



¿DEL TRANSPORTE A LA MOVILIDAD? EL DISCURSO DE LA MOVILIDAD EN EL DISTRITO FEDERAL COMO CATALIZADOR PARA UNA POLÍTICA DE MOVILIDAD A NIVEL FEDERAL.

José Ramón Espinosa Pérez¹

Resumen. Las políticas del Gobierno del Distrito Federal (GDF) en cuanto a transportes y vialidad han cedido su lugar a las políticas de movilidad. Las implicaciones correspondientes a la condición de albergar a la capital mexicana, convierten a esta entidad en referente para las políticas públicas del resto de las entidades federativas, por lo que pueden condicionar significativamente la política pública federal en materia de desarrollo urbano, en el rubro correspondiente a la movilidad. A partir de una descripción empírico conceptual, la reflexión resultante se centra en las principales orientaciones de los actores más significativos que en el DF han convergido en la concepción, diseño e implementación de diversos instrumentos de las ciudades políticas, desde el impulso originado por varias organizaciones civiles, así como a través del nivel gubernamental, y su proyección en el ámbito federal. En tal sentido, ¿cuál es el papel que han ejercido la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), el Instituto de

¹ Doctor en Estudios Organizacionales. Profesor Titular del Departamento de Economía, Coordinación de Administración, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Correo electrónico: espinosaperez_jr@yahoo.com.mx

Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP), el Centro de Transporte Sustentable (CTS-Embarq) y El Poder del Consumidor, en el impulso y seguimiento de la política de movilidad del DF? ¿Cómo refleja el Programa Integral de Movilidad 2013-2018, del GDF, la inclusión de las propuestas de estos actores en tal política? ¿Qué influencia puede tener esta implementación en el rumbo a seguir en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018? Y, finalmente ¿implican los anteriores elementos un cambio de *paradigma* o sólo de discurso, tomando en cuenta que la implementación se basa en gran medida en la repetición de anteriores patrones?

Introducción

El objetivo de esta investigación es construir un marco de análisis a partir de la caracterización de las orientaciones (expresadas como objetivos) de los principales actores que como organizaciones civiles o bien desde la posición de autonomía en el nivel del gobierno local del GDF, han incidido en la concepción, el diseño y la implementación de diversos instrumentos de las políticas de transporte y movilidad en el Distrito Federal. En un segundo momento, se analiza la influencia de sus acciones en la política de movilidad a nivel federal. En tal sentido, se propone una estructura metodológica centrada en la descripción y análisis comparado de cuatro objetivos correspondientes a sendas organizaciones: la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), el Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP), el Centro de Transporte Sustentable (CTS-Embarq) y El Poder del Consumidor. Posteriormente, se rastrea el papel de estas organizaciones en dos instancias:

tanto en el impulso y seguimiento de la política de movilidad del Gobierno del Distrito Federal (GDF), como en el correspondiente apartado de movilidad correspondiente al Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018 (PNDU 2014-2018). Para tal propósito, se esbozarán directrices que permitan contestar a la interrogante sobre cómo refleja el Programa Integral de Movilidad (PIM) 2013-2018 del GDF, la inclusión de las propuestas de estos actores organizacionales. Con tales elementos, será posible a su vez generar hipótesis, sobre cuáles son los posibles alcances de la implementación del PIM, en acciones concretas que influyeran el rumbo a seguir por el PNDU.

Es preciso indicar que, ante la imposibilidad de hacer otro tipo de evaluación de los dos primeros años de la política de movilidad a nivel federal, debido a que se ha contemplado en el PNDU hasta el 2014², resulta pertinente centrarse en el análisis de la correspondiente política de movilidad aplicada en el Distrito Federal, porque se trata de un precedente *empírico* con programas y acciones susceptibles de servir como referente a la posterior inclusión de una política de movilidad sustentable, como parte de los objetivos del PNDU. Basándose en este supuesto, cobra especial relevancia la pregunta sobre si el horizonte de implementación tanto a nivel local como federal expresa un cambio de *paradigma* o apenas pretende instalarse como un cambio de discurso, tomando en cuenta que las líneas de implementación siguen conservando características de las acciones implementadas anteriormente, tanto a nivel local como federal.

² La Publicación oficial del Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018, apareció en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de abril de 2014.

Este artículo propone la revisión de las propuestas en materia de transporte y movilidad, emitidas por cuatro organizaciones: tres provenientes de la sociedad civil, dos de ellas de carácter internacional, y una que, siendo gubernamental, tiene una posición de relativa autonomía para el ejercicio de la función de supervisión de las acciones del GDF. Después de tal revisión se analizan los puntos comunes con el PIM del GDF para el periodo 2013-2018, para localizar la pertinencia y la concordancia entre las acciones emprendidas por la administración capitalina después de dos años, y el nuevo enfoque de movilidad contenido explícitamente en las políticas seguidas a tal efecto. Por último, se analiza la correspondencia entre el citado programa y uno de los objetivos del Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018: el referente al impulso de una política de movilidad sustentable.

Partiendo de que la elaboración del programa federal que contempla el rubro de la movilidad (el PNDU) es posterior a la elaboración del programa para el Distrito Federal (el PIM), resulta metodológicamente pertinente, más que proponer un balance de la correspondiente política pública federal, explorar sus horizontes de implementación a partir de la influencia que en ella pudiera ejercer la implementación de las políticas locales en materia de movilidad. Si bien el uso de esta herramienta heurística implica reconocer sus limitaciones en la contribución a un balance de la política seguida a nivel federal, constituye en cambio una propuesta más factible y enriquecedora en la coyuntura actual, para ofrecer un análisis contextual de las oportunidades y riesgos en la implementación de

políticas de transporte y movilidad a nivel federal, partiendo de los resultados en las correspondientes experiencias en el nivel local del Distrito Federal.

