



*Las opiniones y los contenidos de los trabajos publicados son responsabilidad de los autores, por tanto, no necesariamente coinciden con los de la Red Internacional de Investigadores en Competitividad.*



Esta obra por la Red Internacional de Investigadores en Competitividad se encuentra bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 3.0 Unported. Basada en una obra en riico.net.

## **Diseño de políticas públicas de movilidad urbana para el bienestar social, como elemento para la competitividad de la ZMCQ.**

Gustavo Adolfo Alcocer Gamba<sup>1</sup>

### **Resumen**

El diseño de las políticas públicas implica un redimensionamiento del Estado a través de la gestión del conocimiento y la transferencia del valor de lo público, a lo social; aspecto que permite satisfacer las demandas y ser garante del derecho de acceso a los servicios públicos, entre ellos, el derecho a la movilidad urbana. El objetivo es reconocer la función del Estado para el diseño de políticas públicas en la movilidad urbana de la ZMCQ. La metodología prospectiva permite identificar una visión de futuro, precisar variables claves, actores y explorar estrategias que permitan construir un futuro deseable en una metrópoli con capacidad de desarrollo sostenible. El estudio se encuentra en la fase de análisis de resultados, los primeros hallazgos permiten identificar a la movilidad sostenible y competitiva, sin embargo, la interpretación se reduce al sistema de transporte, el que difícilmente impulsará el bienestar social y la competitividad de la ZMCQ.

### **Palabras clave**

Políticas públicas; Movilidad; Neoliberalismo; Derecho a los servicios públicos; Humanismo.

### **Abstract**

The design of public policies implies a redimensioning of the State through the management of knowledge and the transfer of value of public to the social; aspect that allows to satisfy the demands and be guarantor of the right to access to public services, among them, the right to urban mobility. The objective is to recognize the role of the State to design urban mobility public policies in the ZMCQ. The prospective methodology allows to identify a vision of the future, to specify key variables, actors and explore strategies that allow building a desirable future in a metropolis with sustainable development capacity. The study is in the phase of analysis of results, the first findings allow to identify sustainable and competitive mobility, however, the interpretation is reduced to the transport system, which will hardly boost the social welfare and competitiveness of the ZMCQ.

### **Keywords**

Public policies; Mobility; Neoliberalism; Right to public services; Humanism.

---

<sup>1</sup> Universidad Autónoma de Querétaro.

## **Objetivo**

Conocer la función del Estado para el diseño de políticas públicas en la movilidad urbana de la ZMCQ

## **Metodología**

La prospectiva territorial, puede definirse como “una tentativa sistemática para observar a largo plazo el futuro de la ciencia, la tecnología, la economía y la sociedad con el propósito de identificar las tendencias emergentes, que previsiblemente producirán las mayores transformaciones en la ciudad y en el territorio, y a partir de las cuales se formulará “modelo territorial” que permita contar con una visión del futuro compartida con habitabilidad, competitividad, sostenible y gobernanza “... con el mayor número de agentes sociales” (Fernández, 2006 mencionado en Fernández, 2011, p. 18). Para que el método tenga validez de acuerdo a Mojica (2004, p. 22) debe cumplir las siguientes condiciones: “Involucrar al futuro como causa final del presente; para facilitar la construcción del futuro a través del presente; facilitar la tarea a quienes ejercen la causalidad eficiente del futuro, son los actores sociales y en esto reside la responsabilidad de construir el futuro.” La primera condición se cumple con el diseño de escenarios y la segunda condición se valida con el triángulo griego de Godet (2007).

## **Zona Metropolitana de la Ciudad de Querétaro (ZMCQ)**

La ciudad de Querétaro experimentó un crecimiento, que implicó expresar una conurbanización del municipio de Querétaro con los municipios de Corregidora, El Marqués y Huimilpan. Y de acuerdo al procedimiento metodológico del Gobierno Federal se conformó la zona metropolitana de la ciudad de Querétaro desde el año 2000. (INEGI, 2000, pp. 23 y 73), para después incorporar Huimilpan en el año 2005. En una superficie de total 1,650 km<sup>2</sup>., con una tasa de crecimiento promedio anual del 3.6%, y estimando una población para el año 2015 de 1´338,318 habitantes.

De acuerdo a los datos del censo de 1980, al conteo del año de 2015, el municipio de Querétaro, ha tenido un crecimiento poblacional 5.5 veces mayor, en donde el transporte público ha crecido cinco tantos, 84 veces el transporte de carga y 10.5 el de automóvil. Sin embargo, en función de la población, en el año de 1980 había un automóvil por cada 27 habitantes y al día de hoy existe un automóvil por cada 5 habitantes. De acuerdo al Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana de Querétaro 2015, vigente, establece que el crecimiento del área urbana y del parque vehicular crece 2, y 2.5 veces respectivamente a la población.

