

III Congreso Internacional de Posgrados de Investigación Latinas en Administración y Estudios Organizacionales.

**La construcción estratégica como una hibridación de política pública y gestión privada:  
el caso del Metrobús de la Ciudad de México.**

Autor:

**José Ramón Espinosa Pérez**

Doctor en Estudios Organizacionales por la  
Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa.

Mesa de Trabajo propuesta:

Políticas Públicas: enfoques organizacionales.

## *1. Introducción*

La emergencia de diferentes modelos y formas de organización con esquemas de participación pública y privada, se ha convertido en un ámbito de creciente interés para el análisis de las políticas públicas. La gestión en estas organizaciones público-privadas tiene un componente muy pertinente para el desarrollo de los estudios organizacionales: el diseño estratégico que le precede, así como su contrastación o verificación con la implementación derivada de tal gestión, ya que estos dos elementos definen pautas peculiares, novedosas por su naturaleza en la configuración estratégica.

Sobre estas consideraciones, el objetivo general de la investigación expuesta en este documento es contribuir a aportar explicaciones sobre el proceso de construcción de estrategias una organización dedicada a la provisión del servicio de transporte (o movilidad) de pasajeros en la Ciudad de México, conocida como *Metrobús*, a partir del análisis de las relaciones entre organizaciones que configuran y dan sentido a tal proceso. En tal sentido, será expuesto tanto el Marco Teórico propuesto para enfocar el problema de investigación, como la metodología empleada y los hallazgos derivados del análisis del Estudio del caso del Metrobús. Todo esto, centrado en el proceso investigativo que derivó a la Tesis Doctoral denominada *El Proceso de Construcción de Estrategias en el Metrobús, como organización híbrida*.

## *2. Aprehensión del concepto de estrategia, su construcción histórica y disciplinaria, y su adecuación al estudio de las organizaciones*

Un primer encuadre del concepto de estrategia, reconoce la importancia de rastrear sus raíces históricas y establecer su evolución, para posteriormente aproximarse a una conceptualización pertinente al terreno organizacional en general, y en particular al tipo de organización analizada. Bajo estas premisas de forma y contenido, se concibe a la estrategia como causa y consecuencia de interacciones complejas y dinámicas, que buscan una racionalización para modificar la realidad. Reconociendo las limitaciones que presenta cualquier análisis estratégico por dejar de lado ciertas dimensiones y hacer un énfasis mayor en otras; sin embargo, se avanzó en proponer un enfoque reflexivo que tomara en consideración tanto el problema del cambio estratégico como de la secuencia temporal de las correspondientes

implementaciones.<sup>1</sup> Ello, tanto a nivel macro (histórico), como micro (organizacional). Los principales ejes de reflexión que se derivaron de este encuadre fueron:

- La complejidad creciente que se verificó en el desarrollo de las civilizaciones antiguas, especialmente la de los pueblos helénicos, impuso la necesidad de delegar la función bélica de los gobernantes en especialistas, llamados *estrategas* o estrategos. Si bien en estas sociedades premodernas no se distingue aún un nivel de diferenciación de funciones y roles para hablar de sistemas sociales autónomos o autorreferenciados, existen sin embargo aspectos que los primeros diseñadores de la estrategia tuvieron que tomar en cuenta para alcanzar sus objetivos, como las interacciones e influencias entre los aspectos organizativos (sostenidos en las relaciones entre recursos y ambiente) y los políticos, religiosos, familiares, diplomáticos, ideológicos y psicológicos.
- La delimitación de las capacidades humanas, reconocida y resuelta en soluciones como la cooperación a la decisión unipersonal, es un aspecto desarrollado con mayor amplitud con Nicolás Maquiavelo, quien esboza de manera más cercana al pensamiento de las sociedades modernas la noción del interés público.
- El tránsito de una organización teocrática a una secular, permite a partir de la Edad Moderna, la gestación de las condiciones para que el ámbito del concepto de Estrategia trascienda el contexto del Estado, para instalarse en las organizaciones emergentes, específicamente en la empresa capitalista, desde donde se proyectará con una importancia creciente su desarrollo y sus ámbitos de influencia.
- Si anteriormente la noción de estrategia se generaba, dinamizaba y proyectaba a partir del Estado, la nueva conceptualización de la libertad introducida por los filósofos de la ilustración, y perfeccionada en los procesos que derivaron en la revolución francesa y la independencia de los Estados Unidos de Norteamérica, dio paso a que las nuevas instituciones (organizaciones) fueran, a poyadas en la ideología liberal, los nuevos centros que generaron, dinamizaron y proyectaron una concepción de estrategia (con

---

<sup>1</sup> Al respecto, Clegg y Hardy (1996: 16) señalan: “cómo las diferentes concepciones no solo proveen iluminación si no también producen silencios alrededor de ciertos tópicos y temas, particularmente los pertenecientes a los niveles de análisis. Está presente el problema del cambio estratégico y del tiempo, así como la naturaleza no reflexiva de la mayoría de los autores que abordan la estrategia”.

una gran cantidad de variantes aparentemente opuestas) apoyada en la doctrina del liberalismo.

- Así, en la sociedad industrial de mediados del siglo XX, las organizaciones (firmas o empresas) aprehendidas como sistemas, y sus relaciones con otras organizaciones (el ambiente externo), constituyen el puente que une al anterior concepto de estrategia en su sentido militar con un sentido managerial, proporcionado por Von Neumann y Morgenstern en su Teoría de Juegos. La Era de la Dirección (Mintzberg, 1991), es la expresión del posicionamiento de las empresas, de proporciones gigantescas, inéditas en la historia de la humanidad, en un liderazgo de carácter mundial, que impone procesos, tecnologías, formas de organización, de política, de ideología, entre otros. Este liderazgo incluye también la gestación y desarrollo de conceptos como la Planeación y la Administración Estratégica.
- Respecto a la Administración Estratégica, resultado de la evolución del concepto de estrategia desde la empresa, las variables psicológico-sociológico-políticas, transversales al sistema organizativo y a su entorno. Implican la adopción de nuevos direccionamientos estratégicos a partir de interacciones directas con el medio, que permiten identificar oportunidades. Estas interacciones son necesarias porque las dinámicas que generan vuelven contraintuitivas las experiencias y las intuiciones que se suponen controladas y útiles en la planeación estratégica (Caldas, M. y Wood Jr., 1999: 246).
- Paradójicamente, la centralidad de la empresa que pretende ser desplazada con este enfoque integrador del aspecto social, terminó consolidándose entre otras razones debido a la situación de crisis y reconfiguración del llamado Estado de Bienestar.
- Más allá de la naturaleza prescriptiva y descriptiva del énfasis que hacen las primeras escuelas del pensamiento estratégico enumeradas por Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (2007), resulta útil para tratar el problema de investigación retomar a las escuelas del aprendizaje, del poder, de la cultura y del ambiente, que respectivamente se centran en el proceso emergente, el proceso de negociación el proceso colectivo y el proceso reactivo, todos los cuales tienen una naturaleza interactiva, centrada en la conformación estratégica en referencia a grupos. Tal referencia contribuye a

operacionalizar a las relaciones interorganizacionales y a la estrategia como ejes de análisis.

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

Con estos elementos es plausible reconocer que en la organización que sirvió como Caso de Estudio, hay procesos de elección encaminados a la ejecución de acciones complejas, colectivas, que se pretende aprehender a partir de sus modificaciones referidas a las expectativas de los actores implicados en la formulación de las estrategias. Más que hablar de representar la realidad se pretende dar una explicación de una parte de ella, para lo cual la noción de estrategia se enmarcó en las propuestas teóricas anteriormente descritas, por su capacidad para dar una explicación consistente de las interacciones basadas en los diferentes tipos de *expectativas*, de la organización o la red de organizaciones que interactúan con la organización que aquí se conceptualiza como *Híbrida*.

