de lo declarado por los entrevistados tienen que ver con su posición de expertos en la gestión o testigos privilegiados de los hitos en que se desarrolló la estrategia en el Metrobús, por un lado, y también con el recurso metodológico de comparar el desarrollo estratégico del Metrobús con lo ocurrido en una parte del entorno internacional que ha sido tomada como referente para éste Organismo.

### 3.3. Enlace entre teoría, conceptos y praxis.

Con los elementos teóricos descritos en los dos primeros capítulos, se ha elaborado un marco que tiene la intención de analizar las pautas seguidas por la participación de los actores, dilucidando su *visión* orientada a sus intervenciones específicas en la organización del Metrobús. Así, quedan especificadas las herramientas teóricas utilizadas para analizar el contexto en el que surgieron y se han desarrollado tales visiones y participaciones. El análisis estratégico incluye la articulación de tres niveles de explicación de la organización: como objetos empíricos interactuantes, como constructo teórico (estructura orientada a un fin) y como proceso social (la acción organizada)<sup>9</sup>.

Después de este nivel analítico viene el componente de síntesis, en el cual se pretende caracterizar las correspondencias entre la visión y la participación de los actores en el proceso de construcción de estrategias. Las decisiones, las interacciones, los valores y el entorno se convierten en *significados* encaminados a la construcción de estrategias que ejercen una influencia en el desempeño de la organización, o bien que se retroalimentan de éste.

La praxis está dada por el Estudio de Caso, el cual está delimitado en dos niveles: el primero a través de la identificación de fuentes de información primarias y fuentes de información secundarias; y el segundo a través de fuentes internas o externas a la organización. Estos dos niveles tienen varias desagregaciones y para darle consistencia a las fuentes de datos se recurre a la triangulación.

Las informaciones primarias provienen de la identificación de informantes clave: los funcionarios que laboran en el Organismo Metrobús, en las áreas relacionadas con la planeación y evaluación; los funcionarios del área de planeación de las principales empresas concesionarias que brindan el servicio de transporte público de pasajeros y, los representantes de las organizaciones ciudadanas que han hecho aportaciones encaminadas a incidir en la gestión del Metrobús. Aquí el método idóneo de recopilación de la información son las entrevistas semi estructuradas.

---

<sup>9</sup> Retomando la explicación propuesta por Clegg y Hardy (1996).

Se realizaron cuatro entrevistas para formar un esquema que ofrecieran información contrastable y a la vez complementaria sobre el proceso de construcción estratégica desde 4 posiciones consideradas clave para tal propósito: 1) el área de Planeación de Transporte en Transmilenio, S.A. (en Bogotá), 2) la Gerencia General del Metroplús S.A., (en Medellín), 3) la Dirección de Planeación, Evaluación y Sistemas del Metrobús, y 4) el Consejo de Administración de una de las empresas concesionarias de la operación del servicio del Metrobús en la Línea 2. La observación directa y participante complementan la técnica metodológica de obtención de información de fuentes primarias.

Por su parte, las fuentes de información secundaria a las que se recurrió en esta Tesis fueron consideradas pertinentes a partir de informes escritos, Tesis sobre el tema del transporte, y entrevistas concedidas a diversos medios de comunicación por parte de informantes clave, como funcionarios del Metrobús, de las empresas concesionarias del servicio, y académicos.

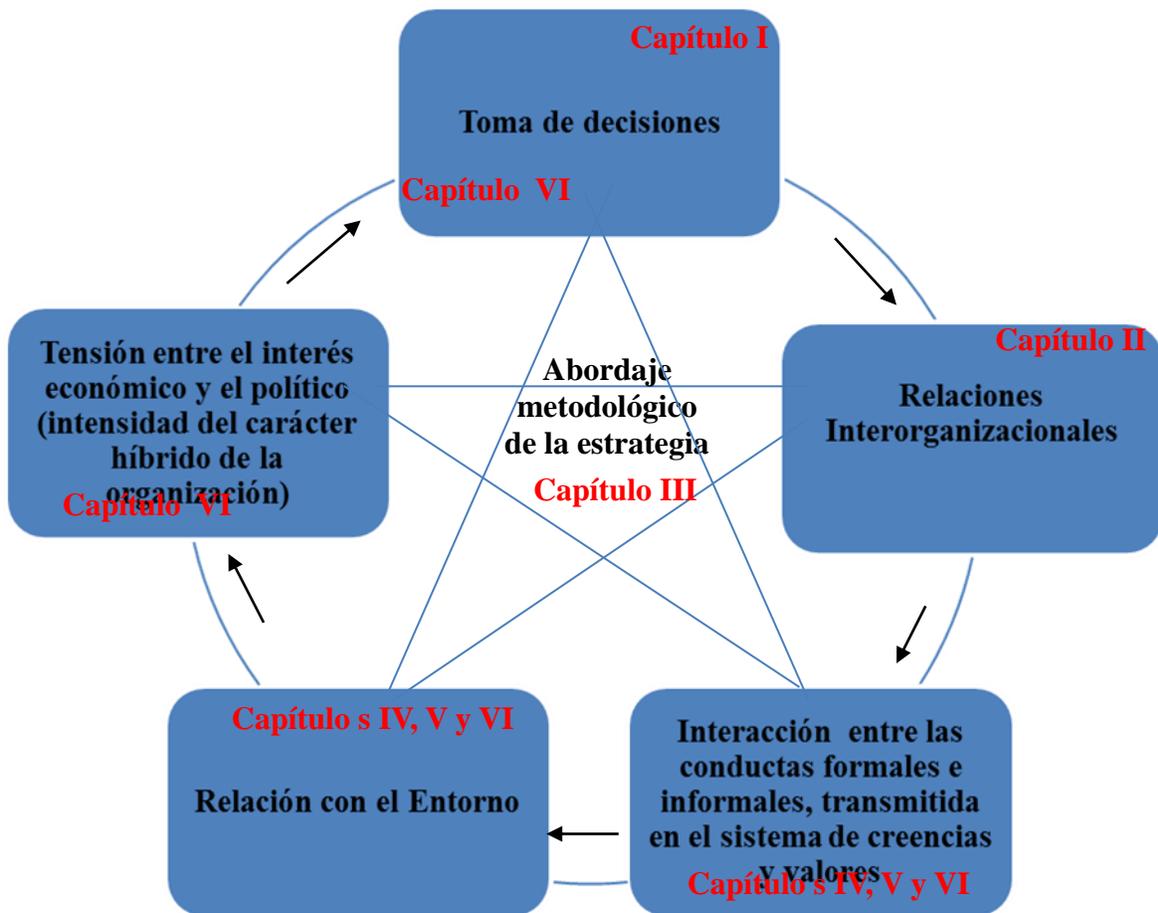
Las fuentes de información interna (primaria o secundaria) a las que se recurrió fueron todas aquellas que tienen que ver con la información generada en el Sistema Metrobús. Esto, tanto en el Organismo Público Descentralizado, quien a través de su supervisión regula la operación tanto de los fideicomisos privados que concentran y administran los ingresos, como las empresas encargadas del recaudo, y las empresas transportistas concesionarias del servicio de transporte: Privadas como Corredor Insurgentes S.A. (CISA), Corredor Oriente-Poniente S.A. (COPSA), y las demás empresas que se integraron en las líneas 3, 4 y 5 (que estaba en fase final de su construcción al finalizar esta Tesis); así como la empresa pública Red de Transporte de Pasajeros del Distrito Federal (RTP).

Las fuentes de información externa consultadas son las que forman parte del entorno de creación del Metrobús, y que han servido como referente para su desempeño: desde los informes y la bibliografía y notas periodísticas existentes sobre las modalidades de transporte de pasajeros del tipo BRT (Bus Rapid Transit) que iniciaron operaciones anteriormente al Metrobús, y en especial el caso de referencia que ha sido la Empresa de Transporte del Tercer Milenio Transmilenio S.A., hasta los casos de referencia nacional como el Optibús de León, operado por la empresa Transportistas Coordinados de León S.A. de C.V.

Es necesario hacer hincapié en la necesidad de triangulación de los datos aportados por cada nivel de fuentes de información, con el propósito de reducir los sesgos producidos por la subjetividad tanto del investigador como de los informantes. A tal propósito contribuye también la elaboración de entrevistas semi estructuradas, de manera que abre las posibilidades de reflejar más expresiones, matices y aspectos que en principio pudieran no ser directamente observados o aprehendidos en el objeto de estudio, pero que serán contemplados después de su detección en las entrevistas. La pluralidad de métodos de investigación reconoce la complejidad de la organización y los límites de la racionalidad instrumental, y parte del planteamiento constructivista que privilegia la relevancia y la pertinencia de los hallazgos de investigación, reconociendo que los límites de la objetividad en uno de los objetos de investigación que es la interacción organizacional.

La utilidad de la construcción teórico empírica realizada en esta Tesis, se hace evidente en la medida en que logra descubrir, analizar e interpretar tanto con las herramientas de la teoría como con las de la praxis cuál es el sentido de la realidad organizacional que permite generar estrategias en el Metrobús. Se podrá apreciar en los siguientes capítulos cómo este sentido es provisional porque conlleva a sucesivos intentos de acercamiento organizacional con lo que, debido a varios factores, resulta finalmente de mayor o de menor relevancia. Así, el saber “qué encaja con qué, qué puede hacerse en determinadas circunstancias y qué no, qué métodos van a ser útiles en qué situaciones y en qué medida” sólo es temporal. No obstante, la riqueza de éste análisis retrospectivo estriba en que permite ofrecer explicaciones y a la vez indagar, de manera más estructurada, sobre las características organizacionales del proceso de construcción estratégica que delimitó la temporalidad de las estrategias llevadas a cabo. En el siguiente diagrama, que complementa al diagrama No. 4, puede apreciarse cómo el abordaje metodológico resultante del enlace **multidireccional** entre conceptos, teoría y praxis, permite posicionar a las dimensiones descritas al inicio de este capítulo, en su correspondiente ubicación analítica en esta Tesis.

**Diagrama No. 7 Variables teóricas y su ubicación analítica en la estructura de la investigación sobre el proceso de construcción estratégica en el Metrobús.**



Fuente: Elaboración propia.

## **CAPÍTULO IV: LA CONSTRUCCIÓN DE ESTRATEGIAS EN LAS ORGANIZACIONES DE TRANSPORTE A PARTIR DEL INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL.**

El propósito de este capítulo es contextualizar a nivel macro espacial, las principales líneas de explicación sobre la noción de estrategia, diseñada y aplicada a partir del hecho social materializado en la parte empírica de esta Tesis, como el Organismo Público descentralizado del Gobierno del Distrito Federal denominado Metrobús. El nivel macro espacial comprende el conjunto de interacciones significativas entre diversas organizaciones susceptibles de transmitir conocimientos, informaciones, aprendizajes y experiencias allende su ubicación geográfica. Si estas interacciones se originan, desenvuelven y retroalimentan en el contexto de las relaciones internacionales, es pertinente su identificación, descripción, análisis, y categorización para inferir el grado de influencia que tienen en la configuración del proceso estratégico en el Metrobús.

En los estudios sobre organizaciones, como parte del estudio más general del comportamiento humano en grupo, las explicaciones o desarrollos teóricos sustentados en los grandes relatos (por ejemplo los mitos fundacionales, o las estructuras) se han debilitado (Enriquez, 2002:35). Sin embargo, dadas las características contextuales que posibilitaron **la materialización de la organización tratada como caso de estudio** en esta Tesis, tampoco se ha recurrido a algunos enfoques posmodernos, excesivamente relativizantes y partidarios de explicaciones micro, como opción de investigación. Esto se debe a que el diseño organizacional que **culminó con** la organización analizada como estudio de caso exige, tomando conciencia de lo afirmado por Enriquez, una reapropiación y una refuncionalización de los mecanismos organizacionales, tanto teóricos como empíricos, que permitan aprehender el hecho social a abordar en general en este trabajo, y el hecho organizacional en particular, a saber: los factores que a través del proceso decisorio que en una organización híbrida público-privada como es el Metrobús, han configurado diversas estrategias, mediadas por factores como el proceso decisorio, los valores que median en la formulación de estrategias, las interacciones organizacionales, el entorno que afecta al entramado organizacional, y las fuerzas que cargan las decisiones estratégicas hacia un

criterio más político o económico, como resultado del entrelazamiento de todos los factores mencionados anteriormente.

Así, antes de entrar al análisis del Metrobús como organización, es preciso identificar el contexto que tanto histórica como espacialmente le ha dado origen y viabilidad. El análisis del contexto histórico se justifica en la existencia de procesos similares de desarrollo económico, político, tecnológico, social, demográfico y de convergencia cultural en diversas latitudes del orbe. Estas similitudes se manifiestan en la emergencia de problemáticas similares, y hasta comunes a las grandes ciudades o metrópolis, transversalmente a su pertenencia a un Estado nacional. El proceso mundial de industrialización provocó formas inéditas, complejas de organización que hicieron viable y sostenible la vida de enormes concentraciones humanas en espacios reducidos. Las nuevas organizaciones requirieron un entramado institucional que las impulsara atendiendo a diversos fenómenos como la adaptación a las exigencias de una economía de producción y consumo en masa. Para lograr el dinamismo necesario que permitiera a la nueva división internacional del trabajo garantizar sin interrupciones el crecimiento de la economía por medio de la reproducción ampliada del capital, hicieron falta nuevas formas de organización que permitieran acercar la fuerza laboral a todos aquellos sitios en donde podría reproducir el capital, así como mantenerse a sí misma y reproducirse. En este sentido, los desplazamientos a los centros de trabajo, de consumo, de educación, de diversión y esparcimiento en concentraciones humanas de varias decenas y hasta cientos de miles de habitantes, exigieron el diseño e implementación de nuevas organizaciones dedicadas a proveer el servicio de transporte público de pasajeros.

#### **4.1 Modelos de organizaciones de transporte de pasajeros en el contexto de la metropolización mundial.**

La trayectoria histórica del crecimiento de las concentraciones humanas pasó de la formación de ciudades a la emergencia de metrópolis y megalópolis. Las necesidades de transporte asociadas a este crecimiento condujeron al diseño de modalidades de transporte que primero fue colectivo, luego pre masivo y posteriormente masivo. Para evitar confusiones semánticas, en esta Tesis se utilizan los tres términos respectivamente haciendo referencia, por un lado, a su capacidad de transporte de un mayor número de pasajeros. Por

otra parte, esta diferenciación también sirve al propósito de referenciar una de las consecuencias del movimiento histórico que condujo a la transformación de las ciudades en metrópolis: la complejización de las modalidades de transporte de pasajeros necesarias para darles viabilidad a los nuevos tipos de aglomeraciones urbanas.

Los procesos de urbanización y emergencia de metrópolis se verificaron a nivel mundial, **las repercusiones de esto en el** incremento de las necesidades de infraestructura, tuvieron que ver con aparición y **posterior complejización de los** tipos de organizaciones dedicados a proveer servicios que permitieran integrar las demandas de trabajo, recreación, mejoramiento social y vivienda. Entre estos servicios ha jugado un papel fundamental el del transporte de pasajeros.

Los objetivos y los instrumentos de desarrollo de las metrópolis, observadas como fenómenos propios y emergentes de la industrialización acontecida en el siglo XX, fueron progresivamente homogeneizados a escala mundial (Ainstein, 2004). Al tiempo, la tecnología disponible para dar viabilidad **a estas grandes concentraciones urbanas**, en cuanto a recursos e infraestructura, se generalizó en la medida en que las empresas y corporaciones transnacionales se instalaron a través de filiales en cada vez más lugares del mundo. Los ámbitos gubernamentales se concentraron entonces en la generalización de las relaciones de mercado, adaptándose a las modalidades impuestas por la dinámica de acumulación de capital imperante, desde la producción en masa y la sustitución de importaciones, hasta la liberalización y desregulación que a su vez también favoreció la implementación de nuevos modelos organizacionales **en** diferentes contextos.

Los procesos de metropolización en países en desarrollo como México, no han venido acompañados de la generación de recursos económicos que permitan dar impulso o continuidad a las grandes obras en materia de transporte público de pasajeros. Esto, como resultado de severas crisis económicas, cuya respuesta ha sido el retiro por parte del Estado, de un importante número de ámbitos que permitían entre otras actividades la implementación de grandes obras de infraestructura. Esto ha llevado a los gobiernos locales a buscar soluciones al problema del transporte a través del aprendizaje de las soluciones implementadas en otras geografías (Rojas y Mello, 2005). Desde el punto de vista del análisis estratégico basado en la propuesta de Hafsi y Thomas (2005), la pista a seguir

implícita en la estrategia estaría dada por la promesa de una sustentabilidad aplicable a múltiples contextos.

#### **4.2 Relaciones entre el Estado, la iniciativa privada y las asociaciones civiles en la gestión de modalidades emergentes de transporte urbano de pasajeros: capacidades y orientaciones.**

¿Cuál es el tipo de relación (es) que se dan entre organizaciones que tienen como objetivo expreso colaborar conjuntamente en la provisión del servicio público de transporte de pasajeros? En principio, el Estado no puede ser comprendido como una sola organización, sino como un conjunto de órdenes y niveles de gobierno, cuyas decisiones y orientaciones no necesariamente tienen que converger. En un sistema republicano caracterizado por la división de poderes, las iniciativas de un Poder pueden ser rebatidas por otro, por ejemplo las del Poder Ejecutivo pueden encontrar oposiciones tanto en el Poder Legislativo como en el Poder Judicial. Incluso, aunque se parte de la necesidad de uniformidad de criterios entre los diferentes ministerios o secretarías pertenecientes al Poder Ejecutivo, ésta no se da automáticamente. Pero ¿qué garantiza la convergencia de criterios entre los distintos órdenes y niveles de gobierno? La aprobación de leyes, decretos, códigos y toda normatividad encaminada a posibilitar o hacer más eficiente la participación de los diversos actores que intervienen en las organizaciones de transporte, es un primer intento de hacer operativo el papel del Estado en la gestión de tales organizaciones.

Si bien la iniciativa privada, o la iniciativa ciudadana pueden aportar importantes directrices para la mejora en la gestión de los asuntos considerados públicos, como es el caso del transporte de pasajeros, corresponde a las entidades gubernamentales traducir estas iniciativas en leyes cuya expectativa es que sean producto de un análisis exhaustivo de los fenómenos que inciden en la generación de alternativas para afrontar el problema de proveer un transporte eficiente. Además, se espera que las disposiciones legales puestas en vigor sean expresión de acuerdos entre los diferentes actores, y que armonicen sus intereses. En tal sentido, ¿hasta qué punto puede hablarse de que estos acuerdos son expresión de un proceso de construcción de estrategias exitoso?

Un análisis de las decisiones, de las relaciones interorganizacionales, de las conductas formales e informales implícitas y explícitas en la aplicación e interpretación de las normas, y del entorno que generaron tales estrategias, podría dar luces sobre su relativo éxito. Al respecto, si se piensa en el Metro, considerado como columna vertebral del sistema de transporte en la Ciudad de México, cuya primera línea data de 1969, el crecimiento registrado desde ese entonces por esta modalidad, sustentado en su capacidad de responder a una creciente y masiva demanda, es expresión de una serie de tensiones entre las decisiones de posponer su crecimiento y los valores que privilegiaron el crecimiento de otras alternativas complementarias al Metro. Asimismo, las relaciones entre el Gobierno del Distrito Federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores del Sistema de Transporte Colectivo, independientemente de su mayor o menor fluidez, responden a las exigencias de un entorno crecientemente demandante de un modo transporte masivo. Esta respuesta es eficiente en la medida en que en el momento actual no se podría pensar en prescindir del Metro como modalidad de transporte para sustituirlo por otra modalidad que reemplazara su lugar como base o columna vertebral del sistema. En cambio, en una modalidad de carácter premasivo<sup>10</sup> como el Metrobús, el continuo aumento de la demanda limita el alcance de cualquier estrategia en la medida en que ésta deje de ser capaz de responder a dicho aumento. Esto quiere decir que un aumento sostenido en la demanda de transporte, por ejemplo en la Avenida Insurgentes, donde se encuentra la primera línea del Metrobús, haría insuficiente la capacidad que actualmente proveen unidades articuladas para un máximo de 160 pasajeros, junto con unidades biarticuladas capaces de transportar a 240 personas. La estrategia de introducir solamente unidades biarticuladas también tiene un límite, tal como lo reconoció la propia Secretaría de Transportes y Vialidad<sup>11</sup>, al señalar como máximo diez años, al ritmo actual de crecimiento de la demanda, para que el Metrobús sea sustituido por otra modalidad con mayor capacidad como el Tren Ligero o el Tranvía.

Hasta aquí, se esbozaron las principales características de las capacidades de los actores gubernamentales en la definición estratégica. Estas servirán para una posterior reflexión

---

<sup>10</sup> La distinción entre modalidades premasivas y masivas de transporte urbano de pasajeros está dada en función de su capacidad.

<sup>11</sup> Ver notas respectivas en *Milenio*, o *La Jornada*, correspondientes al 20 de febrero de 2011.

que obliga al análisis de las limitaciones implícitas en tales capacidades. Si bien este análisis se realizará a profundidad en los capítulos siguientes, aquí se esboza el referente fundamental, tanto de las capacidades como de los límites de la interacción organizacional: la fijación de objetivos. Pero en la implementación de las estrategias que permitan alcanzar los objetivos hay una búsqueda compleja de mecanismos que busquen entre los actores que deban sujetarse a los efectos normativos de la estrategia, el efecto vinculante combinado de la obligación y la voluntad, impidiendo así los efectos adversos del disenso hacia la estrategia.

El esquema básico de la fijación de objetivos en el Metrobús ha sido el siguiente: desde la etapa previa a la operación de esta organización, se definió un objetivo general a alcanzar, que consistió en lograr una movilidad más eficiente, que se combine con una efectiva reducción de contaminantes. La estrategia a seguir es la introducción de cambios sustantivos en la estructura del transporte público de pasajeros. Visualizada como un sistema en el que interactúan varias modalidades, con cierto grado de interdependencia, para lograr que ésta estructura sea más eficiente se construye, administra, gestiona y evalúa la transformación de sus modalidades de transporte. El cambio más complejo es la sustitución de una modalidad por otra, por las implicaciones que esto conlleva en varios rubros.

#### **4.3 Los valores de la eficiencia y los valores de la eficacia: la mediación de la tecnología en la emergencia de nuevos modelos organizativos.**

La satisfacción de la demanda de movilidad, bien sea de mercancías o, como se plantea en el caso de estudio, de pasajeros, es la función básica de los sistemas de transporte. ¿Qué organización es necesaria para satisfacer tal demanda? ¿Cuál es su capacidad de adaptación en el tiempo? El papel de la tecnología en la provisión de alternativas adecuadas para responder a tales preguntas ha permitido el acoplamiento de las dinámicas económica, política, geográfica, demográfica y social a un patrón de expansión metropolitana sin precedentes en la historia de la humanidad. Pero este patrón no puede explicar su eficacia sin dar cuenta de las mediaciones de la tecnología para conseguir responder eficiente y eficazmente a la necesidad de cubrir un cada vez mayor número de desplazamientos, a nuevos lugares y a mayores distancias.

La globalización, siguiendo a Octavio Ianni "... Sugiere una transformación cuantitativa y cualitativa del capitalismo, más allá de todas las fronteras y subsumiendo formal o realmente todas las otras formas de organización social y técnica del trabajo, de la producción y de la reproducción ampliada del capital". (Ianni,1998: 6) Pero tal transformación implica un impacto más amplio que contempla, a través de la homogeneización de los mercados y una división internacional del trabajo acorde con la liberalización y desregulación económica, una mundialización de los procesos de producción, de los mercados, de los productos y de los patrones de consumo que definen a los consumidores en cuanto a su cultura, sus formas y estilo de vida, e incluso su forma de pensar. Al respecto, podríamos identificar una tendencia conocida como isomorfismo organizacional observado en modelos de empresas transnacionales que trasladan sus modelos organizativos y de gestión casi sin modificaciones a cada una de sus filiales en el contexto nacional. En cuanto a las organizaciones dedicadas al transporte de pasajeros, puede apreciarse como el isomorfismo se instala en la medida en que un modelo aplicado exitosamente, desde el punto de vista de la eficiencia económica y el consenso político, ha encontrado réplicas en muchas más latitudes a nivel mundial, como es el caso de las organizaciones que gestionan el sistema Bus Rapid Transit. Para que las estrategias de gestión se materialicen en tales organizaciones es conveniente pensar en una estandarización ideológica que permite justificar su existencia en función de la búsqueda de un objetivo de eficiencia, sustentado a su vez en una convergencia de valores por parte de oferentes del servicio de transporte de pasajeros y los usuarios. Éstos últimos asumen el papel de consumidores, con expectativas sobre la calidad del servicio que reciben.

La adopción de tecnologías apropiadas para la atención de la demanda no es un simple asunto de elección, sino que también implica la armonización de capacidades e intereses de los diversos actores organizacionales. En tal sentido, puede inferirse que la tecnología y el cambio técnico no siempre están disponibles ni son útiles para todas las organizaciones. Las estructuras organizacionales, las posibilidades de interacción interorganizacional y la interacción con el ambiente condicionan la creatividad enfocada al desarrollo de nuevas tecnologías. Al respecto, Coriat y Weinstein (2002) proponen ver los procesos de innovación dentro de la firma como el cruce entre dos dimensiones clave: 1) Las condiciones de una "coordinación cognitiva", es decir las circunstancias en las cuales se

construye la capacidad colectiva para producir e innovar, y 2) Las condiciones de una “coordinación política”, vista como la capacidad de materializar la compatibilidad de intereses y la administración de conflictos, a través de combinaciones particulares de incentivos y autoridad.

Bajo esta perspectiva, entra también en consideración el análisis de lo que podría llamarse una firma “líder” o “representativa”, que en ciertas condiciones puede ser referente de ciertos procesos de innovación tecnológica susceptibles de aplicarse en otros contextos. Este es el caso de los ómnibus denominados “padrón”, posteriormente sustituidos por autobuses articulados y luego biarticulados, que fueron ideados e implementados en Curitiba y cuyo impacto a nivel latinoamericano y mundial no implicó necesariamente la réplica íntegra de su gestión desde el punto de vista organizacional. Esto, en función de que la estrategia declarada para dar origen al sistema de autobuses articulados conocido como Rede Integrada de Transporte de Curitiba, consistió en priorizar el transporte público respecto al transporte particular, desde la década de los setenta del siglo pasado; pero la eficacia con que se ejecutó tal estrategia, el tiempo de aplicación, los recursos tecnológicos, materiales y organizativos, la normatividad de la época y la relación con el entorno, constituyeron un contexto único e irrepetible.

La eficiencia, entendida en este trabajo en términos de hacer más con menos, se liga a la eficacia entendida como la efectividad en la consecución de los objetivos delineados en la estrategia. En este sentido, la eficiencia parece haber sido puesta al servicio de una eficacia de largo plazo, mediadas por búsqueda e implantación de nuevas tecnologías al servicio de una visión integral del desarrollo de una ciudad. Tal es el contexto del modelo que puede caracterizarse como el antecedente de la modalidad de autobuses articulados. Como se verá en el desarrollo de esta Tesis, tal contexto, abordado como proceso de construcción de estrategias, tiene otros elementos, algunos inéditos, en el caso de estudio a analizar.

#### **4.4 El sistema BRT vs el sistema de trenes, o las estrategias organizativas en las modalidades semimasivas frente a las modalidades masivas de transporte de pasajeros.**

Hablar de una evolución de un sistema masivo como lo son los trenes subterráneos, a un sistema más flexible como los autobuses de tránsito rápido o BRT, conlleva la necesidad de analizar una gama de aspectos asociados a la estrategia que ha puesto esta última modalidad de transporte en un lugar privilegiado, por el discurso de su alta adaptabilidad a las restricciones materiales, técnicas, financieras y operativas, mismas que resolvería con más eficiencia. Sin embargo, es aquí donde el isomorfismo organizacional como tendencia, encuentra sus primeros tropiezos ante las realidades irreplicables de cada contexto. La modalidad BRT ha sido concebida para ofrecer un transporte masivo, de calidad y a bajo costo, eficiente en el sentido de cumplir con su objetivo atendiendo criterios como la comodidad, la seguridad y la rapidez. No obstante, el carácter masivo de la capacidad de transportación tiene que definirse, más allá de un criterio técnico estandarizado internacionalmente, también con un criterio de eficiencia según el contexto en el que es aplicado.

Existen actores organizacionales que, tomando en cuenta sus intereses y dinámicas de negociación, y su concreción en políticas de gobierno, concibieron el problema de fondo a abatir por cualquier modalidad de transporte, como la insuficiencia de las vialidades para el tránsito fluido de los vehículos. En consecuencia, las acciones y planes de movilidad estuvieron orientados a hacer crecer la cuantía y la capacidad de las vialidades, pero no para el transporte público sino para el privado. Desde esta perspectiva, la introducción de una modalidad BRT resultaría sólo un paliativo en la medida en que no logre hacer migrar hacia ella a los automovilistas. Entonces, la calidad en particular, y en general la efectividad de la estrategia organizacional, tendría que ser parte de una política integral que armonice las estrategias aplicadas a favorecer la implementación y crecimiento de una o varias modalidades de transporte, pero haciendo un nuevo arreglo que asigna nuevas prioridades en la concepción y uso del espacio público y de las posibles formas de movilidad en él.

#### **4.5 El contexto organizacional que origina la emergencia de modelos innovadores de transporte en América Latina.**

La modalidad de transporte tipo Bus Rapid Transit (BRT) tiene características técnicas y organizativas que facilitan su implementación en muchas más vialidades que otras

modalidades semi masivas como algunos tranvías, o masivas como el Metro. Sin embargo, esta flexibilidad es relativa si se analiza desde el punto de vista de sus posibilidades de operación ante la irrupción de contingencias debidas a que el carril confinado que utilizan por sí solo no garantiza el tránsito exclusivo de las unidades ni su eficiente operación. Así, la estrategia económica implícita puede verse seriamente obstaculizada en lo referente a los ahorros que se van menguando en la medida en que hay que responder a eventos contingentes debidos a las interacciones con el entorno y con otras organizaciones. Este es el caso de los cierres de vialidades (para la operación de las modalidades BRT) por transportistas de otras modalidades inconformes con la puesta en marcha de la nueva organización, pues les significa la aparición de un nuevo competidor al cual quieren acoplar a su normatividad o incluso eliminar. Otro obstáculo al éxito de la estrategia económica lo constituye el aumento en el nivel de accidentalidad, sobre todo en los días inmediatamente posteriores a la puesta en marcha de una ampliación o una nueva línea de BRT, tal como ha sucedido tanto en el caso del Metrobús con la ampliación de la línea 1, como en los casos de la línea 2 y la línea 3 de esta modalidad de transporte de pasajeros.

Los siguientes ejemplos de experiencias internacionales están tomados del contexto latinoamericano por dos razones: la primera, que es en éste donde tuvieron origen dichas experiencias, y la segunda está dada por las similitudes que presentan las alternativas elegidas por estas ciudades con el diagnóstico de la problemática de la movilidad urbana en general y del transporte de pasajeros en particular. Los modos de transporte implementados utilizan estratégicamente la premisa de la necesidad de modernización de sus respectivos sistemas de movilidad urbana, en un esquema de propiedad híbrido, pero supervisado más fuertemente por las correspondientes instancias gubernamentales.

#### **4.5.1. El caso de Curitiba, Brasil, y la RIT.**

La experiencia de Curitiba en materia de transporte, al ser una ciudad que lleva casi cuarenta años de búsqueda e implementación de nuevas formas organizativas para atender al transporte, la ha llevado al reconocimiento a nivel mundial siendo uno de los pocos casos de referencia para otros sistemas de transporte tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo. Especialmente en Latinoamérica, Curitiba ha sido tomada como modelo para la implementación de un “desarrollo sustentable”, que como concepto une a lo ecológico

con lo social y lo económico. Esta zona metropolitana es la que mejor resolvió el problema de la movilidad urbana, con un espacio urbano planificado para facilitar el movimiento, en contraposición con la gran mayoría de las ciudades latinoamericanas cuyo crecimiento rebasó las posibilidades de planeación metropolitana. En cambio, en Curitiba el concepto de Sistema Trinario (en referencia a autobuses, automóviles y peatones), dio exclusividad por primera vez al tránsito de autobuses en carriles confinados. Una vez ideado este espacio, vendrían una serie de mejoras que empezaron con la modernización del transporte, siguiendo con la instalación de las llamadas estaciones “tubo”, que permitieron a los pasajeros guarecerse de los cambios climáticos mientras esperaban los autobuses, y finalmente la introducción de un medio de pago electrónico, el cual agilizó muy sensiblemente la eficiencia en la provisión del servicio.

Curitiba, capital del Estado brasileño de Paraná, es una ciudad que actualmente conforma un área metropolitana integrada por 26 municipios, es una ciudad que sufrió de manera peculiar las transformaciones derivadas de la concentración urbana por la migración desde las áreas rurales. Los planes para gestionar el crecimiento urbano tenían como eje la estrategia de un diseño radial de ciudad, pero modificaron tal diseño por uno lineal, (Pinheiro, 2005). La diferencia entre ambos diseños estriba en que el modelo radial prevé un crecimiento más flexible de la mancha urbana, en torno a un centro urbano, en tanto que el modelo lineal exige acoplar los diseños de transporte público, de uso de suelo y del sistema vial, a una zonificación en función de las posibilidades de brindar servicios públicos, especialmente el transporte colectivo de pasajeros.

De tal suerte, en Curitiba inició desde hace cuarenta años, la implementación de los llamados Corredores Estructurales<sup>8</sup>, que de acuerdo con Clodualdo Pinheiro permiten una planificación de la densificación urbana debido a que se puede dosificar un crecimiento vertical de la mancha urbana, ordenándolo en función de la eficiencia del transporte público que corre por la vialidad principal del corredor estructural. La organización necesaria para tal propósito incluyó la articulación de los niveles de gobierno municipal que integran el área metropolitana de Curitiba, con diversas organizaciones privadas, en función de los lineamientos trazados por el Instituto de Investigación y Planeamiento Urbano de Curitiba (IPPUC, en portugués, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano). Este instituto

priorizó y fomentó la planeación en función de la búsqueda de tecnologías que permitieran una respuesta ordenada en cuanto a soluciones de transporte público de pasajeros, a una demanda creciente del mismo, a su vez concentrada en torno a los Corredores Estructurales.

Los procesos decisorios que condujeron a la implantación de la estrategia de los Corredores Estructurales, generaron a su vez el seguimiento y la adaptación de las organizaciones dedicadas a la provisión del servicio de transporte de pasajeros, al ritmo de crecimiento de la metrópoli. En ello intervino la capacidad de cambiar la tecnología existente para responder a una demanda de transporte que pasó de ser colectivo, a ser masivo.

La Rede Integrada de Transporte (RIT), que forma parte de la URBS (Urbanização de Curitiba S/A)<sup>12</sup>, cuenta actualmente con 81 kilómetros de vías confinadas exclusivas para circulación de los autobuses, integrando a 13 municipios del área metropolitana de Curitiba. Se trata de una entidad pública, en la que casi el 100% de las acciones corresponden a la prefectura municipal<sup>13</sup>. En sentido estricto, la RIT es un concepto más amplio que el sistema BRT, porque opera también servicios convencionales y turísticos, además de las unidades articuladas o tipo padrón que también alimentan a las cinco líneas troncales del sistema.

A pesar del éxito, relativamente sostenido en el tiempo, de la experiencia de la RIT en Curitiba, en el contexto nacional de Brasil la política de apoyo al transporte público perdió peso relativo porque los últimos gobiernos impulsaron el desarrollo de la industria automotriz. Aumentaron los apoyos a la producción de combustibles alternativos, y también los créditos para la compra de autos. La creciente congestión de tránsito en las ciudades brasileñas, con el consecuente aumento en la contaminación y el alza en las tarifas son motivos para reconsiderar el relanzamiento de los modos de transporte público de alta capacidad.

#### **4 .5.2. El caso de Bogotá, Colombia, y el Transmilenio.**

---

<sup>12</sup> La URBS administra, además de la RIT, los servicios de taxis, transporte escolar, motos y en general todo el transporte público de Curitiba.

