



Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla
Centro Interdisciplinario de Posgrados
Investigación y Consultoría
Departamento de Ingeniería y Tecnologías de la Información
Doctorado en Planeación Estratégica y Dirección de Tecnología

***Planeación Estratégica aplicada a las políticas de transporte urbano
en ciudades medias mexicanas: el caso de Santiago de Querétaro***

Tesis que para obtener el Grado de
Doctor en Planeación Estratégica y Dirección de Tecnología
Presenta
JUAN JOSÉ MÉNDEZ PALACIOS

Puebla, México.

2007



UPAEP – Secretaría General

Dirección General de Apoyos Académicos

Dirección del Centro de Recursos para el Aprendizaje y la Investigación.

Biblioteca Central - **Karol Wojtyła**

Tesis Digitales Restricciones de uso:

DERECHOS RESERVADOS ©

PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

El uso de textos, imágenes, gráficas, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente de donde la obtuvo mencionando el autor o autores involucrados en el documento.

Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Dedicatoria

- ❖ Mi más profundo reconocimiento a Dios, quien siempre esta conmigo.
- ❖ A mi esposa Cecy con todo el amor que nos une.
- ❖ A mis niños: Rafa y Fer, para ellos trato de ser siempre.
- ❖ Al Dr. Ovidio por su apoyo y compañerismo en esta ruta de mi vida profesional.
- ❖ Al Dr. Pablo por darme su apoyo y fe en este proyecto.
- ❖ Al Dr. Carlos por su apoyo desinteresado.
- ❖ A la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, por recibir mi proyecto y darme la oportunidad.
- ❖ A mis amigos Scouts de quienes aprendí a seguir adelante.

Resumen

En este trabajo se realiza una discusión sobre la planeación enfocada al desarrollo de la comunidad para el caso del transporte urbano, evaluando sus conveniencias y los resultados de su aplicación y se propone la utilización del enfoque administrativo de la Planeación Estratégica como una manera idónea para generar políticas gubernamentales enfocadas al mejoramiento de la dinámica social. En este sentido, se propone un modelo de Planeación Estratégica que, aplicado al ámbito gubernamental, en la generación de políticas públicas, mejoren el papel del sector transporte en la ciudad, y a su vez pueda enfrentar no sólo la falta de efectividad del servicio del transporte, sino la reducción que se pudiera dar en el futuro de la viabilidad comercial de los propios servicios de transporte público.

(Palabras clave: planeación gubernamental, planeación estratégica, sistema de transporte)

Abstract

In this work is carried out a discussion about the planeation, focused on the development of the community to the case of the urban transport, evaluating its conveniences and the results of its application, and also this document intends the use of the administrative focus of the Strategic Planeation as a suitable way to generate goverment policies focused to the improvement of the social dynamic. In this sense its proposed a model of Strategic Planeación that, applied to the goverment environment, in the generation of public policies, improve the rol of the transport sector in the city, and in turn it cannot only face the lack of effectiveness of the transport service, but also reduction that could happen in the future in the commercial viability of the transport services.

(Keywords: goverment planeation, strategic planeation, transport system)

ÍNDICE GENERAL

Dedicatoria	II
Resumen	III
Abstract	IV
Índice de contenido	V
Índice de Figuras	VII
Índice de Gráficas	VIII
Índice de Tablas	VIII
INTRODUCCIÓN	1
I. EL TRANSPORTE URBANO: SITUACIÓN ACTUAL	4
1.1. Introducción	4
1.2. Perspectivas de los usuarios hacia el transporte urbano	4
1.3. Cuestionamientos	12
2. LAS POLÍTICAS EN EL TRANSPORTE URBANO	13
2.1. Revisión de la planeación gubernamental	13
2.1.1. La Planeación Gubernamental en el contexto mexicano	14
2.1.2. Planeación para el transporte urbano	15
2.1.3. La organización gubernamental para la planeación en el caso de Querétaro	17
2.1.4. ¿Qué ha pasado con la Planeación Gubernamental?	20
2.1.5. Particularidades en la ciudad de Santiago de Querétaro	23
2.2. Estudio cualitativo al caso del transporte urbano en la ciudad de Santiago de Querétaro	24
2.2.1. Introducción	24
2.2.2. Universo de Estudio	26
2.2.3. Descripción de las herramientas de análisis	26
2.2.4. Procesamiento de la Información	29
2.2.4.1. El transporte en Querétaro	37
2.2.4.2. La oferta de transporte en la Zona Metropolitana de Querétaro	38
2.2.4.3. Demanda de transporte	41
2.2.4.4. Relación entre oferta y demanda	42
2.2.4.5. Tendencias de crecimiento	44
2.2.5. Interpretación de los resultados	52
2.2.5.1. Resultados del Análisis FODA	55
2.3. Resultados de la investigación	59
2.4. Conclusiones	60

3. ELEMENTOS DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y SU POSIBLE APLICACIÓN EN EL ÁMBITO POLÍTICO DEL TRANSPORTE URBANO.	61
3.1 Tendencias recientes de la planeación	61
3.2. Conceptos de Planeación Estratégica	62
3.2.1 El concepto de estrategia en la administración	65
3.2.2. Diferencias en el proceso de planeación a largo plazo y la planeación estratégica	66
3.3. La Planeación Estratégica en el ámbito gubernamental	67
3.3.1. Connotaciones y diferencias empresa-gobierno	67
3.3.2. Planeación Estratégica Gubernamental	69
3.4. El transporte urbano en el ámbito de la Planeación Estratégica Gubernamental	76
3.5. Conclusiones	78
4. PROPUESTAS PARA GENERAR POLÍTICAS DE TRANSPORTE URBANO DESDE EL ENFOQUE DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y DEL PENSAMIENTO SISTÉMICO.	80
4.1. El modelo de planeación estratégica	80
4.2. Preparación del Plan	84
4.3. Aspectos del Pensamiento Sistémico para la elaboración del Plan Estratégico	92
4.4. Presentación y promoción del Plan Estratégico	94
4.5 Indicadores de gestión del Plan Estratégico	96
4.6. Aspectos del Plan Estratégico aplicado al Sistema de Transporte Urbano	98
4.7. Variables y características a considerar en la Planeación del Sistema de Transporte Urbano.	100
4.8. Conclusiones	102
5. IMPACTO SOCIAL	103
5.1. Relación gobierno-sociedad	103
5.2. Nueva dinámica en el Sistema de Transporte Urbano	105
5.2.1. Desde la perspectiva ciudadana	106
5.2.2. Desde la perspectiva de los concesionarios	107
5.2.3. Desde la perspectiva de la administración gubernamental	107
5.3. Conclusiones	108
6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	109

6.1. Conclusiones	109
6.2. Recomendaciones	111
6.3. Contribuciones	112
7. Propuestas de extensiones de la investigación	114
8. Referencias	115
ANEXOS	120
La organización gubernamental en el caso de Querétaro	121
El sistema de transporte urbano	134
Entrevistas realizadas	145
Artículos presentados en congresos	149
<i>Ponencias</i>	150

INDICE DE FIGURAS

1.1 La importancia del Transporte Urbano de Personas	10
2.1. Correspondencia de la Planeación del Sistema de Transportación dentro del sistema nacional de planeación. Elaboración propia con base en SCT 1998 vol. 3 “Estudio del Transporte Masivo para grandes ciudades en los Estados Unidos Mexicanos”.	17
2.3. Actores involucrados para el estudio del Sistema de Transporte en la ciudad de Santiago de Querétaro	26
2.4. Matriz FODA	28
2.5. Matriz de Impactos FODA-Ponderado	28
2.6 Localización de la zona metropolitana de Querétaro	33
2.7 Crecimiento Urbano de la ciudad de Santiago de Querétaro	45
3.1. Planeación a largo plazo	66
3.2. Planeación estratégica	67
3.3 Plan Estratégico Participativo	75
4.1. Secuencia del Plan Estratégico para el Sector Transporte en la Ciudad	83
5.1. Relación entre el Subsistema de transporte y otros subsistemas.	106

INDICE DE GRAFICAS

2.1 Crecimiento poblacional de la zona Metropolitana de Querétaro 1995-2000-2010	36
---	-----------

INDICE DE TABLAS

1.1. Problemáticas observadas por la sociedad respecto al transporte urbano.	11
2.1. Elementos del análisis FODA para aplicarse en el estudio de sistema de transporte urbano en Santiago de Querétaro.	31
2.2. Crecimiento demográfico y población zona metropolitana	34
2.3 Actividad económica en la zona metropolitana de Querétaro	35
2.4 Población de los municipios conurbados de la zona metropolitana de Querétaro	36
2.5. Oferta total de transporte en el estado y en los municipios que configuran la Zona Metropolitana de Querétaro	40
2.6 Unidades de transporte colectivo de pasajeros en la Zona Metropolitana de Querétaro	41
2.7 Índices de movilidad y ocupación del transporte público en la Zona Metropolitana de Querétaro en 1993	42
2.8 Oferta y demanda global de transporte en la Zona Metropolitana de Querétaro en 1993	42
2.9. Oferta y demanda global de transporte en la Zona Metropolitana de Querétaro en el 2000	43
2.10. Matriz FODA respecto a la situación del sistema de transporte en la ciudad de Santiago de Querétaro	49
2.11. Matriz FODA- ponderada para el caso del sistema de transporte en Querétaro	50
4.1. Matriz FODA con los cuatro tipos de estrategias	88
4.2 Formato de seguimiento y evaluación	91
4.3. Control para el Monitoreo Estratégico	91
4.4 Indicadores del plan estratégico	98

INTRODUCCIÓN

En este trabajo se realiza una discusión sobre la planeación enfocada al desarrollo de la comunidad para el caso del transporte urbano, evaluando sus conveniencias y los resultados de su aplicación y se propone la utilización del enfoque administrativo de la Planeación Estratégica como una manera idónea para generar políticas gubernamentales enfocadas al mejoramiento de la dinámica social. En este sentido, se propone un modelo de Planeación Estratégica que, aplicado al ámbito gubernamental, en la generación de políticas públicas, mejoren el papel del sector transporte en la ciudad, y a su vez pueda enfrentar no sólo la falta de efectividad del servicio del transporte, sino la reducción que se pudiera dar en el futuro de la viabilidad comercial de los propios servicios de transporte público por el aumento de la dependencia ciudadana del automóvil.

OBJETIVO DE LA TESIS

Conocer en primera instancia aquellos elementos que identifican la problemática en cuanto a la planeación gubernamental así como las dificultades en su realización para el caso del transporte urbano. BuscaR establecer la conveniencia de utilizar la planeación estratégica como herramienta de planeación y organización para conseguir la participación ciudadana en la elaboración de esquemas de desarrollo. Finalmente, enfocar esta herramienta a la planeación y generación de políticas en materia de transporte urbano en ciudades medias para lo cual se utiliza como estudio de caso a la Ciudad de Santiago de Querétaro.

Para lograr lo anterior, la metodología utilizada fue: a) revisión teórica y empírica de la planeación urbana en México, en complemento a esto, se aplicó el enfoque de la investigación cualitativa Hernández (2003: 12) *en la que se busca comprender el fenómeno en su ambiente usual, observar varias situaciones y obtener datos que permitan conocer cuál de ellas es la mejor* ; b) aplicación de la teoría de sistemas Senge (1998: 15), que *consiste en la combinación, de forma efectiva, de la aplicación de otras disciplinas a la solución de problemas que envuelven relaciones complejas entre diversos componentes*, tal es el caso del transporte en el ámbito urbano y c) la

orientación de la Planeación Estratégica a través de la cual se plantea cómo diseñar un futuro deseado Steiner G. (2002: 20), sus formas de lograrlo; identificar la manera de propiciar procesos de mejora continua en virtud de los cambios continuos del entorno, para que este concepto sea aplicado y apreciado por los agentes involucrados.

ALCANCES DE LA TESIS

El trabajo pretende ser una guía que permita plantear una política de planeación de transporte para una localidad. En este sentido, el trabajo está referido al estudio en primera instancia de los aspectos técnicos que intervienen en el sistema de transporte, tales como: infraestructura, y el tránsito vehicular, los usuarios, los prestadores del servicio y los agentes gubernamentales. En segunda instancia la aplicación de la Planeación Estratégica y la Teoría de Sistemas. El conocimiento se aplicó a la Ciudad de Santiago de Querétaro que tiene particularidades comunes con las ciudades medias cuya dinámica en esta problemática puede ser similar.

APORTES DE LA TESIS

Los resultados del estudio aportan ideas en cuanto a: la solución de la problemática en el sistema de transporte urbano como un área importante en el desarrollo sustentable de la urbe, así como la utilización de la teoría de sistemas como una herramienta para la mejora del transporte urbano y, principalmente, las consideraciones para la aplicación de la Planeación Estratégica en el campo de la administración pública. Así mismo, se pretende realizar una contribución en la elaboración de los planes de desarrollo locales en materia de desarrollo urbano, procurando que este trabajo ayude a quienes toman las decisiones y dirigen la administración pública en el sector.

La tesis comprende seis capítulos. El primero *el transporte urbano: situación actual*, corresponde a la identificación de los problemas que se presentan en el transporte urbano en la actualidad de desde la perspectiva de la sociedad, de lo cual surgen cuestionamientos que mediante el trabajo de investigación se responden en el capítulo siguiente. El segundo comprende la exploración de los antecedentes que dieron lugar a *Las Políticas en el Transporte Urbano*, en primera instancia desde la planeación gubernamental y segundo a través del estudio cualitativo de la situación referida al

transporte urbano de la ciudad de Santiago de Querétaro, al final se muestran los resultados encontrados. En el tercero, *la planeación estratégica y su aplicación en el ámbito político del transporte urbano*, se establece la importancia de la planeación en el contexto gubernamental y se incorpora las bases de la planeación estratégica como herramienta de aporte a la planeación gubernamental en el caso del transporte urbano.

En el capítulo cuatro *propuestas para las políticas de transporte urbano desde el enfoque de la planeación estratégica y del pensamiento sistémico*, se propone un esquema de premisas básicas para la generación de políticas gubernamentales que contribuyan a desarrollar de manera efectiva del transporte urbano. Para terminar el capítulo cinco *perspectivas*, expone el estado probable futuro del transporte en la Ciudad de Santiago de Querétaro, bajo el enfoque de la planeación estratégica. Finalmente se muestran las *conclusiones* generales del trabajo realizado.

I. EL TRANSPORTE URBANO: SITUACIÓN ACTUAL.

1.1. Introducción

Uno de tantos servicios que el aparato gubernamental ofrece por mandato constitucional, es el transporte, mediante planes de desarrollo que implican mejoras a la atención de los usuarios tanto en el ámbito urbano como interurbano, desde la infraestructura hasta la operación de los sistemas de transporte de personas y de las mercancías.

En las ciudades la movilidad de personas y mercancías está determinada por “las actividades económicas, los servicios, la infraestructura, el equipamiento y la vivienda” (Legorreta,1989:10). El sistema de transporte, opera en su totalidad de manera terrestre y mediante vehículos automotores de diferentes clases en virtud de la propia dinámica económica de los usuarios. En este caso, la regulación en cuanto a la operación de este servicio está dada por la política de los gobiernos estatales y municipales.

Además de lo anterior, el investigador de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas, Ian Thomson asevera que el transporte urbano representa un costo elevado para América Latina, en comparación con el transporte aéreo, donde en las ciudades con más de 100,000 habitantes, el transporte urbano representa aproximadamente 3.5% del Producto Interno Bruto (PIB), mientras que el costo del tiempo consumido en efectuar los viajes en la ciudad, que no se contabiliza en el PIB, equivale a un 3%.

1.2. Perspectivas de los usuarios hacia el transporte urbano

En la literatura referente al tema de la planeación del transporte se aprecia lo siguiente.

Thomson (2002:7) plantea que muy probablemente los costos del transporte urbano van en aumento, a raíz de consideraciones tales como: (i) la expansión territorial de las

ciudades y el consecuente incremento en la distancia promedio de los viajes efectuados; (ii) la sustitución de medios de menor costo de operación por persona, como el autobús, por otros más caros de operar, como el automóvil; (iii) la mayor congestión que aumenta las demoras y los costos de operación de los vehículos.

En el boletín FAL número 210 (CEPAL:2004), se expone la implementación del sistema de transporte masivo por autobuses, conocido como Transmilenio (puesto en marcha en Bogotá en 2000 y que se inauguró su segunda etapa en noviembre del 2003), que se está convirtiendo en una imagen objetivo para otras ciudades de la región. Sin embargo, esta medida, que constituyó una respuesta del mercado al ofrecer un servicio conveniente para los usuarios, desde el punto de vista de los planificadores es desordenado¹. Mientras tanto, los planificadores tratan de imponer un sistema estructurado, lo que, a pesar de que pueda reducir la congestión y contaminación ambiental, no siempre es preferido por los usuarios.

Por otro lado, Thomson (2002:19) asevera que los siguientes cambios tendrán implicaciones profundas para el desarrollo del sistema de transporte urbano en las ciudades:

- a. La cantidad de viviendas crece mucho más rápido que la población², implicando que sube la relación casas habitación por ciudadano. Por lo tanto, el número de viajes por persona crece más que el número por hogar. Aunque crece la demanda de espacio por persona, los departamentos en edificios suben en proporción a las viviendas, debido también a las limitaciones en el espacio urbano. La mera división de la población entre un mayor número de hogares

¹ Las bondades del modelo son mayores en ciudades grandes y densamente pobladas, como Bogotá, y no es seguro que sea conveniente su adopción, desde el punto de vista del usuario, en las menores o más extensas, donde suelen ser inferiores los beneficios de las vías segregadas y más evidentes las desventajas del modelo, como un aumento en la distancia que hay que cubrir para efectuar el viaje medio. El aumento en la incidencia de los transbordos reduce la atracción del modelo Transmilenio para los usuarios, y su ventaja teórica de permitir una reducción en el valor del pasaje no siempre se transfiere a la práctica.

² Según datos de INEGI (2004), en el periodo 1970-1990 la tasa de crecimiento anual de la población es de 1.8 mientras que la tasa de crecimiento anual de viviendas es de 3.0, para el periodo 1990-2000 la tasa de crecimiento anual de la población es de 2.6 y la tasa de crecimiento anual de viviendas es de 3.4.

tiende a hacer subir la tasa de producción de viajes por persona, por la pérdida de economías de escala, en el sentido de algunos viajes, como el semanal al supermercado; son efectivamente obligatorios, si vive una persona en el hogar, o diez. Esto además, fomenta la venta de automóviles, puesto que a cada hogar, aunque consista en una sola persona, le convendría contar con un vehículo.

- b. La mayor participación de las mujeres en la fuerza laboral tiende a impulsar el número de viajes efectuados, en promedio, por persona. Aunque una mujer empiece a formar parte de la fuerza laboral, normalmente no abandona sus responsabilidades como madre o ama de casa, significando que muchas veces necesita un sistema de transporte que sea flexible y que le permita cumplir las funciones de trabajar en una oficina, buscar los niños de un jardín infantil o escuela, y hacer compras antes de volver a casa. En esto, el transporte público difícilmente le sirve (y, además, puede ser percibido por ella como un sistema inseguro o desagradable, en varios sentidos).
- c. Aunque baja la proporción de la población de menos de 15 años, la proporción de personas que viajan diariamente con fines educacionales no necesariamente disminuye, puesto que crece el número de años en que un alumno recibe educación. Seguirá subiendo la proporción de la población de 60 años de edad, aunque es posible que una proporción significativa de estas personas no se retiren de la fuerza laboral en el momento de adquirir el derecho legal de hacerlo. De todos modos, es probable que ocurra una menor concentración de los viajes, tanto en la dimensión geográfica (p. e. una mayor proporción destinada a centros educacionales, que tienden a estar relativamente dispersos, a diferencia de a los locales de empleo, que tienden a concentrarse en zonas específicas) como en la temporal (p. e. por la variabilidad de horarios en la educación superior, y el mayor número de jubilados, que no tienen que asistir a un lugar de trabajo).
- d. Por otra parte, la concentración de los puestos de trabajo en oficinas, más bien que en fábricas, puede tender a reforzar la concentración geográfica.

- e. La penetración de la computadora y de internet sube bruscamente con el declive en el precio de los equipos y la universalización en las ciudades de la telefonía digital. Conjuntamente, cada vez más hogares reciben servicios televisados por cable o satélite, ofreciéndoles más de diez veces la selección de canales que una decena de años antes. Estos sucesos sin duda aumentan la atracción y factibilidad de quedarse en casa, en lugar a salir a pasear, a hacer compras y hasta trabajar en la oficina. Simultáneamente, otras tendencias, como la mayor congestión de tránsito, y acontecimientos sociales, actúan para reducir directamente la atracción de salir de la casa para pasear. Es lógico que un resultado de estos cambios sería una reducción en las tasas de generación de viajes. Por vía internet, se pueden evitar algunos viajes de compras de productos.

- f. Por otra parte, más bien que rebajar la cantidad de viajes que se efectúan, podrían reemplazarse algunos viajes personales, por otros comerciales, así habrá un aumento en los viajes de reparto de artículos a las casas. También, vale recordar que el auto que antes se llevaba de casa al supermercado, se libera para otros usos. De la misma manera, la opción de encargar libros y otros productos vía internet deberá aumentar la demanda de los servicios de distribución de paquetes de las empresas de correo, reemplazando parcialmente el menor envío de cartas personales.

- g. Referente a los viajes cuyo propósito es el trabajo, o la educación, algunos autores han planteado la posibilidad de que, en algunos sentidos, el concepto del espacio estaría desapareciendo, por la baja de los precios de las telecomunicaciones, y el surgimiento de nuevas formas de comunicarse.

En cuanto a la sociedad, se aprecian ineficiencias en las políticas aplicadas a este sector, las cuales se muestran a continuación.

La desmedida concentración poblacional y sus consecuentes necesidades de desplazamiento entre una zona y otra, la gran expansión física del área urbana y el fomento al uso del automóvil particular [...] son elementos importantes del proceso de urbanización que impiden tener un transporte eficiente y accesible (Legorreta,1989:11).

Esto ha carecido de una visión sistémica a futuro que trate de asentar las bases para un desarrollo sustentable en cuanto a la problemática del propio sistema.

El reto del transporte urbano en los años por venir en México es impresionante. La población tiende a convertirse en urbana independientemente de la tasa de crecimiento. Así, en el 2000, de los 97 millones de habitantes del país, más de 59 millones se ubican en áreas urbanas (INEGI, 2004). Éstos son los demandantes actuales del transporte urbano. También según Bernardo Navarro Benítez (Aguilera: 1989) en los años venideros, más de diez ciudades mexicanas incluyendo las áreas metropolitanas, requerirán alternativas de transporte ya no sólo colectivo sino también pre-masivo y masivo. Independientemente de las alternativas tecnológicas por las cuales se opte en las ciudades mexicanas, el aspecto de cómo financiarlo aparece como preocupación reiterada y central. Así, según Navarro, para pagar las necesidades de transporte colectivo del área metropolitana de la ciudad de México los expertos calculan recursos de orden de 6 a 7 billones de pesos en los próximos años.

Evidentemente lo que ha hecho crisis es la manera tradicional de enfrentar la problemática del transporte urbano: Un predominio, a veces velado por cierta intervención gubernamental, del “dejar hacer y dejar pasar” y la presencia fundamental del automóvil como opción casi indiscutida.

Mientras tanto, en lo financiero, ha permanecido la dicotomía usuarios que pagan o gobierno subsidiador; hoy estos esquemas muestran inoperancia, y afectan el desarrollo futuro de este servicio.

En la perspectiva del usuario, el porcentaje del gasto familiar para la utilización del servicio del transporte urbano en México tiene tendencia creciente en comparación con otros servicios y productos que se adquieren para satisfacer las necesidades primarias (figura 1.1), esta situación también se refleja en los estudios de Thomson (2002: 8) para América Latina.

En la ciudad hay actualmente dos formas de operar el transporte público, las cuales en realidad son formas de dar el servicio: la prestación directa por medio de empresas administradas por el gobierno y las concesiones a empresas privadas, siendo esta segunda forma la que más ha prevalecido en la mayoría de las ciudades.

La operación de las empresas concesionadas tiene como característica principal que su rentabilidad económica se basa en gran parte en la utilización sin costo de la infraestructura vial, además de ser fuente de empleo para quienes participan en él: operadores, personal administrativo y de mantenimiento. Así, como toda entidad empresarial, estas empresas buscan mejorar su rentabilidad, que depende de la tarifa establecida en acuerdo con la administración gubernamental para prestar el servicio, y sancionada por el usuario, de no percibir mejoras en la prestación.

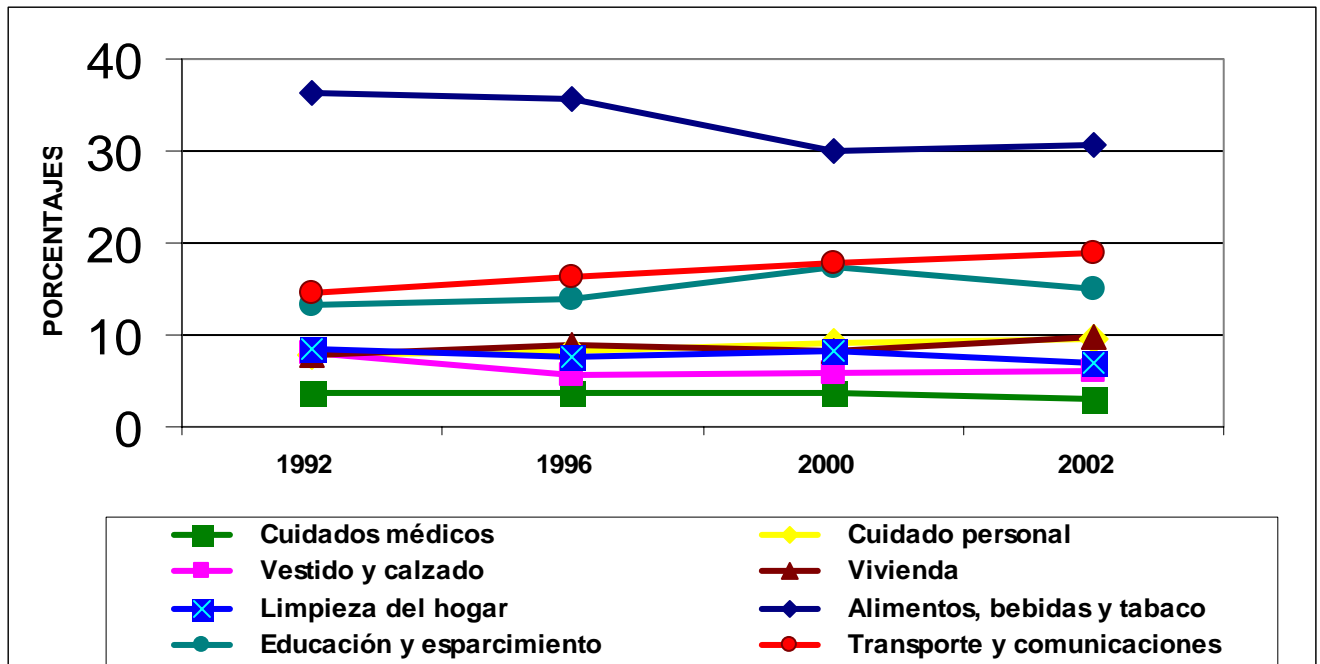


Figura 1.1. *La importancia del Transporte Urbano de Personas.* Fuente: Jiménez P. Ramón H. 2004 Facultad de Ingeniería, UAQ.

El transporte, si bien es un factor de beneficio social, presenta problemáticas en cuanto a su operación, en los siguientes rubros: la infraestructura (vialidades), la accesibilidad, el tránsito, los estacionamientos, los peatones, los vehículos (motocicletas, bicicletas, automóviles, camionetas, camiones de pasajeros y carga), el impacto ambiental, y el costo del transporte.

De manera resumida, la perspectiva de la sociedad acerca del transporte urbano se muestra en la tabla 1.1

Infraestructura	<ol style="list-style-type: none"> 1. Diseño no acorde a la cantidad de tránsito vehicular 2. Altos costos de mantenimiento 3. Desarticulación de ejes viales
Vehículos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Incremento de unidades en las vialidades 2. Cambios en el diseño vehicular no adecuados a la infraestructura existente
Operación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Congestionamiento 2. Excesivo consumo energético 3. Zonas no atendidas 4. Transporte colectivo: <ul style="list-style-type: none"> • Incremento del costo de servicio • Desorganización administrativa en las empresas • Saturación de rutas • Subsidios • Descalificación de la población por el servicio

Tabla 1.1. Problemáticas observadas por la sociedad respecto al transporte urbano.

Fuente: Elaboración propia.

El transporte refleja las relaciones que se establecen entre las diferentes actividades de la ciudad. Si se desea proveer condiciones de desplazamiento y tiempos aceptables de viaje, y simultáneamente mejorar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad, es imprescindible concebir la planificación del transporte completamente integrada a la planificación de la ciudad y sus usos de suelo

Lo anterior, junto con la propia perspectiva del usuario enmarca un contexto de generación de estrategias, que integren las principales metas y políticas que el gobierno desarrolla hacia los actores de la dinámica del transporte urbano, para poner orden y asignar los recursos sobre la base tanto de sus propios atributos como de sus deficiencias internas, con el fin de lograr una situación viable y original que procure un servicio efectivo tanto del transporte colectivo como del particular, así como anticipar los posibles cambios en el entorno que generen un buen desarrollo del sistema de transporte en la ciudad.

1.3. Cuestionamientos

La visión del desarrollo del transporte en el medio urbano emana de los planes correspondientes que los gobiernos impulsan como base para el beneficio local. Dichos esquemas han sido generados a partir de apreciaciones que los gobernantes han tomado de la población y de los propios procesos de crecimiento demográfico y físico en la ciudad.

Entonces, ¿Por qué la sociedad está en desacuerdo con la planeación gubernamental en el sector? ¿Existen limitaciones en la planeación gubernamental? ¿Qué se puede hacer para lograr la efectividad en la planeación gubernamental?

Estas preguntas, llevaron a la necesidad de conocer cómo se realiza la planeación gubernamental, y que limita su aplicación en el sector transporte urbano.

2. LAS POLÍTICAS EN EL TRANSPORTE URBANO

2.1. REVISIÓN DE LA PLANEACIÓN GUBERNAMENTAL.

Introducción

La idea de planear es amplia, desde todos los campos de la vida humana en los que está presente, prácticamente todas las actividades humanas se realizan para desembocar en un fin. Cuando esto se realiza de manera consciente y experta, los resultados son producto de un plan producido mediante un proceso, el de la planeación.

Hay muchas maneras de planear y muchos conceptos que sistematizan sus significados, pero sólo algunos agregan a lo anterior la visión integrada de sus efectos y muy pocas consiguen que todo lo anterior se convierta en una verdadera planeación para el desarrollo sustentable³.

La diferencia consiste en la visión del presente y en la visión de sus relaciones con el futuro, básicamente. Además, existen otras diferencias de este enfoque respecto a los demás, en cuanto a objetivos y alcances, la definición de demandas, la amplitud que se impone a sus resultados, la solidez de los planteamientos y la responsabilidad con la que se usan los medios (siempre de índole política y social) y sobre todo, con respecto a su implementación y control.

El concepto de planeación va más allá de definir un conjunto de actividades que se relacionan para establecer la visión de un proceso permanente, que requiere definir objetivos y metas en tiempos y situaciones concretas. El resultado del proceso de la planeación es lo que se denomina plan y para alcanzarlo se requiere realizar una serie de secuencias y etapas.

³ Definido por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de la ONU como: Desarrollo Sustentable es aquel que satisface las necesidades del presente, sin restringir las posibilidades de que las generaciones futuras satisfagan las suyas.

Así, el plan se conforma por una serie de elementos que incluye: un diagnóstico, un pronóstico y objetivos integrados en una sola unidad. En el diagnóstico se analiza y se interpreta una realidad, en el pronóstico se proyectan al futuro sus tendencias y en la formulación de objetivos se expresa la situación que se desea lograr.

La planeación, como ya se mencionó, ha venido siendo una herramienta que ha aplicado el gobierno para encauzar el desarrollo de la sociedad, interviniendo en el control de las variables económicas para incidir en las formas de producción y distribución de bienes y servicios, así como en la manera de estructurar las formas de apropiación y uso del territorio.

2.1.1. La Planeación Gubernamental en el contexto mexicano

La intención de reflexionar sobre el Estado y su relación con el transporte conlleva, en primera instancia, a establecer los antecedentes políticos que intervinieron en la planeación del transporte urbano, y en segundo término, a analizar críticamente la actual dinámica de gestión gubernamental.

México, como otros países, accedió a la era moderna, cuyo planteamiento es la tendencia hacia la universalización de la civilización occidental, a partir de su supremacía tecnológica y material y de la proyección de un modelo de sociedad. Conformando ciudades donde se construyeron fábricas y se crearon industrias, generando una gran demanda de mano de obra abastecida por los emigrantes del campo, provocando el fenómeno de la concentración, pero sin haber propuesto modificaciones de infraestructura y servicios para satisfacer las nuevas necesidades demandadas en estos nuevos tipos de asentamientos. Esta situación generó aglomeraciones que rebasaron el espacio físico, repercutiendo en higiene y salud, y es así que los organismos públicos intervinieron para remediar los males que estos centros urbanos habían generado a sus habitantes, pero cabe destacar que esta intervención se dio a la zaga de los requerimientos y sin una concepción clara de los alcances que el nuevo desarrollo capitalista industrial estaba generando.

Estas nuevas formas de producción incidieron en un crecimiento demográfico explosivo, que en “forma dialéctica exigiría cambios cualitativos en la propia producción y desembocaría en escenarios no experimentados y caracterizados por una gran complejidad” (Gallegos,1996: 389).

Surgió entonces la necesidad de la intervención de los gobiernos en los distintos países para encauzar el desarrollo mediante el control de variables económicas que, en mayor o menor medida, se adecuaron a los sistemas de producción y repercutieron en la producción y distribución de los bienes, así como en las formas de apropiación y uso del territorio.

Es así como cada país, desde mediados del siglo veinte fue adoptando sus formas de intervención en la economía manifestándose en tres grupos representativos: capitalistas desarrollados, los pertenecientes al sistema socialista, y los denominados en aquel momento como países del tercer mundo.

En este sentido, la planificación se presentó en dos formas de conducción política-económica: las economías de libre mercado (capitalista) y las de economía estatal centralizada (socialista), en ambos casos se convirtió en la base para el desarrollo y su institucionalización se fue concretando.

2.1.2. Planeación para el transporte urbano

En el caso mexicano, cuya economía es de libre mercado, esta intervención se remonta al periodo presidencial del General Lázaro Cárdenas del Río y fue a finales de 1982 cuando se estableció en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el Sistema Nacional de Planeación Democrática, por el que se confirieron al gobierno federal las facultades para llevar a cabo la planeación económica nacional y para coordinar, mediante convenios, los planes de desarrollo de los gobiernos de las Entidades Federativas.

Esta planeación es de carácter indicativo a los sectores privado y social, a los cuales el gobierno induce, orienta, promueve, concerta, pero no les obliga a seguir determinada conducta, así los planes gubernamentales se adaptan en cada entidad a los requerimientos locales, manejando las mismas premisas de indicar el rumbo a seguir. Esto difiere de los países con economía estatal centralizada que en cierta medida impone y vigila el cumplimiento de las normas a seguir.

Previo al mandato constitucional, se creó en 1976 la planeación nacional del desarrollo económico urbano que sentó las bases jurídico administrativas, a través de la aprobación y publicación del Plan Global de Desarrollo, el cual contiene dos grandes líneas de acción con obligatoriedad de planeación: los Planes Nacionales Económicos y el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, cuyos objetivos principales son el ordenamiento y regulación del crecimiento urbano, con programas a nivel estatal, municipal, en zonas conurbadas y en centros de población, apoyados y complementados a su vez por programas parciales y sectoriales. En este último apartado es donde interviene la planeación y programación de vialidad y transporte como un elemento de apoyo al desarrollo urbano como se muestra en la figura 2.1.

Así, el transporte urbano se considera como un ámbito de suma importancia en la estructura urbana, ya que es uno de los elementos que relaciona la estructura espacial de las actividades y la estructura física que la aloja. El transporte se produce debido a las ventajas de hacer diferentes cosas en distintos lugares, determinando en cierta medida la localización de actividades.

Lo anterior conlleva a observar la liga que tiene con otros sistemas urbanos, como el uso de suelo y el equipamiento y la infraestructura, entre otros. Debido a esto, la planeación del transporte está regulada por la instancia gubernamental para procurar su desarrollo acorde con las exigencias de la sociedad.

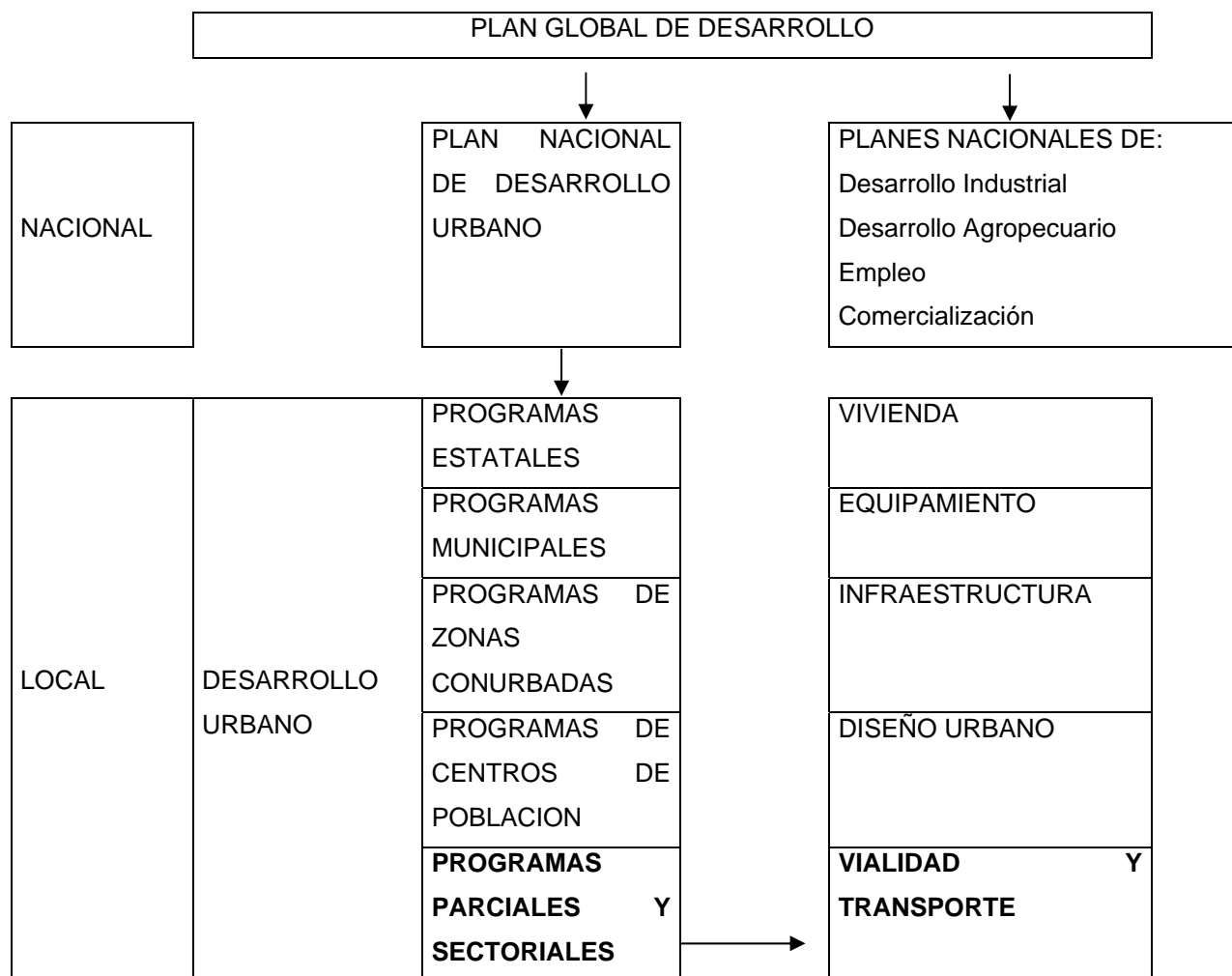


FIGURA 2.1. Correspondencia de la Planeación del Sistema de Transportación dentro del sistema nacional de planeación. Fuente: Elaboración propia con base en SCT 1998 vol. 3 “Estudio del Transporte Masivo para grandes ciudades en los Estados Unidos Mexicanos”.

2.1.3. La organización gubernamental para la planeación en el caso de Querétaro

La función del gobierno es la de administrar y ejecutar acciones que logren el desarrollo de la sociedad a la que atiende. Para esto, el poder ejecutivo se organiza en secretarías de Estado que son áreas generales para realizar la administración efectiva y lograr la consecución de acciones, cada una se conforma por áreas funcionales organizadas en direcciones generales con sus correspondientes subdirecciones hasta llegar a los funcionarios que atienden al público.

La forma de administrar dentro del poder público queretano, emana de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Querétaro de Arteaga. Es el Congreso del Estado la institución que emite las normas para el ejercicio de las acciones del ejecutivo gubernamental hacia el desarrollo de la sociedad.

La manera de ejecutar acciones encaminadas al mejoramiento de la dinámica del sector transporte en la localidad, está regida por la Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Querétaro⁴, cuyo antecedente data de 1939 con el Reglamento de Tránsito en el Estado de Querétaro (González:1991), en la que establece el papel del gobierno como organizador del transporte en las diferentes localidades de la entidad.

La actual ley tiene como finalidad fijar el marco reglamentario sobre el tránsito de vehículos de toda clase, la transportación de personas y objetos por las vías comprendidas dentro de la jurisdicción del estado, así como estatuir las bases para la regularización del servicio público de transporte en la entidad, toda vez que la reglamentación de los aspectos de la vialidad y el tránsito en el estado se configura a través de esta legislación que contempla y prevé la regulación sistemática y ordenada de las medidas y controles administrativos.

De lo anterior, parece notarse que la generación de políticas es asunto de la legislatura estatal. Cabe aclarar que en lo operativo la normatividad de la ley de Tránsito y Transporte es clara en cuanto al papel que cada actor tiene para la administración pública en materia de transporte.