### *2.1 La toma de decisiones y la estrategia.*

Un aspecto central en la configuración estratégica es el proceso que conduce a la toma de decisiones, de la cual se consideraron diversos tópicos a ser tomados en cuenta, siguiendo a March (1994): la racionalidad limitada, identidad, oportunidad, historia, grupos, preferencias e identidades inconsistentes y la ambigüedad en las preferencias. Además de esto, para tener una mejor aproximación a los detalles particulares de las decisiones estratégicas, fueron planteadas las siguientes preguntas de investigación, referentes a si las decisiones estratégicas:

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

Como un elemento transversal a estas preguntas, está la consideración de la racionalidad limitada, traducida en las limitaciones de información y de las capacidades para su manejo. Al respecto, Cabrero (1999: 11) indica que independientemente de la complejidad de las interacciones, lo cual incluye el carácter más o menos democrático que puede revestir el proceso de la toma de decisiones, está el criterio del decisor que va a definir, en última instancia, quien va a orientar la acción y la política pública. Este decisor son las instancias de gobierno (de la organización) en sus distintos niveles. Al respecto, ¿es factible establecer elementos para dilucidar una *naturaleza* de los elementos que estructuran a dicho criterio? Conviene avanzar en dicho sentido, sin ignorar planteamientos como el de Bédard (2001), en el sentido de que la estrategia no puede circunscribirse a la consideración de la organización como un ente reificado, capaz en todas las situaciones de subsumir a sus miembros y a ciertos elementos que interactúan con ella, para lograr sus propósitos u objetivos. Así, esta autora manifiesta una relación dinámica entre planificación y estrategia, en la cual la planificación debe ser incluyente e ir más allá de los planes estratégicos abstractos enfocados a la rentabilidad financiera. En los niveles analíticos de la protección y de la seguridad la estrategia actúa como factor que proporciona coherencia a los fines en la organización. Estas consideraciones acotan el campo de acción de las decisiones, en el sentido de los alcances de su racionalidad enfocada a la eficiencia o a la funcionalidad de la organización, como se verá con más detalle en la descripción de los hallazgos de la investigación.

## *2.2 Las relaciones interorganizacionales y la estrategia*

Conceptualmente, es preciso presuponer que un arreglo estructural específico incide sobre el comportamiento de las organizaciones y sus miembros. En el Metrobús, dicha estructura

puede analizarse en dos planos: El de las relaciones al interior de las organizaciones que lo conforman, y el de las relaciones de este sistema con el ambiente o entorno externo.

Tal estructura, punto de partida del análisis sobre el proceso de construcción de estrategias, implica no solamente relaciones jerárquicas y asignación de funciones, sino un abordaje a partir de los procesos que pueden transformar significativamente la toma de decisiones, enmarcadas también por otros aspectos como el entorno. Las fuerzas del entorno, más que los requerimientos técnicos, pueden ser el factor clave en el número y la variedad de las organizaciones existentes así como en la emergencia y estabilidad de los acuerdos entre organizaciones. Las relaciones interorganizacionales se mueven en un continuo entre la competencia y la cooperación en un sector o entre varios sectores organizativos. Las interacciones, que son el canal de gestión de los conflictos y de la convergencia, tienen la capacidad de modificar las metas de la organización, así como también de redefinir las estrategias.

El proceso de formulación de la estrategia determina la manera en la cual la organización reconoce y responde a su ambiente (Schneider: 1989). La relación entre estrategia y entorno tiene expresiones específicas en el diseño organizacional, mismo que ha sido abordado por muchos autores. Después del texto paradigmático de Lawrence y Lorsh *Organización y Ambiente* (1975), un análisis interesante propuesto por Claver, Pertusa y Molina (2004) delinea pautas específicas en las que el entorno acota el horizonte de posibilidades estratégicas y estructurales, a las cuales estos autores llaman, retomando a los autores de esta corriente del pensamiento organizacional, “factores de contingencia” (Claver et. Al., 2004: 202) pero se mantienen en este antagonismo. Estos autores mencionan también la emergencia de investigaciones que muestran evidencia empírica sobre la ausencia de implicación entre el entorno de la empresa y su estructura, y sugieren que tal implicación viene a darse de acuerdo con el diseño estratégico que se implemente en la organización, sin al parecer adherirse a esta postura, (Op.Cit.: 206). Para salir de esta alternativa, el análisis del entorno tendría que incluir las relaciones con los distintos niveles de la organización y las posibilidades de una retroalimentación o de influencia mutua más que de una relación causal.

En todo caso, de los debates citados se puede inferir que las organizaciones son construidas y se conectan con entornos sociales más amplios. Esta afirmación da cierta luz sobre la idea de

que el entorno que rodea a la organización es un elemento importante entre los factores que generan y mantienen a la estructura organizacional.

### *2.3 La estrategia en una organización “híbrida”*

Se define como híbrido a todo aquello que es producto de elementos de distinta naturaleza. En cuanto a organizaciones, podría recurrirse metodológicamente a una esquematización o tipificación “ideal” (en términos de Weber<sup>2</sup>) que permita comprender la pertinencia de denominar como “híbrida” a una organización que aglomera y funcionaliza distintos orígenes y objetivos de sus actores componentes, recontextualizándolos en un proceso dinámico. En este sentido, en un extremo conceptual, un tipo ideal sería la organización concebida para la búsqueda de atención a una necesidad social y al beneficio común, comandada por el Estado a través de alguno de sus niveles de gobierno. En el otro extremo, estaría la organización o empresa privada concebida para maximizar beneficios económicos y cuyos beneficios sociales estarían supeditados a la rentabilidad privada. Una organización híbrida sería en este sentido la que combinara ambos extremos funcionalizándolos para posicionarse de acuerdo a una estrategia (o varias) en convergencia.

Desde otro enfoque, que intenta construir el carácter híbrido de una organización a partir de la interacción de diversos sistemas de creencias que vuelven dinámicas las conductas formales e informales, habría que plantearse primeramente que estas dimensiones, generadoras de decisiones estratégicas, tienen una dinámica que en buena medida está influida por el devenir histórico de ciertos fenómenos incidentes en las formas de pensar las probables estrategias a formular e implementar. Así, en un contexto latinoamericano, en el cual conviven tradición, modernidad y posmodernidad, García Canclini advierte desde hace más de dos décadas (1989) sobre procesos de fragmentación originados en las disparidades de acceso a determinados recursos tecnológicos, pero también en la confrontación de intereses, formas de ver el mundo, de acceder a la riqueza y de interpretar y ajustarse a los cambios en el entorno. Pero tal fragmentación, que entre otros efectos no deseados organizacionalmente, aumenta la brecha entre organizaciones competitivas, modernas, de clase mundial, y la inmensa mayoría de organizaciones que colindan con los terrenos de la informalidad, la legalidad y la

---

<sup>2</sup> En referencia a los *Tipos Ideales de dominación* que utilizó Max Weber en su propuesta de categorización sociológica de conceptos como la dominación o la autoridad a lo largo de su obra.



sobrevivencia, también genera nuevas conexiones, nuevas redes, nuevas interacciones que se traducen en *híbridos*, es decir nuevos sistemas organizacionales en donde las organizaciones interactuantes mezclan la modernidad operativa, tecnológica, organizacional y gestiva con la tradición imperante en las formas de proveer servicios al usuario por parte del personal. En tal sentido, hay que destacar que las nuevas organizaciones tienen sus raíces en prácticas de gestión hasta cierto grado informal, por el hecho de conformarse inicialmente como asociaciones ciudadanas, evitando así cumplir con esquemas de seguridad social para los empleados, así como el pago de impuestos y muchas de las exigencias de calidad en la provisión del servicio, pero de manera un tanto forzada estas organizaciones realizaron la *transición* a conformarse como sociedades anónimas, como es el caso de las empresas que operan los autobuses del Metrobús.

En síntesis, el carácter híbrido de la organización que sirve como caso de estudio, estaría dado por los elementos de *modernidad* y vanguardia tecnológica proporcionados por la inversión gubernamental de un lado, y por los elementos tradicionales de atención al público, de concepción de lo *público*, de asimilación de los dispositivos tecnológicos modernos y, en síntesis, los valores *tradicionales* implicados en el desempeño y en las estrategias de los concesionarios otrora asociados civilmente, y hoy conformados como sociedades anónimas, es decir, como empresarios.

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

La gerencia pública, como tendencia en el estudio de la administración pública, fue novedosa en sus planteamientos aparecidos hace ya unos 20 años, porque desplazó su objeto de estudio, de las instituciones gubernamentales a las organizaciones públicas, al considerar que aquellas habían quedado rebasadas por una realidad social que habría hecho que tanto las

organizaciones gubernamentales, como las privadas y las sociales, hayan pasado en un sentido amplio a ser organizaciones *públicas*. (Ramírez Zozaya, en Bozeman, 1998). Aquí lo importante es definir el criterio de lo público. Bozeman utiliza, para la definición de organizaciones híbridas, el referente de las Organizaciones No Gubernamentales, Cuasigubernamentales, o Cuasipúblicas, que Ramírez Zozaya describe, citando a Hood, como “organizaciones camaleón”, porque “son capaces de aparecer en una variedad de formas distintas, dependiendo del marco de referencia constitucional o conceptual que sea utilizado por el analista”. (Op.Cit.:8).