Marco referencial

El transporte se ha concebido, tanto desde el ámbito académico como desde la práctica profesional, como un complemento de la actividad humana, para garantizar su subsistencia y desarrollo. Desde tal punto de vista, las políticas gubernamentales se han centrado en la gestión de distintos modos de transporte, hasta el momento actual en que desde el nivel de los organismos públicos autónomos y las organizaciones civiles, tanto nacionales como internacionales, se impulsa una concepción alternativa que sustituye el término *transporte* por el de *movilidad*.

La adopción de este nuevo enfoque tiene que ver con la adaptación en las políticas gubernamentales, de una serie de propuestas gestadas desde el ámbito académico. Al respecto, los antecedentes del enfoque de movilidad pueden rastrearse en los discursos de varias organizaciones que buscan incidir en las políticas del GDF. Un ejemplo sobresaliente lo aporta el Informe sobre el derecho a la movilidad en el Distrito Federal, 2011- 2012 (CDHDF, 2013a). En este documento se citan estudios de especialistas en diversas disciplinas desde la ingeniería del transporte hasta la sociología, geografía y antropología urbanas. En ellos se muestra cómo desde las últimas décadas del siglo pasado, y con mayor consistencia a partir de la primera década del presente, se han orientado las

metodologías de investigación a la aprehensión de los impactos de los fenómenos inherentes al proceso de globalización, en las formas de comprender el acto *social* de desplazarse. El resultado ha sido una complejización que de manera implícita contiene la adaptación de las personas a la fragmentación productiva y al correspondiente cambio en la división y especialización del trabajo, procesos que llevan consigo implicaciones en la modificación de los patrones de desplazamiento de los grupos humanos.

El recorrido conceptual y metodológico que sustenta a las investigaciones sobre movilidad, ha sido sintetizado por el GDF en el énfasis en que el cambio de la anterior política de transporte, a una de movilidad, se sustenta en que esta nueva política se centra en la atención a las necesidades de los ciudadanos gobernados, y no en las modalidades que éstos utilizan para transportarse, como lo ilustran las siguientes puntualizaciones hechas por el Secretario de Movilidad del GDF: “Es un programa ambicioso que anhela ofrecer más y mejores opciones de movilidad, donde sentamos las bases para construir la ciudad que queremos, donde los capitalinos disfruten de sus calles y viajen en cualquier modo de transporte de su elección con eficiencia (...) Nuestro compromiso es con las personas, no con los vehículos”. (GDF, 2014b: 52- 53). Aquí las palabras *transporte* y *movilidad* están siendo usadas como sinónimos y usadas de manera indistinta.

Ello no hace explícito el tránsito del enfoque del transporte al de la movilidad, sino a través de la utilización de un discurso como dispositivo acompañado de acciones concretas que van de la promulgación nueva Ley de Movilidad al cambio de nombre de la antigua Secretaría de Transportes y Vialidad

a la nueva Secretaría de Movilidad. Esto supone la existencia de dispositivos enfocados a dinamizar el contexto de las redes de organizaciones, que al fungir como *redes de relaciones* (Harmon y Mayer, 1999) permiten actuar sobre la contingencia cuyo efecto a corregir es la ambigüedad, expresada en una confusión inicial sobre la postura o las reacciones que podrían tener los actores involucrados en la implementación de la política. De aquí la importancia de analizar en qué medida las organizaciones de la sociedad civil han contribuido a la difusión en la ciudadanía de la *conveniencia* de un cambio de paradigma del transporte a la movilidad.

Las políticas en materia de transporte seguidas por el GDF en las administraciones de Andrés Manuel López Obrador (2000-2006), y Marcelo Ebrard Casaubón (2006-2012), se correspondieron con un entramado institucional y un enfoque abocado al seguimiento de sus respectivos Programas Integrales de Transporte y Vialidad. Aunque al final de la gestión de Ebrard ya se habían creado las condiciones para impulsar un cambio de enfoque, ahora hacia la movilidad, ello se vio reflejado hasta la administración de Miguel Ángel Mancera Espinosa: el anterior instrumento de implementación cambió de denominación y de enfoque, para denominarse Programa Integral de Movilidad. A su vez, la Secretaría encargada de su conducción y ejecución cambió su denominación de la otrora Secretaría de Transportes y Vialidad, a la nueva Secretaría de Movilidad.³ Asimismo, dentro de las atribuciones conferidas a la nueva Secretaría, el Artículo

³ Cuya aparición oficial se verificó el 14 de julio de 2014, con la publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, de la nueva Ley de Movilidad del D.F. que ordena el cambio de denominación y de atribuciones de la nueva Secretaría.

6 de la Ley de Movilidad del DF especifica que “se otorgará prioridad en la utilización del espacio vial y se valorará la distribución de recursos presupuestales” (GDF, 2014a: 6) de acuerdo a una jerarquía de movilidad donde se encuentran en primer lugar “los peatones, en especial personas con discapacidad y personas con movilidad limitada”. (Ibíd.). Una vez que se ha bosquejado cronológicamente el antecedente de la nueva política del GDF, es posible entrar a la descripción y análisis del papel que ciertos actores -externos en mayor o menor medida al nivel gubernamental- han ejercido para incidir en el cambio implícito en tal política.

El papel de 4 organizaciones clave en el diseño e implementación de la nueva política de movilidad del GDF.