Sin embargo, en la planeación para este sector, hay que referirse a la Ley de Planeación del Estado de Querétaro, cuyo objetivo es fortalecer la planeación coordinada entre la Federación, el Estado y los Municipios y consolidar la participación de la ciudadanía en la planeación como una tarea de responsabilidad compartida entre gobierno y sociedad.

⁴ Actualmente está reestructurada en dos normas: Ley de Tránsito del Estado y Ley de Transporte

Esta ley establece el concepto de planeación del desarrollo, como el medio para promover, coordinar y concertar la actividad económica y social, así como orientarla hacia el aprovechamiento de los recursos y potencialidades de la entidad, a la generación de bienes y valores necesarios para el individuo y la sociedad y al logro de mejores niveles de calidad de vida, atendiendo a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, económicos y culturales, contenidos en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro de Arteaga.

Según la legislación, el Gobernador del Estado es el responsable de la conducción del desarrollo y de la planeación participativa en las esferas de su competencia y atribuciones. El Ejecutivo presenta el Plan Estatal de Desarrollo y aprueba los programas sectoriales que de él se deriven.

Según la normatividad, la planeación sectorial es el proceso mediante el cual se formulan, instrumentan, ejecutan, controlan y evalúan los programas necesarios para atender las prioridades y líneas de acción que determine el Plan Estatal de Desarrollo para los diferentes sectores de la acción gubernamental.

Así, los programas sectoriales son formulados por la dependencia del Gobierno del Estado que funge como coordinadora de sector y es responsabilidad de las entidades paraestatales integrantes del sector participar en dicha formulación, así como llevar a cabo las acciones que estos programas les señalen, los cuales tienen una temporalidad a mediano plazo, es decir de dos años o más, sin rebasar el periodo de gobierno para el cual se formularon.

También se establece la planeación institucional, como el proceso mediante el cual se formula, instrumenta, ejecuta, controla y se evalúa el programa operativo anual de dependencias y entidades del Gobierno del Estado. Las dependencias y entidades encauzan su programa operativo anual hacia el logro de los objetivos y prioridades que establezca la planeación estatal. Los programas operativos son de un año y se formulan con base en el programa operativo anual y partiendo del análisis y evaluación de los resultados logrados en el año inmediato anterior.

Para el logro de los objetivos y estrategias de la planeación para el desarrollo integral del Estado y los Municipios de Querétaro, existen diferentes órganos de planeación con atribuciones y funciones bien delimitadas; ellos son: el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Querétaro y el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal.

2.1.4. ¿Qué ha pasado con la Planeación Gubernamental?

La Ley de Planeación, emanada del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el ordenamiento jurídico que señala la normatividad para regular el ejercicio de la planeación nacional del desarrollo, los fundamentos para la integración y funcionamiento del sistema nacional de planeación democrática, el esquema de coordinación entre los tres niveles de gobierno y la concentración e inducción a la participación social.

Esta ley faculta y obliga a los gobiernos estatales y municipales a organizar los sistemas de planeación, obligándolos a elaborar planes en el inicio de cada mandato. Es de ahí de donde han partido los diversos planes de reordenamiento urbano a nivel nacional y por localidad, con la finalidad de controlar el uso del suelo y procurar evitar daños al medio ambiente.

Si bien la planeación del desarrollo en nuestro país ha sido la guía para el desarrollo de políticas de alto impacto social, la realidad en su aplicación ha dejado mucho que desear, Jorge Gallegos (1996:393) asevera que en naciones con economía de libre mercado, como es el caso de México, las disposiciones para lograr ciertos objetivos son de carácter meramente indicativo a los sectores privado y social, en las cuales no se obliga a éstos a seguir una determinada conducta.

Además esto ha llevado a que el Estado no participe como un árbitro imparcial, pues las fuerzas decisivas para la creación y operación de los planes provienen de los grandes capitales (Gallegos 1996:393), dejando en pura demagogia las consultas públicas para generar propuestas sociales.

Ciertamente, uno de los ordenamientos legales de la planeación en México, consiste en la participación democrática en su formulación e implementación, lo cual obliga a los gobiernos constitucionales a la consulta de los distintos grupos sociales, sectores económicos, partidos políticos, instituciones académicas y de investigación, sindicatos y ciudadanos en general para integrar todos los apartados del plan. En los hechos, sin embargo, no se ha logrado establecer los mecanismos operativos debido a una gran variedad de factores. El más sobresaliente es la diversidad de intereses que se mueven al interior de la sociedad, no obstante del papel que juega el Estado como supuesto árbitro de la conflictividad social y garante de la estabilidad a través de la conciliación de intereses.

Otro aspecto de la débil aplicación de la planeación, ha sido la determinación de ciertas variables cuyo comportamiento depende de algunos agentes imprevisibles, desde catástrofes naturales hasta movimientos sociales, que hacen que un plan bien operado tenga una conclusión incierta y en ocasiones desastrosa.

Por otra parte, otro gran defecto de la planeación en este país, ha sido la falta de continuidad de los planes en los tres niveles de gobierno. En muchas ocasiones al iniciar una gestión, los nuevos gobernantes hacen caso omiso de los logros y grados de avance de las administraciones anteriores, pretendiendo reconstruir todo lo encontrado, con la consecuente pérdida de tiempo y recursos.

Para Gallegos (1996), las deficiencias prevalecientes en la elaboración e implementación de los planes gubernamentales han sido:

- Falta de una estructura adecuada en la que se integren correctamente el diagnóstico, los objetivos, las estrategias, las líneas de acción y las formas de instrumentación, lo que genera problemas para instrumentar los planes y una falta de correspondencia entre el diagnóstico y los objetivos y estrategias, causado tal vez por la falta de seriedad dada al plan.

- Planteamiento de diagnósticos incompletos por carecer de una metodología consistente para integrar y analizar la información captada a través de fuentes primarias (trabajos de campo) o secundarias (censos, estudios, informes de gobierno, etcétera).
- Carencia de una visión prospectiva de las variables medulares de la economía que pudieran pronosticar su comportamiento en el periodo que cubre el plan, es decir, la elaboración de un pronóstico que permita no sólo actuar sobre las condiciones presentes sino también sobre las futuras, lo cual le dará una mayor consistencia y riqueza al plan.
- Planes sin ningún tipo de evaluación y seguimiento.
- Un aspecto ineludible por su gran impacto en la administración pública es el relativo a la corrupción.

Así, la planeación indicativa ha tenido serios obstáculos en su implementación, aunado a la casi nula participación de la sociedad en el proceso de creación y realización, ya que sólo se somete el plan a los legisladores, como representantes populares, que en la mayoría de los casos desconocen los fundamentos que generaron el plan, debilitando con ello el concepto de planeación democrática.

Aún así, cabe destacar que actualmente la planeación sigue siendo el alma motora de la gestión gubernamental con el afán de cumplir con el desarrollo de la sociedad, y se han implementado acciones para tener una mejor guía en su operación, tal es el caso de la creación de organismos descentralizados para la generación de planes de desarrollo locales, que involucran a profesionistas y personalidades que han participado con propuestas de mejoras para el entorno.

2.1.5. Particularidades en la ciudad de Santiago de Querétaro

La planeación del transporte bajo este esquema jurídico, enmarca al transporte en la localidad y sus actores involucrados.

Sin embargo la realidad muestra otra situación, ya que en el aparato gubernamental unos son los que planean y otros son los que deciden las obras y acciones a realizar.

Como ejemplo cabe mencionar alguna de las reuniones para realizar los planes: Una municipal realizada en el mes de febrero en el Hotel Fiesta Americana y otra estatal realizada durante el mes de marzo en el Centro Cultural y Educativo “Manuel Gómez Morín” en la ciudad de Querétaro, donde la instancia gubernamental mostró su propuesta de indicadores a seguir en el plan y solamente había que aportar ideas para justificar la validez del indicador, no se observaron planteamientos generales sino particulares por parte de la sociedad para las nuevas líneas de acción y lo más notorio, la participación de la sociedad dejó mucho que desear, se observó que asistió más gente de la iniciativa privada que de los usuarios.

Entonces, ¿dónde queda la planeación democrática?, y de todo lo que se habló ¿cuáles serán las acciones a llevar a cabo?, si hay poca o nula participación de la sociedad.

2.2. ESTUDIO CUALITATIVO AL CASO DEL TRANSPORTE URBANO EN LA CIUDAD DE SANTIAGO DE QUERÉTARO.

2.2.1. Introducción

Se planteó una metodología de investigación que respondiera a los cuestionamientos. Para ello, resultó conveniente realizar un **estudio cualitativo**⁵ de la situación:

1) **Observando eventos ordinarios y actividades cotidianas en su ambiente natural**, esto se realizó asistiendo a las juntas del Consejo de Concertación Ciudadana para la Vialidad y el Transporte (anexo 1), que se realizan cada semana. También se asistió a las reuniones convocadas por los gobiernos estatal y municipal para la conformación de sus respectivos planes de desarrollo. Mediante la observación de campo, estas acciones contribuyeron a comprender e identificar la situación que prevalece en el sector.

Por otro lado se realizó una revisión hemerográfica de los principales diarios de la localidad, también se consultó bibliografía relacionada con el tema de la planeación gubernamental para comprender e identificar la experiencia en este rubro.

2) **Directamente participando con los actores**, en este sentido resultó conveniente definir el universo de personas con quienes se interactuó para conseguir la información esto llevó a la seleccionar la muestra mediante la técnica del estudio de caso:

Primero, se buscó acercamiento con aquellos que participan directamente en la planeación del transporte: funcionarios de la Dirección de Tránsito y Transporte estatal y su correspondiente en el ámbito municipal; legisladores, aquí se escogió a los directivos y representantes (anexo 1). Segundo, también se consideró a los que están involucrados en la operación del transporte: Consejo de Concertación Ciudadana para la vialidad y transporte y los permisionarios del transporte colectivo de pasajeros y carga, se trabajó con el presidente y con el secretario del Consejo, con tres

⁵ Un **estudio cualitativo** busca comprender su fenómeno de estudio en su ambiente usual (cómo vive, se comporta, y actúa la gente; que piensa, cuáles son sus actitudes, etc.). Se fundamentan más en un proceso inductivo (exploran y describen, y luego generan perspectivas teóricas). Va de lo particular a lo general.

representantes de las empresas de transporte colectivo de pasajeros y con tres empresarios del transporte de carga. Tercero, se consideró a diez usuarios del transporte colectivo y a diez automovilistas.

3) Aplicando la técnica de entrevista para la recolección de datos. Para conocer la percepción de los actores acerca del plan de desarrollo del sector transporte se realizaron dos tipos de entrevistas:

- a. En la primera reunión se buscó conocer la opinión sobre la dinámica del transporte en la localidad, las preguntas se centraron en su operación, con relación a la participación gubernamental en el sector (anexo 3). Con la información recopilada, tanto de la entrevista como de la información documental (literatura y planes de desarrollo), se realizó el análisis y se codificaron los datos mediante el esquema de análisis situacional FODA, conformando un cuadro que permitió en principio tener un diagnóstico preliminar acerca de la concepción del transporte por los actores.

- b. Con este primer diagnóstico, se planteó una segunda entrevista pero con la idea de obtener datos sobre cómo se aprecia la Planeación en el sector por parte de los actores, ubicando las limitaciones y bondades del proceso de planeación. Para esta etapa, se diseñó la entrevista con base en el análisis situacional FODA, buscando examinar la interacción entre las características particulares de la planeación y el entorno en el cual se desarrolla (anexo 3). Con lo anterior y junto a la investigación documental se construyó la matriz FODA, sin embargo en esta parte se consideró el nivel de impacto (alto, medio y bajo) de acuerdo a la respuesta del entrevistado, a quien se le pidió que comentara cada medida de desempeño en cada aspecto del FODA.

2.2.2. Universo de Estudio

Para conocer la perspectiva de los agentes involucrados en el transporte urbano, resulta conveniente definir los actores que participan en él, siendo los que se muestran en la figura 2.2.

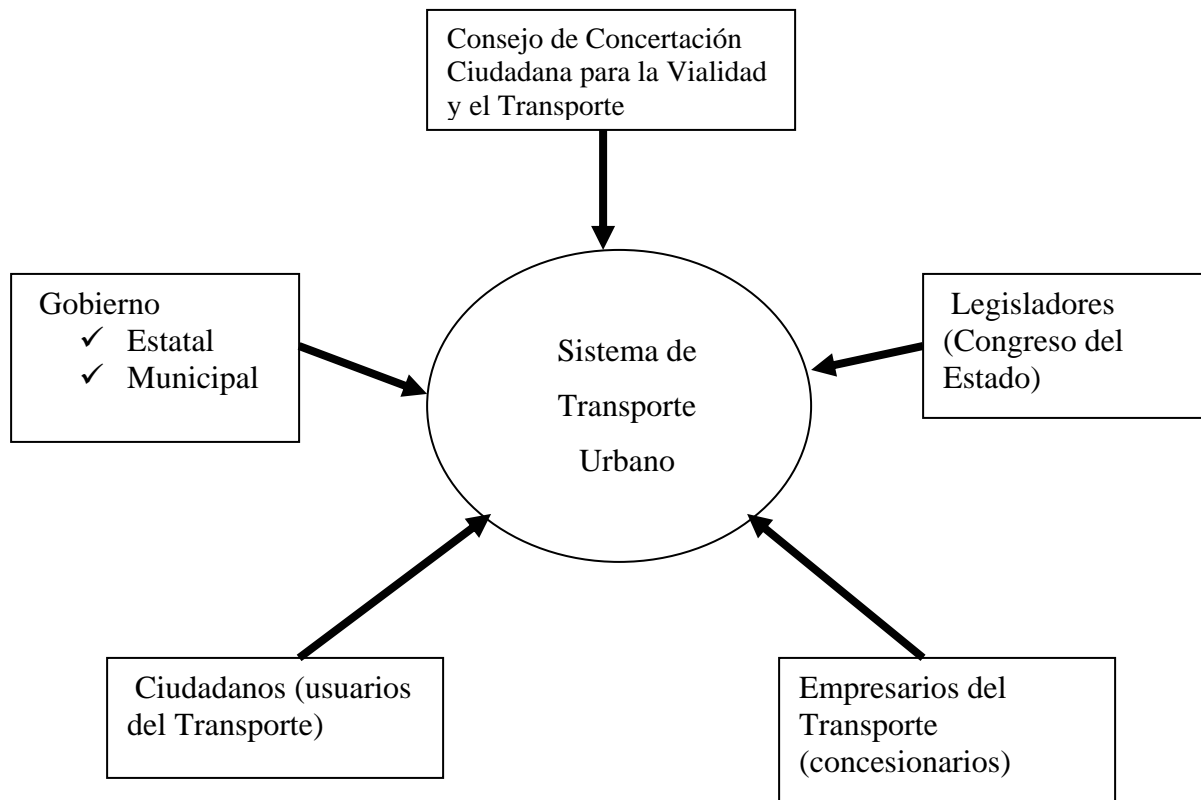


Figura 2.2. Actores involucrados para el estudio del Sistema de Transporte en la ciudad de Santiago de Querétaro. Fuente: elaboración propia.

2.2.3. Descripción de las herramientas de análisis

La herramienta FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas), es un método de análisis situacional para determinados contextos: una organización, un grupo de trabajo o un programa. Busca responder a las interrogantes descritas. Para este caso se aplicó a los actores involucrados en el sistema de transporte urbano de la Ciudad de Santiago de Querétaro.

Las fortalezas y debilidades se identifican en el ámbito interno del municipio. Mientras que las oportunidades y amenazas se observan en el ámbito externo, esta situación se observa en la figura 2.4.

Las fortalezas denotan el inventario de logros, experiencias y aciertos relevantes, así como los recursos humanos, materiales y tecnológicos disponibles; destaca los aspectos positivos con la finalidad de plantear maneras de preservarlos, si es posible.

Las debilidades identifican y definen los errores, experiencias fallidas, carencias materiales de todo orden, así como los límites y obstáculos internos para la acción; destaca los aspectos negativos con la finalidad de plantear maneras de solventarlos, superarlos o neutralizarlos.

En las oportunidades, se analiza las posibilidades provenientes del medio externo al sistema, aprovechables para: mantener, reforzar y desarrollar sus fortalezas, o para neutralizar o superar sus debilidades. A veces un problema, enfrentado adecuadamente, puede ser convertido en una oportunidad para desarrollar la iniciativa y creatividad del grupo o institución, así como su capacidad de respuesta a un medio cambiante y dinámico.

Las amenazas identifican y develan variables o situaciones que puedan poner en riesgo la situación, provienen del medio externo al sistema, en el sentido de oponerse a las fortalezas, estimular o hacer patentes sus debilidades y llegar a comprometer su propia existencia o sustentabilidad en el futuro inmediato o mediano.

La matriz FODA inicia con el análisis interno en la celda correspondiente a las fortalezas, para luego realizar lo propio con la celda de las debilidades; se continúa con el análisis externo con la celda de las oportunidades y se concluye con la celda de las amenazas. Este orden es conveniente y si en los pasos del análisis interno se asocian

ideas para los pasos del análisis externo, éstas se anotan para debatirlas en su momento.

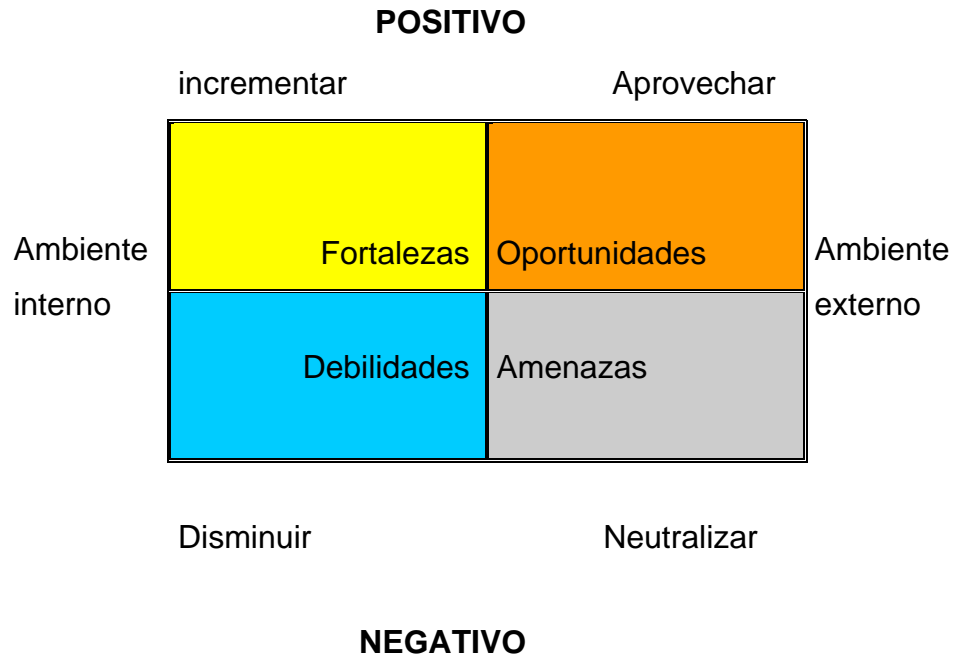


FIGURA 2.4 Matriz FODA. Fuente: Elaboración propia con base en Darquea: 2000

El perfil de fortalezas y debilidades se representa esquemáticamente mediante la calificación de la Fortaleza o Debilidad con relación a su grado impacto (alto, medio, bajo), e intervenir con estrategias de acuerdo a su importancia.

Fortalezas	Impacto			Oportunidades	Impacto		
	Alto	Medio	Bajo		Alto	Medio	Bajo
Debilidades	Impacto			Amenazas	Impacto		
	Alto	Medio	Bajo		Alto	Medio	Bajo

Figura 2.5. Matriz de Impactos FODA-Ponderado. Fuente: elaboración propia con base en Darquea: 2000

Así se tendrá el análisis que permita observar la situación actual de la planeación en el transporte urbano.

2.2.4. Procesamiento de la Información

Para tener una idea preeliminar del contexto, fue necesario identificar las perspectivas de los actores involucrados con respecto a su conocimiento sobre la dinámica del sistema de transporte urbano en la ciudad de Santiago de Querétaro. Para este fin, se realizó un primer acercamiento con los actores para plantear las posibles perspectivas de los usuarios según el análisis FODA.

Este ejercicio tuvo como finalidad establecer en principio las ideas que tiene los actores acerca de la dinámica del sistema de transporte (anexo 2), mediante el enfoque de investigación cualitativa cuyo propósito es reconstruir la realidad, tal y como la observan los actores de un sistema social previamente definido (Hernández 2003:5).

De acuerdo a Max Weber, pionero del enfoque cualitativo, además de la descripción y medición de variables sociales, deben considerarse los significados subjetivos y el entendimiento del contexto donde ocurre el fenómeno, con herramientas como los Tipos Ideales, en el que los estudios no son únicamente de variables macrosociales, sino de instancias individuales.

Así, bajo la premisa de que la acción humana puede ser susceptible de ser entendida de manera racional dentro del contexto en el que se desenvuelve, se plantea un punto de vista interno (personal, desde dentro del fenómeno), aunque sin perder la perspectiva analítica como observador externo.

El cuadro 3.1 muestra el contexto del transporte urbano con la perspectiva del análisis FODA, desde el punto de vista del investigador con la base de la información recogida,

que de manera racional pretende describir la perspectiva de cada actor dentro del contexto del transporte urbano, como un primer acercamiento al estudio.

Partiendo de la abstracción de enfocar y concentrar la investigación sobre el análisis situacional FODA acerca de la perspectiva de los actores, esta información tiene la idea de entender el contexto desde el punto de vista del actor, con la visión de anticiparse al conocimiento, el *ars inveniendi* según Eli de Gortari (1983: 47).

El enfoque cualitativo, bajo esta premisa se utiliza primero para descubrir y plantear las preguntas de investigación y después, contrastarlas al momento de adquirir la información ya sea vía documental o por medio de las entrevistas directas a los representantes de cada organismo.

Tabla 2.1. Elementos del análisis FODA para aplicarse en el estudio de sistema de transporte urbano en Santiago de Querétaro. Fuente elaboración propia.

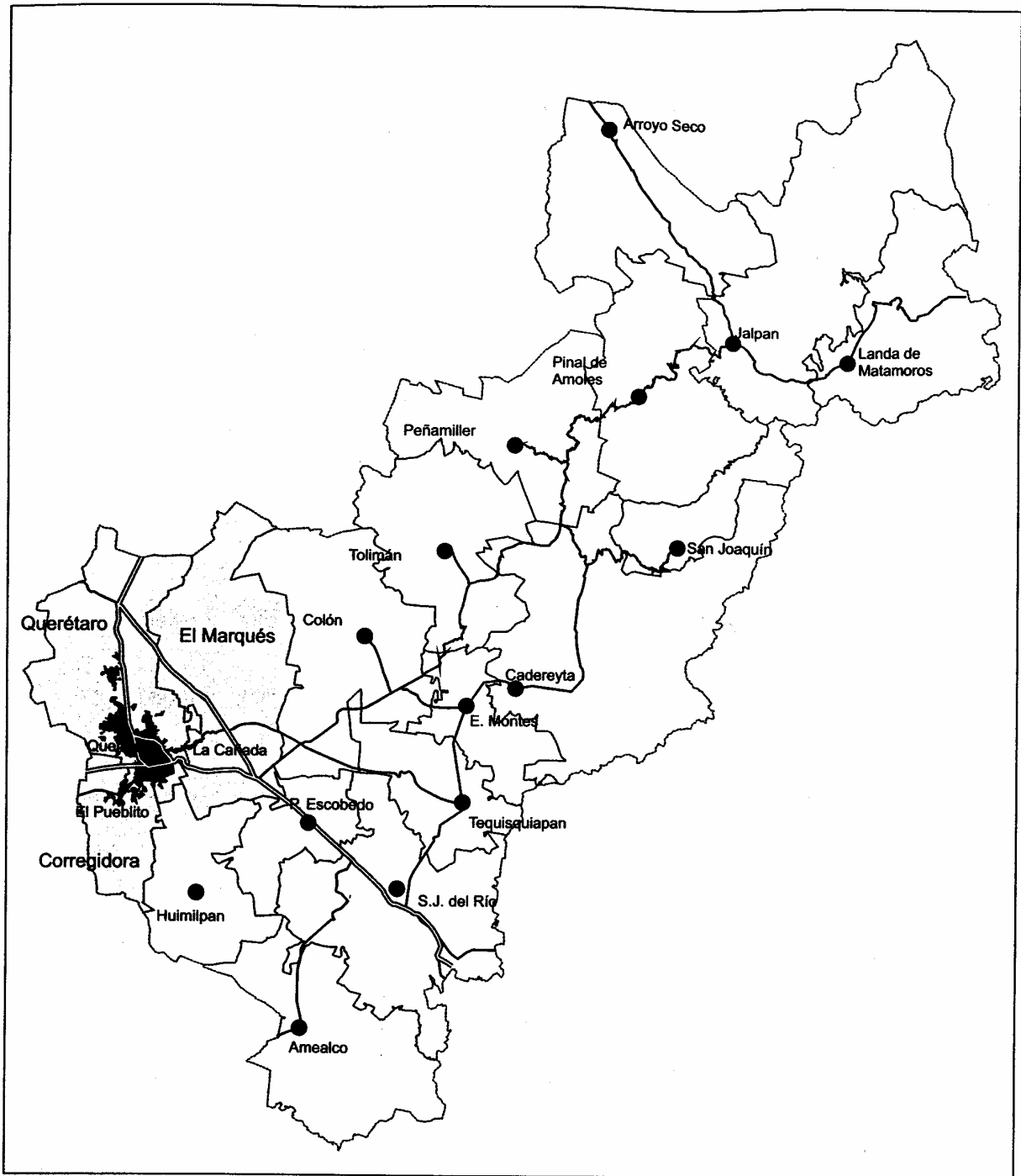
Actor en el sistema	Perspectivas sobre las			
	Fortalezas	Debilidades	Oportunidades	Amenazas
Consejo de Concertación Ciudadana para la Vialidad y el Transporte	Sus opiniones han impactado en mejoras en la operación del sistema	Ser un órgano consultivo y no de control en la toma de decisiones	Tener una participación en la planeación de mejoras al sistema	Desaparecer por no ser tener consenso para su presencia e impacto en las políticas públicas del transporte. Urbano.
Prestador de transporte de pasajeros	Es un negocio redituable. Manejar de manera monopólica el servicio	Carecen de organización empresarial y visión de mejoras al servicio	Ser los únicos en ofrecer el servicio. Ser una fuente de empleo	El decremento de tarifas. La utilización de servicios gubernamentales
Prestador de transporte de carga	Es un negocio redituable. Algunos tienen mercado cautivo	Algunos carecen de organización empresarial y visión de mejoras al servicio	Mejorar sus vehículos. Ser una fuente de empleo	Normatividad fuera de las características de peso y volumen e sus vehículos
Gobierno Estatal	Conoce la organización del transporte en ambos rubros (pasaje y carga). La planeación de la vialidad acorde con los modos de tránsito.	Poca concordancia en acuerdos con los prestadores de servicio de transporte de pasaje. Desconocimiento de la operación real del servicio de transporte.	Establecimiento de perfiles de empresas de transporte para autorizar la prestación del servicio. Organización de la vialidad <i>ah doc</i> con la operación del transporte.	Descontrol en la planeación y organización del sistema de transporte por no acordar con los prestadores y usuarios.
Gobierno Municipal	Descentralización de la gestión de la operación del transporte en el nivel estatal. Apoyo federal para ser autogestionable.	Débil participación en la operación el transporte, solo lo norma en cuanto su jurisdicción.	Organizar las vialidades, y la operación de los modos de transporte.	Falta de planeación sistémica, y sólo basarse en cuestiones políticas.
Legisladores	Existe la Comisión legislativa en materia de transporte	Poco conocimiento de campo respecto a las necesidades sociales	Establecer líneas de acción para generar políticas <i>ah doc</i>	Establecer criterios fuera de la realidad en la generación de políticas
Usuario de transporte de pasajeros	Influye en la determinación de atributos de calidad y eficiencia del servicio.	Su participación es incipiente en la toma de decisiones sobre aspectos del sistema. No conoce o no le importa.	Aprender con su participación en la planeación, organización y operación del sistema	Dejar que las políticas sobre el sector las realicen terceros.
Usuario de transporte de carga	Influye en la determinación de atributos de calidad y eficiencia del servicio	Su participación es incipiente en la toma de decisiones sobre aspectos del sistema. No conoce o no le importa.	Aprender con su participación en la planeación, organización y operación del sistema	Dejar que las políticas sobre el sector las realicen terceros.
Automovilista	Conoce algunos atributos del sistema de transporte (vialidades, costos de operación, impuestos)	Su participación es incipiente en la toma de decisiones sobre aspectos del sistema. No conoce su operación o no le importa.	Aprender con su participación en la planeación, organización y operación del sistema	Dejar que las políticas sobre el sector las realicen terceros.

En paralelo a las reuniones con los actores se realizó la investigación documental, revisando la literatura y productos de investigación relacionados al tema de la planeación del transporte encontrando lo siguiente.

La ciudad de Santiago de Querétaro es el centro urbano de mayor relevancia en el estado de Querétaro no sólo por ser la capital sino además por congregarse las organizaciones encargadas de la toma de decisiones político-económicas en el estado. Esto ha dado como consecuencia que su influencia llegue hasta los centros de población ubicados en los municipios de Corregidora y El Marqués, formando la Zona Metropolitana de Querétaro (CONCYTEQ, 2003), como se muestra en la figura 4.5⁶. Su integración con el resto del país es estratégica toda vez que se ubica en el sitio donde concurren la autopista México-Querétaro y los ejes carreteros que comunican a la zona con las regiones norte y occidente del país.

Por lo que respecta a su extensión territorial, estimaciones del Centro Queretano de Recursos Naturales, indican que la zona metropolitana tenía una superficie conurbada de 86 km² en 1993 y de 101 km² en 1999. De acuerdo con el ritmo de crecimiento observado entre esos dos años, es probable que en el escenario 2000 dicha superficie se ubique en 107 km² lo que representa 0.9 por ciento de la superficie del estado.

⁶ Para fines de conocimiento general, la Zona Metropolitana de la Ciudad de Querétaro se localiza en la parte sudoeste del estado, a una altitud promedio de 1,820 metros sobre el nivel del mar.



Fuente: Centro Queretano de Recursos Naturales

Figura 2.6 Localización de la zona metropolitana de Querétaro

El crecimiento poblacional en la Zona Metropolitana de Querétaro se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 2.2 Crecimiento demográfico y población zona metropolitana

Año	Estado de Querétaro		Municipios							
	población	TCPA	Querétaro		Corregidora		El Marqués		TOTAL	
			población	TCPA	población	TCPA	población	TCPA	población	TCPA
1970	485,523		163,063		16,950		27,228		207,241	
1980	739,605	4.30	293,586	6.06	29,689	5.77	40,160	3.96	363,435	5.78
1990	1,051,235	3.58	456,458	4.51	43,775	3.96	55,258	3.24	555,491	4.33
1995	1,250,475	3.53	559,222	4.14	59,855	6.46	60,680	1.89	679,757	4.12
2000	1,402,010	2.31	639,839	2.73	74,345	4.43	71,464	3.33	785,648	2.94

Fuente: CONCYEQ 2003

De las cifras anteriores, se infiere una declinación en el ritmo de crecimiento de la población del estado y de los tres municipios mencionados, situación que muy probablemente se conserve en los próximos años, a la luz de las políticas de planificación demográfica en combinación con los flujos migratorios del exterior hacia la zona metropolitana.

La población, junto con la actividad económica, son factores que están relacionados con los índices de movilidad, debido a la estrecha vinculación que existe entre algunos parámetros asociados a dicha actividad y la generación de viajes en las zonas urbanas.

En la siguiente tabla se muestra la importancia económica de la zona, con datos de los principales sectores de actividad económica: manufacturas, comercio y servicios (privados no financieros, públicos no financieros y otros servicios), en los municipios de Querétaro, Corregidora y El Marqués, cuyos principales centros de población integran la zona metropolitana.

Tabla 2.3 Actividad económica en la zona metropolitana de Querétaro

	Unidades económicas			Personal ocupado		
	1993	1998	TCPA (%)	1993	1998	TCPA(%)
ESTADO	31,233	41,162	5.7	182,420	254,476	6.9
MUNICIPIOS	21,248	27,223	5.1	131,538	181,929	6.7
Corregidora	968	1,768	12.8	6,077	13,191	16.8
El Marqués	419	663	9.6	2,480	7,265	24.0
Querétaro	19,861	24,792	4.5	122,981	160,473	5.5
Relación en % Municipios/Estado	68.1	66.1		72.1	71.5	

Fuente CONCYTEQ 2003

De lo anterior destaca la importancia relativa de la zona metropolitana, medida en términos de la actividad económica registrada en los tres municipios que inciden en su configuración, con una participación de los mismos de aproximadamente 70 por ciento respecto a la observada en el estado. Además, se aprecia una tasa de crecimiento promedio anual (TCPA), en los municipios, que fluctúa alrededor de cinco por ciento para las unidades económicas y de siete por ciento para el personal ocupado, lo cual pone de manifiesto la intensidad y dinamismo de la actividad económica en la zona. Así, estas cifras guardan congruencia con los niveles de concentración de la población en la zona metropolitana.

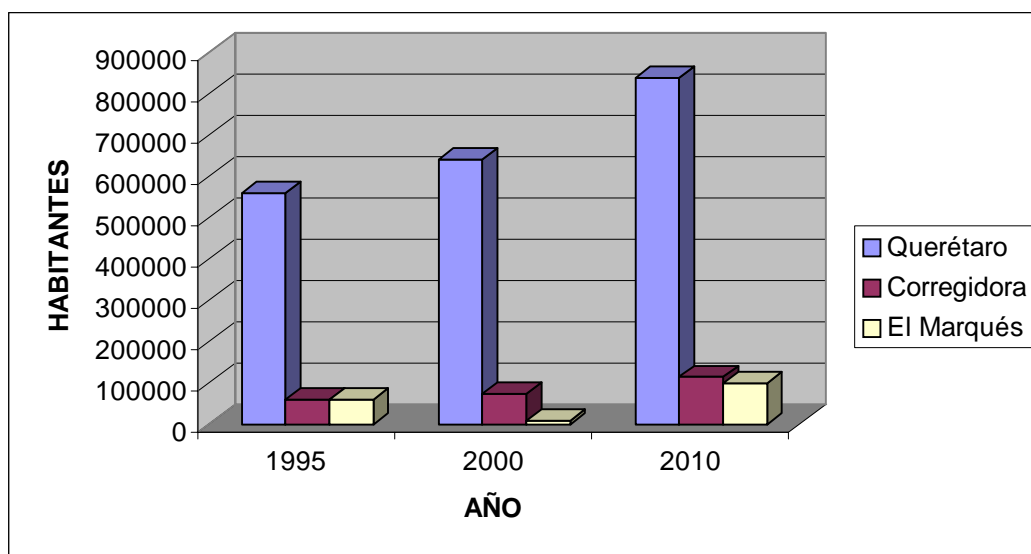
En escenario futuro de la población en la zona metropolitana de Querétaro, para el 2000 y 2010 se muestra en la tabla.

Tabla 2.4 Población de los municipios conurbados de la zona metropolitana de Querétaro

Municipio	Población					
	1995		2000		2010	
	Total	Área Conurbada	Total	Área Conurbada	Total	Área Conurbada
Querétaro	559,222	508,844	639,839	582,253	837,613	762,228
Corregidora	59,855	49,524	74,345	61,706	114,634	95,188
El Marqués	60,680	8,013	71,464	9,290	99,163	12,891
Total	679,757	566,381	785,648	653,249	1,051,410	870,307

Fuente CONCYTEQ 2003

De esta información, se desprende que la Zona Metropolitana de Querétaro concentra en la actualidad cerca de 50 por ciento de la población total en el estado con tendencia a crecer, como se muestra en la gráfica 2.1.



Gráfica 2.1 Crecimiento poblacional de la zona metropolitana de Querétaro 1995-2000-2010 (elaboración propia)

2.2.4.1. El transporte en Querétaro

El origen del sistema de transporte en la ciudad de Querétaro tiene su correspondencia a tres periodos históricos (González y González, 1991:18), desde el tercer tercio del siglo XIX hasta la década de los años treinta del siglo XX, a partir de 1940 y durante tres décadas la ciudad tiene un crecimiento medio, con base a la localización de industrias diversas en el primer parque industrial de la ciudad y de 1970 en adelante, el crecimiento demográfico se acelera por el establecimiento industrial en los parques industriales más recientes de la ciudad.

En el primer periodo, el transporte urbano es cubierto, a grandes rasgos, por automóviles, en lento crecimiento y para responder a las necesidades del transporte individual y por tranvías de mulitas que prestaban el servicio de pasajeros y carga sobre una infraestructura de vías férreas alojadas en el derecho de vía de algunas arterias urbanas y suburbanas de la ciudad. El servicio estaba orientado principalmente a satisfacer las necesidades de transportación de los obreros que trabajaban en la industria textil, cuyas instalaciones se localizaban en diversos sitios de las proximidades de la ciudad de Querétaro.

En ese lapso la presencia de los centros de producción textil y otras actividades económicas, a menor escala, explican en gran medida el auge y rentabilidad de los tranvías de tracción animal. Su decadencia posterior, a consecuencia de los efectos del periodo revolucionario y del decaimiento de la industria textil, determina una contracción de la demanda y de la degradación paulatina del sistema. Así se va generando un vacío en la calidad y cantidad de la oferta de servicio que prestan los tranvías, el cual es paulatinamente ocupado por camiones habilitados para el transporte de personas, dando pie al actual sistema de transporte público de pasajeros de la ciudad.

Ante la imposibilidad de ofrecer un mejor servicio de la demanda insatisfecha por los tranvías, a mediados de la década de los años veinte surgió la oferta de transporte de carácter artesanal, con vehículos automotores de carga adaptados para la transportación de pasajeros. El servicio era prestado por el mismo propietario, quien trabajaba como operador de la unidad, surgiendo así el concepto de hombre-camión

que aún prevalece actualmente. Con el tiempo se fueron conformando organizaciones transportistas con carácter gremial.

Otro aspecto interesante es que el Cabildo era quien otorgaba las concesiones en materia de transporte (González y González, 1991:18), hasta el año de 1939 en el que se aprobó el Reglamento de Tránsito en el Estado de Querétaro por parte del Congreso local, modificando la instancia de otorgamiento de permisos, para quedar en competencia del Gobernador del Estado.

En esos años, la mayor parte de las líneas prestan servicio entre la ciudad de Querétaro y los poblados cercanos.

Finalmente, la puesta en servicio de la autopista México-Querétaro, aunada al proceso creciente de industrialización experimentada en el estado desde la década de los años sesentas, imprimieron una dinámica importante al crecimiento y desarrollo de la Zona metropolitana de Querétaro, la cual se ha visto reflejada en la cantidad y calidad de la oferta de transporte urbano.

En la actualidad se aprecia una concentración excesiva de rutas en ciertas arterias principales de la ciudad, con recorridos en muchos casos excesivamente largos y a veces tortuosos, lo que aparentemente es resultado de un divorcio entre el proceso de desarrollo urbano y el propio desarrollo del sistema del sistema de transporte, hecho reflejado en el reporte de campo del Centro Queretano de Recursos Naturales (2003: 35), sobre el Reordenamiento del sistema de transporte público de pasajeros en la zona metropolitana de Querétaro.

2.2.4.2. La oferta de transporte en la Zona Metropolitana de Querétaro

Las siguientes estadísticas del cuadro 3.5 permiten hacer la distinción entre la oferta general de transporte de la zona, constituida por el universo de vehículos automotores registrados, y la oferta de unidades de transporte colectivo de pasajeros integrada por camiones y automóviles del servicio público de transporte en los municipios referidos y a nivel estatal.

Esta información permite apreciar una concentración, en los tres municipios de la Zona Metropolitana de Querétaro, de la oferta de transporte en prácticamente todas sus modalidades, con magnitudes que representan alrededor de 80 por ciento respecto a las registradas en el estado. Se observa así mismo, una tasa de crecimiento promedio anual de automóviles particulares del orden de ocho por ciento , tanto en el estado como en los tres municipios, muy superior a la tasa de crecimiento demográfico, lo que es indicativo del proceso acelerado de motorización que está experimentado la entidad y la propia zona metropolitana.

Ante tales expectativas, es probable que dicho índice, de 13 habitantes/automóvil en 1980 y actualmente de 7 habitantes/ automóvil, llegue a 4 habitantes/automóvil en el escenario 2010, para el conjunto de los tres municipios, datos generados en el diagnóstico del transporte público de pasajeros en la zona metropolitana de Querétaro elaborado por el Concyteq (2003).

Es necesario aclarar que las cifras consignadas en la tabla sobre camiones de pasajeros de servicio público, abarcan no solamente a las unidades destinadas al servicio urbano de la Zona Metropolitana de Querétaro, sino también a las de los servicios suburbanos con origen en la zona y destino en otras poblaciones del estado.

En consecuencia, la magnitud y evolución de la oferta en la zona metropolitana, se muestra la tabla 2.5.