Entre la noción preeminentemente política de la organización, que la conceptualiza como un instrumento de poder, y la noción preeminentemente económica que la visualiza orientada hacia los objetivos de rentabilidad, se encuentra el análisis de Barry Bozeman (1998). Este autor utiliza el concepto de “organizaciones públicas” proponiendo una reflexión crítica sobre el mismo, a partir del recurso a la administración pública, y específicamente a la corriente de la gerencia pública. Definir tal corriente implica caracterizarla como orientada más a la estrategia que al proceso, lo cual se traduce en un enfoque más interorganizacional que intraorganizacional. Ya sea que se trate de organizaciones gubernamentales, privadas o sociales, este enfoque permitiría caracterizarlas a todas como *públicas* en mayor o menor medida. Se trata de responder a una serie de transformaciones no sólo en la sociedad, sino en los diversos modos de abordar su estudio (la economía, la política, la cultura, la ecología, etc.).

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

En todo caso, lo público como elemento facilitador de la *hibridación*, sigue siendo objeto de debate para su conceptualización. Sin embargo, puede utilizarse un piso mínimo de caracterización, en función de una definición sobre los aspectos de la gestión (pública, privada o social) que en el ámbito legal, normativo y ciudadano reúnan en sus procesos y estructuras objetivos de carácter público (Bozeman, *Op.Cit.*:10). Esto va más allá de la disputa sobre a quién le corresponde alcanzar los objetivos públicos, pues ésta es una parte necesaria, pero no suficiente para conformar el carácter *híbrido* de la organización, en un sentido basado en la propuesta de Bozeman, pero más complejo en tanto que no se detiene en el carácter de los objetivos públicos asociados al proceso de construcción de estrategias, sino que explora, delimita y caracteriza los objetivos de política y de rentabilidad económica, cuyo peso e importancia ha sido determinante en el proceso de construcción de estrategias en el Metrobús.

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

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

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

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

prioridad en momentos claves de la gestión, que afectan a las prioridades económicas de las organizaciones privadas que supervisa, en el caso de esta organización *híbrida*.

### 3. Metodología empleada en la investigación

El objeto de estudio está centrado en el proceso de construcción estratégica en el Organismo Público descentralizado del Gobierno del Distrito Federal de la Ciudad de México, denominado Metrobús. Para su aprehensión, se delimitó el hecho social y organizacional derivado de la dinámica teórico-empírica que genera y diversos tipos de estrategias, interactuando en un complejo ámbito interno y externo con otras organizaciones, con usuarios, y con ciudadanos. Su relevancia está dada por la peculiaridad de su composición organizacional, traducida en un modo de gestión distinto al de cualquier otra modalidad de transporte en la Zona Metropolitana del Valle de México. El propósito es avanzar en la explicación de fenómenos emergentes a partir de un constante proceso de construcción –deconstrucción por medio de las estrategias, generadas en las interacciones entre redes de actores que están en constante movimiento y reconfiguración.

En tal contexto, la pregunta central de investigación: ¿cómo se construyen y deconstruyen las estrategias de los actores implicados en el funcionamiento del Metrobús, sobre la base de sus interacciones y de las influencias del ambiente externo? se abordó desde una perspectiva teórico-histórica, metodológica y de la praxis y, finalmente, con la integración de todos estos elementos en los hallazgos, conclusiones y consideraciones finales. Todo ello, con el propósito de contrastar la Hipótesis, referida a la existencia de una tensión dinámica entre un grupo de organizaciones con cuyo interés prioritario es el económico, y otro grupo cuyo interés prioritario es el político y social; pero la dialéctica de las interacciones entre ambos grupos se resuelve cuando el interés económico se presenta en última instancia como la principal base de justificación y de factibilidad de las prioridades políticas y sociales, condicionando así los lineamientos operativos del Metrobús. Esta tensión se aprehende en dos vertientes, una como las relaciones que mantiene el citado organismo, en su función de supervisor de empresas operadoras, públicas y privadas, de transporte de pasajeros; la otra, como integrante de las organizaciones del Gobierno del Distrito Federal que interactúan y gestionan sus funciones alineadas a estrategias gubernamentales.

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

I: ¿Qué puede definir como relevante el proceso de conformación estratégica en el Metrobús?

Subhipótesis: El Metrobús está en un constante proceso de elaboración y revisión de estrategias, debido a la interacción entre organizaciones con intereses y naturalezas diferentes en razón de su constitución pública o privada, así como de sus peculiares necesidades e intereses, no necesariamente convergentes

II: ¿Qué papel tienen las interacciones entre las organizaciones que constituyen al Metrobús,

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

III: ¿Cuáles son las capacidades de incidencia de los usuarios del Metrobús en su configuración estratégica?

Subhipótesis: Los usuarios desarrollan interacciones con el Metrobús, más allá de la cotidianidad de utilizar el servicio que este provee, buscando que dicho servicio atienda aspectos como la sustentabilidad y la inclusión social. ¿De qué forma y con qué peculiaridades y mediaciones organizacionales se presenta esta interacción?

Este encuadre del hecho organizacional permite también contextualizar la tensión entre estructuras de comportamiento basadas en normas formales e informales, y las decisiones que se consolidan o modifican con el paso del tiempo. Otro elemento clave del encuadre metodológico del objeto de estudio es la apropiación en el contexto local de las experiencias internacionales de implementación de los modelos BRT, en ámbitos que comparten puntos de convergencia con el de la Ciudad de México y su Zona Metropolitana, pero que también muestran características irreplicables o intransferibles al contexto del Metrobús.

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

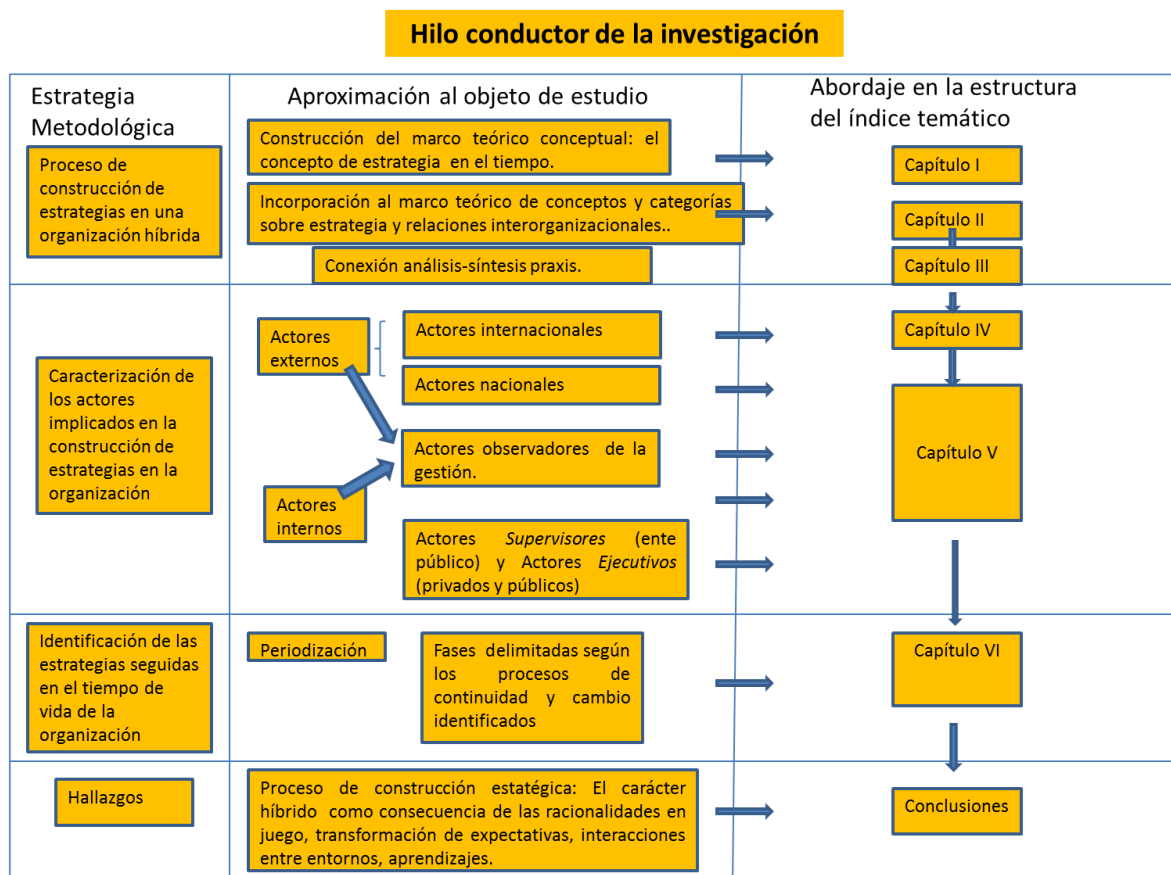
- Confrontación de diversos enfoques teóricos del concepto de estrategia, haciendo también un repaso histórico de sus aplicaciones, para construir un concepto pertinente en el campo del estudio de la organización.