Las políticas públicas que se han implementado favorecen predominantemente el uso del automóvil, estimulando inversión pública, (Actualmente el 77% de la inversión en movilidad en el país es sólo para la infraestructura); la normatividad urbana, (en el Código Urbano para el Estado de Querétaro, el diseño y requerimientos de espacio urbano público y privado, está en función del automóvil); la economía urbana, (el mercado inmobiliario, sus plusvalías y los agentes de competitividad tasan el espacio y el acceso del automóvil como un indicador determinante en su valoración y la gran inversión de un segmento de la población para adquirir y mantener a su vehículo en un crecimiento dos veces mayor al crecimiento poblacional); las inversiones privadas con la presencia de industria automotriz, las políticas de subsidios a las gasolinas, la cultura urbana y la formación de técnicos y profesionistas (trazan una gran influencia para mantener los niveles de satisfacción, influyen en las decisiones gubernamentales y empresariales, reproducen el modelo basado en “tecnicismos preconcebidos”, “procedimientos simples” desde gestión y han estado dispuestos a ser invasivo la presencia del vehículo en la vida cotidiana sacrificando el patrimonio natural, histórico y financiero, en especial la convivencia social), etc.

Las actuales políticas públicas sobre la movilidad, han sido contradictorias y erráticas en su implementación, para reducir el uso del automóvil y ampliar los viajes a pie, en bicicleta y en transporte público, como un factor clave para reducir los tiempos de recorrido, accidentes, niveles de obesidad, emisiones contaminantes y de efecto invernadero. Por un lado los gobiernos municipales promueven la gratuidad del estacionamiento de automóviles hasta por dos horas, el fomento del transporte colectivo escolar mediante recursos públicos, se plantea como alivio a la carga vehicular, sin identificar con objetividad sus beneficios, por lo que carece desde su diseño la visión y la estrategia de seguridad, confort y economía de la población estudiantil a beneficiar.

La actual normatividad urbana y de construcciones, promueve la producción y el consumo del espacio vehicular, desde la vivienda más humilde hasta los grandes conjuntos en donde se le debe garantizar al automóvil su presencia. Al orientar el concepto del desarrollo bajo el precepto del automóvil como factor y requerimiento de calidad espacial, seguridad y funcionalidad, que no se limita a la vía pública, sino también a todos los desarrollos, los que a su vez ya se plusvalizan por el número de espacios y servicios que ofertan para el uso del vehículo.

Desde la forma de interpretar la norma se perfila predominantemente hacia el automóvil como cita el Reglamento de Construcciones del Municipio de Querétaro, en su Artículo 5:

*ARTICULO 5. En la expedición de las diferentes clasificaciones de Dictamen de Uso de Suelo se señalarán las condiciones que fijen los Planes y Programas de Desarrollo Urbano en materia de vialidad, estacionamiento, áreas verdes, áreas de maniobras, densidad de población y cualesquiera otras, mismas que se asentarán en la licencia de construcción correspondiente.*

Posteriormente como Requerimiento del Proyecto, se observa tanto en su articulado 55, así también en las Circulaciones y elementos de comunicación en sus articulados 68, 81, 82, 83. En caso de Licencias y Certificaciones, para otorgar el dictamen de Uso de Suelo, Artículo 261, habra que garantizarle al vehículo su espacio en proporciones.

*ARTÍCULO 261. El dictamen de Uso de Suelo es un documento de carácter administrativo que emite la Dirección, acorde a lo dispuesto en los Planes, el cual contiene las características en materia de vialidad, estacionamiento, áreas verdes, áreas de maniobras, densidad de población y cualquier otra, mismas que se asentarán en la licencia de construcción correspondiente. La vigencia del dictamen de Uso de Suelo estará sujeta a las actualizaciones y/o modificaciones de los Planes.*

*El dictamen de Uso de Suelo será necesario en todos aquellos casos en que se pretenda realizar en un predio cualquier otro uso diferente al habitacional unifamiliar.*

*La Factibilidad de Giro, es el documento administrativo que emite la Dirección, en el cual se autoriza la actividad específica de una edificación de manera parcial o total conforme a los Planes. Siendo obligatorio para otorgar la licencia de funcionamiento.*