<sup>13</sup> Datos obtenido en el portal web de la RIT: <http://www.urbs.curitiba.pr.gov.br/institucional/acionistas>

En la década de los años 90 del siglo pasado, la ciudad de Bogotá enfrentaba un problema muy serio de desajuste entre la oferta disponible de modalidades de transporte, cada vez más ineficiente, y la demanda del mismo, cada vez mayor. En su calidad de capital de la república, y con una población cercana a los siete millones de habitantes, Bogotá ya había sido considerada por sus diferentes administraciones como candidata a la introducción de un sistema masivo de transporte como el Metro. Sin embargo, la falta de armonización de intereses de los diversos grupos sociales y económicos fue retrasando la decisión hasta que en el año de 1998, el entonces Alcalde Mayor sometió a la consideración del Concejo de Bogotá la constitución de una Sociedad Pública por acciones, que introduciría en esa capital un sistema masivo de transporte, basado en la habilitación de corredores viales, compuestos de carriles exclusivos para la circulación de autobuses de alta capacidad, mismos que serían abordados en estaciones, así como terminales simples y de integración con otras rutas llamadas alimentadoras. La idea era dar una solución más ágil, más eficiente para atender el problema de corto plazo que significaba el inminente colapso de la vialidad en la ciudad, y al mismo tiempo generar un muy considerable ahorro en la inversión requerida, respecto de aquella que hubiese significado en tiempo y en recursos económicos la introducción del Metro. Este fue el germen de la creación de Transmilenio.

Transmilenio, S.A., es una empresa constituida como una sociedad pública por acciones denominada Empresa de Transporte del Tercer Milenio Transmilenio S.A. Su capital es aportado exclusivamente por entidades estatales. Se trata de un ente gestor que maneja la infraestructura del Sistema de Transporte Masivo cuya operación, suministro de la flota y prestación del servicio está a cargo de empresas privadas de transporte, habilitadas por la autoridad de tránsito de la Ciudad de Bogotá. Transmilenio no es una empresa de transporte, no es dueña, ni afiliadora, ni arrendadora de vehículos de transporte público, no presta el servicio de transporte público, no tiene contratados conductores, ni realiza el recaudo, ya que estas actividades son desarrolladas por entidades privadas. Transmilenio entonces busca que se garantice el cumplimiento de los contratos de concesión de las empresas privadas de transporte masivo que prestan con sus propios recursos y bajo su propio riesgo, el servicio de transporte público masivo de pasajeros en el Distrito Capital de Colombia, y su área de influencia.

Este proyecto resultó ser tan exitoso, que en más de diez años de operación del Transmilenio, la capital colombiana ha podido prescindir de la introducción del Metro e incluso hay quien plantea que ésta es inviable, dadas las características del Plan de Movilidad Urbana de Bogotá, basado al igual que en el caso de Curitiba, en el concepto de Movilidad Sustentable. En todo caso, el modelo del Transmilenio ha sido retomado en gran medida en sus aspectos técnicos para la implementación del Metrobús en la Ciudad de México. No obstante, como se verá en el desarrollo del capítulo VI, las particularidades de ésta metrópoli han generado nuevas condiciones para la implantación de formas inéditas de gestión que responden a la necesidad de formular e implementar estrategias que respondan al contexto único en que se desempeña el Metrobús.

El Transmilenio fue impulsado en relación e interdependencia con una amplia gama de medidas de política pública, que incluyeron la elevación del impuesto a la gasolina. Así, varios automovilistas dejaron sus coches para ocupar esta modalidad de transporte, aunque esto no fue suficiente, porque otras acciones complementarias, como el desarrollo de inversiones en las terminales, no fueron ejecutadas. Este es un tema no sólo de sustentabilidad urbana, sino de equidad. (Custodio, 2008).



Estación Museo del Oro, del *Transmilenio*, Bogotá.  
Archivo del autor.

Siguiendo el diagnóstico de Custodio, las relaciones evidentes entre funcionarios y proveedores privados juegan un papel fundamental sobre las decisiones de implementación. En ese sentido, falta personal calificado para administrar los sistemas BRT en países en desarrollo. En el Transmilenio se debatió fuertemente en los primeros años de operaciones,

en los límites del dilema entre mayor inversión y por tanto tarifas más caras, o bien tener un sistema de buses “para pobres”, con un nivel de servicio también pobre. Una segunda etapa fue el reconocimiento de que el nivel de servicio no es una condición necesaria ni suficiente para incrementar la demanda. Se trataba de cambiar las condiciones de competencia, para no favorecer en el espacio público al predominio del automóvil, y dar mayores condiciones de equidad con otros modos de transporte.

Prosigue Custodio: “Las acciones se ejecutan con una racionalidad que difiere de lugar a lugar y, más importante aún, una racionalidad distinta de la nuestra” (Op. Cit). Pero su afirmación se matiza sensiblemente en la posterior consideración de que “El interés personal de los tomadores de decisiones, y de los grupos económicos y políticos que lo ayudaron a alcanzar esta posición son los jugadores reales en este juego”. Esto, porque el interés personal encuentra barreras infranqueables en lo que realmente permiten las condiciones económicas, políticas, sociales y culturales del contexto, además de que hay grupos económicos y políticos que miden fuerzas, juegan con sus contrapartes en condiciones casi siempre desiguales, pero ello no les quita toda su capacidad de actuación estratégica, ni del logro de sus metas, aunque este sea parcial.

Sin embargo, el análisis de Custodio reconoce tácitamente este planteamiento, cuando desliza en las consideraciones finales de su presentación que “aunque sabemos más (del Transmilenio), nuestras ideas están envejeciendo y podríamos decir que nuestras palabras ya no son tan convincentes”. Hay una aceptación tácita de que tanto los primeros actores como los nuevos concurrentes tienen mayores elementos para añadir a su racionalidad y encarecer cualquier negociación respecto a posibles cambios en los arreglos organizacionales que implican las “mejoras” o expansiones del sistema de transporte y las modalidades implicadas en ellas.

En Bogotá se presentó un proceso muy delicado de reestructuración de las rutas existentes previamente a la entrada del Transmilenio. Los transportistas recibieron impactos diferenciados en la medida en que algunos sólo fueron reubicados en las rutas que operaban, pero otros tuvieron que desaparecer esas rutas para integrarlas a los nuevos

corredores de transporte. (Concha, 2010).<sup>14</sup> En cualquier caso, el nuevo modo de transporte incluyó tanto contratos de concesión para la operación de los corredores troncales, como contratos de alimentación, para integrar a las rutas bajo un esquema que les paga, no por kilómetro recorrido como es el caso de las concesiones, sino por cada pasajero transportado. La integración operacional es un aspecto muy importante, en el cual se ha avanzado mucho en el Transmilenio para garantizar certeza en horarios y frecuencia de paso de las unidades. “Tanto nosotros como el privado nos volvemos empresas técnicas, que planeamos el transporte privado y ellos funcionan con un centro de control”.<sup>15</sup>

¿Qué obstáculos se presentan a esta visión técnica de la eficiencia? El primero tiene que ver con la necesidad estratégica de generar una aceptación de la nueva organización por parte de los operadores de autobuses. Estos oponen resistencia porque predomina en ellos la idea de que “se les va a quitar demanda”, y a ésta idea hay que oponer la demostración de que el nuevo sistema reduce costos por la vía de la eficiencia. Después de armonizar intereses por la vía de negociación de contratos cuya concesión está hecha inicialmente para doce años, el Transmilenio también tiene que negociar con más actores porque, igual que la RIT, el Metroplús y el Metrobús, se trata de algo más que una solución de transporte: la estrategia no se agota ni se sostendría solamente con ese sustento, sino que tiene que vincularse con otros temas como la sustentabilidad social y ambiental.

Si la estrategia tiene a la vista la consecución de una misión, aunque hay diferentes caminos para alcanzarla y uno de éstos puede ser el más eficaz para los fines de la organización, el proceso de implementación de ésta estrategia muestra cómo esa eficacia no puede visualizarse de manera tan sencilla como un asunto de rentabilidad económica o política. El modelo del Transmilenio, en Colombia, es expresión de la articulación de diferentes intereses a través de negociaciones complejas y la aplicación, con las respectivas adecuaciones, en su caso, de cierto marco legal, en aras de la consecución de los objetivos declarados de las organizaciones interactuantes, pero guiados bajo la batuta del Gobierno que se ostenta como representante del interés general.

---

<sup>14</sup> Este proceso fue narrado en entrevista por la Ing. Juanita Concha, del Área de Planeación de Transmilenio, 11 de octubre de 2010.

<sup>15</sup> Cita textual de lo que al respecto declaró la entrevistada.

Una diferencia básica entre el proceso estratégico en el Transmilenio, y el correspondiente al Metrobús, está en las mediaciones legales y en las variaciones de la infraestructura existente para el diseño y aplicación de nuevas estrategias enfocadas a la movilidad sustentable. Las negociaciones resultantes han sido tensas entre los actores principales: los transportistas y el gobierno; pero éste ejemplo por sí solo no explica la complejidad de un proceso que le ha permitido al gobierno, tras una serie de sucesos que momentáneamente han comprometido de manera muy seria la movilidad en la ciudad de Bogotá, valerse de un marco legal y del reforzamiento de la capacidad real para aplicarlo. En el Metrobús, la marcha de los autobuses se ve frecuentemente interrumpida por manifestaciones de grupos sociales de diversa índole, situación que se ha procurado revertir con mayor firmeza en el Transmilenio, el cual se describe y promociona en el extranjero resaltando que permite “no verse afectado en su paso ante situaciones como las huelgas”<sup>16</sup>.

#### **4.5.3 El caso de Medellín, Colombia, y el Metroplús.**

En la segunda ciudad en importancia de Colombia, una metrópoli de tamaño medio, Metroplús se concibió como una sociedad por acciones, un *híbrido de empresas públicas*<sup>17</sup>, entre las cuales el ente mayoritario es la Alcaldía de Medellín, participando otras alcaldías y el Metro de Medellín. Fue parte de la concepción de créditos que la Nación colombiana gestionó con el Banco Mundial para la mejora de la infraestructura de *ciudades amigables*, la cual incluía la introducción de modalidades BRT que en el caso de Medellín, al ser la única ciudad colombiana con un Metro como sistema articulador de todo el Sistema Integrado de Transporte del Valle de Aburrá, incorporaría al Metroplús como parte de la articulación de tal sistema. Se trata de un proceso sumamente largo, que ha llevado varios años y aún no concluye, pues contempla un ambicioso plan de infraestructura a terminarse en 2014, y su concepción y estudios de factibilidad comenzaron en 2003.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Declaración del ingeniero Andrés Hernández, invitado a Asunción, Paraguay en el contexto de la revisión de los alcances de la posible implementación de la modalidad BRT, denominada también Metrobús, en ésta capital. Tomada de la nota: “Experto destaca lo positivo del Metrobús”, en Diario *Última Hora*, 11-09-12. Consultado en: <http://www.ultimahora.com/notas/559632--EXPERTO-DESTACA-LO-POSITIVO-DEL-METROBUS>

<sup>17</sup> Concepto utilizado por la Gerente General de Metroplús, Claudia Wilches, en entrevista realizada el 11 de septiembre de 2010.

<sup>18</sup> Datos de la entrevista citada.

Se buscó, igual que en Bogotá con el Transmilenio, que los pequeños propietarios que estaban afiliados se convirtieran en dueños de dos empresas operadoras de los autobuses, como parte de la política del Estado colombiano para reorganizar el transporte público. Este proceso implicó también una serie de negociaciones que, tratando de superar organizativamente llamada *guerra del centavo*, generó cierto recelo por la incertidumbre que el Metroplús tuvo que combatir estratégicamente a base de continuas informaciones sobre las ventajas del nuevo modelo organizativo como negocio, y la garantía del apoyo gubernamental para la adecuada recepción ciudadana de la nueva modalidad de transporte. La disyuntiva sobre la continuidad en la expansión del Metro en Medellín, o la opción por su complementación con la modalidad BRT materializada en el Metroplús, se resolvió en sentido de ésta última no sólo por el argumento de los menores costos de inversión, sino porque la política nacional se enfoca a mantener la participación privada en la provisión del servicio público de transporte, aunque ahora bajo un esquema más empresarial.

Metroplús nace en 2005 con recursos del municipio de Medellín, y posteriormente cumplió con los requisitos para firmar un convenio de cofinanciación entre la Nación colombiana y los municipios de Medellín, Envigado e Itagüí. Para 2010 aún estaba en la fase de construcción de infraestructura, un proceso mucho más complejo los seguidos en la construcción de cualquier línea del Metrobús en la Ciudad de México, si se toma en cuenta que las obras estaban enfocadas a incrementar la calidad del espacio público y la calidad de vida de los habitantes de Medellín. La parte social y ambiental implicada en la infraestructura incluyó obras más complejas de integración del tejido social, que dieron un espacio considerable a la sensibilización de los usuarios para su futura adaptación al uso del nuevo modo de transporte. En ese proceso se incorporó el *Aula Metroplús* como un autobús itinerante por varios barrios de la ciudad, en el cual se empezaba a acercar a la gente a una forma de capacitación para el uso de Metroplús, incluyendo la familiarización con las estaciones, el medio de pago homologado con el Metro e información adicional sobre la eficiencia operativa esperada. A diferencia del Metrobús, la arquitectura de marca del Metroplús se subordinó en imagen y cromática de sus unidades a las características del Metro de Medellín, lo cual facilitó en mucho la identificación del público usuario, y sobre todo una concepción de que la nueva modalidad es necesaria para avanzar en la integración de un Sistema de Transporte.



Estación Parque Belén del *Metroplús* en construcción. Medellín, noviembre de 2010. Archivo del autor.

Si bien la descripción de las características del Metroplús tiene el propósito de ofrecer una visión más amplia de las posibilidades de implementación de los sistemas BRT en el contexto internacional, no pretende sin embargo equiparar sus condiciones políticas, económicas y sociales de implementación. Además, éste sistema también estuvo sujeto a un debate sobre las características técnicas más convenientes para su operación (por ejemplo el combustible con que operarían las unidades, ponderando costos e impacto ambiental), y los correspondientes medios de financiamiento. A estas consideraciones hay que agregar que, en la medida en que Medellín es un área metropolitana con una población casi siete veces menor a la de la Zona Metropolitana del Valle de México, lo cual incide, por sí solo, en características muy diferentes de dinámica demográfica que aumentan la dificultad de replicar el modelo de implementación del Metroplús. Los tiempos invertidos en su introducción tendrían un costo político importante en el contexto de la Ciudad de México. Otro aspecto relevante, derivado de éste, es que los actores participantes son menos diversos en cuantía y en peso político, lo cual facilita relativamente las negociaciones para la implementación de un nuevo modo de transporte.

#### **4.5.4 El marco de influencia de las estrategias en movilidad de los BRT a nivel mundial, y latinoamericano, para la construcción estratégica en el Metrobús.**

La estrategia es, como se intentó mostrar en los tres ejemplos anteriores, el resultado de la construcción de nuevos significados, derivados de las interacciones entre colectivos emergentes, que responden a las demandas de su propio entorno, pero que se retroalimentan y se ven influidos por influencias externas. Al respecto, en ciertas propuestas de política pública se expresan diagnósticos que convergen en un reconocimiento de que las zonas metropolitanas latinoamericanas como México, Lima, Buenos Aires, Quito, Panamá,

Asunción y Guatemala, por citar algunas, enfrentan un proceso de continua expansión, que requiere de un sistema de transporte público tendiente a estructurar ordenadamente el desarrollo urbano, con un conjunto coherente de políticas gubernamentales, proactivo y previsor, de la organización urbana. En este escenario, un aporte pertinente a los estudios de la organización estaría precisamente en incorporar la dinámica de los significados puestos en práctica (valores) por los distintos actores involucrados en la gestión de nuevas formas organizacionales, en cuyo desempeño están implícitos o explícitos como conductas formales o informales.

Vista de la estación Javier Prado del *Metropolitano*, Lima. Archivo del autor.



Es posible identificar con claridad una tendencia discursiva en los gobiernos de las principales ciudades del mundo en materia de movilidad. A partir de ahí es posible deducir los márgenes de maniobra para la formulación estratégica. El centro de estos discursos es el concepto de espacio público, quiénes lo ocupan, de qué manera y con qué objetivos. A partir de cómo se procesan estos discursos por los diversos actores organizacionales implicados se generan las bases de la búsqueda de legitimidad de las políticas públicas y de la efectividad de las estrategias a aplicar. El siguiente ejemplo permite hacer inferencias sobre estas afirmaciones: a partir de la experiencia que en materia de movilidad ha tenido la Ciudad de París. En entrevista para su edición argentina, la agencia noticiosa Infobae, preguntó al Vicealcalde de París, Pierre Mansat, sobre aspectos de la gobernabilidad metropolitana en materia de movilidad. El análisis del entrevistado parte del reconocimiento de que el espacio público, anteriormente ocupado por el peatón, sufrió una

serie de transformaciones, en las que la mayor necesidad de movilidad y de transporte hicieron del auto particular el protagonista que, paradójicamente, colapsó a la ciudad.

Estratégicamente, entonces, “La forma en que se organiza la movilidad tiene un impacto extremadamente fuerte sobre la ciudad y su organización”<sup>19</sup>. El argumento técnico es el de la necesidad de una movilidad sustentable, que atienda el aspecto de la contaminación ambiental. Entonces, “el objetivo número uno era reconquistar el espacio público a favor de los peatones, de los ciclistas, y restituir una calidad a la ciudad que se había perdido con la circulación automotriz.”

¿Pero cómo llevar a cabo esta “reconquista” del espacio público? Al respecto continúa Mansat: “Hicieron falta políticas extremadamente voluntaristas en especial para el desarrollo del transporte colectivo, porque para responder a esta voluntad de disminuir la saturación automotriz, hay que ofrecer en contrapartida medios de transporte que sean eficientes, eficaces y regulares, como es el caso del sistema de corredores exclusivos para autobuses”. Al analizar el empleo del término *voluntarista*, es notorio que no hace referencia directa a una actitud encaminada desde lo individual hacia la solidaridad ciudadana, ni en apariencia, por tanto, a privilegiar la voluntad de convivencia social sobre las razones de la racionalidad económica para cambiar el vehículo privado por el transporte público. Se trata, en cambio, de ofrecer eficiencia, eficacia y regularidad como sinónimo de seguridad, y todas éstas características como fuente de consenso para la ejecución de una serie de políticas articuladas en materia de movilidad.

Estas declaraciones pueden ser objeto de un análisis estratégico que hace prioritaria la negociación de intereses, aunque desde la visión y perspectiva del actor con más poder en el entramado organizacional: “pienso que es necesario el encuentro de dos partes: la voluntad de los ciudadanos, y la voluntad, la firmeza de las políticas públicas, porque hay intereses, que son el peso directo de la rutina de las cosas establecidas, que es extremadamente fuerte y que hay que discutir. O sea que es el encuentro de las aspiraciones

---

<sup>19</sup> Fragmento de la entrevista hecha a Pierre Mansat, Vicealcalde de París, publicada en la edición América de la agencia de noticias Infobae. 28 de abril de 2013. Consultada en la misma fecha, en <http://www.infobae.com/notas/708083-Paris-ejemplo-para-mejorar-la-movilidad-urbana.html>

de los ciudadanos con las políticas públicas lo que crea la relación de fuerzas favorable para realizarlas”.

Se pide tener voluntad de cambio como paso necesario para recuperar el espacio público, pero se ofrece una recompensa en lo individual y precisamente en la veracidad de dicho ofrecimiento en la apreciación del ciudadano, estará su mayor o menor adherencia al objetivo estratégico del gobierno y por tanto, a la continuidad o cambio en la formulación e implementación de la estrategia.

Con los elementos descritos, habrá que pensar en ciertas pautas de interacciones y relaciones cuyo punto de confluencia son las instancias de gobierno de las metrópolis latinoamericanas. Pero las interacciones no se restringen a la relación entre organizaciones encargadas de la provisión del servicio, puesto que existen varias asociaciones que, en un nivel más o menos fluctuante entre la organización y el usuario, definen ciertas pautas de desempeño.

La aplicación de los modelos organizativos implementados en Sudamérica ha devenido en otras metrópolis latinoamericanas, en la implementación de un sistema que en términos operativos tiene muchas características que lo asemejan a casi una réplica del Transmilenio de Bogotá, pero al analizar el modelo de gestión se aprecia que hay diferencias en cuanto al marco legal, su correlato político, y sus implicaciones en la forma de organización. En este sentido, el Metrobús en México tiene menos margen de maniobra que en el Transmilenio, en cuanto a la participación de los actores que proveen el servicio de transporte como sociedades anónimas.

Por su parte, en el caso de Guatemala con el sistema BRT llamado Transmetro, los operadores individuales también mostraron resistencias a la nueva organización, pero el asunto de la seguridad para los usuarios fue una carta que la municipalidad aprovechó a favor de la implementación de la nueva modalidad. Se partió de la no existencia de ninguna modalidad masiva de transportación de pasajeros, y que por tanto pudiera ejercer un papel articulador de todo el sistema de transporte, función que los autobuses en tal ciudad no pudieron asumir. Por esta razón sus ejecutores pudieron afirmar en distintos foros que resolvió “la anarquía que imperaba en el sector”, aunque “no es la panacea para

resolver todo el problema del transporte”.<sup>20</sup> Estos factores han sido tomados en cuenta para reconsiderar la implementación de sistemas BRT en las ciudades de San Salvador o Asunción, Paraguay.



Autobús del *Transmetro*, próximo a ingresar a la estación Plaza el Amate, Ciudad de Guatemala. Archivo del autor.

En el caso colombiano, el gobierno puede licitar la operación de las líneas porque legalmente está establecida esta opción, aunque política y socialmente pueda haber contratiempos para ejecutar esta estrategia. En cambio, en el caso del Metrobús, existe un impedimento legal para desplazar a las llamadas asociaciones civiles, mejor conocidas como rutas, que han otorgado el servicio de transporte, y se les tiene que integrar en la conformación de las nuevas líneas. Aunque su participación sea ahora como Sociedades Anónimas, sus nuevas prácticas en la gestión inevitablemente tendrán como referente importante los valores aplicados en su situación organizacional anterior. La nueva forma de supervisión gubernamental generó resistencias y oposiciones que solamente la rentabilidad económica ha revertido de manera parcial. Esto parece ser la constante en el resto de Latinoamérica, donde han sido aplicados modelos organizativos donde el gobierno supervisa la operación de los particulares, transportistas devenidos un tanto forzosamente en empresarios.

En tal sentido, es destacable el hecho de que la estrategia aplicada hacia la gestión ha consistido en hacer énfasis en la eficiencia económica derivada su nueva forma de

---

<sup>20</sup> Estas declaraciones, que corresponden al entonces alcalde de la Ciudad de Guatemala, y ex presidente guatemalteco Álvaro Arzú, fueron tomadas de la nota “Exponen ventajas de metrobús en Guatemala”, en *elsalvador.com*, 30 de septiembre de 2009. Consultada en: [http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota\\_completa.asp?idCat=6375&idArt=4068212](http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6375&idArt=4068212)

organización, que haciendo uso de las nuevas tecnologías en el cobro, en la frecuencia de paso de las unidades, en la atención al usuario y en otros mecanismos, permitiría una mayor eficiencia tras la introducción de estas innovaciones: fue tanto el caso del Metrobús en México, como del Transantiago, en Santiago de Chile, de la Metrovía en Guayaquil o el Metrobús de Buenos Aires. Pero los resultados han sido diferenciados. Las inconformidades de los usuarios y de los actores políticos involucrados tienen que ver en mucho con la percepción de que las innovaciones podrían ir más allá de lo aplicado. Estos modos de transporte, incluyendo a su modelo inspirador, el Transmilenio, también tienen un ciclo de vida, factor a considerar frente al hecho de que forman parte de un sistema de transporte, que integra a más modalidades, y a más actores organizacionales. Las articulaciones entre los factores mencionados en la parte inicial de este capítulo dan pautas para comprender, vía un estudio posterior, las posibles derivaciones de cada arreglo organizacional.

Si bien la implementación y adaptación de los modelos del Transmilenio o la Red Integrada de Transporte en otras metrópolis latinoamericanas, ha sido planteada como el resultado de una exitosa aplicación estratégica de una opción para abatir el problema de la necesidad de un transporte más eficiente, hay que tomar en cuenta, sin embargo, que este modelo que garantiza cierta rentabilidad financiera, certidumbre legal y operativa, responde a un contexto en donde las condiciones organizativas se expresan como la lucha para sustituir un modelo que sigue siendo en la realidad organizacional del transporte en Latinoamérica el más difundido en la práctica: el modelo del hombre-autobús.

Los proyectos de cambio en las actuales modalidades de transporte, basadas en autobuses de relativamente poca capacidad, comparadas con la modalidad BRT, toman como importante punto de referencia las experiencias en grandes ciudades como Bogotá, Curitiba o México. Sin embargo, son varios los puntos a discutir en cuanto a la viabilidad de dichos proyectos. El problema técnico está siempre presente, aunque detrás de él está un problema organizacional y político más complejo. Tal es el caso de las ciudades de Asunción, Paraguay, y de Tegucigalpa, Honduras, por citar dos ejemplos que en 2012 se vuelven representativos del juego de diversos actores por obtener espacios en las nuevas organizaciones de transporte.

Por último, el tema de la sustentabilidad ha sido tratado prácticamente en toda Latinoamérica como prioritario para la implementación de los sistemas BRT, y como parte de la estrategia de los gobiernos locales, metropolitanos o nacionales, se han resaltado las cualidades de tales sistemas, por utilizar combustibles de bajas emisiones contaminantes. Incluso el Metropolitano de Lima opera con unidades movidas en su totalidad por Gas Natural.

## **CAPÍTULO V: LA CONSTRUCCIÓN DE ESTRATEGIAS EN LAS ORGANIZACIONES DEDICADAS AL TRANSPORTE PÚBLICO URBANO DE PASAJEROS, EN EL CONTEXTO NACIONAL Y LOCAL.**

Calvino (2008) en una expresión de las preocupaciones de su época, se preguntó si estamos en un momento de crisis en la vida urbana, es decir, en referencia a la vida humana como especie que se fundamenta en un tejido social que se reproduce y mantiene en las ciudades. Al respecto afirmó, en una frase vigente 30 años después: “Se habla hoy (en 1983)<sup>21</sup> con la misma insistencia tanto de la destrucción del entorno natural como de la fragilidad de los grandes sistemas tecnológicos que pueden producir perjuicios en cadena, paralizando las metrópolis enteras. La crisis de la ciudad grande es la otra cara de la crisis de la naturaleza.” A este autor, igual que a planificadores urbanos, gobiernos, empresarios, científicos sociales y todos aquellos que de alguna forma tienen desde su ámbito organizacional y profesional que detectar, diseñar, implementar o evaluar estrategias, les interesa saber qué razones han llevado a los hombres a vivir en las ciudades más allá de cualquier crisis.

A partir de ésta reflexión, en este capítulo se presenta, como transversal al problema de la viabilidad, reproducción y sostenibilidad social, el problema organizacional de la provisión de servicios que incluye a los sistemas de transporte de pasajeros en las ciudades mexicanas. Sobre la base del amplio cuestionamiento de Calvino, cabe hacer un análisis desde un punto de vista organizacional, en el que subyace la pregunta sobre qué tipo de interacciones estratégicas generan determinados arreglos organizacionales, y qué limitaciones y alcances tienen ciertos ámbitos relacionados a tales arreglos, como por ejemplo, la generación de políticas públicas en el contexto del Estado mexicano, mismo que entra en una suerte de dialéctica con el contexto local, tanto de la Ciudad de México como de la metrópoli de la que forma parte.

Si bien explicativamente puede ser más fácil partir de un orden descriptivo de lo nacional a lo local, metodológicamente hay una secuencia cronológica que parte de lo local para ir al

---

<sup>21</sup> Estas consideraciones aparecen en la Nota Preliminar de las últimas ediciones de *Las Ciudades Invisibles*, misma que corresponde a la traducción del inglés, de una conferencia dictada por Calvino a estudiantes de la Columbia University de Nueva York. Referencia completa en la Bibliografía.

contexto nacional, para después volver al ámbito de la capital del país y detectar elementos de direccionalidad estratégica, necesarios para el capítulo posterior, que se centrará en el análisis del proceso de construcción de estrategias en el Metrobús.

### **5.1 Interacción teoría-práctica, en la relación estrategia-recursos, hacia la delimitación del contexto para el surgimiento de la modalidad BRT de transporte de pasajeros.**

Como paso previo al análisis organizacional de las estrategias, este apartado pretende acotar una parte del contexto en que las organizaciones de transporte, en un nivel general, responden a una lógica espacio-temporal de desarrollo. Al respecto Miralles-Guasch (2002) advierte la necesidad de trascender la dimensión técnica implícita en la pertinencia de un determinado modo de transporte, pues ello llevaría a sobrevalorar el aspecto económico como determinante de su adopción. Tal propósito implica una propuesta de esta autora, centrada en el observar relaciones dialécticas entre transporte e infraestructura urbana, en vez de relaciones casuales que llevan a dicotomías sobre si una modalidad de transporte genera cambios en el espacio urbano, o los cambios en el espacio urbano llevan a la generación de nuevas modalidades de transporte.

Esa propuesta se retoma en esta tesis, adaptando el sentido dialéctico a las relaciones entre la creación de un modo de transporte, y el contexto social que les puede dar pertinencia, viabilidad y trascendencia. Las estrategias y los recursos disponibles resultantes se expresan a través de *organizaciones*, mediadas en su desempeño por varios elementos que a continuación se enuncian, a partir de la propuesta de Miralles-Guasch: Esta autora propone analizar la dimensión temporal y la espacial, relacionándolas con un contexto social que a su vez se descompone en 1) la esfera económica, definida por el mercado; 2) la esfera política, dominada por el Estado; y 3) la esfera social, “o el marco de la sociedad civil”, que integra el conjunto de actuaciones, relaciones sociales y culturales, e instituciones políticas. (Miralles-Guasch, 2002: 20,21). Es aquí donde se genera la estrategia para armonizar el contexto social con las dimensiones temporal y espacial.

Hay una estructura social *coherente*, vinculada a un sistema económico (pero no determinante de él), con la posibilidad de aparición de medios de transporte, que a través

organizaciones, serviría de medio para expresar, configurar, administrar o resolver una tensión entre necesidades y conflictos de los actores sociales, mismos que, entre otras formas, se expresan en organizaciones interactuantes. Y es el devenir de éstas interacciones organizacionales donde puede encontrarse un factor importante para la inferencia y comprensión de las estrategias, que se realizará en el capítulo VI.

La evolución de las ciudades, está inscrita en un proceso de disgregación espacial. En tal proceso, la estructura productiva capitalista requiere para su reproducción de un continuo aumento en el flujo de desplazamientos en los nuevos espacios urbanos que genera, para reequilibrar y optimizar la relación tiempo-distancia y hacerla funcional a sus propósitos (Op. Cit.:12). Con esta premisa, siendo la Ciudad de México el principal centro político, económico y social del país, el siguiente apartado describirá su carácter de centro generador de nuevos modelos organizativos en el transporte de personas.

## **5.2 La capital mexicana como punta de lanza en la configuración de nuevas organizaciones dedicadas al transporte público de pasajeros.**

Tanto por razones económicas, como políticas, sociales y culturales, puede explicarse en cierta medida el hecho de que haya sido primero en la Ciudad de México, como capital de la República, en donde se generaron diversos tipos de organizaciones que hicieran posible la satisfacción de la demanda del servicio de transporte público de pasajeros. Miralles-Guasch (2002) señala como una tendencia global, el surgimiento de los transportes urbanos paralelamente a las ciudades industriales, cuyo territorio urbano requería de transportes adecuados para las nuevas condiciones de producción y consumo. En la capital del país, el transporte colectivo ocupó desde su aparición en el Siglo XIX un lugar importante como satisfactor de necesidades sociales. El uso de esta modalidad de transporte implicó, en sus inicios, la reducción significativa de la demanda de otras modalidades de transportación, como los carros de alquiler, cuyo número se redujo a la tercera parte entre 1829 y 1891 (Navarro, 2004:15) A esto pueden aducir razones de eficiencia tecnológica, así como de precio.

En el aspecto económico, como base de explicación para posterior crecimiento demográfico, una razón específica por la que se hace necesario implementar nuevos

medios de transporte está en las proporciones de la concentración de la distribución y del consumo que desde antes de la conquista española ha tenido la Metrópoli. El carácter de principal centro de comercio en la época colonial y en los primeros años de vida como capital de la recién establecida República, trajeron a la Ciudad de México también las primeras innovaciones que en materia de transporte se generaban a nivel mundial. Así, hizo su incursión el sistema de tranvías en aquella ciudad que con menos de un millón de habitantes, a principios del siglo XX vivió en sus calles el tránsito de unidades de transporte que intentaban poner orden al desde entonces caótico tránsito de pasajeros y de mercancías.

Organizativamente hablando, la complejidad y el dinamismo que han caracterizado a la Ciudad de México, mediaron fuertemente las posibilidades reales de implantar innovaciones orientadas no solo a generar competitividad e incrementar la productividad, sino también a atender una demanda social que crecía a ritmos mayores que el resto de la economía. Las interacciones de diversos grupos sociales y de fuertes intereses económicos propiciaron en este entorno, diversos tipos de organizaciones que, por un lado, respondieron en su implantación a la transferencia tecnológica procedente de los Estados Unidos de Norteamérica; y por otro a la búsqueda de legitimación del régimen mediante el impulso al crecimiento de una emergente clase media, que optaría más por los medios de transporte privado, como el automóvil, que por el uso del transporte colectivo.

### **5.3 De las primeras organizaciones proveedoras del servicio de transporte de pasajeros en el D.F. al Metrobús: caracterización de los modelos organizativos.**

Los nuevos modelos organizativos en materia de transporte público de pasajeros, tienen como objetivo responder a la necesidad de atender la cada vez mayor demanda de movilidad, disminuyendo en lo posible los tiempos de recorrido, enfocándose a la eficiencia, la seguridad y la calidad. Entre los objetivos declarados y las acciones realmente emprendidas hay inconsistencias, diferencias, brechas que señalan el rumbo que sigue el proceso de construcción de estrategias, el cual será explicado más adelante.

La primera organización que introdujo un modo de transporte moderno<sup>22</sup> en la Ciudad de México, tuvo lugar con la concesión, por parte del presidente Benito Juárez, a los inversionistas privados Arbeu y socios, para formar una compañía que construyera un ferrocarril de la Ciudad de México a Chalco, en 1861. Hay al respecto dos datos significativos, hablando de la estrategia gubernamental de impulso al transporte: El gobierno de la República se reservó la participación en el 10% de las acciones del capital social de la futura empresa, además de especificar que sus propietarios tenían que ser exclusivamente mexicanos, o renunciar a sus derechos de extranjería para todos los asuntos legales que sobrevinieran, y ser tratados en tribunales mexicanos. Este proyecto no se concluyó porque el país estaba inmerso en una serie de conflictos políticos y bélicos que se reflejaban también en la obstaculización a las posibles inversiones.<sup>23</sup>

En cambio, creció en la ciudad el empleo de los llamados “Tranvías de Mulitas”, hasta que a finales de la década de 1890 la Compañía Limitada de los Ferrocarriles del Distrito, pidió permiso al ayuntamiento de la Ciudad de México para cambiar en algunas de sus líneas la tracción animal por la eléctrica. En 1901 la Compañía Limitada de Tranvías Eléctricos de México se hizo cargo de la explotación del servicio, introduciendo una serie de innovaciones que constaba en la segmentación de diferentes tipos de clientes, según su poder adquisitivo. Las huelgas de los tranvías en la Ciudad de México, que tuvieron lugar a partir de la década de 1910, fueron un factor de coyuntura que facilitó la incursión de los camiones con motor de combustión interna entre las modalidades de transporte disponibles para los capitalinos.

La década de los años 20 del siglo pasado fue testigo de una lucha encarnizada entre la modalidad de los tranvías, y los nuevos actores que entraron a competir con ella: los autobuses. Las organizaciones existentes gozaban de un prestigio y de una identificación con el público usuario que se fue perdiendo en la medida en que el crecimiento de la metrópoli fue haciendo cada vez más insuficiente la infraestructura ferroviaria para

---

<sup>22</sup> Se utiliza el término “moderno” en el sentido del salto tecnológico que los ferrocarriles significaban respecto a los medios de transportación precedentes, al utilizar para su locomoción la combustión interna.

<sup>23</sup> Benito Juárez. Documentos, Discursos y Correspondencia. Selección y notas de Jorge L. Tamayo. Edición digital coordinada por Héctor Cuauhtémoc Hernández Silva. Versión electrónica para su consulta: Aurelio López López. CD editado por la Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco. Primera edición electrónica. México, 2006.

comunicar a los nuevos barrios y colonias, que empezaban a surgir más allá incluso de los límites del Distrito Federal. En 1929, se publica el Reglamento del Servicio Público de Transporte de Carga y Pasajeros, como un hito indicativo del desarrollo que para entonces tenía ya la modalidad de autotransporte urbano de pasajeros. La emergencia de los autobuses como opción de transporte fue ganando terreno en la medida en que se fueron construyendo vialidades asfaltadas y los camiones fueron capaces de cubrir vastas zonas que para los tranvías eran imposibles de alcanzar.