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

La metodología cualitativa es la manera más pertinente de abordar un problema analítico que contiene una importante dimensión de intersubjetividad, plasmada en las diferentes visiones de los actores principales que representan a las diferentes organizaciones que componen al Metrobús. Ello significa aceptar que el problema de investigación es dinámico, se encuentra en construcción aunque aquí se haya delimitado para hacer factible su abordaje. Es por esto que la metodología especificada en los apartados anteriores ayuda a entender cómo se lleva a cabo el proceso de construcción estratégica. Los entrevistados bajo la modalidad de entrevista semiestructurada, que representan tanto a la experiencia organizacional internacional como a la experiencia nacional, están involucrados con el proceso de conformación de estrategias y su acción, como facilitadores de informaciones para la toma de decisiones, la interpretación y adaptación de la normatividad, las pautas específicas de interacción, incluyendo la integración de pautas formales e informales de comportamientos enfocados a la configuración estratégica, las relaciones con el entorno y otros aspectos derivados, que convergen en poner a prueba la hipótesis de trabajo. Las entrevistas semiestructuradas permiten enriquecer el Estudio de Caso recolectando datos cualitativos que complementan la información recabada en las fuentes secundarias. Este tipo de entrevista es pertinente en la medida en la que permite a la investigación descubrir pautas de actuación relacionadas con el diseño estratégico en el tiempo. Al respecto, cabe señalar que aquí pasa a segundo término una evaluación de la objetividad de las declaraciones formuladas por los entrevistados, o su fidelidad a los datos duros que poseen y difunden las organizaciones, mismos que en ocasiones se contraponen.

El orden de exposición en la Tesis Doctoral, de la investigación realizada, se plasma en el siguiente cuadro:

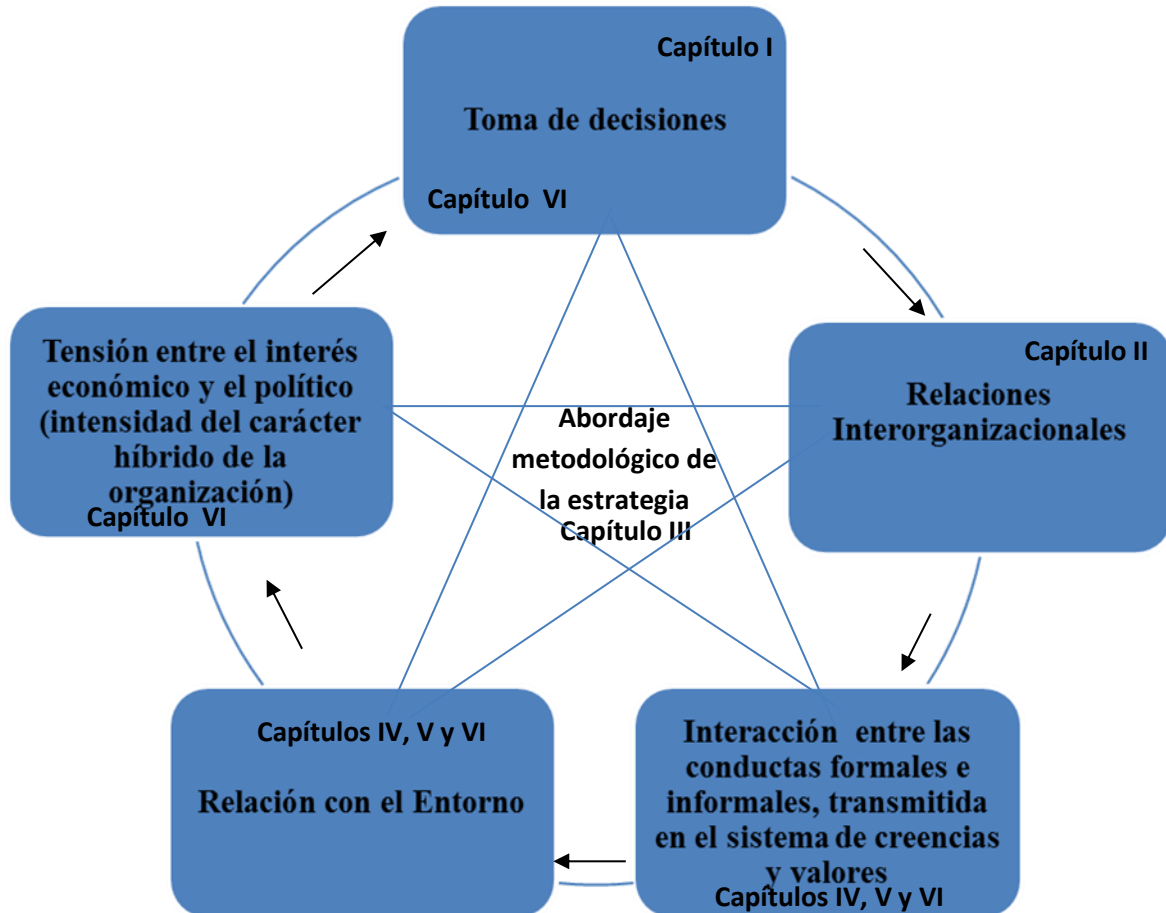
Cuadro No. 1. **Secuencia metodológica de presentación de la investigación sobre el proceso de construcción estratégica en el Metrobús de la Ciudad de México.**



Fuente: Elaboración propia.

El siguiente diagrama, permite enlazar el hilo conductor de la investigación con las variables teóricas contrastadas en la Organización caso de estudio:

Diagrama No. 1. **Variables teóricas y su ubicación analítica en la estructura de la investigación sobre el proceso de construcción estratégica en el Metrobús de la Ciudad de México.**



Fuente: Elaboración propia.

#### **4. Estudio de Caso.**

##### *4.1 El contexto internacional.*

El contexto organizacional que propicia la emergencia de modelos innovadores de transporte urbano de pasajeros en América Latina, se consideró el más apropiado para aprehender en un contexto macro las relaciones entre el Estado, la iniciativa privada y las asociaciones civiles en la gestión de modalidades emergentes de transporte urbano de pasajeros, así como sus capacidades y orientaciones para el Caso de la Ciudad de México.



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

La adopción de tecnologías apropiadas para la atención de la demanda no es un simple asunto de elección, sino que también implica la armonización de capacidades e intereses de los diversos actores organizacionales. En tal sentido, puede inferirse que la tecnología y el cambio técnico no siempre están disponibles ni son útiles para todas las organizaciones. Las estructuras organizacionales, las posibilidades de interacción interorganizacional y la interacción con el ambiente condicionan la creatividad enfocada al desarrollo de nuevas tecnologías. Al respecto, Coriat y Weinstein (2002) proponen ver los procesos de innovación dentro de la firma como el cruce entre dos dimensiones clave: 1) Las condiciones de una "coordinación cognitiva", es decir las circunstancias en las cuales se construye la capacidad colectiva para producir e innovar, y 2) Las condiciones de una "coordinación política", vista

como la capacidad de materializar la compatibilidad de intereses y la administración de conflictos, a través de combinaciones particulares de incentivos y autoridad.