Las organizaciones que colaboran con el GDF en el diseño e implementación de la política de movilidad, han sido seleccionadas en función de su importancia como actores clave en tales procesos. Si bien existen otras organizaciones que han abordado esta temática, debido a su tratamiento intermitente o su escasa participación, no fueron contempladas en el presente análisis. Así, se describirá la participación de cuatro actores organizacionales, el primero de ellos de carácter público y los otros tres procedentes de la sociedad civil: la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, (CDHDF), a través de su Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos; el Instituto de Transporte y Políticas para el Desarrollo (ITDP-México); el Centro de Transporte Sustentable (CTS-Embarq) y El Poder del Consumidor. ¿Cuál es el papel que juegan estas organizaciones, además del diseño, en cuanto al seguimiento de la implementación de la política de movilidad del GDF?

La CDHDF es un organismo público, de carácter autónomo respecto de la función gubernamental, el cual tiene como mandato la protección de los derechos humanos y su promoción en el ámbito de la Ciudad de México. En ese sentido, ha elaborado dos informes que ofrecen tanto un diagnóstico como líneas de acción en lo referente a la movilidad, considerada como un derecho humano. Uno de esos informes relaciona el derecho a la manifestación con el derecho a la movilidad, proponiendo acciones a seguir tomando en cuenta estándares internacionales (CDHDF, 2013b). El señalamiento de que pueden entrar en conflicto el derecho humano a la movilidad y el derecho humano a la manifestación asume que en una sociedad democrática ambos derechos pueden entrar en tensión o colisionar en función de su uso del espacio público, aunque hace una distinción entre éste y las vialidades (CDHDF, 2013b: 15) sugiriendo que las vialidades no son parte del espacio público, y generando ambigüedad en la definición de éste, como un espacio dedicado no sólo a la circulación sino a la participación (Op.cit.:16). Tal definición es esencial, como se verá en las conclusiones, para definir una política de movilidad centrada en las personas, consideradas más que como individuos, como *ciudadanos*, y por lo tanto miembros de una sociedad que interactúan políticamente. El otro informe de la CDHDF, dedicado al derecho a la movilidad (CDHDF, 2013) reconoce su complejidad partiendo de una concepción que se centra en la diversidad de formas del ejercicio de este derecho en función de la diversidad de las características de la estancia y tránsito en el espacio urbano, de género, edad, profesión, nacionalidad, etc. ¿Cómo hacer efectivo dicho derecho en un contexto de

complejidad al que hay que sumar las condiciones cambiantes en los efectos legales de la interpretación de lo público, y en el ejercicio de otros derechos?

La respuesta de la CDHDF a esta pregunta, parte de que “el disfrute o la cancelación del derecho a la movilidad implica una apropiación del espacio común como entramado de instituciones, prácticas, rituales y símbolos que permiten que las personas allí presentes se observen naturalmente como libres e iguales, y que construyan un sentido del autorrespeto con bases sociales.” (CDHDF, 2013a: 9) Partiendo de esta postura habrá que preguntarse si en la praxis social ejercen dicha libertad e igualdad en las mismas condiciones un peatón y el conductor de un vehículo particular. Si la respuesta es negativa, entonces habrá que indagar sobre las acciones que el gobierno y los actores sociales ejercen para avanzar en esa equidad. Es ahí donde cobra pertinencia el enfoque de la movilidad, pero falta el análisis de las acciones concretas que permiten su aplicación práctica. Lo anterior, sin dejar de tomar en cuenta una concepción y un discurso implícito y explícito sobre la competitividad como un “valor” intrínseco a los actores sociales que ejercen la movilidad. Las referencias a la competitividad subordinan a ella la construcción de infraestructura, en función de que la consideran un factor determinante de la mejora en la calidad de vida (Op. cit.: 82).

Otra organización clave en el análisis su seguimiento del diseño e implementación de la política de movilidad del GDF es la oficina que tiene en México el Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo, conocido como

ITDP México ⁴ (siglas en inglés del Institute for Transportation and Development Policy). ¿Cuál es el papel de esta organización en el diseño de las políticas públicas de fomento a la movilidad en la Ciudad de México?

El ITDP México tiene dos características: ser “civil”, es decir, estar orientada a un fin que no es el de una empresa mercantil, pero a su vez ser “internacional”, lo cual genera una imbricación que es pertinente analizar para saber si su rol se fortalece o desvanece precisamente por este carácter internacional. También conviene dilucidar si dicho carácter internacional matiza con más o menos fuerza el carácter civil de esta organización, dándole a la definición de *civil* o *ciudadano* un carácter global, aplicable a cualquier contexto metropolitano o nacional. El ITDP se presenta en su portal web institucional como “un organismo internacional sin fines de lucro que promueve el transporte sustentable y equitativo a nivel global”. Para tal efecto, se encarga de promover soluciones de transporte, enfocadas al problema de los efectos del uso de las modalidades de transporte tanto en el medio ambiente, como en la pobreza, los tiempos de traslado y los accidentes viales.