Tabla 2.5. Oferta total de transporte en el estado y en los municipios que configuran la Zona Metropolitana de Querétaro

Año	Total	Automóviles		Camiones de pasajeros		Camiones de carga	Motocicletas
		Servicio Público	Oficial y particular	Servicio Público	Oficial y particular	Todos	Todos
1992							
Estado	123,366	2,250	72,037	1,273	853	44,526	2,427
Municipios ZMQ	91,572	1,759	58,542	1,132	367	27,678	2,094
Querétaro	85,414	1,695	55,525	1,120	352	24,761	1,961
Corregidora	4,308	51	2,291	9	13	1,826	118
El Marqués	1,850	13	726	3	2	1,091	15
1994							
Estado	157,330	3,344	97,936	1,457	103	52,270	2,220
Municipios ZMQ	118,616	2,710	79,860	1,228	97	32,735	1,986
Querétaro	113,591	2,635	77,268	1,203	95	30,421	1,969
Corregidora	3,310	60	1,874	9	2	1,351	14
El Marqués	1,705	15	718	16	0	953	3
1996							
Estado	172,138	4,012	107,499	3,756	394	54,043	2,434
Municipios ZMQ	127,374	3,034	86,209	3,076	276	32,601	2,178
Querétaro	120,732	2,807	82,642	3,023	274	29,832	2,154
Corregidora	4,040	130	2,351	20	2	1,520	17
El Marqués	2,402	97	1,016	33	0	1,249	7
1999							
Estado	201,219	4,452	126,889	3,690	490	62,218	3,480
Municipios ZMQ	148,534	3,089	99,994	3,017	433	38,860	3,141
Querétaro	136,518	2,798	93,361	2,963	403	33,942	3,051
Corregidora	7,270	201	4,738	16	26	2,220	69
El Marqués	3,746	90	1,895	38	4	1,698	21
Relación Municipios ZMQ/Estado (%)							
1992	74.23	78.18	81.27	88.92	43.02	62.16	86.28
1994	75.39	81.04	81.54	84.28	94.17	62.63	89.46
1996	74.00	75.62	80.20	81.90	70.05	60.32	89.48
1999	73.82	69.38	78.80	81.76	88.37	62.46	90.26
Porcentaje del total en 1999							
Estado	100	2.21	63.06	1.83	0.24	30.92	1.73
Municipios ZMQ	100	2.08	67.32	2.03	0.29	26.16	2.11

Fuente CONCYTEQ 2003

Tabla 2.6 Unidades de transporte colectivo de pasajeros en la Zona Metropolitana de Querétaro

Año	Unidades de Transporte Urbano en la Zona Metropolitana	T.C.P.A. en %	Fuente
1993	898	-----	Estudio Integral de Vialidad y Transporte Urbano de Querétaro, Qro. 1993
2000	1500	7.60	Dirección de Transito Y Transporte del Gobierno del Estado
2010	3120	-----	Estimado a partir de la Tasa de Crecimiento Promedio Anual

Fuente CONCYTEQ 2003

Esta tabla ilustra, con fines comparativos, las tendencias de crecimiento tanto del transporte individual en automóviles como del transporte público en camiones urbanos de pasajeros y en automóviles (taxis).

2.2.4.3. Demanda de transporte

La demanda de transporte se caracteriza por la cantidad de viajes realizados por los usuarios del sistema de transporte en un periodo de tiempo determinado. Generalmente, se considera como indicador el número de viajes-persona/día realizados en un día típico del año.

Para identificar el índice de movilidad, se toma como referencia el Estudio Integral de Vialidad y Transporte Urbano de Querétaro, Qro., realizado en 1993. En ese año, la demanda en términos del número total de viajes captado en la encuesta domiciliaria de origen y destino fue de 807,115 viajes-persona/día, de los cuales 64 por ciento, es decir, 519,130 viajes, se llevaron a cabo en 898 camiones del sistema de transporte público de pasajeros. Si se considera, además, que en el estudio la población de la zona metropolitana estimada para 1993 fue de 526,913 habitantes, se infieren los indicadores sobre el comportamiento de la demanda que se muestran en la tabla 2.7.

Tabla 2.7 Índices de movilidad y ocupación del transporte público en la Zona Metropolitana de Querétaro en 1993

Índice de movilidad	$807,115 / 526,913 = 1.53$ viajes-hab/día
Índice de ocupación del transporte público	$519,130 / 898 = 578$ viajes-unidad/día

Fuente CONCYTEQ 2003

2.2.4.4. Relación entre oferta y demanda

La información disponible permite distinguir dos grandes categorías de viajes: los viajes urbanos que se realizaron en el subsistema de transporte urbano de pasajeros de ruta fija, y los viajes en el resto de los modos de transporte. Considerando conjuntamente los datos sobre oferta y la demanda de transporte, la situación en 1993 era la siguiente:

Tabla 2.8 Oferta y demanda global de transporte en la Zona Metropolitana de Querétaro en 1993

Medio	Demanda (viajes-hab/día)	%	Oferta (vehículos)	%
Unidades de pasajeros de ruta fija	519,130	64	898	0.9
Otros medios de transporte	287,985	36	104,196	99.1
Total	807,115	100	105,094	100.0

Fuente: CONCYTEQ 2003

Estas cifras ponen de manifiesto la importancia del sistema de transporte urbano de pasajeros en la satisfacción de las necesidades de transportación de los habitantes de la Zona Metropolitana de Querétaro. Si bien los autobuses urbanos (microbuses en esa época) escasamente representaban uno por ciento de los vehículos registrados en 1993, en ellos se realizaba 64 por ciento del total de viajes generados diariamente. El 36 por ciento de viajes restante se hacía en 99 por ciento de la oferta de transporte disponible, principalmente en automóviles particulares.

Un ejercicio interesante es el suponer de manera conservadora, que a través del tiempo se hubiese mantenido el mismo índice de movilidad de 1.53 viajes/persona,

(queda claro que el índice de movilidad aumenta conforme crece el tamaño de las ciudades) y el mismo porcentaje de 64 por ciento de participación del transporte en la satisfacción de la demanda, es probable que la situación imperante en el escenario 2000 sea la que se muestra en la tabla 2.9.

Tabla 2.9. Oferta y demanda global de transporte en la Zona Metropolitana de Querétaro en el 2000

Medio	Demanda (viajes- hab/día)	%	Oferta (vehículos)	%
Unidades de pasajeros de ruta fija	640,000	64	1,500	1.0
Otros medios de transporte	360,000	36	147,034	99.0
Total	1,000,000	100	148,534	100.0

Fuente CONCYTEQ 2003

Esta tabla muestra que el índice de ocupación de las unidades de transporte en el escenario 2000 sería: $640,000/1500 = 427$ pasajeros/unidad.

Las cifras anteriores resaltan el alto grado de motorización y la concentración de viajes en el subsistema de transporte colectivo de pasajeros en la zona.

2.2.4.5. Tendencias de crecimiento

Por ser la capital una ciudad en crecimiento económico, las instancias de gobierno estatal y municipal han marcado en sus respectivos planes de desarrollo el ofrecimiento de fortalecer el entorno y las condiciones para el desarrollo empresarial y de negocios, esto implicará la generación de nuevas zonas habitacionales y a su vez de más servicios.

Así, el desarrollo de la zona metropolitana de Querétaro tenderá hacia el sector norte de la ciudad de Querétaro, como polo de desarrollo habitacional, esto se observa en la figura 2.7

Resalta que la zona sur del municipio donde colinda con los municipios de Corregidora y El Marqués, no tiene posibilidades de expansión territorial debido al poco espacio para uso de suelo.

CRECIMIENTO URBANO ENTRE 1970 Y 2002

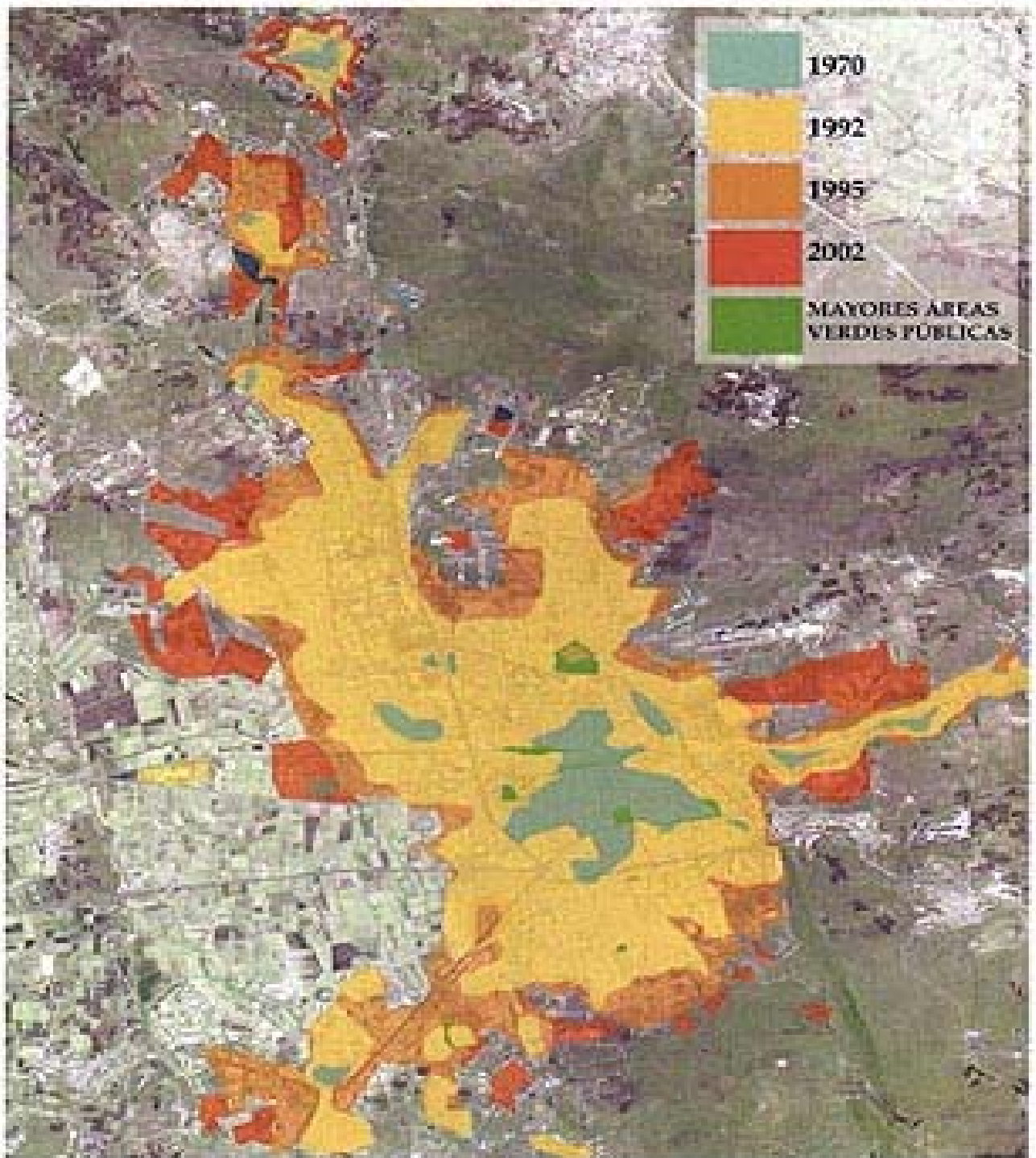


Figura. 2.7 Crecimiento Urbano de la ciudad de Santiago de Querétaro (fuente Fideicomiso Queretano para el Medio Ambiente 2004)

Con la investigación bibliográfica se obtuvo la información de la dinámica del transporte urbano en la Zona Metropolitana de Querétaro, esto genera junto con las primeras entrevistas, una primera aproximación sobre las cualidades del sistema de transporte acerca del alto grado de motorización y la concentración de viajes, además de resaltar las tendencias de crecimiento del suelo urbano, que en mayor medida impactara en la reordenación territorial de los servicios.

Con este primer diagnóstico, se planteó una segunda entrevista pero con la idea de obtener datos sobre cómo se aprecian los actores, la planeación en el sector, ubicando las limitaciones y bondades del proceso de planeación. Para tal finalidad, se realizó una guía de entrevistas basada en el enfoque de la investigación cualitativa⁷ (Hernández 2003:455), aplicadas en cada aspecto del análisis situacional FODA y que de manera general se enuncian a continuación.

Fortalezas

¿Cómo y por qué, se visualizan los recursos humanos, materiales y tecnológicos, así como los logros, experiencias y aciertos relevantes que dispone el sector transporte urbano en la urbe?

Debilidades

¿Cuáles y por qué, son las principales debilidades que a juicio de los participantes, adolece el sector en cuestión y que obstaculizan o limitan las posibilidades de desarrollo del mismo?

Oportunidades

¿Qué se reconoce acerca de las posibilidades que ofrece el medio externo al sector, aprovechables para mantener, reforzar y desarrollar sus fortalezas, disminuir o superar sus debilidades, o para implementar nuevas iniciativas para el desarrollo y fortalecimiento del sector?

Amenazas

⁷ Esquemas de preguntas: Estructuradas, el entrevistador realiza su labor basándose en una guía de preguntas específicas y se sujeta exclusivamente a esta. Semiestructuradas, se basan en una guía de asuntos o preguntas y el entrevistador tiene la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener mayor información sobre los temas deseados.

¿Cuáles son las variables o situaciones externas identificables que puedan constituir amenazas para el desarrollo y fortalecimiento del sector transporte en Querétaro, en el sentido de oponerse a sus fortalezas, relevar sus debilidades e incluso amenazar su existencia o sustentabilidad en el futuro inmediato?

Como resultado de estas entrevistas los datos fueron codificados para tener una descripción más completa de éstos, se ponderaron con mayor importancia aquellos que tienen que ver con los aspectos de planeación sectorial, y así se generó la información expresada en la matriz FODA, que muestran la situación, bajo la óptica de los actores involucrados y de los resultados de la investigación documental, que tiene actualmente el sistema de transporte en la ciudad de Querétaro, cabe resaltar que la propuesta de elementos de análisis fue validada con los representantes de los diversos grupos que intervienen en la dinámica del sistema.

Por otra parte, resultó difícil relacionar la información con los agentes involucrados ya que de manera particular fueron entrevistados y sus percepciones acerca de la situación del sistema de transporte son criterios meramente particulares. Así entonces, la ponderación es dada con la consulta al Presidente del Consejo de Concertación Ciudadana para la Vialidad y el Transporte, del responsable de la Subdirección Técnica de la Dirección de Tránsito y Transporte. Sin embargo en esta parte se consideró el nivel de impacto (alto, medio y bajo) de acuerdo a la respuesta del entrevistado, a quien se le pidió que comentara cada medida de desempeño en cada aspecto del FODA.

El análisis FODA ponderado, indica el impacto de los indicadores desde la visión de los agentes involucrados cuya pertenencia a sus organizaciones es de 5 años o más.

De acuerdo al estudio de campo y al análisis situacional mostrado, se establece la matriz FODA respecto a la situación del Sistema de Transporte en la Ciudad de Querétaro.

Fortalezas	Debilidades
<p>El tamaño de la población, en el municipio de Querétaro es de 641 386 habitantes, en el Marqué es de 71 397 habitantes, y en Corregidora es de 74 558., lo que en la zona metropolitana suman 787 341 habitantes.</p> <p>La expansión de la ciudad hacia la parte norte del municipio.</p> <p>La regulación de la operación y concesión del sistema de transporte.</p> <p>El avance sustancial en la accesibilidad con el resto de la región por las nuevas obras de infraestructura vial. Existe una alta conectividad con otros centros de población.</p> <p>La posición geoestratégica con respecto al área metropolitana de la Cd. de México y el corredor industrial de la zona de El Bajío.</p> <p>La Infraestructura vial acorde al desarrollo de Parques Industriales.</p> <p>La creación del Instituto Municipal de Planeación y del Consejo para la Planeación del Estado de Querétaro.</p> <p>La ciudad se encuentra entre las 5 ciudades del país con parque vehicular moderno.</p> <p>El uso de vehículos para transporte de pasajeros con 5 años de antigüedad.</p> <p>La política de verificación de emisiones contaminantes de los vehículos que circulan en la zona metropolitana de Querétaro.</p> <p>La descentralización de dependencias gubernamentales, y comercios, para la realización de trámites y gestión.</p>	<p>La incorporación de sistemas automatizados de pago del servicio de transporte.</p> <p>La falta de prestaciones a los operadores de las unidades</p> <p>Se tienen niveles de servicios urbanos inferiores en barrios y colonias fuera del centro histórico.</p> <p>Los operadores del transporte público de pasajeros dan mal trato a los usuarios, realizan carreras entre ellos y no respetan el reglamento de tránsito. Y es notorio que hacen paradas de sus unidades en 2, 3 y hasta cuatro filas, no respetan la operación de convoy.</p> <p>Entre el 60 y 70% de la ciudadanía reprueba la operación del transporte público de pasajeros.</p> <p>La fragilidad de los ejes viales interiores de la ciudad. Uso de vialidades no adecuadas para el transporte de pasajeros.</p> <p>La participación de la sociedad esta dada solo en la consulta más no en la toma de decisiones.</p> <p>La planeación es indicativa, la sociedad no participativa en la toma de decisiones y en el seguimiento de los planes.</p> <p>Existen monopolios de transporte público, principalmente en las empresas con mayor tiempo de existencia.</p> <p>Falta de organización empresarial al interior de las empresas, desde el hombre camión hasta el propietario de varias unidades.</p> <p>Existe un nulo seguimiento a la regulación del transporte de carga.</p>

Amenazas	Oportunidades
<p>La saturación del sistema de transporte por uso indiscriminado de automóviles particulares y por concesiones sin sustento técnico.</p> <p>La falta de coordinación urbanística entre municipios.</p> <p>La falta de conciencia social en la sociedad para enfrentar los problemas colectivos de transporte.</p>	<p>Mayor conocimiento de las necesidades de los ciudadanos, nuevas formas de vinculación y participación.</p> <p>Nuevas formas de organización interna que agilice el funcionamiento diario de las Administraciones Públicas.</p> <p>Fuerte preocupación por el medio ambiente con medidas coercitivas sobre los posibles agentes contaminantes y con el desarrollo de gran número de organizaciones no gubernamentales dirigidas a la protección de la naturaleza.</p>

Tabla 2.10. Matriz FODA respecto a la situación del sistema de transporte en la ciudad de Santiago de Querétaro

Tabla 2.11 Matriz FODA- ponderada para el caso del sistema de transporte en Querétaro (elaboración propia)

Fortalezas	Impacto		
	Alto	Medio	Bajo
El tamaño de la población, en el municipio de Querétaro es de 641 386 habitantes, en el Marqué es de 71 397 habitantes, y en Corregidora es de 74 558., lo que en la zona metropolitana suman 787 341 habitantes.	X		
La expansión de la ciudad hacia la parte norte del municipio.	X		
La regulación de la operación y concesión del sistema de transporte.		X	
El avance sustancial en la accesibilidad con el resto de la región por las nuevas obras de infraestructura vial. Existe una alta conectividad con otros centros de población.	X		
La posición geoestratégica con respecto al área metropolitana de la Cd. de México y el corredor industrial de la zona de El Bajío.		X	
La Infraestructura vial acorde al desarrollo de Parques Industriales.		X	
La creación del Instituto Municipal de Planeación y del Consejo para la Planeación del Estado de Querétaro			X
La ciudad se encuentra entre las 5 ciudades del país con parque vehicular moderno.	X		
El uso de vehículos para transporte de pasajeros con 5 años de antigüedad.	X		
La política de verificación de emisiones contaminantes de los vehículos que circulan en la zona metropolitana de Querétaro.	X		
La descentralización de dependencias gubernamentales, y comercios, para la realización de trámites y gestión		X	
Debilidades			
La incorporación de sistemas automatizados de pago del servicio de transporte.			X
La falta de prestaciones a los operadores de las unidades	X		
Se tienen niveles de servicios urbanos inferiores en barrios y colonias fuera del centro histórico.	X		
Los operadores del transporte público de pasajeros dan mal trato a los usuarios, realizan carreras entre ellos y no respetan el reglamento	X		

de tránsito. Y es notorio que hacen paradas de sus unidades en 2, 3 y hasta cuatro filas, no respetan la operación de convoy.			
Entre el 60 y 70% de la ciudadanía reprueba la operación del transporte público de pasajeros.	X		
La fragilidad de los ejes viales interiores de la ciudad. Uso de vialidades no adecuadas para el transporte de pasajeros.		X	
La participación de la sociedad esta dada solo en la consulta más no en la toma de decisiones.		X	
La planeación es indicativa, la sociedad no participativa en la toma de decisiones y en el seguimiento de los planes.		X	
Existen monopolios de transporte público, principalmente en las empresas con mayor tiempo de existencia.	X		
Falta de organización empresarial al interior de las empresas, desde el hombre camión hasta el propietario de varias unidades.		X	
Existe un nulo seguimiento a la regulación del transporte de carga.	X		
Oportunidades			
Mayor conocimiento de las necesidades de los ciudadanos, nuevas formas de vinculación y participación.	X		
Nuevas formas de organización interna que agilice el funcionamiento diario de las Administraciones Públicas.		X	
Fuerte preocupación por el medio ambiente con medidas coercitivas sobre los posibles agentes contaminantes y el desarrollo de gran número de organizaciones no gubernamentales dirigidas a la protección de la naturaleza.		X	
Amenazas			
La saturación del sistema de transporte por uso indiscriminado de automóviles particulares y por concesiones sin sustento técnico.	X		
La falta de coordinación urbanística entre municipios.		X	
La falta de conciencia social en la sociedad para enfrentar los problemas colectivos de transporte.	X		

2.2.5. INTERPRETACION DE LOS RESULTADOS

El Consejo de Concertación Ciudadana para la Vialidad y el Transporte, sesiona semanalmente, participan en él representantes de los empresarios transportistas, representantes de las instancias gubernamentales tanto estatales y municipales como de federales que tienen que ver con el transporte, y la sociedad civil cuya asistencia es esporádica, atomizada y alguno de sus miembros participa a título meramente individual para presentar algún problema que le es importante en el momento. La actual administración del consejo tiene dos años de gestión, durante este tiempo se ha logrado resolver un promedio de 60 a 70% de las solicitudes ciudadanas y de transportistas. Sin embargo, el alcance de estas gestiones tiene que ver más con las apreciaciones del transporte público de pasajeros y la infraestructura, que sobre el transporte de carga, que en ningún caso se han acercado al consejo.

Las propuestas generadas por el Presidente del consejo van desde la conformación de un Centro Metropolitano para la Vialidad y el Transporte cuyo fin tendría la planeación, el estudio y la investigación de la vialidad y el transporte público en la zona metropolitana y para todo el Estado de Querétaro; hasta tener presupuesto y personal que pueda organizar mejor la gestión pública de esta entidad, puesto que no cuentan con personal ni recursos propios. Considera que el gobierno disfraza las cifras a la hora de evaluar el incremento tarifario del servicio de transporte de pasajeros.

Es así como su visión acerca del transporte en la ciudad se genera a través de lo que observa en las reuniones del consejo.

En cuanto a la parte gubernamental, se tienen dos instancias que participan directamente con el transporte en la localidad, la del gobierno estatal y del gobierno municipal.

La Dirección de Tránsito y Transporte es la entidad del gobierno estatal cuya competencia es regular la operación y ser la parte normativa acerca de las leyes de

transporte y tránsito estatales. Esta dirección reporta un exceso de parque vehicular referido a que existen 1800 autobuses de pasajeros en todo el estado de los cuales 1,500 operan en la zona metropolitana de Querétaro. Esta oferta, según ellos, excede la demanda actual de este servicio, lo mismo ocurre con los carros de sitio (taxis) ya que hay 5,000 vehículos autorizados. Considera, además, que existe mala administración por parte de las organizaciones de transporte público concesionado, ya que la mayoría no ofrecen incentivos a los operadores de las unidades pero sí aplican sanciones, como el castigo a la unidad por no circular en la ruta y el día que se les asignó, que ha provocado un mal servicio a la ciudadanía.

Por otra parte, la elaboración del plan de desarrollo acerca de la operación del transporte se hace en la dirección sin considerar a las instancias creadas para su generación, como el COPLADEQ, esto muestra una desarticulación entre oficinas de gobierno que genera en ocasiones desinformación entre personas que planean y quienes ejecutan. También manifiesta que no tiene control acerca del manejo de pesos y dimensiones de los vehículos de carga ni de su nivel de contaminación, ya que aunque esté normada la verificación vehicular hay muchos concesionarios del transporte de carga que hacen caso omiso de la normatividad y sólo se controla el transporte de productos peligrosos mediante la restricción de paso por ciertas vialidades.

Acerca de las problemáticas planteadas por los usuarios, esta dirección observa que las quejas (60 quejas mensuales en promedio), se deben a que el operador del autobús no le hace la parada en el lugar que el usuario quiere. En este sentido, afirman que no existen quejas acerca de la planeación y operación del transporte, lo que sí argumenta es que la mayoría de las inconformidades son por parte de la prensa y de los concesionarios del transporte. Considera necesario fomentar la conciencia social acerca del transporte en la ciudad mediante la educación y una participación de la ciudadanía conocedora y conciente acerca del sistema.

En cuanto a la Dirección General de Seguridad Municipal se encarga de aplicar la normatividad del reglamento de tránsito: han realizado estudios acerca de los problemas de accesibilidad entre la zona norte y la zona sur de la ciudad, además de saber que el crecimiento urbano se genera sin articulación con las vialidades. La mayoría de los planes sobre transporte los realiza la Secretaría de Desarrollo Urbano Obras Públicas y Ecología y, en acuerdo con el gobierno estatal, las obras de infraestructura las realiza la Comisión Estatal de Caminos. El municipio no tiene la autonomía para regular la operación del transporte en la localidad, esto ha generado confusiones en la población acerca de cuál es la instancia que establece las prioridades sobre el transporte urbano.

En cuanto al Congreso Estatal, existe la Comisión de Tránsito, Vialidad y Autotransporte Público. Su participación ha sido en la adecuación de las leyes correspondientes para encauzar y concientizar a la población radicada en el estado, acerca de la operación del sistema de transporte en las localidades. Su visión radica en legislar las adecuaciones a la normatividad que ayuden a mejorar el transporte en la entidad. Sin embargo, muchas de sus apreciaciones parten del plan de desarrollo generado por el Gobernador del Estado y por la población que se acerca a solicitarles su intervención.

Acerca de los concesionarios del transporte, existen una empresa y seis agrupaciones en las que cada una congrega a varios dueños de unidades. Ellos ven al transporte como un negocio que les deja utilidades, sin embargo consideran que existen imposiciones por parte del gobierno estatal sobre el tipo de vehículos a utilizar, las tarifas que se les imponen, bajas según ellos, si se consideran los costos de mantenimiento y operación de las unidades. Al ser la mayoría de estas empresas agrupaciones de concesionarios, tienen problemas en el manejo organizacional tanto con los dueños como con los operadores, situación que ellos mismos consideran que se refleja hacia el usuario.

2.2.5.1. Resultados del Análisis FODA

La interpretación y explicación de los resultados por cada celda de la matriz FODA se hace sobre la base del estudio cualitativo⁸ y se muestran a continuación.

Fortalezas

Las fortalezas de alto impacto definen que la dinámica poblacional en la Zona Metropolitana de Querétaro, generará nuevos asentamientos hacia la sección norte de la ciudad capital: ello traerá como consecuencia nuevas demandas de transporte, y creará nuevos desarrollos viales que mejoren la conectividad en zonas que tenían escaso acceso con la infraestructura existente y que integra la ciudad con otras localidades, el parque vehicular que circula por las vialidades tenderá a incrementarse aunque su impacto ambiental en cuanto a emisiones contaminantes esté regulado, esto implicará adecuaciones a las políticas ambientales.

Por otra parte, la visión acerca de las fortalezas de impacto medio indican que la estructura de regulación y concesión que se lleva a cabo en el sistema de transporte está establecida, además de la descentralización de dependencias de gobierno y comercios para que se ubiquen en zonas que minimicen el congestionamiento vehicular que se viene haciendo desde hace años. Además de conocerse la infraestructura vial que conecta a la ciudad con los parques industriales así como su ubicación geográfica que le permite integrarse al corredor industrial del Bajío y al mercado de servicios de la Ciudad de México.

Sin embargo, referente a las fortalezas de impacto bajo, se visualiza que la creación del Instituto Municipal de Planeación y del Consejo para la Planeación del Estado de Querétaro representa un avance al tener instancias que generen planes de desarrollo, aunque su nivel de influencia y decisión para los entrevistados, no es de mucha trascendencia.

⁸ Un **estudio cualitativo** busca comprender su fenómeno de estudio en su ambiente usual (cómo vive, se comporta, y actúa la gente; que piensa, cuáles son sus actitudes, etc.). Se fundamentan más en un proceso inductivo (exploran y describen, y luego generan perspectivas teóricas). Van de lo particular a lo general.

Debilidades

Las debilidades de alto impacto identifican: la ineficiencia en la operación del transporte colectivo de pasajeros, la falta de prestaciones a los operadores de las unidades aunado al mal trato que dan a los usuarios del servicio y las faltas que hacen hacia la reglamentación. Esto manifiesta un problema de la propia empresa que ofrece el servicio en cuanto a capacitar y generar incentivos que motiven y comprometan a los operadores a realizar bien su trabajo. Las diferentes organizaciones de transportistas no han solucionado la descalificación que la ciudadanía tiene respecto al servicio que ofrecen, esto les acarrea conflictos con la comunidad cuando requieren incrementar las tarifas del servicio. Otro aspecto es el del transporte de carga, que si bien tiene reglamentada su operación en la ciudad, no se regula lo que ha generado problemas en la infraestructura vial (baches, fractura de banquetas y puentes, congestionamientos en vialidades no aptas para su tránsito, etcétera), esto conlleva a dar mantenimiento constante a las vías implicando gastos del erario público no programados para la infraestructura.

Acerca de las debilidades de impacto medio, las empresas que ofrecen el servicio observan conflictos en su administración, ya que al estar integradas por diferentes propietarios existen diferentes maneras de administrar los costos de operación de los vehículos. Por otra parte, el hecho que la planeación sea indicativa por parte de la autoridad gubernamental sin considerar a la sociedad en la toma de decisiones y seguimiento de los planes provoca reacciones que pueden obstaculizar los planes. También, la fragilidad de los ejes viales interiores de la ciudad, principalmente los que atraviesan el centro histórico generan congestionamiento al viajar de norte a sur por ser vialidades muy angostas, además de no ser aptas para el transporte de pasajeros.

En cuanto a las debilidades de bajo impacto, el hecho de incorporar sistemas automatizados de pago del servicio de transporte de pasajeros implica tener una organización que controle los manejos electrónicos de dinero, así como culturizar a la gente acerca de la utilización de estas nuevas tecnologías.

Oportunidades

Dentro de las oportunidades de alto impacto, está el buscar mecanismos que generen la vinculación y participación con la sociedad. Existen experiencias en otras localidades tales como el municipio de Guadalupe en el estado de Zacatecas, el municipio de León en Guanajuato, en el municipio de Guadalajara Jalisco, que se pueden considerar para crear esquemas que ayuden a conocer las necesidades de la comunidad de Querétaro en cuanto al sistema de transporte. Hay avances en este sentido, como la promoción de los planes de desarrollo por parte de los gobiernos estatal y municipal realizada durante los meses de febrero y marzo del 2004 en las que se invitó a la participación social, mostró apertura al buscar la integración de la comunidad en hacerla partícipe de las políticas de desarrollo, sin embargo estas reuniones mostraron indicadores de desarrollo elaborados por el gobierno y solamente se buscó informar a la sociedad lo que se pretende hacer más no su colaboración en ello.

Las oportunidades de impacto medio que se observan parten de aprovechar las adecuaciones administrativas que el gobierno ha implementado tales como la descentralización del pago de impuestos en bancos y gestión de servicios públicos vía telefónica con el fin de minimizar la saturación de avenidas y lugares de estacionamiento por acudir al lugar a realizar las gestiones. Por otra parte, la fuerte preocupación por el medio ambiente manifestada por la normatividad vigente así como la pertinencia de grupos sociales dedicados a promover la protección del medio ambiente brinda una estrategia de participación de la sociedad para la generación de políticas para la operación del transporte.

Amenazas

Referente a las amenazas de alto impacto, la falta de conciencia social en la comunidad para enfrentar los problemas colectivos de transporte, representa un obstáculo para lograr la visión compartida entre actores (gobierno, permisionarios, usuarios) para tener una operación eficiente del sistema del transporte, al no estar concientes de sus características organizacionales y operativas así como de la necesidad de participar en su planeación. Por ello puede incurrirse en prácticas que a largo plazo crearán

conflictos en el sistema como es el caso del uso indiscriminado del automóvil que incrementará la contaminación ambiental, cambios en el uso de suelo en ciertas zonas no planeadas para vialidades, congestionamiento en vías no diseñadas para grandes incrementos de flujo vehicular, entre otras situaciones. Aunado a ello, el seguir otorgando más concesiones a transportistas sin estudios de factibilidad técnica y económica, traerá como consecuencia además de lo expuesto en el caso anterior, pérdidas económicas a los dueños de las unidades por el gasto de operación mayor al ingreso, por haber varias empresas transportistas manejando rutas iguales. También ambos casos traerán como consecuencia modificar las vialidades para que soporten más pesos y que puedan circular más vehículos de diferentes dimensiones.

En cuanto a la amenaza de impacto medio mostrada en la matriz FODA, la falta de coordinación urbanística entre los municipios que conforman la zona metropolitana de Querétaro puede acarrear serios problemas de visión de futuro sobre la dinámica del transporte, por el momento resulta razonable conocer el hecho de que el gobierno estatal intervenga en la operación del sistema de transporte en la zona como es el caso del otorgamiento de concesiones a nuevas unidades y la generación de nuevas rutas. Aunque es el municipio quien de manera directa conoce las necesidades de la localidad y establece las acciones para su desarrollo, si esta situación sigue no tendrá ingerencia en el control total de la operación del sistema de transporte en la ciudad y por tanto no atenderá de manera directa los requerimientos de los usuarios que radican en ella.

2.3. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

La planeación gubernamental se fundamenta en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La ley de planeación faculta y obliga a los tres niveles de gobierno a organizar los sistemas de planeación. La planeación debe ser coordinada entre los niveles de gobierno y debe estar concentrada en la inducción a la participación social en la elaboración. Ello conforma el sistema nacional de planeación democrática.

Se observa que las disposiciones gubernamentales para lograr ciertos objetivos han sido de carácter meramente indicativo (de ahí el concepto de Planeación Indicativa) a los sectores privado y social: el Estado sólo orienta, no induce, concerta, promueve, pero no obliga a estos a seguir una determinada conducta.

Entonces al parecer, los intereses de los actores que participan en el sector se contraponen tanto a la visión gubernamental, como a la relacionada entre ellos.

Por otra parte, hay intentos de buscar el consenso social acerca de la planeación, aunque muy pobres en la manera de integrar a la población. La creación del Consejo de Concertación Ciudadana para la Vialidad y el Transporte es conveniente; sin embargo, su papel es de gestor para la solución de problemas particulares de los actores y no, como convendría, un generador de propuestas para el sector. También en las reuniones para la elaboración de los planes de desarrollo municipal y estatal, mostró que fueron un medio para que la población avalara los indicadores que ellos proponen en vez de hacer una discusión sobre lo que la sociedad requiere. En estas reuniones, aunque son intentos de hacer participar a la comunidad, no se observa compromiso de la ciudadanía.

2.4. CONCLUSIONES

La falta de participación de la población, hace que la administración gubernamental, que hace esfuerzos por procurar esta concertación, sea la única instancia que realice el plan del sector, bajo su propia óptica. Esto genera posiciones encontradas entre usuarios, permisionarios, administración gubernamental y legisladores, que por otra parte desconocen la operación del transporte urbano como un subsistema del sistema urbano.

Así, al estar solamente basada en apreciaciones particulares, la planeación gubernamental está limitada en cuanto a los requerimientos reales de la población. Por otra parte, los intentos de acercar a los sectores en la conformación del plan, muestran pobreza en su organización.

Entonces, resulta conveniente **explorar la pertinencia de utilizar una herramienta de planeación que contribuya a la planeación gubernamental**, estableciendo la estructura organizacional que permita la inclusión de los actores y permita el consenso y seguimiento de los planes. Para con ello lograr acuerdos que logren hacer que los esfuerzos de la planeación sean realistas y aceptables para el beneficio de todos.

3. ELEMENTOS DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y SU POSIBLE APLICACIÓN EN EL ÁMBITO POLÍTICO DEL TRANSPORTE URBANO.

Se establece la importancia de la planeación y su aplicación en el contexto gubernamental, se incorporan las bases de la planeación estratégica como herramienta de aporte al establecimiento de necesidades, y se ubica su aplicación gubernamental y al contexto del transporte urbano.

3.1 Tendencias recientes de la planeación

La idea de planear es amplia, desde todos los campos de la vida humana en los que está presente, prácticamente todas las actividades humanas se realizan para desembocar en un fin. Cuando esto se realiza de manera consciente y experta, los resultados son producto de un plan producido mediante un proceso, el de la planeación.

De acuerdo a lo expuesto en los capítulos anteriores, los instrumentos tradicionales de planeación muestran rigidez, y han tendido a ser excesivamente sectorializados y especializados, prestan mayor atención al producto que al proceso y apenas involucran al sector privado y a las organizaciones sociales, además de que su enfoque radica en ser sólo norma, sin la integración de una estrategia de conducción práctica del proceso de cambio situacional. Aunado a esto se observa un divorcio entre una técnica de planeación aferrada a sus limitaciones teóricas y la variedad y complejidad de la explicación que adquiere el discurso teórico del desarrollo.

Esto significa un posible fracaso o agotamiento de la concepción racionalista y rígida de la planeación, hecho que da paso a una concepción más flexible y pragmática en la que se trata de ir construyendo viabilidad a lo largo del proceso, con el propósito de lograr una mejor aproximación a los objetivos que se busca alcanzar por los instrumentos de planeación.

El abandono de la planeación así definida, conlleva la idea de aplicar un nuevo estilo de planeación, que sea flexible, adaptable e indicativo, convirtiéndose en un proceso dinámico, cambiante y participativo basado en la capacidad y la voluntad de la sociedad para orientar su propio destino.

Bajo esta óptica, se propone que el concepto de la Planeación Estratégica responda de manera sistémica a estas demandas y que como consecuencia se genere un plan que satisfaga las diversas perspectivas.

3.2. Conceptos de Planeación Estratégica

La planeación estratégica es una teoría de planeación que ha sido adoptada por muchas empresas del sector lucrativo desde la década de los años cincuentas. Según George A. Steiner (2002: 7), “durante esa época las empresas más importantes fueron las que desarrollaron sistemas de planeación estratégica formal, denominándolos sistemas de planeación a largo plazo”. En este sentido la planeación se centra en alcanzar objetivos previamente establecidos, sin embargo el concepto de largo plazo implica ver los logros en un tiempo determinado.

En la década de los sesentas del siglo pasado, mencionan Cuno Pümpin y Santiago Echevarria García, (1993: 2), que Igor H. Ansoff, en su libro Corporate Strategy, desarrolla el concepto de estrategia empresarial que correspondía a la filosofía de crecimiento de aquella época, “partiendo de una matriz producto/mercado con cuatro espacios (penetración de mercado, desarrollo de mercado, desarrollo del producto y diversificación), desarrollaba opciones estratégicas”. La dimensionalidad de la planeación no sólo implica lograr objetivos generales, sino en establecer áreas de desarrollo.

Por otra parte, los conceptos de planeación estratégica han surgido como respuesta a las diversas circunstancias del desarrollo propio de las empresas, así Enrique Ogliastri, (1993:8), comenta que “las diferentes escuelas de planeación estratégica responden a

momentos concretos del desarrollo de las empresas y el conocimiento administrativo no surge en el vacío sino dentro de circunstancias propicias, de tipo social, económico y empresarial". Sin embargo, no se descuida la premisa de Steiner, ya que en cada momento en el desarrollo las empresas el ambiente externo ha impulsado a reconsiderar las metas que desean alcanzar.

Enrique Ogliastri, (1993:7), considera que ante la necesidad de entender el proceso de crecimiento de una empresa y su orientación a largo plazo, han existido cuatro escuelas: la escuela clásica de Harvard, la escuela de planeación estratégica, la escuela de estrategia y estructura, y la escuela japonesa. También el autor considera que no se han dado muchas contribuciones a estos temas en América Latina, ni en los países en desarrollo en general, porque el conocimiento y la capacidad administrativa ahí son limitados, y porque la situación competitiva no es estratégica (sino que dependen de la buena voluntad o del oportunismo). Cada escuela ha tenido su aporte dependiendo las circunstancias económicas propias de su país. Es de considerarse que en México, se está incorporando la planeación estratégica al ámbito industrial, se tienen casos de las empresas de transporte ferroviario (Transportación Ferroviaria Mexicana, Ferrovial, entre otras), que han venido incorporando esquemas de planeación estratégica ante los nuevos conceptos de competitividad en el servicio de transporte de carga al interior y fuera del país.

Cabe destacar que los diversos enfoques de planeación estratégica tienen su aplicación dependiendo de la etapa de desarrollo de la empresa, vislumbrando cada etapa como una consecuencia de la acumulación de conocimientos y técnicas aportadas por cada escuela en lo particular. Así las etapas que Ogliastri, (1993:8), describe son:

La primera fase es de incubación empresarial, la creación de un producto o servicio y un mercado. En este periodo la empresa tiene como única orientación estratégica la visión del empresario, carece de planeación y el crecimiento se genera alrededor de precarios sistemas administrativos. Aquí la empresa requiere de una gran reorganización y de cambio de dirección.

La segunda fase de crecimiento se refiere a la política de empresa, la planeación estratégica se basa en conceptos de área estratégica y en la generación de políticas claras, esta idea surge en la Universidad de Harvard, alrededor del año de 1987.

En la tercera fase, el crecimiento de la empresa se basa en el desarrollo de centros independientes, por regiones o por líneas de productos, con muy poca supervisión central. Cada unidad establece su propia planeación estratégica, sus propias políticas, su propia función de relaciones industriales, mercadeo, producción y finanzas. Surge la cultura organizacional, basada en la administración por resultados.

La cuarta fase de crecimiento, se basa en una estrategia de diversificación, en una estructura organizacional compleja y en una estrategia de manejo de recursos humanos. En este aspecto surgen las técnicas del análisis de portafolios, utilizada desde 1975 en la planeación estratégica.

Estas etapas enmarcan la dinámica de cambio y la adecuación a éste, que las empresas realizan, para obtener resultados óptimos representados en ganancias monetarias.

De lo anterior, la planeación estratégica tiene varias interpretaciones comunes: Ogliastri (1993:31), la concibe como “el conjunto de contribuciones encaminadas a la orientación general de una empresa, para lograr la ventaja competitiva sostenible en el largo plazo”. Goodstein: (2001:8), la concibe “como más que un simple proceso de previsión, pues exige establecer metas y objetivos claros y lograrlos durante periodos específicos, con el fin de alcanzar una situación futura planeada”. Los conceptos de ambos autores enmarcan a la planeación estrategia como una vía para lograr mejores ganancias en un tiempo determinado, dentro del ámbito empresarial.