Hacia mediados del siglo pasado, los autobuses eran la principal modalidad de transporte en la capital y sus primeros municipios conurbados del Estado de México: Naucalpan, Tlalnepantla y Ecatepec. Esta modalidad ya proveía mayoritariamente el servicio de transporte a través de la Alianza de Camioneros de México, organización que tanto por sus dimensiones, como por el poder económico y político que había alcanzado, fue llamada popularmente el “pulpo camionero” (Navarro, 2004:18) Esto se da en un contexto de expansión y metropolización sin precedentes, que la relativa autonomía del servicio de transporte colectivo contribuyó a facilitar. En la década de 1970 hubo un proceso de consolidación de los autobuses de pasajeros, que recibieron muchos apoyos gubernamentales, a la par que se detuvo la expansión del Metro. Entre 1973 y 1974 se fusionaron 84 sindicatos de autobuses en 20 sociedades anónimas. El posterior auge petrolero facilitó el desarrollo de los autotransportes, pero las concesiones que tenían los transportistas agrupados en el pulpo camionero fueron expropiadas y se creó el organismo público descentralizado Autotransportes Públicos de Pasajeros Ruta-100.

Durante el periodo previo a la primera jefatura de gobierno electa por los ciudadanos del Distrito Federal “la política de transporte promovió la privatización del servicio colectivo, impulsando modalidades de organización empresarial dentro del servicio público; para lo cual la administración en turno declaró la quiebra y liquidación de la Ruta-100 de autobuses y la formación alternativa de empresas privadas de transporte”... “El repliegue estatal del servicio no tuvo como consecuencia, como lo planteó Espinoza Villarreal, su sustitución por organizaciones empresariales de explotación de la actividad, sino más bien la proliferación de las alternativas de transporte de baja capacidad aprovechadas en forma artesanal por propietarios atomizados en alto grado y organizados bajo un esquema

corporativo de liderazgos de explotación de las bases de transportistas... prevaleciendo, por ende, una mayor dispersión y atraso en la actividad, al final de la administración de Espinoza Villarreal, en comparación con la situación que recibió” (Op, cit., p. 23).

Con Cárdenas y Robles (1997-2000) se sentaron las bases para recuperar y mantener las capacidades estructurantes y técnicas de los organismos públicos de transporte a cargo del gobierno de la ciudad (STC-Metro STE). Para esto, se fortaleció a la Secretaría de Transportes y Vialidad, y se constituyó, sobre la base de lo que quedó de la Ruta 100 en liquidación, la Red de Transporte de Pasajeros (RTP). Se intentaba así revertir el control corporativo ejercido por el PRI. (Op. Cit., p. 24).

Intentando sintetizar una periodización histórica del esquema de propiedad de las organizaciones de transporte de pasajeros en la Ciudad de México, se ha transitado desde la concesión a particulares a la gestión estatal que funcionó con relativa eficiencia hasta que fue declarada la quiebra de Ruta-100 y volvió a predominar el sistema de concesiones, el cual es mayoritario hoy día. La introducción de un nuevo esquema organizativo, correspondiente a los corredores de transporte público, modificó organizacionalmente a una parte del sistema de concesiones privadas, sin eliminarlo, pero incorporándolo a la supervisión del organismo público descentralizado del Gobierno del Distrito Federal, denominado Metrobús.

Como paso previo a la configuración de los criterios para clasificar las estrategias organizacionales, se requiere ubicar históricamente los contextos favorables a la incorporación, en el nivel gubernamental, de nuevos actores en las decisiones públicas. Pero esta incorporación no está dada necesariamente por un tránsito de un esquema privado inicial (concesiones para la operación privada de autobuses desde su aparición en la década de los años veinte del siglo pasado) a uno público (predominio de la Ruta 100) y el posterior repliegue hacia los concesionarios privados (predominio de los microbuses y autobuses). Más bien, se trata de un proceso que, enmarcado en la gestión de un gobierno ubicado como de izquierda, redimensiona el papel gubernamental en la gestión y conducción de las entidades consideradas clave en el desarrollo de la capital del país, y garantes de su viabilidad, como es el caso del transporte público de pasajeros.

De ahí la creación de un modelo que tiene como principal premisa la mejora en la gestión, aprovechando las capacidades privadas, bajo una nueva forma de colaboración con el sector gubernamental.

Los órdenes de gobierno que ha tenido el Distrito Federal, desde que éste era un Departamento, han debido de tener el control del servicio público de transporte de pasajeros, pues legalmente están obligados a ello<sup>24</sup>, lo cual no implica que las empresas proveedoras del servicio sean necesariamente de propiedad gubernamental. Pero la estrategia de concesiones a particulares demostró su agotamiento en cuanto a ofrecer una garantía de movilidad en la metrópoli en el largo plazo, porque el esquema de mercado en el que se sustenta muestra sus limitaciones para atender a la demanda del sector mayoritario de la población que es de bajos recursos.

Es posible entonces conectar el aspecto de la efectividad con la legitimidad, que en el caso del Distrito Federal tiene características propias, diferentes del análisis de Cabrero (1999:20) referente a la pertinencia del enfoque de la gerencia pública como respuesta a una crisis de eficiencia de las agencias gubernamentales, en términos, de crisis de credibilidad ante un imaginario colectivo que prefiere la participación de agentes privados sobre la participación de los agentes públicos. Ello, dada la mayor eficiencia, por ejemplo, del STC-Metro, que la de los microbuses, desde la percepción ciudadana (EOD, 2007).

Respecto al Metro, ¿representa el Metrobús una alternativa de alcance más limitado? No se puede pensar en ninguna solución que *no* esté integrando las diferentes modalidades de transporte, porque todas ellas forman parte de un sistema de movilidad. Entonces, las alternativas diseñadas, propuestas e implementadas representan en realidad *combinaciones* que pretenden responder a determinados criterios de eficiencia: técnica, económica, política, social. Desde un punto de vista técnico, ello implica que una combinación que incrementa la participación del Metrobús tiene ciertas ventajas, pero también inconvenientes que dependen de su comparación no solo en cuanto a su respuesta a la

---

<sup>24</sup> En 1942, se definió el carácter público del servicio de transporte de pasajeros en la Ciudad de México, con la correspondiente publicación del Reglamento para el Servicio Público de Transporte de Pasajeros en el Distrito Federal. Para una contextualización histórica del aspecto legal de la historia del transporte en la capital, puede consultarse la cronología disponible en: [http://www.setravi.df.gob.mx/wb/stv/cronologia\\_del\\_transporte\\_en\\_la\\_ciudad\\_de\\_mexico/\\_rid/73?page=2](http://www.setravi.df.gob.mx/wb/stv/cronologia_del_transporte_en_la_ciudad_de_mexico/_rid/73?page=2)

demanda de usuarios, sino de su comparación tomando en cuenta el valor presente de la suma de los flujos de efectivo requeridos para echarlo a andar en su vida útil.

El siguiente Cuadro permite hacer una síntesis cronológico-organizacional de los modelos organizativos del transporte de pasajeros que han operado en la capital mexicana.

<b>Cuadro No. 2</b>	
<b>Recorrido histórico de los modelos organizativos del transporte público de pasajeros en la Ciudad de México.</b>	
<i>Etapa histórica</i>	<i>Modelo organizativo</i>
Mediados del Siglo XIX	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concesionarios privados (Sociedades Anónimas)</li> </ul>
Finales del S. XIX, comienzos del S. XX	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empresas gubernamentales (Servicio de Transportes Eléctricos, tranvías)</li> </ul>
Tercera década del S. XX - 1981.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Emergencia del modelo de “Hombre-camión” basado en las Asociaciones Civiles, que en la práctica generan la concentración que derivó en el llamado “Pulpo Camionero”.</li> </ul>
Década de los 80, S. XX	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor auge del control estatal, con la creación de Ruta-100.</li> </ul>
Década de los 90, S. XX	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Retraimiento del control estatal, reposicionamiento del modelo “Hombre-camión”. Quiebra de Ruta 100.</li> </ul>
Año 2000 ...	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Complementariedad e interacción de modelos diferentes: tensiones entre el lento posicionamiento del modelo empresarial de sociedad anónima, lenta disminución del modelo de hombre-camión. Emergencia de un nuevo modelo organizativo con características “híbridas” (asociaciones-público privadas controladas por el gobierno). Génesis e implementación del Metrobús.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

#### **5.4 El proceso de incorporación del sistema BRT en el contexto mexicano.**

En México ha habido un complicado proceso de cambio en la gestión de las organizaciones dedicadas al transporte. El contexto del desarrollo de formas organizativas para satisfacer la demanda de movilidad en el ámbito nacional, se caracteriza por:

- Conformación de zonas metropolitanas con fuertes problemas de movilidad.
- Carencia de financiamiento (gubernamental) de grandes proyectos de transporte masivo, acordes con la demanda más compleja y en crecimiento.

- Emergencia de formas organizativas, basadas en asociaciones ciudadanas, que han dado legitimidad y han contribuido a difundir un discurso de viabilidad técnica en cuanto a la gestión de nuevas organizaciones dedicadas al transporte masivo.
- Problemas de convergencia entre infraestructura, organizaciones existentes, propiedad y apoyo ciudadano a las nuevas propuestas organizativas.

La necesidad de movilidad se presenta en la actualidad, ante el habitante de un núcleo urbano o metropolitano, convertido en usuario, como la necesidad de seleccionar una opción que en la mayoría de los casos tiene que combinar dos o más modalidades de transporte. En tal sentido, los usuarios del Metrobús utilizan además otras modalidades de transporte, si es que el origen o el destino de sus viajes hace que también tengan que utilizar el Metro, o los autobuses, o microbuses, o incluso en algunos casos el automóvil particular. Por esta razón, cualquier estrategia formulada debe atender al hecho de que el Metrobús forma parte de un sistema, junto con el resto de las modalidades de transporte operantes en el Valle de México. El servicio que provee este Organismo no se puede analizar, desde el punto de vista de la estrategia organizacional, sin tomar en cuenta que ésta organización forma parte de un sistema que abarca a una enorme y compleja variedad de modalidades de transporte, que además son reguladas por dos entidades federativas.

#### **5.4.1 La estrategia organizativa del primer sistema BRT en México: El *Optibús* de León, Guanajuato.**

México, al igual que prácticamente todos los países del mundo, experimentó un proceso de metropolización, que podría caracterizarse ya como de relativamente larga data. En una primera fase, dicho proceso contempló la conformación de las capitales de cada país como metrópolis en las cuales se concentraba la mayor parte de la industria, los servicios y la infraestructura. Fue más o menos la etapa de lo que se dio en llamar Estado de Bienestar, Estado Benefactor o Estado Social, en la cual hubo una relativa fluidez de recursos y se pensó en la rectoría del Estado para proveer de servicios masivos de transporte como lo fue principalmente el Metro. Sin embargo, el agotamiento de este modelo y la continuidad y profundización del crecimiento demográfico de las metrópolis trajo consigo también que en el 2013 más del 70% de la población mexicana habite en centros urbanos. (INEGI, 2010).

En México, según el último Censo de Población y Vivienda, son 10 las zonas metropolitanas que rebasan ya el millón de habitantes. Entre estas concentraciones urbanas se encuentra la ciudad de León, lugar en donde se implementó el primer sistema Bus Rapid Transit en el país, dando lugar a la empresa denominada comercialmente Optibús, misma que sería, al menos en el aspecto de la tecnología empleada, el modelo a seguir por el Metrobús en la Ciudad de México.

El Sistema Integrado de Transporte Optibús, opera como un organismo constituido por el Gobierno del Estado de Guanajuato, el Gobierno del Municipio de León, y cuatro empresas que en la primera etapa de este sistema se conformaron para dar servicio en las rutas principales de la ciudad, llamadas troncales. Este sistema cuenta en la actualidad con 26 kilómetros de carriles exclusivos para el tránsito de autobuses articulados que popularmente son conocidos como “orugas”. Asimismo, cuenta con dos estaciones de transferencia entre líneas, estaciones exclusivas, sobre el nivel de la vialidad, y un sistema de pago mixto, en efectivo y con tarjeta de prepago, que favorece el uso de esta última.

La ciudad de León fue el escenario en el cual se presentó por primera vez la conformación de un ente gestor, conformado por niveles gubernamentales estatal y municipal, que proveyó de infraestructura y se encargó de la supervisión de la operación de empresas privadas que proveyeron el servicio de transporte público de pasajeros. Sin embargo, a nivel nacional es más conocido el Metrobús. Entre varias otras razones, porque su crecimiento ha sido mucho mayor, y porque su proyección nacional e internacional lleva implícitos elementos organizativos propios, no existentes en el modelo del Optibús.

#### **5.4.2 Contexto de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), previo a la introducción del Metrobús como segundo sistema BRT en el país.**

Los procesos de generación e implantación de políticas gubernamentales en áreas totales para la sustentabilidad del D.F. en particular, y de la Zona Metropolitana del Valle de México en general, pasan por la desintegración, reintegración y conformación de nuevas redes de intercambio con actores tanto públicos como privados y ONGs. Desde 1983 se creó por decreto presidencial la Comisión Mixta Consultiva de Transporte del D.F., como un reconocimiento (tardío, si se toma en cuenta que puede hablarse de una conurbación

entre el D.F. y el Estado de México desde los años 50) de que los problemas en materia de transporte tenían que tratarse con una visión metropolitana. Esta comisión tenía facultades de coordinación administrativa y operacional del STC-Metro, el Servicio de Transporte Eléctrico del D.F. y la empresa de Autotransportes Urbanos de Pasajeros R-100.

En 1991, el Consejo de Transporte del Área Metropolitana, tenía una integración más balanceada de la participación tanto del Gobierno Federal, como del Gobierno del Estado de México y el Departamento del Distrito Federal. Este Consejo, de existencia breve, se transformó en 1994 en la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad (COMETRAVI). Hasta ese momento, sólo existían dos proyectos significativos de carácter metropolitano que contemplaron las líneas A y B del Metro para conectar tres municipios conurbados con la capital del país. En el capítulo anterior se describieron las ventajas y desventajas que en el contexto internacional de su aparición tuvieron los modelos BRT respecto a las modalidades masivas como el Metro. En la actualidad (2013) la viabilidad técnica y financiera de aquellos no es suficiente para concretarse en un proyecto metropolitano, que integre el sistema que funciona con el nombre de Mexibús en el Estado de México, a una red conectada con el Metrobús del Distrito Federal.

### **5.5 La implantación del Metrobús en la Ciudad de México: caracterización y clasificación de los principales actores implicados en el proceso.**

El Gobierno del Distrito Federal tiene a su cargo varias organizaciones, unas que son dependencias y otras que son empresas que proveen un servicio, en constante interacción, **bien sea horizontal o verticalmente en función del organigrama de la administración pública**. Estas organizaciones crean e implementan estrategias que tienen que corresponderse con el plan de gobierno del cual dependen, finalmente, los lineamientos generales de su operación. Por ejemplo, la Secretaría de Medio Ambiente tiene el objetivo central de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, **en lo cual** el funcionamiento y ampliación del Metrobús constituyen uno de los instrumentos principales para **alcanzar dicho** objetivo. Cabe señalar que la política pública en la que se enmarcan las estrategias, se anuncia por los responsables de implementarla, como transexenal . Al respecto, en entrevista con un miembro de la Dirección de Planeación, Evaluación y

Sistemas del Metrobús<sup>25</sup>, es posible identificar ventajas y desventajas de la continuación de la política pública más allá de un sexenio, en cuanto a los límites y posibilidades de negociación entre los actores de la organización.

El Gobierno del Distrito Federal, durante la administración de Andrés Manuel López Obrador, sentó las bases de esta política pública, con la firma de un acuerdo con The World Resources Institute Center for Sustainable Transport (WRI). En él, se creó el Centro de Transporte Sustentable (CTS) para México, como parte de la formalización de un convenio de cooperación encaminado a diseñar e implementar acciones que formaran parte de un programa de Transporte Sustentable para la Ciudad de México. Fue el CTS quien desde 2002 planteó un modelo semejante al Transmilenio de Bogotá, y para tal propósito propuso la operación de corredores de transporte con carriles confinados en seis vialidades del Distrito Federal: Insurgentes, Eje Central, Eje 3 Oriente, Eje 8 Sur, Miguel Ángel de Quevedo y Avenida Tláhuac. De estos corredores únicamente Insurgentes se ha convertido en la Línea 1 del Metrobús. Actualmente (septiembre de 2013), en el tramo norte del Eje 3 Oriente, se construye la línea 5 de dicho Sistema.

La conformación del Organismo Metrobús se materializó a partir de este antecedente, y fue tomando forma cuando en septiembre de 2004 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el Aviso por el que se aprueba el establecimiento del sistema de transporte público denominado “Corredores de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Federal”<sup>26</sup>, y en marzo del 2005, el Decreto por el que se crea el Organismo Público Descentralizado “METROBÚS”<sup>27</sup>. Aquí vienen contenidas las atribuciones legales y organizativas que permitieron la posterior configuración de los actores y sus atribuciones, descrita y encuadrada en una clasificación que se propone en este documento, para facilitar el posterior análisis estratégico.

Retomando los cuatro tipos de estrategia propuestos por Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (2007), esta Tesis propone clasificar a los actores que intervienen en la gestión del Metrobús en 1) Supervisores, 2) Ejecutivos y 3) Observadores de la operación. Esta

---

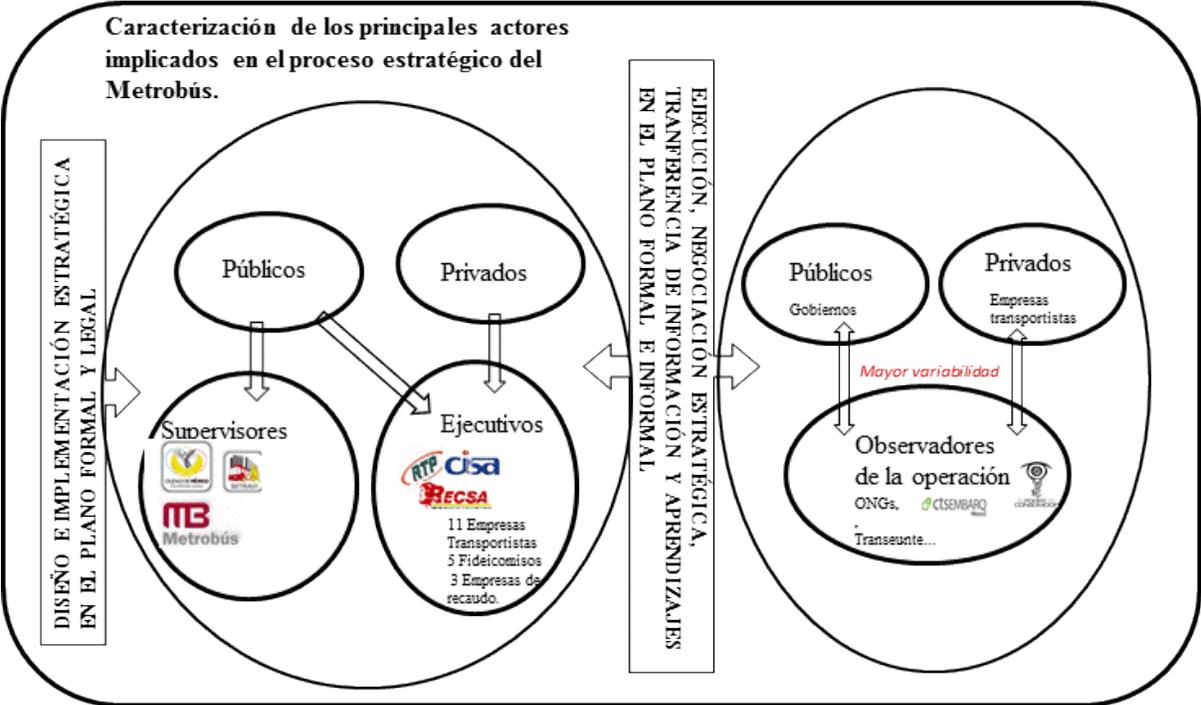
<sup>25</sup> Realizada como parte de la investigación de campo del autor de esta Tesis.

<sup>26</sup> Disponible para consulta en: <http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/2779.htm> (Junio de 2013)

<sup>27</sup> Disponible para consulta en: <http://www.metrobus.df.gob.mx/transparencia/documentos/art14/I/decretocreacion.pdf> (Junio de 2013)

clasificación de carácter operativo atiende al criterio lógico de que los actores encargados de la supervisión diseñan en el plano formal y legal las estrategias (estrategia como patrón), pero en la parte del diseño estratégico deben estar al pendiente de los argumentos y las acciones que ejecute el segundo grupo de actores organizacionales (estrategia como estratagema) , así como de las opiniones vertidas por los actores observadores de la operación, (estrategia como posicionamiento) para que sus visiones e intereses sean tomados en cuenta en la etapa de la implementación estratégica (estrategia como perspectiva). En el siguiente diagrama se muestran las relaciones estructurales de los tipos de actores propuestos.

**Diagrama No. 8**



Fuente: elaboración propia.

*Los Actores Supervisores*

Este tipo de actores están dentro, o fuera del Organismo Público Descentralizado, responsable de la administración, planeación y control del sistema organizacional que conforma al Metrobús. El primer nivel estratégico, se define por las atribuciones legales del titular de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, como responsable de la definición y

seguimiento de las políticas públicas y organizativas en materia de transporte. En un segundo nivel, el Consejo Directivo del Metrobús, se integra por los Directores Generales de los otros organismos públicos descentralizados del Gobierno del Distrito Federal, dedicados a la provisión del servicio de transporte de pasajeros, así como del propio Director General del Metrobús. En un tercer nivel, este organismo es sujeto de la concepción estratégica por seis Direcciones<sup>28</sup>: la Dirección General, y cinco más a su cargo que son la de Comunicación e Información Pública; de Planeación, Evaluación y Sistemas; de Administración y Finanzas; Operativa y Jurídica.

Otro grupo de actores incluido en el nivel de *supervisores* de la gestión del Metrobús, aunque de manera indirecta, lo constituye desde el nivel gubernamental la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En específico, es la Comisión de Transporte de este órgano legislativo la encargada de hacer observaciones al desempeño que tiene el Metrobús como organización. Si dichas observaciones se convierten en elementos de la legislación con carácter vinculante en la gestión del Metrobús, se verifica la clasificación de estos actores como supervisores. Si, en cambio sus observaciones alcanzan sólo el carácter de recomendaciones, entonces pasarían a ser parte de los actores *observadores de la operación*. Aquí es preciso destacar que existen importantes puntos de desacuerdo con el GDF, y se ejercen severas críticas a la estrategia implementada por éste último en materia de transporte<sup>29</sup>.

### *Los Actores Ejecutivos*

En cuanto a este tipo de actores, para llevar a cabo una descripción más precisa de los mismos, es necesario posicionar primeramente al Metrobús en el mapa de organizaciones dedicadas al transporte de pasajeros en la Ciudad de México. Esta localización distingue a las modalidades operadas y gestionadas exclusivamente por actores privados, de aquellas en las cuales alguna empresa u organismo del Gobierno del Distrito Federal tiene responsabilidad en la gestión, en la operación, o en ambos. Las modalidades privadas están

---

<sup>28</sup> Para una descripción en detalle de las jefaturas y puestos que componen cada dirección, se puede consultar el Directorio del Metrobús en: <http://www.metrobus.df.gob.mx/directorio.html>

<sup>29</sup> Al respecto, ver la entrevista realizada al Diputado local Leonardo Urbina, vicepresidente de la Comisión de transporte de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en [http://impacto.mx/nacional/nota-8701/Obras\\_viales\\_s%C3%B3lo\\_apuntalan\\_imagen\\_de\\_Ebrard](http://impacto.mx/nacional/nota-8701/Obras_viales_s%C3%B3lo_apuntalan_imagen_de_Ebrard), publicada el 11 de abril de 2011.

constituidas por diversas empresas que están constituidas como sociedades anónimas o como asociaciones civiles, siendo en este último caso mejor conocidas como “rutas”.

Las cuatro modalidades de transporte de pasajeros en donde interviene el GDF son: El Sistema de Transporte Colectivo (STC) Metro, El Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, La Red de Transporte de Pasajeros del Distrito Federal (RTP) y el Metrobús. Las tres primeras organizaciones citadas tienen la peculiaridad de que su flota de unidades de transporte y la infraestructura pertenecen al GDF. En el caso del Metrobús, el servicio es operado por concesionarios privados mayoritariamente, así como por la RTP, esto quiere decir que los autobuses son propiedad de varias empresas. En el siguiente cuadro, se muestra la lista de éstos concesionarios, así como la línea del Metrobús en que operan.

<b>Cuadro No. 3</b>	
<b>Empresas concesionarias de la operación en el Metrobús.</b>	
<i>Empresa</i>	<i>Línea en la que opera</i>
Corredor Insurgentes SA de C.V. Rey Cuauhtémoc S.A. de C.V.	Línea 1.
Corredor Oriente-Poniente S.A. Corredor Tacubaya-Tepalcates S.A. . Transportes Sánchez Armas Juan José S.A. Corredor Eje 4- 17 de Marzo S.A.	Línea 2.
Movilidad Integral de Vanguardia S.A.	Línea 3.
Conexión Centro Aeropuerto S.A. de C.V.	Línea 4.
Corredor Integral de Transporte Eduardo Molina	Línea 5. (En operación hasta el último trimestre de 2013)
Red de Transporte de Pasajeros del Distrito Federal	Líneas 1, 2 y 4.

Fuente: Elaboración propia, sobre la información disponible en: <http://www.metrobus.df.gob.mx/organizacion.html> y en <http://www.reporte.com.mx/llegan-en-agosto-autobuses-de-metrobus>.

Otros actores ejecutivos de la estrategia del Metrobús, aunque de menos peso en la interacción porque su función es más técnica que la del primer nivel de actores ejecutivos descrito, son los fideicomisos privados, encargados de concentrar y administrar los recursos generados por los ingresos correspondientes al pago de tarifas. Hay un fideicomiso constituido por cada línea en operación. Estos actores realizan todos los pagos a todas las

empresas que prestan servicios al sistema, sean de naturaleza externa como los proveedores, o interna como los concesionarios, o las empresas de recaudo. Éstas últimas también forman parte de los actores ejecutivos, siendo responsables de la instalación, operación y mantenimiento de los sistemas de recaudo de tarifa del sistema. Son 3: Inbursa, IDEAR Electrónica y Movilidad Integral de Diseño S.A.

#### *Actores Observadores de la Operación*

Con diferentes objetivos e intereses, este tipo de actores ejerce funciones muy importantes en la evaluación estratégica, dada la legitimidad que sus acciones puedan alcanzar con otros actores. Su lista es muy variable, y su compromiso con el Metrobús como organización está en gran medida en función de las prácticas políticas con que interactúan con éste. A continuación, algunos ejemplos de los más sobresalientes, según la constancia y los alcances de sus interacciones.

Las afectaciones por las obras públicas impulsadas por el GDF, como son las obras correspondientes al Metrobús, han ocasionado la intervención de éstos actores observadores cuya relevancia crece en la etapa inicial de puesta en marcha de las citadas obras; tal es el caso de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF). El papel de la CDHDF consiste en registrar y dar cauce a las inconformidades de los ciudadanos que consideran vulneradas sus garantías individuales, como por ejemplo: el derecho a un nivel de vida adecuado, a la seguridad jurídica, a un medio ambiente sano, a la información y a la integridad física<sup>30</sup>. La respuesta a estas quejas ha sido que se cuenta con los permisos requeridos para la realización de las obras y que en todos los casos se cumple con el principio del respeto a los derechos de los ciudadanos.

Por su parte la organización El Poder del Consumidor A.C., ha colaborado activamente en acciones de elaboración de propuestas y evaluaciones de los sistemas BRT, incluyendo la elaboración de sondeos para indagar sobre la calidad del servicio que provee el Metrobús. También ha realizado estudios de factibilidad de la introducción de nuevas líneas que no necesariamente coinciden con las que realmente han sido puestas en marcha, y ha emitido sus propias proyecciones sobre los beneficios esperados de las líneas en futura operación.

---

<sup>30</sup> Según la Dirección General de quejas y Orientación de la CDHDF. Ver nota de *El Universal*, del 9 de Abril de 2011, consultada <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/105728.html> .

Esta organización tiene un área dedicada al transporte público, en la cual se diseñan campañas como la de Transporte Eficiente, misma que se ha enfocado a difundir las ventajas de la modalidad de transporte BRT.

En la gestión organizacional existen configuraciones complejas de actores, que modifican o mantienen determinadas trayectorias en la consecución de objetivos. Ello implica las correspondientes modificaciones a la estrategia, ya sea de manera planeada o reactiva. Un elemento que ha tenido incidencia temporal, espacial y de contexto social de manera constante en las organizaciones de transporte de pasajeros en el Distrito Federal es, como categoría de análisis, la empresa pública. Los actores supervisores, provenientes de la empresa pública, han modificado históricamente sus ámbitos de competencia, y por tanto sus ámbitos de posibilidad estratégica, en la medida en que ha habido una serie de cambios cualitativos significativos en la concepción del papel que la empresa pública juega en la gestión organizacional. Por tal razón se le ha dado a la empresa pública un tratamiento aparte en este capítulo, para iniciar el siguiente considerando su evolución como un factor relevante en la forma y contenido de sus interacciones estratégicas con el resto de los actores implicados en el proceso de construcción estratégica del Metrobús.

## **5.6 Consideraciones generales sobre la evolución histórica del papel de la empresa pública en la estrategia gubernamental en materia de transporte público de pasajeros.**

Desde 1982, México planteó el redimensionamiento del sector paraestatal, la desincorporación y enajenación de empresas de este sector, basándose en la tesis de dejar bajo la conducción del Estado únicamente las empresas públicas estratégicas y prioritarias. Este cambio estructural implicó que la estrategia de desarrollo basada en una rectoría del Estado a través de un amplio sector de empresas públicas, diera lugar a una apertura al sector privado en materia económica. En lo político, el discurso que apoyó a este cambio se fue convirtiendo en reformas legales desde la Constitución hasta la generación de consensos a través de diversos canales, enfocados a la aceptación y el fomento de la participación de agentes particulares en las actividades que anteriormente eran gestionadas por el Estado. Esto, en el contexto "... del agotamiento y quiebra del periodo del modelo económico intervencionista, desarrollista estatista o Estado empresario..." (Inostroza, 1997: 268)

La estrategia de reordenamiento económico y cambio estructural se sustentaba, de acuerdo con Luis Inostroza (p. 270-71) en tres lineamientos básicos: la modernización del sector público, la redimensión del sector paraestatal, y la elevación de la eficiencia y eficacia de la administración pública.

Pero el proceso privatizador no fue de ninguna manera un proceso lineal, considerando que paralelamente se presentó también “la incorporación de empresas privadas con problemas financieros o de tecnología obsoleta al sector de EP (Empresas Públicas)<sup>31</sup>; *así como la creación de nuevas empresas con finalidades expresas para dar apoyo a las actividades relacionadas con la apertura y el comercio exterior y para facilitar una mejor inserción en la economía internacional*”. (Inostroza, 1997: 27)

Sin embargo, estas consideraciones sobre el ajuste estructural en México, parecen dejar fuera la variable política en el rubro del transporte de pasajeros. Esto, porque la configuración organizacional del transporte de pasajeros en la Ciudad de México pareciera ir a contracorriente de las tendencias nacionales e internacionales, con la creación de la empresa estatal denominada Autotransportes Urbanos de Pasajeros Ruta 100. Se trata de un proceso que, visto dentro del conjunto de ajustes que tuvieron lugar en la década de 1980 y 1990 sigue pautas propias de desarrollo, que si bien no lo desligan completamente de las directrices del cambio de estrategia económica, sí lo supeditan finalmente a la madurez de éstas.

El desmantelamiento de un régimen proteccionista con las empresas industriales y de servicios nacionales, no se presentó en el transporte urbano de pasajeros en la Ciudad de México, como aconteció en la mayoría de las empresas privadas en otros sectores en el resto del país, quitándoles privilegios fiscales o imponiéndoles otras formas de competencia con el exterior. En el Distrito Federal, las condiciones particulares de desarrollo de las empresas transportistas determinaron en gran medida la aplicación de otra estrategia: la “nacionalización” del transporte. El sistema de concesiones privadas para que vehículos automotores proveyeran el servicio de transporte público de pasajeros, había experimentado una enorme concentración que llevó a lo que se conoció como el *Pulpo Camionero*, cuyos líderes principales eran Isidoro Rodríguez y Rubén Figueroa, quien ejercían poder e

---

<sup>31</sup> Siglas utilizadas por Inostroza en el texto citado, paréntesis del autor.

influencia en un contexto de crecimiento y predominio de las empresas privadas de autobuses (miles de éstos, llamados “delfines” y “ballenas”) sobre los tranvías y sobre el Metro. Pero en 1981, el entonces Jefe del Departamento del Distrito Federal, Carlos Hank González, retiró las concesiones privadas para la operación del servicio de transporte público de pasajeros. Como podrá notarse en la siguiente cita, el esquema anterior que por décadas protegió el sistema de concesiones privadas para operar el servicio público de transporte, se reestructuraría, en función de trasladar el control y la operación directamente a una empresa estatal. Esto, como una medida que se tuvo que sostener en el siguiente periodo de gobierno de la República (1982-1988) a contracorriente de las medidas de ajuste estructural que en ese sexenio fueron aplicadas.

“Todas las unidades de todas las empresas privadas del transporte que operaban en ese entonces en el Distrito Federal pasaron a depender de Ruta 100; para 1983 cubrían 86 por ciento de superficie del área urbanizada de la capital mexicana. En sólo dos años pasaron de 4 mil 800 a 7 mil 100 kilómetros de servicio en trayectos mejor planificados y con las tarifas más bajas que los autobuses del estado de México; inclusive varias rutas penetraban hacia diversos municipios conurbados. Fue la época de oro del servicio público de transporte, fundamentado en una política social de subsidios plenamente justificada.”<sup>32</sup>

Ruta 100 vivió durante 14 años una feroz lucha en la arena organizacional y política para demostrar que era una empresa pública estratégica y prioritaria, lo cual finalmente no logró. Sobrevivió entonces hasta 1995, año en el que fue declarada en quiebra. No se rescató financieramente para después privatizarla porque sus dimensiones la hubieran colocado en una posición de monopolio privado más fuerte que el anterior pulpo camionero. Retornó entonces el modelo de concesiones a particulares, que sin embargo se constituyeron como Asociaciones Civiles, conocidas como *Rutas*, cuyo esquema de operación tenía en la práctica el sostén del modelo del Hombre-Camión, donde no existen derechos laborales, como está señalado constitucionalmente, para los operadores, pues éstos oficialmente eran parte de una asociación civil y no de una empresa. Sin embargo, esta carencia no necesariamente es vista como una desventaja, en cuanto se ve compensada por la posibilidad de un ingreso diario relativamente mayor al obtenido en empleos formales. Se trata de un tema que trasciende lo económico para instalarse en ámbitos como la

---

<sup>32</sup> Legorreta, Jorge, “De Cocodrilos al pulpo verde, el transporte dominante de la urbe”, en *La Jornada*, jueves 23 de septiembre de 2004. Consultado en <http://www.jornada.unam.mx/2004/09/23/02an1cul.php?origen=cultura.php&fly=1> el 25 de marzo de 2013.

satisfacción en el trabajo y la percepción de una mayor libertad de maniobra, que permitirían al operador sentirse, en cierto modo, más como microempresario que como empleado.

Estas contradicciones entre la percepción y el funcionamiento real de la gestión en el modelo de hombre-camión, son soslayadas en el discurso proveniente de los actores supervisores de la operación de los servicios de transporte público de pasajeros. Se impulsó en el modelo de organización un esquema privado, pero no se impulsó su modernización ni su inserción en un marco de competencia, sino la operación de grupos corporativos con relativa autonomía para proveer el servicio de transporte en condiciones desfavorables para los usuarios. Éstos, como demanda *cautiva*, están fragmentados y no pueden contraponer un peso político significativo para exigir una mejora en la calidad. Esta situación existe a nivel nacional y en el contexto latinoamericano de ciudades medias y zonas metropolitanas con crecientes problemas de saturación de vehículos de transporte privado y pocas opciones de movilidad en el transporte público.

En tales condiciones, el modelo híbrido del Metrobús emerge para intentar ordenar y modernizar a las organizaciones de transporte bajo un esquema empresarial supervisado por un organismo público especializado, proveedor de infraestructura. Es notorio que de su éxito en la capital del país, caracterizada por la enorme complejidad de sus condiciones económicas, demográficas, espaciales, políticas y sociales, podría desprenderse la factibilidad de su replicación en otras áreas metropolitanas. Esta proyección a nivel nacional ha jugado también un papel de importancia estratégica para la continuidad y expansión del Metrobús en la Ciudad de México, como se verá en el siguiente apartado.