En su presentación institucional, el ITDP México hace énfasis en su trabajo conjunto con autoridades del orden local y nacional. Su Visión se orienta a la búsqueda de ciudades “saludables, atractivas y prósperas”, adjetivos que requieren, sin menoscabo de ser explicitados en otro lugar, por la generalidad con que son enunciados, la comprensión de qué se entiende por atractivo y próspero,

⁴ El ITDP cuenta con oficinas en Argentina, Brasil, China, Europa, Estados Unidos, India e Indonesia. Ver: <http://mexico.itdp.org/quienes-somos/>.

en un contexto de intervención en el diseño de políticas públicas. Al relacionar tales definiciones con los objetivos especificados en la Misión, que son la sustentabilidad y la equidad, parece avanzarse en tal comprensión. Sin embargo, en la Misión del ITDP México también se contempla como un aspecto fundamental la “difusión de las mejores prácticas internacionales”, lo cual supone una inconsistencia en cuanto a saber si una ciudad es más saludable, atractiva o próspera por adoptar lo que sin mayor explicación se define como “mejor práctica”, dejando de lado el contexto local y las posibles propuestas de política pública generadas endógenamente.

Los siguientes elementos o ejes de las propuestas del ITDP México parecen corroborar la suposición de que se trata de una organización que sigue lineamientos establecidos transnacionalmente, pues están presentes en todos los países donde esta organización tiene oficinas:

- Seguridad vial. Propone a los diversos actores gubernamentales acciones como el diseño de planes con indicadores que permitan constatar la mejora en la seguridad de peatones y ciclistas, ubicados como prioritarios en la llamada Pirámide de Movilidad⁵. Ello incluye la creación, fomento y conservación de calles y espacios públicos de calidad.

⁵ Se trata de una propuesta de jerarquización de la movilidad en función del número de personas que utilizan una determinada modalidad de transporte. De esta manera, el esquema propuesto se asemeja a una pirámide invertida que en su cima tiene a los peatones (mayoritarios en número al resto de modalidades de movilidad o transportación urbana), y en su base tiene al transporte particular en automóvil. Al respecto, conviene resaltar que este esquema es un horizonte “deseable”, que aún no ha sido sometido a la contrastación efectiva entre las políticas gubernamentales de movilidad y su receptividad por parte del resto de los actores sociales.

- Fomento al transporte a través de vehículos no motorizados (bicicletas, traslados a pie). Al respecto, se han realizado acciones que forman parte de una estrategia de comunicación centrada hacer énfasis sobre la forma en que las partidas presupuestales de los gobiernos federal y local en materia de infraestructura urbana, favorecen más a los vehículos motorizados de transporte vehicular que a la movilidad no motorizada.
- Promoción de sistemas de transporte tipo BRT. El ITDP argumenta que dichos sistemas son asequibles porque ofrecen la mejor combinación entre sustentabilidad ambiental y rentabilidad económica. Sin embargo, sus análisis privilegian el corto plazo y omiten presentar propuestas que abonan al debate aportando proyecciones que muestran cómo los sistemas masivos de transporte de mayor capacidad como el Metro o los trenes suburbanos o interurbanos resultan en el largo plazo más rentables económicamente y más sustentables. Resulta entonces pertinente la pregunta de por qué el ITDP no promueve de manera más activa la expansión del Metro.

El ITDP como organización civil no es ajeno a la adopción activa del discurso de la competitividad urbana. Sus propuestas se centran en el argumento de que el transporte eficiente mejora la competitividad. Ello, a través de políticas urbanas y territoriales encaminadas a maximizar la productividad de los habitantes de las ciudades, transportándolos a sus trabajos o centros educativos de manera eficiente. El ITDP converge en las propuestas de otras organizaciones como el

Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO) en que la buena gobernanza del territorio urbano atrae mayores inversiones, y que para cumplir con esta premisa se requieren servicios públicos de calidad, así como una adecuada coordinación con los distintos órdenes de gobierno.

El ITDP promueve una jerarquía de movilidad donde el peatón ocupa la cima, y el transporte de carga así como los automóviles y las motocicletas están en la base. Respectivamente, el tipo más “deseable” de movilidad es la del peatón, y la menos deseable es la del automovilista. ¿Cuál es la viabilidad de este tipo de propuestas? ¿Qué dispositivos organizacionales están implícitos o son más visibles, y cuáles otros son menos visibles o quedan ocultos en dicha jerarquización? Detrás de las relaciones jerárquicas deseables (habrá que preguntarse también para quién y bajo qué condiciones son “deseables”) están también estructuras organizativas, institucionales, económicas y políticas que hacen incompatible lo formal con lo que realmente ocurre. Para el caso de la Pirámide de la Movilidad, la jerarquía deseable está invertida en la realidad, no en función de una voluntad (deseablemente) reversible de que quienes tienen poder y recursos cambien de actitud, sino porque la jerarquía real en cuanto al uso de los medios de movilidad está formando parte de una estructura socioeconómica en la que hay una tensión entre necesidades y conflictos de los actores sociales, mismos que, entre otras formas, se expresan en organizaciones interactuantes.

Ahora bien, esto no ocurre sólo por las relaciones de poder económico detrás del predominio de una modalidad de transporte sobre el resto, sino porque existe una infraestructura urbana que responde a una estructura de producción y

reproducción económica y social (Miralles, 2002). Así, los vehículos motorizados no son un dispositivo que en una gran metrópoli, ni en una ciudad de tamaño medio, se puedan reemplazar sin una gran inversión y colaboración de varios grupos de interés por el uso de bicicletas, ni por autobuses de tránsito rápido (mejor conocidos como sistemas BRT). Esto, porque su uso es prioritario para muchas actividades y los centros de trabajo están cada vez más alejados de las zonas habitacionales. Por otra parte, por óptimas que sean las condiciones de infraestructura, y favorables e incluyentes sean las políticas públicas hacia el peatón y el ciclista, éstos lo son sólo temporal y circunstancialmente. Más aún cuando los patrones de movilidad tienden a flexibilizarse cada vez más en una economía terciarizada.