Steiner (2002:20), define la planeación estratégica desde cuatro perspectivas. En primer término la considera como “la identificación sistemática de las oportunidades y peligros que surgen en el futuro para poder tomar las mejores decisiones en el

presente”; también la concibe como “un proceso que inicia con el establecimiento de metas organizacionales, define estrategias y políticas y a su vez , desarrolla planes detallados, todo esto de manera sistemática”; por otra parte la define como “una actitud y una forma de vida; finalmente la visualiza como una estructura que integra planes estratégicos, programas a mediano plazo, presupuesto a corto plazo y planes operativos”.

Javier Rodríguez V. (2001:98), define a la planeación estratégica como “el conjunto de planes integrales en una organización que normarán el comportamiento futuro de la misma”.

Sin embargo, Goodstein, Steiner y Rodríguez, coinciden en que la planeación estratégica no es solamente aplicable al sector lucrativo, sino también a otro tipo de organizaciones como las gubernamentales y las no lucrativas como las Asociaciones Civiles entre otros. La planeación estratégica en este rubro es un medio para intentar una transición ordenada hacia el futuro dentro de una organización, reuniendo la totalidad de las funciones operacionales para ayudar a la dirección a coordinarlas y aprovecharlas conjuntamente, todo ello tiene como fundamento el manejo óptimo de los recursos y el logro de metas sociales.

3.2.1 EL CONCEPTO DE ESTRATEGIA EN LA ADMINISTRACIÓN

En la milicia, el concepto de estrategia se refiere a la disposición de las fuerzas en el campo de batalla para derrotar al enemigo y ganar la guerra, siendo algo que planean los generales del estado mayor.

La estrategia desde el punto de vista administrativo, según Ogliastri (1993: 18), se refiere a la configuración de objetivos, a largo plazo, a los criterios para orientar las decisiones fundamentales y al conjunto de políticas para llevar adelante las actividades necesarias. Brian Q. (2001: 5), define a la estrategia como “el patrón o plan que integra las principales metas y políticas de una organización, y a la vez, establece la secuencia

coherente de las acciones a realizar”. Mientras que en W. L. Hill (1997:7), la estrategia *es un modelo en una corriente de decisiones o acciones. Estos conceptos son adaptables a los ámbitos gubernamentales, ya que se toman decisiones para el bienestar de la sociedad, partiendo de metas y políticas de acción. Estos aportes pueden reforzar las tareas de carácter público mediante nuevas técnicas , procedimientos y metodologías.*

3.2.2. Diferencias en el proceso de planeación a largo plazo y la planeación estratégica

En la planeación a largo plazo, el futuro puede predecirse por medio de la extrapolación del desarrollo histórico, sin embargo en la planeación estratégica no se espera necesariamente que el futuro sea mejor que el pasado, ni se supone que pueda extrapolarse, de aquí la idea de Rodríguez (2001:70), que enmarca estas diferencias en las figuras 3.1 y 3.2.

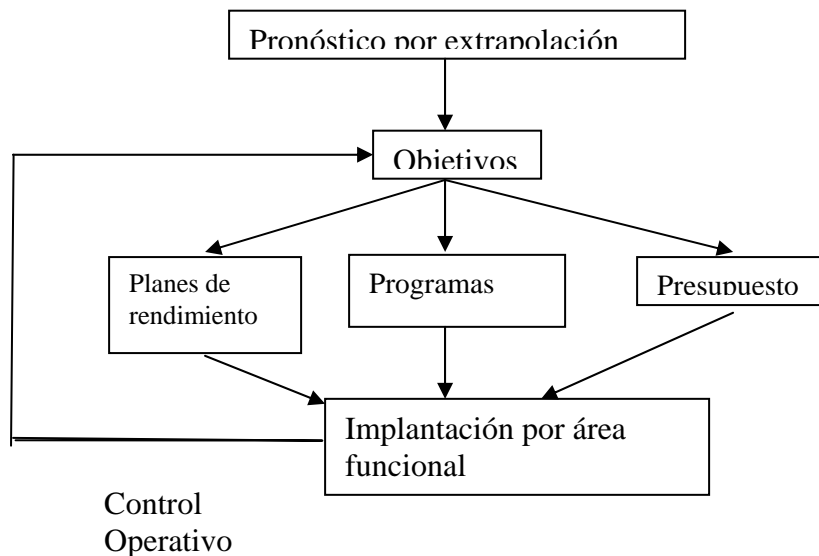


Figura 3.1. Planeación a largo plazo. Fuente: elaboración propia.

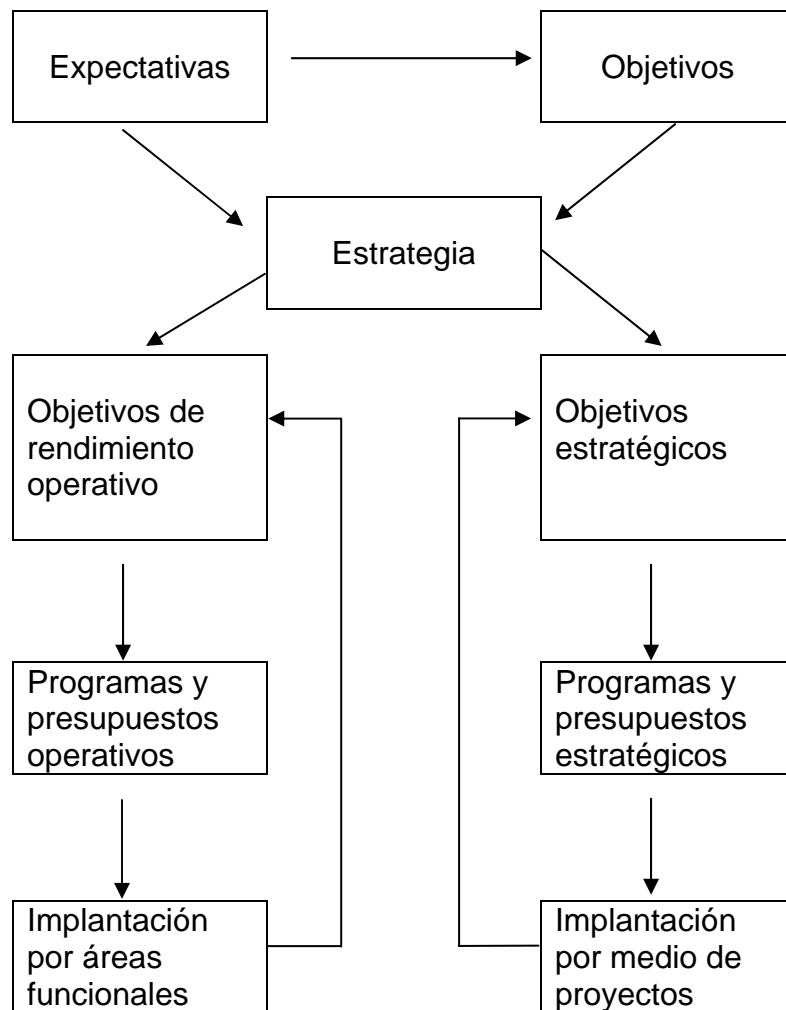


Figura 3.2 Planeación estratégica. Fuente: elaboración propia

3.3. La Planeación Estratégica en el ámbito gubernamental

3.3.1. Connotaciones y diferencias empresa-gobierno

El gobierno es la instancia de la sociedad que planea y ejecuta las acciones para el bienestar de ella. La administración ha tratado de mejorar sus procesos innovando estructuras organizacionales que logren la eficiencia en el uso de los recursos. Sin embargo en el momento de aplicar políticas de impacto social, se enfrenta a las diversas perspectivas de los actores, tales como usuarios y prestadores de los servicios que hacen compleja la visión de futuro del plan a realizar. Así mismo la propia política

de quienes están al frente de la administración pública se manifiesta en una visión que en cierto sentido responde a determinados grupos de interés. Estas consideraciones establecen la premisa actual del trabajo en el ámbito gubernamental.

Steiner (2002:312), comenta que “todo lo que tiene que ver con el gobierno y todo lo que éste último hace, es político, ya que la política es el arte y ciencia de gobernar”, entonces las políticas que se toman en el ámbito gubernamental deben considerar los intereses de los gobernados.

En los negocios, el criterio fundamental para determinar la racionalidad de las decisiones generalmente implica regirse por medidas económicas específicas, tales como rendimiento sobre inversión, participación del mercado, utilidades, ventas y margen. Sin embargo, para la administración gubernamental esta situación es diferente y menos concreta, se manejan el interés público, la eficiencia política y el análisis costo-beneficio. Steiner (2002:314), refiere al interés público como aquellos fenómenos de alta importancia para la sociedad, generalmente acerca de los cuales existe un consenso. La eficiencia política (o el consentimiento de la sociedad a la cual gobierna), depende de la opinión pública. Mientras que el análisis costo beneficio se usa en las decisiones públicas, en las que se calculan los costos asociados con un programa y los beneficios prospectivos.

Otras diferencias entre los sectores empresarial y gubernamental, son las perspectivas de tiempo de los políticos de tres o seis años mientras que los plazos de rendición de cuentas de los directivos de empresa son normalmente anuales al presentar un balance a los socios accionistas por ejemplo; también están las motivaciones directivas, la forma en la cual los asuntos críticos se incluyen en la agenda política y las restricciones en la separación de poderes.

Las similitudes entre ambos sectores se establecen en la forma de operar, al interior de ciertas áreas tales como las empresas paraestatales, esto depende del organismo ya sea integrante o no de la propia administración gubernamental, porque en primera

instancia son reguladas por parte del erario público y su rendición de cuentas es a la instancia gubernamental que la administra según la legislación correspondiente.

Sin embargo hacia los agentes sociales, prestadores de servicios y usuarios, las políticas de planeación del administrador gubernamental han tenido poco impacto, al no conocer la manera en que se generan y menos participar en su elaboración, lo que provoca que se tengan apreciaciones individuales de los propios gobernados al aceptar o no las propuestas de gobierno.

3.3.2. Planeación Estratégica Gubernamental

En este sentido, en la planeación de acciones para el bienestar común, deben estar involucrados los diversos sectores de la sociedad, los propios representantes políticos y la sociedad en su conjunto. Steiner (2002:324) asevera que esta amplia participación de personas en la planeación evitará el peligro de tener sólo la visión de un grupo inherente a una institución gubernamental y a su vez retomando la idea de Rodríguez (2001:98), con ello se podría consolidar un conjunto de planes integrales que normen el comportamiento del administrador, del prestador de servicio y del usuario como una sola organización.

En estos tiempos, es conveniente redefinir los términos de relación entre el gobierno y los ciudadanos de México, Sergio Flores González (2000:113), establece la necesidad de “diseñar políticas públicas en el campo socioeconómico y urbano regional, en donde participen todos los sectores de la sociedad”. La elaboración está dada en un proceso múltiple en el que intervienen componentes diferentes, Flores (2000: 114) menciona que “bajo este nuevo criterio se requiere de mayor sensibilidad de los diseñadores, planificadores y ejecutores de la política pública que integre el mayor número posible de organismos comunitarios...” para así establecer metas comunes y con el compromiso de todos. Además bajo el criterio de Rodríguez (2001:70), estas expectativas genéricas serán los objetivos a lograr, que establecerán las estrategias para alcanzar el futuro deseado.

También es necesario diseñar una estrategia dirigida a mejorar la calidad de vida de la población..... “donde el plan estratégico y participativo, es un plan de acción local que parte de una visión global e intersectorial y permite adoptar acciones concretadas entre todos los actores locales, para corto, mediano y largo plazo”. (Darquea 2000:17).

La planeación estratégica así aplicada, requiere de un proceso institucional regulado para todos los involucrados, Flores (2000:114) dice que este proceso debe estar apoyado por reglas y mecanismos en los que exista el compromiso de la comunidad en cuatro etapas definidas: el diseño de la política, la ejecución colectiva, la administración y la evaluación permanentes.

En su definición de plan estratégico y participativo, Darquea (2000:17), aclara que este plan permite proyectar el cambio: “de la ciudad que tenemos a la ciudad que queremos”, conociendo ¿cómo somos?, ¿dónde estamos?, ¿cuáles son los obstáculos, qué nos falta para competir?, para proponer: ¿qué queremos ser?, ¿hacia dónde vamos?, ¿cómo conseguirlo?, ¿con quién hacerlo?, y ¿con qué recursos lograrlo?

Como ejemplo de implementación se encontró el caso del Centro de Investigaciones Estratégicas y de Desarrollo Económico y Social de Málaga⁹, España, que congrega tanto a instituciones gubernamentales como de la iniciativa privada así como representantes de organizaciones civiles, donde se observa el éxito al aplicar la planeación estratégica para adaptarse a los nuevos desafíos.

El plan estratégico permite obtener una visión integral de la problemática local, identificar tendencias y descubrir oportunidades, formular objetivos con perspectiva de futuro, definir líneas de políticas, programas y proyectos. También, según Gonzalo Darquea Sevilla (2000:17) este tipo de plan “promueve el consenso y el compromiso para la acción, impulsa la coordinación interinstitucional y la iniciativa privada, y le

⁹ Fundación CIEDES.”IIPEM2010MALAGA”. [en línea]:
<<http://www.planestrategicodemalaga.com/publicaciones/images/rad4CFB.pdf>>

otorga al proceso un fuerte carácter participativo y democrático". En esto ha residido el éxito del Plan Estratégico de Málaga

Los autores enunciados plantean que la cultura de la planeación para lograr el desarrollo de una localidad, no sólo parte de la propia concepción del administrador gubernamental, sino primordialmente del mutuo acuerdo entre éste y los demás actores, incluida la sociedad en conjunto. Para este fin, consideran que la planeación estratégica es adecuada para llevar a una consolidación las metas (necesidades a cubrir) de la sociedad en la urbe.

Es así como la planeación estratégica aporta una herramienta susceptible de enriquecer la planeación gubernamental (que se realiza bajo indicadores de desempeño), a la que apoya pero no sustituye, con elementos y procedimientos adoptados al caso de la complejidad urbana que caracteriza actualmente a las ciudades mexicanas.

De esta forma, y como complemento de la planeación urbana, la planeación estratégica en ciudades es ahora el instrumento que responde a las complejas exigencias del entorno, la sociedad y el territorio Gutiérrez (1999:9). Ya que está centrada en el análisis del entorno y espera el surgimiento de nuevas tendencias; conduce a la ciudad hacia el aprovechamiento de sus ventajas en un contexto de oportunidades y amenazas; busca el potencial del espacio y lo estimula mediante la participación, la negociación, el consenso y el compromiso de los distintos actores de la ciudad, condición indispensable de este nuevo enfoque.

Considera ya no sólo el carácter estático de la realidad sino que se ubica justamente en la nueva y cambiante dinámica que tal realidad impone. Este nuevo instrumento de conducción reconoce dicho proceso de cambio y conjuga el procedimiento normativo tradicional y el procedimiento estratégico que, como complemento de la norma, se traduce en una estrategia de conducción del proceso de cambio.

Algunas diferencias importantes entre la planeación pública estratégica y la planeación pública convencional¹⁰ son:

- La planeación pública estratégica está orientada hacia la acción, los resultados y la implementación y ésta es, tal vez, la principal distinción entre ambos enfoques, por lo que es más relevante para la toma de decisiones.
- Es promotora de la más amplia y diversa participación en el proceso de planeación.
- Es más enfática en el entendimiento de la comunidad y su contexto externo determinando las oportunidades y amenazas a través del análisis del medio, lo cual permite mirar más allá en espacio y tiempo. Paralelamente, el análisis del medio ofrece la posibilidad de evaluar las fortalezas y debilidades de la organización.
- Considera el comportamiento competitivo de la comunidad, en tanto identifica los nichos competitivos y busca provecho de ellos.

Es importante señalar que buscando su eficiencia al interior del sector público, la tarea de incorporar la planeación estratégica debe considerar que su aplicación se condiciona a un escenario en donde los procesos sociales son conformados por una multiplicidad de actores que deciden y actúan motivados por diversos valores y demandas recurriendo a estrategias frecuentemente contradictorias entre sí, de ahí que en el escenario social sea posible tanto el consenso como el conflicto social.

En este sentido, la tarea de incorporar a la planeación estratégica en tareas públicas tiene que considerar de manera paralela la adecuación de sus enfoques para atender a

¹⁰ Referida a la planeación que realiza la administración gubernamental sin considerar a los demás sectores (usuarios y empresarios).

propósitos y situaciones concretas de cada realidad, ya que originalmente tiene un corte más de tipo empresarial que social.

Es así como la adopción de este nuevo enfoque tiende a reforzar la planeación actual y a reorientar el desarrollo de la ciudad articulando el proceso productivo con el territorial y el social siendo los representantes políticos de las administraciones públicas, en conjunto con los sectores social y privado, los responsables de llevar adelante el proceso de planeación estratégica en ciudades.

Juan José Gutiérrez Chaparro (1999) en los análisis acerca de la aplicación de la Planeación Estratégica en las ciudades de Córdoba en Argentina, Santiago de Chile, en Chile y Barcelona en España, destaca que lo relevante en los tres casos es la visión estratégica de desarrollo urbano, con fundamento en la cooperación intergubernamental y la participación comunitaria como ejes para la viabilidad de programas y proyectos; además de incorporar un innovador modelo asociativo entre los ciudadanos y sus autoridades, lo que sustenta y asigna un alto nivel de certidumbre al proceso de planeación de la ciudad.

El caso de Barcelona destaca por el reconocimiento internacional que le fue otorgado, producto del modelo innovador de “hacer una ciudad” puesto en marcha en 1998, y que tenía por objeto dar continuidad y amplitud al impulso económico que se dio como resultado de la celebración de los Juegos Olímpicos en esa ciudad, además de considerar aspectos de índole nacional e internacional y que estaban relacionados con el posicionamiento de Barcelona en el contexto europeo. Metodológicamente se observa el hecho de que los planes no son estáticos, introducen cambios en las medidas propuestas y consideran la necesidad de una reforma o adaptación más profunda cada tres o cuatro años.

Por su parte, en el caso de la Ciudad de Córdoba destaca el esfuerzo institucional realizado con el objeto de emprender la tarea de planear el desarrollo de la ciudad desde un punto de vista estratégico, tarea innovadora en el campo de las políticas

urbanas de aquel país, pues se trata de un Sistema de Planeación institucionalizado que obedece a un proceso de reforma administrativa y modernización en el que se busca, entre otros aspectos, producir transformaciones y cambios en las modalidades de gestión del desarrollo. El plan se constituyó como un espacio de articulación entre diversos actores públicos y privados como garantía de un proceso concertado de formulación y ejecución de acciones y en esa medida, es considerado como el principal instrumento en donde se canalizan y resumen los grandes consensos democráticos entre gobierno municipal y sociedad.

Por último, el caso de la Comuna de Santiago de Chile ofrece un particular interés, pues aunque no existe un Sistema de Planeación Estratégica formal, el gobierno comunal ha incorporado en acciones de planeación urbana los principales aportes de la planeación estratégica en ciudades, lo cual, no obstante que aun es materia innovadora en Chile, ha alcanzado importantes logros. El Proyecto Santiago, iniciado en 1990, trató de conciliar los intereses de los agentes involucrados, buscando la definición más adecuada de las diferentes acciones derivadas de los programas del proyecto; la incorporación de la comunidad y de la sociedad en general a estas tareas, demostró que el desarrollo comunal tiende a ser más viable en la medida en que los propios actores participan y están comprometidos con el proceso, de ahí que el barrio haya sido identificado como el protagonista principal del desarrollo urbano y del propio Proyecto Estratégico.

La figura 3.3 se muestra el esquema del Plan Estratégico Participativo.

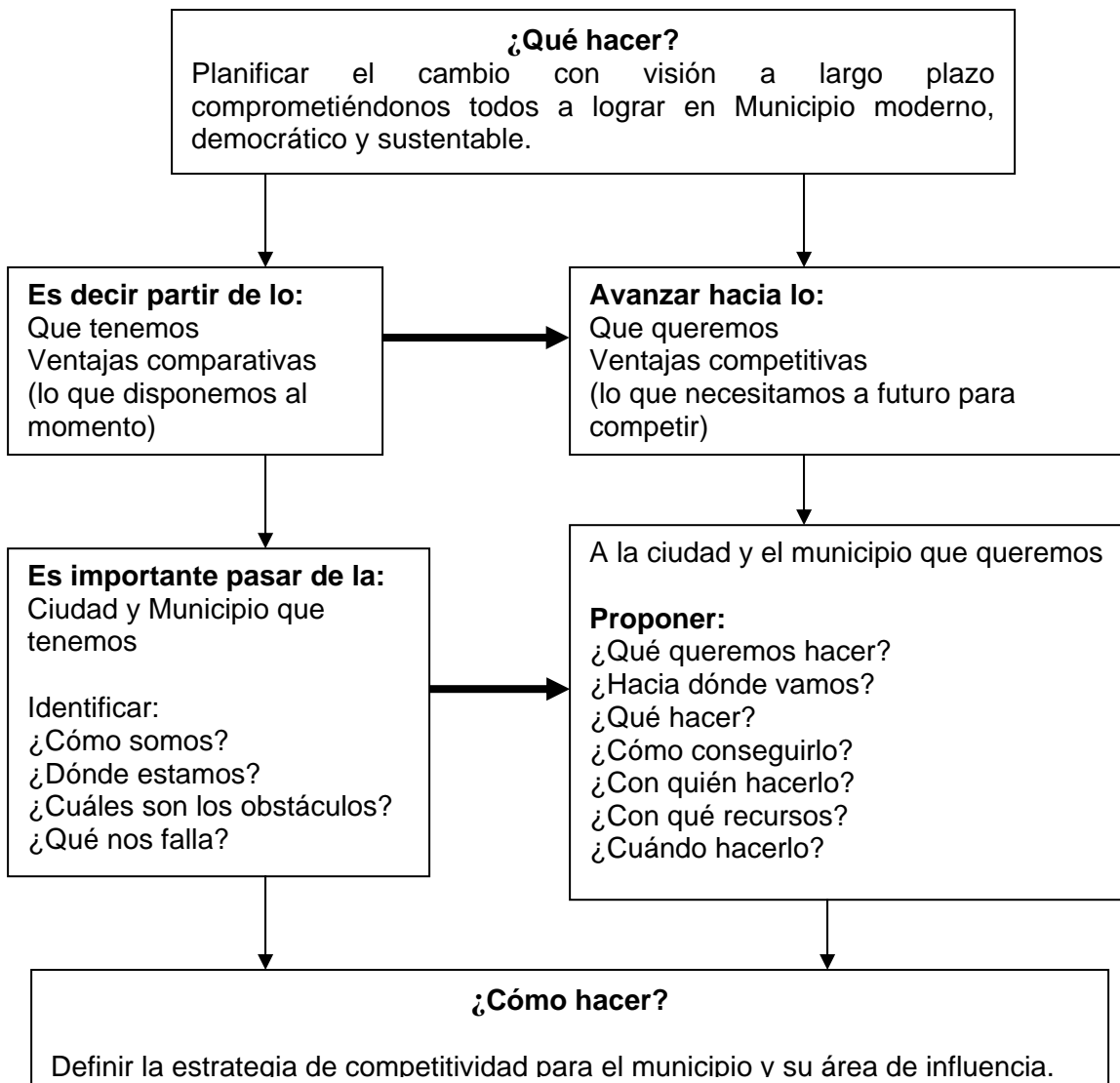


Figura 3.3 Plan Estratégico Participativo. Elaboración propia con base en Darquea (2000:20)

3.4. El transporte urbano en el ámbito de la Planeación Estratégica Gubernamental

Retomando la idea de Steiner sobre la política gubernamental, Flores (2000: 177) la considera como “el conjunto de actividades que ejercen quienes dirigen los asuntos públicos de una sociedad”, así el gobierno ha implementado políticas de desarrollo urbano-regional en cada localidad, estas acciones están articuladas para promover la urbanización y el desarrollo de sus entidades. Una de las acciones de desarrollo está encaminada a mejorar el sistema de transporte urbano.

El transporte urbano es un sector económico y de bienestar social Legorreta (1989: 13) asevera que “vincula las distintas actividades económicas a través del traslado de personas y de mercancías”, el transporte público es el principal medio para trasladar la mano de obra de las zonas de habitación hacia las áreas fabriles, de comercio, de finanzas o de servicios básicos: hospitales, escuelas, centros recreativos, etc.

El gobierno, como responsable de la administración de los recursos y su canalización para el bienestar social, tiene organizada su administración de tal manera que pueda atender los diversos requerimientos que la sociedad le impone, las secretarías de estado y sus respectivas direcciones son las encargadas de esta función. Un aspecto importante es que es un órgano ejecutor de acuerdos tomados por la instancia legislativa, quien establece y aprueba la regulación de la dinámica de cada sector económico y de bienestar común.

El transporte urbano está regulado en el marco de las leyes y disposiciones emitidas por el poder legislativo, mientras que el gobierno ejecuta la normatividad, y administrando los recursos del erario público, busca cumplir con los compromisos sociales para tener un sistema de transporte óptimo. Las instancias gubernamentales dedicadas a esta función son las secretarías enfocadas al desarrollo urbano y las direcciones de tránsito y transporte en cada estado y municipio.

El enfoque de planeación estratégica para generar políticas de transporte urbano que logren impactar en el desarrollo armónico de una localidad, debe estar basado en la participación comunitaria, considerando a Flores (2000: 194) "...deberá asignarse importancia especial a los tiempos y formas de alentar una mayor participación social... en el diseño, ejecución y evaluación de la acción pública", así la planeación estratégica generará una política y planeación urbano-regional eficaz y duradera, además de impulsar un nuevo paradigma político en donde el ciudadano sea "accionista de la nación" (Enríquez,2000: 143).

Para llevar a cabo esto, habrá que pensar en la integración de diversos agentes dentro de la sociedad, que colaboren en el plan rector para mejorar el sector, esta situación debe darse con la convocatoria de usuarios, prestadores de servicio, académicos y consultores, así como los agentes encargados de las dependencias y representatividad del gobierno.

La organización de la ciudad, si se pretende sustentable, tiene el propósito de constituir el marco físico adecuado para el desarrollo de las actividades productivas y recuperación de energía de la población. Además esta estructuración funciona como un generador de servicios para el área urbana y rural, procurando la complementariedad entre el ser humano y su medio físico (entendida como una relación sistémica integral).

En un primer plano, hay que identificar el marco organizacional del sector transporte urbano desde la perspectiva administrativa, normativa y legal. En segundo término, se requiere revisar de manera pragmática los estudios de viabilidad de los proyectos en puerta y los que ya se están realizando. Tercero, resulta ineludible hacer que la sociedad en su conjunto se identifique con las premisas de planeación estratégica para el mejoramiento de su entorno, así como en la participación de todos para lograrlo, reorientando el papel de los organismos de consulta social.

La idea de aplicar la Planeación Estratégica refiere a cuatro ejes básicos de intervención: democratización y descentralización de la gestión local, fortalecimiento de

la economía local, transparencia y equidad en las decisiones y uso de los recursos, fortalecimiento institucional del municipio; partiendo del hecho de que los municipios deben enfrentar en forma integral la problemática local y no solamente dedicar su esfuerzo a la provisión de servicios, sino además, a impulsar la producción local y el empleo como columna vertebral de la nueva gestión.

3.5. CONCLUSIONES

La planeación estratégica es un instrumento organizacional que establece en primera instancia objetivos y desarrolla estrategias para lograrlos, en segundo término establece un tiempo de consecución previniendo oportunidades y riesgos en el logro de las metas. Esta filosofía de planeación requiere de la identificación de los involucrados en la organización para un trabajo integral, tanto en la toma de decisiones como en el logro de las metas.

A diferencia de la planeación a largo plazo, la planeación estratégica evalúa ambientes presentes y futuros, parte de un conocimiento claro del negocio o situación que existe en el momento, contribuye a establecer las metas o situaciones deseadas y genera las formas e instrumentos que apoyan a la consecución.

Podría considerarse que en la articulación de la planeación a futuro -en ambos casos: empresarial y gubernamental- en principio son los directivos quienes llevan a cabo el establecimiento de objetivos, aunque la diferencia radica en que la empresa considera la creación de una cultura de planeación estratégica que comparte con todos sus empleados y socios. En cuanto a la administración gubernamental, es escaso el consenso para la creación y consecución de metas que beneficien tanto a la propia labor del gobierno como a sus demandantes.

La planeación estratégica aporta una herramienta susceptible de enriquecer la planeación indicativa –a la que apoya, pero no sustituye- con elementos y

procedimientos adoptados a la complejidad urbana que caracteriza actualmente a las ciudades: necesidades de los nuevos espacios urbanos y adecuación a las complejas exigencias del entorno, la sociedad y el territorio.

Su respuesta a las demandas está dada por: el análisis del entorno y en la espera del surgimiento de nuevas tendencias, en la conducción de la ciudad hacia el aprovechamiento de sus ventajas en un contexto de oportunidades y amenazas; buscando el potencial del espacio y el estímulo mediante la participación, la negociación, el consenso y el compromiso de los distintos actores de la ciudad, condición indispensable de este nuevo enfoque.

Así la adopción de este nuevo enfoque tiende a reforzar la planeación actual y a reorientar el desarrollo de la ciudad articulando el proceso productivo con el territorial y el social siendo los representantes políticos de las administraciones públicas, en conjunto con los sectores social y privado, los responsables de llevar adelante el proceso de planeación estratégica en la ciudad.

En este sentido es importante destacar que para que la planeación estratégica sea un concepto común en la proyección de objetivos sociales, es necesario considerar la participación de toda la sociedad y promover la importancia de que cada ciudadano es un accionista de la nación, así el presente y el futuro dependerán de lo que como sociedad mexicana queramos de nuestra ciudad.

4. PROPUESTAS PARA GERENERAR POLÍTICAS DE TRANSPORTE URBANO DESDE EL ENFOQUE DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y DEL PENSAMIENTO SISTÉMICO.

Se propone un esquema de premisas básicas para la generación de políticas gubernamentales que pueda contribuir a desarrollar de manera efectiva el sistema de transporte urbano en la Ciudad de Santiago de Querétaro.

4.1. El modelo de planeación estratégica

A nivel de planeación municipal, los problemas más comunes para lograr el desarrollo sustentable son:

- La pobreza, con todas sus secuelas: desempleo, desnutrición, mortalidad materno infantil, analfabetismo, violencia, delincuencia, insalubridad, inaccesibilidad a los servicios básicos y la vivienda, deterioro ambiental, entre otros.
- La fragilidad democrática, es decir la existencia de procesos autoritarios, paternalistas, tiernos, débiles, frágiles y preferentes a ciertos grupos.
- La corrupción, definida como la utilización del poder en forma ilegítima, la cuál desemboca en la destrucción de la confianza social e institucional.
- La inequidad social, vivimos la paradoja de la globalización y la preminencia del mercado: creció la riqueza y de manera simultanea aumento la pobreza, el mercado dinamizó las economías pero resultó ineficiente e injusto al momento de distribuir la riqueza.

En virtud de lo anterior, se busca en forma progresiva sentar las bases a nivel local, para iniciar el recorrido de un camino que permita consolidar principios básicos de

convivencia y bienestar comunitarios, tales como: la democracia participativa, la libertad, la solidaridad, la gobernabilidad, la equidad social y de género, la integridad local y transparencia, la construcción de ciudadanía, la confianza social, el derecho al empleo, a los servicios básicos y a equipamientos colectivos.

Así la planeación estratégica aplicada al ámbito de la generación de políticas para el sector transporte, parte de la idea de la descentralización como reforma democrática del Estado, como pilar básico para alcanzar la estabilidad económica y social, y en el cual el involucramiento de la sociedad civil organizada en la toma de decisiones públicas, aparece como medio fundamental para impulsar el proceso de desarrollo en la ciudad.

Ya que en el transporte urbano se conjuntan varios elementos que se afectan recíprocamente a lo largo del tiempo y operan con un propósito en común: ofrecer el traslado de personas y mercancías y permitir la accesibilidad a diferentes ubicaciones en la localidad, se requiere, desde la perspectiva sistémica, identificar la configuración de interrelaciones entre los componentes claves del sistema: la jerarquía de decisiones y el flujo de acciones, las actitudes y percepciones de los agentes involucrados, la calidad del servicio, los modos en que se toman las decisiones, entre otros aspectos.

El propósito del plan estratégico es dar solución a los problemas más críticos derivados de la crisis en materia de sustentabilidad que se tiene en el territorio municipal y transformarlos en focos de atracción económica, difusores de la innovación y desarrollo, para situarse en mejores condiciones para afrontar las situaciones por venir.

Esto se logra consiguiendo que un colectivo humano, agrupado en un territorio, consiga el éxito, con previsión del futuro. Para ello es necesario que en el proceso se involucren en forma amplia agentes sociales, económicos y políticos actuantes en la localidad.

Con ello se pretende obtener una visión sectorial del transporte urbano, que contribuya a la perspectiva global del sistema urbano, que identifique tendencias y descubra oportunidades, que contribuya a formular objetivos y a localizar los recursos en áreas críticas o estratégicas; para con ello fortalecer el tejido social mediante el consenso y el compromiso para la acción, en coordinación interinstitucional y de la iniciativa privada, para otorgarle un elevado carácter político y social.

El plan estratégico inicia con la constitución de un foro ciudadano, que es la máxima instancia de propuestas a nivel local, en el cual está integrado por todos los representantes de las instituciones públicas y privadas e informantes calificados, esto lo realizaría el Consejo de Concertación Ciudadana para la Vialidad y el Transporte en concordancia con el Instituto Municipal de la Planeación, con ellos se pretende lanzar el Plan Estratégico del sector Transporte y Vialidad mediante la definición del Objetivo Estratégico (visión). Además de aprobar el plan anual enfocado al sector. Además designa a las instituciones representantes que conformen el Comité Ejecutivo del Plan Estratégico. A continuación se muestra la secuencia del plan estratégico para el sector transporte.

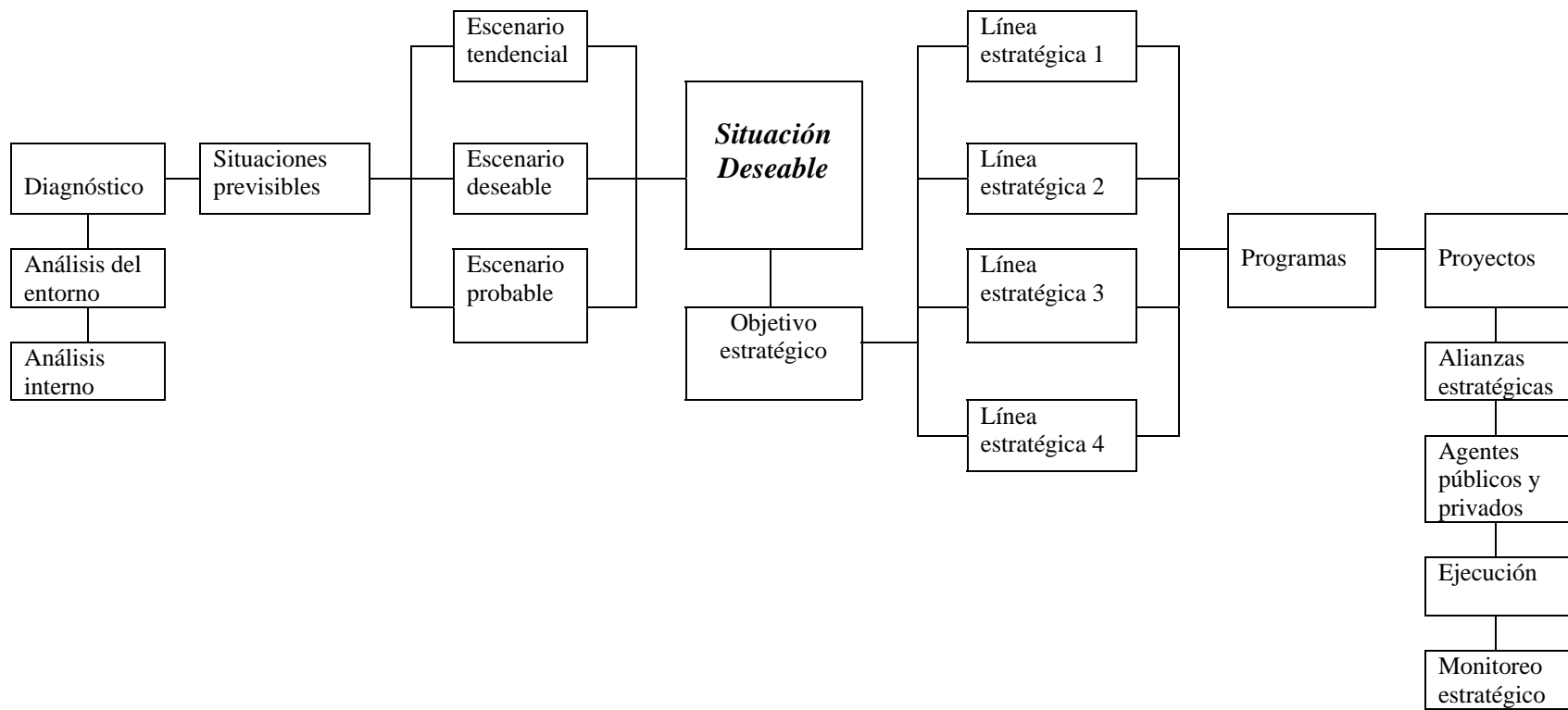


Figura 4.1. Secuencia del Plan Estratégico para el Sector Transporte en la Ciudad (elaboración propia)

4.2. Preparación del Plan

Establecimiento de la Misión o propósito

La misión institucional es una declaración duradera de propósitos que distingue a una institución de otras similares. Es un compendio de la razón de ser de una institución, esencial para determinar objetivos y formular estrategias. Así una buena declaración de misión debe reflejar las expectativas de los actores en el sector transporte.

La misión debe ser básicamente amplia en su alcance para que permita el estudio y la generación de una vasta gama de objetivos y estrategias factibles, sin frenar la creatividad de la gente.

Visión

La visión de futuro es una declaración amplia y suficiente que identifica dónde quiere que la Ciudad en cuanto a su Sistema de Transporte esté dentro de los próximos años.

La redacción de la visión de futuro debe ser:

- ✓ Formulada por líderes
- ✓ Tener dimensión de tiempo
- ✓ Ser integradora: compartida entre el grupo
- ✓ Ser amplia y detallada
- ✓ Ser positiva y alentadora
- ✓ Ser realista en lo posible
- ✓ Proyectar expectativas

Diagnóstico

Este paso consiste en analizar el contexto y la manera como se relaciona con los propósitos de la organización tal y como fueron definidos. Un análisis del medio ambiente incluye el estudio de cuatro áreas que pueden afectar la operación de los

planes de la organización. Cuando se lleva a cabo un análisis del medio, es probable que se consideren factores. Un análisis del contexto social requiere de tres actividades principales:

- Recopilación de fuentes secundarias.
- Entrevistas con administradores de instituciones claves en el contexto de la planificación de la vialidad y el transporte (secretarías de gobierno , directores de organismos gubernamentales, diputados, organizaciones ciudadanas, organizaciones privadas, investigadores, entre otros).
- Elaboración de un documento con los principales resultados del análisis que se realizó. Este estudio debe distribuirse al equipo de planeación por lo menos una semana antes de las reuniones.

Así mismo realizar el análisis FODA donde se busca evaluar tanto las fortalezas y debilidades internas como las oportunidades y amenazas externas.

Situaciones Previsibles

Una vez elaborado el diagnóstico, es necesario esbozar los escenarios probables futuros, es decir, examinar las posibles trayectorias de las distintas variables del Sistema de Transporte urbano en la Ciudad para identificar las diferentes opciones que tendría a futuro: si continua la tendencia actual, o si se realizan intervenciones planificadas en el medio y largo plazo.

Escenario Tendencial. Refleja el futuro del Sistema de Transporte de la ciudad teniendo en cuenta la evolución actual, bajo el supuesto que no se producirán intervenciones de importancia por parte de los diferentes actores locales.

Escenario Probable. Plantea el futuro del Sistema de Transporte en la ciudad, bajo el supuesto que no se producirán ciertas intervenciones aisladas por parte de los agentes locales y/o nacionales.

Escenario Deseable. Prevé el futuro del Sistema de Transporte en la ciudad bajo el supuesto de que se concretarán las principales estrategias de un plan en forma sistémica, oportuna e interrelacionadas, apuntando a conseguir el objetivo estratégico.

Situación Deseable y Objetivo Estratégico

El objetivo estratégico parte de ¿lo que queremos ser? y hacia ¿dónde vamos?. Representa la situación deseable como un gran objetivo concentrado, denotando el rumbo a seguir, la idea matriz y el eje principal, para realizar las acciones a corto, mediano y largo plazo.

Así entonces el objetivo estratégico debe ser:

1. **Escueto.** La idea o ideas en síntesis.
2. **Singular.** Referido a un tema o temas, concertados.
3. **Innovador.** Que rompa con la inercia pasada, y sea un salto cualitativo al futuro.

Líneas Estratégicas

A partir del objetivo estratégico se definen las estrategias para el sector transporte urbano o políticas de largo plazo para este, así como las líneas estratégicas que deberán convertirse en ejes o directrices sobre las cuales impulsar la gestión del plan.

Las estrategias describen el tipo de acciones que habría que llevar a cabo para lograr los objetivos. Señalan una dirección hacia la cuál se orientarán las inversiones. Responden a la interrogante. ¿Qué habría que hacer para cambiar una situación dada?. Interrogante que puede ser utilizada para integrar las demandas del nivel participativo y cuya respuesta tomará la forma de línea de acción como solución teórica y más adelante la forma de un proyecto o acción encaminada al mismo fin.

En la especificación de una Estrategia para lograr un determinado objetivo específico se identificará a “quienes deben hacerlo” o actores relevantes.

La matriz FODA, es un instrumento importante que ayuda a desarrollar cuatro tipos de estrategias: estrategias de fortalezas y oportunidades (FO), estrategias de debilidades y oportunidad (DO), estrategias de fortalezas y amenazas (FA), y estrategias de debilidades y amenazas (DA).

- Las fortalezas FO usan las fortalezas de la institución para aprovechar la ventaja de las oportunidades externas.
- Las estrategias DO permiten superar las debilidades internas aprovechando las oportunidades externas.
- Las estrategias FA aprovechan las fortalezas de la institución para evitar o disminuir las repercusiones de las amenazas externas.
- Las estrategias DA permiten disminuir las debilidades internas y evitar las amenazas del entorno.