### **5.7 La replicación del modelo del Metrobús en el contexto nacional como elemento estratégico para su propia expansión en el Distrito Federal.**

Las coaliciones organizacionales son un factor de gran relevancia para posicionar discursos de interés estratégico. La fuerza de dichas coaliciones tiene que ver en gran medida con la capacidad de negociación de sus dirigentes, que a su vez depende fuertemente de su peso político como indicador de la capacidad de hacer visibles los intereses de la organización representada, defendiendo y manteniendo espacios de poder económico, político y social.

En este posicionamiento se incluye la promoción, la defensa y la implantación de percepciones en el entorno organizacional. En un extremo, sin estas coaliciones es imposible concretar proyectos que impliquen a nuevas organizaciones.

Recordando el esquema descriptivo de los tipos de estrategia de Hafsi y Thomas (2005) descrito en el capítulo III, la estrategia como pista a seguir se contextualiza en la intención deliberada del Gobierno del Distrito Federal de buscar coaliciones políticas que favorecieran posteriores coaliciones entre sus organizaciones y sus futuras homólogas en diferentes ciudades del país donde pudiese ser replicado el modelo organizativo del Metrobús. Para ilustrar lo anterior, pueden contraponerse dos casos: Puebla y Durango. En la ciudad de Puebla, como se analizará más adelante, el gobierno del Estado generó condiciones mínimas de alianza con los transportistas como actores internos y políticamente con actores externos (asesores provenientes del Gobierno del Distrito Federal), y éstas permitieron la introducción del modelo de unidades de gran capacidad en carriles confinados con paradas delimitadas, llamado como en la ciudad de México Metrobús, pero denominado oficialmente (RUTA); en Durango ha habido intentos de introducir también una nueva modalidad de transporte, pero los transportistas de esa entidad están agrupados en torno a la CTM, cuyo líder además tiene la influencia de haber sido gobernador del Estado.<sup>33</sup> La pertenencia al Partido Revolucionario Institucional como signo de una actuación política no proclive a aliarse o a “seguir la pista” de una política gubernamental seguida por un gobierno emanado del Partido de la Revolución Democrática, queda de manifiesto en este último ejemplo.

Atendiendo a un criterio de índole política, en donde el factor clave fue la correlación de fuerzas que propició triunfos de candidatos no priístas en las gubernaturas de varias entidades de la República en los procesos electorales del 2010, podría dividirse en dos fases la expansión de la implantación del modelo de transporte tipo BRT a nivel nacional. La primera se ubicaría desde la inauguración del Metrobús en 2005 hasta 2010, y en ella cabrían los proyectos puestos en marcha del Macrobus de Guadalajara, así como varios

---

<sup>33</sup> Para ilustrar una parte del proceso seguido en cuanto a las negociaciones sobre la posibilidad de introducción de una nueva modalidad de transporte en Durango, ver nota “Rechaza CTM la posibilidad de Metrobús”, en *El Sol de Durango*, 1 de Febrero de 2011. Nota consultada en <http://www.oem.com.mx/elsoldedurango/notas/n1948313.htm>

proyectos que no pasaron la fase de prueba como es el caso del Metrobús en el puerto de Tampico. La segunda etapa tiene mucho más afinidades e influencia directa del modelo organizativo del Metrobús, y se ubica a partir de 2010, año en que se anuncia la asesoría del GDF para la implantación del Metrobús en los Estados de Puebla, Guerrero y Oaxaca.

Al arrancar los procesos electorales que en el 2011 renovarían gubernaturas tanto en el Estado de Puebla, como en el Oaxaca y en el de Guerrero, sus correspondientes gobernadores electos al asumir sus cargos suscribieron convenios con el Gobierno del Distrito Federal para replicar en sus respectivas entidades los programas sociales y de gobierno aplicados en esta última. Entre tales programas estaba el Metrobús, propuesto para implementarse en las ciudades de Puebla, Oaxaca, Chilpancingo y Acapulco.<sup>34</sup>

La ciudad de Puebla, cuarta metrópoli de México en cuanto a su número de habitantes, fue escenario de diversas propuestas para mejorar la eficiencia del transporte público. Al ganar la gubernatura, Rafael Moreno Valle echó a andar su propuesta, que consiste en la implantación del Metrobús para dicha ciudad. En una primera etapa, se inició la licitación de la obra de infraestructura, cuyo costo sería financiado por el gobierno estatal. La segunda etapa conlleva la inclusión de un financiamiento conjuntamente tanto por el Gobierno Federal como por el Gobierno del Estado, por partes iguales. Ambos niveles de gobierno financiarían alrededor de 1000 millones de pesos. Al respecto, el gobernador señaló que su estrategia para obtener tales recursos estaba fundada en que “No somos de esos que nada más piden sin soporte, nosotros tenemos los proyectos ejecutivos listos para realizarse”.<sup>35</sup> Por su parte, el GDF hizo un ofrecimiento al gobierno entrante del Estado de Puebla, para “colaborar con la puesta en marcha del Metrobús en Puebla debido a la experiencia, tecnología y conocimiento sobre el tema.” (*El Sol de Puebla*, 26 de Julio de 2010).

En el caso de Guerrero, se ha anunciado que las obras para construir el Metrobús serán financiadas tanto por el gobierno estatal como por el gobierno Federal.<sup>36</sup> En la capital de Oaxaca, el presidente municipal ha anunciado incluso que “la ciudad de Oaxaca contará

---

<sup>34</sup> Ver nota en <http://www.eluniversaldf.mx/home/nota23179.html> , correspondiente al 5 de abril de 2011.

<sup>35</sup> Ver nota en <http://eleconomista.com.mx/industrias/2011/04/10/puebla-se-sube-metrobus-van-1000-millones> , correspondiente al 10 de abril de 2011.

<sup>36</sup> Ver nota en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/756163.html> , correspondiente al 1 de abril de 2011.

con un servicio de Metrobús más eficiente que el que opera en el Distrito Federal, pues se mantendrá el esquema de éxito alcanzado en Curitiba, Brasil”.<sup>37</sup> Sin embargo, ello no significa que tales proyectos encuentren pocas inconformidades por parte de los diversos grupos políticos y sociales de cada ciudad.

Las críticas se centran sobre todo en que en tales centros urbanos habitualmente las calles son ocupadas por manifestaciones políticas que entorpecen el tránsito.<sup>38</sup> Estas razones se trasladan a la desconfianza sobre la viabilidad de la eficacia en la implantación del Metrobús. La respuesta a esta falta de acuerdo es la declaración de una estrategia que consiste en la negociación política con los transportistas que actualmente operan en la provisión del servicio de transporte público de pasajeros en la ciudad de Oaxaca, para integrarlos como accionistas a la nueva modalidad de transporte, como ha sucedido en el D.F. Tal negociación se declara como “ágil, en el proceso de socialización con el grupo de interés”.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Ver nota en <http://www.milenio.com/node/684085> , correspondiente al 1 de abril de 2011.

<sup>38</sup> Tal es el caso en la ciudad de Oaxaca, de las manifestaciones encabezadas por la sección 22 del SNTE. Al respecto, ver la nota <http://www.e-oaxaca.mx/opinion/barbara-garcia-chavez/3749-metrobus-y-magisterio-en-oaxaca.html> del 4 de abril de 2011.

<sup>39</sup> Ver nota [http://www.e-consulta.com/oaxaca/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=428:habr%C3%A1-metrob%C3%BAs-en-oaxaca&Itemid=321](http://www.e-consulta.com/oaxaca/index.php?option=com_k2&view=item&id=428:habr%C3%A1-metrob%C3%BAs-en-oaxaca&Itemid=321) , correspondiente al 1 de abril de 2011.

## **CAPÍTULO VI: ORÍGENES, CONTINUIDAD Y CAMBIO EN LAS ESTRATEGIAS DE UNA ORGANIZACIÓN HÍBRIDA COMO EL METROBÚS.**

El modelo de desarrollo económico conocido como desarrollo estabilizador, como etapa histórica que vivió México, se caracterizó de manera predominante por un funcionamiento de las empresas subordinado a la (s) lógica (s) de operación política comandada (s) por el Estado. En este capítulo se desmenuza el carácter general de esta premisa, para determinar su grado de validez y vigencia en los niveles de gobierno y en cada sector económico, tratándose del Gobierno Federal o del Gobierno del Distrito Federal, para centrar el análisis en el conjunto de empresas dedicadas al transporte público de pasajeros, que configuran el sistema organizacional del Metrobús. El objetivo es identificar el grado de continuidad o cambio en las formas específicas de conducción de la empresa pública, ante los cambios en el contexto del paradigma dominante en la economía mundial.

La estrategia general del Metrobús, al ser parte de los organismos del GDF encargados de la provisión del servicio de transporte público, se vuelve subsidiaria a nivel más general, de la estrategia de movilidad consistente en “Tener una ciudad donde la movilidad sea cada vez mejor, mucho más fácil y que permita garantizar en términos competitivos un transporte público de calidad”.<sup>40</sup> Las consecuencias de la aplicación de esta estrategia produjeron cambios en la población usuaria de los diferentes modos de transporte, o bien, en aquella que vive o trabaja en las cercanías de los sitios donde se han introducido nuevas modalidades de transporte. Se alteraron sus rutinas, percepciones, hábitos y modos de convivencia en el espacio público. Esta Tesis tiene el reto, en el presente capítulo, de mostrar las vertientes por las que se llevó a cabo este proceso, mostrando qué adaptaciones se tuvieron tanto en la estrategia original como en los receptores de su gestión.

¿Qué relación guarda la estrategia con los resultados? Para abordar esta pregunta hay que analizar el proceso de construcción de las estrategias, en el cual se involucran las interacciones de los actores encargados de gestionar a la red de organizaciones que integran al Metrobús. Ya no se trata del antiguo modelo de concesiones, dictado desde el nivel

---

<sup>40</sup> Esta fue la estrategia declarada como filosofía del Plan Estratégico de Movilidad del Gobierno del Distrito Federal, expuesto ante el Colegio de Ingenieros de México, publicado en Boletín oficial del GDF el 6 de marzo de 2011, y consultado en <http://www.noticiasdetuciudad.df.gob.mx/?p=10770> el 6 de julio de 2013.

gubernamental, y asimilado por los concesionarios dentro de un esquema corporativo, sino de una configuración en la que nuevos actores procedentes de la iniciativa privada negocian espacios con el gobierno, quien pretende ser el conductor del proceso de gestión más allá de lo que legalmente le había sido mandado, es decir, más allá de la simple concesión para la operación, para ahora asumir un papel de promotor activo de la modernización organizativa bajo un modelo empresarial.

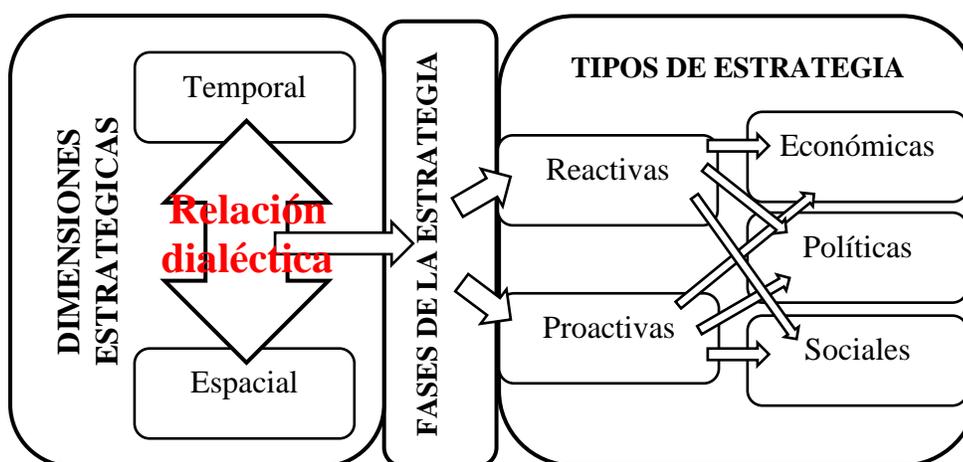
No se pretende, al hacer un análisis del proceso de construcción de las estrategias, identificar una mayor o menor cercanía al funcionamiento armónico de la organización respecto a su medio ambiente. En cambio, se busca ver la tensión constante, que en ciertos momentos parece resolverse a favor de una convergencia de expectativas, valores, intereses, pero en otros eventos parece reorientar radicalmente el rumbo de la organización. Esto supone una delimitación de la temporalidad en la que se detectaron actores y circunstancias que si bien no son todo el conjunto de la realidad a interpretar, reclaman sin embargo, por diferentes y justificadas razones, que se reseñe su papel en el rumbo estratégico seguido por el Metrobús.

Para alcanzar estos propósitos la propuesta que se planteará a continuación retoma las dimensiones de la estrategia descritas por Hafsí y Thomas (2005). Así se permite un análisis en donde la secuencia cronológica de hitos estratégicos permite identificar las estrategias iniciales en cuanto a movilidad para el Distrito Federal, como pistas a seguir basadas en las experiencias internacionales que se habían verificado hasta entonces. La coyuntura resultante hizo favorable la materialización de una estrategia declarada, susceptible de visualizarse en primera instancia como la interacción entre proclama de un líder, que fue en esos años el titular de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, y la exigencia social de una nueva opción para enfrentar el problema de la movilidad. Y en las etapas posteriores al inicio de operación del Metrobús, también resultan útiles los referentes teóricos de la estrategia como construcción de ventajas competitivas, y como relación con el ambiente, pues los actores supervisores de la operación integraron estas dimensiones al tipo de estrategias que implementaron, o cuando menos, a la narrativa que les sirvió de base para calcular sus posibilidades de implementación.

## 6.1 Una propuesta de aprehensión del proceso de construcción de estrategias en el Metrobús

Sin dejar de contemplar las imbricaciones implícitas en la complejidad del análisis de las relaciones interorganizacionales, el esquema metodológico propuesto aquí para aprehender los hitos que definieron, delimitan y perfilan las estrategias en el Metrobús como un sistema organizacional híbrido, parte de una concepción temporal, en relación dialéctica con una concepción espacial del contexto en que se generan, mantienen y replantean tales estrategias expresadas como *proactivas* o *reactivas*, y de naturaleza predominante, más no exclusivamente *económica, política o social*. El siguiente diagrama sintetiza esta propuesta.

**Diagrama No. 9. Dimensiones analíticas de aprehensión del proceso de construcción de estrategias en el Metrobús.**



Fuente: Elaboración propia.

La relación dialéctica entre las dimensiones temporal y espacial del proceso de construcción de estrategias se aprehendió en *fases* o periodos, cuyos límites están dados por hitos en tiempo y espacio que representan cortes o puntos de inflexión en la estrategia. El análisis las fases que serán señaladas en el siguiente apartado, y descritas con mayor amplitud a partir del punto 6.2, comienza por la descripción de la tensión dialéctica que las caracterizó, ubicando las principales coaliciones de actores y los papeles que desempeñaron. Un segundo punto del análisis de cada fase consiste en la caracterización del tipo de estrategias predominantes en ella. Se reconoce que en realidad se trata de una

configuración estratégica, pues una estrategia no sólo podría clasificarse como reactiva, económica o de otro tipo, pues tiene componentes de los demás tipos estratégicos, pero se las ha clasificado tomando en cuenta el factor de mayor dominancia o peso, según el contexto de la aparición de la estrategia correspondiente y su grado de especificidad.

### **6.1.1 La dimensión temporal y la dimensión espacial de la conformación estratégica en el Metrobús.**

En cada etapa de la construcción de estrategias en el Metrobús, se atendió a un criterio básico de identificación de pautas de relaciones que se mantienen en periodos de tiempo definidos, entre agentes y actores con fines diversos. Es éste un criterio temporal que detecta implicaciones en el contexto institucional y organizacional que se reflejan en muy diversos ámbitos de la relación entre el Gobierno del Distrito Federal, los actores y agentes dedicados a la provisión del servicio de transporte de pasajeros y los usuarios. Un primer conjunto de relaciones con fines específicos, delimitados en el tiempo, comienza con el diagnóstico que hizo el nuevo gobierno de la ciudad, de las necesidades de transporte público, hasta la selección de la alternativa a ser implementada para atenderlas, y la gestión correspondiente para materializar la opción seleccionada en una organización. Los procesos que interactúan desde la gestión y la puesta en marcha del Metrobús se dan en un entramado de relaciones interorganizacionales que conserva una relativa estabilidad en el tiempo, hasta que se expande la cobertura de operaciones.

La visualización de una dimensión temporal de la concepción estratégica se complementa con la caracterización de una dimensión espacial, perceptible a través de la identificación de los cambios en el número y el tamaño de las organizaciones interactuantes. Se incluyen en ésta aspectos tangibles como los montos de presupuesto y los recursos materiales, así como las provisiones de infraestructura y logística necesarias para la operación. El aspecto técnico, visualizado en el uso de tecnologías específicas aplicadas a la gestión, la operación y proyección organizacional, puede ser aprehendido haciendo esta abstracción metodológica del componente espacial en que se materializa la estrategia.

La separación analítica de ambas dimensiones tiene por objeto ofrecer una visión del proceso de construcción de estrategias en el Metrobús, a través de un cruce metodológico,

en el que la dimensión temporal, que señala aspectos de planeación y concepción estratégica, así como de acuerdos y pautas de relación, puede tener dos tipos de variantes. Por un lado, está la ubicación aquellos procesos inconclusos, que debido a razones de índole política, económica, institucional, organizacional, técnica u otras de coyuntura, significaron o significan mantener el orden existente en el sistema organizacional. Pero por otro lado, si éste sistema se desarrolla hasta el punto de concretar la aparición de nuevos actores y agentes, como formas de relación organizacional (legal, institucional o informal) con los actores existentes, entonces se tiene una variante que requiere ser analizada a partir de la dimensión espacial propuesta.

En cada nueva línea del Metrobús, incluyendo la ampliación de la línea 1<sup>41</sup>, ha habido una incorporación de nuevos actores, pero no sólo eso sino también la puesta en práctica de una serie de aprendizajes adquiridos en las fases anteriores. Así, las etapas de construcción estratégica en el Metrobús serían:

1. Fase de *gestación organizacional* del Metrobús. Desde el 2001 hasta la puesta en operación de la primera línea de la nueva modalidad de transporte.
2. *Inicio de operaciones*. De Junio de 2005 a Diciembre de 2008. Inauguración de la línea 1 sobre Avenida Insurgentes. Primeras adaptaciones organizacionales a modelos extranjeros a través del ensayo y el error (2005-2006), y gestión de la turbulencia organizacional programada y contingente (2006-2008). Puesta en marcha de la ampliación de la línea 1.
3. *Inicio de operaciones de la segunda línea*. De Diciembre de 2008 a Febrero de 2011. Aparición de nuevas problemáticas relacionadas con la dificultad de transformación de la antigua vialidad que compone El Eje 4 sur en el nuevo corredor del Metrobús. Nuevas adaptaciones a la estrategia, derivadas de la emergencia de una gran cantidad de accidentes y la consecuente necesidad del Gobierno del Distrito Federal de implementar estrategias reactivas para mantener en los usuarios las expectativas de mejora en la provisión del servicio.

---

<sup>41</sup> Se considera a la ampliación de línea 1 como una etapa aparte, porque se concesionó su operación a una empresa constituida expresamente para tal efecto: Corredor Insurgentes Rey Cuauhtémoc S.A., siguiendo el procedimiento de incorporación de los antiguos concesionarios que operaban las rutas que transitaban por donde pasaría el Metrobús, a una nueva organización.

4. *Consolidación del funcionamiento del Metrobús como red.* Entre Febrero de 2011 y Abril de 2012. Inauguración de la línea 3. Incorporación de nuevas tecnologías en los autobuses, así como de mejoras en la infraestructura que permiten el acceso más eficiente de grupos vulnerables. Aparición de un nuevo actor, proveniente del entorno organizacional privado para participar mayoritariamente en la provisión del servicio, lo cual generó grandes fricciones y nuevas configuraciones organizacionales con una participación menos activa y más renuente por parte de los concesionarios ya existentes.
5. *Flexibilidad operativa de la red del Metrobús.* Abril a Diciembre de 2012. Inauguración de la línea 4, con características técnicas y operativas adaptadas a las condiciones geográficas del Centro Histórico de la Ciudad de México. Aprendizajes organizacionales aplicados a contrarrestar el encarecimiento de las negociaciones para construir la nueva línea y para optimizar los costos y tiempos de construcción de las líneas siguientes.
6. *Etapas actual.* A partir de Diciembre de 2012. Nueva administración en la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal. Replanteamiento de la estrategia seguida en el gobierno anterior. Alcances y limitaciones del nuevo contexto de las políticas de movilidad para la Ciudad de México.

Las categorías de análisis estratégico propuestas y descritas posteriormente, derivadas de éstas dos grandes dimensiones, sin ser necesariamente exhaustivas, están pensadas en función de ampliar las explicaciones de los procesos analizados como etapas, aprehendidos como un devenir complejo de decisiones que se tomaron a partir de dos referentes básicos de la gestión: la reacción o la prevención ante cambios en el entorno organizacional. El continuo de posibilidades entre ambos es el referente de los periodos estratégicos esbozados anteriormente, y que serán analizados a partir del apartado 6.2.

### **6.1.2 Estrategias reactivas**

Las estrategias reactivas han sido características del Metrobús, una vez que en los momentos clave de las etapas previas de expansión se vivieron experiencias traumáticas por sucesos imprevistos que derivaron en pérdidas humanas. Estas acciones no se generaron solamente como resultado de aprendizajes de las experiencias previas, sino que fueron

emergiendo en un complicado proceso de inconformidad de varios actores relevantes, principalmente los vecinos del tramo de las líneas a construirse o bien los asambleístas opositores a la coalición de partidos mayoritarios. Una estrategia reactiva puede ser la base para la formulación de otra estrategia reactiva, o el resultado de varias estrategias reactivas, con pretensiones de concluir un proceso y generar condiciones mínimas para comenzar un proceso nuevo con diferente orientación.

### **6.1.3 Estrategias proactivas.**

Este tipo de estrategias han ido creciendo en importancia conforme se han logrado aprendizajes replicables en la gestión y operación. La naturaleza de estos aprendizajes no se traduce en una reacción a un escenario que tiende a repetirse en el tiempo, sino a generar que el escenario de aplicación de la estrategia reaccione bajo pautas relativamente delimitadas.

Bien sean proactivas o reactivas, las estrategias que se diseñan e implementan en el Metrobús pueden analizarse también según su naturaleza predominantemente económica, política o de impacto social.

Una vez considerado el carácter previsor o contingente (proactivo o reactivo) de las estrategias que van generándose en el proceso de gestión del Metrobús, es preciso dar cuenta de tres dimensiones básicas que van a tener incidencia en las estrategias organizacionales: la económica, la política y la social. Estas dimensiones se plasman a partir de contrastar un enfoque empirista en el cual, cuando existe un desarrollo económico holgado en el país o ciudad donde se pretende implementar una nueva modalidad de transporte, los factores económicos como la rentabilidad pasan a un segundo plano para darle primacía a factores de carácter social, como la seguridad nacional y el trato equitativo a grupos vulnerables; mientras que en realidades con un grado menor de desarrollo socioeconómico éste orden se invertiría y es prioritario diseñar una estrategia en que primen los criterios económico-financieros. (Jiménez, 1996: 22).

#### **6.1.4 Estrategias económicas.**

Enfocado desde una visión empresarial orientada a la rentabilidad, el proceso de construcción de estrategias que podrían denominarse económicas en el Metrobús, muestra rasgos que indican una concepción mercadológica de amplio alcance. Por un lado, ha sido detectada y aprovechada una demanda de movilidad masiva de la población, pero por otra parte los usuarios han sido captados como un mercado potencial que a través de su interacción con los espacios físicos de este sistema de transporte, convertidos en espacios publicitarios, se convierte en el medio para diversificar las fuentes de ingresos del Metrobús.

Una organización que tiene como encomienda la provisión de un servicio público (transporte de pasajeros), pero que está conformada por un ente público que supervisa a varios entes privados, tiene que armonizar una demanda social con una demanda de rentabilidad privada. Para conseguir este objetivo, la estrategia económica se puede apoyar en criterios técnicos, así como en alianzas con actores con objetivos que convergen en otros temas relacionados con la sustentabilidad.

#### **6.1.5. Estrategias políticas.**

Las organizaciones que buscan incidir en la estrategia formulada por el Metrobús, tienen distintos recursos que pueden analizarse como estrategias políticas. Desde las movilizaciones para manifestar apoyo o rechazo, o condicionamiento a una obra específica de infraestructura, o de operación una nueva línea del Metrobús, hasta los estudios técnicos de diferentes actores, con diferentes metodologías y recomendaciones de política pública, en los que se contrastan alternativas basadas en indicadores y metas a alcanzar, que presentan a estas propuestas como las más racionales y convenientes a seguir, apelando al beneficio colectivo que suponen.

#### **6.1.6 Estrategias de impacto social**

Estas estrategias tienen que ver con la incidencia en diversos indicadores de mejora en la calidad de vida, de manera directa en los usuarios de esta modalidad de transporte, o de manera indirecta en el resto de los habitantes de la metrópoli. Aquí se incluyen aspectos de

naturaleza muy variada como la seguridad, comodidad, rapidez, equidad y protección de grupos vulnerables y disminución de las emisiones contaminantes.

Tratando de integrar las diferentes dimensiones caracterizadas esquemáticamente hasta aquí, se puede esbozar el siguiente ejemplo de estrategia implementada en el Metrobús. La promoción de la modalidad de corredores de transporte articulado de tránsito rápido como eficiente por su relativa seguridad (estrategia social), se infiere también como una estrategia reactiva, alineada al criterio de rentabilidad económica de corto plazo. Se busca la oportunidad política y el potencial de aportación para futuras estrategias proactivas queda hasta el final de las prioridades estratégicas. Esto, en virtud de que los indicadores de la seguridad de los usuarios no pueden obtenerse sino hasta que se tiene un tiempo suficiente de operación.

En cuanto a la rentabilidad, se presentaron al respecto estadísticas y un diagnóstico resultante de las denuncias sobre asaltos dentro de la línea 1 en el 2012 respecto al año anterior, el Director General del Metrobús manifestó que está contemplado instalar cámaras de seguridad en todas las líneas, pero aclaró que se trata de una acción a implementar en el mediano plazo, en virtud de que los robos son de baja cuantía en comparación con otras modalidades de transporte.<sup>42</sup>

Las mediaciones e influencias entre las dimensiones estratégicas buscan fortalecer, aunque no necesariamente lo logren, la efectividad estratégica organizacional global. Políticamente, se busca sumar apoyos a las argumentaciones a favor de la continuidad de la estrategia de movilidad. Socialmente, se busca desarrollar un potencial de condiciones suficientes para generar beneficios de diferente índole que permitirían el diseño de estrategias proactivas, aplicadas a la retroalimentación de las estrategias sociales y también de las económicas. Éstas últimas, finalmente, pretenden armonizar distintos intereses que motivan y definen una parte sustancial de las interacciones organizacionales, como lo muestra el análisis a desarrollarse en el resto de este capítulo.

---

<sup>42</sup> Puede leerse esta declaración al final de la nota “Detallan robos en el Metrobús”, en *El Universal*, 21-09-12, consultada en <http://www.eluniversaldf.mx/home/nota50737.html>

## **6.2 El periodo previo a la creación del Organismo Público Descentralizado Metrobús (2000-2005): planeación, coordinación, diseño organizacional, formulación de las estrategias.**

La Ciudad de México fue muy importante en el proceso de la transición política mexicana, por la pluralidad y competencia entre diferentes opciones políticas. Incluso antes de la elección presidencial del año 2000, en la capital del país triunfó un partido diferente al que había estado en el poder la mayor parte del siglo XX. En el Distrito Federal, la experiencia de gobierno de un partido diferente al que detentaba el poder federal ya tenía tres años verificándose, y se refrendó en el 2000, dándole continuidad al PRD, aunque con menos apoyo que en 1997. Apenas con 1.1% más votos que el segundo lugar<sup>43</sup>, el nuevo gobierno capitalino tenía ante sí varias demandas sociales cuya atención no podía posponerse, si se toma en cuenta el débil margen de votos mayoritarios o apoyo popular que tenía la nueva administración. Tampoco se tenía la expectativa de más recursos disponibles desde el Gobierno Federal, en la medida en que éste era de un partido distinto. Pero sobre todo, la pugna política entre los nuevos titulares de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y de la Presidencia de la República, era un factor de peso que se añadía a la dificultad de maniobra en materia de políticas públicas para el Distrito Federal.

Desde 1999, la Secretaría de Transportes y Vialidad inició un estudio encaminado a la planificación del transporte a mediano plazo en la Ciudad de México. (AIG, 2005: 209). En el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2006 (PGDDF, 2000)<sup>44</sup>, presentado por Andrés Manuel López Obrador tras ser investido como Jefe de Gobierno de esta entidad, el rubro del transporte se contempla como parte del desarrollo sustentable de la Ciudad. El lema de *La Ciudad de La Esperanza* se explica en dicho documento, ubicándolo en una narrativa que muestra un contexto de pesimismo de la población, que visualizaba a los problemas de transporte y vialidad pareciendo no tener solución. Todo esto, aduciéndolo a la conjunción de los intereses de los grandes negocios y el régimen

---

<sup>43</sup> En la elección para Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en el 2000, el candidato Andrés Manuel López Obrador obtuvo 34.5% de los sufragios, mientras que Santiago Creel recibió el 33.4%. Datos consultados en el portal web del Instituto Electoral del Distrito Federal: [http://www.iedf.org.mx/secciones/elecciones/estadisticas/2000/EJG\\_RD.html](http://www.iedf.org.mx/secciones/elecciones/estadisticas/2000/EJG_RD.html) el 20 de Marzo de 2013.

<sup>44</sup> El cual puede ser consultado en [http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/programa\\_desarrollo\\_2000-2006.pdf](http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/programa_desarrollo_2000-2006.pdf) el 10 de junio de 2013.

autoritario previo al nuevo gobierno. (PGDDF, 2000: 25) La estrategia declarada se propuso utilizar el principio del desarrollo sustentable como criterio orientador de la coordinación de una serie de políticas, que en el documento en cuestión siguen este orden: urbanismo, obras, servicios de agua y drenaje, transporte y desarrollo económico.

Sobre el transporte, este Programa ya declara que “A mediano plazo, nos abocaremos al desarrollo de un transporte público seguro, eficiente y de bajo impacto ambiental”. (*Op.Cit.:26*) En lo referente a los medios para lograrlo, “se privilegiará la modernización, organización y coordinación de los diferentes medios de transporte públicos. Se atenderán las quejas y denuncias de la población en esta materia, se lanzarán campañas de educación vial y se revisará la reglamentación y normatividad del sector. Se sustituirán paulatinamente los microbuses y combis por autobuses.” Y remata: “Se replanteará la estrategia de expansión del Metro para atender las nuevas necesidades y adaptarse al modelo de desarrollo sustentable, y se hará más eficiente el uso de sus recursos actuales”. (*Op. Cit.: 27*).

Se estarían delineando así las primeras características del tipo de organización para atender tanto a la problemática emergente en materia de movilidad en la Ciudad de México, como a los temas asociados a ésta como el cuidado del ambiente. En estas definiciones, se buscaba modificar la estructura del sistema de modalidades de transporte para la ciudad, lo cual implicaba establecer nuevos ámbitos de acción para las organizaciones existentes, y las bases para su interacción con las nuevas organizaciones que se crearían.

### **6.2.1 Coordinación con actores internacionales.**

El siguiente paso en la génesis de la nueva estrategia de movilidad consistió en la visualización y planificación del tipo de relaciones interorganizacionales enfocadas a la atención de la problemática del transporte. Al respecto el Programa citado puntualiza la intención del Gobierno del Distrito Federal de ejecutar una política “de coordinación institucional y de consensos en el ámbito de las delegaciones con la activa participación de organizaciones civiles y sociales, para la definición de la obra pública, la infraestructura urbana (...) así como los asuntos relacionados a uso de suelo, medio ambiente, transporte, vivienda y en general a la solución de los problemas comunes.” (*Op.Cit.: 64*). El tipo de

coordinación que se siguió, se enfocó a la búsqueda de asesoría por parte de organismos como el Banco Mundial el EMBARQ<sup>45</sup> y la Fundación Shell. Las propuestas que harían éstos, apuntaban a dinamizar el tránsito vehicular sustituyendo en las principales avenidas a los autobuses y microbuses por nuevos vehículos de mayor capacidad y menos contaminantes que transitarían en corredores con carriles confinados. Un segundo objetivo era crear condiciones para que los operadores del transporte colectivo que no transitaban por las vialidades principales prestaran servicios alimentadores de esos corredores. Las diversas estrategias propuestas estos asesores internacionales tenían en común la puesta en operación de un “Corredor Piloto” de Transporte. (AIG, 2005: 213-214). De ahí que la propuesta que resultó más viable fue la del Metrobús.

### **6.2.2 Coordinación con actores locales, para la negociación y definición de la implementación de la Línea 1.**

La Secretaría del Medio Ambiente (SMA) del Gobierno del Distrito Federal, fue el actor encargado de gestionar la participación del CTS-EMBARQ. Este organismo internacional se convirtió legalmente en un actor local, pasando a ser el Centro de Transporte Sustentable de la Ciudad de México (CTS México), siendo a su vez un programa del Centro Interdisciplinario de Biodiversidad y Ambiente, A.C (CeIBA). Dicho Centro fue dirigido por la Dra Julia Carabias, quien había sido Secretaria del Medio Ambiente en la administración del Presidente Ernesto Zedillo. Así, la primera negociación previa a la concepción del Metrobús significó una especie de contratación de un asesor estratégico, que a partir de un compromiso de cooperación programado de mayo de 2002 a noviembre de 2006, tenía las siguientes atribuciones:

-Gestionar alianzas con los tres niveles de gobierno con el objetivo de fomentar la movilidad *sustentable*.

---

<sup>45</sup> Acrónimo inicial del ahora Centro de Transporte Sustentable, dependiente del Instituto de Recursos Mundiales (WRI, por sus siglas en inglés), fundación internacional con sede en los Estados Unidos, que busca incidir en las políticas gubernamentales de los países, con un enfoque de protección al Medio Ambiente. Sobre su Misión y objetivos, se consultó este vínculo: <http://www.wri.org/about/wri-history#spanish>

-Convocar a la comunidad empresarial, la academia y la sociedad civil (como interlocutor del Gobierno del DF, pero haciendo énfasis en su carácter de asociación civil) para desarrollar acciones conjuntas.

-Desarrollar propuestas de política para facilitar la movilidad sustentable

-Brindar asistencia y capacitación en todo lo concerniente a la gestión de proyectos de transporte sustentable, y

-Implantar programas de comunicación y capacitación para “difundir las enseñanzas obtenidas y fomentar una nueva cultura de movilidad, más equitativa y humana”<sup>46</sup>.

Estas funciones, integrantes del modelo de trabajo del CTS México, se enmarcaron en varias líneas estratégicas, de las cuales destaca la estrategia orientada “a la provisión de un sistema de transporte público de alta capacidad, eficiente, poco contaminante, seguro, cómodo y accesible”<sup>47</sup>, porque ésta ha sido la estrategia central del Gobierno del Distrito Federal. Sin embargo, al analizar el origen y el destino de los viajes que utilizan al Metrobús como componente, se tenía que visualizar un *sistema de transporte de pasajeros* que contempla a toda la Zona Metropolitana del Valle de México. Esto, como una categoría analítica que describe el funcionamiento real de los diversos modos de transporte metropolitano. Los elementos u organizaciones dedicadas al transporte de pasajeros que conforman dicho sistema, tienen diversos grados de integración o cooperación, que se podrían dimensionar a partir de la eficiencia con que el usuario puede atender su necesidad de movilidad. Cabe resaltar que éste sistema tiene elementos de articulación susceptibles de una mayor coordinación, que se auxilie de instrumentos como una base de datos completa del Transporte público, misma que no existe ni en el Distrito Federal ni en el Estado de México. Es importante señalar que el CTS México no implementó una solución al problema metropolitano del transporte, porque no se logró la coordinación política entre éstas dos entidades. La coordinación más compleja y emblemática, por su posterior proyección nacional e internacional ha sido, en este sentido, con el Gobierno del Distrito Federal.

---

<sup>46</sup> Este modelo de trabajo del CTS proviene de la consulta al primer sitio web del CTS México, en este vínculo: <http://web.archive.org/web/20071228203345/http://www.ctsmexico.org/acerca01.htm>

<sup>47</sup> Lineamiento consultado en la fuente anterior.