Bajo esta perspectiva, entra también en consideración el análisis de lo que podría llamarse una firma “líder” o “representativa”, que en ciertas condiciones puede ser referente de ciertos procesos de innovación tecnológica susceptibles de aplicarse en otros contextos. Este es el caso de los ómnibus denominados “padrón”, posteriormente sustituidos por autobuses articulados y luego biarticulados, que fueron ideados e implementados en Curitiba y cuyo impacto a nivel latinoamericano y mundial no implicó necesariamente la réplica íntegra de su gestión desde el punto de vista organizacional. Esto, en función de que la estrategia declarada para dar origen al sistema de autobuses articulados conocido como Rede Integrada de Transporte de Curitiba, consistió en una primera etapa, en priorizar el transporte público respecto al transporte particular, en la década de los setenta del siglo pasado; pero la eficacia con que se ejecutó tal estrategia, el tiempo de aplicación, los recursos tecnológicos, materiales y organizativos, la normatividad de la época y la relación con el entorno, constituyeron un contexto único e irrepetible. En todo caso, este modelo sirvió como referente a la experiencia colombiana del sistema BRT denominado *Transmilenio*. Este proyecto fue impulsado en relación e interdependencia con una amplia gama de medidas de política pública, que incluyeron la elevación del impuesto a la gasolina. Así, varios automovilistas dejaron sus coches para ocupar esta modalidad de transporte, aunque esto no fue suficiente, porque otras acciones complementarias, como el desarrollo de inversiones en las terminales, no fueron ejecutadas. Este es un tema no sólo de sustentabilidad urbana, sino de equidad. (Custodio, 2008). En Bogotá se presentó un proceso muy delicado de reestructuración de las rutas existentes previamente a la entrada del Transmilenio. Los transportistas recibieron impactos diferenciados en la medida en que algunos sólo fueron reubicados en las rutas que operaban, pero otros tuvieron que desaparecer esas rutas para integrarlas a los nuevos corredores de transporte. (Concha, 2010).<sup>3</sup> En cualquier caso, el nuevo modo de transporte incluyó tanto contratos de concesión para la operación de los corredores troncales, como contratos de alimentación, para integrar a las rutas bajo un esquema que les paga, no por kilómetro recorrido como es el caso de las concesiones, sino por cada pasajero transportado. La

---

<sup>3</sup> Este proceso fue narrado en entrevista por la Ing. Juanita Concha, del Área de Planeación de Transmilenio, 11 de octubre de 2010.

integración operacional es un aspecto muy importante, en el cual se ha avanzado mucho en el Transmilenio para garantizar certeza en horarios y frecuencia de paso de las unidades. “Tanto nosotros como el privado nos volvemos empresas técnicas, que planeamos el transporte privado y ellos funcionan con un centro de control”.<sup>4</sup>

Una diferencia básica entre el proceso estratégico en el Transmilenio, y el correspondiente al Metrobús, está en las mediaciones legales y en las variaciones de la infraestructura existente para el diseño y aplicación de nuevas estrategias enfocadas a la movilidad sustentable. Las negociaciones resultantes han sido tensas entre los actores principales: los transportistas y el gobierno; pero éste ejemplo por sí solo no explica la complejidad de un proceso que le ha permitido al gobierno, tras una serie de sucesos que momentáneamente han comprometido de manera muy seria la movilidad en la ciudad de Bogotá, valerse de un marco legal y del reforzamiento de la capacidad real para aplicarlo. En el Metrobús, la marcha de los autobuses se ve frecuentemente interrumpida por manifestaciones de grupos sociales de diversa índole, situación que se ha procurado revertir con mayor firmeza en el Transmilenio, el cual se describe y promociona en el extranjero resaltando que permite “no verse afectado en su paso ante situaciones como las huelgas”<sup>5</sup>.

El caso de la Ciudad de Medellín, con su sistema denominado Metroplús, fue tomado como un referente de contraste que permitió diferenciar metodológica y operativamente los horizontes de eficiencia de los sistemas BRT cuando se aplican en ciudades con diferencias considerables en infraestructura, estructura demográfica y contexto sociopolítico. Medellín, una metrópoli de tamaño medio concibió al Metroplús como una sociedad por acciones, un *híbrido de empresas públicas*<sup>6</sup>, entre las cuales el ente mayoritario es la Alcaldía de Medellín, participando otras alcaldías y el Metro de Medellín. Fue parte de la concepción de créditos que la Nación colombiana gestionó con el Banco Mundial para la mejora de la infraestructura de *ciudades amigables*, la cual incluía la introducción de modalidades BRT que en el caso de Medellín, al ser la única ciudad colombiana con un Metro como sistema articulador de todo el

---

<sup>4</sup> Cita textual de lo que al respecto declaró la entrevistada.

<sup>5</sup> Declaración del ingeniero Andrés Hernández, invitado a Asunción, Paraguay en el contexto de la revisión de los alcances de la posible implementación de la modalidad BRT, denominada también Metrobús, en ésta capital. Tomada de la nota: “Experto destaca lo positivo del Metrobús”, en Diario *Última Hora*, 11-09-12. Consultado en: <http://www.ultimahora.com/notas/559632--EXPERTO-DESTACA-LO-POSITIVO-DEL-METROBUS>

<sup>6</sup> Concepto utilizado por la Gerente General de Metroplús, Claudia Wilches, en entrevista realizada el 11 de septiembre de 2010.

Sistema Integrado de Transporte del Valle de Aburrá, incorporaría al Metroplús como parte de la articulación de tal sistema. Se trata de un proceso sumamente largo, que ha llevado varios años y aún no concluye, pues contempla un ambicioso plan de infraestructura a terminarse en 2014, y su concepción y estudios de factibilidad comenzaron en 2003.<sup>7</sup> Es notorio que un proceso tan largo no es factible de réplica en el contexto de la Ciudad de México, dadas las presiones políticas, económicas, demográficas, culturales y sociales que implican su condición metropolitana y de capital del país.

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

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

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

---

<sup>7</sup> Datos de la entrevista citada.

#### *4.2 El contexto nacional y local*

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

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

Organizativamente hablando, la complejidad y el dinamismo que han caracterizado a la Ciudad de México, mediaron fuertemente las posibilidades reales de implantar innovaciones orientadas no solo a generar competitividad e incrementar la productividad, sino también a atender una demanda social que crecía a ritmos mayores que el resto de la economía. Las interacciones de diversos grupos sociales y de fuertes intereses económicos propiciaron en este entorno, diversos tipos de organizaciones que, por un lado, respondieron en su

implantación a la transferencia tecnológica procedente de los Estados Unidos de Norteamérica; y por otro a la búsqueda de legitimación del régimen mediante el impulso al crecimiento de una emergente clase media, que optaría más por los medios de transporte privado, como el automóvil, que por el uso del transporte colectivo.

El Gobierno del Distrito Federal (GDF) tiene a su cargo varias organizaciones, unas que son dependencias y otras que son empresas que proveen un servicio, en constante interacción, bien sea horizontal o verticalmente en función del organigrama de la administración pública. Estas organizaciones crean e implementan estrategias que tienen que corresponderse con el plan de gobierno del cual dependen, finalmente, los lineamientos generales de su operación. Por ejemplo, la Secretaría de Medio Ambiente tiene el objetivo central de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, en lo cual el funcionamiento y ampliación del Metrobús constituyen uno de los instrumentos principales para alcanzar dicho objetivo. Cabe señalar que la política pública en la que se enmarcan las estrategias, se anuncia por los responsables de implementarla, como transexenal. Al respecto, en entrevista con un miembro de la Dirección de Planeación, Evaluación y Sistemas del Metrobús<sup>8</sup>, es posible identificar ventajas y desventajas de la continuación de la política pública más allá de un sexenio, en cuanto a los límites y posibilidades de negociación entre los actores de la organización.

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

La conformación del Organismo Metrobús se materializó a partir de este antecedente, y fue tomando forma cuando en septiembre de 2004 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito

---

<sup>8</sup> Realizada como parte de la investigación de campo del autor de esta Tesis.

Federal el Aviso por el que se aprueba el establecimiento del sistema de transporte público denominado “Corredores de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Federal”<sup>9</sup>, y en marzo del 2005, el Decreto por el que se crea el Organismo Público Descentralizado “METROBÚS”<sup>10</sup>. Aquí vienen contenidas las atribuciones legales y organizativas que permitieron la posterior configuración de los actores y sus atribuciones, descrita y encuadrada en una clasificación que se propone en este documento, para facilitar el posterior análisis estratégico.