Esta matriz teórica, permite un número casi ilimitado de combinaciones, lo que puede producir confusión para las personas que se la elaboren. Por lo que es recomendable que se escojan o determinen no más de tres o cuatro factores externos o internos claves (amenazas, oportunidades, fortalezas y debilidades). Así mismo, no es imprescindible efectuar el cruce total de los factores, sino solo de aquellos que se consideran necesarios para el cumplimiento de los objetivos previamente formulados.

	Oportunidades	Amenazas
	Enumerar las de mayor impacto	Enumerar las de mayor impacto
Fortalezas	Estrategias	Estrategias
Enumerar las de mayor impacto	FO	FA
Debilidades	Estrategias	Estrategias
Enumerar las de mayor impacto	DO	DA

Tabla 4.1 Matriz FODA con los cuatro tipos de estrategias

Establecimiento de programas y proyectos por líneas de acción

Por cada línea estratégica y con el propósito de lograr el objetivo estratégico es necesario definir varios programas por línea en los principales subsectores relacionados con la línea correspondiente.

Así por cada programa y línea estratégica es importante identificar los proyectos, los mismos que deben ser llevados a nivel de perfil y en algunos casos a nivel de esquemas constructivos (proyectos físicos), para que en futuro sean definidos a nivel de estudios definitivos.

Alianzas estratégicas

En el proceso de formulación del plan y luego de su culminación es importante concertar con los diferentes actores públicos y privados tanto a nivel local, como estatal, nacional e internacional y suscribir convenios, que involucren a todos ellos en la ejecución del plan logrando sinergias en función del gran objetivo estratégico. Es necesario por tanto realizar alianzas estratégicas con todos los actores para juntos conseguir los propósitos planteados.

Monitoreo estratégico y evaluación

La creación de la cultura estratégica requiere de un seguimiento y monitoreo permanente en la ejecución y ajuste oportuno del plan estratégico. Para ello, se recomienda diseñar un sistema que logre conocer avances, con base en los índices de gestión que mida periódicamente la ejecución del plan y anticipe los ajustes que éste requiera, con el fin de adaptarse en forma oportuna y anticipada a los cambios y desafíos que le genera su entorno.

Evaluación estratégica

La evaluación es el conjunto de procedimientos que se utilizan en forma repetitiva, para valorar los méritos de un plan, programa o proyecto, y proveer información acerca de sus objetivos, actividades, impacto, costos y satisfacción de los clientes.

Toda actividad planificada, requiere de la aplicación racional de un conjunto de herramientas conducentes a determinar la relación existente entre lo actuado y lo previsto.

- **Previsto: Debe ser**
- **Actuado: Es**
- **Acción: ¿Qué hacer?**

El proceso de planificación estratégica produce decisiones que tienen consecuencias significativas a largo plazo. Una decisión estratégica equivocada puede provocar graves daños de difícil o imposible reversión. La evaluación estratégica es vital para el bienestar de una organización. Las evaluaciones oportunas pueden alertar a los gerentes de que existen o se ven venir problemas antes de que la situación llegue a ser crítica.

La evaluación puede hacerse sobre los recursos, y se realiza por medio de la ejecución del presupuesto; puede enfocarse en los procesos, y se debe hacer por medio del cumplimiento de actividades; y , concentrarse en el resultado, en cuyo caso se hace por medio de indicadores.

La evaluación estratégica debe realizarse en forma continua y no al término de periodos determinados de tiempo o justo después de ocurridos los problemas, esto como se muestra en la tabla 4.2.

El proceso de evaluación estratégica básicamente considera tres componentes:

- a) **Revisión de las bases de la estrategia.** Con el objeto de determinar los cambios importantes en el entorno (oportunidades y amenazas) y en los factores internos de la institución (fortalezas y debilidades) ocurridos entre la fecha de elaboración del plan estratégico, o su última revisión, y la fecha actual. Se puede repetir la matriz de evaluación de factores externos y la correspondiente a la evaluación de factores internos, y así compararlas con las originalmente elaboradas.

- b) **Medición del desempeño.** Consiste en comparar los resultados esperados con los reales, respecto a cada uno de los objetivos formulados en el proceso de planificación estratégica. Sería conveniente en este punto, utilizar índices de

gestión para comparar los resultados del período evaluado con los períodos anteriores.

- c) **Aplicación de medidas correctivas.** Una vez establecidas las variaciones de los factores externos e internos de la institución y efectuada la medición del desempeño, corresponde determinar, de ser el caso, medidas tendientes a reformular o diseñar nuevos objetivos, replantear estrategias y políticas y en general aplicar medidas que permitan corregir las desviaciones detectadas y actuar conciente y eficazmente en los nuevos escenarios que presenta el entorno, estos puntos se observan en la tabla 4.3.

Objetivo Propuesto	Actividades Planteadas	Resultados Alcanzados	Indicadores de cumplimiento y medios de verificación	Nivel de ejecución. Cumplimiento total, parcial o mínimo.	Razones. Observaciones. Problemas.	Ajustes. Reprogramación. Cambios a realizar.
	1.- 2.- 3.- 4.- 5.- 6.- 7.-					

Tabla 4.2 Formato de seguimiento y evaluación

Programa	Proyecto	Mes		
		Meta anual	Logro parcial	Índice de gestión acumulado
				Relación entre lo planificado y lo ejecutado

Tabla 4.3. Control para el Monitoreo Estratégico

4.3. Aspectos del Pensamiento Sistémico para la elaboración del Plan Estratégico

Tomando la idea sobre el pensamiento sistémico en el enfoque de Senge (1999), se dan algunas premisas para realizar la planeación:

- Los problemas de hoy derivan de las soluciones de ayer, la conveniencia de revisar las soluciones que se han generado para otros problemas en el pasado y evaluar su impacto hoy.
- Evitar dar soluciones conocidas (o fáciles) a situaciones que requieren una solución diferente y de mayor impacto.
- Entender que la causa y el efecto no están próximos en el tiempo y el espacio, así que es mejor crear una solución evaluando sus efectos en el tiempo, antes de aplicarla.
- Los actos pequeños y bien ubicados a veces producen mejoras significativas y duraderas, con la idea de pensar en procesos de cambio y no en soluciones instantáneas.
- Se pueden alcanzar dos metas aparentemente contradictorias cuando las identificamos como parte de un mismo proceso de cambio, pueden estar interrelacionadas directamente o indirectamente.
- Es conveniente concebir que los sistemas vivientes poseen integridad y su carácter depende de la totalidad del sistema que genera dicho problema, así que es mejor revisar todo que en partes.

Estos aspectos ofrecen una guía base para iniciar la planeación, ya que el sistema de transporte en una ciudad comprende como ya se comentó de elementos interrelacionados, no sólo con los del propio ámbito del transporte, sino además con los de otros sectores económicos y sociales de la urbe.

En este sentido, el plan estratégico para el desarrollo de este sector debe considerar las repercusiones que en futuro se tendrán para todos.

Así entonces, el modelo de Planeación Estratégica para generar políticas de transporte urbano además de considerar los puntos anteriores debe responder a los cuestionamientos:

- ¿Dónde nos encontramos?. Saber la situación actual con base a los requerimientos de la sociedad, de los prestadores del servicio, de la aceptación del servicio, de los agentes a quienes sirve, etc.
- ¿A dónde queremos llegar?. Redefinir de manera preliminar las metas, considerar alternativas estratégicas para lograr los objetivos, evaluar las alternativas en vista de las potencialidades, debilidades, restricciones en el momento actual.
- ¿Podemos llegar hasta allí?. Ver el momento actual, evaluar los requerimientos: organizacionales, de personal, de instalaciones, financieros, de participación ciudadana y de los prestadores del servicio.
- ¿Cuáles estrategias lograrán cuáles metas?. Relacionar las metas y estrategias en virtud de las políticas nacionales y regionales así como del análisis de la situación, y concluir lo más viable.

- ¿Qué decisiones deben tomarse ahora para llegar hasta allí?. Evaluar presupuestos a corto plazo y definir las decisiones y acciones a corto plazo en cuanto a la organización, personal, dirección, etc..
- Evaluar el desempeño, anualmente.

4.4. Presentación y promoción del Plan Estratégico

El plan debe ser estructurado de la forma más objetiva, transparente, práctica, útil y de bajo costo, de manera de facilitar su difusión y conseguir el objetivo de concienciar y sensibilizar a: autoridades gubernamentales, funcionarios, líderes comunitarios, vecinos, representantes de instituciones públicas y privadas, en la consecución del objetivo estratégico, objetivos y políticas del sector, programas y proyectos, todos ellos producto de un proceso democrático de planificación y concertación comunitarios.

Por esta razón es necesario modificar substancialmente su forma de presentación. Esto exige un cambio básico, de la “Planeación Indicativa” tradicional, el cuál por su dimensión, complejidad técnica, alto costo, tiempo de formulación y falta de participación de la sociedad civil en su formulación, se ha vuelto muy poco ejecutable; razón suficiente para avanzar hacia una Planeación Participativa que contribuya a definir y ejecutar los indicadores del plan de desarrollo.

El Plan Estratégico debe ser participativo, y además estar estructurado con toda la rigurosidad y profundidad necesarias, sin embargo su presentación conviene hacerlo con extractos de las partes esenciales de cada una de las fases, y conformarlas en cuadros de síntesis, permitiendo obtener una visión completa, secuencial y onjetiva de los componentes básicos del plan: diagnóstico, objetivo estratégico para el sector, políticas locales, estrategias, metas anuales, programas y proyectos, recursos, actores locales e instituciones involucradas, etc..

Toda la información, procesamiento y análisis que constituyen la base de sustentación de las propuestas del plan, deben sistematizarse y entregarse al gobierno, como un componente básico para argumentar y demostrar la rigurosidad y profundidad del estudio realizado y de las propuestas concertadas.

En esta forma de presentación, en periódicos murales, maquetas, revistas, periódicos, y tecnologías de información, se facilitará su difusión a nivel de todos los actores locales, de manera permanente para asegurar que autoridades, funcionarios, vecinos u otros, observen permanentemente su plan, elevando el nivel de conciencia y responsabilidad sobre el mismo. .

Además, el gobierno debe abrir, en forma simultánea a la formulación y ejecución del plan, canales de comunicación hacia la comunidad, a través de diferentes medios de información, con el propósito de difundir los diferentes aspectos relacionados con el avance del plan, propiciando un proceso permanente de intercomunicación entre el gobierno y la sociedad civil, con el fin de lograr:

- ✓ Fortalecer la democratización de la gestión.
- ✓ Involucrar a la comunidad en la formulación y ejecución.
- ✓ Otorgarle transparencia al proceso.
- ✓ Asegurar la puesta en práctica del plan a través de una acción y apropiación del plan por parte de la sociedad civil organizada.

Por otra parte, las universidades, las ONGs y otras instituciones, juegan un papel clave en la fase de sostenimiento y multiplicación del proceso del plan, siendo necesaria su incorporación mediante alianzas estratégicas, desde la fase inicial de adaptación metodológica, para generar capacidad instalada a nivel local y regional, su involucramiento hace viable el inicio de un sistema sostenido y facilita su multiplicación, además que las articula a ellas, a una realidad integral, fortaleciéndolas institucionalmente.

4.5 Indicadores de gestión del Plan Estratégico

Son parámetros intermedios y finales que permiten observar y comprobar el impacto que el proceso de planificación-acción, del Plan Estratégico en el sector está produciendo en la ciudad y el gobierno con el objeto de verificar el grado de eficacia de la intervención realizada.

En la siguiente tabla se muestran los indicadores del Plan Estratégico.

Indicador	Acciones
1.Foro Ciudadano	<ul style="list-style-type: none"> • Inicio del Proceso democrático (decisión) • Objetivo estratégico • Directrices básicas: prioridades, objetivos del sector y grandes proyectos. • Suscripción del acuerdo por la ciudad. • Nominación del Comité Ejecutivo
2.Cambio o reforzamiento de la actitud de las autoridades, funcionarios, líderes, vecinos. De una gestión unilateral una vertical.	<ul style="list-style-type: none"> • A una gestión democrática concertada. • ¿Quiénes y cuántos?
3.Comité Ejecutivo del Plan	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución del Comité. • Directiva • ¿Gestiones y decisiones adoptadas?
4.Diagnóstico de Competitividad	<ul style="list-style-type: none"> • Tendencia histórica (hitos-impactos, lo positivo y lo negativo) • Macrotendencias del área o contexto en cuanto a: sociedad-conflictos, territorio-tendencias positivas y negativas, economía-grandes proyectos e impacto. • Diagnóstico sectorial (con indicadores) y Prioridades concertadas. • Autodiagnóstico participativo de la sociedad, prioridades concertadas, aportes, acciones inmediatas. Generación de estrategias sectoriales. • Gobierno. Situación actual de las instituciones. Prioridades por áreas. Uso de los recursos. Costo de los servicios. Objetivos, programas, metas por departamento, índices de gestión. ¿Qué se mejoró? • Físico-espacial. Déficit cualitativo-cuantitativo. Tendencias positivas y negativas.

	<ul style="list-style-type: none"> • Visión externa. Consulta a otras localidades sobre lo que le falta a la ciudad para ser más competitiva, ¿cuáles?. • Estudios específicos. Situación actual (con indicadores). Estrategia futura. ¿Con participación de qué actores?
5. Acciones inmediatas	<ul style="list-style-type: none"> • Programadas y concertadas ¿cuáles? • Ejecutadas ¿cuáles? • Aportes comunitarios y del gobierno. Montos.
6. Ventajas comparativas y competitivas	<ul style="list-style-type: none"> • Qué tiene el municipio (en el sector transporte) • Qué le falta para ser competitivo al futuro (en el sector y en la consulta)
7. Escenarios	<ul style="list-style-type: none"> • Tendencial, probable, deseable. • Conocidos por el Comité Ejecutivo
8. Propuesta Macromunicipal en cuanto al sector transporte y vialidad	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivo sectorial. Políticas. Estrategias. Metas. Grandes proyectos. • ¿Consultado con los actores?
9. Visión (objetivo estratégico) y misión institucional.	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Debatido? • ¿Concertado?
10. Líneas Estratégicas. Programas-Proyectos-Perfiles.	<ul style="list-style-type: none"> • Por objetivos del sector • ¿Priorizados?
11. Alianzas Estratégicas. Convenios.	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuántos?, ¿Cuáles?, ¿Con quien?, ¿Para qué?
12. Monitoría y evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Indicadores de gestión. ¿Cuáles?, ¿Cómo se avanzó?
13. Difusión y promoción	<ul style="list-style-type: none"> • Apertura del canal de comunicación con la comunidad y cuál. Televisión, radio, prensa-boletín, otros.
14. Programa de Ejecución Anual	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto concertado, porcentaje (%) respecto de los recursos de inversión. • Proyectos, monto, aportes comunitarios y del gobierno.
15. Ordenamiento físico	<ul style="list-style-type: none"> • Alternativa de propuesta de la ciudad, ¿fueron debatidas y concertadas? • Alternativa elegida. Su aprobación y legalización ante las instancias gubernamentales?. • Acciones y proyectos. ¿programados?, ¿ejecutados?.
16. Conocimiento y aprobación del Plan estratégico	<ul style="list-style-type: none"> • Por el Foro de Ciudadanos
17. Fortalecimiento de organizaciones comunitarias	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuántas? y ¿cuáles?
18. Diferencias fundamentales ciudad-gobierno.	<ul style="list-style-type: none"> • Antes y después. ¿cuáles?

19. Cambio de la imagen del gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • ¿En que cambió?
20. Se incrementaron los recursos del gobierno y para la ciudad con aportes de la comunidad.	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuánto?
21. Acciones, gestiones y resultados	<ul style="list-style-type: none"> • En apoyo a la economía local por las mejoras del sistema de transporte.

Tabla 4.4 Indicadores del plan estratégico. Fuente: elaboración propia

4.6. Aspectos del Plan Estratégico aplicado al Sistema de Transporte Urbano

La ciudad es un sistema espacial, constituido por un conjunto de subsistemas que trabajan en coordinación unos con otros, conformando una unidad integral, en la cual la alteración de uno de ellos, modifica el funcionamiento de todo el sistema, al producir desajustes en la estructura total y en los componentes que lo integran.

La vivienda se relaciona con el empleo, la recreación con la vivienda, el comercio con la administración gubernamental, la salud con la vivienda, la educación con la vivienda, la industria con la administración gubernamental, la cultura con la educación. En fin cada una constituye una pieza que necesita de las otras para hacer funcionar al sistema.

Todas las actividades y espacios que conforman la ciudad están relacionados por las vialidades y el transporte, los cuáles son el vínculo que permite la comunicación entre ellos, constituyendo en cauce por el cual circulan personas, bienes y servicios, estableciendo una permanente interrelación, posibilitando el funcionamiento integral del sistema urbano.

Una deficiente localización y relación de las actividades en la ciudad altera el funcionamiento del sistema de transporte, congestionándolo, saturándolo, volviéndolo ineficiente, lento y conflictivo, produciéndose un gasto exagerado y costoso del tiempo útil de la población que se desplaza diariamente.

La localización caótica de las actividades en la ciudad, origina viajes indiscriminadamente hacia todas las direcciones, causando graves conflictos en el sistema de transporte, obligando a realizar grandes inversiones en infraestructura vial para facilitar la fluidez de los desplazamientos.

Una correcta zonificación de las actividades permite una buena fluidez y relación entre ellas, optimizando el uso del sistema de transporte.

La propuesta del sistema de transporte tiene directa relación con la organización y localización de las diferentes actividades en la ciudad y fuera de ella, definiendo la jerarquía vial de acuerdo al nivel urbano que vincula: ciudad-microregión, entre delegaciones, entre colonias y barrios, etc. Así mismo tiene relación con el carácter del bien o servicio que desplaza, es decir si es transporte de carga o pasajeros; con el tipo de transporte: pesado o liviano, y con el grado de peligrosidad y riesgo de la carga que lleva. Otro factor a considerar será la intensidad del flujo vehicular y la velocidad del desplazamiento.

El plan de vialidades debe considerar la jerarquía de las vías, al momento de definir la propuesta, además de complementar y coordinar con los principales componentes: terminales de pasajeros y carga, señalización, semaforización, paradas, estacionamientos, facilidades de tránsito, áreas peatonales, aceras, vegetación, iluminación, costos de peaje, infraestructura básica, abastecimiento de combustible, mantenimiento vehicular, accesos y salidas, protección vehicular y peatonal, etc.

El trazado de la vialidad debe respetar el medio ambiente natural, evitando su afectación y degradación.

Las concesiones a prestatarios del servicio de transporte debe observar la calidad y confiabilidad del servicio, el costo-beneficio tanto del prestador como del usuario, además de tener un personal comprometido y capacitado en la operación de los vehículos.

El gobierno debe proponer el subsistema vial básico, procurando interrelacionar los diferentes sectores de la ciudad, buscando su vinculación óptima y coherente entre ellos, además de definir el trazo de vialidades para las áreas de expansión urbana futura y la microregión. También la instancia gubernamental debe procurar que los usuarios del transporte participen en la generación de ideas, problemas y soluciones, hacia los empresarios del servicio para obtener una eficiente operación.

4.7. Variables y características a considerar en la Planeación del Sistema de Transporte Urbano.

Red vial principal: identificación de las vías principales de distribución de tránsito y actividades generadoras de los principales movimientos urbanos e interurbanos.

Características físicas de las vialidades: diseño geométrico, estructural, estado, pendientes, número de carriles, dirección y sentido de las circulaciones.

Intersecciones: capacidad, diseño, estado.

Vías de penetración, de conexión microregional y regional, accesos.

Estacionamientos: ofertas sobre calzada, fuera de calzada (públicos, privados); demanda diaria, estacional, en horas pico, transgresiones, grado de renovación.

Señalización vertical y horizontal: tipo, estado, características físicas, resistencia a la intemperie, legibilidad y claridad del mensaje.

Señalización luminosa: tipologías, formas constructivas, tipo de instalación, tipo de semáforos, cantidad, instalación eléctrica.

Tránsito: volumen, composición, velocidades, puntos de detención, tiempos de demoras, congestionamientos.

Transporte público de pasajeros: tipos (camión, taxis, otros medios); número de unidades, estado de las unidades, recorridos, volúmenes de pasajeros, kilómetros recorridos, costos del servicio, etc.

Transporte de carga: según bienes transportados, tipos de vehículos y tamaño, horarios de carga y descarga.

Aspectos jurídico-institucionales: normas de tránsito (vehicular, peatonal), de estacionamientos, de señalización, de transporte, de servicios públicos y privados, organismos competentes (competencias y atribuciones).

Así la adopción oportuna de medidas técnicas o normativas pueden mejorar a un costo bajo sin necesidad de realizar grandes inversiones, la dinámica del sistema de transporte.

4.8. CONCLUSIONES

Es importante destacar que para que la planeación estratégica sea un concepto común en la proyección de objetivos sociales, es necesario tomar la participación de toda la sociedad.

Así, habrá que pensar en la integración de diversos agentes dentro de la sociedad, que colaboren en plasmar el plan rector para mejorar el sector, esta situación debe darse con la convocatoria de usuarios, prestadores de servicio, académicos y consultores, así como los agentes encargados de las dependencias y representatividad del gobierno.

En un primer plano, hay que identificar el marco organizacional del sector transporte urbano desde la perspectiva administrativa, normativa y legal. En segundo término, revisar de manera pragmática los estudios de viabilidad de los proyectos en puerta y los que ya se están realizando. Tercero, la necesidad de hacer que la sociedad en su conjunto se identifique con las premisas de planeación estratégica para el mejoramiento de su entorno, así como en la participación de todos para lograrlo.

Hay que considerar las particularidades de la planeación urbano-regional y del sistema de transporte urbano así como, temas de desarrollo tecnológico y organizacional que se requiere para concordar las políticas gubernamentales con los principios de la planeación estratégica. Así también, establecer criterios para generar objetivos estratégicos para el sector transporte en la ciudad, considerando su vinculación con otros sectores socioeconómicos y por ende la visión de los usuarios.

5. IMPACTO SOCIAL

Se expone el estado probable futuro que como consecuencia se tendrá de la implementación del enfoque de planeación estratégica al ámbito del transporte en la Ciudad de Santiago de Querétaro.

5.1. Relación gobierno-sociedad

La planeación estratégica busca facilitar procesos para que los gobiernos locales logren una efectiva participación de la sociedad civil en la toma de decisiones y en la solución de los problemas del municipio en cuanto al sector transporte.

Alcanzar este objetivo requiere reconocer la existencia de dos actores fundamentales en el desarrollo de un municipio: el Gobierno Municipal y la Sociedad Civil organizada, y, entender la Participación Ciudadana como un espacio de interacción entre el Estado y los ciudadanos, dentro del cual deben garantizarse tres requisitos fundamentales que son: Voluntad, Representatividad y Transparencia, sin cuya presencia no se podrá garantizar su institucionalización.

Así el método de la planificación participativa derivado de la Planeación Estratégica privilegia el diálogo y el consenso en la toma de decisiones, lo cual incide en el clima de confianza necesario entre los actores: autoridad Municipal y ciudadanos organizados, para la conducción e institucionalización del proceso participativo.

Si bien el objetivo fundamental del diagnóstico territorial es la visualización de las necesidades territoriales, tanto urbanas como rurales, así como sus eventuales soluciones, desde la propia perspectiva de los ciudadanos, esta experiencia sirve como medio de información a las comunidades acerca del Proceso de Planeación Participativa que se va a desarrollar.

Por otra parte permite al equipo técnico profundizar el conocimiento sobre la realidad del municipio, su base organizacional y además, una vez concluido el taller, solicitar a los y las participantes la elección de representantes del barrio o cantón para su incorporación a las distintas etapas del proceso, tratando de esta manera de incidir positivamente en la representatividad ciudadana que es fundamental para la posterior institucionalización del proceso participativo en el municipio

La idea entonces es la construcción de las principales orientaciones del gobierno y lograr una conducción estratégica de su gestión, que permita dar integralidad a la acción, concentrar el recurso humano en la atención de las tareas de la gestión de gobierno y consolidar al equipo del Ayuntamiento y sus directivos desde una perspectiva integradora de su quehacer.

La visión estratégica proyecta un municipio con equidad social, con necesidades satisfechas de la población, con un ejercicio democrático del poder, conjuntando esfuerzos a través de una sociedad organizada, permitiendo proyectar al municipio como una ciudad educadora, un polo turístico coadyuvante a un crecimiento poblacional y económico equilibrado.

En la Misión estratégica se pretende tener un gobierno justo, transparente, honesto, progresista y democrático, equitativo, realista, que logre cubrir las necesidades de su población, en base a un consenso y proyecto establecido con la sociedad, conjuntando esfuerzos de todos los sectores; que garantice la participación ciudadana formulando los lineamientos estratégicos del plan de gobierno municipal, y que administre los recursos.

Así la idea es tener cuatro Ejes Temáticos que den coherencia a la proyección estratégica de su trabajo: 1) el ejercicio democrático de gobierno, 2) el fortalecimiento de la sociedad local y la cultura de participación ciudadana, 3) el desarrollo local alternativo y 4) la transformación democrática del aparato de gobierno.

Construir un autodiagnóstico de las condiciones del municipio y de la administración municipal; detectando las fortalezas y las oportunidades, las debilidades y amenazas. También edificar una visión y una misión del municipio y los principales objetivos y líneas estratégicas para el desarrollo municipal.

Para la fase de planeación, el Plan Estratégico sectorial de un gobierno municipal debe comprenderse como un proceso que requiere establecer actividades al corto, mediano y largo plazos; no significa que si no se realiza alguno de los pasos propuestos el plan ya no funciona, significa que hay que llevar un orden, coordinar muy bien y tener cuidado con cada aspecto que se quiere lograr, los recursos e instrumentos con los que se cuenta.

Plantear el conjunto de elementos a considerar para poner en marcha el proceso de planeación estratégica, donde la existencia de un equipo permanente encargado del proceso es condición fundamental, así como el análisis y revisión periódica del contexto interno y externo en que se desenvuelve la gestión. A partir de ello, revisar y plantear adecuaciones a la doctrina que sustenta al gobierno democrático, sus valores, su visión y misión. Así mismo, se diseñar objetivos y estrategias previamente a la proyección de programas y proyectos, la planeación del trabajo para la implementación de los mismos y los procesos de evaluación a lo largo del proceso.

5.2. Nueva dinámica en el Sistema de Transporte Urbano

El sistema de transporte es un sistema relacional, ya que como ya se mencionó, ayuda a que se articulen las actividades que se llevan acabo en la urbe. Tal y como se muestra en la figura 5.1.

También como ya fue comentado, la dinámica de este sistema requiere de la participación de todos los agentes involucrados en su planeación, operación y evaluación, si esto no sucede, habría desequilibrios en cuanto a la atención de este servicio.

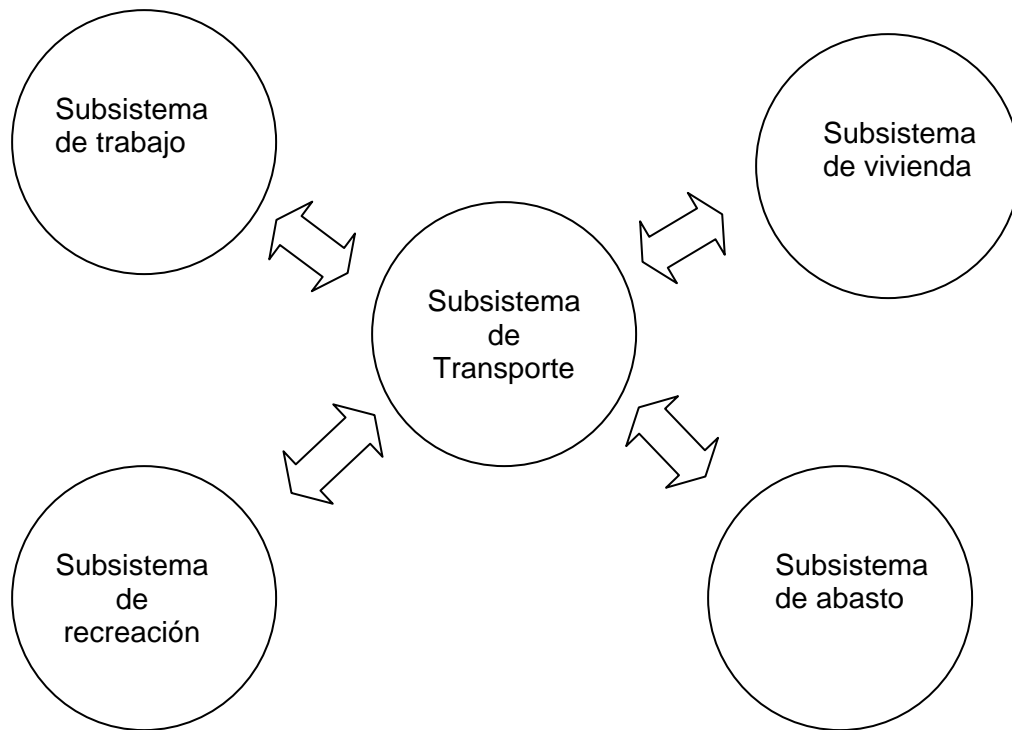


Figura 5.1. Relación entre el Subsistema de transporte y otros subsistemas. Fuente: elaboración propia.

La ciudad de Santiago de Querétaro, como sistema abierto y dinámico tiende a evolucionar como respuesta al desarrollo inferido tanto por la administración federal y estatal, así como por la influencia de la globalización en la economía. Así entonces, tenderá a responder a las exigencias de la producción y reproducción de la fuerza de trabajo.

5.2.1. Desde la perspectiva ciudadana

Los usuarios buscan que el transporte sea eficiente a un costo razonable. Esta premisa social, se puede llevar a cabo en la medida que la sociedad tome conciencia de la situación que prevalece en el transporte.

Desde procurar campañas de educación vial, y entender la viabilidad de proyectos que beneficien al colectivo y no al individuo.

5.2.2. Desde la perspectiva de los concesionarios

Los concesionarios ven al transporte como una empresa, es conveniente reconfigurar sus organizaciones para hacerlas mas redituables en cuanto a utilidades y a la calidad del servicio, de lo contrario ante los cambios futuros puede ser que terminen saliendo del mercado de transportación.

5.2.3. Desde la perspectiva de la administración gubernamental

Tener una instancia de participación de los agentes involucrados que permita esclarecer de manera plena los requerimientos de infraestructura y operación del Sistema de Transporte, así como guiar las acciones gubernamentales en el logro de la sustentabilidad de la urbe.

De manera general el trabajo de todos puede mejorar las condiciones de operación del sistema de transporte en cuanto a:

- Concertar con los comercios y centros de abasto, el uso de las vialidades a determinadas horas, así como normar su localización.
- Corrección de la direccionalidad de las vías.
- Regulación de flujos vehiculares, equilibrando el uso del subsistema vial.
- Señalización de zonas de estacionamiento.
- Definición de rutas de transporte masivo de personas y carga.
- Evitar el uso caótico e indiscriminado de las áreas para circulación peatonal.
- Promover la apertura de áreas de estacionamientos.

- Normar el funcionamiento de paradas, terminales de pasajeros y carga.
- Señalización vial.
- Construcción de nuevas vialidades.
- Apertura de uso de tecnologías aplicadas a las mejoras en la operación del transporte.

5.3. CONCLUSIONES

Es determinante la configuración de un organismo que congrege a todos los actores del sistema de transporte, cuya intención sea establecer las políticas a seguir en el desarrollo eficiente del servicio.

Queda claro que es imprescindible que la sociedad sea motivada a ser participe de este cambio, desde los menores de edad hasta los adultos, cada uno en su propio ámbito, de tal manera que la participación no sea para escuchar sino para llevar a cabo acciones.

Si la autoridad gubernamental no toma parecer a los involucrados, la situación a futuro será compleja como en otras ciudades del país, requiere de concertar con los grupos de poder, con los concesionarios y los usuarios, para establecer planes que generen indicadores que muestren la proyección a futuro del sistema de transporte, indicando los montos económicos con los que se cuenta, para que así de manera participativa se priorizen las acciones a realizar.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1. Conclusiones

La atracción de la ciudad para sus habitantes y para los inversionistas, han sido consecuencia de la cada vez más “compleja división del trabajo como uno de los factores determinantes de la expansión y la creciente separación física entre las actividades ciudadinas” (Legorreta, 1989). Cabe desatacar que “el modelo de urbanización basado en el uso intensivo del automóvil ha requerido para su funcionamiento importantes obras viales” (Legorreta, 1989) . Esto ha determinado gran parte del sistema de transporte público y la estructuración del territorio urbano.

Por otro lado, en las ciudades medias mexicanas, los problemas de movilización de personas y carga “se han agudizado en los últimos quince años como consecuencia de las políticas de descentralización de la administración federal, de las modificaciones en las atribuciones y competencias de los diferentes niveles de gobierno y del reforzamiento del municipio, esto ha sido también por las inversiones productivas directas a partir de una tendencia de modificación en la localización industrial desde principios de la década de los años ochenta” (González, 2002), esto enmarca una visión de expansión territorial y por ende la adecuación del sistema de transporte en la ciudad.

Los cambios en la dinámica social influirán al transporte urbano, “existen cambios demográficos como el envejecimiento de la población, -cambios sociales, tales como el surgimiento de diferentes estilos de vida en disparidad con el entorno de la familia tradicional, -cambios económicos como una mayor participación de la mujer en la fuerza laboral; así mismo, el reordenamiento territorial en gran medida generado por la proliferación en la propiedad del automóvil “(CEPAL,2002:188). Estas variaciones y otras como “el alza en el pasaje del transporte colectivo, pero a su vez una baja en los precios de los vehículos automotores” (CEPAL,2002:188) son aspectos que aunados con los cambios tecnológicos, deben manejarse de forma

sistematizada para generar un plan integral que resuelva las necesidades de hoy y del futuro bajo una visión estratégica.

La planeación gubernamental se fundamenta en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La ley de planeación faculta y obliga a los tres niveles de gobierno a organizar los sistemas de planeación. La planeación debe ser coordinada entre los niveles de gobierno y debe estar concentrada en la inducción a la participación social en la elaboración. Ello conforma el sistema nacional de planeación democrática.

Se observó, que las disposiciones gubernamentales para lograr ciertos objetivos han sido de carácter meramente indicativo (de ahí el concepto de Planeación Indicativa) a los sectores privado y social: el Estado sólo orienta, no induce, concerta, promueve, pero no obliga a estos a seguir una determinada conducta.

Entonces al parecer, los intereses de los actores que participan en el sector se contraponen entre sí y a la visión gubernamental.

Por otra parte, hay intentos de buscar el consenso social acerca de la planeación, aunque muy pobres en la manera de integrar a la población. La falta de participación de la población, hace que la administración gubernamental quien hace esfuerzos por procurar esta concertación, sea la única instancia que realice el plan del sector, bajo su propia óptica. Esto genera posiciones encontradas entre usuarios, permisionarios, administración gubernamental y legisladores, que por otra parte desconocen la operación del transporte urbano como un subsistema del sistema urbano.

Así, al estar solamente basada en indicadores particulares, la planeación gubernamental está limitada en cuanto a los requerimientos reales de la población. Por otra parte, los intentos de acercar a los sectores en la conformación del plan, muestran pobreza en su organización.

Con la reglamentación de la planeación en México, lo que de antaño constituyó una novedad y posteriormente una necesidad, actualmente la planeación se ha convertido en una obligación de las administraciones gubernamentales, y en la mayoría de las ocasiones se ha vuelto un lastre al tener que convertirse recursos para tal objeto, pero sin ningún sentido de utilidad.

La planeación indicativa es pertinente aplicarla en cuanto se conocen las necesidades y las consecuencias que traería si no se hiciera algo, más sin embargo, la instancia gubernamental ha creado una estructura administrativa que atiende los requerimientos sociales bajo el esquema de sus indicadores de desempeño, esto ha llevado a que la solución a la problemática urbana no sea en ocasiones la adecuada o incluso que no sea de la consentimiento de todos los actores involucrados en la solución.

La planeación indicativa tendría sentido si en la mayoría de los casos hubiera continuidad en los planes de una administración a otra, sin embargo esto no ha sido efectivo en la realidad, así aunque la administración no pueda prescindir del propio territorio ni de sus condiciones porque le es imposible obtener uno nuevo, en los hechos así lo han tomado y pretenden reconstruir todo lo encontrado bajo un considerable desperdicio de recursos.

También ha sido una norma social criticar lo añejo y explotar la esperanza de que el nuevo gobierno transforme la sociedad y cumplirá todas las promesas hechas en la campaña política.

6.2. Recomendaciones

En el escenario social donde hay consenso y conflicto entre diversos agentes, la planeación estratégica puede ser el instrumento que coadyuve al objetivo de la planeación indicativa, sin sustituirla, ya que es un proceso sistemático orientado a la acción. El análisis se realiza en estrecha concordancia con la realidad existente y con

las capacidades reales de intervención en un determinado aspecto. Considera también, lo referente a las posibilidades de realización según los recursos necesarios, la capacidad financiera y la voluntad de los agentes involucrados en términos de su participación.

Cabe destacar que algunas diferencias importantes entre la planeación estratégica y la planeación gubernamental convencional son:

- La planeación estratégica está orientada hacia la acción, los resultados y la implementación y ésta es, tal vez, la principal distinción entre ambos enfoques, por lo que es más relevante para la toma de decisiones.
- Es promotora de la más amplia y diversa participación en el proceso de planeación.
- Es más enfática en el entendimiento de la comunidad y su contexto externo determinando las oportunidades y amenazas a través del análisis del medio, lo cuál permite mirar más allá en espacio y tiempo. Paralelamente, el análisis del medio ofrece la posibilidad de evaluar las fortalezas y debilidades de la organización.
- Considera el comportamiento competitivo de la comunidad, en tanto identifica los nichos competitivos y busca provecho de ellos.

6.3 Contribuciones

En principio, la tarea de incorporar la planeación estratégica en tareas de planeación gubernamental, tiene que considerar de manera paralela la adecuación de sus enfoques para atender a propósitos y situaciones concretas de la realidad.

Por otra parte, es conveniente ser cuidadoso de la manera en como emplear el enfoque estratégico, ya que existe una serie de condiciones que regulan el uso exitoso de cada herramienta, condiciones definidas principalmente por la realidad a planificar.

Es conveniente concebir al transporte como una globalidad, para visualizar el conjunto de aspectos, niveles y características del transporte urbano e insertarlo en su específica función social, y evaluar la dicotomía usuarios que pagan o gobierno subsidiador, esquemas que muestran inoperancia, y que a la fecha se siguen utilizando en la toma de decisiones.

Con esta premisa, la sociedad, los empresarios y la instancia gubernamental, deben brindar un lugar al transporte en el proyecto general de la ciudad.

En este sentido su planeación deberá llevarse a cabo de manera organizada, esquema que si bien se borda en el trabajo, no se concluye en la aplicación, queda como premisa de investigación continuar con este rubro.

Para lograr el plan estratégico participativo, de manera de tener un desarrollo sustentable en materia de transporte urbano, es necesario formular un camino concertado y de largo plazo, que asegure el éxito y permita disminuir el riesgo.

Para así mejorar la oferta cualitativa para ganar competitividad, para atraer la inversión, potenciar su desarrollo y mejorar la calidad de vida de la población.

Así la organización óptima del transporte en la ciudad, en el contexto de la sustentabilidad el entorno urbano, tiene el propósito de constituir el marco físico adecuado para el desarrollo de las actividades productivas y la recuperación de energía de la población. Además de funcionar como un servicio para el área urbana y rural, procurando la complementariedad entre el ser humano y su medio físico (entendida como una relación sistémica integral).

El desarrollo urbano sostenido será viable en el momento en que la población priorice sus problemas y seleccione las mejores alternativas de solución, procurando el uso racional de los recursos.

7.- PROPUESTAS DE EXTENSIONES DE LA INVESTIGACIÓN

La experiencia de la investigación, lleva a considerar algunos otros temas que podrían ser abordados como investigaciones futuras, como son los siguientes:

1.- Transporte de carga en ciudades. Si bien la tesis observó el problema del transporte en ciudades de manera global, no se profundiza respecto al transporte de carga que circula por las vialidades urbanas. Sin embargo, este aspecto resulta relevante por la propia dinámica del traslado en las ciudades, por lo menos en Querétaro, su reglamentación es arcaica.

2.- Características de las organizaciones empresariales del transporte urbano de pasajeros. Como se menciona en la tesis, el costo familiar por transporte aumenta, cada año los gobiernos se ven en la necesidad de negociar las tarifas del transporte colectivo, en este sentido el conocer la forma de organización de estas empresas y su rentabilidad podría generar propuestas de mejora para estas organizaciones tipo cluster.

3.- Modelos de movilidad y sustentabilidad de las ciudades. Este tema, comprende investigar la pertinencia de integrar la planificación del uso de suelo y del transporte, para establecer el desarrollo de una modalidad de traslado y reducir la demanda. Además de buscar generar programas de transporte urbano que den preferencia al transporte público de gran capacidad. Y alentar el uso de medios de transporte no motorizados (ciclistas y pasos peatonales seguros).

4.- Elementos para la profesionalización de la operación del transporte urbano de pasajeros. La profesionalización del transporte colectivo es un elemento que los usuarios demandan, un apoyo en este aspecto es elaborar un esquema de capacitación profesional para operadores, ya sea un Técnico Superior Universitario en operación de transporte público.

8. REFERENCIAS

Cal y Mayor R. (1996), *Ingeniería de Tránsito*, Representaciones y Servicios de Ingeniería S.A., México.

Congreso del Estado de Querétaro (2003), *Ley de Planeación del Estado de Querétaro*.

Congreso del Estado de Querétaro (2003), *Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Querétaro*.

Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Querétaro (2003), *Diagnóstico del sistema de Transporte Público de Pasajeros en la zona metropolitana de Querétaro*, CONCYTEQ, México.

Darquea S. G. (2000), *Planeación estratégica participativa municipal*, IULA-CELCADEL, Ecuador.

De Gortari E. (1983), *Metodología General y Métodos Especiales*, Océano, España,

Enríquez C., J. (2000), *El reto de México: Tecnología y Frontera en el siglo XXI, una propuesta integral*, Ed. Planeta, México.

Fideicomiso Queretano para la Conservación del Medio Ambiente (2004), *Mapa Verde azul del Municipio de Querétaro*, FIQMA, México.

Flores, G. S. (2000), *Nuevos paradigmas en el desarrollo regional en México. Apuntes para la comprensión de otros enfoques en su estudio*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México.