El Centro de Transporte Sustentable (CTS) es una organización dependiente del World Resources Institute (WRI) fundación internacional con sede en los Estados Unidos, que busca incidir en las políticas gubernamentales de los países, con un enfoque de protección al Medio Ambiente. Esta organización tiene una historia de colaboración con el GDF que data del 2002, año en que, luego de asumir un carácter local luego de su constitución como CTS México (Centro de Transporte Sustentable de la Ciudad de México) siendo a su vez un programa del Centro Interdisciplinario de Biodiversidad y Ambiente, A.C (CeIBA)⁶ firmó un convenio de cooperación encaminado a diseñar e implementar acciones que formaran parte de un programa de Transporte Sustentable para la Ciudad de México. Entre las primeras acciones que desarrolló el hoy CTS-Embarq México,

⁶ Dicho Centro fue dirigido por por la Dra. Julia Carabias, quien había sido Secretaria del Medio Ambiente en la administración del Presidente Ernesto Zedillo (1994-2000).

está el proyecto que devendría en la creación y puesta en marcha del Metrobús. En la actualidad, esta organización “cataliza y apoya la implementación de proyectos y políticas públicas en materia de movilidad, transporte público, desarrollo urbano, cambio climático y calidad del aire” (CTS-Embarq México, 2014a). Es notoria la distinción entre movilidad y transporte público, misma que el GDF no realiza en su actual política de movilidad. Esta distinción textual en la práctica utiliza los términos transporte y movilidad como sinónimos, como puede notarse en los documentos oficiales que comparte el CTS-Embarq México en su portal oficial. Destacan los usos de la palabra *movilidad* para difundir las acciones que tienen lugar en eventos como el Congreso Internacional de Transporte Sustentable, espacio para dar a conocer tendencias e innovaciones en temas como la “movilidad sustentable”, las “políticas públicas de movilidad” o la “movilidad no motorizada” (CTS-Embarq México, 2014b). La cuestión semántica cobra importancia al hacerse presente el uso indistinto de los términos para mantener una congruencia con el nombre de la organización (Centro de *Transporte*). Sin embargo, nuevamente emerge la cuestión más importante respecto a la percepción sobre si una palabra refleja o no el contenido y el énfasis que tiene una determinada política en abrir espacios para la participación ciudadana.

En cuanto a la organización El Poder del Consumidor, su intervención en el diseño y seguimiento de las políticas gubernamentales aplicadas en materia de transporte y movilidad, destaca porque desde una visión económica, busca que los ciudadanos, enfocados en su relación con el gobierno como en la relación

cliente-proveedor, maximicen sus beneficios contando con información relevante y oportuna del gobierno como proveedor. En tal sentido, en la Misión de esta organización, es notorio el punto referente a la información, que en las leyes mexicanas puede estar suficientemente establecida en términos de oportunidad y precisión para facilitar la toma de decisiones del consumidor, pero es susceptible de modificarse según se modifica el contexto de producción de bienes y servicios por el cambio en las necesidades de los consumidores. Por ello la Misión de El Poder del Consumidor busca, entre otros puntos “impulsar el reconocimiento de nuevos derechos aún no establecidos en esas leyes”. Esta atribución asumida como la apropiación y práctica del derecho de iniciativa ciudadana ha tenido repercusiones importantes en las posturas de este organismo respecto a las acciones del GDF en materia de transporte. Las propuestas generadas esta organización van en el sentido de adaptar las experiencias internacionales exitosas a las políticas gubernamentales en materia de movilidad. Su más reciente campaña para promover el Transporte Eficiente tampoco sustituye, como en el caso de CTS-Embarq México, el término *Transporte* por el de *Movilidad*. En cambio, utiliza ambos términos de manera complementaria supeditándolos a una exigencia de eficiencia para el máximo beneficio del consumidor, satisfaciendo requerimientos de seguridad, accesibilidad, comodidad, profesionalidad en la provisión del servicio e integración entre las diferentes modalidades de transporte.

El siguiente cuadro resume los objetivos de las organizaciones descritas y analizadas, en materia de movilidad.

Cuadro No. 1 Objetivos de 4 organizaciones implicadas en la promoción del enfoque de la movilidad en México.

<i>Organización</i>	<i>Naturaleza</i>	<i>Objetivos en materia de movilidad</i>
Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Organismo público autónomo	<ul style="list-style-type: none"> - Promover una concepción de la movilidad considerada como un derecho humano, que implica una diversidad de formas de ejercicio.
Instituto de Transporte y Políticas para el Desarrollo	Organización civil (internacional)	<ul style="list-style-type: none"> - Promover el transporte sustentable y equitativo a nivel global. - Orientarse a la búsqueda de ciudades saludables, atractivas y prósperas. - Promover una seguridad vial centrada en peatones y ciclistas. - Fomentar el uso de transporte no motorizado. - Promover de sistemas de transporte tipo BRT (Autobús de Tránsito Rápido).
Centro de Transporte Sustentable	Organización civil (internacional)	<ul style="list-style-type: none"> - Catalizar y apoyar la implementación de proyectos y políticas públicas en materia de movilidad, transporte público, desarrollo urbano, cambio climático y calidad del aire. - Fomentar el uso de transporte no motorizado. - Promover de sistemas de transporte tipo BRT (Autobús de Tránsito Rápido).
El Poder del Consumidor	Organización civil	<ul style="list-style-type: none"> - Promover el transporte público eficiente, bajo una visión del ciudadano como consumidor que exige una eficiencia para su máximo beneficio, satisfaciendo requerimientos de seguridad, accesibilidad, comodidad, profesionalidad en la provisión del servicio e integración entre las diferentes modalidades de transporte. - Fomentar el uso de transporte no motorizado. - Promover de sistemas de transporte tipo BRT (Autobús de Tránsito Rápido).