De esta manera, con los elementos disponibles -aunque sin la coordinación metropolitana para dinamizar integralmente el sistema de modos de transporte de la ZMVM- previos a la decisión de la implementación del primer Corredor de Transporte Público, los representantes del Gobierno del D.F., asesorados por el CTS México viajaron a Curitiba, Brasil, que como ya se dijo fue el primer sistema BRT que existió en el mundo, así como a Bogotá y a León, Guanajuato. (Puchet, 2011[1]).<sup>48</sup>

Tras la observación de los sistemas de transporte de tales ciudades, se propuso adoptar el modelo del Transmilenio de Bogotá, en virtud de que el modelo de Curitiba implicaba una fuerte transformación urbanística, en tanto que el modelo de León tenía condiciones jurídicas diferentes a las existentes en la Ciudad de México.

Un Plan Integral de Movilidad, tendría que analizarse desde el punto de vista del diseño estratégico en el Metrobús, como la delimitación de las posibilidades de gestión, ceñidas a la exigencia de coordinación con otras modalidades con que tiene conexión dentro del sistema de transporte. Esta exigencia está mediada no solamente por el comportamiento del usuario, sino por los arreglos interorganizacionales que permitan la convergencia de tarifas, el sistema de cobro único, accesibilidad e interconectividad entre modalidades. Al respecto, es ilustrativa la reseña que hace Puchet [2]:

Lo que se buscó en Metrobús en un origen eran dos cosas: por un lado que se integrara a los actuales, o en ese momento actuales transportistas que eran los microbuseros, en específico la Ruta 2, que era la que tenía la real participación en Insurgentes; y que el dinero no fuera devorado por los transportistas como es en el esquema Hombre-Camión, sino que hubiera un ente que lo regulara. Entonces se crea el Fideicomiso para regular ese dinero, con la condición de que quien va a instruir cómo se maneja ese dinero y como se ejerce es un órgano del Gobierno, que lo que va a hacer es regular, supervisar y programar el servicio.

---

<sup>48</sup> La referencia es a la información de la entrevista sostenida con Rodrigo Puchet Dutrenit, el entonces Gerente de Sistemas de Peaje y Nuevas Tecnologías, de la Dirección de Planeación, Evaluación del Metrobús, el 29 de julio de 2011. Las siguientes citas textuales de la entrevista están numeradas en arábigos entre corchetes.

Sobre estas premisas, quedaría establecido, en el Aviso de Creación del Sistema de Transporte Público denominado Corredores de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Federal, que:

Los corredores de transporte público de pasajeros constituyen un sistema de transporte masivo y/o colectivo, con operación regulada, recaudo centralizado, que operan de manera exclusiva en vialidades con carriles reservados para el transporte público, total o parcialmente confinados, que cuentan con paradas predeterminadas y con infraestructura para el ascenso y descenso de pasajeros, en estaciones ubicadas a lo largo de los recorridos, con terminales en su origen y destino, con una organización para la prestación del servicio como personas morales.<sup>49</sup>

De tal suerte, el Metrobús surgiría como un Organismo descentralizado del GDF, cuyo objeto es la planeación, administración y control de dicho Sistema de Corredores de Transporte<sup>50</sup>. Este sistema, está compuesto organizacionalmente por tres elementos que son:

- Las empresas transportistas, encargadas de comprar, operar y mantener los autobuses.
- Los fideicomisos, conformados por las mismas empresas transportistas, encargados de concentrar y administrar los recursos generados por el pago de tarifa, y
- Las empresas de recaudo, responsables de instalar, operar y mantener los sistemas de recaudo de la tarifa.

Las dos primeras empresas transportistas que constituyeron la Línea 1 fueron Corredor Insurgentes, S.A. (CISA), y la Red de Transporte de Pasajeros del D.F. (RTP). La primera, se conformó con la encomienda de operar 60 unidades articuladas (75%) y la segunda, como otro Organismo descentralizado de la administración pública capitalina, operó los restantes 20 autobuses (25%) con que contó el nuevo corredor del Metrobús. Estos porcentajes corresponden a las participaciones que anteriormente tenían la Ruta 2 y la RTP

---

<sup>49</sup> Gaceta Oficial del Distrito Federal, 24 de septiembre de 2004, consultada en: <http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/2779.doc>

<sup>50</sup> Este "objeto" aparece en el *Decreto por el que se crea el Organismo Público Descentralizado Metrobús*, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, del 9 de marzo de 2005, consultado en: <http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/919.htm>, así como en la Misión del Metrobús, consultada en: [http://www.metrobus.df.gob.mx/que\\_es\\_metrobus.html](http://www.metrobus.df.gob.mx/que_es_metrobus.html)

en el número de autobuses que circulaban total o parcialmente sobre la Avenida Insurgentes, en el tramo correspondiente al corredor citado: de la estación del Metro Indios Verdes al cruce con la calle Doctor Gálvez, donde se ubica la estación del mismo nombre.

Distintos hechos de la gestión en el Metrobús, pueden analizarse a la luz de la construcción de su imagen pública (organizacional) desde la creación de este Organismo. El mantenimiento de dicha imagen, o su reconfiguración, se entenderían como referente y resultado de la estrategia más general enunciada al inicio del capítulo. El análisis del correspondiente proceso de gestión estratégica tiene entonces implicaciones y derivaciones económicas, políticas y sociales que en esta Tesis son aprehendidos como tipos de estrategia, que serán analizados a continuación, para después analizar el desarrollo que tuvieron en cada fase o periodo estratégico del Metrobús.

### **6.2.3 Estrategia económica.**

En el periodo previo al inicio de operaciones del Metrobús, la estrategia económica consistió en diseñar un modelo empresarial supervisado por el Organismo Descentralizado del Gobierno del Distrito Federal creado expresamente para tal fin. Al unir a los antiguos concesionarios, conformados como asociaciones civiles, en una empresa operadora, se pretendía que ésta pudiera garantizar una capacidad técnica, administrativa y financiera que permitiera garantizar su solvencia económica. Pero además, se creó un fideicomiso para administrar los ingresos por tarifa, bajo un esquema de pago a las empresas operadoras, de una tarifa establecida en el contrato de concesión por cada kilómetro recorrido.

CISA tuvo entonces la posibilidad de potenciar la estrategia económica que le dictó el Metrobús, pues en su condición de sociedad anónima adquirió facultades para “registrar y obtener patentes, marcas, nombres comerciales, franquicias y cualquier otro derecho de propiedad industrial”<sup>51</sup>.

Por su parte, la participación de RTP con el 25% de la operación le beneficiaría al poder tener recursos económicos adicionales, pero también actuaría como una especie de amortiguador financiero, en caso de que hubiese descensos o fluctuaciones en la demanda

---

<sup>51</sup> Este es uno de los objetivos generales del Consejo de Administración del Corredor Insurgentes, S.A., consultado en: <http://www.ci-sa.com.mx/estructura/index.php>

que no pudieran ser atendidas por CISA. Cabe destacar que RTP, como otro organismo del GDF, opera atendiendo prioritariamente objetivos sociales, con tarifas subsidiadas en la mayor parte de los servicios que ofrece, sin ser éste el caso de las unidades que opera del Metrobús.

Así, la estrategia económica se caracterizó por buscar garantizar no solamente la autonomía financiera del Metrobús, sino por brindar diversas posibilidades de rentabilidad, que actuarían como alicientes para dejar atrás el modelo de hombre-camión, en el que el titular de la concesión de un microbús o autobús difícilmente podía tener un horizonte de rentabilidad de largo plazo, y los conductores sólo podían tener la obligación de cubrir la cuota para el concesionario.

#### **6.2.4 Estrategia política.**

Para la formulación de esta estrategia, se partió de un escenario en el que el continuo aumento en las concesiones a los microbuses se caracterizó por la corrupción y la lucha política. Los grupos de interés que protagonizaban esta pugna fueron las *Rutas*, asociaciones civiles que en la práctica operaban con una cada vez mayor concentración en la propiedad de los microbuses y autobuses, cuya fabricación estaba vinculada a varias personas relacionadas con el Poder Legislativo de la ciudad. De esta manera, la aplicación de los reglamentos de operación se cada vez más difícil, porque desde 1995 se había prohibido la fabricación y venta de microbuses como parte del proceso de cambio hacia una flotilla de autobuses de más capacidad y seguridad técnica operativa (AIG, 2005: 200-201).

En este contexto, la estrategia política se vio influenciada, desde el inicio de las gestiones para crear el Metrobús, por las expectativas sobre la política de un gobierno de izquierda en el Distrito Federal, del cual por definición se esperaría un relativo mayor componente social. El análisis de sus procesos de implementación permite saber cómo y hasta qué límite se puede llevar el discurso político a acciones que, una vez concretadas, también pueden ser interpretadas desde diversas ópticas, con arreglo al referente ideológico de los gobiernos del Distrito Federal. Este referente tuvo un cambio sustantivo, desde la modificación del Estatuto de Gobierno que terminó con el Departamento del Distrito Federal en 1997, e instauró la figura jurídica de “Gobierno”, definiéndose desde su inicio en todas las

administraciones que lo han ejercido como de *izquierda*. Bajo esta óptica el lema institucional de “Movilidad de Vanguardia” no podría entenderse sólo como una estrategia económica, sino también con una carga política. La viabilidad de un gobierno de izquierda en la capital del país pasaba por demostrar que era posible ofrecer soluciones en aspectos básicos del desarrollo de la ciudad como su sistema de transporte, y estas soluciones se promovieron como políticamente incluyentes, y modernizadoras con un sentido social.

#### **6.2.5 Estrategia de impacto social.**

De lo anterior se deduce la fuerte imbricación entre la estrategia política y la estrategia social. La primera necesitaba nutrirse de la segunda para que el proyecto político de la izquierda lograra estabilidad y permanencia. El diagnóstico del que se partió fue el reconocimiento de un crecimiento poblacional y de la mancha urbana de la Ciudad de México, demandante de una mejora de la movilidad de sus habitantes, buscando aminorar sus tiempos de traslado, aumentando su seguridad y la calidad del servicio que se les ofrecía. En este sentido el servicio público de transporte fue declarado por el GDF como estratégico y de interés general, haciéndose además explícito que tal interés general incluía la necesidad de mejorar la calidad del aire en la Ciudad de México.<sup>52</sup> El ordenamiento urbano con sustentabilidad sería el eje de la estrategia social a implementar en el Metrobús, en la medida en que contribuiría a reducir los congestionamientos viales por ser una modalidad masiva de mayor capacidad, y menor emisión contaminante.

En su carácter de *organización híbrida*, por estar constituida para su operación por un organismo público que supervisa tanto a empresas operadoras privadas como la RTP, la estrategia social se valió de la operación que haría esta empresa pública, de la cuarta parte de los autobuses de la línea 1. Esta intervención se fundamentó legalmente en que las unidades de la RTP antes de la existencia del Metrobús, ya circulaban sobre la avenida Insurgentes, atendiendo al objetivo social de integrar el sistema de transporte de la Ciudad de México, a través de la oferta de transporte a las zonas periféricas.

---

<sup>52</sup> Estas consideraciones se encuentran en el Aviso por el que se aprueba el establecimiento del corredor de transporte público de pasajeros “Metrobús” Insurgentes, publicado el 1 de octubre de 2004 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. Documento consultado en: <http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/713.pdf>

El análisis de las estrategias hecho hasta aquí, permite mostrar cómo el interés organizacional no se limita a la racionalidad económica o política, sino que explora las acciones de muy diversa índole, convergentes en la viabilidad del Metrobús como sistema organizacional. De ellas se puede inferir el conjunto de intereses que en la práctica organizacional se convirtieron en interacciones favorables o no a la gestión organizacional planeada estratégicamente.

### **6.3 El ensayo y el error como marca del inicio de operaciones del Metrobús.**

Esta etapa del proceso de construcción estratégica tiene características que permiten definirla como relativamente larga, si se toman en cuenta aspectos organizacionales que pueden considerarse turbulentos, atendiendo a la serie de complejas adaptaciones que fueron necesarias para darle viabilidad a la nueva modalidad de transporte. Por parte de los usuarios, tuvieron que aprender a usar el medio de pago electrónico, sin ningún precedente previo y con un proceso de transición y aprendizaje muy corto. También tuvieron que modificar sus patrones de desplazamiento y de acceso a las unidades del Metrobús, ya no a través de paradas convencionales, sino de estaciones que si bien son similares a las del Metro, tienen características propias que exigen adaptación. En cuanto a las organizaciones proveedoras del servicio, las adaptaciones fueron bastante complejas, porque los operadores de los nuevos autobuses pasaron de formar parte de una asociación civil o *Ruta* concesionada, a constituirse como empleados de una empresa constituida como sociedad anónima. El ensayo y el error caracterizaron esta larga fase inicial de operaciones.

El nacimiento de una nueva organización implica afectaciones a su entorno. Si se considera que las interacciones comienzan con los ciudadanos que recorren o utilizan el espacio público a la par o de manera contigua al Metrobús, la interacción con esta modalidad de transporte implica la modificación de los patrones de conducta previos: Distancias a caminar para abordar la nueva modalidad, tiempos previstos de la duración del viaje total, convivencia con el entorno urbano que incluye adaptaciones al uso de las estaciones, semáforos, medio de pago, reglas de conducta dentro de las unidades, entre otros. Esto incide como factor relevante en la construcción de estrategias de gestión, según las formas en que el nuevo modo de transporte logra o no alcanzar su imagen objetivo. Si la

interacción con usuarios o peatones es problemática, por ejemplo por el aumento de la accidentalidad, entonces el Metrobús tendrá que revisar continuamente su estrategia.

Hay un elemento que añade complejidad a la interacción: la introducción de la nueva modalidad de transporte implicó adaptaciones en los patrones de conducta de individuos y organizaciones más allá de su uso o no del Metrobús, en función de que para que éste cumpliera sus objetivos de eficiencia requirió de una reordenación del espacio público. Las consecuencias de dicha reordenación obligaron a automovilistas, peatones, y usuarios de otros modos de transporte a desplazarse en el espacio público priorizando el paso de los autobuses articulados, 1) que utilizan un carril exclusivo, mismo que antes se compartía por cualquier modo de transporte; 2) que no pueden cruzar las avenidas por donde pasan los autobuses como lo hacían antes, sin llegar a los cruces en las esquinas, pues los semáforos le dan preferencia al Metrobús; y 3) porque las afectaciones por la introducción del nuevo modo de transporte van desde la eliminación de su fuente de empleo, a la reubicación de sus rutas o a su absorción por la nueva organización, pero ahora sujetos a un modelo de gestión completamente diferente.

### **6.3.1 El primer año de operación del Metrobús (2005-2006): La adaptación de modelos extranjeros o el ensayo y el error para darle viabilidad a la nueva organización.**

Si bien el modelo de operación del Metrobús está basado en el del Transmilenio, tiene características propias, como se adelantó en el capítulo IV, que desde el aspecto legal impidieron una operación con los grados de libertad que tuvo este sistema. En Bogotá, se llamó a licitación para implementar una línea, bien fuera troncal o alimentadora, y quienes estaban proveyendo el servicio quedaban fuera si no la ganaban. “En la licitación se ponían las condiciones a las empresas para que pudieran presentar su propuesta, que incluía chatarrización, y cierto capital, etc.” (Puchet, [3]). Este modelo no se siguió en México porque jurídicamente los 193 concesionarios de microbuses y autobuses que operaban en la

Ruta 2,<sup>53</sup> que operaban en la Avenida Insurgentes no podían ser desplazados, y se constituyeron como la empresa Corredor Insurgentes S.A.

Hubo un cambio organizacional que operó como instrumento para alcanzar una serie de objetivos de política, pero también de bienestar social y de rentabilidad empresarial. La estrategia para impulsar y sostener dicho cambio se sostuvo fuertemente en impulsar una imagen objetivo de la nueva modalidad de transporte, como confiable y ecológica. ¿Entre qué márgenes era posible alcanzar este objetivo? Los usuarios del transporte público se vieron obligados a usar la modalidad de transporte, si no contaban con otras opciones. Su prioridad no era necesariamente la comodidad o niveles mínimos de seguridad que garantiza una adecuada iluminación de las estaciones, y su apertura puntual a las 4:30 horas, así como la adecuada frecuencia de paso de las unidades. Estas condiciones no fueron cumplidas durante la primera semana de operaciones la mayor parte de las estaciones de la Línea 1.<sup>54</sup>

En el corto plazo, los escenarios de inconformidad con el inicio de operaciones del Metrobús podrían provenir de las organizaciones transportistas, si ocurría alguna contingencia no contemplada en el contrato de concesión, o bien de los usuarios de la nueva modalidad de transporte. Fueron éstos últimos los que cuestionaron el servicio provisto, al protestar por los retrasos en las frecuencias de paso de los autobuses, así como la saturación de éstos. La percepción ciudadana era que la premura por inaugurar el nuevo corredor de transporte había repercutido negativamente en la planeación.

De tal suerte, la respuesta del Metrobús fue anunciar que se trabajaba en agilizar las frecuencias de paso, y negar que las 80 unidades articuladas en circulación fueran insuficientes para la demanda existente. Se apeló a la “paciencia, tiempo y regulación” como parte de una especie de negociación tácita en donde Gobierno y ciudadanía tenían

---

<sup>53</sup> Dato obtenido del Portal Web de la empresa Corredor Insurgentes, S.A. de C.V. [http://www.ci-sa.com.mx/sistema\\_transporte/numeralia.php](http://www.ci-sa.com.mx/sistema_transporte/numeralia.php)

<sup>54</sup> Al respecto, resulta claramente ilustrativa de los inconvenientes suscitados la nota: “Balance negativo a una semana de operaciones del Metrobús”, *La Jornada*, 27 de junio de 2005. Consultada en: <http://www.jornada.unam.mx/2005/06/27/index.php?section=capital&article=046n1cap>

que aportar algo<sup>55</sup>. Sin embargo, lo que subyacía al cumplimiento por parte del GDF era llegar a ofrecer un mejor servicio con pruebas de ensayo y error hasta llegar a estabilizar las operaciones de los autobuses, como señaló el Premio Nobel Mario Molina, quien en ese momento era también asesor de la Secretaría de Medio Ambiente del DF, al especificar que “Se trata de un ‘laboratorio’ en el que se ensaya y perfecciona el modelo y a través de cuyos resultados se medirá la eficiencia y posibilidad de extenderlo hacia otras vías”.<sup>56</sup>

La implementación de los elementos técnicos de operación de la nueva modalidad de transporte fue paulatina, no como resultado de una planeación previa, sino estableciendo una ruta crítica de prioridades en donde el factor político ocupó el primer lugar, al decidirse que el 19 de junio de 2005 era la fecha en que tenía que inaugurarse el Metrobús. Las estaciones incompletas, la infraestructura de mitigación de obras como los puentes peatonales, áreas verdes, señalamientos, acceso a las estaciones, y otros aspectos como la instalación del sistema de recaudo, que incluía el uso de la tarjeta electrónica como medio de pago, fueron administrados como una etapa de adaptación de los usuarios, más que como elementos que existiesen desde el inicio de las operaciones, para los cuales habría que capacitar a los usuarios para su uso.

#### *Estrategia económica*

En este contexto de administración contingente, un elemento que permitió la viabilidad del Metrobús en el inicio de operaciones fue la inversión que hizo el Gobierno del Distrito Federal para financiar la gratuidad en la provisión del servicio durante las dos primeras semanas de su arranque. Esta estrategia fue reactiva, y subordinada a la estrategia política.

#### *Estrategia política*

Ligado a lo anterior, las previsiones referentes a los costos de inversión en el primer corredor de transporte sobre la avenida Insurgentes eran sumamente bajas en comparación con la introducción de otros sistemas semimasivos de transporte. Esto fue utilizado como una estrategia política para generar el rápido consenso y aprobación de los fondos

---

<sup>55</sup> Estos términos fueron tomados de la referencia a lo que pedían las autoridades del GDF a los usuarios en la nota “ ‘Hereda’ el Metrobús estreno accidentado”, *El Universal*, 26 de junio de 2005. Consultada en: <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/69021.html>

<sup>56</sup> Declaración tomada de la fuente anterior.

gubernamentales necesarios para iniciar la construcción del primer corredor de transporte, sobre Avenida de los Insurgentes, el 4 de diciembre de 2004. Pero una vez que entró en operaciones el Metrobús, fue necesario invertir en mejores condiciones de infraestructura. Estratégicamente, se justificaron los montos iniciales de inversión sobre un cálculo de costos que sólo contemplaba, por citar un ejemplo, el confinamiento de los carriles centrales, y no se tomó en cuenta que las condiciones del suelo en esa parte de la ciudad, y su resistencia al peso de los nuevos autobuses, provocarían hundimientos diferenciales que comprometerían la seguridad y la eficiencia del funcionamiento de éstas unidades. Entonces, se invirtió en concreto hidráulico para darles resistencia a los carriles confinados de la Línea 1, y los costos correspondientes fueron absorbidos por el Gobierno del Distrito Federal.<sup>57</sup> Si una parte de la estrategia política para lograr el apoyo necesario para implementar el Metrobús consistía en resaltar sus bajos costos de inversión, ésta fue exitosa en la medida en que no hubo un contrapeso en ningún nivel de gobierno, ni por parte de otras organizaciones, para mostrar que en el mediano plazo esto no se verificaría y los costos de adecuación de infraestructura se incrementarían considerablemente, como finalmente ocurrió.

### *Estrategia de impacto social*

El sentido de la estrategia política subordinó también a la estrategia de impacto social, pues el interés político de corto plazo aplazó la consecución de los fines sociales para los que fue concebido el Metrobús. Una forma de contrarrestar relativamente las protestas ciudadanas por las deficiencias en el servicio fue la gratuidad, así como la operación inicial con un sistema de boletos similar al Metro. Pero la estrategia social de accesibilidad universal en las estaciones, que incluía tanto a invidentes como a discapacitados, sería pospuesta. También la estrategia de gratuidad a las personas de la tercera edad quedaría oculta ante la necesidad política de contener las protestas del periodo inicial de operaciones con una “gratuidad universal” temporal.

---

<sup>57</sup> Una crónica sobre el inicio de esta obra, las etapas que se tenían contempladas para llevarla a cabo y las afectaciones previstas, se encuentra en la nota: “Comienza la remoción del asfalto en el tramo de Insurgentes”, en *La Jornada*, sección *Capital*, 14 de marzo de 2010. Consultada en: <http://www.jornada.unam.mx/2010/03/14/capital/026n1cap>

### **6.3.2 El periodo de la expansión truncada (2006-2008): De los planes de proyección internacional, al difícil desempeño en un entorno de turbulencia económica y consenso disminuido en la ciudadanía.**

En la gestión organizacional existen configuraciones complejas de actores, que modifican o mantienen determinadas trayectorias en la consecución de objetivos. Ello implica las correspondientes modificaciones a la estrategia, ya sea de manera planeada o reactiva. El sistema Metrobús ha aumentado en los seis años de gestión de Marcelo Ebrard en un 350 por ciento. Ese aumento corresponde a la ampliación de la primera línea y la construcción de tres nuevas. En sus primeros seis años de operación, el Metrobús triplicó su número de usuarios. Este incremento, a pesar de ser mucho menor a lo planteado al inicio de la gestión del Gobierno del Distrito Federal, significó organizacionalmente una constante ponderación entre las amenazas y las oportunidades derivadas de dicho crecimiento.

Hablar de esta cifra puede sugerirle al espectador un rotundo éxito, pero si se analiza en un contexto más amplio, como el de la promesa de la construcción de diez nuevas líneas, éste éxito se vuelve relativo e insuficiente para dar una imagen adecuada de las estrategias diseñadas e implementadas. Es preciso entonces para la estrategia, destacar otros beneficios de la introducción de la nueva modalidad de transporte, como por ejemplo su contribución a la reducción de emisiones contaminantes. Ello, en la medida en que los plazos para la expansión ofrecidos se dejan de cumplir.

La gestión de Ebrard se caracterizó por un ambicioso plan de expansión del Metrobús. Se habló de construir 11 líneas en ese sexenio, dos por año, pero a medida que pasaba el tiempo de la administración capitalina, se iban posponiendo o modificando estos planes. La segunda línea que se propuso en diciembre del 2006 para iniciar su construcción en 2007 se proyectó desde Mixcoac a Santa Martha Acatitla, con una superficie de 22 kilómetros. Para tal efecto el gobierno capitalino solicitó 319 millones de pesos a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), sin mayor especificación de su destino, que la de su uso “para

construir infraestructura para el transporte público confinado”.<sup>58</sup> Finalmente ésta línea no entró en operaciones.

En concordancia con los efectos la estrategia principal del Metrobús, consistente en provocar y mantener cambios en la movilidad de la Ciudad de México, las acciones a seguir por este Organismo han sido la búsqueda de medios para lograr la expansión de su red, mediante la creación de más líneas para llegar a más usuarios. En siete años de funcionamiento, logró la infraestructura necesaria para el funcionamiento de cuatro líneas. Sin embargo, el plan del Gobierno del Distrito Federal era que se tuvieran 11 líneas. Este déficit genera interrogantes sobre la relación entre objetivos y recursos, que el análisis de las relaciones entre diversas organizaciones - que tienen que ver directamente con la provisión del transporte de pasajeros, o que están siendo afectadas por éstas - permite caracterizar los aspectos que limitan o favorecen la implementación de determinadas estrategias específicas.

En el proceso de gestación del Metrobús, éste se consideró como un programa *piloto*, de cuyo éxito dependería su integración a una estrategia de transporte a más largo plazo, que incluía la proyección del nuevo modo de transporte a nivel internacional como ejemplo a seguir, lo cual fue notorio en el arranque de la administración de Marcelo Ebrard. Técnicamente, se habían verificado las condiciones que fueron consideradas suficientes para continuar la construcción de más corredores de transporte público y así conformar una red, y avanzar en la integración del sistema de transporte, al menos de la ciudad de México. Pero el potencial del Metrobús no fue tan vasto como el del Transmilenio, al no ofrecerse ventajas competitivas hacia los usuarios, como por ejemplo:

- Servicios exprés o de primera clase que dieran una opción de mejor calidad, tiempo y seguridad en el servicio.
- Interconectividad atractiva para los peatones, en los transbordos entre un corredor y otro.

---

<sup>58</sup> Al respecto, ver nota: “La nueva ruta de Metrobús, en eje 8 sur”, *El Universal*, 23 de diciembre de 2006. disponible al 30 de junio de 2013 en <http://www.jornada.unam.mx/2005/06/27/index.php?section=capital&article=046n1cap>

-Mejor conectividad con otras modalidades de transporte motorizado, para tener rutas alimentadoras y no competidoras con el Metrobús.

-Establecimiento de suficiente infraestructura para favorecer el uso de la bicicleta, como modo de transporte alternativo para completar los viajes de los usuarios.

De tal suerte, no había suficientes incentivos para incrementar significativamente el consenso de los ciudadanos hacia las políticas aplicadas por el gobierno capitalino. A un ritmo de construcción de dos líneas de Metrobús por año, que es en promedio lo que ofreció la administración de Marcelo Ebrard, para inicios del 2008 tenía que haberse inaugurado la tercera línea. Sin embargo, lo que realmente se logró fue la ampliación de la Línea 1 del Metrobús hacia el sur de la Avenida Insurgentes, en Marzo de 2008. Se inició un nuevo periodo de gestión que culminaría en diciembre del mismo año, al entrar en operaciones la segunda línea. Se incorporó a una nueva empresa concesionaria para la provisión del servicio, así como nuevos autobuses, y todo ello exigió la adaptación de los usuarios a un nuevo trasbordo para poder efectuar todo el recorrido.

En esta ocasión, fue notorio el énfasis en la campaña de divulgación previa a la inauguración, así como el despliegue de propaganda informativa a partir del inicio de operaciones. Se introdujo una nueva cromática en las unidades, de color rojo, para diferenciarlas de los primeros autobuses de color crema, y se aprovechó la etapa de familiarización con la nueva ampliación, para divulgar los éxitos obtenidos en cuanto mejoras en tiempo de desplazamiento, seguridad, comodidad, accesibilidad y cuidado del medio ambiente.<sup>59</sup>

De manera muy significativa, se trató de condensar el mensaje en que el GDF estaba cumpliendo con la promesa de un mejor transporte público.

---

<sup>59</sup> Al respecto, fue consultada la nota “Vecninos estrenarán gratis ampliación del Metrobús”, en *La Jornada*, jueves 13 de marzo de 2008. Consultada en: <http://www.jornada.unam.mx/2008/03/13/index.php?section=capital&article=040n3cap>



Imagen captada en Marzo de 2008, a bordo de una de las unidades recién estrenadas por la ampliación de la Línea 1 del Metrobús. En ella se aprecia la publicidad informativa sobre lo que el GDF definió como una promesa cumplida, a pesar de la demora en el tiempo proyectado para tal efecto. Archivo del autor.

El sexenio 2006-2012 volvió a caracterizarse en la capital del país, como en el periodo de gobierno anterior, por tener una administración local filiación política distinta al Gobierno Federal. Además, la Cámara de Diputados federal, encargada de la aprobación del presupuesto para la Ciudad de México, tenía también un bloque mayoritario de partidos diferentes al Partido de la Revolución Democrática (Partido Revolucionario Institucional y Partido Acción Nacional). Este contexto político tuvo implicaciones en el tipo de negociación que se siguió para la obtención de recursos para seguir el plan de gobierno, resultando que cada año se aprobaba por los diputados federales una cantidad de recursos mucho menor a la solicitada por el GDF.<sup>60</sup> Se modificaron las fórmulas distribución de los ingresos federales, y las repercusiones tanto en la estrategia de movilidad como en los planes de expansión del Metrobús fueron de gran peso.

En estos planes, si bien el GDF fue el principal actor que presentaba las iniciativas para la construcción de nuevas líneas, también hubo una participación que no fue sólo de las asociaciones civiles como el Poder del Consumidor, sino, de manera relevante, de los propios transportistas interesados en entrar en un esquema de rentabilidad empresarial similar al logrado por la empresa CISA en la Línea 1. Una vez que el gobierno capitalino manifestó el interés de construir un corredor del Metrobús al poniente del Distrito Federal, hacia la zona de Santa Fe, los concesionarios de las Rutas 4 y 76, así como la empresa Monte de las Cruces, también mostraron disposición a constituirse en una sola empresa para operar el citado corredor, y tuvieron acercamientos para este propósito con

---

<sup>60</sup> Puede observarse una parte del resultado de la negociación política, en los ejemplos de cómo afectó la asignación presupuestal a los planes del GDF, en la nota: "A revisión precios, tarifas y programas sociales: Ebrard" en *La Jornada*, 19 de noviembre de 2009. Consultada en: <http://www.jornada.unam.mx/2009/11/19/index.php?section=capital&article=031n1cap>

funcionarios gubernamentales.<sup>61</sup> De manera incipiente, estaba empezando configurarse la construcción de la estrategia de implementación del Metrobús como una ventaja competitiva, de interés para estos concesionarios. Sin embargo, tal ventaja se revirtió notoriamente para mantenerse a la fecha (2013) en grado latente.

#### **6.4 Inauguración de la Línea 2: encarecimiento de las negociaciones con los nuevos actores participantes, y respuesta estratégica basada en el discurso técnico.**

El 16 de diciembre de 2008 marca el inicio de una nueva etapa en el Metrobús: la inauguración de la Línea 2. Si bien no fue la primera expansión de esta modalidad de transporte, significó sin embargo una serie de modificaciones esenciales en la formulación e implementación estratégica. Se incorporaron nuevos actores con nuevas demandas que encarecerían las negociaciones para lograr la expansión del nuevo sistema.

Al entrar en operación la segunda línea del Metrobús, aumentó considerablemente el número de accidentes viales. En términos relativos y absolutos, la nueva ruta registró una mayor siniestralidad, y este hecho contribuyó a debilitar la imagen institucional de eficiencia del Metrobús. Las características del carril confinado, diferentes a las de la Línea 1, hicieron más peligroso el tránsito de las unidades articuladas en las intersecciones. La convivencia con otros modos de transporte tanto público como privado se hizo más complicada, porque se dio en algunos casos en espacios más reducidos que en la línea 1, además de que el Eje vial por el cual va el derrotero del segundo corredor del Metrobús no sigue un trazo tan recto, lo cual incide en la percepción, por parte de los usuarios, de una mala planeación. Cinco meses después de puesta en marcha la Línea 2, en mayo de 2009, se contabilizaron 25 accidentes viales con un saldo de 44 personas lesionadas<sup>62</sup>.

Con un promedio de 5 percances al mes, es decir más de un accidente a la semana, el Metrobús no mostraba en la percepción ciudadana una mejora en su desempeño en el nuevo Corredor, respecto a la Línea 1. El GDF ya había revisado en repetidas ocasiones su estrategia de implementación de la Línea 2. Desde el inicio de operaciones, la Secretaría de

---

<sup>61</sup> Ver nota “Listos transportistas en Santa Fe a participar en Corredor del Metrobús”, en *El Sol de México*, 20 de septiembre de 2009. Consultada en <http://www.oem.com.mx/elsoldemexico/notas/n1332064.htm>

<sup>62</sup> Información de la nota: “44 lesionados suman accidentes en línea 2 del Metrobús”, en *El Universal.mx*, 27 de mayo de 2009. Consultada en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/600723.html>

Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF) envió a 280 agentes de tránsito, pero ante la elevada tasa de accidentes, intervino la Secretaría de Obras, modificando 631, de 881 puntos en este Corredor de transporte, para mejorar la seguridad. Se colocaron más señalamientos, se hicieron adecuaciones geométricas, recortes de camellones y banquetas, ampliaciones de carriles, y mejoras en el acceso a las estaciones.<sup>63</sup>

Operativamente, las estrategias tenían obstáculos técnicos para su aplicación, derivados de la complejidad de las intersecciones con los carriles confinados. Esto incluía también adaptaciones pendientes en la infraestructura de la Línea 1, de manera especial en el cruce entre Avenida de los Insurgentes y Paseo de la Reforma, por su anchura y configuración geométrica. Aún después del periodo inicial de operaciones, se siguieron registrando accidentes de consideración en el citado cruce, como el ocurrido el 30 de octubre de 2009, con un saldo de 12 heridos para algunas fuentes<sup>64</sup>, y que otras contabilizaron en 22, además de calificar ese percance como el más aparatoso hasta entonces desde que había iniciado operaciones el Metrobús<sup>65</sup>. La respuesta del Organismo se centró en señalar que los accidentes no son imputables a los operadores del Metrobús, sino que ocurrieron por incumplimiento de los otros involucrados, del Reglamento de Tránsito Metropolitano. Así, la estrategia reactiva implementada por el Metrobús, consistió en una campaña de información en los medios para destacar que el 100 por ciento de los accidentes eran atribuibles a los conductores de vehículos particulares. Éstos, al infringir el Reglamento de Tránsito Metropolitano, ocasionaban los percances por dar vueltas prohibidas, invadir el carril confinado, desobedecer la luz roja del semáforo o dar vuelta en U.

La experiencia acumulada en procesos similares previos, es un factor relevante en el éxito de las estrategias de negociación. En su segunda línea, se convirtió en herramienta muy útil para articular discursos que permitieran al Metrobús como organización mostrar un adecuado control de ciertas variables técnicas, cuyo manejo eficiente permitiría al organismo supervisor y a las empresas operadoras elevar la calidad de la provisión de los

---

<sup>63</sup> Información de la nota: “Corrigen errores en línea 2 del Metrobús”, en *ElUniversal.mx*, 10 de marzo de 2009. Consultada en: <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/94463.html>

<sup>64</sup> Al respecto, se consultó la nota: “Choca auto con Metrobús; hay 13 heridos”, en *El Sol de México*, 30 de octubre de 2009. En: <http://www.oem.com.mx/elsoldemexico/notas/n1383445.htm>

<sup>65</sup> Sobre el mismo accidente, fue consultada la nota “Deja 22 lesionados choque de Metrobús en Insurgentes”, en *La Crónica*, 30 de octubre de 2009. En <http://www.cronica.com.mx/notas/2009/465875.html>

servicios involucrados en la implementación del Metrobús. Así, a pesar de las protestas por posibles daños al entorno urbano, por afectaciones a la accesibilidad y a la demanda de sus fuentes de trabajo, entre otras, las autoridades, basadas en su propia experiencia en la construcción de las anteriores líneas, contaban en esta ocasión con más elementos tácticos en los argumentos técnicos. Esto les permitió hacer más eficientes sus estrategias de negociación con los opositores reales y potenciales, mientras que en el discurso oficial sostuvieron que los planes concebidos originalmente no se modificarían. En la gestión real, sin embargo, esos planes incluían aspectos como el que el Metrobús sería la única modalidad de transporte circulante en el nuevo derrotero y eso no se concretó, enfocándose el Organismo a que se cubriera sólo lo mínimo indispensable para el funcionamiento de la segunda línea, lo cual permitía proyectar al Metrobús como una *red*.