Friedman J. (1999), *El reto de la Planeación en un mundo sin fronteras*, en Revista Ciudades 42, abril-junio, Red Nacional de Investigación Urbana, México.

Gallegos C. J. (1996), *Planeación para el Desarrollo*, en Salvador Rodríguez y Rodríguez, Margarita Camarena Lurhs y Jorge Serrano Moreno, *El Desarrollo regional en México*, Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional A.C., México.

Garrucho C. y Jaime S. (1995), *Sistemas Metropolitanos, nuevos enfoques y perspectiva*, edit. Colegio Mexiquense-SEDESOL, México.

González O. (1991), *Las concesiones del transporte: un caso para la reflexión del estado mexicano*, *Revista Sociología*, Num. 6, Universidad Autónoma de Querétaro,.

Goodstein L.D., Nolan T.M., Pfeiffer J.W. (2001), *Planeación Estratégica Aplicada. Una Guía Completa*, Mc Graw-Hill, Colombia.

Gutiérrez Ch. J. J. (1999), *Planeación Estratégica en Ciudades*, *Revista Ciudades*, No. 42, Red nacional de investigación urbana, México.

Hernández S. R., Fernández C. C y Baptista L. P. (2003), *Metodología de la Investigación*, 3ª. Edición, Mac Graw-Hill, México.

Instituto Queretano para el Desarrollo Sustentable (1997), *Guión Metodológico para el Desarrollo Urbano*, COPLADEQ, Gobierno del Estado de Querétaro, México.

Leal M. J. y Cortés A. L. (1998), *La dimensión de la Ciudad*, edit. Siglo XXI de España editores S.A., España.

Legorreta, J., Flores, A. (1998), *Transporte y Contaminación en la Ciudad de México*, Centro de Ecodesarrollo, México.

Molinero M. A. y Sánchez A. I. (1998), *Transporte Público: Planeación, Diseño, Operación y Administración*, Fundación ICA, México.

Navarro B. B. (1989), *Y el Transporte Urbano, ¿cómo financiarlo?*, en Manuel Aguilera G. Y otros, *Las ciudades mexicanas en la última década del siglo XX*, Instituto de Investigaciones Económicas UNAM, UAM Xochimilco, México.

Ogliastri, E. (1993), *Manual de Planeación Estratégica. Teoría, aplicaciones y casos*, Tercer mundo editores y ediciones Uniandes, Colombia.

Powell T. (2001), *The Principles of Transport Economics*, PTRC Education & research Services Ltd, London.

Pümpin C. y García E. S. (1993), *Estrategia Empresarial. Cómo implementar la estrategia en la empresa*, Diaz de Santos, S.A., España.

Racionero L. (1986), *Sistemas de Ciudades y Ordenación del territorio*, edit. Alianza Editorial, España.

Rodríguez y R. S. y otros (1998), *El Desarrollo Regional en México, antecedentes y perspectivas*, Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional, México.

Rodríguez V. J. (2001), *Cómo aplicar la planeación estratégica a la pequeña y mediana empresa*, ECAFSA-Thomson Learning, México.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes (1998), *Estudio del Transporte Masivo para grandes ciudades en los Estados de la República*, Vol.3, México.

Secretaria de Comunicaciones y Transportes (1995), *Norma Oficial Mexicana NOM-012-SCT-2-1995, sobre pesos y dimensiones máximas con los que pueden circular los vehículos de autotransporte que transitan en los caminos y puentes de jurisdicción federal*, Gobierno Federal, México.

Steiner G.A. (2002), *Planeación Estratégica. Lo que todo director debe saber*, CECOSA, México.

Thomson I. (2002), *Impacto de las tendencias sociales, económicas y tecnológicas sobre el transporte público: una investigación preliminar en ciudades de América Latina*, serie 41: Recursos Naturales e Infraestructura, Unidad de Transporte de la CEPAL, Chile.

Thomson I. (2002), *La planificación del Transporte Urbano ante los cambios demográficos, sociales, económicos y tecnológicos*, Boletín FAL, CEPAL.

Thomson J. (1976), *Teoría económica del transporte*, edit. Alianza Editorial S.A., España.

Wallerstein I. (1991), *El Moderno Sistema Mundial*, Tomo 1, ed. Siglo Veintiuno editores, S.A. de C.V., 6ª. Edición, México.

Wallerstein I. (2000), *The Essential Wallerstein*, The New Press New Cork, Canada.

Consultas en internet

Cabrero Mendoza Enrique. "Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México". *Los viejos y nuevos problemas de la administración municipal*. [en línea]. <http://www.municipio.org.mx/agenda_adm1.htm

Díaz Jesús Enrique. "Metrópolis, gobernabilidad y políticas urbanas". *Gobiernos locales: Democracia y reforma del Estado*. Red de investigadores de gobiernos locales de México. [en línea].

<<http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso2/congreso2/mesa2/planeacionfortalecimiento.html>

Fundación CIEDES. "IIPEM2010MALAGA". [en línea].
<<http://www.planestrategicodemalaga.com/publicaciones/images/rad4CFB.pdf>>

Gallardo Velásquez Anahí. "Repensando la planeación estratégica parte 1: riesgos y falacias". *Gestión y estrategia*. [en línea].
<<http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestión/num7art14.htm>

Gallardo Velásquez Anahí y Sánchez Martínez Arturo. "La turbulencia y la planeación en las organizaciones". *Gestión y estrategia*. [en línea].
<<http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/art9.htm>

Guadalupe, Nuevo León. "Plan municipal de desarrollo". *Administración 2000-2003*. [en línea]. <<http://www.guadalupe.gob.mx/informes/GpePMD.pdf>

H. Ayuntamiento de Tecamachalco 2002-2005. "Plan de desarrollo municipal 2005". *Presidencia Municipal de Tecamachalco Puebla*. [en línea].
<http://www.tecamachalco.pue.gob.mx/pdm/pdm_cap1-6.pdf#search='planeacion%20municipal'

Instituto Municipal de Planeación. "Planeación estratégica del desarrollo integral". *IMPLAN 1994*. [en línea]. <<http://www.implan.gob.mx/quees.htm>

Sánchez Arturo. "Promoción económica y planeación en municipios pequeños". *Gobiernos locales: Democracia y reforma del Estado*. Red de investigadores de gobiernos locales de México. [en línea]
<http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso2/congreso2/mesa2/promocionecon.html>

Meza Urías Jaqueline E. "León hacia el futuro: Ordenamiento sustentable del territorio visión-2025"[en línea]. <<http://www.premiomunicipal.org.mx/site2002/docs/LENHAC~1.PDF>

ANEXO 1: LA ORGANIZACIÓN GUBERNAMENTAL EN EL CASO DE QUERÉTARO

En esta legislación del estado de Querétaro de Arteaga se establecen la competencia y facultades de las autoridades en materia de tránsito y vialidad en el estado (figura 1.2), y en los municipios (figura 1.3), así también contempla la participación de la sociedad mediante la instalación del Consejo de Concertación Ciudadana para la Vialidad y Transporte.

De esta manera, la ley establece que el papel del Gobernador del Estado consiste entre otras cosas en¹¹:

- Fungir como jefe en materia de tránsito y vialidad estatal.
- Promover una amplia participación de la ciudadanía en el análisis y solución de la problemática en materia de tránsito.
- Normar, dirigir, controlar, supervisar y evaluar los programas estatales y municipales de tránsito en el Estado.
- Dictar la normatividad consistente en la elaboración, diseño y definición de políticas, programas y acciones a ejecutar en los campos de vialidad y tránsito
- Otorgar, revocar o modificar las concesiones necesarias para la explotación de vialidades de jurisdicción estatal y de prestación del servicio público de transporte de personas o de objetos, así como arrastre y salvamento de vehículos u otros, y ejercer en su caso el derecho de revisión, previa opinión del Consejo de Concertación Ciudadana para la Vialidad y el Transporte.

Para llevar a cabo estas acciones, la ley contempla que el ejecutivo estatal delega en el Secretario de Gobierno las siguientes atribuciones¹²:

¹¹ Congreso del Estado de Querétaro, Ley de Tránsito y Transporte

¹² op.cit.

- Proponer al Gobernador del Estado los planes, programas, acuerdos y demás disposiciones en materia de tránsito y vialidad estatal, así como participar en la ejecución de los mismos.
- Expedir los nombramientos de los comandantes de tránsito estatal conforme a los requisitos establecidos en la ley y atendiendo a su capacidad, méritos, antigüedad y probada honestidad.
- Determinar las acciones tendientes a mejorar la vigilancia y el tránsito en las vías de comunicación de jurisdicción estatal en los términos que señalen las leyes y reglamentos respectivos.

Dentro del esquema organizacional en este rubro, se cuenta con la Dirección de Tránsito y Transporte, cuyo administrador depende del Secretario de Gobierno y tiene las siguientes funciones y obligaciones establecidas por ley¹³:

- Organizar y operar los cuerpos de tránsito estatal.
- Establecer las disposiciones, normas operativas, administrativas y disciplinarias que conforme a los reglamentos respectivos determinen la actuación de los cuerpos de tránsito estatales y municipales.
- Acordar con los ayuntamientos las condiciones para la coordinación intermunicipal en materia de tránsito y vialidad, y opinar sobre la actuación de los cuerpos de tránsito municipales.
- Promover la profesionalización del personal de nuevo ingreso y del personal en activo, e implementar la carrera policial.
- Determinar los indicadores básicos de los que se deriven el número de personal y equipo necesario para la prestación de tránsito y vialidad.
- Designar al personal en activo que se destinará a la prestación del servicio en materia de tránsito y vialidad.
- Publicar la convocatoria para la selección de aspirantes a ingresar al cuerpo de tránsito del estado, la cual deberá contener el lugar, fecha, número de plazas y requisitos mínimos que deberán cubrir los aspirantes.

¹³ op.cit.

- Realizar las medidas que juzgue pertinentes para una mejor planeación de los servicios de tránsito en las vías de jurisdicción en el Estado.
- Controlar y vigilar la prestación del servicio público y privado del transporte de objetos y personas, y practicar inspecciones y revisiones periódicas, en el transporte de servicio publico.
- Expedir permisos y placas de circulación de vehículos particulares y de servicio público local en sus diferentes ramas y modalidades.
- Expedir licencias y permisos para conducir vehículos automotores, de acuerdo a la jurisdicción local. Imponer las sanciones que resulten aplicables en los términos de esta ley o sus reglamentos en materia de tránsito. Imponer en el ámbito estatal los correctivos disciplinarios al personal de la dependencia.
- Vigilar la observancia de la ley, reglamentos y acuerdos de la materia. Registrar y llevar el control de las concesiones para el servicio público de transporte de personas y carga.
- Proporcionar atención a la ciudadanía sobre los trámites y procedimientos relativos a las concesiones, licencias y permisos para el servicio público de transporte de personas u objetos.

El Consejo de Concertación Ciudadana para la Vialidad y el Transporte tiene como finalidad, según la ley que el Ejecutivo del Estado cuente con mayores elementos en la toma de decisiones en materia de vialidad, tránsito y transporte, atendiendo a la obligación del Estado de redoblar sus esfuerzos con el apoyo de una sociedad participativa. Su competencia está en¹⁴:

- Emitir dictámenes sobre movimientos tarifarios, escuchando los argumentos que para el efecto formulen los prestadores de servicio público de transporte en sus distintas modalidades.
- Realizar estudios socioeconómicos para fundamentar sus opiniones.
- Dictaminar sobre la conveniencia de ampliar rutas o modificar las existentes.

¹⁴ op.cit.

- Dictaminar sobre otorgamientos, revocación o cancelación de concesiones, cuando se lo requiera la autoridad competente.
- Dictaminar sobre el tipo de vehículo a utilizarse, considerando las características de los caminos y las necesidades del público usuario.
- Dictaminar sobre las controversias que se presenten entre prestadores del servicio.
- Emitir dictamen en relación a la materia de aquellos asuntos que solicite el Ejecutivo.
- Proponer árbitros que diriman las controversias que se presenten entre prestadores del servicio del transporte público.

El Consejo de Concertación Ciudadana para la Vialidad y el Transporte está integrado por: un Coordinador nombrado por la sociedad civil, un Secretario Técnico que será el Director de Transito y Transporte en el Estado, el representante en el Estado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes quien funge como Asesor Técnico del Consejo, y los demás representantes de los sectores público, privado, social y las organizaciones civiles afines en la materia, y las que estime convenientes el Consejo.

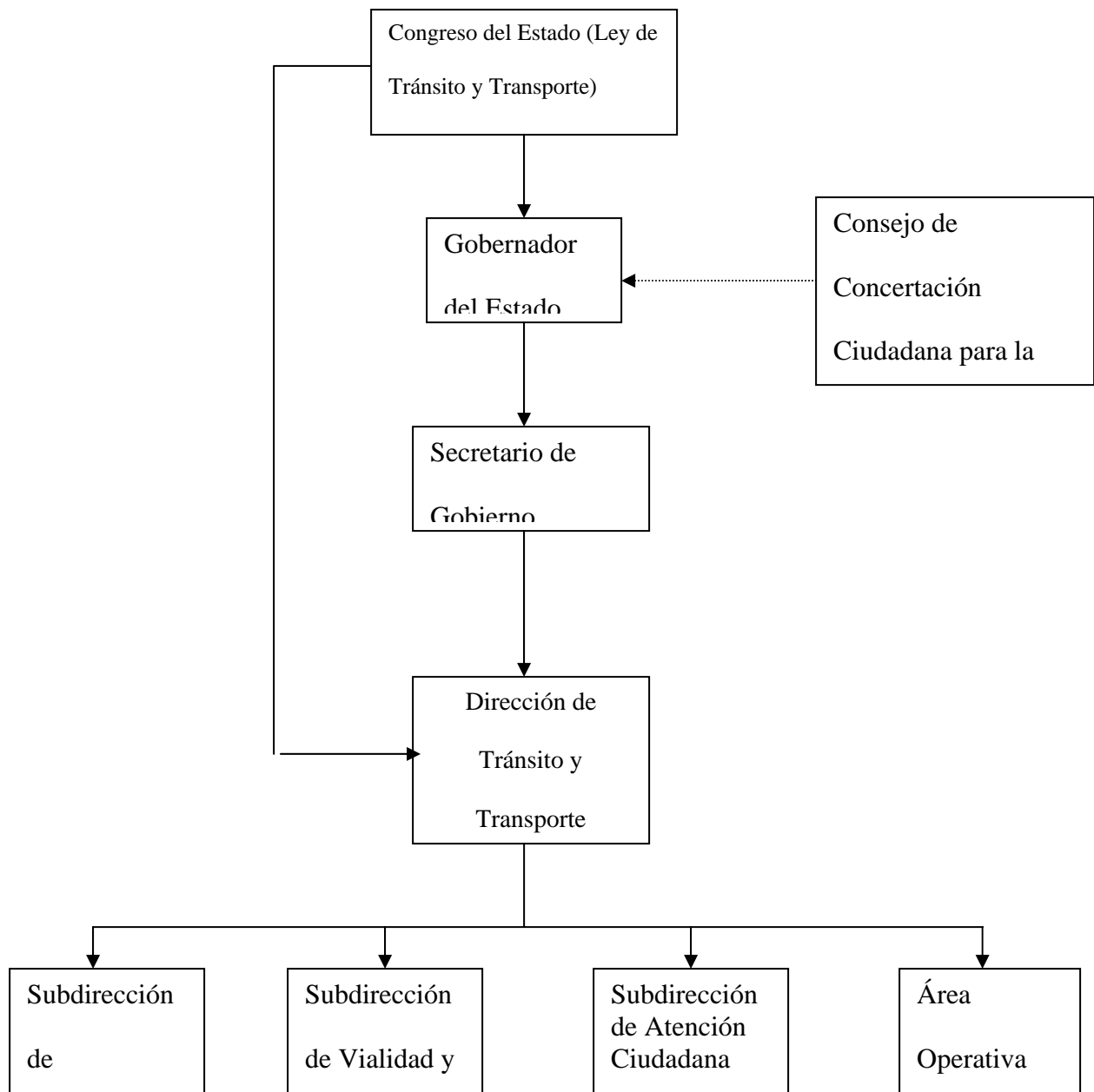


Figura 1.2. Organigrama que muestra la forma de organización de la administración y toma de decisiones en materia de transporte en el ámbito estatal, elaboración propia.

En cuanto a los municipios, la ley establece la operatividad en tres rubros: Los Ayuntamientos, sobre el Presidente Municipal y, de los titulares de las áreas de tránsito municipales.

En el caso de los Ayuntamientos, les corresponde¹⁵:

- Aprobar los planes y programas en materia de tránsito y vialidad de sus respectivos municipios.
- Impulsar la profesionalización de los cuerpos de tránsito del municipio.
- Acordar la celebración de convenios de coordinación con el Estado y otros municipios en materia de tránsito.
- Promover la participación de la población en la búsqueda de soluciones a la problemática en materia de tránsito y vialidad, y para la ejecución de programas de vigilancia vecinal.
- Emitir los reglamentos de policía y buen gobierno.

¹⁵ op.cit.

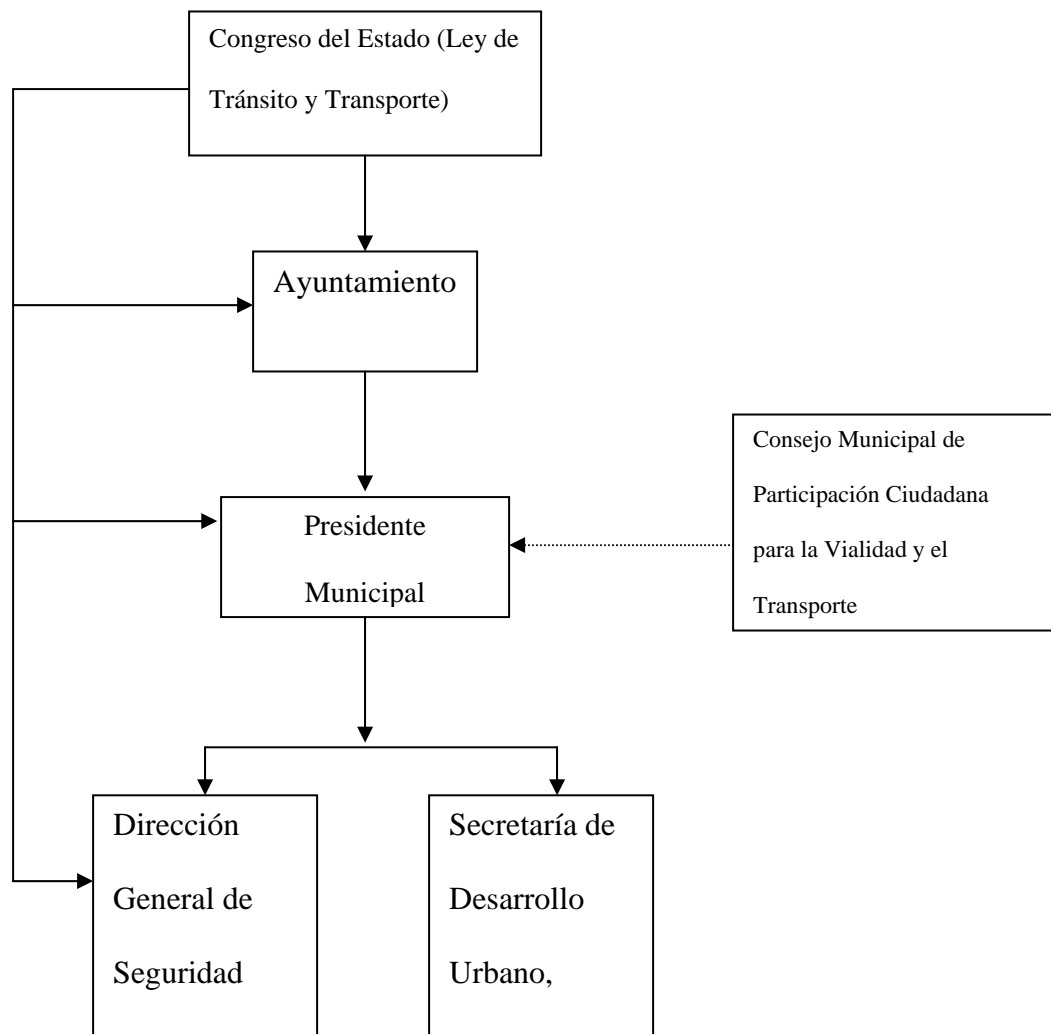


Figura 1.3. Organigrama que muestra la forma de administrar y tomar decisiones en materia de transporte en el ámbito municipal de Querétaro, elaboración propia.

Los Presidentes Municipales tienen las siguientes facultades y obligaciones¹⁶:

- Ejecutar las directrices señaladas por las autoridades estatales en materia de tránsito, que no contravengan a las necesidades del municipio que se trate.
- Cuidar el desarrollo y desempeño de las funciones de los cuerpos de tránsito municipal. Ejecutar los acuerdos del ayuntamiento relacionados con la materia.
- Promover la celebración de convenios y acuerdos con el Estado o con otros municipios para mejorar la prestación de los servicios de tránsito.

¹⁶ op.cit.

- Reclutar y capacitar aspirantes para ingresar a los cuerpos de tránsito municipales.
- Hacer cumplir reglamentos, circulares y demás disposiciones de observancia general en materia de tránsito y vialidad.
- Dictar las medidas necesarias para la observancia y cumplimiento de las disposiciones legales sobre tránsito y vialidad, y las demás que le confieran otros ordenamientos legales y el ayuntamiento respectivo.

Corresponden a los titulares de las áreas de tránsito municipales, que para el caso de Querétaro es la Dirección General de Seguridad Pública Municipal, las siguientes facultades y obligaciones¹⁷:

- Organizar y operar los cuerpos de tránsito municipal.
- Dictar las disposiciones que conforme a los reglamentos respectivos determinen la actuación de los cuerpos de Tránsito Municipal. Someter al acuerdo del H. Ayuntamiento por conducto del Secretario del mismo, las condiciones para la coordinación intermunicipal en materia de tránsito y vialidad.
- Expedir los nombramientos de los comandantes de tránsito, conforme a los requisitos establecidos en la presente Ley y su Reglamento, atendiendo a su capacidad, méritos, antigüedad y honestidad.
- Promover la profesionalización del personal a su cargo e implementar la carrera policial.
- Determinar los indicadores básicos relativos al número de personal y equipo necesario para la prestación del servicio de tránsito municipal.
- Designar al personal en activo que se destinará a la prestación del servicio de tránsito municipal.
- Coadyuvar con el Gobierno del Estado en la difusión de la convocatoria que publique para la selección de aspirantes a ingresar a los cuerpos de tránsito.
- Dictar las medidas que considere adecuadas para un mejor planeación de los servicios de tránsito en las vías de su ámbito de competencia.

¹⁷ op.cit.

- Imponer las sanciones que resulten aplicables en los términos de esta Ley y su Reglamento, en su ámbito de competencia. Imponer al personal los correctivos disciplinarios. Entre otros.

Generación de políticas para el desarrollo del sector transporte

De lo anterior, parece notarse que la generación de políticas es asunto de la legislatura estatal cabe aclarar que en lo operativo la normatividad de la ley de Tránsito y Transporte es clara en cuanto al papel que cada actor tiene para la administración pública en materia de transporte.

Sin embargo, en la planeación para este sector, hay que referirse a la Ley de Planeación del Estado de Querétaro cuyo objetivo es fortalecer la planeación coordinada entre la Federación, el Estado y los Municipios y consolidar la participación de la ciudadanía en la planeación como una tarea de responsabilidad compartida entre gobierno y sociedad.

Esta ley establece el concepto de planeación del desarrollo, como el medio para promover, coordinar, y concertar la actividad económica y social, así como orientarla hacia el aprovechamiento de los recursos y potencialidades de la entidad, a la generación de bienes y valores necesarios para el individuo y la sociedad y al logro de mejores niveles de calidad de vida, atendiendo a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, económicos y culturales, contenidos en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro de Arteaga.

Según la legislación, el Gobernador del Estado es el responsable de la conducción del desarrollo y de la planeación participativa en las esferas de su competencia y atribuciones. El Ejecutivo presentará el Plan Estatal de Desarrollo y aprobará los programas sectoriales que de él se deriven.

Según la normatividad, la planeación sectorial es el proceso mediante el cual se formulan, instrumentan, ejecutan, controlan y evalúan los programas necesarios para

atender las prioridades y líneas de acción que determine el Plan Estatal de Desarrollo para los diferentes sectores de la acción gubernamental.

Así, los programas sectoriales son formulados por la dependencia del Gobierno del Estado que funge como coordinadora de sector y es responsabilidad de las entidades paraestatales integrantes del sector el participar en dicha formulación, así como llevar a cabo las acciones que estos programas les señalen, los cuales tienen una temporalidad a mediano plazo, es decir de dos años o más, sin rebasar el periodo de gobierno para el cual se formularon.

También se establece la planeación institucional, como el proceso mediante el cual se formula, instrumenta, ejecuta, controla y se evalúa el programa operativo anual de dependencias y entidades del Gobierno del Estado. Las dependencias y entidades encauzan su programa operativo anual hacia el logro de los objetivos y prioridades que establezca la planeación estatal. Los programas operativos son de un año y se formulan con base en el programa operativo anual y partiendo del análisis y evaluación de los resultados logrados en el año inmediato anterior.

Para el logro de los objetivos y estrategias de la planeación para el desarrollo integral del Estado y los Municipios de Querétaro, existen diferentes órganos de planeación con atribuciones y funciones bien delimitadas; ellos son: el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Querétaro y el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal.

El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Querétaro (COPLADEQ), es el organismo desconcentrado de la Secretaría de Planeación y Finanzas que coordina y opera el proceso de planeación para la entidad, vinculando los sectores público, social y privado, con base en el Plan Estatal de Desarrollo y sus programas, de acuerdo a los lineamientos del Sistema Estatal de Planeación para el Desarrollo y del Sistema Estatal de Concertación Social.

El Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM), es el órgano rector del proceso de planeación en el municipio, de acuerdo a los lineamientos estatales sobre la materia. El Presidente Municipal es el responsable de coordinar este proceso.

El Sistema Estatal de Planeación para el Desarrollo es el conjunto articulado de procesos de carácter social, político, económico y técnico, los mecanismos de concertación y coordinación e instancias de los sectores público, privado y social, mediante el cual se llevan a cabo las acciones de planeación en los niveles estatal, regional, municipal, sectorial e institucional, y del que se deriva, como producto, el Plan Estatal de Desarrollo, así como los programas y proyectos necesarios para promover el desarrollo integral del Estado.

Por otro lado, Sistema Estatal de Concertación Social es el mecanismo que promueve e integra la participación plural y democrática de la sociedad, así como los esfuerzos de la administración pública en las acciones inherentes al Sistema Estatal de Planeación. Lo integran los Consejos de Concertación Ciudadana, los Consejos Municipales de Participación Social, las Organizaciones Sociales Comunitarias y las asociaciones y organismos de la sociedad civil.

Es así, entonces, que mediante el Sistema Estatal de Planeación para el Desarrollo emanado del COPLADEQ y su correspondiente en el municipio COPLADEM, se generan las líneas generales de acción para el crecimiento sostenido de la localidad.

El Plan Estatal de Desarrollo es elaborado por el COPLADEQ, dentro de los primeros seis meses siguientes al inicio del periodo constitucional del Gobernador del Estado, y es turnado para su aprobación, a través del Coordinador General, al Congreso del Estado quien, una vez aprobado, manda publicar una síntesis en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado y en los periódicos de mayor circulación. La vigencia del Plan no debe exceder del periodo constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

El Plan Estatal de Desarrollo se estructura a partir de las grandes vertientes de acción, en las cuales se integrarán los compromisos fundamentales de gobierno, señala los

propósitos y objetivos de desarrollo integral del Estado, las prioridades y estrategias respectivas. Asimismo, contiene lineamientos de política para orientar la planeación estatal, regional y municipal, así como los lineamientos referentes a la asignación de los recursos necesarios para el cumplimiento de los propósitos y objetivos que se establezcan y determina los programas a desarrollar, su orientación, alcance y criterios a seguir.

Estas líneas generales son las políticas que la administración gubernamental manifiesta para conseguir los objetivos. Ahora, bajo este criterio, la instancia responsable de la regulación del sector transporte en la localidad es la responsable de que se cumplan los lineamientos del marco general de planeación (figura 1.4).

Así, actualmente se está llevando a cabo el Plan Estatal de Desarrollo Querétaro 1998-2003¹⁸, entre cuyas acciones estratégicas dentro del área de Desarrollo Urbano en el rubro de transporte se considera la ampliación del sistema de vialidades y mejoramiento del transporte y sus acciones estratégicas son: 1. conservación y modernización de la infraestructura carretera, 2. modernización de caminos vecinales que confluyen en autopistas y carreteras estatales y, 3. modernización, regulación y seguridad del transporte de carga y pasajeros.

¹⁸ Gobierno del Estado de Querétaro

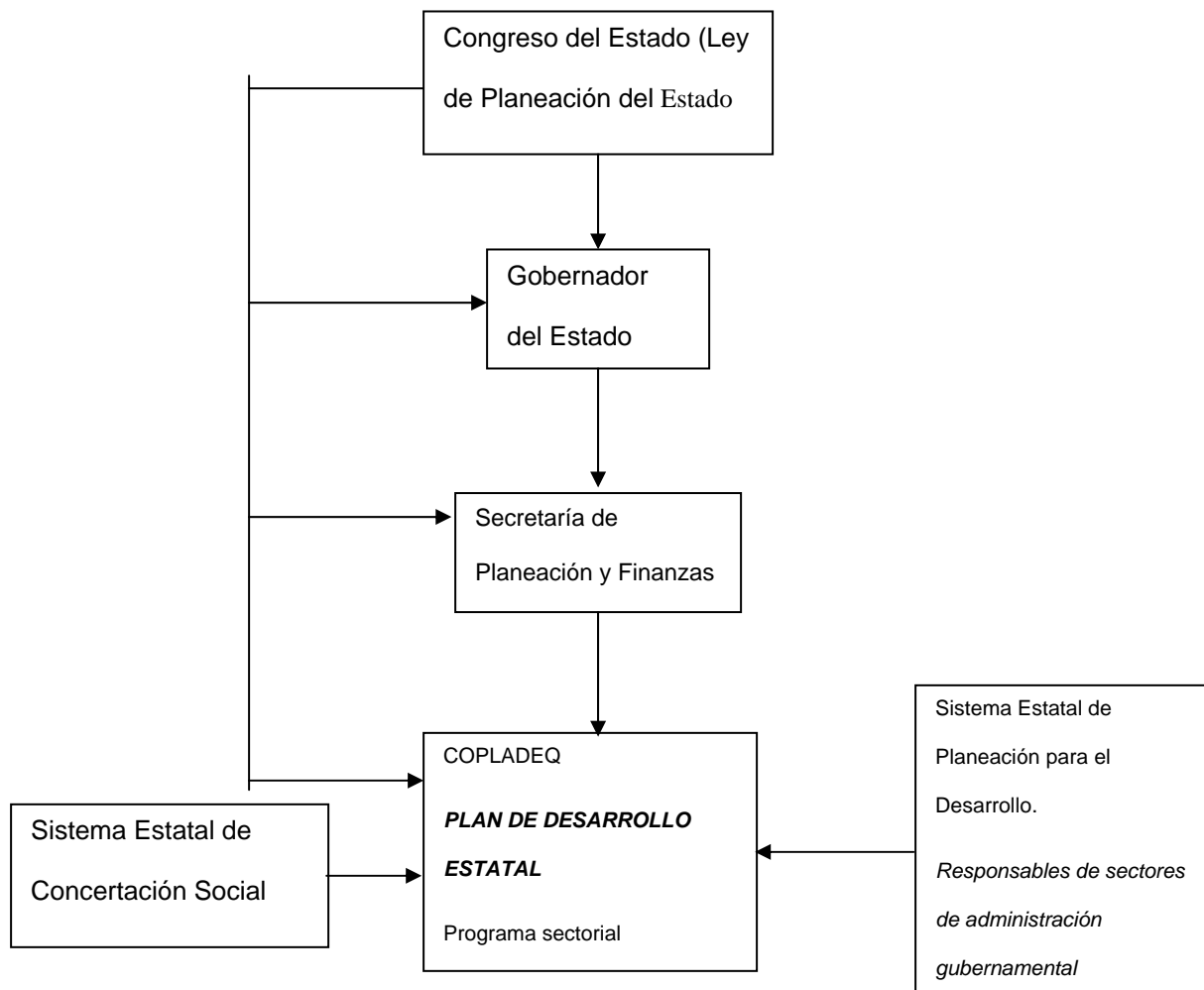


Figura 1.4. Marco organizacional de la planeación para el desarrollo del estado de Querétaro de Arteaga elaboración propia, congreso del estado de Querétaro, Ley de Planeación del estado de Querétaro.

ANEXO 2: EL SISTEMA DE TRANSPORTE URBANO

Se muestra la dinámica del sistema de transporte urbano, sus características y sus funciones como un subsistema dentro del sistema de actividades de la ciudad.

Introducción

El transporte -de personas o mercancías-, se produce debido a las ventajas advertidas por las personas en hacer diferentes actividades en distintos lugares. Así el moverse hacia distintos lugares en un territorio es la manera para alcanzar una finalidad.

Esta concepción permite establecer la organización sistémica del transporte. Para los fines de este documento, resulta conveniente exponer las características de este sector desde la visión económica para después articular la organización sistémica que el transporte tiene en el caso específico del medio urbano.

Desde su connotación económica, J. M. Thomson (1976) refiere al transporte como una industria, igual a las demás, que genera un valor, y requiere de equipo y capital, materias primas y mano de obra. Aunque mientras que en otros sectores industriales el equipo de capital esta referido a la instalación fija, en el transporte parte de su equipo no es fijo sino móvil.

Esta idea permite tener un primer acercamiento acerca de la singularidad del transporte en donde la división del equipo de capital en instalación fija y móvil es casi única en este rubro. Así, por planta fija se entiende la infraestructura por donde circulan los vehículos (planta móvil).

La infraestructura tiene cuatro características: en primer lugar, es sumamente costosa, ya que su construcción y mantenimiento requieren grandes inversiones de capital, de ahí que sea proyectada por la instancia gubernamental con recursos del erario público. Segundo, es de larga duración, se planea para que se conserve todo el tiempo que se

necesite, a veces de manera permanente por la visión futurista de ubicar nuevas actividades ya sean económicas o sociales. Tercero, tiene pocos usos alternativos. En este sentido el capital invertido para instalaciones fijas de transporte es irrecuperable, ya que en la mayoría de los casos se abandona por salir muy alto el costo de darle otros usos. Cuarto, la infraestructura ofrece economías de escala, en este caso las empresas industriales encuentran ventajas al situarse relativamente cerca unas de otras con el fin de compartir una red común de infraestructura de transporte siendo así una fuente de crecimiento económico.

La planta móvil o vehículos, tiene características contrastantes con la planta fija: primero, los vehículos son relativamente baratos y al alcance de individuos y empresas. Segundo, la obsolescencia tecnológica de los vehículos se alcanza a los 10 años. Tercero, la mayoría de los vehículos tienen usos alternativos, debido a que si ya no son necesarios donde están, pueden utilizarse fácilmente en otros lugares. Cuarto, excepto en el caso de los barcos, los demás vehículos no ofrecen economías de escala atractivas.

Esta primera exposición, permite apreciar que el transporte tiene la particularidad de ser un bien generado por la necesidad de traslado de personas, esta producción se genera por los agentes que tienen la concesión del servicio que otorga la institución gubernamental quien a su vez interviene en la construcción de infraestructura y se encarga de planear su desarrollo.

Así la producción del servicio, es determinada por la demanda de la sociedad y su organización y operación dependerá del lugar donde se lleve a cabo el traslado.

En este sentido, en el transporte urbano integra ciertas particularidades, que como un todo se articulan con otros aspectos del servicio público en la ciudad, como un subsistema dentro de un sistema.

Un sistema es un conjunto de elementos interrelacionados entre sí encaminados al logro de objetivos específicos y metas. Bajo este concepto, la ciudad como un sistema urbano integra un conjunto de procesos y relaciones que tienen lugar en el espacio urbanizado (Flores: 2000). Además tiene comportamiento similar al de los sistemas orgánicos (Racionero: 1986), tiene capacidad de generar un cambio interior (mutación), también es capaz de crecer (reproducción), así como realizar ajustes y cambios en su estructura (remodelación).

En este sentido, la ciudad también es un sistema complejo en el que se articulan las diversas actividades socioeconómicas: la vivienda, el comercio, la industria, la educación, la salud, el traslado de personas y mercancías, y los servicios (alumbrado, agua potable y alcantarillado), entre otros, para satisfacer las funciones: comercial (referida al intercambio de bienes y servicios), residencial (las viviendas donde vive la mayor parte de la población), administrativa (que para el caso de la ciudad de Santiago de Querétaro, concentra los centros de decisión políticos y de la iniciativa privada), y cultural (referida a la recreación y difusión de las ideas).

El traslado en el medio urbano es una de las actividades indispensable para la sustentabilidad del sistema urbano en el cual se lleva a cabo la movilidad de personas, bienes y servicios que satisfacen las necesidades de los habitantes de la urbe. Esta actividad comprende un conjunto de elementos interdependientes: infraestructura (vialidades), vehículos (motocicletas, bicicletas, automóviles, camionetas, camiones de pasajeros y carga) y un plan operativo (procedimientos y lineamientos coordinados para su organización y eficiencia).

Otros aspectos considerados en esta articulación son la movilidad (Rodríguez, et. al. 1998:612) (la capacidad que tiene las diversas zonas; habitacionales, comercios y servicios, e industriales de producir y atraer viajes), la accesibilidad (interacción existente entre las diversas zonas en función de distancia, tiempo y costos asociados a las redes de transporte público y privado), el tránsito (la circulación de vehículos y personas en una vialidad), estacionamientos (públicos y privados), peatones, banquetas

y puentes peatonales, impacto ambiental (en cuanto a los márgenes de ruido, emisión de gases, y de la construcción de la infraestructura), y el costo del transporte (mantenimiento de la infraestructura y de los vehículos).

Bajo este criterio sistémico, el transporte cumple el papel de integrar las funciones que se desarrollan en diferentes lugares de la ciudad referidas anteriormente, mediante la movilización de personas y bienes, permitiendo la especialización de las actividades. Así el transporte articula dos funciones: la función de la oferta que está determinada por el nivel de servicio, y la función de demanda determinada por el número de viajes a partir del conocimiento del sistema de actividades.

También existen factores externos, éstos constituyen componentes fuera del sistema que influyen en el comportamiento del sistema. Por otro lado, el sistema de actividades incluye las funciones económicas y sociales que se desarrollan en una ciudad que a su vez interviene en la dinámica del sistema, y los flujos, representan los volúmenes de pasajeros y carga que se mueven entre los diferentes orígenes y destinos de la urbe. La figura explica esta situación.

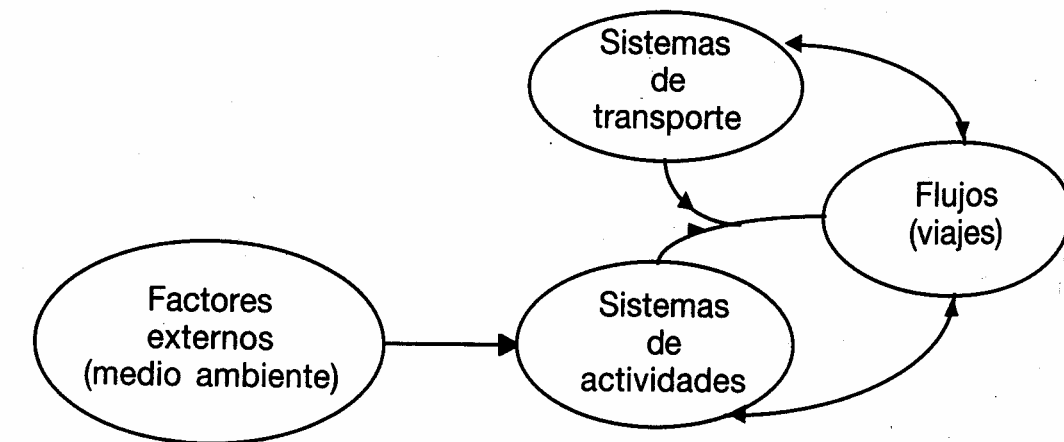


Figura 2.1. Conjunto de actividades en una ciudad, tomado de Molinero (1998:270)

- *Los flujos son consecuencia de las interacciones entre los sistemas de transporte y actividades.*
- *La operación del sistema de transporte afectará el desarrollo del sistema de actividades en el largo plazo (muchas actividades preferirán localizarse donde existan mejores niveles de accesibilidad).*
- *Los flujos generan cambios en el sistema de transporte debido a las políticas y formas de operación de los servicios de transporte (mejores servicios en donde haya mayor demanda y mejoras en la infraestructura donde existan congestionamientos).*

CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE TRANSPORTE

El sistema de transporte se compone genéricamente, de dos elementos principales: la infraestructura y la planta móvil que genera la operación del transporte; los cuales como ya se mencionó, se encuentran íntimamente relacionados y son indivisibles.

El subsistema de infraestructura representa de manera general, a las calles y avenidas jerarquizadas según su importancia, es un elemento estático, es decir,

se encuentra fijo y, dentro del área urbana, las cuales sirven como soporte al tránsito que fluye por éste.

El subsistema de operación del transporte urbano es un elemento dinámico, está compuesto por vehículos automotores que transportan personas y mercancías, utilizando calles y avenidas para sus desplazamientos.

Características del Subsistema de calles y avenidas del Transporte Urbano

El subsistema de transporte urbano, referido a la infraestructura, comprende las obras civiles como las vialidades (para el flujo de vehículos); las paradas, las estaciones y terminales (puntos de transferencia de personas y mercancías); y los lugares para mantenimiento y de aparcamiento (estacionamientos).