Fuente: Elaboración propia.

Los planteamientos de El Poder del Consumidor en materia de movilidad no motorizada, así como del fomento a los sistemas de autobuses de tránsito rápido (BRT), han sido retomados al menos de manera parcial por el GDF en la elaboración de su política de movilidad. De manera significativa, el PIM 2013-2018 del gobierno capitalino trató de integrar las observaciones tanto de esta organización como de las otras tres organizaciones mencionadas anteriormente, como se explicará en el siguiente apartado.

Articulaciones entre el Programa Integral de Movilidad 2013-2018 del DF y las acciones propuestas por las organizaciones civiles.

Este Programa (PIM 2013- 2018, en adelante) en concordancia con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal de la actual administración, establece Ejes Estratégicos de Políticas Públicas, partiendo de una metodología en la cual se realizó un diagnóstico con base en el análisis de los anteriores Programas Integrales de Transporte y Vialidad, “retomando por primera vez propuestas ciudadanas y de sectores interesados” y priorizando metas “que serán supervisadas mediante un sistema de monitoreo y evaluación, el cual permitirá medir el avance programado y alcanzado de las diferentes acciones que se ejecutan”. (GDF, 2014b: 55).

Las acciones ejecutadas en materia de movilidad al inicio de la jefatura de Gobierno del Distrito Federal a cargo de Miguel Ángel Mancera, no han esperado a la publicación de un nuevo marco legal que les de sustento, es decir el PIM 2013-2018. Pero ello no demerita la necesidad de analizarlas en cuanto a su pertinencia con los correspondientes marcos de planeación en que fueron concebidas y ejecutadas, así como de su culminación dentro el nuevo marco legal. Al respecto, la postura del director del CTS-Embarq México propone cuatro elementos para hacer efectivo el PIM 2013-2018: una institucionalidad muy fuerte, un soporte legal, instrumentos de planeación y presupuesto suficiente. (Excélsior, 19 de octubre de 2014).

Respecto al primero de estos elementos, el tema de la institucionalidad, Luis F. Aguilar nos recuerda que “los problemas públicos son escabrosos, de difícilísimo manejo, pluridimensionales y cambiantes” y en la implementación “es casi imposible encontrar una fórmula de coordinación que integre las diferencias y configure una acción armónica y efectiva”. (Aguilar, 1993: 16-17). Sobre este supuesto, la enunciación de la institucionalidad como un propósito tiene que hacer explícitos los mecanismos específicos de coordinación que permitan dar cabida a modalidades de gestión contingente. En cuanto al soporte legal, convendría establecer de manera explícita la diferencia entre un Marco Legal y un soporte institucional para su adecuada aplicación. En tal sentido, intentando una reapropiación de categorías citadas por el anterior autor, la Economía, la Eficiencia y la Eficacia pretendidas como metas tienen que pasar por el tamiz de distintas racionalidades que condicionan tal coordinación en tanto que implican diferentes priorizaciones y ritmos esperados de implementación. No obstante, un indicador que favorece a los actores gubernamentales en el proceso de búsqueda, consolidación y mantenimiento de su credibilidad es la coherencia entre lo anunciado y lo hecho realmente. Los temas de la planeación y el presupuesto van ligados a la búsqueda de esta coherencia.

Se trata de un proceso de largo alcance, en donde la consecución de las metas planteadas, más allá del cumplimiento de indicadores de eficiencia del PIM 2013-2018, tiene ante sí el reto de hacer eficientes ciertos mecanismos contemplados para la inclusión efectiva de la participación ciudadana. No es suficiente la creación de un Consejo Asesor de Movilidad y Seguridad Vial, si ésta

no contempla que los alcances esperados por la ciudadanía no implican necesariamente contar con nuevos reglamentos que establezcan nuevas obligaciones, sino que tales obligaciones deberían estar armonizadas con cuestiones de carácter estructural como los efectos de la disgregación espacial derivados del crecimiento metropolitano, las relaciones entre movilidad y competitividad y el tipo de estrategias (reactivas o proactivas) que podrían desarrollarse tomando en cuenta el componente contingente de la labor de planeación.

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018 y el PIM 2013-2018. De las afinidades discursivas a las articulaciones operativas.

Las tres organizaciones civiles descritas en este documento tienen una propuesta de movilidad tanto a nivel de la ciudad de México como a nivel federal. Tanto el ITDP México, como el CTS-Embarq y El Poder del Consumidor aceptan la necesidad de articular la política pública del Distrito Federal con la correspondiente política federal bajo la premisa de la *movilidad sustentable*. En tal sentido, el ITDP propone una política nacional de ciudad en la cual las articulaciones institucionales necesarias se alcanzarían a través del establecimiento conjunto de prioridades entre los sectores público, privado y social. El argumento central de su propuesta de movilidad descansa en que la baja calidad de la movilidad urbana se debe a un uso ineficiente del espacio público (ITDP, 2013). El CTS-Embarq comparte este argumento al resaltar los procesos de expansión urbana caracterizados por una tendencia a construir nuevos desarrollos urbanos a gran distancia de los centros urbanos, con una muy baja

densidad poblaciones pero implicando un dispendio ineficiente de todo tipo de recursos para hacer viables estos nuevos asentamientos. El Poder del Consumidor también se suma a esta postura y ha realizado diferentes esfuerzos de cooperación con el ITDP y el CTS-Embarq para proponer estrategias de integración en entornos como el de la Zona Metropolitana del Valle de México (CTS-Embarq, 2011).