Lo anterior en una primer aproximación cuantitativa obliga a que cada vivienda de 120 m<sup>2</sup> debe garantizar el espacio a cuando menos el 12% de su superficie al vehículo, para la vivienda plurifamiliar o conjuntos habitacionales de hasta de 60 m<sup>2</sup>. La cual es en la zona metropolitana la de mayor producción, el requisito es destinarle 1.25 cajones por vivienda, es decir impactaría cerca de 34 m<sup>2</sup>, incluyendo su area de circulación, equivalente al 57% adicional a su superficie neta de vivienda, impactando a su vez en el costo de la misma por área exclusiva y proindiviso, copropiedad, etc., según sea el caso. En la parte comercial por cada metro cuadrado que se le destine a este giro en términos generales (considerando 40 m<sup>2</sup>/cajón), se requiere construir 56% adicional al área comercial solicitada. Para el caso de las oficinas en general, (considerando 30 m<sup>2</sup>/cajón) se requiere 75% adicional para darle solvencia los requisitos de estacionamiento. Por último, ejemplificamos para un cine, por cada 7.5 m<sup>2</sup> se quiere un cajón eso impacta en terminos

globales el tener tres veces más de área de estacionamiento (Reglamento de Construcciones del Municipio de Querétaro, pp. 96-97,99).

De esta forma se observa que se produce una metrópoli, en donde el automóvil va a garantizar su existencia y hegemonía en el uso del espacio e inversión de infraestructura.

Por último, es preciso comentar que son prácticamente inexistentes las políticas sobre infraestructura y espaciamiento para el transporte público, los desarrolladores no están obligados a atender ese tema, la autoridad no lo promueve, se remite a las acciones de inversión de proyectos específicos con participación de concesionarios, estimulados en gran medida por la demanda de transporte. Esta reglamentación, es parte del diseño de las políticas públicas de movilidad metropolitana que contradicen el discurso y las acciones de gobierno.

Asimismo, la visión territorial, para aumentar la conectividad, la densidad y la ciudad compacta con usos del suelo mixtos, da como resultado una exitosa estrategia inmobiliaria, que dentro de las propias asociaciones en el ramo apuntan a la ciudad de Querétaro como las mejores del país, sin embargo, el discurso de reducir también los recorridos del transporte y favorecer el cambio modal están totalmente ausentes. Estas estrategias aseguran el cumplimiento de los componentes del derecho a la movilidad. Una visión colectiva de ciudad puede usar y combinar adecuadamente los instrumentos disponibles, cuando se establecen criterios de las políticas públicas innovadores y apropiados respecto a los retos actuales de la movilidad. Una visión no es la suma de los proyectos, sino la meta que como sociedad se exige alinear a las acciones (IPDT, 2014, p. 7).

En su conjunto han consolidado un modelo donde el automóvil se convierte en el elemento estratégico de desarrollo, (se observa el comportamiento de la tasa de variación poblacional, vehicular e infraestructura carretera) se genera una exclusión ya masiva de la movilidad urbana con un enfoque social. Subordinando el transporte colectivo y otros medios en condiciones de contingencia e improvisación, que genera en la actualidad una “pirámide invertida” en cuanto a la accesibilidad universal.

### **Administración pública**

Bajo la idea del neoliberalismo y el enfoque de mercado, la Teoría General de la Administración, centra su análisis en la eficacia y eficiencia, Hernández (2006, p. 3) comenta que el concepto de Administración “es un acto de coordinación humana para alcanzar objetivos”; en donde el sujeto ha

requerido mayor coordinación cuando comenzó a vivir en comunidades y, en consecuencia, a socializar, con ello necesitó mejorar sus habilidades administrativas al momento de realizar una tarea en conjunto. La eficacia es el cumplimiento de los objetivos esperados en el tiempo previsto y con la calidad esperada; y la eficiencia es la capacidad para seleccionar y usar los medios más efectivos y de menor desperdicio con el fin de llevar a cabo una tarea o lograr un propósito. Hernández (2006:4).

Bajo la lógica del Estado neoliberal, la legitimidad del Estado y de la administración pública se centra en ejercer el poder sobre los individuos; por lo que disminuye su participación en la economía y transfiere los activos al capital privado. Además elimina programas y políticas de beneficio social. (Geancarlos, 2006).

Longo habla de la innovación en la administración pública como una necesidad como respuesta al déficit en los servicios públicos, de acuerdo a Pott. En este caso influyen diferentes enfoques y tipos de innovación, por una parte la que pro-pone Zapico mencionado en Pont (2016): La incremental centrada en la forma de operar, consiste en mejorar los procesos de producción y previsión de servicios y por otra parte la innovación transformacional que involucra las responsabilidades y relaciones de poder internas y externas.