Las negociaciones con los integrantes de las rutas que formarían las empresas proveedoras del servicio en la Línea 2, se encarecieron respecto a las que se habían tenido con los operadores de la Línea 1, en función de que en los distintos tramos del Eje 4 sur operaban varias rutas, las cuales finalmente se constituyeron en 4 empresas. Para que cada empresa tuviera una participación en el nuevo corredor proporcional a la que tenía anteriormente, pero sobre todo para que esas empresas, que anteriormente competían entre ellas, aceptaran ahora cooperar, el Gobierno del Distrito Federal tuvo que ceder a las presiones que los concesionarios ejercieron para tener cada empresa el mayor número posible de autobuses articulados a su cargo. Los concesionarios señalaron la falta de transparencia del GDF en la forma de integrarlos al nuevo corredor (Vásquez, 2011)<sup>66</sup>, y de aquí puede inferirse una estrategia centrada en encarecer las negociaciones para obtener más beneficios. Los argumentos para legitimar esta estrategia se han basado fundamentalmente en la historia de los concesionarios como proveedores del servicio de transporte.

Al respecto, Rodrigo Puchet [4], señaló que el Metrobús tenía identificadas dos dimensiones del encarecimiento de la negociación, las cuales significaron para este Organismo la pérdida de “grados de libertad”: la dimensión técnica y la política. En cuanto a la primera, ésta se centra en que cada nuevo corredor del Metrobús supone una menor

---

<sup>66</sup> Esta declaración fue hecha en entrevista que el autor sostuvo con Nicolás Vásquez, quien fue Presidente del Consejo de Administración de COPSA (Corredor Oriente-Poniente, S.A.), una de las empresas constituidas para la operación de la segunda línea del Metrobús, realizada el 23 de mayo de 2011.

disponibilidad de vialidades para reubicar a los transportistas “que no tienen una participación alta” (y que por tanto no formarán parte de las nuevas empresas operadoras del corredor). En lo tocante a la dimensión política, se parte de que el nuevo operador participante conoce los términos de las negociaciones previas con los participantes de los anteriores corredores, por lo cual el piso de negociación tiende a elevarse con la construcción de cada nuevo corredor. Para contrarrestar este encarecimiento de las negociaciones, el GDF siguió la estrategia de anteponer el argumento económico de la rentabilidad: “Tú no puedes establecer una negociación donde entregues recursos, condiciones, reglas, mínimos garantizados que al final lo que comprometen es el recurso público y acabas haciendo un subsidio”. (Puchet, [5]).

En el derrotero de la Línea 2, el GDF participaba con el 28% de la operación, a través de los trolebuses del Servicio de Transportes Eléctricos (STE). Al entrar en funcionamiento el Metrobús, tal participación pasaría a RTP, quien originalmente podría mantener ese 28% de participación con el correspondiente número de unidades articuladas a su cargo. Pero el resultado del encarecimiento de las negociaciones redujo ese porcentaje a un 18%, para que sobre el 82% restante tuvieran mejores condiciones de participación los operadores privados. En apariencia, el GDF había cedido a tener su correspondiente parte de control de la operación a través de RTP, lo cual significaba también reducir su potencial de respuesta ante la posibilidad de interrupciones en el servicio brindado por los operadores privados. Sin embargo, si se considera que el GDF no tiene como prioridad estratégica proveer por él mismo el servicio de transporte público de pasajeros, sino concesionarlo a agentes privados, entonces esa aparente cesión resultó en la práctica coherente con el discurso de la estrategia económica principal aplicada en el Metrobús. Mas dicha coherencia se agotó en el nivel discursivo, porque en el nivel práctico, lo que se buscaba era salvar un horizonte político bastante deteriorado por los cambios en el entorno.

Así, el éxito en la Línea 1, derivado de un aumento constante en su demanda, no se reproduciría en la Línea 2, en la que, en cambio, sí había un mayor número de interesados en formar parte de las empresas operadoras. Los integrantes de las rutas que cubrían totalmente el derrotero de dicha línea, argumentaron que sólo ellos tenían derecho a

participar, y que los que operaban parcialmente sólo podrían ser alimentadores y no participantes de las nuevas empresas (Vásquez, *Íbid*).

Las consecuencias de la dificultad en la negociación, se tradujeron operativamente en que las rutas que anteriormente operaban en lo que después se convirtió en la Línea 2 del Metrobús, siguieron circulando en algunos tramos de ésta, y no como alimentadores, sino de manera paralela, con lo cual el objetivo estratégico de mejorar la movilidad urbana no se cumplió.

En resumen, el proceso de construcción estratégica en la Línea 2 se caracterizó por la inestabilidad política asociada a la búsqueda de un lugar competitivo en la contienda por futuros cargos públicos. Tal situación tuvo un peso relevante en la ausencia de una reflexión teórica y empírica que trascendiera el análisis coyuntural para centrarse en una estrategia más integral de movilidad largo plazo. Hubo propuestas por parte de los mismos concesionarios en tal sentido, como por ejemplo que la extensión de la Línea 2 se prolongara más allá de la Terminal en el Metro Tepalcates hasta la estación Santa Martha, pues así se podría captar la demanda de viajes cuyo origen son los municipios conurbados de Los Reyes, Ixtapaluca, Valle de Chalco Solidaridad y Chalco. (Vásquez, *Íbid*). El aspecto político predominó sobre el resto, y la implementación resultante fue resultado de una construcción estratégica distinta a lo que sugería la planeación en el Metrobús, después de un complejo proceso de negociación que tuvo que ceder mucho para no detener (o revertir) el plan estratégico de que el Metrobús sirviera como muestra de eficiencia en la gestión de Ebrard, y así contribuyera a aumentar su capital político. El componente de la empresa pública que le dio carácter híbrido de la organización, pasó a tener una función de *comodín*, que si bien en la primera línea tendría la función de responder a contingencias que impidieran la continuidad en el servicio, en la segunda línea fue la principal carta de negociación para articular intereses más discordantes y menos dispuestos a la cooperación.

### **6.5 Las estrategias en la Línea 3. Consolidación de la red del Metrobús y búsqueda de apoyo y consenso de nuevos actores para contrarrestar los efectos de la crisis económica.**

El 19 de noviembre de 2009, después de modificaciones tanto en la fecha como en el recorrido del nuevo corredor de transporte público, el Jefe de Gobierno del DF anunció el derrotero definitivo de la línea 3 del Metrobús, y el inicio de su construcción en enero de 2010. Cinco meses antes, había declarado que el derrotero para dicha línea iría por el Eje 3 Oriente, desde el Río de los Remedios (Puente Negro) hasta Xochimilco. Al dar la noticia de que le habían sido cancelados fondos federales para tal proyecto, anunció sin embargo: “Lo vamos a hacer, de todas maneras”<sup>67</sup>.

La construcción de la línea 3 del Metrobús significó la implementación de un nuevo modelo de organización con más presencia empresarial que en las líneas anteriores, en el cual fue minoritaria la participación de los concesionarios de las rutas de microbuses y autobuses que cubrían alguna parte de su trayecto. Además, significó la competencia directa con otra modalidad de transporte: el Tren Suburbano, mismo que perdió entre nueve mil y diez mil usuarios diarios para el año 2011.<sup>68</sup>

Se llamó a la operación conjunta de un inversionista privado y los anteriores concesionarios de las rutas 1, 3 y 88, para formar la empresa Movilidad Integral de Vanguardia, S.A. El proceso de negociación fue muy complicado, porque los concesionarios no querían la presencia del grupo ADO (Autobuses de Oriente, S.A.) como inversionista. Uno de ellos declaró: “nosotros estamos peleando nuestro derecho a mejorar, a formar la concesionaria del Metrobús, pero sabemos que hay muchos intereses de por medio”, en una marcha donde se movilizaron diez mil concesionarios, incluyendo a los de las rutas que ya operaban en las líneas 1 y 2.<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> Esta expresión fue citada en la nota “Metrobús sigue pese a recorte federal: Ebrard”, en *El Universal*, 24 de junio de 2009. Consultada en <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/96021.html>

<sup>68</sup> De acuerdo con Rogelio Conde, entonces subsecretario de Transporte del Gobierno del Estado de México, quien declaró esta cifra en entrevista a *El Universal*, 28-06-11. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/775431.html>

<sup>69</sup> Se trata de Felipe Núñez, presidente de la Ruta 3, quien hizo esta declaración publicada en la nota “Marchan 10 mil contra la inclusión de ADO en Línea 3”. *Milenio*, 5 de agosto de 2010. Nota consultada el 15 de junio de 2013 en [http://www.milenio.com/cdb/doc/impreso/8810974?quicktabs\\_1=2](http://www.milenio.com/cdb/doc/impreso/8810974?quicktabs_1=2)

El impulso político, junto con la estrategia económica correspondiente que se detallará más adelante, implicaron alianzas más o menos coyunturales, en función de la necesidad de replantear las prioridades en la asignación presupuestaria. De tal suerte, si bien por el lado del financiamiento sí se mermó la capacidad real de implementación de la estrategia, por el lado político se siguió avanzando en la búsqueda de legitimidad con un marco más amplio y más activo de actores que manifestaron abiertamente su apoyo a la expansión de esta modalidad de transporte. En la coyuntura de la Cumbre de las Naciones Unidas en Copenhague, en diciembre de 2009, El Premio Nobel de Química Mario Molina apuntó la necesidad de seguir promoviendo el transporte público eficiente, como el Metrobús, y gravar el uso de los automóviles para que “paguen realmente el costo de tener un carro”.<sup>70</sup> Estas dos medidas, una directa y otra implícita o indirectamente, significarían un aumento en la demanda para justificar o alentar la expansión del Metrobús.

#### **6.5.1. Estrategias reactivas**

Este tipo de estrategias fue relevante en esta fase de operación, caracterizada por la tardía aparición del Programa Integral de Transporte y Vialidad del DF, donde vienen los lineamientos de gestión del Metrobús, correspondientes al gobierno de Marcelo Ebrard, que fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 22 de Marzo de 2010. Habiendo transcurrido más del 50% del tiempo efectivo de su administración, iniciada el 5 de diciembre de 2006, este programa podía haberse publicado con entre dos y tres años de anticipación. Se puede inferir que se trata de una estrategia reactiva, encaminada a lograr consensos entre actores y cubrir vacíos legales, después de la serie de estrategias también reactivas que no lograban tener un alcance más estable, en aspectos como la seguridad, la operación y la expansión de este sistema BRT.

Acumulando la experiencia de las líneas 1 y 2 del Metrobús, la línea 3 implementó una estrategia reactiva que consistió en un periodo de prueba previo a su operación, en el cual se detectaron los puntos más conflictivos sobre la ruta que cubriría, en cuestión de la fluidez del tránsito a su paso. Esta línea modificó su ruta original en varias ocasiones,

---

<sup>70</sup> Ver nota: “Molina sugiere subir impuestos por autos”, donde se explicita el apoyo de este importante personaje a la expansión del Metrobús, en *El Universal*, 3 de diciembre de 2009. Consultada en: <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/98932.html>

debido al conocimiento de que se alteraría la frecuencia de paso, y en el peor de los casos se interrumpiría, ante aglomeraciones ocasionadas principalmente por la ocupación de las Avenidas Hidalgo y Bucareli. El primer caso, de manera más programable e intermitente, debido a que los días 28 de cada mes se efectúan peregrinaciones para venerar a San Judas Tadeo, ocupando en su totalidad el sentido de circulación de oriente a Poniente. El segundo caso, más complicado aún, por no existir capacidad de predicción de cuando Bucareli estaría ocupada por manifestantes frente a la Secretaría de Gobernación. En esta vialidad se han registrado bloqueos que se han extendido por semanas, razón por la que la tercera línea del Metrobús ajustó su recorrido para evitar esta zona. Esta determinación no se tomó respecto a las peregrinaciones por San Judas, pues aquí la modificación del recorrido se efectúa solo una vez al mes, modificándose el recorrido habitual del Metrobús sólo por un día.

El periodo de prueba de la línea 3 fue también la última parte de la capacitación de los 130 operadores que inicialmente se harían cargo de conducir las 54 unidades con que arrancó el nuevo corredor. Por un lado, se buscó que se familiarizaran con los autobuses, con la pista donde circularían y con el acoplamiento con las estaciones. Pero también este “pre-arranque” serviría para que tanto peatones como conductores de otros modos de transporte que convivirían con la nueva línea empezaran a “acostumbrarse” a convivir con el Metrobús. No se trató de acciones prospectivas, en tanto que había un antecedente de copiosas quejas, conflictos y accidentes viales<sup>71</sup> cuando en diciembre del 2008, es decir 25 meses antes, entró en operaciones la línea dos del Metrobús. En esa ocasión no hubo un periodo de prueba.

El diseño de *posteriores* acciones preventivas de accidentes pasó por el diseño de una estrategia que incluía operativos viales y de seguridad previos a la puesta en marcha de las líneas 3 y 4 del Metrobús, más nutridos y puntillosos que los operativos del inicio de operaciones de las otras fases de este modo de transporte.

---

<sup>71</sup> Al respecto, ver la declaración que hicieron las autoridades del Metrobús previas al arranque de la Prueba de Operación de la línea 3 del Metrobús, en la nota: “Inician pruebas de la línea 3 del Metrobús; cambian sentido a vialidades”. *La Crónica de Hoy*, 24 de enero de 2011. Disponible en: <http://www.cronica.com.mx/notas/2011/556222.html>

El periodo de prueba en la línea 3 comenzó el 24 de enero de 2011, quince días antes de su inauguración. Pero al respecto, hay que destacar que la fecha de inauguración tuvo varios cambios, por lo cual no se puede inferir que el periodo de prueba pudo durar más o menos tiempo. Su duración estuvo en función de otros factores, no necesariamente vinculados a la magnitud de potenciales puntos problemáticos a resolver y del tiempo necesario para lograrlo, sino sobre todo de las negociaciones efectuadas con otras organizaciones, necesarias para tal propósito. Es notoria la coordinación con las autoridades de seguridad vial, que desplegaron a 200 policías de tránsito para apoyar tanto la preoperación como el inicio de operaciones de la citada línea. Pero también en la declaración de la estrategia a seguir hubo una coordinación interorganizacional, en virtud de que la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, por medio del Subsecretario de Control de Tránsito<sup>72</sup>, señaló a los medios de comunicación la logística a seguir en el periodo de prueba, así como el alcance de la orientación a los conductores de vehículos particulares y la entrada en vigor de las sanciones a quienes incumplieran, una vez puesta en marcha la operación de la nueva línea del Metrobús, con las nuevas disposiciones de tránsito.

### **6.5.2. Estrategias proactivas.**

Pero la llamada “prueba de operación” era sólo parte de una estrategia más compleja, pues se implementó a la par de una campaña informativa para peatones y automovilistas para evitar accidentes y conflictos viales, lo cual implica un periodo de transición contemplado en la preoperación, que permitiría gradualmente a peatones, ciclistas, motociclistas, automovilistas y demás operadores de transportes privados y públicos familiarizarse con la nueva modalidad de transporte. Es notoria la coordinación interorganizacional con la Secretaría de Obras y Servicios, para difundir la estrategia a seguir.<sup>73</sup> También fueron emitidas tarjetas de prepago donde de manera gráfica se ilustraron los principales puntos a los que se podría llegar una vez puesta en operación la nueva línea.

---

<sup>72</sup> Ver nota “Restricciones al tránsito por pruebas de Línea 3 del Metrobús”. *El Sol de México*, 24 de enero de 2011. Consultada en <http://www.oem.com.mx/elsoldemexico/notas/n1937280.htm>

<sup>73</sup> Ver nota “Iniciará este lunes campaña informativa sobre Línea 3 del Metrobús”, en el portal web *Hispavista*. 23 de enero de 2011. Consultada en <http://mx.noticias.hispavista.com/metropoli/20110123174400010/iniciara-lunes-campana-informativa-linea-3-metrobus/>



Tarjeta emitida por la inauguración de la Línea 3 del Metrobús. Archivo del autor.

Esta estrategia proactiva de impulso a una imagen sólida de aceptación por parte del público usuario fue enfocada también a la certificación de otras organizaciones especializadas, como el Centro de Transporte Sustentable. Esta organización internacional elabora cada año una encuesta de opinión entre los usuarios del Metrobús, mismos que lo califican en cuanto a diversos aspectos del servicio que provee. Las diversas temáticas que abarca esta encuesta generan una base de datos sobre aspectos a mejorar o a mantener, dependiendo de si las percepciones de los usuarios son menos o más positivas. Dentro de toda esta gama de informaciones, hay algunos datos que contribuyeron a difundir una imagen positiva del Metrobús, como por ejemplo el correspondiente al ahorro que ha generado esta modalidad de transporte en los trayectos de viaje de los usuarios, quienes en el 2011, año de puesta en operación de la Línea 3 “gastaban hasta 20 pesos en sus viajes de ida y de vuelta, y ahora (2011) sólo 12.9 pesos”,<sup>74</sup> aunque este dato fue tratado de manera secundaria por la nota del diario Milenio, que dio prioridad al asunto de la integridad física de las mujeres, género que más utilizaba este medio de transporte a junio del 2011.

Otra estrategia proactiva consistió en las “pruebas piloto” de la implementación de la Tarjeta Ciudad, son parte ilustrativa de los aprendizajes adquiridos y aplicados en dichos rubros. Un primer paso en el logro de un objetivo estratégico proactivo consistió en la emisión de 100 mil tarjetas en el mes de diciembre de 2011, sin dar a conocer sus características a los usuarios. El nuevo chip de estas tarjetas, que podría ser leído tanto en los lectores de los accesos de las estaciones del Metro, como en los correspondientes

---

<sup>74</sup> “Metrobús es más seguro para integridad de las mujeres según encuesta”, 14-07-11. Consultado en: <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/0dd54f9aa4afd83b83c1eec1ba4359b4>

accesos de las estaciones del Metrobús, sería puesto a prueba hasta el mes de marzo de 2012, una vez que tanto los accesos del Metro como los del Metrobús hubiesen sido adaptados para aceptarlo.

### 6.5.3. Estrategias políticas.

Algunos usuarios de la red del Metrobús dan cuenta, en sentido contrario a las intenciones de construcción oficial de su imagen, de la necesidad de mejoras en el servicio. Subrayan al respecto en un foro abierto en la página oficial del Gobierno del Distrito Federal, su inquietud en este sentido con la pregunta, dirigida a Marcelo Ebrard: “¿Por qué quiere poner otra línea más del Metrobús, qué acaso no se da cuenta de que mucha gente está inconforme? Hay robos, la gente va como sardina, hay goteras, los policías no hacen nada, los hombres no respetan el área de mujeres...”<sup>75</sup> Así, sintetizados en una queja ciudadana que hizo eco de centenas de voces, existían suficientes argumentos para que emergieran las inconformidades de varios actores afectados por la nueva modalidad de transporte a implementarse. Las más destacadas fueron las de vecinos y asambleístas del DF, quienes en su carácter de oposición a la coalición gobernante en la Ciudad de México señalaron, en días previos a la apertura de la línea 3, que “El Gobierno del Distrito Federal (GDF) ha adoptado una política peligrosa, caracterizada por la falta de diálogo y conciliación con la población afectada por sus obras viales.”<sup>76</sup>

Para la implementación de la Línea 3, en un contexto en que el cambio respecto al proyecto original podría generar reacciones adversas porque el nuevo corredor sería de menor longitud y su operación parecía obedecer más a la voluntad del GDF que a una necesidad social, se intentó corregir esta percepción anunciando que “se están considerando en los alcances del proyecto no sólo las estaciones del Metrobús, sino también la recuperación del espacio público”.<sup>77</sup> Si bien se había argumentado que la nueva propuesta era más barata y

---

<sup>75</sup> “Marcelo te escucha, Ebrard te responde, el programa del jefe de gobierno en la red”, en *La Crónica*, 26-08-11. Nota consultada en: [http://www.cronica.com.mx/nota.php?id\\_notas=601120](http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=601120)

<sup>76</sup> Declaración del Diputado a la ALDF, Israel Eguren Cornejo, integrante de la Comisión de Protección Civil de esta Asamblea. Consultada en nota: “Pide PAN en la ALDF garantizar seguridad en la Línea 3 del Metrobús”, en *Milenio*, 05-02-11. Disponible en: <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/2be504ebb2fb2703724fc150cfbbb107>

<sup>77</sup> Cita textual de la declaración del Secretario de Obras del DF, Fernando Aboitiz, en entrevista publicada en la nota “Desechan eje 3 Oriente para línea 3 de Metrobús”, en *El Universal.mx*, 18 de septiembre de 2009. Consultada en: <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/97565.html>

transportaría a más personas, la estrategia del gobierno capitalino tendría que buscar el apoyo de más grupos de interés, destacadamente los vecinos de zonas como Tlatelolco, que respondieron a ese argumento rechazándolo porque perderían espacios de estacionamiento, así como árboles y áreas que antes eran de uso común.

La Secretaría de Transportes y Vialidad (Setravi), como dependencia del gobierno capitalino encargada de negociar con los concesionarios su conversión a la empresa operadora del tercer corredor del Metrobús, en esta ocasión hizo público que el proceso de negociación sería más fluido, en virtud de que “afortunadamente no presentan apatía para participar en el corredor a diferencia de las dos líneas anteriores, lo que facilita mucho la negociación”.<sup>78</sup> Pero las negociaciones son un proceso complejo, en donde al principio se puede estar de acuerdo, y conforme se revisaba cada punto de las propuestas, se configuraban más condiciones para pasar al rechazo del proyecto presentado por el gobierno capitalino.

Por su parte, los concesionarios encargados de proveer el servicio de transporte sobre el Eje 3 Oriente, agrupados en la Ruta 7, manifestaron su interés en colaborar con el Gobierno del Distrito Federal en sus proyectos para modernizar el transporte en esa vialidad, aunque no con el esquema del Metrobús, sino con corredores viales similares a los existentes en el Paseo de la Reforma. El dirigente de estos transportistas, afirmó que ellos querían “compartir” en lugar de competir con la RTP, “en circunstancias equitativas y con un espíritu de colaboración y no de competencia desleal”.<sup>79</sup> Esta postura organizada se dio pocos días después de que el titular de la Setravi anunciara que el proyecto de la Línea 4 “podría modificarse si las condiciones económicas no son favorables”<sup>80</sup>

---

<sup>78</sup> Cita textual de lo dicho por el Secretario de Transportes y Vialidad, Armando Quintero, y publicado en la nota “Negocia Quintero la salida de tres rutas de microbuses del Eje 1 Poniente”, en *La Crónica*, 27 de noviembre de 2009. Consultada en: <http://www.cronica.com.mx/notas/2009/471803.html>

<sup>79</sup> Declaración de Armando González, presidente de la Ruta 7, registrada en la nota “Ruta 7 lista para operar en Corredor Vial Eje 3 Oriente”, en *Actualidades México*, 12 de noviembre de 2009. Consultada en: <http://www.actualidadesmexico.com.mx/2009/11/ruta-7-lista-para-operar-en-corredor-vial-eje-3-orientel/>

<sup>80</sup> Declaración de Armando Quintero, Secretario de Transportes y Vialidad del GDF, en la instalación de la Comisión de Transporte y Vialidad de la ALDF, tomada de la nota “Construcción de Línea 3 del Metrobús comenzará este año, anuncia Setravi”, en *La Crónica*, 29 de octubre de 2009. Consultada en: <http://www.cronica.com.mx/notas/2009/465670.html>

El GDF determinó que existía sobreoferta de unidades de transporte público en el Eje 1 Poniente, razón para construir la Línea 3 del Metrobús sobre esta vialidad. Para tal efecto, presentó un estudio en el que mostró que en promedio cada unidad (autobús, microbús o transporte colectivo) en circulación sólo operaba con un 31.9% de su capacidad. Además, la mayor parte de las unidades ya habían concluido su tiempo de vida útil y adolecían de una tecnología obsoleta.<sup>81</sup> De tal suerte, el nuevo modo de transporte en carriles confinados contribuiría a optimizar el espacio vial disponible y a reducir las emisiones contaminantes.

Los transportistas concesionarios de las rutas 1, 3 y 88, que se convertirían en operadores de la nueva línea del Metrobús, intentaron pagar el enganche de 37 unidades articuladas con los recursos provenientes del Bono de chatarrización que recibieron por parte del GDF. Sin embargo, estos recursos no fueron suficientes y se llamó a un “agente financiero” para poder solventar el costo de los autobuses. En el ínterin, los concesionarios dijeron que seguirían una estrategia jurídica para evitar recurrir al citado agente, una empresa perteneciente al grupo ADO.<sup>82</sup> Estas complicaciones se suman a los factores que incidieron en el retraso de la conclusión del nuevo corredor de transporte.

La última de las aristas de la estrategia política implementada en la Línea 3, tiene que ver con las protestas de los vecinos de varias zonas, destacadamente Tlatelolco y posteriormente de las colonias Narvarte y Del Valle. Estos últimos se opusieron a que se construyeran obras del Metrobús, consistentes en un retorno para que las unidades que llegan a la estación terminal Etiopía puedan regresar en dirección a Tenayuca. Argumentaron afectaciones a sus lugares de estacionamiento y a las palmeras de los camellones que forman parte del entorno urbano. El plantón de varias semanas en la avenida Diagonal San Antonio, formado por tales inconformes, fue disuelto con la intervención de granaderos de la policía capitalina.<sup>83</sup>

---

<sup>81</sup> Esto, según nota “Con Línea 3 se ordena exceso de micros: GDF”, en *El Universal*, 21 de diciembre de 2010. Consultada en: <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/104535.html>

<sup>82</sup> El Presidente de la Ruta 3, Felipe Núñez, declaró sobre dicha estrategia en la nota “Se complica inicio de Línea 3 del Metrobús”, en *Milenio*, 8 de diciembre de 2010. Consultada en: <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/75b72844da8089d57a31be8af1a1e009>

<sup>83</sup> Sobre el correspondiente operativo, da cuenta la nota “Desalojan granaderos a vecinos opositores a la Línea 3 del Metrobús en la Narvarte” en *Milenio*, 27 de diciembre de 2010. Consultada en: <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/1b6bcde8bf538d981ccb8ca58c75debb>

#### 6.5.4. Estrategias económicas.

Es notorio que en su modelo de gestión, el Metrobús fue concebido para no recibir transferencias presupuestales para la operación de los autobuses.<sup>84</sup> Sin embargo la acción de ajustar la viabilidad financiera de la organización aumentando la tarifa a los usuarios, se ve mediada por consecuencias técnicas y políticas que obligan a buscar alternativas de financiamiento. A finales de 2009, a la mitad de la gestión de Marcelo Ebrard, se debían tener en funcionamiento al menos 6 líneas de corredores de transporte, pero apenas se contaba con la ampliación de la primera, y con una segunda línea, la cual recibió más críticas negativas a su desempeño operativo. La estrategia económica para contrarrestar esto consistió en un nuevo esquema de financiamiento, llamado Proyecto de Pago Por Servicio, (PPS) definido a un plazo de 5, 10, 15 o hasta 20 años, según determinación de la Secretaría de Finanzas, a las empresas constructoras privadas que ganaran las licitaciones correspondientes para la construcción de las nuevas líneas del Metrobús. Los PPS calculan un costo financiero que sirve de estímulo a los inversionistas y al Gobierno le permite pagar de manera diferida el costo de la obra, con las ventajas políticas que implica el desplazar las obligaciones financieras a la siguiente administración.

En su Tercer Informe de Gobierno, Ebrard denunció que la política económica del Gobierno Federal afectaba más al Distrito Federal que a otras entidades con los recortes y bajas en las participaciones federales. Ahí mismo anunció el primer cambio en el recorrido de la Línea 3 del Metrobús, que ahora sólo correría de Tenayuca a Buenavista<sup>85</sup>. En el mes de noviembre, informó que en el segundo semestre de 2010 iniciaría la línea 4 de esta modalidad de transporte, que correría sobre lo que se tenía pensado que sería la línea 3, es decir desde la Glorieta de Vaqueritos hasta Río de Los Remedios sobre el Eje 3 oriente.<sup>86</sup> Aquí primó el criterio económico, ante la menor disponibilidad de recursos para un

---

<sup>84</sup> A diferencia del Sistema de Transporte Colectivo Metro o la Red de Transporte de Pasajeros del Distrito Federal, que en su carácter de Organismos Públicos descentralizados reciben transferencias del Gobierno del Distrito Federal para subsidiar su operación y atender una demanda social de tarifas reducidas para garantizar la movilidad de los estratos de la población de más bajos ingresos.

<sup>85</sup> La cobertura de estas declaraciones se consultó en la nota “Acusa Ebrard al gobierno federal de ‘castigar’ al DF”, en *El Economista*, 17 de septiembre de 2009, en <http://eleconomista.com.mx/notas-impreso/politica/2009/09/17/acusa-ebard-gobierno-federal-%E2%80%9Ccastigar%E2%80%9D-df>

<sup>86</sup> Sobre tal anuncio, se consultó la nota “Anuncian construcción de la Ruta 3 del Metrobús”, en *El Sol de México*, 19 de noviembre de 2009, en <http://www.oem.com.mx/elsoldemexico/notas/n1409333.htm>

corredor de mayor extensión, que además requería infraestructura más compleja en cuanto a puentes para permitir la circulación ininterrumpida de los autobuses, por ello el corredor que sería la Línea 3 pasó a proyectarse como Línea 4. El discurso del GDF se centró en destacar que, a pesar de los recortes presupuestales por parte de la Cámara de Diputados federal, se seguiría avanzando en expandir el Metrobús. Específicamente, el recorte de más peso se dio en el Fondo Metropolitano en materia de transporte público: la ALDF había solicitado 6500 millones de pesos a la Cámara de Diputados federal, pero ésta sólo autorizó 3195 millones.<sup>87</sup>

Sin embargo, estos ajustes a la baja se dieron en el contexto de una crisis económica que también implicó reducciones en el presupuesto de todas las entidades federativas y del Gobierno Federal. Así, pueden observarse los matices políticos de una estrategia reactiva de gran calado cuyo contexto se rastrea hasta las promesas de campaña, en las que a la ciudadanía capitalina se le ofreció algo que para cumplirse requería del concurso del gobierno federal. Esto, porque la Ciudad de México no podría echar andar diez líneas del Metrobús en seis años con recursos propios. Pero también pueden observarse coyunturas que fueron aprovechadas por el GDF para darle legitimidad y cierto desahogo en la gestión, presionada por el contexto financiero, cuando recibió la condecoración Roy Family para Sociedades Ambientalistas, en la Universidad de Harvard, como reconocimiento al Metrobús, como una asociación público-privada exitosa. Con este reconocimiento, Marcelo Ebrard aseguró la continuidad de la estrategia en materia de movilidad, consistente en trabajar con instituciones internacionales, ONG y participaciones privadas, para allegarse de los montos de inversiones necesarios.

Este proceso de modificaciones de la estrategia económica de financiamiento gubernamental del Metrobús para apoyarse en la iniciativa privada, se complementó con el anuncio de que en 2010 sólo se concluiría la construcción de la línea 3 y se iniciaría la línea 4, (con un trayecto original diferente al que finalmente siguió). Se había solicitado un presupuesto de 6500 millones de pesos para el Fondo Metropolitano, que daría continuidad a las obras de transporte masivo, entre las que destacaban el Metrobús y la línea 12 del

---

<sup>87</sup> Cifras tomadas de la nota “ALDF destinará 75% de su presupuesto en remuneraciones y apoyos”, en *La Crónica*, 19 de noviembre de 2009, consultada en <http://www.cronica.com.mx/notas/2009/470127.html>

Metro, aprobándose sólo 3195 millones de pesos por la Cámara de Diputados.<sup>88</sup> Además, el presupuesto federal global asignado para la capital del país se redujo en un 2.2 % en el 2010.<sup>89</sup> La estrategia para remontar estas limitaciones consistió en el impulso de instrumentos financieros en asociación con la iniciativa privada, de manera que los Proyectos de Pago por Servicios diferían el pago los participantes privados, dándole al GDF la liquidez necesaria para retomar los proyectos de expansión del Metrobús que formaban parte de todas las obras de infraestructura suspendidas en 2009 por la crisis económica que enfrentó el país.

A esta estrategia se sumó la incursión de nuevas formas de financiamiento, que a la fecha han sido más cuantiosas que las derivadas de la actividad principal de este Organismo. Así, en el 2011, por la explotación de sus espacios publicitarios, el Metrobús recibió más de 38 millones de pesos, rebasando a los 25 millones y medio que fueron recaudados por concepto de peaje.<sup>90</sup> Este ejemplo es el corolario de una estrategia exitosa, pues logró solventar los gastos de operación del Organismo por medio de la publicidad. La concesión para explotar los espacios publicitarios dentro del Metrobús le fue otorgada a la empresa CincoMDos, mediante un Permiso Administrativo Temporal Revocable (PATR) por diez años. Cabe destacar dentro de este contexto de dificultad en el financiamiento que la estrategia de movilidad de la administración de Ebrard, debía repartir el presupuesto asignado en varios frentes, ya que no tenía como único ni (ni quizás principal) componente al Metrobús, si se toma en cuenta que se proponía la rehabilitación de Centros de Transferencia Modal (CETRAM), así como la construcción de autopistas urbanas, estacionamientos subterráneos y la introducción de un tranvía en el Centro Histórico.<sup>91</sup>

Por último, hubo una discordancia entre los anuncios públicos referentes a los avances programados para la construcción de nuevas líneas de Metrobús, y los avances reales de las

---

<sup>88</sup> Estos datos aparecen en la nota: “ALDF destinará el 75% de su presupuesto en remuneraciones y apoyos”, en *La Crónica*, 19 de noviembre de 2009. Consultada en:

<http://www.cronica.com.mx/notas/2009/470127.html>

<sup>89</sup> Ver nota “Será 2010 un año adverso para Ebrard” en *El Economista*, 4 de diciembre de 2009. Consultada en: <http://eleconomista.com.mx/notas-impreso/politica/2009/12/03/sera-2010-ano-adverso-ebrard>

<sup>90</sup> “Metrobús recauda más dinero por publicidad que por el pasaje”, en *El Universal*, 16-09-2012. Nota consultada en <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/113415.html>

<sup>91</sup> Una lista de los correspondientes proyectos y el mecanismo de financiamiento para su construcción se puede leer en la nota: “IP, ‘palanca’ del gobierno local para reactivar obras”, en *El Universal*, 4 de enero de 2010. Consultada en: <http://www.eluniversal.com.mx/primer/34198.html>

obras. Tales discordancias se han dieron (estratégicamente) no sólo como atrasos en la planeación, sino también y sobre todo al inicio de las obras, como adelantos. Este cambio en el sentido de los desfases, hacia indicadores de eficiencia, caracterizó la construcción de la Línea 3 y de la Línea 4. En este último caso, los adelantos se debieron a la operación de varios frentes de obra. Es notoria la manera en que se anunció en los medios esta eficiencia, mayor a lo proyectado: el 7 de Agosto de 2011, la Línea 4 del Metrobús llevaba un 6 por ciento de avance, “3.74 puntos arriba de lo proyectado que era de 2.92 por ciento”.<sup>92</sup>

#### **6.6 Flexibilidad operativa en la red del Metrobús: restricciones y horizontes en la implementación de la Línea 4.**

El Metrobús encontró una oportunidad estratégica para expandirse como organización, ante el rechazo del Tranvía, que correría de Buenavista a Pino Suárez. Así, el 21 de diciembre de 2010, la Secretaría de Transportes y Vialidad anunció que en el primer trimestre de 2011 se empezarían a construir el primer tramo de la línea 4 del Metrobús (de Río de los Remedios a San Lázaro por el Eje 3 oriente), y la línea 5, de Buenavista a San Lázaro. Sobre esta última, el proyecto presentado por el GDF mostró variantes técnicas muy importantes, en tanto que no usaría autobuses articulados, estaciones de piso alto ni infraestructura para un carril exclusivo. Sin embargo, cumpliría igual que en los casos precedentes con la función de reordenar el tránsito vehicular, en tanto que los microbuses tendrían que salir de las vialidades del Centro Histórico para que pudieran circular los nuevos autobuses. Este proyecto se dio a conocer como alternativo al plan anterior, consistente en introducir un tranvía, del cual todavía se insistía en su viabilidad en el mes de octubre. Sin embargo, una vez desechada la propuesta correspondiente, se contempló el inicio de operaciones de los dos nuevos corredores de BRT para el segundo semestre de 2011.<sup>93</sup> De tal manera, a finales de ese año habría cinco líneas del Metrobús.<sup>94</sup>

---

<sup>92</sup> “Avanzan obras de la línea 4 del Metrobús”, *El Sol de México*, 07-08-11. Consultado en: <http://www.oem.com.mx/elsoldemexico/notas/n2177400.htm>

<sup>93</sup> Dato aparecido en nota “Metrobús y Metro, prioritarios del 2011”, en *El Universal*, 23 de diciembre de 2010. Consultada en: <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/104572.html>

<sup>94</sup> Afirmación hecha por el Jefe de Gobierno del DF, citada en la nota “A obras, 23 por ciento del presupuesto del DF”, en *El Sol de México*, 23 de diciembre de 2010. Consultada en: <http://www.oem.com.mx/elsoldemexico/notas/n1899972.htm>

La última línea de Metrobús construida durante la gestión de Marcelo Ebrard como Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, mostró una serie de variaciones en su diseño y organización, respecto al modelo que se había seguido en la construcción de las tres primeras líneas. Esto se debe a que el espacio disponible tiene características diferentes, pero también a que los actores políticos, económicos, sociales y organizacionales tienen campos de acción diferentes y recursos de los cuales echaron mano para modificar los supuestos originales con que éste proyecto se pretendía poner en marcha.