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) 2014-2018 establece como el cuarto de sus objetivos: "impulsar una política de movilidad sustentable que garantice la calidad, disponibilidad, conectividad y accesibilidad de los viajes urbanos". En este documento se enfatiza el hecho de que por primera vez se considera dentro de un plan gubernamental a la movilidad sustentable dentro de sus objetivos. En el diagnóstico del PNDU se argumenta que la carencia de un marco legal adecuado, los plazos de gestión insuficientes, así como la falta de capacitación y continuidad en los cuadros administrativos, repercuten en el tema de la movilidad, provocando acciones desarticuladas e incluso contradictorias en los distintos niveles de gobierno local. En este documento se omite, debido a la práctica política seguida en la administración pública, de no vincular las acciones de los gobiernos emanados de un partido con las correspondientes al emanado de otro, mencionar lo que el Gobierno del Distrito Federal caracteriza como avances significativos en materia de movilidad sustentable. En cambio, se resalta su propia coherencia interna en la forma de presentar su alineación con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y con el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (PSDATU). Así, dentro de la meta del PND de un México Incluyente, el

PSDATU establece el objetivo de “consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes” (PNDU, 2014).

El PIM 2013-2018 hace, por su parte, un diagnóstico que se centra más en utilizar la palabra “avances” para matizar las acciones realizadas en materia de movilidad con una connotación positiva. Se trata de un documento con un fuerte componente de diagnóstico y conceptualización, características éstas últimas que el PNDU retoma de manera más escueta, aunque coincidiendo en lo fundamental, que para ambos instrumentos de la planeación es el cambio de paradigma, del anterior centrado diseñar e implementar acciones y políticas para favorecer la circulación de vehículos automotores, a uno nuevo en el cual la prioridad es facilitar a las personas el acceso a bienes, servicios y equipamiento urbano. Sin embargo, ¿hasta qué punto ha dejado *realmente* de ser válido el supuesto de que son los vehículos automotores los que cumplen este propósito, y de manera más evidente en las grandes conglomeraciones urbanas?

La todavía incipiente conformación de la sociedad civil organizada en las entidades federativas en torno a propuestas en materia de movilidad, expresada en la actual concentración de las organizaciones descritas en la Ciudad de México, es un factor relevante para sumar a la débil evidencia de que a nivel federal se están llevando a cabo acciones articuladas coherentemente para impulsar políticas de movilidad sustentable consistentes. Si bien se encuentra de manera creciente una normatividad que utiliza expresamente la palabra *movilidad* a nivel de entidades federativas, su uso aún es indistinto respecto al término

anterior de *transporte*, o bien no se especifican las diferencias entre uno y otro, como en el caso de los estados de Jalisco, Nuevo León y Querétaro.⁷

Reflexiones finales

El enfoque de la política de movilidad, en tanto que es impulsado por el GDF, pero débilmente articulado por el gobierno federal, aunque sea apoyado y sustentado por las organizaciones descritas anteriormente, carece de elementos sustanciales para darle viabilidad como una política que tenga entre sus objetivos pasar de ser gubernamental a convertirse en una política pública y posteriormente en una *Política de Estado*. Las siguientes consideraciones pretenden abonar a la reflexión y construcción metodológica que desde las investigaciones interdisciplinarias y los estudios de caso de implementación de programas podrían avanzar en tal dirección:

- Las modalidades de transporte, concebidas ahora como formas de movilidad, se siguen enfrentando al problema de vencer los efectos de la disgregación espacial que supone el continuo crecimiento de las metrópolis. Sigue vigente entonces la necesidad de reequilibrar la estructura productiva con el aumento en el flujo de desplazamientos para cubrir el aumento de la demanda en los nuevos espacios urbanos.
- En cuanto a las relaciones entre movilidad y competitividad, es pertinente profundizar las investigaciones con estudios de caso, desde la perspectiva organizacional y de las políticas públicas, sobre el carácter intrínsecamente

⁷ Así por ejemplo, el Estado de Jalisco cuenta con su Ley de Movilidad y Transporte, el Estado de Nuevo León con una Ley de Transporte para la Movilidad Sustentable, y el Estado de Querétaro con la Ley de Movilidad para el Transporte.

no neutral de cualquier acción organizada, subyacente al fomento a la competitividad, misma que no necesaria ni automáticamente mejora las condiciones materiales de los actores participantes implicados, porque actúa sobre recursos materiales y humanos limitados, además de que tiende a homogeneizar en la racionalidad del mercado a lógicas y racionalidades divergentes. Por tanto, cualquier análisis sobre la competitividad como práctica social debe considerar sus posibles repercusiones negativas en el bienestar del conjunto de la sociedad.

- Por último, las estrategias reactivas, que implícitamente se traducen en la elaboración de los Planes Integrales, y se encaminan a lograr consensos entre actores y cubrir vacíos legales, pueden ser complementadas por la acción gubernamental para mantener determinadas acciones y programas más allá de la duración de una administración, o bien justificar plenamente su cambio, basándose en esquemas de participación efectivamente ciudadana. De tal manera podrían empezar a generarse de manera más consistente estrategias proactivas en hacia el diseño e implementación de políticas públicas de movilidad sustentable.