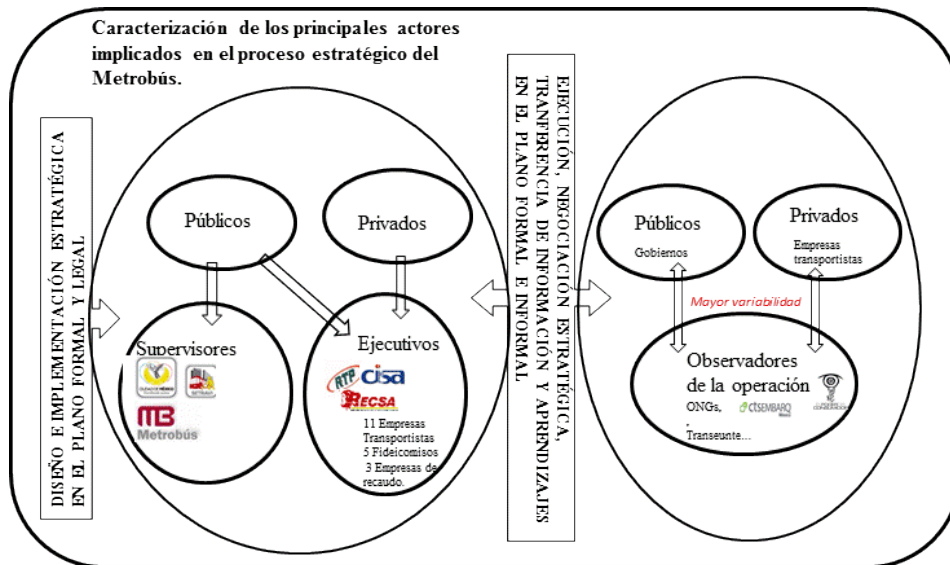
Retomando los cuatro tipos de estrategia propuestos por Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (2007), en esta investigación se clasificó los actores que intervienen en la gestión del Metrobús en 1) Supervisores, 2) Ejecutivos y 3) Observadores de la operación. Esta clasificación de carácter operativo atiende al criterio lógico de que los actores encargados de la supervisión diseñan en el plano formal y legal las estrategias (estrategia como patrón), pero en la parte del diseño estratégico deben estar al pendiente de los argumentos y las acciones que ejecute el segundo grupo de actores organizacionales (estrategia como estratagema) , así como de las opiniones vertidas por los actores observadores de la operación, (estrategia como posicionamiento) para que sus visiones e intereses sean tomados en cuenta en la etapa de la implementación estratégica (estrategia como perspectiva). En el siguiente diagrama se muestran las relaciones estructurales de los tipos de actores propuestos.

---

<sup>9</sup> Disponible para consulta en: <http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/2779.htm> (Junio de 2013)

<sup>10</sup> Disponible para consulta en: <http://www.metrobus.df.gob.mx/transparencia/documentos/art14/I/decretocreacion.pdf> (Junio de 2013)

Diagrama No. 2.



Fuente: Elaboración propia.

Para una mejor comprensión del proceso de hibridación de política pública y gestión privada, en la investigación se contempló un apartado dedicado a la evolución histórica del papel de la empresa pública en la estrategia gubernamental en materia de transporte público de pasajeros. Al respecto, las consideraciones sobre el ajuste estructural en México, deben contemplar como un caso atípico la influencia de la variable política en el rubro del transporte urbano de pasajeros. Esto, porque la configuración organizacional del transporte de pasajeros en la Ciudad de México pareció inicialmente ir a contracorriente de las tendencias nacionales e internacionales, con la creación de la empresa estatal denominada Autotransportes Urbanos de Pasajeros Ruta 100. Se trató de un proceso que, visto dentro del conjunto de ajustes que tuvieron lugar en la década de 1980 y 1990 siguió pautas propias de desarrollo, que si bien no lo desligan completamente de las directrices del cambio de estrategia económica, sí lo supeditaron finalmente a la madurez de éstas.

El desmantelamiento de un régimen proteccionista con las empresas industriales y de servicios nacionales, no se presentó en el transporte urbano de pasajeros en la Ciudad de México, como aconteció en la mayoría de las empresas privadas en otros sectores en el resto del país, quitándoles privilegios fiscales o imponiéndoles otras formas de competencia con el exterior. En el Distrito Federal, las condiciones particulares de desarrollo de las empresas



transportistas determinaron en gran medida la aplicación de otra estrategia: la “nacionalización” del transporte.

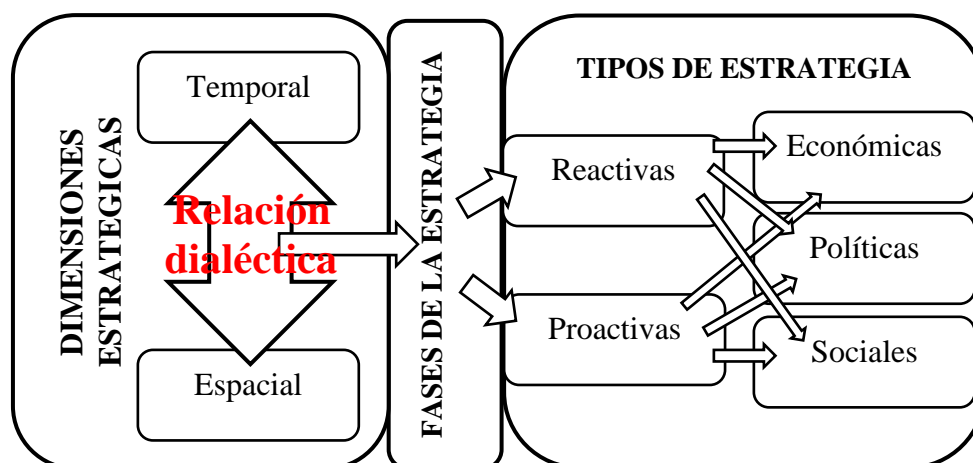
La posterior reinstauración en los años noventa, tras la quiebra de Ruta-100, de un modelo de competencia basado en el esquema Hombre-Camión, donde no existen derechos laborales, para los operadores, pues éstos oficialmente eran parte de una asociación civil y no de una empresa, no fue considerada inicialmente como una desventaja, en tanto se veía compensada por la posibilidad de un ingreso diario relativamente mayor al obtenido en empleos formales. Se trata de un tema que trasciende lo económico para instalarse en ámbitos como la satisfacción en el trabajo y la percepción de una mayor libertad de maniobra, que permitirían al operador sentirse, en cierto modo, más como microempresario que como empleado. Estas contradicciones entre la percepción y el funcionamiento real de la gestión en el modelo de hombre-camión, son soslayadas en el discurso proveniente de los actores supervisores de la operación de los servicios de transporte público de pasajeros. Se impulsó en el modelo de organización un esquema privado, pero no se impulsó su modernización ni su inserción en un marco de competencia, sino la operación de grupos corporativos con relativa autonomía para proveer el servicio de transporte en condiciones desfavorables para los usuarios. Éstos, como demanda *cautiva*, están fragmentados y no pueden contraponer un peso político significativo para exigir una mejora en la calidad. Esta situación existe a nivel nacional y en el contexto latinoamericano de ciudades medias y zonas metropolitanas con crecientes problemas de saturación de vehículos de transporte privado y pocas opciones de movilidad en el transporte público.

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

La estrategia general del Metrobús, al ser parte de los organismos del GDF encargados de la provisión del servicio de transporte público, se vuelve subsidiaria a nivel más general, de la estrategia de movilidad consistente en “Tener una ciudad donde la movilidad sea cada vez mejor, mucho más fácil y que permita garantizar en términos competitivos un transporte público de calidad”.<sup>11</sup> Las consecuencias de la aplicación de esta estrategia produjeron cambios en la población usuaria de los diferentes modos de transporte, o bien, en aquella que vive o trabaja en las cercanías de los sitios donde se han introducido nuevas modalidades de transporte. Se alteraron sus rutinas, percepciones, hábitos y modos de convivencia en el espacio público.

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

**Diagrama No. 3. Dimensiones analíticas de aprehensión del proceso de construcción de estrategias en el Metrobús.**



Fuente: Elaboración propia.

<sup>11</sup> Esta fue la estrategia declarada como filosofía del Plan Estratégico de Movilidad del Gobierno del Distrito Federal, expuesto ante el Colegio de Ingenieros de México, publicado en Boletín oficial del GDF el 6 de marzo de 2011, y consultado en <http://www.noticiasdetucidad.df.gob.mx/?p=10770> el 6 de julio de 2013.