Un primer actor que modificó la trayectoria estratégica en la construcción de la línea 4 fue el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), al no autorizar la construcción de estaciones bajo el mismo modelo que se había seguido. El resultado fue la utilización de estelas indicativas, además de autobuses de piso bajo y de menor capacidad que los autobuses articulados de las otras líneas, que además procurarían evitar vibraciones y ruidos que afectan también a los monumentos históricos. Con estas medidas, se pretende cuidar el patrimonio histórico según los lineamientos dictados por el INAH.

Otros actores, las asociaciones de vecinos de las zonas por donde pasa el Metrobús, han dirigido sus esfuerzos a encarecer las negociaciones con las autoridades antes de aceptar o permitir que dicha modalidad de transporte modifique su estilo de vida. Los argumentos en contra tienen que ver con el temor a afectaciones por el paso de las unidades articuladas, cuyo peso podría dañar a las construcciones aledañas. Una de estas organizaciones, la Organización de Comerciantes Establecidos de La Merced, organizó una protesta que denominó “resistencia civil”, argumentando que el trazo de la nueva línea 4 afectaría a aproximadamente 12 mil locales y más de 60 mil empleos.<sup>95</sup> Pero éste no fue el único argumento en contra, esta organización expuso también que la nueva modalidad de transporte no era necesaria, porque la zona de La Merced ya cuenta con varias modalidades de transporte, como tres líneas de Metro, autobuses, microbuses y el servicio proporcionado por la Red de Transporte de Pasajeros; por dicha razón el proyecto del Metrobús podría describirse como una imposición.<sup>96</sup>

---

<sup>95</sup> Al respecto, se rescata este hito de la reseña titulada: “Cronología. L4 del Metrobús entre la polémica”, *El Universal DF*, 05-07-11. Nota consultada en: <http://www.eluniversaldf.mx/home/nota29451.html>

<sup>96</sup> “Rechazan comerciantes línea 4 del Metrobús”, en *Urbe Política*, 23-06-11. Nota consultada en: <http://www.urbepolitica.com/?id=nota&seccion=ciudad&ide=194>

Las inconformidades comenzaron con plantones por varios días, frente al viejo palacio del Ayuntamiento, donde despacha el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Posteriormente, se convirtieron en manifestaciones de vecinos que llevaron a la suspensión de la construcción de la línea 4 del Metrobús por dos días. Sin embargo, estas afectaciones no detuvieron el avance programado de la obra, porque se avanzó en otros “frentes”, es decir que donde los vecinos inconformes se plantaron sí se suspendió la obra, pero se empezó a construir en sitios distintos del trayecto por donde pasaría la citada línea. La estrategia de la organización citada consistió, junto con las movilizaciones de resistencia civil, en el uso de recursos jurídicos y la ampliación de una campaña para informar a la sociedad civil.

Las protestas vecinales fueron aprovechadas como ventanas de oportunidad para darle proyección a liderazgos formales e informales, como lo ilustra el caso de un ex líder vecinal del Centro Histórico, quien ya sin contar con la representación vecinal, hizo sin embargo una serie de denuncias “en calidad de ciudadano”<sup>97</sup>. Estas denuncias implicaban la entrada en la arena organizacional de varios actores por encima del ámbito del gobierno local, como la Secretaría de Gobernación, para pedirle un estudio de protección civil, y tanto a la Comisión Federal de Electricidad como al Instituto Nacional de Antropología e Historia, para que dentro de sus atribuciones verificaran la seguridad de los planes de construcción.

A las quejas de los vecinos o comerciantes que viven en las inmediaciones del trayecto de la línea 4, el Metrobús respondió que el Gobierno del Distrito Federal había contratado una serie de seguros para “cubrir cualquier reclamación o daño que se presente en su construcción y operación”. Los opositores al proyecto querían que se realizara una consulta ciudadana, pero tanto el GDF como el Organismo se opusieron, argumentando que ya se había realizado una consulta similar dentro del llamado Plan Verde<sup>98</sup>, mismo que favorece la construcción de más corredores para el Metrobús. A este argumento se sumaron las declaraciones del Jefe de Gobierno, en el sentido de la necesidad de darle orden al uso del

---

<sup>97</sup> Esta autorreferencia aparece en el diario *La Crónica*, del 19-07-11. El citado líder, cuyo nombre es Pablo Gutiérrez, fue entrevistado para darle contexto a la nota, de título “Las excavaciones en el CH por Metrobús son de 40 cm: Obras”. Consultada en: [http://www.cronica.com.mx/nota.php?id\\_notas=592928](http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=592928)

<sup>98</sup> Consistente en una serie de frentes de acción coordinadas entre el GDF, a través de la Secretaría del Medio Ambiente, y gobiernos, asociaciones civiles y organizaciones, en la búsqueda de mejorar el medio ambiente en la capital del país. Uno de esos frentes de acción es el de la movilidad, mismo que involucra al transporte público. Desde la perspectiva del Plan Verde la estrategia involucra la reducción del parque vehicular existente, para hacerlo más eficiente y menos contaminante. Se puede consultar más sobre el Plan Verde en su sitio oficial: [www.planverde.df.gob.mx](http://www.planverde.df.gob.mx)

espacio público. Por otro lado, a las impugnaciones sostenidas en el temor a que disminuyera la actividad comercial, el GDF respondió que la actividad económica en la zona no sólo no se afectará, sino que se reactivará y se consolidará.<sup>99</sup>

Las organizaciones vecinales de las zonas por donde se planea que pase el Metrobús son, como puede notarse, actores que tienen un potencial de negociación que modifica o refuerza sus estrategias. Tal potencial tiene menos peso que en el caso de los actores políticos, pero éstos últimos pueden ver a los ciudadanos o vecinos como un aliado que permitiría en determinada coyuntura una mayor capacidad de negociación. Esta condición se presenta de manera especial si las zonas que habitan tienen también cierto valor histórico o cultural, o bien si su condición de vulnerabilidad latente se hace más manifiesta como consecuencia de la interacción con el proyecto en cuestión.

#### **6.6.1. Estrategias proactivas y políticas.**

En el diseño y seguimiento de las estrategias de gestión del Metrobús, los distintos niveles del gobierno local pueden actuar bajo lógicas diferentes. El toque distintivo no es necesariamente la pertenencia al mismo partido político, sino la serie de alianzas con actores emergentes en coyunturas como la expansión del servicio del Metrobús. Como se apreciará más adelante, hay una alianza entre el Jefe de Gobierno del DF y los miembros del Poder Legislativo local que pertenecen a la bancada del Partido de la Revolución Democrática. Sin embargo, a nivel de la Delegación Cuauhtémoc, aunque el Jefe Delegacional también pertenecía a este partido, no mostró la misma postura de aceptación al proyecto de la línea 4. El argumento que mostró fue aparentemente de carácter técnico, condicionando la entrada de tal línea al Centro Histórico de la Ciudad de México, a que se construyese un corredor comercial en una zona altamente ocupada por el comercio ambulante, así como que el nuevo modo de transporte solamente funcionara con un carril. Pero detrás de esas razones estaba el apoyo que el citado funcionario les daba a los vecinos que también argumentaban en el mismo sentido para oponerse al proyecto del Gobierno del

---

<sup>99</sup> Declaración del subsecretario de Programas Delegacionales del DF, Héctor Serrano, contenida en la nota: “L4 reactivará economía: GDF”, en *El Universal*, 22-06-2011. Consultada en: <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/106746.html>

Distrito Federal.<sup>100</sup> Otro argumento fue que si se movía a los ambulantes para reubicarlos, en vez de revertir el comercio informal se propiciaría su aumento, en función de que tales comerciantes también son vecinos de la zona en cuestión. Por último, esta alianza Jefe Delegacional-vecinos-comerciantes se manifestó en la declaración de que si el GDF se negaba a aceptar la propuesta del primero de que se mantuvieran los segundos en sus puestos de trabajo, “entonces sí habrá grandes problemas”.<sup>101</sup> Es de notarse que las alianzas que llevan al poder a los funcionarios locales, en este caso al Jefe Delegacional en Cuauhtémoc, mostró en esta coyuntura cómo la filiación partidaria no es garantía de apoyo para un proyecto en donde se ven afectados más intereses de más actores. Hay una tensión entre el componente político de la estrategia, y la necesidad de hacerlo converger en una estrategia preventiva o proactiva que cumpla la función de darle a tal componente mayor viabilidad en el largo plazo.

En cuanto al apoyo que requería el Ejecutivo local del Poder Legislativo en el DF, las alianzas y oposiciones sí se correspondieron más uniformemente con la pertenencia al mismo partido político. Al respecto, los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, pertenecientes al Partido Revolucionario Institucional, mencionan la existencia de varios actores que participan de manera directa o indirecta en el Metrobús. Esto, cuando exhortan al GDF a llevar a cabo una planeación de futuras expansiones de esta modalidad de transporte, que incluya “las opiniones y sustentos de los usuarios, transportistas, transeúntes, comerciantes, autoridades federales, locales y público en general” y que “sean tomadas en cuenta para la expansión del Metrobús”.<sup>102</sup> Sobre la base de tal argumento, este grupo parlamentario intentó impulsar un punto de acuerdo para solicitar al Gobierno del Distrito Federal un informe detallado sobre los proyectos de expansión de la red del citado medio de transporte. La labor del PRI en la ALDF incluyó la realización de una consulta ciudadana sobre la construcción de la línea 4 del Metrobús.

---

<sup>100</sup> “Que sólo sea un carril para el Metrobús del Centro, condicionan”, en *Excélsior*, 30-06-11. Nota consultada en: [http://excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id\\_notas=749169](http://excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id_notas=749169)

<sup>101</sup> “No hallan donde reubicar a los ambulantes afectados”, en *Crónica*, 29-06-11. Nota consultada en: [http://www.cronica.com.mx/nota.php?id\\_notas=588549](http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=588549)

<sup>102</sup> “Instan a GDF escuchar a ciudadanos para proyectos de Metrobús”, *Notimex*, 01-08-11. Nota consultada en: [http://www.poderlegislativo.gob.mx/1/sintesis/alertas/pdfs/2011/1108/110801\\_28.pdf](http://www.poderlegislativo.gob.mx/1/sintesis/alertas/pdfs/2011/1108/110801_28.pdf)

Consecuencia del reconocimiento de la existencia y el peso de una variedad de actores, la estrategia de la bancada del PRI en la Asamblea Legislativa ha sido que se deduzca que lo hecho por el Gobierno local deviene en una imposición al resto de los involucrados en la gestión. La oposición por parte de los asambleístas del PRI al crecimiento del Metrobús ha incluido también la organización de foros con historiadores, urbanistas y especialistas para concluir que la línea 4 traería al Primer Cuadro de la capital afectaciones en su patrimonio histórico.<sup>103</sup> Pero el punto de acuerdo citado anteriormente no avanzó porque la bancada del Partido de la Revolución Democrática hizo valer su mayoría en Asamblea Legislativa del Distrito Federal.<sup>104</sup> Además el Gobierno de la ciudad reforzó esta acción con una serie de declaraciones que echan mano de argumentos técnicos, al hablar de estudios de factibilidad que muestran la necesidad de la nueva línea; y también de argumentos políticos de legitimidad: “Finalmente es por el bien general que estamos haciendo esa obra”.<sup>105</sup> Aunque de manera menos potente, la bancada del Partido Acción Nacional en el poder legislativo de la capital del país, hace hincapié en los efectos sobre el sector de los comerciantes, al hacer mención de que con la construcción de la línea 4 se verían afectados 12 mil comercios establecidos que otorgan más de 60 mil empleos. Esto implica un encarecimiento de las negociaciones, traducido en la petición que hicieron los diputados panistas a la ALDF, para que el GDF implemente un programa de estímulos fiscales a tales comercios.<sup>106</sup>

#### **6.6.2 Coaliciones para negociar las estrategias a implementar en la Línea 4.**

Los comerciantes establecidos del Mercado de la Merced se dieron a la tarea de recabar firmas para oponerse a la construcción de la cuarta línea del Metrobús. Pero también se presentó un grupo de comerciantes ambulantes en el lugar donde momentáneamente detuvieron las obras, los cuales denunciaron que “se trata de los mismos que marcharon el pasado miércoles a favor de las obras, es un grupo de choque con el que se intenta

---

<sup>103</sup> “Advierte PRI deterioro de Centro Histórico por Metrobús”, *La Crónica*, 24-07-11. Consultado en: [http://www.cronica.com.mx/nota.php?id\\_notas=594154](http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=594154)

<sup>104</sup> “Impide el sol azteca solicitar informes al GDF sobre el proyecto Metrobús”, *La Crónica*, 28-07-11. Consultado en: [http://www.cronica.com.mx/nota.php?id\\_notas=594968](http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=594968)

<sup>105</sup> Declaración textual del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, citada en la nota “El PRI está haciendo pininos con protestas al Metrobús: Ebrard”, *Excelsior*, 17-07-11. Consultada en: [http://excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id\\_notas=753722](http://excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id_notas=753722)

<sup>106</sup> “Piden reducir impuestos a negocios afectados por Metrobús”, *Notimex*, 31-07-11. Consultado en: <http://noticierostelevisa.esmas.com/df/315166/piden-reducir-impuestos-comercios-afectados-metrobus/>

desestabilizar el movimiento para impedir la construcción de la nueva ruta del Metrobús”<sup>107</sup>. En el mismo tenor, la dirigente de la Organización de Comerciantes Establecidos de la Merced, A.C., declaró que “Lo que está en juego no es un sistema de transporte eficiente. Está en juego un capricho de quien gobierna y la existencia de más de 12 mil comerciantes establecidos que pagamos impuestos y damos trabajo, todo porque no quieren molestar a los ambulantes”.<sup>108</sup> En la perspectiva de esta organización, el trazo de la ruta tendría que seguir por la calle de General Anaya, en la que, a decir de su misma dirigente proliferan las balaceras, el comercio ambulante y la inseguridad, y por la cual el Secretario de Transportes y Vialidad, Armando Quintero expresó que el Metrobús no pasaría “porque sería como meterse a la zona de conflicto; es decir, el GDF no quiere molestar a los ambulantes y a los delincuentes, pero sí a nosotros que somos gente de bien, comerciantes de abolengo”.<sup>109</sup> En cambio, días antes de esta declaración, el propio titular de la Setravi afirmó que “el trazo es muy estudiado, producto de la encuesta origen-destino”, además de que el paso del Metrobús traería más ventas y más seguridad al Centro Histórico.<sup>110</sup>

Pero el argumento contenido en estas declaraciones no fue lo único, ni quizás lo más importante que respaldó las acciones del Gobierno del Distrito Federal. Después de que emergieran grupos de comerciantes inconformes, también hizo su aparición una organización denominada Consejo de Asociaciones de Comerciantes y Vecinos del Centro Histórico, que apoyaron al GDF y vertieron sus propios argumentos de apoyo a la nueva línea del Metrobús. Aunque primero manifestaron sus reservas, e hicieron una muestra de su fuerza de negociación en sus 4000 agremiados, después de tener negociaciones directas con el GDF, sostuvieron que sus ventas aumentarían hasta en un 70%, debido a que el proyecto en cuestión contemplaba acciones en beneficio de los comercios establecidos. La construcción de bahías para la carga y descarga de mercancía, el aumento de la seguridad pública, y la promoción de la construcción de más estacionamientos para vehículos

---

<sup>107</sup> “Comerciantes frenan obras del Metrobús”, en *El sol de México*, 05-07-11. Nota consultada en: <http://www.oem.com.mx/elsoldemexico/notas/n2133457.htm>

<sup>108</sup> “Marchan comerciantes de La Merced contra Metrobús”, en *Urbe política*, 29-06-2011. Nota consultada en: <http://www.urbepolitica.com/?id=nota&seccion=ciudad&ide=206>

<sup>109</sup> “Opositores paran la obra del Metrobús-4; el GDF manda granaderos a retirarlos”, en *La Crónica*, 05-07-2011. Nota consultada en: [http://www.cronica.com.mx/nota.php?id\\_notas=589904](http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=589904)

<sup>110</sup> “Setravi: Va sin cambio Línea 4 del Metrobús”, en *El Universal*, 01-07-2011. Nota consultada en: <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/106871.html>

particulares y parquímetros, eran acciones que esta organización deseaba que se difundieran, y así esperaban “acabar con la especulación que se ha creado con la Línea 4 del Metrobús”.<sup>111</sup>

De manera global, los procesos de negociación en la Línea 4, se correspondieron con la continuación del proceso de promoción del Organismo Metrobús como una modalidad de transporte de pasajeros crecientemente eficiente. El colofón de tal promoción fueron las cifras que mostraron una menor incidencia de denuncias de delitos en el Metrobús, al ser comparado con otros modos de transporte. Ello mostraría el éxito en la implementación de una estrategia social, para lograr posicionarse como una de las modalidades de transporte más seguras de la Ciudad de México. Pero los impactos han sido diferenciados como lo muestra el siguiente ejemplo: en la línea 4 los autobuses disponen de videocámaras de circuito cerrado, así como de un oficial de policía, lo cual se ve justificado en la medida en que el derrotero de ésta línea pasa por zonas de alto nivel de inseguridad. Además, las cámaras no existen todavía en las unidades de las restantes líneas. El proceso de diseño de esta estrategia se basa en la experiencia acumulada en las líneas anteriores, pero también en la difusión de las medidas que se toman para disminuir riesgos.

### **6.7. La etapa actual: alcances y limitaciones del Metrobús en el nuevo contexto de las políticas de movilidad para la Ciudad de México.**

Cuando se observa a la construcción estratégica como un proceso, se tiene claro que el éxito en la implementación de las estrategias no es solamente una meta a alcanzar. La complejidad de la interacción con más organizaciones genera la necesidad de darle a la estrategia implementada diferentes mecanismos de difusión a lo largo del tiempo, para: 1) generar percepciones que favorezcan su consenso o aceptación, o bien 2) modificar las percepciones desfavorables, dando nuevas interpretaciones a las decisiones tomadas en el pasado, lo que implica reconstruir con elementos de la situación presente la complejidad que en ese pasado significaba interacciones con recursos diferentes, actores también diferentes y percepciones y estrategias que de acuerdo a esto también tenían que ser

---

<sup>111</sup> Declaración de Ángel Mussi, presidente del Consejo de Asociaciones de Comerciantes y Vecinos del Centro Histórico, aparecida en la nota: “Surge grupo de apoyo al Metrobús-4; incrementará ventas en el CH, dicen”, en *La Crónica*, 28-06-2011. Consultada en: [http://www.cronica.com.mx/nota.php?id\\_notas=588291](http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=588291)

distintas a las del momento presente. Paradójicamente, el éxito estratégico puede entonces consistir en la no aplicación de una estrategia que con el tiempo se volvió en contra del interés de la organización.

En el segundo caso, a casi ocho años del inicio de operaciones en el Metrobús, su Director Técnico Operativo señaló, invitado por el Gobierno del Estado de Jalisco a la Consulta Pública para el Nuevo Modelo de Transporte Público<sup>112</sup>, que para tal efecto se “inició el camino correcto”, porque “una consulta similar fue el inicio del éxito que ahora es el sistema del Metrobús en el Distrito Federal, que es referencia a nivel mundial”. Además de describir los aspectos jurídicos, técnicos, urbanísticos y de imagen<sup>113</sup>, este alto funcionario indicó como factores clave para el éxito la socialización del proyecto y la negociación con los empresarios transportistas, así como la articulación con proyectos de movilidad no motorizada<sup>114</sup> y de impacto ecológico positivo.

En el mes de mayo de 2012, en pleno proceso electoral, el candidato del partido en el gobierno a la Jefatura del Distrito Federal, propuso contar con 6 o 7 líneas del Metrobús. Esto implicaría que durante su gestión se construyeran tres líneas adicionales a las 4 ya existentes. El énfasis en su discurso estuvo dado en la sustitución de los microbuses por el sistema BRT, complementado con corredores viales no necesariamente operados por el Metrobús. Estas dos últimas modalidades implican un cambio sustantivo, organizativamente hablando, pues se contempla su conformación bajo un esquema empresarial. Al ser los planes de expansión del Metrobús menos ambiciosos que en la administración anterior, se colige que son más fácilmente alcanzables, y el proceso correspondiente ha avanzado casi conforme a lo planeado hasta septiembre de 2013, registrando un retraso de un mes en la conclusión de la Línea 5. Esta demora se ha debido principalmente a factores externos a la organización, como movilizaciones de protesta del

---

<sup>112</sup> El 6 de mayo de 2013, en la ciudad de Guadalajara, Jalisco. Puede consultarse al respecto la nota del portal web de la estación XEDK 1250 AM: “Presentan Metrobús como alternativa para transporte público”, disponible al 30 de junio de 2013 en: <http://www.dk1250.com/local/58406-presentan-metrobus-como-alternativa-para-transporte-publico.html>, así como la nota: “Lamentable, que la ZMG sólo tenga una ruta de BRT, dice director del Metrobús”, *La Jornada Jalisco*, 7 de mayo de 2013, disponible en <http://www.lajornadajalisco.com.mx/2013/05/07/lamentable-que-la-zmg-solo-tenga-una-ruta-de-brt-dice-director-del-metrobus-2/>

<sup>113</sup> Esto último en referencia a los elementos mercadotécnicos para implantar el Metrobús como nueva modalidad de transporte.

<sup>114</sup> Especialmente el acondicionamiento de estacionamientos para bicicletas en las estaciones del Metrobús.

magisterio disidente procedente de otros estados, que afectaron el ritmo de construcción de la obra. Sin embargo, al concluirse en el tercer trimestre de 2013 dicha línea 5, el sistema de transporte conformado por el Metrobús habría alcanzando la capacidad operativa que se sintetiza en el siguiente cuadro.

**Cuadro No. 4. Crecimiento de la capacidad de operación del Metrobús.**

	Junio de 2005	Agosto de 2013
Kilómetros cubiertos	20	95 (105 al inaugurarse la primera etapa de la línea 5)
Número de líneas	1	5 (incluyendo la Línea 5, aún no inaugurada, más una ampliación de 9 km de la línea 1)
Número de autobuses	80	375 (Más 24 al entrar en operación la línea 5)

Fuente: elaboración propia sobre datos oficiales.

Los alcances técnicos de la estrategia han sido reseñados en varios foros. Baste citar el siguiente ejemplo: El titular de la Setravi afirmó que la principal ventaja del Metrobús es que se han retirado de la circulación 1350 microbuses.<sup>115</sup> Sobre este argumento, fundamenta la necesidad de seguir expandiendo las líneas en que opera. Confirma las anteriores declaraciones del GDF, en el sentido de que en este sexenio la estrategia es expandir el sistema en otras cinco líneas. Con el antecedente de que en el sexenio anterior se construyeron cuatro de diez líneas que se habían prometido, ahora se prometen menos líneas, pero además se amplían los argumentos para sostener que se cumplirá lo ofrecido por el GDF, porque hay nuevos elementos incorporados como aprendizajes en la planeación y en los aspectos técnicos que acelerarían los tiempos de construcción. Falta ver si los recursos del Fondo Metropolitano y presupuestales serán suficientes para cubrir el costo de las obras. También el titular de la Setravi habló de que el principal reto del Metrobús es lograr que se articule con todas las modalidades de transporte en el Distrito

<sup>115</sup> Nota: “Metrobús capitalino busca operar con puntualidad en sus recorridos”, en la página digital de *Info7.MX*, 14 de julio de 2013. Consultada en: <http://www.info7.com.mx/a/noticia/407799/normal/ultimo/24>

Federal, lo que permitiría “abatir algunas problemáticas que tenemos a nivel de facturación”.<sup>116</sup>

La estrategia económica consistente en modificar el esquema de competencia basado en la “guerra del centavo” no se logró modificar del todo. En la Línea 4, los microbuses circulan muy cerca del Metrobús, lo cual significa que ambas modalidades compiten por la captación de pasajeros. Independientemente de que en la operación formal la estructura organizacional de una sea por concesión para operar una ruta, y en el otro caso sea una empresa constituida con una previsión financiera, tal previsión ha tenido que responder a una práctica real en que los aforos previstos no han sido alcanzados.

La síntesis contenida en el siguiente cuadro, permite contrastar las estrategias declaradas a lo largo de la gestión del Metrobús con los logros realmente alcanzados. Ello permitirá apreciar con mayor claridad tanto las diferencias entre ambos, como las razones que desde el punto de vista del proceso estratégico tuvieron que ver con que las estrategias se haya alcanzado parcialmente o hayan tenido que modificarse.

**Cuadro No. 5 Estrategias declaradas y logros alcanzados en el Metrobús, por etapas de construcción estratégica.**

<i>Etapas de construcción estratégica (fase de diseño, implementación y seguimiento estratégico).</i>	<i>Estrategias declaradas</i>	<i>Logros alcanzados</i>
1. Fase de gestación organizacional del Metrobús (2001-junio 2005)	Impulsar nuevas modalidades de transporte bajo el principio del <i>Desarrollo Sustentable</i> , articulándose con el resto de las políticas públicas (PGDDF, 2000: 25)	Implementación del primer corredor de transporte urbano de pasajeros en la modalidad de autobuses de tránsito rápido, denominado Metrobús, con la asesoría técnica del WRI Institute y el apoyo del BM.
2. Inicio de operaciones (junio 2005-diciembre 2008)	Expandir el sistema MB, para lograr en el periodo de gestión del GDF, de 2006 a 2012 su ampliación a 12 líneas, a un ritmo de construcción de 2 líneas de MB por año	Ampliación de la línea 1 en 9 km, y construcción de la segunda línea, a un ritmo mucho menor al programado y por una ruta diferente.
3. Inicio de operaciones de la segunda línea del MB (diciembre 2008-febrero 2011)	Estrategias reactivas, por el encarecimiento de las negociaciones con los nuevos concesionarios y la mayor expectativa de los usuarios:	Alcances limitados a mantener la operatividad de las dos líneas, destacando los avances técnicos en la infraestructura de las estaciones, la accesibilidad y las señalizaciones para

<sup>116</sup> Misma fuente que la anterior.

	Difundir una mayor capacidad de control sobre variables técnicas y operativas que incidieran en la mejora en la gestión y en la calidad del servicio.	transeúntes y conductores de otros vehículos.
4. Consolidación del funcionamiento del MB como red (febrero 2011-abril 2012)	Contrarrestar las reducciones en el presupuesto federal por la crisis económica, mediante nuevas formas de inversión y asociación con la iniciativa privada, para seguir expandiendo la red del MB. Promocionar una imagen de aceptación del MB por parte de los usuarios.	Avance del modelo de gestión empresarial, con la inclusión como empresa operadora de Movilidad Integral de Vanguardia (del grupo ADO). Adopción de los PPS (Proyectos de Pago por Servicio) que permiten ampliar los plazos y mejorar las condiciones de financiamiento hasta por 20 años. Certificación del CTS y promoción de los resultados de la encuesta a usuarios del MB, que lo califican con 8.5.
5. Flexibilidad operativa de la red del MB (abril-diciembre 2012)	Atender la problemática de movilidad en el Centro Histórico con la introducción del Metrobús, adaptado a las necesidades y capacidades de infraestructura.	Introducción de cámaras de video y de vigilantes en las unidades. Implementación de la Tarjeta Ciudad, de uso compartido en el STC y el STE.
6. Etapa actual (diciembre de 2012...	Aumentar en 100 km la extensión de la red del MB, para la gestión 2012-2018. Mejorar la eficiencia y la integración de las líneas del MB como sistema, y con el resto de modalidades existentes en el DF.	Puesta en operación del Centro Informativo de Transporte Inteligente (CITI) en su primera etapa. Inauguración del primer tramo de la línea 5, y publicación de la declaratoria de necesidad de su ampliación.

Fuente: elaboración propia.

### **6.7.1. La estrategia económica y los usos del discurso técnico como oportunidad a favor o en contra del éxito del Metrobús.**

A los argumentos sobre la probada eficiencia que se traduce en la mejora de la movilidad, se contraponen paradójicamente argumentos que muestran estudios en los que la eficiencia, motivadora de una cada vez mayor demanda para el Metrobús, ha llegado al límite de la capacidad técnica y operativa de ésta modalidad y la hace inviable en el mediano plazo. El anterior discurso técnico, aliciente para promover el uso de este modo de transporte, pero que en realidad se sustenta en la rentabilidad económica creciente, se puede volver potencialmente contra sí mismo, al ser utilizado por nuevos actores que buscan legitimar sus propios proyectos de movilidad. Tal es el caso del denominado Proyecto Metro, cuyo director consideró que la capacidad de la línea 1, que opera sobre la Avenida Insurgentes, está rebasada porque en las horas pico tiene que transportar a más de 12 mil usuarios por hora, lo cual justifica la introducción del Metro para sustituir al Metrobús. Es importante

hacer notar que no se está hablando de competencia entre ambas modalidades, sino del argumento técnico de que “por más de 13 mil personas o pasajeros por día ya se hace necesario el Metro, entonces no es que compita el Metro con el Metrobús, sino que tienen ámbitos diferentes de participación”.<sup>117</sup>

La estrategia integral en materia de movilidad, en particular en el transporte público de pasajeros, tendría que contemplar las acciones a seguir cuando el ciclo de vida de los nuevos modos de transporte introducidos se agote. Entre varias posibles razones que podrían llevar a lo anterior, atendiendo a un criterio de rentabilidad y técnico, están dos posibilidades extremas: la demanda decreciente hasta el punto de no darle rentabilidad a la organización, o bien una demanda cuyo aumento haya sido de proporciones tan grandes que las capacidades técnicas instaladas para atenderla sean insostenibles con la modalidad de transporte en operación. El continuo crecimiento de la demanda en la línea 1 del Metrobús, ha hecho considerar a las autoridades del GDF la posibilidad de que se remplacen los autobuses articulados por un tren ligero. Las dificultades operativas y organizativas que implicaría este escenario tienen que ver con la vigencia y viabilidad de los arreglos organizacionales actuales, construidos en una visión de más corto plazo, y por tanto más contingente, que en el caso de sistemas BRT similares. Un ejemplo al respecto es el *Transitway* de la ciudad de Ottawa, diseñado tomando en cuenta su posible conversión a un transporte férreo, y las previsiones legales, de infraestructura y organizativas necesarias para tal escenario. (AIE, 2005: 42)

Por otro lado, aunque el Metrobús está, operativamente hablando, inspirado en el Transmilenio de Bogotá, ha procurado seguir en aspectos como la tecnología empleada una estrategia propia, al introducir unidades híbridas, que funcionan combinando el uso de diésel con la locomoción eléctrica. El sistema bogotano aún no ha logrado operar con otras fuentes de energía, además de los combustibles fósiles. Extrapolando los anteriores ejemplos a la gestión en el Metrobús, se observa una cierta continuidad en la estrategia de reacción ante contingencias, postergando las estrategias preventivas o proactivas. En la zona de Buenavista, hay una convergencia entre la línea 1, la línea 3 y la línea 4, además de

---

<sup>117</sup> Declaración de Enrique Horcasitas, director del Proyecto Metro, publicada en la nota: “Necesario, construir Metro en Insurgentes”, *La Crónica*, 10-07-2011. Consultada en: [http://www.cronica.com.mx/nota.php?id\\_notas=591004](http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=591004)

la correspondiente estación del Metro y del Tren suburbano. Los cruces peatonales para poder acceder de una línea a otra, o bien a las otras modalidades, se encuentran en condiciones precarias porque la preferencia en la circulación se da a los vehículos motorizados.<sup>118</sup>

En agosto de 2012, ya concluido el proceso electoral y habiendo resultado vencedor Miguel Mancera, el equipo del saliente Jefe de Gobierno del Distrito Federal transfirió para su consideración el proyecto de cinco líneas más de Metrobús. Cabe destacar que este proyecto supera cuantitativamente al presentado por el entonces candidato unos meses atrás, “para dejarle la mayor cantidad de elementos al próximo Jefe de Gobierno, para que pueda hacer una extraordinaria gestión en materia de transporte”.<sup>119</sup> Sin embargo, ese “carácter extraordinario” que declarativamente ha caracterizado el inicio de varias gestiones en el gobierno capitalino, no modificó sustancialmente la esencia de la política urbana, que prioriza en fuerte medida el uso de vehículos particulares. Así, a pesar de que constituye el 68.5% de los viajes diarios que se efectúan en la Zona Metropolitana del Valle de México, el transporte colectivo no ha sido privilegiado aún de manera decisiva en la política urbana, de acuerdo con el Dr. Oscar Terrazas<sup>120</sup>. Y la estrategia económica seguida no ha alcanzado a dejar claro que el centro de su atención es el ciudadano, visualizado como consumidor demandante de un servicio de carácter *público*.

Como quedó demostrado por el devenir del Metrobús al concluir la administración de Ebrard, esta modalidad de transporte y su modelo organizativo no eran, para una buena parte de los actores organizacionales implicados en su ejecución, la alternativa más viable para enfrentar la problemática de la movilidad en la Ciudad de México, y una vez escogida, había que crear y mantener una narrativa que lo presentara como la mejor opción, sin posibilidades intermedias. En la nueva administración capitalina, para mantener tal discurso ha sido necesario agregar nuevas concepciones que incorporan al concepto de *movilidad*

---

<sup>118</sup> Sobre los puntos de riesgo para peatones en esta zona, y la opinión de un especialista al respecto, se consultó la nota “Peatones, en riesgo al transitar por Buenavista”, en *El Universal*, 12 de julio de 2013. Consultada en: <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2013/impreso/peatones-en-riesgo-al-transitar-por-buenavista-117746.html>

<sup>119</sup> “Dejan a Mancera tarea de terminar líneas de Metrobús”, *El Sol de México*, 05-08-12. Consultado en : <http://www.oem.com.mx/elsoldemexico/notas/n2645165.htm>

<sup>120</sup> Esta afirmación fue hecha en entrevista radiofónica transmitida en Radio Educación, en el programa *Relieves*, transmitido el 17 de Junio de 2013.

como sucesor del de *transporte* en las políticas gubernamentales, pero detrás de los conceptos está la incorporación aparente de más actores, aunque sea de forma subsidiaria al Metrobús, como es el caso de potenciales ciclistas y peatones, así como ciudadanos en general, en el concepto de *calle completa*, como una incipiente política de movilidad que pretende rescatar y resignificar el espacio público y cuyo desarrollo y resultados desbordan por su novedad los objetivos de esta Tesis.

Sin embargo, todas estas innovaciones se supeditan al argumento de rentabilidad económica, el cual se pretende justificar como único válido, apelando a estar sustentado sobre la mejor base técnica. Sin embargo, la rentabilidad económica de corto plazo tiene que ajustarse tanto a una sustentabilidad de largo plazo como a una rentabilidad social cuya cuantificación es sujeto de mucho mayor debate sobre la base técnica que la pueda sostener ante los actores sociales. En muchas ocasiones, se buscan ganancias a corto plazo eludiendo o valiéndose de un marco legal laxo para pasar por alto restricciones que implicarían menores beneficios para las empresas pero mejores estándares para los usuarios.

Una práctica común en la búsqueda de rentabilidad política de los proyectos de transporte consiste en utilizarlos como bandera y parte de un discurso de continuidad y expansión de dichas obras, presentándolas como soluciones adaptables a muy variados contextos y viables ambiental, técnica y financieramente, aunque esto último no se pueda corroborar con estudios de factibilidad certificados adecuadamente.

La puesta en funcionamiento de una nueva modalidad de transporte implica un esfuerzo organizacional en varios frentes, no sólo en la propia organización encargada de proveer el servicio, sino en otras organizaciones cuya contribución al inicio de la operación es esencial para darle viabilidad operativa y estabilización a la nueva organización. Analizándola como la incursión de un nuevo elemento de un sistema de movilidad, la nueva modalidad genera un desequilibrio inicial cuyos efectos son atenuados por otras organizaciones como la policía de tránsito, pero también las instancias encargadas de la divulgación y promoción de la nueva organización.