En lo referente a la participación de las organizaciones civiles en el impulso y seguimiento de las políticas de movilidad, las propuestas que señalan la necesidad de un enfoque de gobernanza para mejorar la eficacia de las políticas públicas, tienen aún una tarea pendiente que es la de la incorporación activa, bajo premisas distintas de las actuales, de otros actores con gran peso en la viabilidad de las políticas públicas: los grandes empresarios agrupados en las cámaras

industriales. Estos actores son capaces de incidir en los patrones de movilidad del personal que labora en sus empresas, a través de una cooperación entre ellos y con los diferentes niveles y órdenes de gobierno, para contemplar acciones que pueden incluir también la relocalización de sus centros de trabajo o la reingeniería de sus procesos productivos para contemplar un mayor peso del trabajo desde casa o los traslados programados de los trabajadores a sus centros de trabajo.

La adopción de un término pretendido como insignia de un nuevo enfoque – el término movilidad - al enfrentarse con una práctica social y política que lo sigue utilizando como sinónimo del anterior (transporte), no implica que los ciudadanos receptores de la política gubernamental en proceso de convertirse en política pública comprendan automáticamente que el cambio implícito en ella va a estar centrado en sus necesidades. Para que esto suceda de manera efectiva, es necesario que se verifique un proceso orientado a que las decisiones tomadas desde la administración pública generen en los ciudadanos una comprensión y aceptación expresada en su participación activa, de la nueva política gubernamental.

Respecto a si el cambio de enfoque puede trascender el nivel de discurso para instalarse en un cambio de paradigma respecto a las condiciones de traslado de las personas, el PIM 2013-2018 usa de manera intercambiable los términos *transporte* y *movilidad*. En la página 55 este documento plantea “moldear el cambio de paradigma de movilidad”; y posteriormente, en la página 61 de “cambiar el paradigma de transporte, de uno enfocado a mover vehículos, a uno que busca satisfacer las necesidades de las personas”. Entonces, el cambio de

nombre es sólo una práctica discursiva, impulsada primero desde el Gobierno del Distrito Federal, el cual a su vez se basó en las “mejores prácticas internacionales” (las comillas se usan en un sentido de énfasis), entendiendo que estas prácticas utilizan el término de movilidad en vez del de transporte.

El cambio de paradigma implícito en un cambio de enfoque en el diseño de las políticas públicas, no significa ni impulsa necesariamente al correspondiente cambio de paradigma en su implementación. Esta es una asignatura pendiente no sólo para el Gobierno del Distrito Federal, o para el Gobierno de la República, sino también para los actores organizacionales, públicos y de la sociedad civil, que en sus funciones de seguimiento deberán asumir la complejidad implícita en el entorno cambiante de su propia interacción con nuevos actores emergentes, situación que puede potencialmente significar una crisis del consenso en torno a ese “paradigma”, aún en vísperas de ser aplicado a la realidad de la gestión.

Referencias

Fuentes Bibliográficas:

Aguilar, Luis F. Compilador (1993) La implementación de las políticas públicas, México, Miguel Ángel Porrúa.

García Canclini, Néstor (1989) Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad, México, Grijalbo, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

Harmon, Michael M., y Richard T. Mayer (1999) Teoría de la organización para la administración pública, México, Fondo de Cultura Económica.

Ianni, Octavio, (1998) Teorías de la globalización. México, Siglo XXI editores, CEIICH, UNAM.

Jiménez, J. (1996) El transporte de autobuses urbanos: diseño y aplicación de indicadores de productividad. México, Universidad Autónoma del Estado de México.

Martínez R., Guillermo. (2004) “El management del desempeño en las organizaciones públicas, en Martínez Ramírez, Guillermo (coord.) Desempeño organizacional. Retos y enfoques contemporáneos, México, Universidad de Occidente, UAM Iztapalapa.

Miralles-Guasch Carme (2002) Ciudad y transporte. El binomio. Barcelona, Ariel.

Scott W., Richard (2008). Institutions and Organizations: Ideas and Interests. California, Sage Publications Inc.

Publicaciones periódicas:

Blackler, Frank, N. Crump y S. Mc Donald (2000) “Organizing Processes in Complex Activity Networks”, Organization Studies, Mayo, Sage Publications.

Diario Excélsior, 19 de octubre de 2014. Nota: “Mejor movilidad con 4 acciones paralelas”. Consultado en <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2014/10/19/987707>

Otras Fuentes:

Centro de Transporte Sustentable (CTS-Embarq México):

(2011) 10 Estrategias de Movilidad para un Estado de México Competitivo, Seguro y Sustentable: *Hacia una Red Integrada de Transporte en la Zona Metropolitana del Valle de México.*

(2014a) Portal institucional en Internet. Consultado en <http://www.embarqmexico.org>

(2014b) Reinventando las ciudades/Reinventing the cities. Folleto del X Congreso Internacional de Transporte Sustentable. México.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF):

(2013a) Informe especial sobre el derecho a la movilidad en el Distrito Federal. México.

(2013b) Manifestación, movilidad y derechos humanos: una propuesta desde los estándares internacionales. México.

El Poder del Consumidor, A.C. (2011) Calidad del transporte público en la Ciudad de México, México.

Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP México) (2013) Hacia una política nacional de ciudad: cinco propuestas para el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 en México.

MÉXICO, Gobierno del Distrito Federal (2014) Gaceta Oficial del Distrito Federal:

- a) Ley de Movilidad del Distrito Federal. 14 de julio.

- b) Programa Integral de Movilidad 2013-2018. 15 de octubre. (Número 1965bis).

MÉXICO, Gobierno de la República (2014) Diario Oficial de la Federación. Programa Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU). 30 de abril.