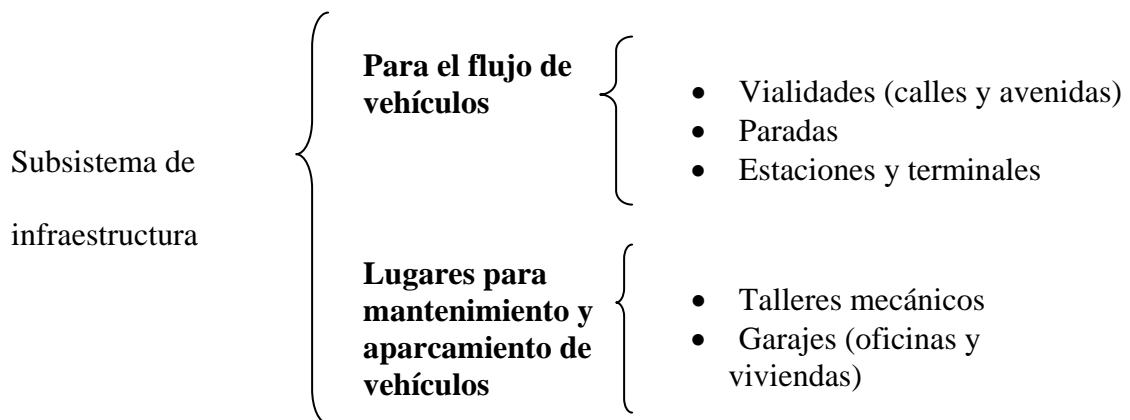


Figura 2.2 Características del Subsistema de Transporte Urbano, visto desde la infraestructura. Elaboración propia¹⁹.

¹⁹ Esta exposición es general en cuanto a los componentes de la infraestructura, y solamente esta referida al trabajo de tesis.

Características del Subsistema de Operación del Transporte Urbano

El subsistema de transporte urbano, de manera operativa está desagregado en dos áreas genéricas: traslado de personas y traslado de mercancías.

El traslado de personas se realiza de manera colectiva, individual (estos dos aspectos pertenecen al concepto de transporte público, en el sentido de ser utilizado por cualquier persona) y particular.

El **transporte colectivo** se lleva a cabo en unidades de transporte colectivo o público (camiones de pasajeros. En este esquema de transporte interactúan: la concesión a particulares, la conformación de rutas (buscando la accesibilidad a los diversos destinos urbanos), las paradas, el tiempo de traslado, el costo de la tarifa por uso del servicio (visto por el prestatario, el usuario y el gobierno), la calidad del servicio (vista por el usuario), entre otros.

El **transporte individual** de pasajeros se realiza de dos maneras: con unidades de transporte de alquiler (taxis), y por medio de vehículos para uso particular. El transporte de alquiler deriva de la concesión que hace el gobierno a particulares, comprende unidades tipo automóvil y son para uso exclusivo de un usuario, en este esquema de transporte interactúan los costos del servicio (tarifas), la calidad del servicio (vista por el usuario), principalmente.

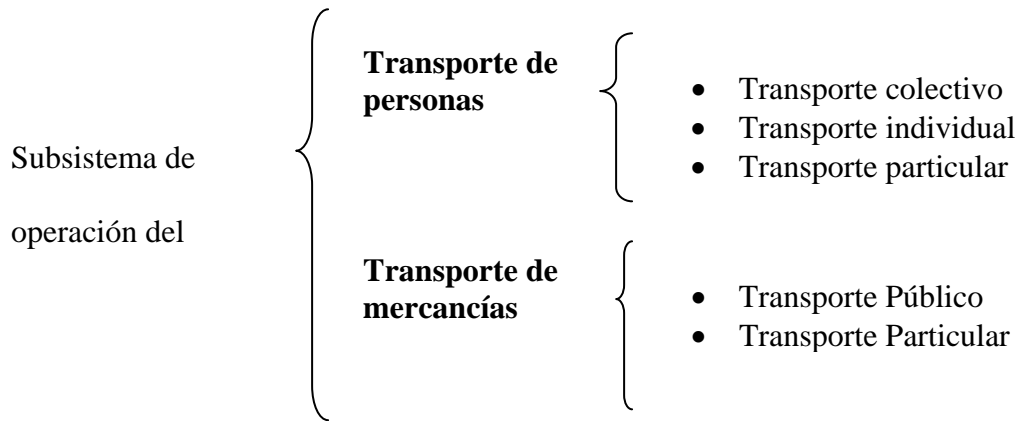


Figura 2.3 Características del Subsistema de Transporte Urbano, visto desde la operación. Elaboración propia²⁰

El transporte particular, está referido a tres casos genéricos, el que realiza la persona dueña del vehículo que interactúa con la conformación de la infraestructura vial y evalúa los costos de operación. El que realiza el servidor público (policía, bomberos, servicios de emergencia, y otros principalmente del aparato gubernamental). Y el que algunas organizaciones realizan (empresas y escuelas) para el traslado de personas. Los costos y operación están definidos por la administración.

El traslado de mercancías, se lleva a cabo mediante el servicio público y particular.

El servicio público comprende la recolección de basura, el traslado de animales, el transporte de agua potable y no potable, las grúas para mover automóviles, entre otros. Los elementos que intervienen están definidos por el manejo administrativo que realiza las instituciones gubernamentales.

El servicio particular de transporte de mercancías, comprende los servicios de recolección de bienes y servicios generados en la ciudad (productos comerciales e industriales), y su distribución en la misma o fuera de ella. Los elementos que

²⁰ Esta exposición describe los tipos del de transporte que se realizan en la ciudad para efectos del trabajo de tesis, sin embargo, los autores consultados manejan esta información observando al transporte urbano en dos categorías: transporte público y particular, y el transporte de carga.

intervienen son los permisos para transportar carga (emitidos por las instancias gubernamentales), el pago de impuestos, la cantidad de viajes, y las vialidades y los accesos, los precios son atribuibles a la manera como se resuelven en el mercado las presiones de la oferta y de la demanda.

Atributos del Sistema de Transporte Urbano

Dos atributos importantes en la dinámica del subsistema son la operación y el servicio que enmarcan cuatro características en el transporte urbano (Molinero: 1998).

Rendimiento o desempeño. Entendido como la forma en que se desarrolla el sistema de transporte y su desempeño se destaca por: la frecuencia de servicio (la cantidad de unidades que prestan el servicio de transporte durante un periodo de tiempo), la velocidad de operación (la velocidad de viaje que experimentan los usuarios a bordo de una unidad), la confiabilidad del servicio (el porcentaje de llegadas a tiempo dentro de un margen aceptable), la regularidad del servicio (la uniformidad entre salidas de las unidades de transporte), la seguridad del sistema en función del número de accidentes por año o kilómetro, la capacidad de línea (el número máximo de espacios utilizados, capacidad ofrecida, o usuarios, capacidad utilizada, que las unidades de transporte pueden llevar a través de un punto durante un determinado tiempo), la productividad (relación de la cantidad producida y su unidad de insumo, como puede ser vehículos-km entre una unidad de trabajo o una unidad de costo), y la utilización del sistema (en la cual se relaciona la producción y el insumo pero con unidades iguales o similares, como pueden ser persona-km entre espacio-km).

Nivel de servicio. Integra a todas las características del servicio del transporte que afectan al usuario. Incluye aspectos del desempeño que afectan al usuario como la velocidad de operación, la confiabilidad y la seguridad del sistema. A su vez, identifica aspectos cualitativos del sistema tales como: la cobertura adecuada de la red vial, la limpieza y estética de las unidades, los itinerarios convenientes y publicados, los vehículos adecuados y la presencia de servicios rápidos, frecuentes y confiables.

Impactos. Son los efectos que el servicio de transporte tiene en su entorno y dentro del área de servicio que cubre. Pueden ser a corto plazo como la reducción del congestionamiento de las vialidades, los cambios en la emisión de contaminantes o en los niveles de ruido o en la estética misma de las unidades de transporte. A su vez, pueden ser de largo plazo cuando afectan el valor del suelo o promueven un cambio en las actividades económicas o urbanas así como la forma física de la ciudad o en su caso, en el medio social.

Costos. De manera general en el sistema se presentan los costos de inversión o de capital, los cuales se refieren a la construcción o realización de cambios permanentes en el aspecto físico del sistema (vialidades, vehículos), y los costos de operación, que son los que se deben al funcionamiento diario del sistema de transporte (operación de semáforos, mantenimiento de la infraestructura y del vehículo, entre otros).

Particularidades del Sistema de Transporte Urbano

El sistema de transporte, incluyendo la provisión de suelo urbano para infraestructura de transporte, se desenvuelve bajo características muy particulares, entre las cuales se pueden mencionar las siguientes:

- La demanda de transporte es “derivada”, es decir, pocas veces los viajes se producen por un deseo intrínseco de desplazarse; generalmente, obedecen a la necesidad de acceder a los sitios en que se llevan a cabo las distintas actividades (como el trabajo, las compras, el estudio, la recreación, el descanso, etc.), todas las cuales se realizan en lugares diferentes.
- La demanda de transporte es eminentemente variable y tiene puntas muy marcadas en las cuales se concentran muchos viajes, a causa del deseo de aprovechar en buena forma las horas del día para realizar las distintas actividades y para tener oportunidad de contacto con otras personas.

- El transporte se efectúa en espacios viales limitados, los que son fijos en el corto plazo; como ya se mencionó, no se puede acumular la capacidad vial no utilizada para usarla posteriormente en períodos de mayor demanda.
- Las opciones de transporte que presentan las características más atractivas al usuario —es decir, seguridad, comodidad, confiabilidad, autonomía, como es el caso del automóvil— son las que hacen un mayor uso del espacio vial por pasajero.
- Especialmente en zonas urbanas, tiene un costo muy elevado la provisión de infraestructura vial para satisfacer la demanda de los períodos de punta tiene un costo muy elevado.

Por otra parte, el transporte urbano es costoso no solamente para los países, sino también para las familias. Los gastos en transporte urbano pueden dividirse, conceptualmente, en dos categorías; primeramente, hay un costo mínimo, o básico, correspondiente a la realización de los desplazamientos efectivamente obligatorios, como es el caso de ir al trabajo o a estudiar, y; en segundo lugar, hay agregados opcionales, es decir, costos no obligatorios, incurridos por la libre elección de los viajeros.

Particularidades en la Ciudad de Santiago de Querétaro

Desde este enfoque, la ciudad de Santiago de Querétaro ejemplifica esta visión sistémica del transporte urbano. La ciudad conjuga las actividades económicas (comercio e industria) así como la distribución de la vivienda y los servicios.

En este sentido, las vialidades tienen las características de los tres derechos de vía descritos con anterioridad (ejemplos de cada aspecto están los carriles de vía rápida en las avenidas 5 de Febrero, Bernardo Quintana y Constituyentes en algunos tramos), sin bien aun no se tiene la tecnología de transporte masivo (metro, tren ligero), las unidades vehiculares que circulan corresponden a los descritos en los subsistemas.

Un elemento particular es que la organización del transporte parte del nivel de gobierno estatal que en convenio con el municipio, construye y mantiene las vialidades a través de la Comisión Estatal de Caminos, también regula las concesiones y el pago de tenencias (para después entregar el recurso al municipio) y el tránsito vehicular en las avenidas de mayor flujo vehicular, así también organiza las rutas de transporte colectivo (Dirección General de Transito y Transporte). El gobierno municipal, planea la construcción y mantenimiento de las vialidades y regula la circulación de vehículos en las vialidades de baja intensidad de tránsito (calles) en la Dirección de Tránsito Municipal.

Cabe destacar que el transporte colectivo en su totalidad se encuentra concesionado a empresas cuya organización asocia a varios permisionarios, y su objetivo es obtener ganancias a través de la prestación del servicio.

ANEXO 3: ENTREVISTAS REALIZADAS

De acuerdo a la literatura de metodología de la investigación, las entrevistas de carácter cualitativo son más flexibles y abiertas. Así este tipo de entrevistas se definen como una conversación entre una persona (el entrevistador) y otra (el entrevistado) u otras.

Las entrevistas se dividen en estructuradas, semiestructuradas o no estructuradas o abiertas. En las primeras, el entrevistador realiza su labor basándose en una guía de preguntas específicas y se sujeta exclusivamente a ésta. Las entrevistas semiestructuradas, por su parte, se basan en una guía de asuntos o preguntas y el entrevistador tiene la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener mayor información sobre los temas deseados. Las entrevistas abiertas se fundamentan en una guía general con temas no específicos y el entrevistador tiene la flexibilidad de manejarlas.

En estos tres tipos de entrevistas se manejan diversas clases de preguntas:

Preguntas generales. Parten de planteamientos globales para ir llegando al tema que interesa al entrevistador. Son propias de las entrevistas abiertas.

Preguntas para ejemplificar. Sirven como disparadores para exploraciones más profundas, en las cuáles se solicita al entrevistado que dé un ejemplo de un evento, un suceso o una categoría.

Preguntas de estructura o estructurales. El entrevistador solicita al respondiente una lista de ítems a manera de conjunto o categorías.

Preguntas de contraste. Al entrevistado se le cuestiona sobre similitudes y diferencias respecto a símbolos o tópicos, y se le pide que clasifique símbolos en categorías.

PRIMERA ENTREVISTA

En la primera entrevista se buscó conocer la opinión sobre la dinámica del transporte en la localidad, las preguntas se basaron en cuanto a su operación, con relación a la participación gubernamental en el sector, el formato fue el siguiente:

¿Cuál es su opinión sobre el transporte la ciudad? Se pretende introducir al entrevistado en el tema del transporte urbano, esta pregunta se enlaza con las demás:

¿Qué problemas observa, en el transporte de la ciudad?, con este cuestionamiento tipo ejemplificado, se busca que el entrevistado aborde la situación del transporte urbano desde la idea de las limitaciones y conflictos que observa.

¿Qué virtudes considera tiene el transporte en la ciudad?, de acuerdo a la pregunta anterior, ahora se busca conocer la apreciación de las bondades que el transporte ofrece.

Conoce ¿cómo se organiza la operación del transporte urbano en la ciudad?, la pregunta pretende identificar que tanto sabe del entrevistado acerca de la planeación del transporte urbano.

¿Cuál cree que sea la participación de las siguientes personas e instancias en el transporte de la ciudad? Con esta pregunta de ejemplificación se busca que el entrevistado de su opinión acerca de cómo estos actores intervienen en la dinámica del transporte en la localidad.

- Consejo de Concertación Ciudadana para la Vialidad y el Transporte.
- Concesionario del servicio de transporte de pasajeros
- Concesionario del servicio de transporte de carga
- Gobierno estatal
- Gobierno municipal
- Legisladores

- Usuarios del transporte de pasajeros
- Usuario del transporte de carga
- Automovilistas

Codificación de la información

Las respuestas se codificaron observando las principales tendencias. El procedimiento consistió en encontrar y darles nombre a los patrones generales de respuesta (respuestas similares o comunes), listando estos patrones para después asignar un valor simbólico de acuerdo al análisis FODA y colocarlo en la casilla correspondiente. Al hacer esto se tuvo en cuenta que un mismo patrón de respuesta se expresó con diferentes palabras. El procedimiento se enuncia a continuación:

1. Observar la frecuencia con que aparece cada respuesta a la pregunta.
2. Elegir las respuestas que se presentan con mayor frecuencia (patrones generales de respuesta).
3. Clasificar las respuestas elegidas en cuanto a su exclusividad para construir la matriz del FODA, el criterio utilizado fue ubicar las ideas que evidencien la situación del transporte urbano en cuanto a los atributos del análisis situacional FODA.
4. Darle un nombre o título a cada atributo en cuanto a si es fortaleza, debilidad, oportunidad o amenaza.

SEGUNDA ENTREVISTA

Con esta información se construyó la matriz FODA, que junto con la investigación documental, resultó ser un primer diagnóstico de la situación, después se planteó una segunda entrevista con la idea de obtener datos sobre cómo se aprecia la Planeación en el sector por parte de los actores, ubicando las limitaciones y bondades del proceso de planeación.

Para esta etapa, se diseñó la entrevista con base en el análisis situacional FODA, buscando examinar la interacción entre las características particulares de la planeación y el entorno en el cual se desarrolla, en esta parte se consideró el nivel de impacto (alto, medio y bajo) de cada atributo del FODA de acuerdo a la respuesta del entrevistado, a quien se le pidió que comentara cada medida de desempeño en cada aspecto del FODA, el formato fue el siguiente:

¿Cuáles considera Usted que son las fortalezas que tienen los planes de desarrollo para el transporte en la ciudad? La idea es inducir al entrevistado al tema de la planeación del transporte, haciendo relación con la operación del sector en la ciudad.

¿Que debilidades observa en toda la dinámica del transporte urbano?, y ¿qué observa en la planeación del transporte?, se pretende que enuncie las limitaciones que aprecia en la operación del transporte y su relación con la operación del mismo.

¿Cree Usted que existen oportunidades para un mejor desempeño del transporte? ¿Cuáles serían desde el punto de vista de la planeación?, las preguntas van encaminadas a que el entrevistado aborde las posibilidades de reforzar o desarrollar las fortalezas, en el entendido de observar maneras de minimizar las debilidades, así como dar ideas de cómo implementar nuevas iniciativas para el fortalecimiento de la planeación en el sector.

¿Que amenazas o problemas se tendrán en el futuro en virtud de la planeación actual en el transporte? Se busca que el entrevistado, enuncie todas aquellas situaciones que como resultado de la dinámica actual puedan ocasionar problemas al desarrollo del transporte en la ciudad.

ANEXO 4: CONFERENCIAS Y ARTÍCULOS PRESENTADOS

1.- LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y SU APLICACIÓN EN LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS DE TRANSPORTE URBANO. Ponencia presentada en el 3er congreso Internacional de la Red de Investigación Urbana del 22 al 26 de septiembre de 2003 en Puebla, Pue.

2.- LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y SU APLICACIÓN EN LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS DE TRANSPORTE URBANO. Ponencia presentada en el 1er congreso Internacional de Ingeniería del 25 al 29 de abril de 2005 en la Universidad Autónoma de Querétaro.

3.- EL TRANSPORTE COMO ELEMENTO EN LA COMPETITIVIDAD DE LAS CIUDADES. Ponencia presentada en el 1er simposio de Ingeniería Vehicular y Sistemas de Transporte el 5 y 6 de octubre de 2006, organizado por el Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología de Querétaro y el Instituto Mexicano del Transporte.

La planeación estratégica y su aplicación en la generación de políticas de transporte urbano.

*Juan José Méndez Palacios**

Resumen

En este trabajo se realiza una discusión sobre la planeación enfocada al desarrollo de la comunidad evaluando sus conveniencias y resultados en su aplicación; se propone la utilización del enfoque administrativo de la Planeación Estratégica como una manera idónea para generar políticas gubernamentales enfocadas al mejoramiento de la dinámica social. En este sentido, se propone un modelo de Planeación Estratégica que aplicada al ámbito gubernamental, en la generación de políticas públicas, mejoren el papel del sector transporte en la ciudad, y a su vez pueda enfrentar no sólo la falta de efectividad del propio servicio del transporte público sino la reducción que se pudiera dar en el futuro de la viabilidad comercial de los propios servicios de transporte público por el aumento de la dependencia ciudadana del automóvil . Con ello se busca conceptuar una ventaja competitiva en la ciudad, donde sus servicios sean eficientes y permitan a los ciudadanos vivir de manera armónica su desarrollo en cuanto al propio servicio de traslado.

¿Qué ha pasado con la planeación del desarrollo?

La planeación ha venido siendo una herramienta que ha aplicado el gobierno para generar el desarrollo de la sociedad, mediante la concepción de Plan de Desarrollo se establecen políticas para el control de las variables económicas que repercutan en la producción y distribución de bienes y servicios, así como en las formas de apropiación y uso del territorio.

El plan se conforma por una serie de elementos que incluye: un diagnóstico, un pronóstico y objetivos integrados en una sola unidad. En el diagnóstico se analiza y se interpreta una realidad,

* Maestro en Ingeniería en Sistemas de Transporte y Distribución de Carga; candidato a Doctor en Ingeniería Industrial- Universidad Anáhuac; profesor-investigador de la Facultad de Ingeniería, Universidad Autónoma de Querétaro, Cerro de las Campanas s/n, Querétaro, Mex.; juanjo@uaq.mx

en el pronóstico se proyectan al futuro sus tendencias y en la formulación de objetivos se expresa la situación que se desea lograr.

Es la Ley de Planeación, emanada del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el ordenamiento jurídico que señala la normatividad para regular el ejercicio de la planeación nacional del desarrollo, los fundamentos para la integración y funcionamiento del sistema nacional de planeación democrática, el esquema de coordinación entre los tres niveles de gobierno, y la concentración e inducción a la participación social.

Esta ley faculta y obliga a los gobiernos estatales y municipales a organizar los sistemas de planeación, obligándolos a elaborar planes en el inicio de cada mandato. Es de ahí de donde han partido los diversos planes de reordenamiento urbano a nivel nacional y por localidad, intentando controlar el uso del suelo y procurando evitar daños al medio ambiente.

Si bien la planeación del desarrollo en nuestro país ha sido la guía para el desarrollo de políticas de alto impacto social, la realidad en su aplicación ha dejado mucho que desear, Jorge Gallegos (1996) asevera que en naciones con economía de libre mercado como es el caso de México, las disposiciones para lograr ciertos objetivos son de carácter meramente indicativo a los sectores privado y social, en donde el gobierno sólo orienta no induce, concerta, promueve, pero no obliga a estos a seguir una determinada conducta.

Además, el Estado no ha participado como un árbitro imparcial, donde las fuerzas decisivas para la creación y operación de los planes han emanado de los grandes capitales Gallegos (1996), y dejando en pura demagogia las consultas públicas para generar propuestas sociales.

Otro aspecto de la débil aplicación de la planeación, ha sido la determinación de ciertas variables cuyo comportamiento depende de algunos agentes imprevisibles, desde catástrofes naturales hasta movimientos sociales, que hacen que un plan bien operado tenga una conclusión incierta y en ocasiones desastrosa.

Por otra parte, otro gran defecto de la planeación en nuestro país, ha sido la falta de continuidad de los planes en los tres niveles de gobierno. Al iniciar una gestión, los nuevos gobernantes hacen caso omiso de los logros y grados de avance de las administraciones anteriores, pretendiendo reconstruir todo lo encontrado, donde se pierde tiempo y recursos.

Cabe destacar que en nuestros días la planeación sigue siendo el alma motora de la gestión gubernamental en busca de cumplir con el desarrollo de la sociedad, se han implementado acciones para tener una mejor guía en su operación, tal es el caso de la creación de organismos descentralizados para la generación de planes de desarrollo locales, donde se involucran a profesionistas y personalidades que han participado con propuestas de mejoras para el entorno.

Sin embargo, ha emergido un nuevo enfoque en el instrumento de planeación que en la actualidad ha sido utilizado con buenos resultados en la administración pública y es el de la Planeación Estratégica.

¿Qué es la Planeación Estratégica?

La Planeación Estratégica surge como un instrumento administrativo en el ámbito empresarial y ha sido en los últimos años, el “concepto que más han aplicado las empresas para lograr una ventaja competitiva dentro de su ámbito de mercado” Hill (1997:12). George A. Steiner (2002:20), define la planeación estratégica desde cuatro perspectivas: en primer término la considera como “la identificación sistemática de las oportunidades y peligros que surgen en el futuro para poder tomar las mejores decisiones en el presente”; también la concibe como “un proceso que inicia con el establecimiento de metas organizacionales, define estrategias y políticas y a su vez , desarrolla planes detallados, todo esto de manera sistemática”; por otra parte la define como “una actitud y una forma de vida; finalmente la visualiza como una estructura que integra planes estratégicos, programas a mediano plazo, presupuesto a corto plazo y planes operativos”.

Rodríguez, (2001:98), concibe a la planeación estratégica como “el conjunto de planes integrales en una organización que normarán el comportamiento futuro de la misma”.

La estrategia desde el punto de vista administrativo, según E. Ogliastri (1993), se refiere a la configuración de objetivos, a largo plazo, a los criterios para orientar las decisiones fundamentales, y al conjunto de políticas para llevar adelante las actividades necesarias. Brian Q. (2001:5), define a la estrategia como “el patrón o plan que integra las principales metas y políticas de una organización, y a la vez, establece la secuencia coherente de las acciones a realizar”.

Bajo esta visión, es en el ámbito gubernamental de cada localidad, donde la administración si bien trata de mejorar sus procesos innovando estructuras organizacionales que logren la eficiencia en el uso de los recursos, en el momento de aplicar políticas de impacto social, se enfrenta a las diversas perspectivas de los actores sociales: usuarios y prestadores de los servicios, así como de las propias políticas nacionales, que hacen compleja la visión de futuro del plan a realizar. Bajo esta óptica se pretende que la Planeación Estratégica integre de manera sistémica estas variables y que como consecuencia se genere un plan de desarrollo que satisfaga los diversos intereses tanto del momento como de lo que pudiera acontecer en el futuro.

La Planeación Estratégica en la generación de políticas gubernamentales

El gobierno es el órgano planeador y ejecutor de las acciones para el bienestar de la sociedad, la administración ha tratado de mejorar sus procesos innovando estructuras organizacionales que logren la eficiencia en el uso de los recursos, en el momento de aplicar políticas de impacto social, se enfrenta a las diversas perspectivas de los actores, tales como usuarios y prestadores de los servicios que hacen compleja la visión de futuro del plan a realizar. Así mismo la propia política de quienes están al frente de la administración pública se manifiesta en una visión que en

cierto sentido responde a determinados grupos de interés. Estas consideraciones establecen la premisa actual del trabajo en el ámbito gubernamental.

Steiner (2002:312), comenta que “todo lo que tiene que ver con el gobierno y todo lo que éste último hace, es político, ya que la política es el arte y ciencia de gobernar”, aunque es claro que las decisiones importantes se toman en el ámbito gubernamental.

En los negocios, el criterio fundamental para determinar la racionalidad de las decisiones generalmente implica regirse por medidas económicas específicas, tales como rendimiento sobre inversión, participación del mercado, utilidades, ventas y margen. Sin embargo, en la administración gubernamental es muy diferente y menos concreto, se manejan el interés público, la eficiencia política y el análisis costo-beneficio. Steiner (2002:314), refiere al interés público como aquellos fenómenos de alta importancia para la sociedad generalmente acerca de los cuales existe un consenso aproximado. La eficiencia política (o el consentimiento de la sociedad a la cuál gobierna), depende de la opinión pública. Mientras que el análisis costo beneficio se usa en las decisiones públicas, en las que se calculan los costos asociados con un programa y los beneficios prospectivos.

Otras diferencias entre los sectores empresarial y gubernamental, son las perspectivas de tiempo de los políticos versus aquellas de los directores de empresa, las motivaciones directivas, la forma en la cual los asuntos críticos se incluyen en la agenda política y las restricciones en la separación de poderes.

Las similitudes entre ambos sectores se enmarcan en la forma de operar, al interior de ciertas áreas tales como las empresas paraestatales, esto depende del organismo ya sea dependiente o no de la propia administración gubernamental.

Sin embargo hacia los agentes sociales, prestadores de servicios y usuarios, las políticas de planeación del administrador gubernamental han tenido poco impacto, debido a las apreciaciones individuales de los propios gobernados.

En este sentido, en la planeación de acciones para el bienestar común, deben estar involucrados los diversos sectores de la sociedad, los propios representantes políticos y la sociedad en su conjunto. Steiner (2002:324) asevera, que esta amplia participación de personas en la planeación evitara el peligro de tener sólo la visión de un grupo inherente a una institución gubernamental y a su vez retomando la idea de Rodríguez (2001:98), es conveniente consolidar un conjunto de planes integrales que normen el comportamiento del administrador ,del prestador de servicio y del usuario como una sola organización.

En estos tiempos, es conveniente redefinir los términos de relación entre el gobierno y los ciudadanos de nuestro país, Flores (2000:113), establece la necesidad de “diseñar políticas públicas en el campo socioeconómico y urbano regional, en donde participen todos los sectores de la sociedad”. La elaboración está dada en un proceso múltiple en el que intervienen componentes diferentes, Flores (2000: 114) , menciona que “bajo este nuevo criterio se requiere de mayor sensibilidad de los diseñadores, planificadores y ejecutores de la política pública que integre el mayor número posible de organismos comunitarios...”. Y así establecer metas comunes y con el compromiso de todos. Además bajo el criterio de Rodríguez (2001:70), estas expectativas genéricas serán los objetivos a lograr, que establecerán las estrategias para alcanzar el futuro deseado.

También, Darquea (2000:17), comenta la necesidad de diseñar una estrategia dirigida a mejorar la calidad de vida de la población..... donde el plan estratégico y participativo, es un plan de acción local que parte de una visión global e intersectorial y permite adoptar acciones concretadas entre todos los actores locales, para corto, mediano y largo plazo.

La planeación estratégica así aplicada, requiere de un proceso institucional regulado para todos los involucrados, Flores (2000:114) dice que este proceso debe estar apoyado por reglas y mecanismos en los que existirá el compromiso de la comunidad en tres etapas definidas: el diseño de la política, la ejecución colectiva, la administración y la evaluación permanentes.

El enfoque de planeación estratégica para generar políticas de transporte urbano que logren impactar en el desarrollo armónico de una localidad, debe estar basado en la participación comunitaria, considerando a Flores (2000: 194) “...deberá asignarse importancia especial a los tiempos y formas de alentar una mayor participación social.... en el diseño, ejecución y evaluación de la acción pública”, así la planeación estratégica generará una política y planeación urbano-regional eficaz y duradera, además de impulsar un nuevo paradigma político en donde el ciudadano sea “accionista de la nación” Enríquez J. (2000: 143)

En su definición de plan estratégico y participativo, Darquea (2000:17), aclara que este plan permite proyectar el cambio: “de la ciudad que tenemos a la ciudad que queremos”, conociendo cómo somos, dónde estamos, cuáles son los obstáculos, qué nos falta para competir?, para proponer: qué queremos ser, hacia dónde vamos, cómo conseguirlo, con quién hacerlo, y con qué recursos lograrlo?

El plan estratégico permite obtener una visión integral de la problemática local, identificar tendencias y descubrir oportunidades, formular objetivos con perspectiva de futuro, definir líneas de políticas, programas y proyectos. También, Darquea (2000:17) “promueve el consenso y el compromiso para la acción, impulsa la coordinación interinstitucional y la iniciativa privada, y le otorga al proceso un fuerte carácter participativo y democrático”. En esto ha residido el éxito del Plan Estratégico de Málaga.

En este sentido, la Planeación Estratégica aplicada al ámbito gubernamental, en la generación de políticas públicas que mejoren el papel del sector transporte en la ciudad, puede enfrentar no sólo

la falta de efectividad del propio servicio del transporte público sino la reducción que se dará en el futuro “de la viabilidad comercial de los propios servicios de transporte público por el aumento de la dependencia ciudadana del automóvil” CEPAL (2002:188). Aquí cambia el concepto de ventaja competitiva en la empresa, para -una ventaja competitiva en la ciudad, donde sus servicios sean eficientes y permitan a los ciudadanos vivir de manera armónica su desarrollo. De aquí hay que observar estrategias que logren construir hacia el futuro una normatividad que pueda cubrir las necesidades sociales del entorno. Estas estrategias deben dirigirse a lograr que todos los agentes que intervienen en el sector (prestarios, usuarios y gobierno) de manera sistémica planteen y logren los objetivos de la visión a futuro que se pretende tener del sistema de transporte en la localidad.

La cuestión en el Transporte Urbano

Uno de tantos servicios que el aparato gubernamental ofrece por mandato constitucional, es el transporte, bajo planes de desarrollo que implican mejoras a la atención de los usuarios tanto en el ámbito urbano como interurbano, desde la infraestructura hasta la operación de los sistemas de transporte inherentes en cuanto al traslado de personas y de las mercancías.

En cuanto al ámbito urbano, las ciudades enmarcan un contexto propio, la movilidad de personas y mercancías está impuesta por “las actividades económicas, los servicios, la infraestructura, el equipamiento y la vivienda” Legorreta (1989:13), el sistema de transporte, opera en su totalidad de manera terrestre y mediante vehículos automotores de diferentes clases en virtud de la propia dinámica económica de los usuarios. Al unir actividades, integra zonas y funciones de la ciudad y homogeneiza áreas urbanas, además de hacer concurrir en el espacio los principales factores de la producción: insumos, medios y fuerza de trabajo.

Aquí cabe destacar que el transporte, si bien es un factor de beneficio social, tiene ciertas variables que contribuyen a su operación denotadas en los siguientes rubros: la infraestructura (vialidades), la accesibilidad, el tránsito, los estacionamientos, los peatones, los vehículos (motocicletas, bicicletas, automóviles, camionetas, camiones de pasajeros y carga), el impacto ambiental, y el costo del transporte.

El funcionamiento del transporte es parte de la dinámica de la ciudad, impuesta en última instancia por las actividades económicas, los servicios, la infraestructura, el equipamiento y la vivienda. Aunque estas se distribuyen de manera desorganizada en el territorio urbano por “la desmedida concentración poblacional y sus consecuentes necesidades de desplazamiento entre una zona y otra, la gran expansión física del área urbana y el fomento al uso del automóvil particular...son elementos importantes del proceso de urbanización que impiden tener un transporte eficiente y accesible” Legorreta (1989:31).

La regulación en cuanto a la operación de este servicio está dada por la política de los gobiernos estatales y municipales. La visión de este desarrollo emana de los planes correspondientes que los gobiernos impulsan como base para el beneficio local. Dichos esquemas han sido generados de a partir de apreciaciones que los gobernantes han tomado de la población y de los propios procesos de crecimiento demográfico y físico en la ciudad.

Lo anterior, junto con la propia perspectiva del usuario enmarca un contexto de generación de estrategias, que integren las principales metas y políticas que el gobierno desarrolla hacia los actores de la dinámica del transporte urbano, para poner orden y asignar los recursos sobre la base tanto de sus propios atributos como de sus deficiencias internas, con el fin de lograr una situación viable y original que procure un servicio efectivo tanto del transporte colectivo como del particular, así como anticipar los posibles cambios en el entorno que generen un buen desarrollo del sistema de transporte en la ciudad.

El modelo de planeación estratégica

En el transporte urbano se conjuntan varios elementos que se afectan recíprocamente a lo largo del tiempo y operan con un propósito en común: ofrecer el traslado de personas y mercancías y permitir la accesibilidad diferentes ubicaciones en la localidad. Desde esta perspectiva sistémica, en primer término hay que identificar la configuración de interrelaciones entre los componentes claves del sistema: la jerarquía de decisiones y el flujo de acciones, las actitudes y percepciones de los agentes involucrados, la calidad del servicio, los modos en que se toman las decisiones, entre otros aspectos.

Tomando la idea sobre el pensamiento sistémico en el enfoque de Senge (1999), se dan algunas premisas para realizar la planeación:

- Los problemas de hoy derivan de las soluciones de ayer, la conveniencia de revisar las soluciones que se han generado para otros problemas en el pasado y evaluar su impacto hoy.
- Evitar dar soluciones conocidas (o fáciles) a situaciones que requieren una solución diferente y de mayor impacto.
- Entender que la causa y el efecto no están próximos en el tiempo y el espacio, así que es mejor crear una solución evaluando sus efectos en el tiempo, antes de aplicarla.
- Los actos pequeños y bien ubicados a veces producen mejoras significativas y duraderas, con la idea de pensar en procesos de cambio y no en soluciones instantáneas.
- Se pueden alcanzar dos metas aparentemente contradictorias cuando las identificamos como parte de un mismo proceso de cambio, pueden estar interrelacionadas directamente o indirectamente.

- En conveniente concebir que los sistemas vivientes poseen integridad y su carácter depende de la totalidad del sistema que genera dicho problema, así que es mejor revisar todo que en partes.

Estos aspectos ofrecen una guía base para iniciar la planeación, ya que el sistema de transporte en una ciudad comprende como ya se comentó de elementos interrelacionados, no sólo con los del propio ámbito del transporte, sino además con los de otros sectores económicos y sociales de la urbe.

En este sentido, el plan estratégico para el desarrollo de este sector debe considerar las repercusiones que en futuro se tendrán para todos.

Así entonces, el modelo de Planeación Estratégica para generar políticas de transporte urbano además de considerar los puntos anteriores debe responder a los cuestionamientos:

- ¿Dónde nos encontramos?. Saber la situación actual con base a los requerimientos de la sociedad, de los prestadores del servicio, de la aceptación del servicio, de los agentes a quienes sirve, etc.
- ¿A dónde queremos llegar?. Redefinir de manera preliminar las metas, considerar alternativas estratégicas para lograr los objetivos, evaluar las alternativas en vista de las potencialidades, debilidades, restricciones en el momento actual.
- ¿Podemos llegar hasta allí?. Ver el momento actual, evaluar los requerimientos: organizacionales, de personal, de instalaciones, financieros, de participación ciudadana y de los prestadores del servicio.
- ¿Cuáles estrategias lograrán cuáles metas?. Relacionar las metas y estrategias en virtud de las políticas nacionales y regionales así como del análisis de la situación, y concluir lo más viable.

- ¿Qué decisiones deben tomarse ahora para llegar hasta allí?. Evaluar presupuestos a corto plazo y definir las decisiones y acciones a corto plazo en cuanto a la organización, personal, dirección, etc..
- Evaluar el desempeño, anualmente.

Conclusiones

Podría considerarse que en la articulación de la planeación al futuro en ambos casos empresarial y gubernamental, en principio son los directivos quienes llevan a cabo el establecimiento de objetivos, aunque la diferencia radica en que la empresa considera la creación de una cultura de planeación estratégica que comparte con todos sus empleados y socios. En cuanto a la administración gubernamental, es escaso el consenso para la creación y consecución de metas que beneficien tanto a la propia labor del gobierno como a sus demandantes.

En este sentido es importante destacar que para que la planeación estratégica sea un concepto común en la proyección de objetivos sociales, es necesario tomar la participación de toda la sociedad.

Así, habrá que pensar en la integración de diversos agentes dentro de la sociedad, que colaboren en plasmar el plan rector para mejorar el sector, esta situación debe darse con la convocatoria de usuarios, prestadores de servicio, académicos y consultores, así como los agentes encargados de las dependencias y representatividad del gobierno.

En un primer plano, hay que identificar el marco organizacional del sector transporte urbano desde la perspectiva administrativa, normativa y legal. En segundo término, revisar de manera pragmática los estudios de viabilidad de los proyectos en puerta y los que ya se están realizando. Tercero, la necesidad de hacer que la sociedad en su conjunto se identifique con las premisas de

planeación estratégica para el mejoramiento de su entorno, así como en la participación de todos para lograrlo.

Bibliografía

1. Darquea S. G., "Planeación estratégica participativa municipal", IULA-CELCADEL, Ecuador, 2000.
2. Enríquez C., J., "El reto de México: Tecnología y Frontera en el siglo XXI, una propuesta integral", Ed. Planeta, 2000, México.
3. Flores, G. S., "Nuevos paradigmas en el desarrollo regional en México. Apuntes para la comprensión de otros enfoques en su estudio", Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, 2000.
4. Gallegos C. J. "Planeación para el Desarrollo", en Salvador Rodríguez y Rodríguez, Margarita Camarena Lurhs y Jorge Serrano Moreno, *El Desarrollo regional en México*, Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional A.C., México, 1996.
5. Goodstein L.D., Nolan T.M., Pfeiffer J.W., "Planeación Estratégica Aplicada. Una Guía Completa", Mc Graw-Hill, Colombia, 2001.
6. Legorreta, J., Flores, A., "Transporte y Contaminación en la Ciudad de México", Centro de Ecodesarrollo, 1998, México.
7. Ogliastri, E., "Manual de Planeación Estratégica. Teoría, aplicaciones y casos", Tercer mundo editores y ediciones Uniandes, Colombia, 1993.
8. Rodríguez V. J., "Cómo aplicar la planeación estratégica a la pequeña y mediana empresa", ECAFSA-Thomson Learning, México, 2001.
9. Pümpin C. y García E. S., "Estrategia Empresarial. Cómo implementar la estrategia en la empresa", Diaz de Santos, S.A., España, 1993.

10. Senge P.M., “La Quinta Disciplina, El arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje”, Granica, México, 1998.
11. Steiner G.A., “Planeación Estratégica. Lo que todo director debe saber”, CECSA, México, 2002.
12. Thomson I., “La planificación del Transporte Urbano ante los cambios demográficos, sociales, económicos y tecnológicos”, Boletín FAL, CEPAL, edición 188, abril 2002.
13. Thomson I., “Impacto de las tendencias sociales, económicas y tecnológicas sobre el transporte público: una investigación preliminar en ciudades de América Latina”, serie 41: Recursos Naturales e Infraestructura, Unidad de Transporte de la CEPAL, Chile, marzo, 2002.

La planeación estratégica y su aplicación en la generación de políticas de transporte urbano.

The strategic planeación and their application in the generation of political of urban transport.

J. J. Méndez Palacios Maestro en Ingeniería en Sistemas de Transporte y Distribución de Carga; candidato a Doctor en Ingeniería Industrial- Universidad Anáhuac; profesor-investigador de la Facultad de Ingeniería, Universidad Autónoma de Querétaro.

RESUMEN. En este trabajo se realiza una discusión sobre la planeación enfocada al desarrollo de la comunidad evaluando sus conveniencias y resultados en su aplicación; se propone la utilización del enfoque administrativo de la Planeación Estratégica como una manera idónea para generar políticas gubernamentales enfocadas al mejoramiento de la dinámica social. En este sentido, se propone un modelo de Planeación Estratégica que aplicada al ámbito gubernamental, en la generación de políticas públicas, mejoren el papel del sector transporte en la ciudad, y a su vez pueda enfrentar no sólo la falta de efectividad del propio servicio del transporte público sino la reducción que se pudiera dar en el futuro de la viabilidad comercial de los propios servicios de transporte público por el aumento de la dependencia ciudadana del automóvil. Con ello se busca conceptuar una ventaja competitiva en la ciudad, donde sus servicios sean eficientes y permitan a los ciudadanos vivir de manera armónica su desarrollo en cuanto al propio servicio de traslado. *Palabras clave: Planeación del desarrollo, planeación estratégica, transporte urbano.*

1. ¿Qué ha pasado con la planeación del desarrollo?

La planeación ha venido siendo una herramienta que ha aplicado el gobierno para generar el desarrollo de la sociedad, mediante la concepción de Plan de Desarrollo se establecen políticas para el control de las variables económicas que repercutan en la producción y distribución de bienes y servicios, así como en las formas de apropiación y uso del territorio.

El plan se conforma por una serie de elementos que incluye: un diagnóstico, un pronóstico y objetivos integrados en una sola unidad. En el diagnóstico se analiza y se interpreta una realidad, en el pronóstico se proyectan al futuro sus tendencias y en la formulación de objetivos se expresa la situación que se desea lograr.