## CONCLUSIONES

La revisión de la dinámica organizacional que contextualiza al proceso de configuración estratégica en el Metrobús, permitió apreciar qué resultados y perspectivas han generado las conductas organizacionales, formales e informales, de distinta naturaleza y objetivos. Se han analizado distintas racionalidades en juego y en eventual transformación, que en su compleja interacción condicionan un proceso de construcción estratégica *híbrido*, mismo que recibe influencias tanto del ambiente externo como de la interacción organizacional al interior de una red con un crecimiento que aunque se ha mantenido transexenalmente, se ha interrumpido considerablemente al contrastarlo con los planes originales de expansión.

Para contestar la pregunta de investigación referida a cómo se construyen y deconstruyen las estrategias de los actores implicados en el funcionamiento del Metrobús, sobre la base de sus interacciones y de las influencias del ambiente externo, se tuvo que delimitar cuáles son el tipo y naturaleza de las estrategias que se generan en esta organización. La propuesta para abordar este problema de investigación tomó en cuenta las peculiaridades de las interacciones organizacionales que se ven implicadas en ella. Así, fue posible problematizar la gestión del Metrobús recurriendo a un análisis por etapas delimitadas por expansiones del sistema, donde los hitos que delimitan cada etapa son las inauguraciones de la ampliación de la primera línea y de las nuevas líneas. El avance en el estudio de caso permitió delimitar con mayor precisión, qué elementos condicionaban a la organización desde las exigencias de lo *público*, pero también desde el ámbito de lo *privado*, en la naturaleza y posibilidades de desenvolvimiento de su proceso de construcción estratégica.

Estos elementos no coexisten armónicamente, ni son complementarios en el sentido de que difícilmente se logran alcanzar los objetivos resultantes del diseño estratégico inicial.

El proceso de las configuraciones estratégicas emergentes en función de la inviabilidad de las propuestas o acciones gubernamentales, se caracterizó por un encarecimiento de las negociaciones con los nuevos actores, que no necesariamente significó la concreción de los planes anunciados. Los concesionarios participantes en la operación de las nuevas líneas del Metrobús, por la vía del aprendizaje de la experiencia en la operación del primer corredor y el potencial de efectos inconvenientes que ésta generó, tuvieron un escenario de

aprendizaje que los situó en condiciones de hacer mayores exigencias al Organismo Metrobús antes de aceptar su incorporación a éste. De tal suerte, al no existir suficiente correspondencia entre las estrategias y el contexto organizacional, se ha recurrido a varias acciones para tratar de sostener la estrategia inicial de expandir el Metrobús, y alcanzar las estrategias intermedias de hacerlo eficiente y rentable. Si esto no se logra en el proceso de negociación, entonces se ha tenido que modificar la estrategia, como pudo identificarse en los apartados correspondientes a la gestión de los nuevos proyectos de expansión.

Hay un entorno tanto local, como nacional e internacional, que en un contexto de convergencia “estructural” derivada de la globalización, ejerce muy fuerte influencia para optar por una modalidad de transporte (BRT), en cuyo modelo organizativo el imperativo económico como eje que sustenta su funcionamiento (y no el funcionamiento de otras modalidades como el Metro, de mucho mayor costo) se ve fuertemente mediado por el imperativo político (búsqueda de legitimidad en nuevas formas de asociación gubernamental-privada) y el imperativo social (demanda de eficiencia por parte del público usuario). Pero el imperativo político, al utilizar el criterio económico de corto plazo como uno de sus ejes estratégicos, se contradice con el imperativo social y reduce las posibilidades de prevalencia de la organización.

La construcción estratégica de una organización como el Metrobús ha sido vista a lo largo de esta Tesis, como la tensión entre dos procesos: el que se verifica en la consecución de los medios legales para dar sustento al diseño organizacional descrito aquí como híbrido, y el que se verifica como la interacción de los actores implicados en tal diseño con dichos medios, bien sea para adaptarse o para expandir sus límites y sus correspondientes posibilidades de interacción. El éxito de las estrategias es sólo una parte de un proceso continuo que tiene como horizonte alcanzar el objetivo, en provecho de las estrategias formuladas, de transitar de las atribuciones de supervisión y regulación, a un liderazgo que haga a éstas cada vez más eficientes.

Los contextos organizacionales, económicos, políticos y sociales internacionales, nacionales y locales descritos en los capítulos anteriores, muestran un proceso de “maduración” de cada estrategia descrita, que tiene que ver con el reforzamiento del control (entendida como garantía de estabilidad en el funcionamiento) en los dispositivos de

gestión de la operación del servicio que proveen las empresas supervisadas y conducidas como una unidad por el Organismo Público Metrobús. Esto ha implicado que aspectos considerados como “cuellos de botella” en el avance a una gestión “más eficiente”, en realidad sean parte de una eficiencia que resulta funcional a la operación del Sistema organizacional del Metrobús en su conjunto, aunque vayan en desmedro de los actores con menos poder de negociación.

Al incursionar nuevos actores, las estrategias necesariamente se reformulan para aprehender las conductas formales e informales previstas e imprevistas. Estas adaptaciones no necesariamente tienen una visión de largo aliento, si tal visión implica sacrificar las posibilidades de trascendencia política y, paradójicamente, de trascendencia organizacional. Esto, porque desde la percepción de los actores, sean organizacionales o ciudadanos, para que haya una adecuada coordinación institucional con vistas a mejorar el desempeño, es necesaria la voluntad de los participantes, en un contexto en que todos ellos reconocen que el transporte público es una prioridad en la problemática urbana. Pero ésta voluntad, entendida como una decisión organizacional, está mediada por procesos de construcción estratégica que afectan los intereses y orientaciones de cada actor, con consecuencias directas en el tipo de decisión. Y las decisiones que realmente se llevan a la práctica, como se mostró a partir del capítulo IV, se supeditan a la pertinencia política de más amplio alcance.

Existe una tensión entre necesidades fundamentales de movilidad y requerimientos coyunturales, éstos últimos definidos por intereses y orientaciones de los actores. La coalición de intereses dominante ha recurrido a un discurso donde la sustentabilidad está enfocada desde lo técnico y desde la rentabilidad económica. En tal sentido, a la cuestión sobre quiénes y de qué manera deben participar, los organismos consultores internacionales, a los cuales el GDF les ha concedido el papel de consultores estratégicos, convergen en que para este fin “son indispensables (sic) la participación del sector privado en todas las etapas de los análisis y el fomento del apoyo público en lo relacionado con un modelo alternativo para el transporte”. (AIE, 2005: 214). El Metrobús es un caso por demás emblemático del seguimiento de esta premisa.

Aunque la postura de la Gerencia Pública, referente a que lo público está presente en todos los espacios de la vida social, y por tanto hay que superar los enfoques reduccionistas que dicotomizan y confrontan el interés público y el privado, puede usarse como faro para entender el proceso de construcción estratégica desde la política pública, un análisis estratégico como el propuesto aquí permitió diferenciar la naturaleza, finalidades y restricciones presentes en la conformación de varias organizaciones relacionadas con un aspecto de lo *público*. Es precisamente el trato con lo público causa y consecuencia del tipo de organización, lo cual le da sentido y sustancia a los componentes que la *hibridan*. El análisis empírico presentado en esta Tesis mostró cómo una organización como el Metrobús, que se desenvuelve como un sistema de organizaciones de distinta naturaleza respecto a su relación con lo público, exhibe una complejidad en donde se expresan diferentes finalidades y restricciones que coexisten y tienden a ser armonizadas. Puede hablarse en este sentido de un carácter híbrido *dinámico*.

Este dinamismo tiene como directrices los ritmos y efectos de la eficacia de la autoridad política en los procesos organizacionales de las empresas que conforman el Metrobús. El objetivo es que éstas, tácita o explícitamente, acepten un piso mínimo de condiciones de asociación propuestas e impuestas por este Organismo, y en última instancia por el Gobierno del Distrito Federal. Un hallazgo importante del análisis de este proceso fue la identificación de cómo las organizaciones privadas, que teóricamente tienen como principal interés la rentabilidad económica, requieren de una gran habilidad política para mantenerse como tales: de aquí se deriva la consideración de que los operadores privados no podrían aceptar propuestas alternativas en movilidad sin un proceso intenso de discusión, sobre todo si éstas trasladan el problema público de la movilidad a impulsar modos de transporte no motorizados como eje articulador de lo que se ha dado en llamar Movilidad Sustentable. Entonces, el interés económico por momentos cede un lugar privilegiado al interés político de expansión y en algunos casos de supervivencia.

Complementariamente a este condicionante estratégico, existe otro efecto muy importante de la exigencia económica de rentabilidad en los procesos organizacionales del Metrobús: sin la rentabilidad económica (para cuya consecución se promueve la estrategia del uso eficiente de los recursos en una organización empresarial) como sustento de cualquier otra

estrategia, el Gobierno del Distrito Federal no puede lograr una correspondencia entre las decisiones tomadas y su pertinencia con el cumplimiento de metas más allá de lo económico. Este otro hallazgo muestra la adaptación del modelo de empresa pública a un híbrido que en la práctica busca recuperar la legitimidad perdida por ésta como instrumento de política económica clave para el desarrollo social. Para lograr este objetivo estratégico, ha sido necesario utilizar la racionalidad de la modernización que se sustenta en la internacionalización de procesos y formas de gestión, aprovechando economías de escala y ventajas de los dispositivos tecnológicos actuales. Sin embargo, estas ventajas también tienen su contraparte en la necesidad de compensar la relativa pérdida de autonomía del gobierno, ante el peso de estas megatendencias. Como se mostró en la parte de la concepción organizacional previa a la implementación del Metrobús, ésta no hubiera sido posible sin concebirse como un proyecto conjunto con organizaciones internacionales y nacionales, para tener acceso al financiamiento y a la tecnología requeridos.

Bajo estas consideraciones, una reflexión resultante es la de que la construcción estratégica que hace posible la existencia del sistema organizacional llamado Metrobús, va más allá de ser un instrumento de implementación de una política gubernamental, que incluso puede llegar a ser una política pública de movilidad sustentable. La mejor calidad de vida de los habitantes de la ciudad de México y de la ZMVM es un referente para construir (y para reconstruir) alianzas y coaliciones que, como se analizó en esta Tesis, distan mucho en la práctica de generar un consenso sobre las expectativas que cada actor organizacional construye y reconstruye continuamente.

Los acuerdos de muy variada índole, desde las alianzas con organizaciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, hasta con los vecinos inconformes por las repercusiones de una nueva modalidad de transporte en su calidad y ritmo de vida, construyen credibilidad como la parte más visible de la legitimidad, que es uno de los soportes de la estrategia. Dicha credibilidad es altamente dependiente de circunstancias contextuales que, si varían, obligan a la estrategia a variar. De ello se reconoce que la toma de decisiones es de naturaleza plural, sin que esto impida que en ocasiones se pretenda, estratégicamente, que sea *unilateral*, si ello es conveniente para el interés del estratega y de los objetivos de cada organización.

Este análisis estratégico se ha centrado en la revisión de procesos que son estructurantes, a la vez que están estructurados, como se ha visto desde la descripción de las negociaciones previas a la creación del Metrobús, hasta su actual configuración organizacional. Los procedimientos administrativos no han sido descritos a detalle, porque se partió de la evidencia de que su peso en la conformación estratégica ha estado supeditado a su pertinencia política. En cambio, la conformación estratégica sí ha contemplado a estos procedimientos como variables de relativamente fácil control, al ser presentados como necesarios para alcanzar niveles deseables de rentabilidad económica. Aquí se encuentra la influencia de la gerencia privada, que entra como parte sustancial de la hibridación en el Metrobús, al aportar sus propuestas pragmáticas de acción.

La formulación estratégica no sólo no es inmune a las distintas racionalidades de los actores buscando espacios de beneficio o de contención: también las cataliza y las redirecciona. Las condiciones organizacionales de interacción resultantes son las que han modificado la estrategia inicial. El contenido organizacional del proceso de construcción estratégica se mantiene relativamente oculto, pero emerge cuando son evidentes las contradicciones de su contenido social, político y *público* con el énfasis de los gestores en revestir tales dimensiones bajo sus propias premisas de rentabilidad, cada que hay una nueva expansión del sistema organizacional (como la ampliación de una Línea ya existente o la construcción de una nueva). Estas intenciones apenas logran disimularse, y menos pueden diluirse en el rejuego de las racionalidades que desde el sentido común se leen como el constante “encarecimiento de las negociaciones”. Dicho sea de paso, este encarecimiento tiende a agudizarse en la postergación de la estrategia de expandir el Metrobús.

Aunque el proceso es sumamente complejo, no se trata de una *anarquía* organizacional ni de sistemas flojamente acoplados. El diseño y el desempeño son cuestiones importantes, pero ello no les quita el carácter de herramientas a favor o en contra de determinado curso estratégico. En cambio, son identificables algunos elementos del modelo del *bote de basura* (garbage can) en la gestión y en el proceso de configuración estratégica, porque la pertinencia de cada estrategia fluctúa entre su mayor o menor legitimidad, en la medida en que los discursos de presentación (de la propuesta estratégica) y de aceptación (de la estrategia) no necesariamente coinciden con la práctica y la convicción real de los actores;

pero no agotan su potencial de aplicación, sino que lo mantienen *latente*, en espera de coyunturas favorables a su realización: he aquí el potencial de gestión contingente que se ha verificado en el proceso de construcción estratégica.

No hay que retomar literalmente los valores implícitos en los discursos para justificar la necesidad de implementar determinadas estrategias, sino estar atentos a la forma en que éstos valores fueron reapropiados por los actores, y su grado de aceptación y aplicación como posteriores conductas formales o informales. La disociación entre los argumentos para defender una postura estratégica y las evidencias de la realidad es relevante para el actor estratégico, sólo cuando tal disociación es utilizada por sus contrapartes organizacionales en demérito de la continuidad del proceso estratégico propulsado por éste actor. Esto es notorio cuando las asociaciones ciudadanas canalizan las demandas de los usuarios del Metrobús hasta el punto de llevarlas a modificar o “interpretar” de manera que converjan con los planes gubernamentales. Entonces, éstas asociaciones adquieren dinámicas organizacionales relativamente autónomas de las demandas (de los usuarios del transporte público, asumidos como ciudadanos) que les dieron origen y sustento. Las organizaciones como El Poder del Consumidor pueden tener en determinadas circunstancias, mayor o menor adherencia a la gestión estratégica en el Metrobús, pero la representatividad de la opinión de los usuarios es algo menos notorio y relevante, porque éstos no están constituidos como una organización, ni necesariamente se visualizan y asumen como “consumidores” en capacidad de exigir más contraprestaciones por el pago de la tarifa correspondiente.

El supuesto teórico-conceptual de que las esfera pública y privada se encuentran separadas, ha sido reaprehendido para intentar deducir hasta qué grado ésta tensión de ámbitos se contradice, pero a la vez se retroalimenta como incentivo a la formulación estratégica en el Metrobús. El análisis sistemático por etapas de integración de nuevos actores, así como por el contenido de sus interacciones, sus objetivos y la forma en que los alcanzaron o no, permitió deducir que el comportamiento estratégico de los actores supervisores de la operación utilizó el discurso de la rentabilidad económica para ayudar a lograr la cooperación de los actores ejecutivos, y el consenso de los actores observadores de la operación. Por su parte, los actores ejecutivos privados, que organizacionalmente se

sustentan en criterios de rentabilidad, dependen fuertemente de su capacidad política para poder tener ventajas económicas que están condicionadas, a su vez, a la presión social de los usuarios, poco dispuestos a aceptar aumentos en la tarifa del servicio, en una tradición de subsidios al transporte de pasajeros en la Ciudad de México, difícil de revertir en un contexto de bajos salarios y necesidades de movilidad por medio de varios modos de transporte diariamente. Las tensiones resultantes generan una aceptación de la estrategia basada en la persuasión efectiva respecto a que sus ventajas, aunque diferenciadas, son para todos los participantes, y no sólo para uno o algunos grupos de interés.

Alternadamente, los instrumentos se han utilizado para fortalecer las estrategias han sido:

- Ambigüedad retórica para que con un solo texto los diferentes grupos de interés se vean incluidos. Esto implica no sólo la intencionalidad del gestor estratégico de generar discursos ambiguos, sino también la exigencia de los actores, en función de sus propios intereses, de que tales discursos den margen a varias interpretaciones que les den un margen de maniobra amplio en la negociación de la implementación estratégica.
- Uso del discurso de justificación y legitimación de medidas a adoptar, bajo la premisa de que son para obtener beneficios públicos (pero también privados en el mediano plazo).
- Selección, de un conjunto amplio de estudios, de investigaciones y de datos disponibles, sólo de aquellos que permitan concluir que se siguieron las estrategias previstas y que éstas dieron buenos resultados. Esto incluye la omisión o la reinterpretación de los datos, investigaciones y estudios desfavorables a la acción organizacional.

En relación a las preguntas formuladas en el primer capítulo, sobre la naturaleza y las pautas de las decisiones estratégicas tomadas en el Metrobús, se concluye que:

1. Las decisiones estratégicas tomadas en la trayectoria del Metrobús, se han tomado más con apego a su carácter *alternativo*, debido a las contingencias que se han presentado a partir de la segunda fase de su gestión. Las decisiones con apego a la normatividad han sido más bien el resultado de la negociación tanto en el plano formal como informal:

declaratorias de necesidad de nuevos corredores, cambios en los derroteros, fijación de la tarifa de pago por kilómetro a las empresas operadoras, y porcentajes de participación del GDF a través de la RTP, por citar los ejemplos más significativos.

2. El recuento de las decisiones estratégicas tomadas muestra un avance en la claridad y consistencia de las mismas al pasar a cada nueva fase de gestión. Se reflejan aprendizajes que se traducen en la optimización de tiempos de construcción de nuevas líneas, mayor accesibilidad en las mismas, uso de tecnologías para la planificación y el mejor control de las frecuencias de paso. Todo esto abarca a las estrategias *proactivas*. Pero en lo referente a las estrategias *reactivas*, el sentido ha sido inverso, porque en la medida en que se encarecen las negociaciones por la entrada de nuevos actores, el GDF ha recurrido a privilegiar la ambigüedad y la inconsistencia, argumentando para ello la dependencia de factores externos como la disponibilidad presupuestal.
3. Hasta el momento, ha habido continuidad en la política de movilidad comenzada en la anterior administración, por lo que puede afirmarse que el GDF ha trabajado estratégicamente en proyectar que las decisiones tomadas han sido tanto para resolver problemas, como para dar posibilidades y marcos de previsión en futuras expansiones.
4. En la medida en que se ha impuesto el criterio de rentabilidad económica como rector del proceso estratégico en el Metrobús, las decisiones emprendidas, aparentemente como expresión de las naturalezas distintas de los actores que conforman a esta organización híbrida, en la práctica convergen para integrarlos porque es necesario para su sobrevivencia organizacional armonizar sus intereses antes de favorecer el interés de rentabilidad social o los intereses de cada organización interactuante.

Los procesos y los procedimientos organizacionales y de interacción organizacional se ven afectados fuertemente por la hibridación organizacional que configura al Metrobús, en virtud de que ésta los expone más abiertamente a la influencia del contexto social y cultural. Tal contexto es un continuo de posibilidades entre los valores, reglas, conductas formales e informales en que se sustenta la rentabilidad económica, y aquellos en que se sustenta el interés político, gestionado por el gobierno como actor supervisor en el Metrobús, pero también por las empresas concesionarias y el resto de actores

organizacionales, y la viabilidad social de la organización expresa así sus límites estratégicos.

El conjunto de reflexiones sobre los escenarios de la práctica en que se desenvuelven las estrategias que se generan en el Metrobús, conceptualizándolo como una organización *híbrida*, permitió identificar ejes de análisis que pueden ser relevantes para el análisis estratégico de organizaciones público-privadas. Ejemplo de esto es el tipo peculiar de decisiones que se toman en este tipo de organizaciones. Así, no sólo se dilucidan cómo el Gobierno del Distrito Federal construye y toma sus decisiones a través de una organización como el Metrobús sino que se da cuenta de una complejidad en la que cada actor interactuante influye en el otro actor y se reapropia de sus estrategias para relanzarlas, refuncionalizadas, a una nueva arena estratégica. Esto se empezó a visualizar desde el capítulo V, cuando se mostró cómo el contexto de las políticas públicas que se han desarrollado en la Ciudad de México tiene consecuencias que trascienden espacio y tiempo, y el proceso estratégico resultante es una serie compleja de decisiones en la que se entremezclan iniciativas e influencias de actores interactuantes. Estas iniciativas e influencias parten de dos direcciones –el interés económico y el interés económico- que, si bien no son necesariamente contrapuestas, sí tienen en el momento de construcción estratégica hitos en los que se contraponen en aras responder a exigencias internas y a presiones legitimadoras.

En cuanto a la configuración estratégica, la peculiaridad del Metrobús estriba en que, como organismo público descentralizado del Gobierno del Distrito Federal, *supervisa* la operación de empresas concesionadas para la provisión del servicio de transporte urbano de pasajeros en corredores previamente acondicionados para tal efecto. Pero dicha supervisión implica un caso de gestión con elementos más complejos que un simple sistema de sanciones o medidas vinculantes para facilitar y en su caso dinamizar la operación conforme a un esquema de competencia de mercado; las empresas concesionarias forman parte de un diseño en el que la rentabilidad no se logra compitiendo entre ellas o con otras modalidades de transporte, sino por el imperativo de alcanzar rangos de eficiencia que les permitan lograr un nivel de operación que se traduzca en márgenes de ganancia aceptables para el GDF y para las propias empresas concesionarias. Pero el interés económico se

sustenta en una minuciosa gestión de los intereses políticos de todos los actores, mismos que, como se puede concluir, *no son los mismos* pero pueden converger en determinadas coyunturas, las cuales no son siempre previsibles ni controlables por ninguno de los actores.

Esta relativa imposibilidad de previsión y control, dada por la interacción adentro y afuera del sistema organizacional, explica en cierta medida las inconsistencias en las decisiones que se tomaron para expandir la red del Metrobús. Pero el análisis de la conformación híbrida de esta organización permite, desde un punto de vista sociológico, abrir paso a un cuestionamiento sumamente pertinente, que explica la hibridez como el escenario donde se desarrollan las posibilidades de construcción de al menos tres metalenguajes —en este caso referidos al conjunto de discursos encaminados a la búsqueda de rentabilidad económica, o política, o social- para generar acuerdos entre distintos grupos de actores organizacionales. Provisionalmente, se puede concluir que los acuerdos se convierten en parte de la construcción estratégica en la medida en que el lenguaje de la rentabilidad económica se acepta por el GDF y se reapropia en dispositivos concretos para forzar a las empresas concesionarias a avanzar a dicha rentabilidad por los mecanismos legales delineados por el propio gobierno. Pero no sólo eso, sino que, para completar el proceso de hibridación, los concesionarios aceptan el lenguaje de la rentabilidad política como único instrumento que permite su viabilidad en el mediano y largo plazo, y por ello éstos concesionarios también se reapropian de mecanismos políticos concretos para poder incidir en ganar espacios de interlocución con el GDF y con la ciudadanía, de la que también requieren apoyo para conseguir y mantener la legitimidad política que les permita alcanzar y mantener viabilidad económica, pero también el apoyo del gobierno y de la sociedad en caso de que ésta se transforme en inviabilidad.

Otra conclusión no menos importante es que el proceso de construcción estratégica es que, como un fenómeno en curso, está nutriéndose constantemente de prácticas concretas, aprendizajes y experiencias, que no se traducen con el paso del tiempo en una estructura organizacional más eficiente como soporte de las estrategias. De nueva cuenta, la tensión entre el interés político y el económico ha optado más por la flexibilidad y la ambigüedad en las estructuras de los órganos de decisión y de gestión, que por la claridad en los

procesos, dado que se visualiza esto último como un obstáculo para responder a cambios en el ritmo, intensidad y profundidad de los cambios estratégicos propuestos. Sin embargo, la claridad en los procesos de gestión y decisión es un ingrediente sin el cual se complica más pensar en una formulación estratégica de largo plazo para el Metrobús, a menos de que esta consista en seguir siendo, sobre todo, un apéndice de la administración en turno y no un instrumento que política gubernamental de largo aliento, cuyas acciones puedan trascender los intereses de una sola administración. Si bien la retroalimentación y la construcción de acuerdos se dan *a pesar* de las ambigüedades de la estructura organizacional, y a veces precisamente como resultado de éstas, la gran interrogante que también puede pensarse como un modesto aporte de esta tesis a investigaciones futuras es sobre qué características serían deseables en una estructura organizacional híbrida como la del Metrobús, para facilitar su desarrollo, pertinencia y viabilidad en el largo plazo, formando parte sustantiva de un verdadero Sistema Integrado de Movilidad para la Zona Metropolitana del Valle de México.

El contexto público que se ha vivido por más de una década, desde la concepción estratégica de una modalidad de transportación que permitiera alcanzar varios objetivos en la gestión gubernamental, hasta la red de cinco líneas que está a punto de alcanzar el Metrobús al concluirse esta Tesis, se caracteriza por la turbulencia, la incertidumbre, y un carácter fluctuante entre lo errático y lo metódico que, a contrapelo, tienen como constante la imposibilidad en la práctica de hacer primar un solo discurso de modernidad. Este ha sido el principal referente para implementar la estrategia de mayor control sobre las empresas concesionarias, con énfasis en la imposibilidad de postergar su necesaria transformación empresarial. La respuesta de éstas ha sido diferenciada, porque las lógicas que sigue no son necesariamente las que el organismo Metrobús intenta imponer haciendo uso de sus facultades legales, e incluso sus discursos y acciones de resistencia han recurrido al repertorio de razones políticas y sociales para justificar que el apoyo gubernamental hacia ellos crezca o se refuerce. A partir de las decisiones tomadas por el Gobierno del Distrito Federal, este análisis pretendió ofrecer nuevas formas de explicar organizacionalmente el sentido de las decisiones estratégicas analizadas como un continuo, del cual pueden extraerse como un nuevo reto de investigación, pautas para sustentar futuras decisiones estratégicas de los actores organizacionales analizados.

## REFERENCIAS

Agencia Internacional de Energía y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2005) *Sistemas de Autobuses para el Futuro*.

Alter, C., y Jerald Hage (1993) *Organizations working together: coordination in interorganizational networks*, Sage Library of Social Research. Newbury Park, CA

Ansoff, H. Igor, (1965) *Corporate Strategy. Bussiness Policy for Growth and Expansion*, Mc Graw Hill, USA.

Ansoff, H.I., R.P. Declerck y R.L. Hayes (1983) *El planteamiento estratégico. Nueva tendencia de la administración*. Trillas, México, D.F.

Ansoff, H. Igor, (1987) "The emerging paradigm of strategic behavior", en *Strategic Management Journal*, Vol. 8. Nov.-Dic. 1987.

Arellano Gault, David

- (1997) *Análisis organizacional: una perspectiva desde la estrategia*, Documento de trabajo del CIDE, No. 26. México.
- (2004) *Gestión Estratégica para el Sector Público. Del Pensamiento Estratégico al Cambio Organizacional*. Fondo de Cultura Económica. México.

Bédard, René

- (1996) *L'administration publique revue à partir de quatre modes d'être généraux et de la trilogie*. Versión electrónica. Posgrado en Estudios Organizacionales. UAM-Iztapalapa. 37pp.
- (2004) "La triología, otra manera de observar la organización" en *Desempeño organizacional, retos y enfoques contemporáneos*, UAM Iztapalapa, Universidad de Occidente.

Bozeman, Barry (1998) *Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. Fondo de Cultura Económica, México.

Cabrero, M., Enrique, y Gabriela Campos (Coords.) (1999) *Gerencia Pública Municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*. CIDE, Miguel Angel Porrúa, México.

Caldas P. Miguel, y Thomaz Wood Jr., (1999) *Transformação e realidade organizacional, uma perspectiva brasileira*. Editora Atlas, São Paulo, Brasil.

Calvino, Italo (2008) *Las ciudades invisibles*. Siruelo, Madrid.

Chandler, Alfred D. Jr. (1962) *Strategy and Structure, chapters in the History of the Industrial Enterprise*, The MIT Press, Cambridge and London.

Clegg, Stewart, Cinthya Hardy, Walter R. Nord (1996) (Comps.) *Handbook of organization studies*. Sage Publications, London and Thousand Oaks.

Cohen, Michael D, J. March y J. Olsen (1972) “A Garbage Can Model of Organizational Choice” *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, No. 1. Cornell University, US.

Coriat, Benjamin, y Oliver Weinstein (2002) “Organizations, firms and institutions in the generation of innovation”, en *Research policy*, No. 31, Elsevier Science.

Cyert, R.M. y J.G. March, 1963 (1992) *A Behavioral Theory of the Firm*, Blackwell Publishing, USA, UK y Australia.

De Gaulejac, V., Rodríguez Marqués, S. E. y Taracena Ruiz, E. (Coords.) (2005) *Historia de vida. Psicoanálisis y sociología clínica*. Universidad de Querétaro, Asociación Metáfora, A. C. México.

Enriquez, E. (2002) “El relato de vida: interfaz entre intimidad y vida colectiva”. En *Perfiles Latinoamericanos. Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México*. No. 21, Diciembre, pp. 35-48.

Eraly, Alain (2010) “Poder y organización: Una mirada hacia la producción francófona”, en *Administración y Organizaciones*, Año 11, No. 21. Diciembre de 2008.

García Canclini, Nestor (1989) *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*, Grijalbo, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México.

Hafsi, Taieb, y Howard Thomas (2005) “The Field of Strategy: In Search of a Walking Stick”, en *European Management Journal*, Vol. 23, No. 5. Octubre. Elsevier, Ltd.

- Homero (1990) *La Ilíada*. Editorial Porrúa, Colección Sepan Cuántos, Vigésimotercera Edición, México.
- Ianni, Octavio, (1998) *Teorías de la globalización*. Siglo XXI editores, CEIICH, UNAM, México.
- Ibarra Colado, Eduardo, y Luis Montaña. (1987) *Mito y poder en las organizaciones*. Trillas, México.
- Ibarra Colado, Eduardo, (2006) “¿Estudios Organizacionales en América Latina? Transitando del centro hacia las orillas, en De la Garza Toledo, E. Coord. *Teorías Sociales y Estudios del Trabajo. Nuevos Enfoques*. Anthropos, UAM, México D.F.
- Jiménez, J. (1996) *El transporte de autobuses urbanos: diseño y aplicación de indicadores de productividad*. Universidad Autónoma del Estado de México.
- Laperrière, A. (1997) « Les critères de scientificité des méthodes qualitatives. » En Poupart et al. (Coords.), *La recherche qualitative: Enjeux épistémologiques et méthodologiques*. Gaëtan Morin, Pp. 365-389. París.
- Latour, Bruno (2006) *Reensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor-red*, Manantial, Buenos Aires.
- Lawrence, Paul R. y Jay W. Lorsh (1975) *Organización y ambiente*, Editorial Labor, Barcelona, España.
- Martínez R., Guillermo. (2004) “El management del desempeño en las organizaciones públicas, en Martínez Ramírez, Guillermo (coord.) *Desempeño organizacional. Retos y enfoques contemporáneos*, Universidad de Occidente, UAM Iztapalapa, México.
- Maquiavelo, Nicolás (2001) *Del Arte de la Guerra*. Gernika, México, D.F.
- March, James, (1994) *A Primer on Decision Making*. The Free Press, London, UK.
- Marshall, C., y Rossman, G.B. (1995), *Designing Qualitative Research*, 2nd ed., Sage, Thousand Oaks, California.

Mc Lean, Paul D. (2007) "The Principles of Networking as a Social Process", en *The Art of the Network: Strategic Interaction and Patronage in Renaissance Florence*, Durham and Londres, Duke University Press.

Mintzberg, Henry, (1991) *Mintzberg y la Dirección*. Ediciones Díaz de Santos, Madrid, España.

Mintzberg, Henry, y James B. Quinn. (1992) *El proceso estratégico. Conceptos, contextos y casos*, Prentice Hall, México.

Mintzberg, Henry, Bruce Ahlstrand y Joseph Lampel, (2007) *Safari a la estrategia*. Granica, México.

Miralles-Guasch Carme (2002) *Ciudad y transporte. El binomio*. Ariel, Barcelona.

Molinero, Ángel, y Luis Ignacio Sánchez Arellano (1997) *Transporte público: planeación, diseño, operación y administración*, Universidad Autónoma del Estado de México.

Mutis, Álvaro, (2008) "La muerte del estratega", en *Relatos de Mar y Tierra*. Random House Mondadori, México.

Navarro Benítez, Bernardo

- (1995) *Gestión del Transporte Público de la Ciudad de México. Diseño de Estructura*. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.
- (2004) *Los Taxis en la Ciudad de México*. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

Pfeffer, Jeffrey, (1992) *Organizaciones y teoría de las organizaciones*, Fondo de Cultura Económica, México.

Pfeffer, Jeffrey, y Gerald R. Salancik, 2003 (1978) *The external control of organizations: a resource dependence perspective*, Stanford University Press, Stanford, California.

Pinheiro J. Clodualdo (2005) *Curitiba, una experiencia continua en soluciones de Transporte*, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba, Brasil.

Porter, Michael

- 1980 (1998) *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors*, The Free Press, New York.

- (1996) “What is strategy?”, en *Harvard Business Review*, Nov-Dic. pp. 61-78.
- Powell, Walter W., y DiMaggio, Paul J. (1999) *El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., UAEM, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- Rodil Urrego, Florencio, y Francisco Mendoza (Editores) (1979) *Conceptos fundamentales sobre la organización*, Trillas, México.
- Rodríguez Mansilla, Darío. (1996) *Gestión Organizacional. Elementos para su estudio*. Universidad Iberoamericana, Plaza y Valdés, México, D.F.
- Sainsaulieu, Renaud, (1992) *L'entreprise, une affaire de société*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, Paris.
- Savall, Henri, y Véronique Zardet (2009) *Ingeniería Estratégica. Un enfoque socioeconómico*. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. México, D.F.
- Schneider, Susan C. (1989) “Strategy Formulation: The Impact of National Culture”, en *Organization Studies*; Vol. 10, No. 2.
- Scott W., Richard (2008). *Institutions and Organizations: Ideas and Interests*. Sage Publications Inc. California.
- Seidl, David y Kai Helge Becker (Edits.) (2005) *Niklas Luhmann and organization studies*. Copenhagen Business School Press.
- Sfez, Lucien (2004) *La décision*, Presses Universitaires de France, Vendôme, France.
- Simon, Herbert A. (1989) *Naturaleza y límites de la razón humana*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Sun Tzu (2002) *El arte de la guerra*. Gernika, México, D.F. Thompson, J.D. (1967) *Organizations in Action*. McGraw-Hill, New York.
- Verhoef, Erik (1996) *The Economics of Regulating Road Transport*, Edward Elgar Publishing Company, U.S.

### **Publicaciones periódicas**

- Ainstein, Luis (2004) "Organización Institucional, Planificación y Gestión del Aglomerado Metropolitano de Toronto. Una Perspectiva Histórica", en *Revista de Arquitectura* No. 216. Sociedad Central de Arquitectos, Bs. As. Argentina.
- Blackler, Frank, N. Crump y S. Mc Donald (2000) "Organizing Processes in Complex Activity Networks", en *Organization Studies* 2000, 7. Sage Publications.
- Lammers, Cornelis J. (1990) "Sociology of Organizations Around the Globe", en *Organization Studies*; Vol. 11, No. 2. Enero de 1990.
- McNulty, T. y Pettigrew, A., (1999) "Strategists on the Board", en *Organization Studies* 1999, 20. Sage Publications.
- Rojas P. Fernando., y Mello G. Carlos (2005) "El transporte público colectivo en Curitiba y Bogotá", en *Revista de Ingeniería*, No. 21. Universidad de los Andes, Colombia.

### **Otras fuentes**

- Custodio, Paulo Sergio (2008) *Beyond Transmilenio What comes next?* Ponencia presentada en el encuentro del ITDP, octubre de 2008.
- Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Transportes y Vialidad, Manual Administrativo del Metrobús, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 27 de mayo de 2009. Consultado en:  
<http://www.metrobus.df.gob.mx/transparencia/documentos/art14/I/manualadmon.pdf>
- Portal Web del Metrobús: [www.metrobus.df.gob.mx](http://www.metrobus.df.gob.mx)
- Portal Web del *Metropolitano*: [www.metropolitano.com.pe](http://www.metropolitano.com.pe)
- Portal Web de *Metrovía*: [www.metrovia-gye.com](http://www.metrovia-gye.com)
- Portal Web de la RIT Curitiba: [www.urbs.curitiba.pr.gov.br/PORTAL/rit/](http://www.urbs.curitiba.pr.gov.br/PORTAL/rit/)
- Portal Web del Transmilenio: [www.transmilenio.gov.co/](http://www.transmilenio.gov.co/)
- Portal Web del Transantiago: [www.transantiago.cl/](http://www.transantiago.cl/)