“El ciudadano ha pasado de ser entendido como un “cliente” pasivo que consumía servicios públicos para nuevas configuraciones y situarse como “ciudadano activo” que co-participa en la confección y cogestión de las políticas y de los servicios públicos, según las propuestas del Gobierno Abierto y la Nueva Gobernanza (Pont, 2016, p. 6).

Para fines del estudio, el enfoque humanista de las políticas públicas revalora la opinión que se tiene respecto a las políticas públicas de movilidad en la Zona Metropolitana de la ciudad de Querétaro; al tomar como punto de partida la definición de Uvalle (1998) mencionado en Rosas (2011, p. 138) que dice: “las políticas públicas son una modalidad de la acción gubernamental, pero no son el gobierno en sí. Son el gobierno para sí, esto es, para la sociedad, los ciudadanos y sus organizaciones. Como acciones de gobierno se relacionan con lo que son los consensos, los disensos, la legitimidad y el goce de las libertades públicas (...). Lo público significa que el gobierno debe (ser para) todos crear las condiciones para que la justicia distributiva también sea accesible a todos. Lo público es una forma de vida donde los individualismos o los intereses

corporativos estamentales son diluidos para que los individuos tengan igualdad de derechos y obligaciones (...).”

### **Las políticas públicas**

La forma en que los gobiernos locales implementan las políticas públicas ha tenido una transformación debido al cambio en los paradigmas de gobernabilidad, como propone Varela (2015), ya que van de la oferta de servicios y la cobertura por parte de burocracias públicas; al esquema abierto, liberalizado impulsadas por demandas económicas y productivas. Es así como el autor plantea “¿Hasta qué punto la competitividad se logra en detrimento de la función residual o subalterna de la equidad y la integración social?” (Varela, 2015).

Esto además tiene implicaciones en la calidad de vida, en el costo para proporcionar bienes y servicios públicos, el encarecimiento de la operación y el mantenimiento urbano, la convivencia social y la desvalorización, pérdida de identidad y despersonalización del espacio público entre otros (Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021, pp. 69-75).

Las políticas públicas son un concepto de reciente uso en México, asociado con funciones de gobierno como los cita Dye (2008) en donde define a la política pública “es todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer” o bien el caso Omar Guerrero (1988) exhibe el concepto diciendo que “Las políticas públicas son una forma de comportamiento gubernamental de antiguos pergaminos”. Por otro lado, también hay estudiosos que le dan otro enfoque como Kraft y Furlong (2006) que plantean una política pública es un curso de acción o de inacción gubernamental, en respuesta a problemas públicos.

Las políticas dejan de manifiesto a cuál de los muchos diferentes valores, se le asigna la más alta prioridad en una determinada decisión para Frohock (1979) una política pública es una práctica social y no un evento singular o aislado, ocasionado por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas o, establecer incentivos de acción colectiva entre aquello que comparten metas, pero encuentran irracional cooperar con otros.

El enfoque constructivista de las políticas públicas es un proceso de análisis para comprender el proceso y el contenido de las políticas. Las que por un lado están vinculadas a un entorno social que “las construye” y por el otro dotarlas del significado que “las explica”, y así justificar en función de

sus prioridades colectivas. (Cejudo, 2008, p. 4). Propone que el discurso en torno a las políticas públicas tiene efectos no únicamente retóricos (es decir, no sólo sirve para argumentar y convencer sobre determinadas políticas) sino sustanciales: incide en el contenido de las políticas públicas e influye en su proceso de agendación, diseño, implementación y evaluación. (Cejudo, 2008, p. 1)

Con ello las políticas públicas adquieren una dimensión como cita Cejudo “no sólo están determinadas por el marco institucional, por las organizaciones que les dan cobijo, las leyes que las sustentan y los valores que las justifican”. Es indispensable realizar argumentos causales que vinculan el discurso con el entorno institucional, organizacional y político de cada política pública.

## **Movilidad**

“La movilidad humana podemos entenderla como una posibilidad o como una efectividad. Movilidad en el primer sentido es la posibilidad de moverse, de realizar un desplazamiento ubicativo. En el segundo sentido es el hecho de efectuar tal desplazamiento.” Los autores enfatizan que el derecho a la movilidad es un denominador del bienestar y un derecho de libertad. “El ejercicio de esa función de movilidad es tan personal que su realización tiene que ser voluntaria, estando excluidos los desplazamientos forzosos (que, cuando suceden, son considerados, con razón, como violaciones del derecho de libertad).” (Peña y Ausín, 2015, pp. 1,7).