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

En cada nueva línea del Metrobús<sup>12</sup>, ha habido no sólo una incorporación de nuevos actores, sino también la puesta en práctica de una serie de aprendizajes adquiridos en las fases anteriores. Así, las etapas de construcción estratégica en el Metrobús serían:

1. Fase de *gestación organizacional* del Metrobús. Desde el 2001 hasta la puesta en operación de la primera línea.
2. *Inicio de operaciones*. De Junio de 2005 a Diciembre de 2008. Inauguración de la línea 1. Primeras adaptaciones organizacionales a modelos extranjeros a través del ensayo y el error (2005-2006), y gestión de la turbulencia organizacional programada y contingente (2006-2008).
3. *Inicio de operaciones de la segunda línea*. De Diciembre de 2008 a Febrero de 2011. Aparición de nuevas problemáticas relacionadas con dificultades operativas en el nuevo corredor del Metrobús. Nuevas adaptaciones a la estrategia, derivadas de la emergencia de una gran cantidad de accidentes y la consecuente necesidad del GDF de implementar estrategias reactivas.
4. *Consolidación del funcionamiento del Metrobús como red*. Entre Febrero de 2011 y Abril de 2012. Inauguración de la línea 3. Incorporación de nuevas tecnologías en los

---

<sup>12</sup> Se considera a la ampliación de línea 1 como una etapa aparte, porque se concesionó su operación a una empresa constituida expresamente para tal efecto: Corredor Insurgentes Rey Cuauhtémoc S.A., siguiendo el procedimiento de incorporación de los antiguos concesionarios que operaban las rutas que transitaban por donde pasaría el Metrobús, a una nueva organización.

autobuses, así como de mejoras en la infraestructura que permiten el acceso más eficiente de grupos vulnerables. Aparición de un nuevo actor, proveniente del entorno organizacional privado para participar mayoritariamente en la provisión del servicio, lo cual generó grandes fricciones y nuevas configuraciones organizacionales con una participación menos activa y más renuente por parte de los concesionarios ya existentes.

5. *Flexibilidad operativa de la red del Metrobús.* Abril a Diciembre de 2012. Inauguración de la línea 4, con características técnicas y operativas adaptadas a las condiciones geográficas del Centro Histórico de la Ciudad de México. Aprendizajes organizacionales aplicados a contrarrestar el encarecimiento de las negociaciones para construir la nueva línea y para optimizar los costos y tiempos de construcción de las líneas siguientes.
6. *Etapas actual.* A partir de Diciembre de 2012. Nueva administración en la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal. Replanteamiento de la estrategia seguida en el gobierno anterior. Alcances y limitaciones del nuevo contexto de las políticas de movilidad para la Ciudad de México.

##### 5 Conclusiones y hallazgos hacia nuevas líneas de investigación.

El supuesto teórico-conceptual de que las esfera pública y privada se encuentran separadas, ha sido reaprehendido para intentar deducir hasta qué grado ésta tensión de ámbitos se contradice, pero a la vez se retroalimenta como incentivo a la formulación estratégica en el Metrobús. El análisis sistemático por etapas de integración de nuevos actores, así como por el contenido de sus interacciones, sus objetivos y la forma en que los alcanzaron o no, permitió deducir que el comportamiento estratégico de los actores supervisores de la operación utilizó el discurso de la rentabilidad económica para ayudar a lograr la cooperación de los actores ejecutivos, y el consenso de los actores observadores de la operación. Por su parte, los actores ejecutivos privados, que organizacionalmente se sustentan en criterios de rentabilidad, dependen fuertemente de su capacidad política para poder tener ventajas económicas que están condicionadas, a su vez, a la presión social de los usuarios, poco dispuestos a aceptar aumentos en la tarifa del servicio, en una tradición de subsidios al transporte de pasajeros en la Ciudad de México, difícil de revertir en un contexto de bajos salarios y necesidades de

movilidad por medio de varios modos de transporte diariamente. Las tensiones resultantes generan una aceptación de la estrategia basada en la persuasión efectiva respecto a que sus ventajas, aunque diferenciadas, son para todos los participantes, y no sólo para uno o algunos grupos de interés.

Alternadamente, los instrumentos se han utilizado para fortalecer las estrategias han sido:

- Ambigüedad retórica para que con un solo texto los diferentes grupos de interés se vean incluidos. Esto implica no sólo la intencionalidad del gestor estratégico de generar discursos ambiguos, sino también la exigencia de los actores, en función de sus propios intereses, de que tales discursos den margen a varias interpretaciones que les den un margen de maniobra amplio en la negociación de la implementación estratégica.
- Uso del discurso de justificación y legitimación de medidas a adoptar, bajo la premisa de que son para obtener beneficios públicos (pero también privados en el mediano plazo).
- Selección, de un conjunto amplio de estudios, de investigaciones y de datos disponibles, sólo de aquellos que permitan concluir que se siguieron las estrategias previstas y que éstas dieron buenos resultados. Esto incluye la omisión o la reinterpretación de los datos, investigaciones y estudios desfavorables a la acción organizacional.

En relación a las preguntas sobre la naturaleza y las pautas de las decisiones estratégicas tomadas en el Metrobús, se concluye que:

1. Las decisiones estratégicas tomadas en la trayectoria del Metrobús, se han tomado más con apego a su carácter *alternativo*, debido a las contingencias que se han presentado a partir de la segunda fase de su gestión. Las decisiones con apego a la normatividad han sido más bien el resultado de la negociación tanto en el plano formal como informal: declaratorias de necesidad de nuevos corredores, cambios en los derroteros, fijación de la tarifa de pago por kilómetro a las empresas operadoras, y porcentajes de participación del GDF a través de la RTP, por citar los ejemplos más significativos.

2. El recuento de las decisiones estratégicas tomadas muestra un avance en la claridad y consistencia de las mismas al pasar a cada nueva fase de gestión. Se reflejan aprendizajes que se traducen en la optimización de tiempos de construcción de nuevas líneas, mayor accesibilidad en las mismas, uso de tecnologías para la planificación y el mejor control de las frecuencias de paso. Todo esto abarca a las estrategias *proactivas*. Pero en lo referente a las estrategias *reactivas*, el sentido ha sido inverso, porque en la medida en que se encarecen las negociaciones por la entrada de nuevos actores, el GDF ha recurrido a privilegiar la ambigüedad y la inconsistencia, argumentando para ello la dependencia de factores externos como la disponibilidad presupuestal.
3. Hasta el momento, ha habido continuidad en la política de movilidad comenzada en la anterior administración, por lo que puede afirmarse que el GDF ha trabajado estratégicamente en proyectar que las decisiones tomadas han sido tanto para resolver problemas, como para dar posibilidades y marcos de previsión en futuras expansiones.

En la medida en que se ha impuesto el criterio de rentabilidad económica como rector del proceso estratégico en el Metrobús, las decisiones emprendidas, aparentemente como expresión de las naturalezas distintas de los actores que conforman a esta organización híbrida, en la práctica convergen para integrarlos porque es necesario para su sobrevivencia organizacional armonizar sus intereses antes de favorecer el interés de rentabilidad social o los intereses de cada organización interactuante.

A partir de las decisiones tomadas por el Gobierno del Distrito Federal, este análisis pretendió ofrecer nuevas formas de explicar organizacionalmente el sentido de las decisiones estratégicas analizadas como un continuo, del cual pueden extraerse como un nuevo reto de investigación, pautas para sustentar futuras decisiones estratégicas de los actores organizacionales analizados.

## REFERENCIAS

Agencia Internacional de Energía y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2005) *Sistemas de Autobuses para el Futuro*.

Alter, C., y Jerald Hage (1993) *Organizations working together: coordination in interorganizational networks*, Sage Library of Social Research. Newbury Park, CA

Ansoff, H. Igor, (1965) *Corporate Strategy. Business Policy for Growth and Expansion*, Mc Graw Hill, USA.

Ansoff, H.I., R.P. Declerck y R.L. Hayes (1983) *El planteamiento estratégico. Nueva tendencia de la administración*. Trillas, México, D.F.

Ansoff, H. Igor, (1987) "The emerging paradigm of strategic behavior", en *Strategic Management Journal*, Vol. 8. Nov.-Dic. 1987.

Arellano Gault, David

- (1997) *Análisis organizacional: una perspectiva desde la estrategia*, Documento de trabajo del CIDE, No. 26. México.

- (2004) *Gestión Estratégica para el Sector Público. Del Pensamiento Estratégico al Cambio Organizacional*. Fondo de Cultura Económica. México.

Bédard, René

- (1996) *L'administration publique revue à partir de quatre modes d'être généraux et de la trilogie*. Versión electrónica. Posgrado en Estudios Organizacionales. UAM-Iztapalapa. 37pp.

- (2004) "La triología, otra manera de observar la organización" en *Desempeño organizacional, retos y enfoques contemporáneos*, UAM Iztapalapa, Universidad de Occidente.

Bozeman, Barry (1998) *Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. Fondo de Cultura Económica, México.

Cabrero, M., Enrique, y Gabriela Campos (Coords.) (1999) *Gerencia Pública Municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*. CIDE, Miguel Angel Porrúa, México.

Caldas P. Miguel, y Thomaz Wood Jr., (1999) *Transformação e realidade organizacional, uma perspectiva brasileira*. Editora Atlas, São Paulo, Brasil.