Es la Ley de Planeación, emanada del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el ordenamiento jurídico que señala la normatividad para regular el ejercicio de la planeación nacional del desarrollo, los fundamentos para la integración y funcionamiento del sistema nacional de planeación democrática, el esquema de coordinación entre los tres niveles de gobierno, y la concentración e inducción a la participación social.

Esta ley faculta y obliga a los gobiernos estatales y municipales a organizar los sistemas de planeación, obligándolos a elaborar planes en el inicio de cada mandato. Es de ahí de donde han partido los diversos planes de reordenamiento urbano a nivel nacional y por localidad, intentando controlar el uso del suelo y procurando evitar daños al medio ambiente.

Si bien la planeación del desarrollo en nuestro país ha sido la guía para el desarrollo de políticas de alto impacto social, la realidad en su aplicación ha dejado mucho que desear, Jorge Gallegos (1996) asevera que en naciones con economía de libre mercado como es el caso de México, las disposiciones para lograr ciertos objetivos son de carácter meramente indicativo a los sectores privado y social, en donde el gobierno sólo orienta no induce, concerta, promueve, pero no obliga a estos a seguir una determinada conducta.

Además, el Estado no ha participado como un árbitro imparcial, donde las fuerzas decisivas para la creación y operación de los planes han emanado de los grandes capitales Gallegos (1996), y dejando en pura demagogia las consultas públicas para generar propuestas sociales.

Otro aspecto de la débil aplicación de la planeación, ha sido la determinación de ciertas variables cuyo comportamiento depende de algunos agentes imprevisibles, desde catástrofes naturales hasta movimientos sociales, que hacen que un plan bien operado tenga una conclusión incierta y en ocasiones desastrosa.

Por otra parte, otro gran defecto de la planeación en nuestro país, ha sido la falta de continuidad de los planes en los tres niveles de gobierno. Al iniciar una gestión, los nuevos gobernantes hacen caso omiso de los logros y grados de avance de las administraciones anteriores, pretendiendo reconstruir todo lo encontrado, donde se pierde tiempo y recursos.

Cabe destacar que en nuestros días la planeación sigue siendo el alma motora de la gestión gubernamental en busca de cumplir con el desarrollo de la sociedad, se han implementado acciones para tener una mejor guía en su operación, tal es el caso de la creación de organismos descentralizados para la generación de planes de desarrollo locales, donde se involucran a profesionistas y personalidades que han participado con propuestas de mejoras para el entorno.

Sin embargo, ha emergido un nuevo enfoque en el instrumento de planeación que en la actualidad ha sido utilizado con buenos resultados en la administración pública y es el de la Planeación Estratégica.

2.¿Qué es la Planeación Estratégica?

La Planeación Estratégica surge como un instrumento administrativo en el ámbito empresarial y ha sido en los últimos años, el “concepto que más han aplicado las empresas para lograr una ventaja competitiva dentro de su ámbito de mercado” Hill (1997:12). George A. Steiner (2002:20), define la planeación estratégica desde cuatro perspectivas: en primer término la considera como “la identificación sistemática de las oportunidades y peligros que surgen en el futuro para poder tomar las mejores decisiones en el presente”; también la concibe

como “un proceso que inicia con el establecimiento de metas organizacionales, define estrategias y políticas y a su vez , desarrolla planes detallados, todo esto de manera sistemática”; por otra parte la define como “una actitud y una forma de vida; finalmente la visualiza como una estructura que integra planes estratégicos, programas a mediano plazo, presupuesto a corto plazo y planes operativos”.

Rodríguez (2001:98), concibe a la planeación estratégica como “el conjunto de planes integrales en una organización que normarán el comportamiento futuro de la misma”.

La estrategia desde el punto de vista administrativo, según E. Ogliastri (1993), se refiere a la configuración de objetivos, a largo plazo, a los criterios para orientar las decisiones fundamentales, y al conjunto de políticas para llevar adelante las actividades necesarias. Brian Q. (2001:5), define a la estrategia como “el patrón o plan que integra las principales metas y políticas de una organización, y a la vez, establece la secuencia coherente de las acciones a realizar”.

Bajo esta visión, es en el ámbito gubernamental de cada localidad, donde la administración si bien trata de mejorar sus procesos innovando estructuras organizacionales que logren la eficiencia en el uso de los recursos, en el momento de aplicar políticas de impacto social, se enfrenta a las diversas perspectivas de los actores sociales: usuarios y prestadores de los servicios, así como de las propias políticas nacionales, que hacen compleja la visión de futuro del plan a realizar. Bajo esta óptica se pretende que la Planeación Estratégica integre de manera sistémica estas variables y que como consecuencia se genere un plan de desarrollo que satisfaga los diversos intereses tanto del momento como de lo que pudiera acontecer en el futuro.

3. La Planeación Estratégica en la generación de políticas gubernamentales

El gobierno es el órgano planeador y ejecutor de las acciones para el bienestar de la sociedad, la administración ha tratado de mejorar sus procesos innovando estructuras organizacionales que logren la eficiencia en el uso de los recursos, en el momento de aplicar políticas de impacto social, se enfrenta a las diversas perspectivas de los actores, tales como usuarios y prestadores de los servicios que hacen compleja la visión de futuro del plan a realizar. Así mismo la propia política de quienes están al frente de la administración pública se manifiesta en una visión que en cierto sentido responde a determinados grupos de interés. Estas consideraciones establecen la premisa actual del trabajo en el ámbito gubernamental.

Steiner (2002:312), comenta que “todo lo que tiene que ver con el gobierno y todo lo que éste último hace, es político, ya que la política es el arte y ciencia de gobernar”, aunque es claro que las decisiones importantes se toman en el ámbito gubernamental.

En los negocios, el criterio fundamental para determinar la racionalidad de las decisiones generalmente implica regirse por medidas económicas específicas, tales como rendimiento sobre inversión, participación del mercado, utilidades, ventas y margen. Sin embargo, en la administración gubernamental es muy diferente y menos concreto, se manejan el interés público, la eficiencia política y el análisis costo-beneficio. Steiner (2002:314), refiere al interés público como aquellos fenómenos de alta importancia para la sociedad generalmente acerca de los cuales existe un consenso aproximado. La eficiencia política (o el consentimiento de la sociedad a la cuál gobierna), depende de la opinión pública. Mientras que el análisis costo beneficio se usa en las decisiones públicas, en las que se calculan los costos asociados con un programa y los beneficios prospectivos.

Otras diferencias entre los sectores empresarial y gubernamental, son las perspectivas de tiempo de los políticos versus aquellas de los directores

de empresa, las motivaciones directivas, la forma en la cual los asuntos críticos se incluyen en la agenda política y las restricciones en la separación de poderes.

Las similitudes entre ambos sectores se enmarcan en la forma de operar, al interior de ciertas áreas tales como las empresas paraestatales, esto depende del organismo ya sea dependiente o no de la propia administración gubernamental.

Sin embargo hacia los agentes sociales, prestadores de servicios y usuarios, las políticas de planeación del administrador gubernamental han tenido poco impacto, debido a las apreciaciones individuales de los propios gobernados.

En este sentido, en la planeación de acciones para el bienestar común, deben estar involucrados los diversos sectores de la sociedad, los propios representantes políticos y la sociedad en su conjunto. Steiner (2002:324) asevera, que esta amplia participación de personas en la planeación evitara el peligro de tener sólo la visión de un grupo inherente a una institución gubernamental y a su vez retomando la idea de Rodríguez (2001:98), es conveniente consolidar un conjunto de planes integrales que normen el comportamiento del administrador, del prestador de servicio y del usuario como una sola organización.

En estos tiempos, es conveniente redefinir los términos de relación entre el gobierno y los ciudadanos de nuestro país, Flores (2000:113), establece la necesidad de “diseñar políticas públicas en el campo socioeconómico y urbano regional, en donde participen todos los sectores de la sociedad”. La elaboración está dada en un proceso múltiple en el que intervienen componentes diferentes, Flores (2000: 114), menciona que “bajo este nuevo criterio se requiere de mayor sensibilidad de los diseñadores, planificadores y ejecutores de la política pública que integre el mayor número posible de organismos comunitarios...”. Y así establecer metas comunes y con el compromiso de todos. Además bajo el

criterio de Rodríguez (2001:70), estas expectativas genéricas serán los objetivos a lograr, que establecerán las estrategias para alcanzar el futuro deseado.

También, Darquea (2000:17), comenta la necesidad de diseñar una estrategia dirigida a mejorar la calidad de vida de la población..., donde el plan estratégico y participativo, es un plan de acción local que parte de una visión global e intersectorial y permite adoptar acciones concretadas entre todos los actores locales, para corto, mediano y largo plazo.

La planeación estratégica así aplicada, requiere de un proceso institucional regulado para todos los involucrados, Flores (2000:114) dice que este proceso debe estar apoyado por reglas y mecanismos en los que existirá el compromiso de la comunidad en tres etapas definidas: el diseño de la política, la ejecución colectiva, la administración y la evaluación permanentes.

El enfoque de planeación estratégica para generar políticas de transporte urbano que logren impactar en el desarrollo armónico de una localidad, debe estar basado en la participación comunitaria, considerando a Flores (2000: 194) "...deberá asignarse importancia especial a los tiempos y formas de alentar una mayor participación social.... en el diseño, ejecución y evaluación de la acción pública", así la planeación estratégica generará una política y planeación urbano-regional eficaz y duradera, además de impulsar un nuevo paradigma político en donde el ciudadano sea "accionista de la nación" Enríquez J. (2000: 143).

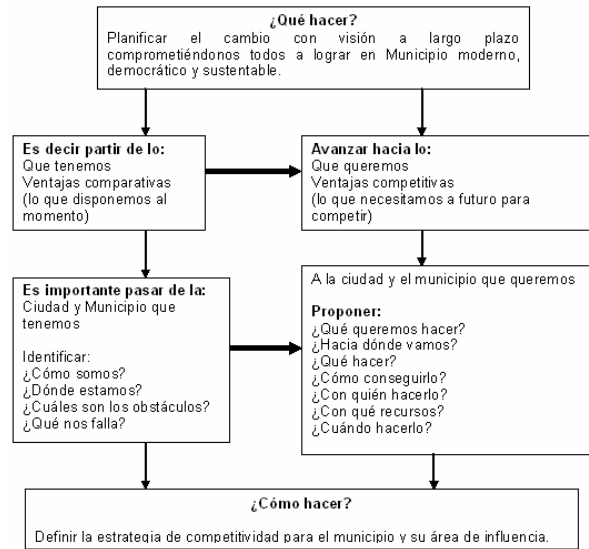


Figura 1. Plan Estratégico Participativo. Elaboración propia con base en Darquea (2000:20)

En su definición de plan estratégico y participativo, Darquea (2000:17), aclara que este plan permite proyectar el cambio: “de la ciudad que tenemos a la ciudad que queremos”, conociendo ¿cómo somos?, ¿dónde estamos?, ¿cuáles son los obstáculos?, ¿qué nos falta para competir?, para proponer: ¿qué queremos ser?, ¿hacia dónde vamos?, ¿cómo conseguirlo?, ¿con quién hacerlo?, y ¿con qué recursos lograrlo?

El plan estratégico permite obtener una visión integral de la problemática local, identificar tendencias y descubrir oportunidades, formular objetivos con perspectiva de futuro, definir líneas de políticas, programas y proyectos. También, Darquea (2000:17) “promueve el consenso y el compromiso para la acción, impulsa la coordinación interinstitucional y la iniciativa privada, y le otorga al proceso un fuerte carácter participativo y democrático”. En esto ha residido el éxito del Plan Estratégico de Málaga.

En este sentido, la Planeación Estratégica aplicada al ámbito gubernamental, en la generación de políticas públicas que mejoren

el papel del sector transporte en la ciudad, puede enfrentar no sólo la falta de efectividad del propio servicio del transporte público sino la reducción que se dará en el futuro “de la viabilidad comercial de los propios servicios de transporte público por el aumento de la dependencia ciudadana del automóvil” CEPAL (2002:188). Aquí cambia el concepto de ventaja competitiva en la empresa, para -una ventaja competitiva en la ciudad, donde sus servicios sean eficientes y permitan a los ciudadanos vivir de manera armónica su desarrollo. De aquí hay que observar estrategias que logren construir hacia el futuro una normatividad que pueda cubrir las necesidades sociales del entorno. Estas estrategias deben dirigirse a lograr que todos los agentes que intervienen en el sector (prestarios, usuarios y gobierno) de manera sistémica planteen y logren los objetivos de la visión a futuro que se pretende tener del sistema de transporte en la localidad.

4. La cuestión en el Transporte Urbano

Uno de tantos servicios que el aparato gubernamental ofrece por mandato constitucional, es el transporte, bajo planes de desarrollo que implican mejoras a la atención de los usuarios tanto en el ámbito urbano como interurbano, desde la infraestructura hasta la operación de los sistemas de transporte inherentes en cuanto al traslado de personas y de las mercancías.

En cuanto al ámbito urbano, las ciudades enmarcan un contexto propio, la movilidad de personas y mercancías está impuesta por “las actividades económicas, los servicios, la infraestructura, el equipamiento y la vivienda” Legorreta (1989:13), el sistema de transporte, opera en su totalidad de manera terrestre y mediante vehículos automotores de diferentes clases en virtud de la propia dinámica económica de los usuarios. Al unir actividades, integra zonas y funciones de la ciudad (subsistemas urbanos) y homogeneiza áreas urbanas, además de hacer concurrir en el espacio los principales factores de la producción: insumos, medios y fuerza de trabajo.

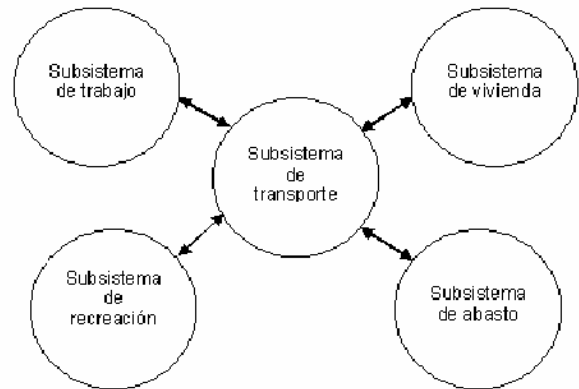


Figura 2. Relación entre el subsistema de transporte y otros subsistemas urbanos

Aquí cabe destacar que el transporte, si bien es un factor de beneficio social, tiene ciertas variables que contribuyen a su operación denotadas en los siguientes rubros: la infraestructura (vialidades), la accesibilidad, el tránsito, los estacionamientos, los peatones, los vehículos (motocicletas, bicicletas, automóviles, camionetas, camiones de pasajeros y carga), el impacto ambiental, y el costo del transporte.

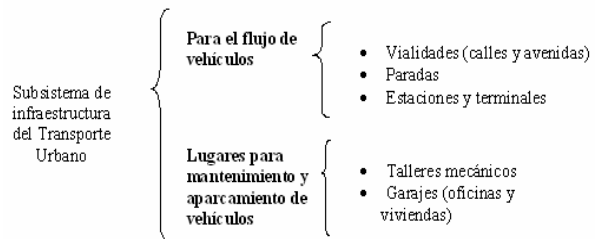


Figura 3. Características del subsistema de transporte visto desde la infraestructura.

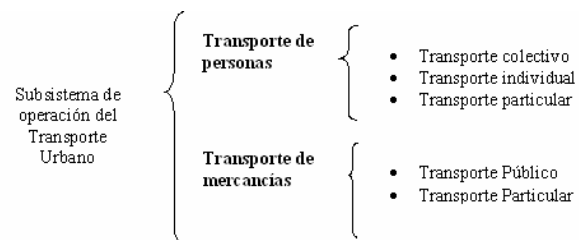


Figura 4. Características del subsistema de transporte visto desde la operación.

El funcionamiento del transporte es parte de la dinámica de la ciudad, impuesta en última instancia por las actividades económicas, los servicios, la infraestructura, el equipamiento y la vivienda. Aunque estas se distribuyen de manera desorganizada en el territorio urbano por “la desmedida concentración poblacional y sus consecuentes necesidades de desplazamiento entre una zona y otra, la gran expansión física del área urbana y el fomento al uso del automóvil particular...son elementos importantes del proceso de urbanización que impiden tener un transporte eficiente y accesible” Legorreta (1989:31).

La regulación en cuanto a la operación de este servicio está dada por la política de los gobiernos estatales y municipales. La visión de este desarrollo emana de los planes correspondientes que los gobiernos impulsan como base para el beneficio local. Dichos esquemas han sido generados de a partir de apreciaciones que los gobernantes han tomado de la población y de los propios procesos de crecimiento demográfico y físico en la ciudad.

Lo anterior, junto con la propia perspectiva del usuario enmarca un contexto de generación de estrategias, que integren las principales metas y políticas que el gobierno desarrolla hacia los actores de la dinámica del transporte urbano, para poner orden y asignar los recursos sobre la base tanto de sus propios atributos como de sus deficiencias internas, con el fin de lograr una situación viable y original que procure un servicio efectivo tanto del transporte colectivo como del particular, así como anticipar los posibles cambios en el entorno que generen un buen desarrollo del sistema de transporte en la ciudad.

5. El modelo de planeación estratégica

En el transporte urbano se integran varios elementos que se afectan recíprocamente a lo largo del tiempo y operan con un propósito en común: ofrecer el traslado de personas y mercancías y permitir la accesibilidad diferentes ubicaciones en la localidad. Desde esta perspectiva sistémica, en primer término hay que

identificar la configuración de interrelaciones entre los componentes claves del sistema: la jerarquía de decisiones y el flujo de acciones, las actitudes y percepciones de los agentes involucrados, la calidad del servicio, los modos en que se toman las decisiones, entre otros aspectos.

Tomando la idea sobre el pensamiento sistémico en el enfoque de Senge (1999), se dan algunas premisas para realizar la planeación:

- Los problemas de hoy derivan de las soluciones de ayer, la conveniencia de revisar las soluciones que se han generado para otros problemas en el pasado y evaluar su impacto hoy.
- Evitar dar soluciones conocidas (o fáciles) a situaciones que requieren una solución diferente y de mayor impacto.
- Entender que la causa y el efecto no están próximos en el tiempo y el espacio, así que es mejor crear una solución evaluando sus efectos en el tiempo, antes de aplicarla.
- Los actos pequeños y bien ubicados a veces producen mejoras significativas y duraderas, con la idea de pensar en procesos de cambio y no en soluciones instantáneas.
- Se pueden alcanzar dos metas aparentemente contradictorias cuando las identificamos como parte de un mismo proceso de cambio, pueden estar interrelacionadas directamente o indirectamente.
- En conveniente concebir que los sistemas vivos poseen integridad y su carácter depende de la totalidad del sistema que genera dicho problema, así que es mejor revisar todo que en partes.

Estos aspectos ofrecen una guía base para iniciar la planeación, ya que el sistema de transporte en una ciudad comprende como ya se comentó de elementos interrelacionados, no sólo con los del propio ámbito del transporte, sino además con los de otros sectores económicos y sociales de la urbe.

En este sentido, el plan estratégico para el desarrollo de este sector debe considerar las repercusiones que en futuro se tendrán para todos.

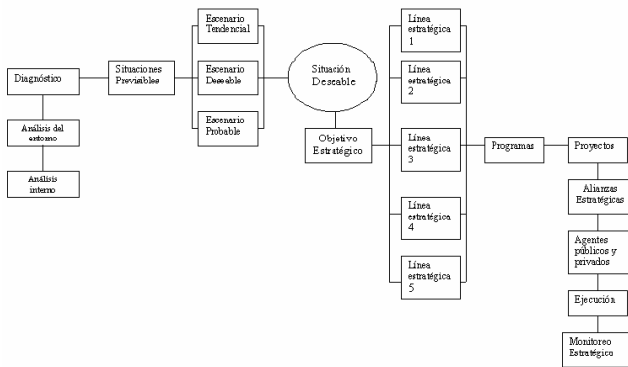


Figura 5. Secuencia del plan estratégico para el sector transporte en la ciudad

Así entonces, el modelo de Planeación Estratégica para generar políticas de transporte urbano además de considerar los puntos anteriores debe responder a los cuestionamientos:

- ¿Dónde nos encontramos? Saber la situación actual con base a los requerimientos de la sociedad, de los prestadores del servicio, de la aceptación del servicio, de los agentes a quienes sirve, etc.
- ¿A dónde queremos llegar? Redefinir de manera preliminar las metas, considerar alternativas estratégicas para lograr los objetivos, evaluar las alternativas en vista de las potencialidades, debilidades, restricciones en el momento actual.

- ¿Podemos llegar hasta allí? Ver el momento actual, evaluar los requerimientos: organizacionales, de personal, de instalaciones, financieros, de participación ciudadana y de los prestadores del servicio.
- ¿Cuáles estrategias lograrán cuáles metas? Relacionar las metas y estrategias en virtud de las políticas nacionales y regionales así como del análisis de la situación, y concluir lo más viable.
- ¿Qué decisiones deben tomarse ahora para llegar hasta allí? Evaluar presupuestos a corto plazo y definir las decisiones y acciones a corto plazo en cuanto a la organización, personal, dirección, etc.

Evaluar el desempeño, anualmente.

6. Conclusiones

Podría considerarse que en la articulación de la planeación al futuro en ambos casos empresarial y gubernamental, en principio son los directivos quienes llevan a cabo el establecimiento de objetivos, aunque la diferencia radica en que la empresa considera la creación de una cultura de planeación estratégica que comparte con todos sus empleados y socios. En cuanto a la administración gubernamental, es escaso el consenso para la creación y consecución de metas que beneficien tanto a la propia labor del gobierno como a sus demandantes.

En este sentido es importante destacar que para que la planeación estratégica sea un concepto común en la proyección de objetivos sociales, es necesario tomar la participación de toda la sociedad.

Así, habrá que pensar en la integración de diversos agentes dentro de la sociedad, que colaboren en plasmar el plan rector para mejorar el sector, esta situación debe darse con la convocatoria de usuarios, prestadores

de servicio, académicos y consultores, así como los agentes encargados de las dependencias y representatividad del gobierno.

En un primer plano, hay que identificar el marco organizacional del sector transporte urbano desde la perspectiva administrativa, normativa y legal. En segundo término, revisar de manera pragmática los estudios de viabilidad de los proyectos en puerta y los que ya se están realizando. Tercero, la necesidad de hacer que la sociedad en su conjunto se identifique con las premisas de planeación estratégica para el mejoramiento de su entorno, así como en la participación de todos para lograrlo.

7. Referencias

1. Darquea S. G., Planeación estratégica participativa municipal, IULA-CELCADEL, Ecuador, 2000.
2. Enríquez C., J., El reto de México: Tecnología y Frontera en el siglo XXI, una propuesta integral, Ed. Planeta, 2000, México.
3. Flores, G. S., Nuevos paradigmas en el desarrollo regional en México. Apuntes para la comprensión de otros enfoques en su estudio, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, 2000.
4. Gallegos C. J., Planeación para el Desarrollo, en Salvador Rodríguez y Rodríguez, Margarita Camarena Lurhs y Jorge Serrano Moreno, *El Desarrollo regional en México*, Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional A.C., México, 1996.
5. Goodstein L.D., Nolan T.M., Pfeiffer J.W., Planeación Estratégica Aplicada. Una Guía Completa, Mc Graw-Hill, Colombia, 2001.
6. Legorreta, J., Flores, A., Transporte y Contaminación en la Ciudad de México, Centro de Ecodesarrollo, 1998, México.
7. Ogliastri, E., Manual de Planeación Estratégica. Teoría, aplicaciones y casos, Tercer mundo editores y ediciones Uniandes, Colombia, 1993.
8. Rodríguez V. J., Cómo aplicar la planeación estratégica a la pequeña y mediana empresa, ECAFSA-Thomson Learning, México, 2001.
9. Pümpin C. y García E. S., Estrategia Empresarial. Cómo implementar la estrategia en la empresa, Diaz de Santos, S.A., España, 1993.
10. Senge P.M., La Quinta Disciplina, El arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje, Granica, México, 1998.
11. Steiner G.A., Planeación Estratégica. Lo que todo director debe saber, CECOSA, México, 2002.
12. Thomson I., La planificación del Transporte Urbano ante los cambios demográficos, sociales, económicos y tecnológicos, Boletín FAL, CEPAL, edición 188, abril 2002.
13. Thomson I., Impacto de las tendencias sociales, económicas y tecnológicas sobre el transporte público: una investigación preliminar en ciudades de América Latina, serie 41: Recursos Naturales e Infraestructura, Unidad de Transporte de la CEPAL, Chile, marzo, 2002.

El Transporte como elemento en la competitividad de las ciudades

The Transport like element in the competitiveness of the cities

Juan José. Méndez Palacios, M.I., Universidad Autónoma de Querétaro

RESUMEN. En este trabajo se realiza una reflexión acerca de la importancia del transporte como elemento para que las ciudades adquieran la ventaja competitiva, concepto emanado de la tesis del Dr. Michel Porter en su libro “la Ventaja Competitiva de las Naciones”, en este sentido el escrito se centra en ubicar al transporte como un factor del sistema urbano que al incidir en la dinámica del traslado de personas y mercancías resulta conveniente generar una estrategia en la que la administración gubernamental comparta actividades con la sociedad para generar políticas que propicien el buen desarrollo del transporte urbano en la ciudad. *Palabras clave: ciudad, competitividad, transporte urbano.*

1. La Ciudad

El término ciudad se refiere a un centro relativamente permanente y muy organizado, que cuenta con una gran población. De manera explícita hace referencia a una concentración integrada por un conjunto de edificios separados, y a la vez comunicados por calles, plazas y cuyos habitantes se dedican a diversas actividades económicas, excepto a la agricultura y la ganadería, por lo cual debe abastecerse del exterior.

Desde el punto de vista socioeconómico la ciudad se conceptualiza como un sistema de estructuras interdependientes que se caracteriza por la gran densidad y especialización de los agentes económicos, y por ciertas condiciones institucionales que determinan la toma de decisiones de los distintos niveles de gobierno.

Para garantizar su existencia, una ciudad requiere tener actividades económicas y sociales de tamaño y concentración suficiente como para lograr economías de escala en los sectores públicos y privados.

En este sentido, la estructura económica determina el tamaño y dinámica de crecimiento de la ciudad, estando constituida por un conjunto de variables agregadas de la producción, consumo, inversión y gasto público, que al considerar a todas las empresas privadas se convierten en ramas económicas, los organismos públicos en gobiernos y los trabajadores en estratos de empleados y obreros. Todos en su conjunto constituyen la estructura económica y sociopolítica de la ciudad, que junto con los factores geográficos se yuxtaponen con la

estructura urbana que define urbanísticamente a la ciudad¹.

Así los principales mercados del tejido urbano son el suelo, la vivienda, el transporte y los servicios públicos.

Las ciudades en México son administradas mediante un gobierno local que no solamente atiende en sí el núcleo urbano, sino a las poblaciones aledañas y que conforman un municipio, y es mediante la administración pública que se llevan a cabo las acciones.

La administración pública planea, organiza, establece procedimientos y, maneja recursos humanos y materiales para llevar a cabo los programas de gobierno que atienden las necesidades e ideales de la sociedad. Las actividades de la administración pública se ejecutan en íntima relación con las actividades de carácter político, con las formas fundamentales de organización gubernamental, con los propósitos de todo el sistema.

2. La Competitividad de las Ciudades

¹ *Un sinónimo de ciudad es el de urbanismo, cuyo campo de aplicación es el desarrollo de la ciudad y la vida urbana, se ocupa de la planificación, funcionamiento y ordenación racional y estética de las ciudades. El moderno urbanismo implica toda una serie de consideraciones que trascienden lo puramente constructivo y atienden a los aspectos de ámbito sanitario, demográfico, socioeconómico, político e ideológico que configuran la existencia de los núcleos urbanos.*

El concepto de competitividad emanado de la tesis del Dr. Michel E. Porter en su libro “La ventaja competitiva de las naciones”, se viene utilizando como atributo para lograr el desarrollo de las ciudades.

Las ciudades, más que los países, se han convertido en núcleo territorial de la globalización, gracias a los avances tecnológicos y las políticas de apertura y promoción de los gobiernos. La población, el conocimiento, el capital, la producción y el consumo son ahora asuntos básicamente urbanos en la mayor parte del mundo. En la era de la información, la mayoría de los intercambios económicos y los flujos de personas es entre ciudades donde son rebasadas las fronteras administrativas y políticas de los países.

En este sentido, para la sociedad del siglo XXI, las ciudades se distinguirán por la dotación de servicios a sus ciudadanos, tanto en cantidad como en calidad, y a un costo óptimo. De aquí nace la premisa de que los servicios globales vistos como productos para satisfacer la demanda de los clientes generan una idea de eficientar las operaciones urbanas como una condición necesaria para la supervivencia. De aquí que esta condición, debe pasar por un análisis integral que comparta una optimización integral (no aislada), de manera sistémica y justa de los servicios que ofrece una ciudad.

Son las grandes ciudades globales, anteriores esquemas de la industrialización y ahora convertidos en centros financieros y servicios, desde donde se dirige el proceso de globalización distribuido en una red urbana de escala mundial que opera las 24 horas del día. Es por ello que, la pregunta sobre cómo lograr la competitividad de las ciudades, es un asunto totalmente vigente y relevante.

En estos tiempos no solo las empresas compiten, sino también las ciudades². Las empresas tratan de maximizar sus utilidades a partir de ajustes en su función de producción, adopción de innovaciones tecnológicas, oferta de nuevos productos y búsqueda de nichos de mercado.

Las ciudades compiten para atraer inversiones, según sus ventajas de localización geográfica, dotación de recursos naturales, disponibilidad de mano de obra, tal como lo hacen los

² *Tal es el caso de la Ciudad de Santiago de Querétaro México, que compitió en el año 2002 para ser sede de la Expomundial para el año 2010.*

países. Pero la competitividad urbana, en un contexto de globalización, ahora depende más de otras capacidades creadas por la capacidad innovadora de las empresas, gobiernos, instituciones académicas, asociaciones civiles, y en general de los propios actores locales. Michel E. Porter (1991) destaca que para conseguir ventaja competitiva es conveniente concebir nuevas formas de llevar a cabo las actividades, emplear nuevos procedimientos, nuevas tecnologías o diferentes insumos.

Según Camacho (2004), el concepto de ciudad competitiva surge de la definición de Cabrero, donde competitividad y alude a aquellas ciudades que logran participar en el mercado internacional y nacional, atraer inversión, generar empleo, ofrecer una mejor calidad de vida a quienes la habitan e incluso una mayor cohesión social. El Dr. Porter expone que la ventaja competitiva se crea y se mantiene mediante un proceso altamente localizado donde, las diferencias a escala nacional y mundial ubicadas en estructuras económicas, valores, culturas, instituciones e historias contribuyen profundamente al éxito competitivo. Este esquema se aplica a las ciudades.

La eficacia, honestidad y transparencia de los gobiernos municipales, la estrategia urbana de la ciudad, la cooperación entre los sectores social, público y privado, la coordinación de los gobiernos municipal, estatal y federal, son condiciones que permiten elevar las ventajas competitivas para la atracción de nuevos flujos de inversión e incrementar las capacidades de la ciudad. Ampliar y garantizar estas ventajas permitirá generar empleos bien remunerados y elevar el bienestar de los habitantes.

3. El transporte en la ventaja competitiva de la ciudad

Desde esta perspectiva, las ciudades se contemplan como unidades de negocios y donde se aplican principios de eficiencia empresarial a las administraciones públicas. De acuerdo a la idea de competitividad, los espacios que ha de gestionar el urbanismo ya no son físicos sino económicos. El poder de las zonas metropolitanas ya no se basa únicamente en su capacidad de oferta de trabajo y vivienda, sino que cada vez tiene mayor importancia la dotación de servicios, tanto en cantidad como en calidad, para satisfacer a los habitantes. Según Porter, la productividad es el principal determinante a la larga, del nivel de vida de una nación, porque es la causa radical de la renta nacional per cápita.

En las ciudades, la movilidad de personas y mercancías está impuesta por “las actividades económicas, los servicios, la infraestructura, el equipamiento y la vivienda” (Legorreta,1989), el sistema de transporte, opera en su totalidad de manera terrestre y mediante vehículos automotores de diferentes clases en virtud de la propia dinámica económica de los usuarios. En este caso, la regulación en cuanto a la operación de este servicio está dada por la política de los gobiernos estatales y municipales.

El traslado en la ciudad es una de las actividades indispensable para la sustentabilidad del sistema urbano en el cual se lleva a cabo la movilidad de personas, bienes y servicios que satisfacen las necesidades de los habitantes de la urbe. Esta actividad comprende un conjunto de elementos interdependientes: infraestructura (vialidades), vehículos (motocicletas, bicicletas, automóviles, camionetas, camiones de pasajeros y carga) y un plan operativo (procedimientos y lineamientos coordinados para su organización y eficiencia).

Otros aspectos considerados en esta articulación son la movilidad (Rodríguez, et. al. 1998:612) que es la capacidad que tiene las diversas zonas; habitacionales, comercios y servicios, e industriales de producir y atraer viajes, la accesibilidad (interacción existente entre las diversas zonas en función de distancia, tiempo y costos asociados a las redes de transporte público y privado), el tránsito (la circulación de vehículos y personas en una vialidad), estacionamientos (públicos y privados), peatones, banquetas y puentes peatonales, impacto ambiental (en cuanto a los márgenes de ruido, emisión de gases, y de la construcción de la infraestructura), y el costo del transporte (mantenimiento de la infraestructura y de los vehículos).

Bajo este criterio, el transporte como sistema, cumple el papel de integrar las funciones que se desarrollan en diferentes lugares de la ciudad, mediante la movilización de personas y bienes, permitiendo la especialización de las actividades. Así el transporte articula dos funciones: la función de la oferta que está determinada por el nivel de servicio, y la función de demanda determinada por el número de viajes a partir del conocimiento de las actividades en la ciudad.

El sistema de transporte no sólo facilita el movimiento de personas y bienes. Sus características operacionales provocan un fuerte impacto en el uso de suelo, crecimiento económico y calidad de vida. La infraestructura asociada al transporte es

fundamental para el desarrollo económico de un área, aunque en un nivel inferior a variables como mano de obra calificada, disponibilidad de suelo para el desarrollo de actividades, estabilidad política y económica, existencia de servicios, etc. Así el transporte si bien no es suficiente para generar la ventaja competitiva de la ciudad su ausencia u operación deficiente, es un factor limitante.

4. Planificación del transporte para la competitividad de la ciudad

La planificación y gestión urbana desde un punto de vista integral, conjunta las operaciones y servicios presentes en una ciudad atendiendo a su propio conjunto, así como al sostenimiento del sistema urbano que conlleva a identificar a los clientes de la ciudad, los habitantes que radican en ella, los que invierten en ella y los que la visitan, que deben ser percibidos como demandantes de servicios, ya que han dejado de ser cautivos debido a los activos fijos y pasar de ser clientes leales (que es un valor simbólico de una ciudad) a un cliente que busca la mejor localización de su negocio (valor que otorgan las propiedades de una ciudad), para el logro de la ventaja competitiva sostenible.

El transporte es uno de los elementos que aportan al sistema urbano ventaja competitiva, porque refleja las relaciones que se establecen entre las diferentes actividades de la ciudad. Desde la perspectiva del pensamiento sistémico³, los efectos del transporte pueden reforzarse o contrarrestarse de acuerdo a las interrelaciones que éste tiene con los demás elementos del sistema urbano.

¿Cómo puede el transporte ofrece ventaja competitiva a la ciudad?, esta pregunta se puede responder de varias formas, sin embargo siguiendo la tesis del Dr. Porter la ventaja competitiva está determinada por cuatro atributos enunciados en su Diamante:

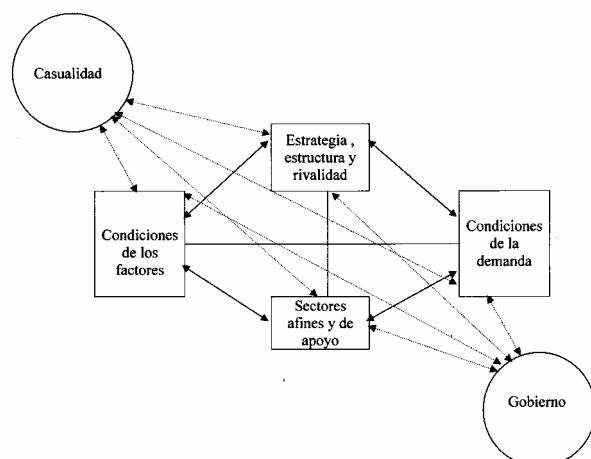


Figura Determinantes de la ventaja competitiva. Sistema Completo. Fuente: Porter M., “La ventaja competitiva de las naciones”, 1991.

Las condiciones de la demanda, refieren a la composición de la demanda acerca del transporte en la ciudad, y permite evaluar el modo en que la administración pública y las instituciones sociales perciben, interpretan y dan respuesta a las necesidades de los habitantes. La influencia más importante de la demanda sobre la ventaja competitiva, según Porter, se produce mediante la combinación y carácter de las necesidades de los habitantes.

Los Sectores afines y de apoyo, son aquellos en los que la administración gubernamental y los empresarios del transporte así como los usuarios del servicio, pueden coordinar o compartir actividades, esta situación puede acontecer mediante el desarrollo de nuevas tecnologías, de nuevas formas de hacer las cosas.

Las condiciones de los factores representan los insumos necesarios para competir tales como mano de obra, recursos naturales, capital e infraestructura. Porter asevera que la ventaja competitiva de los factores depende del grado de eficiencia y efectividad con que se desarrollen, así para el transporte no solamente se requiere de infraestructura, sino de los vehículos y de un plan operativo en el marco de condiciones y necesidades de la ciudad.

Los acontecimientos casuales son importantes porque crean discontinuidades que propician algunos cambios en la posición competitiva. Como ejemplo

están las innovaciones tecnológicas como la implementación de sistemas de transporte inteligente, las discontinuidades en los costos de los insumos como combustibles y refacciones, así como los materiales de construcción para vialidades, los cambios significativos en los mercados financieros mundiales o en los tipos de cambio, decisiones políticas de gobiernos extranjeros, el impacto ambiental, entre otras. Su nulo conocimiento puede anular las ventajas de los competidores previamente consolidados y crear el potencial para que las ciudades puedan ocupar puestos y conseguir una ventaja competitiva en respuesta a nuevas y diferentes condiciones de transportación.

El Gobierno puede influir positiva o negativamente en cada uno de los cuatro determinantes (y verse influido por ellos). Las condiciones de los factores se ven afectadas por la política respecto a los mercados de capital, la política educativa y otras intervenciones por el estilo. El papel del Gobierno moldea las condiciones de la demanda local al establecer normas o reglamentos locales concernientes al servicio que delimitan las necesidades de los usuarios o influyen sobre ellas. El Gobierno también suele ser un comprador importante de muchos productos o servicios, así según Porter la forma en que se desempeñe este papel de comprador puede ayudar o perjudicar a la consolidación del desarrollo local.

Bajo esta concepción, si se desea proveer condiciones de desplazamiento y tiempos de viaje aceptable, y simultáneamente mejorar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad, es imprescindible concebir la planificación del transporte completamente integrada a la planificación de la ciudad y considerar el como los factores de manera particular inciden en el desarrollo del transporte.

5. Reflexiones para la planeación del transporte

La sociedad del conocimiento pedirá soluciones en cuanto a transportación a sus administraciones municipales, desde las banquetas sin espacio para transitar, señalización confusa e ineficiente, nuevos equipamientos sin accesos adecuados, mantenimiento de calles poco racional, semáforos poco coordinados o que no incluyen a todos los usuarios de la vía pública.

Desde la perspectiva señalada por el Dr. Porter, las ciudades pueden conseguir ventaja competitiva al concebir nuevas formas de llevar a cabo sus actividades, emplear nuevos procedimientos,

nuevas tecnologías o diferentes insumos. Sin embargo, la visión de tener una ciudad competitiva no debe ser exclusiva de la administración gubernamental, ni de un sector social en particular, sino de toda la comunidad que radica en la ciudad, sin la participación de la sociedad resulta complejo proyectar la ventaja competitiva: “de la ciudad que tenemos a la ciudad que queremos”.

En este sentido, cabe resaltar la conveniencia de generar una estrategia en la que la administración gubernamental comparta actividades con los agentes sociales para la generación de políticas que propicien el desarrollo del transporte urbano bajo el esquema de planeación, que incluya a todos los actores que participan en el transporte urbano y que permita diseñar una serie de premisas dirigidas a mejorar la calidad de vida de la población y a su vez contribuir a la ventaja competitiva de la ciudad, conociendo ¿cómo somos?, ¿dónde estamos?, ¿cuáles son los obstáculos, qué nos falta para competir?, para proponer: ¿qué queremos ser?, ¿hacia dónde vamos?, ¿cómo conseguirlo?, ¿con quién hacerlo?, y ¿con qué recursos lograrlo?.

Esta estrategia supone redefinir los términos de relación entre el gobierno y los ciudadanos para obtener una visión integral de la problemática local, identificar tendencias y descubrir oportunidades, formular objetivos con perspectiva de futuro, definir líneas de políticas, programas y proyectos encaminados a mejorar el transporte urbano en la ciudad.

6. Referencias

Boletín FAL, “La Planificación del Transporte y su incidencia en la competitividad de las ciudades”. [en línea].

<<http://www.eclac.org/Transporte/noticias/bolfall/4/14654/FAL212.htm>

Camacho S. F., “¿Por qué hacer la ciudad de Aguascalientes Competitiva? [en línea], Líder Empresarial no. 120, diciembre 2004. <http://www.liderempresarial.com.mx/num120/7.php>

Flores, G. S. (2000), *Nuevos paradigmas en el desarrollo regional en México. Apuntes para la comprensión de otros enfoques en su estudio*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México.

Friedman J. (1999), *El reto de la Planeación en un mundo sin fronteras*, en Revista Ciudades 42, abril-junio, Red Nacional de Investigación Urbana, México.

Porter M. E. (1991), *La Ventaja Competitiva de las Naciones*, Vergara, México.

Steiner G.A. (2002), *Planeación Estratégica. Lo que todo director debe saber*, CECSA, México.