Calvino, Italo (2008) *Las ciudades invisibles*. Siruelo, Madrid.

Chandler, Alfred D. Jr. (1962) *Strategy and Structure, chapters in the History of the Industrial Enterprise*, The MIT Press, Cambridge and London.

Clegg, Stewart, Cinthya Hardy, Walter R. Nord (1996) (Comps.) *Handbook of organization studies*. Sage Publications, London and Thousand Oaks.

Cohen, Michael D, J. March y J. Olsen (1972) "A Garbage Can Model of Organizational Choice" *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, No. 1. Cornell University, US.

Coriat, Benjamin, y Oliver Weinstein (2002) "Organizations, firms and institutions in the generation of innovation", en *Research policy*, No. 31, Elsevier Science.

Cyert, R.M. y J.G. March, 1963 (1992) *A Behavioral Theory of the Firm*, Blackwell Publishing, USA, UK y Australia.

De Gaulejac, V., Rodríguez Marqués, S. E. y Taracena Ruiz, E. (Coords.) (2005) *Historia de vida. Psicoanálisis y sociología clínica*. Universidad de Querétaro, Asociación Metáfora, A. C. México.

Enriquez, E. (2002) "El relato de vida: interfaz entre intimidad y vida colectiva". En *Perfiles Latinoamericanos. Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México*. No. 21, Diciembre, pp. 35-48.

Eraly, Alain (2010) "Poder y organización: Una mirada hacia la producción francófona", en *Administración y Organizaciones*, Año 11, No. 21. Diciembre de 2008.

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

Hafsi, Taieb, y Howard Thomas (2005) "The Field of Strategy: In Search of a Walking Stick", en *European Management Journal*, Vol. 23, No. 5. Octubre. Elsevier, Ltd.

Homero (1990) *La Ilíada*. Editorial Porrúa, Colección Sepan Cuántos, Vigésimotercera Edición, México.

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

Ibarra Colado, Eduardo, y Luis Montaña. (1987) *Mito y poder en las organizaciones*. Trillas, México.

Ibarra Colado, Eduardo, (2006) "¿Estudios Organizacionales en América Latina? Transitando del centro hacia las orillas, en De la Garza Toledo, E. Coord. *Teorías Sociales y Estudios del Trabajo. Nuevos Enfoques*. Anthropos, UAM, México D.F.

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

Laperrière, A. (1997) « Les critères de scientificité des méthodes qualitatives. » En Poupard et al. (Coords.), *La recherche qualitative: Enjeux épistémologiques et méthodologiques*. Gaëtan Morin, Pp. 365-389. París.

Latour, Bruno (2006) *Reensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor-red*, Manantial, Buenos Aires.

Lawrence, Paul R. y Jay W. Lorsh (1975) *Organización y ambiente*, Editorial Labor, Barcelona, España.



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

Maquiavelo, Nicolás (2001) *Del Arte de la Guerra*. Gernika, México, D.F.

March, James, (1994) *A Primer on Decision Making*. The Free Press, London, UK.

Marshall, C., y Rossman, G.B. (1995), *Designing Qualitative Research*, 2nd ed., Sage, Thousand Oaks, California.

Mc Lean, Paul D. (2007) “The Principles of Networking as a Social Process”, en *The Art of the Network: Strategic Interaction and Patronage in Renaissance Florence*, Durham and Londres, Duke University Press.

Mintzberg, Henry, (1991) *Mintzberg y la Dirección*. Ediciones Díaz de Santos, Madrid, España.

Mintzberg, Henry, y James B. Quinn. (1992) *El proceso estratégico. Conceptos, contextos y casos*, Prentice Hall, México.

Mintzberg, Henry, Bruce Ahlstrand y Joseph Lampel, (2007) *Safari a la estrategia*. Granica, México.

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

Moliner, Ángel, y Luis Ignacio Sánchez Arellano (1997) *Transporte público: planeación, diseño, operación y administración*, Universidad Autónoma del Estado de México.

Mutis, Álvaro, (2008) “La muerte del estratega”, en *Relatos de Mar y Tierra*. Random House Mondadori, México.

Navarro Benítez, Bernardo

- (1995) *Gestión del Transporte Público de la Ciudad de México. Diseño de Estructura*. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.
- (2004) *Los Taxis en la Ciudad de México*. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

Pfeffer, Jeffrey, (1992) *Organizaciones y teoría de las organizaciones*, Fondo de Cultura Económica, México.

Pfeffer, Jeffrey, y Gerald R. Salancik, 2003 (1978) *The external control of organizations: a resource dependence perspective*, Stanford University Press, Stanford, California.

Pinheiro J. Clodualdo (2005) *Curitiba, una experiencia continua en soluciones de Transporte*, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba, Brasil.

Porter, Michael

- 1980 (1998) *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors*, The Free Press, New York.
- (1996) “What is strategy?”, en *Harvard Business Review*, Nov-Dic. pp. 61-78.

Powell, Walter W., y DiMaggio, Paul J. (1999) *El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., UAEM, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.

Rodil Urrego, Florencio, y Francisco Mendoza (Editores) (1979) *Conceptos fundamentales sobre la organización*, Trillas, México.

Rodríguez Mansilla, Darío. (1996) *Gestión Organizacional. Elementos para su estudio*. Universidad Iberoamericana, Plaza y Valdés, México, D.F.

Sainsaulieu, Renaud, (1992) *L'entreprise, une affaire de société*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, Paris.

Savall, Henri, y Véronique Zardet (2009) *Ingeniería Estratégica. Un enfoque socioeconómico*. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. México, D.F.

Schneider, Susan C. (1989) "Strategy Formulation: The Impact of National Culture", en *Organization Studies*; Vol. 10, No. 2.

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

Seidl, David y Kai Helge Becker (Edits.) (2005) *Niklas Luhmann and organization studies*. Copenhagen Business School Press.

Sfez, Lucien (2004) *La decisión*, Presses Universitaires de France, Vendôme, France.

Simon, Herbert A. (1989) *Naturaleza y límites de la razón humana*. Fondo de Cultura Económica, México.

Sun Tzu (2002) *El arte de la guerra*. Gernika, México, D.F. Thompson, J.D. (1967) *Organizations in Action*. McGraw-Hill, New York.

Verhoef, Erik (1996) *The Economics of Regulating Road Transport*, Edward Elgar Publishing Company, U.S.

### **Publicaciones periódicas**

- Ainstein, Luis (2004) "Organización Institucional, Planificación y Gestión del Aglomerado Metropolitano de Toronto. Una Perspectiva Histórica", en *Revista de Arquitectura* No. 216. Sociedad Central de Arquitectos, Bs. As. Argentina.
- Blackler, Frank, N. Crump y S. Mc Donald (2000) "Organizing Processes in Complex Activity Networks", en *Organization Studies* 2000, 7. Sage Publications.
- Lammers, Cornelis J. (1990) "Sociology of Organizations Around the Globe", en *Organization Studies*; Vol. 11, No. 2. Enero de 1990.
- McNulty, T. y Pettigrew, A., (1999) "Strategists on the Board", en *Organization Studies* 1999, 20. Sage Publications.
- Rojas P. Fernando., y Mello G. Carlos (2005) "El transporte público colectivo en Curitiba y Bogotá", en *Revista de Ingeniería*, No. 21. Universidad de los Andes, Colombia.

### Otras fuentes

- Custodio, Paulo Sergio (2008) *Beyond Transmilenio What comes next?* Ponencia presentada en el encuentro del ITDP, octubre de 2008.
- Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Transportes y Vialidad, Manual Administrativo del Metrobús, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 27 de mayo de 2009. Consultado en:  
<http://www.metrobus.df.gob.mx/transparencia/documentos/art14/I/manualadmon.pdf>
- Portal Web del Metrobús: [www.metrobus.df.gob.mx](http://www.metrobus.df.gob.mx)
- Portal Web del *Metropolitano*: [www.metropolitano.com.pe](http://www.metropolitano.com.pe)
- Portal Web de *Metrovía*: [www.metrovia-gye.com](http://www.metrovia-gye.com)
- Portal Web de la RIT Curitiba: [www.urbs.curitiba.pr.gov.br/PORTAL/rit/](http://www.urbs.curitiba.pr.gov.br/PORTAL/rit/)
- Portal Web del Transmilenio: [www.transmilenio.gov.co/](http://www.transmilenio.gov.co/)
- Portal Web del Transantiago: [www.transantiago.cl/](http://www.transantiago.cl/)