## **Las políticas públicas para la movilidad urbana**

Las políticas públicas que se han implementado favorecen sólo el uso del automóvil, estimulando inversión pública. La forma en que los gobiernos locales implementan las políticas públicas ha tenido una transformación debido al cambio en los paradigmas de gobernabilidad, como propone Varela (2015) ya que van de la oferta de servicios y la cobertura por parte de burocracias públicas; al esquema abierto, liberalizado impulsadas por demandas económicas y productivas. Es así como el autor plantea “¿Hasta qué punto la competitividad se logra en detrimento de la función residual o subalterna de la equidad y la integración social?” (Varela, 2015).

En la actualidad los gobiernos municipales o locales, no ejercen la diplomacia o relaciones internacionales de cooperación. Su participación se limita a su entorno local, con políticas públicas que obedecen a la dinámica de la economía y políticas internacionales (Rivera, 2017).

El Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021 (PED 2016-2021, p. 23) propone en cuanto al diagnóstico de la movilidad: “En cuanto a la movilidad de mercancías y personas la entidad enfrenta problemas derivados de la priorización del automóvil particular sobre otros medios de transporte, que ha dado lugar al incremento de los vehículos registrados en circulación, a la falta de estacionamientos públicos, a la mezcla heterogénea de vehículos que transitan en las vialidades; así como a la carencia de vialidades primarias al interior de la traza urbana, la falta de continuidad y el mal estado de las mismas, lo que no permite el flujo continuo y las velocidades constantes en los desplazamientos, incrementando el número de accidentes y de emisiones de contaminantes a la atmósfera.

Esto además tiene implicaciones en la calidad de vida, en el costo para proporcionar bienes y servicios públicos, el encarecimiento de la operación y el mantenimiento urbano, la convivencia social y la desvalorización, pérdida de identidad y despersonalización del espacio público entre otros. (Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021, pp. 69-75).

La propuesta de las políticas públicas dentro del Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021 en la Estrategia III.4 Fomento a la movilidad sustentable, competitiva y socialmente responsable en el Estado, propuso como líneas de acción:

- Construir o adecuar la infraestructura y equipamiento con criterios de accesibilidad universal de los centros de población.
- Fortalecer la gestión local de la movilidad centrada en la calidad de vida de la población del Estado.
- Promover la coordinación intersectorial para el desarrollo de obras y proyectos de movilidad en la entidad.
- Fomentar un sistema de movilidad de calidad, disponible y asequible en el Estado.
- Promover la construcción de centros intermodales de transporte y estacionamientos públicos en ubicaciones estratégicas en la entidad.
- Mejorar la calidad y eficiencia del sistema de transporte público. (Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021).

Las políticas públicas están en evolución constante, tanto por su conceptualización, como por los procesos que comprende. Y su funcionamiento se ha dado tanto en el Estado benefactor, el neoliberalismo y el humanismo, por lo que “están influidas por los discursos con los que se definen

los problemas, se legitiman las decisiones, se presentan los resultados y se entienden los procesos” (Cejudo, 2008, p. 1).

Las políticas públicas deben responder tres preguntas: ¿Cómo tomas decisiones de gobierno más inteligentes?, ¿Cómo generar y mejorar la información para los funcionarios a cargo del diseño de políticas públicas?, y ¿Cómo incorporar en el gobierno mayores niveles, dosis de ciencia y racionalidad? (Lasswell mencionado en Franco, 2012, p. 79).

Herbert Simon diseñó el modelo racional para tomar decisiones, las cuales determinan las acciones de las políticas públicas:

1. Establecimiento de alternativas y priorización de objetivos.
2. Identificación y generación de todas las opciones.
3. Cálculo y valoración de las consecuencias de dichas opciones.
4. Comparación de las opciones.
5. Elección de la opción o conjunto de opciones que maximicen los objetivos priorizados.

(Simon mencionado en Franco, 2012, p. 80)

“Una política pública de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados”. (Lahera, 2004, p. 8).

Lindblom mencionado en Franco (2012) cuestiona la racionalidad utilizada en exceso para formular políticas públicas, ya que la discusión de los problemas es necesaria al identificar el problema. Dror propone que un modelo que combina elementos del modelo racional con elementos fuera del modelo de la racionalidad pura.

Las políticas públicas, en un entorno de legitimación, deberán ser determinadas por las preferencias de los gobernados, es decir, tener un “sentimiento colectivo” Scharpf (2005), y tomar acción a través de una política eficaz que sirva al bien común y excluya el abuso del poder. En el modo unitario “la participación de los gobernados en la formación de la voluntad política está mediatizada, (...) por instituciones de democracia representativa y por la libertad de decisión

asegurada formalmente a los gobernantes,” y de ello lo determina dependencia de los gobernantes del voto de los votantes y la comunicación política entre gobernantes y gobernados; moldeados por la estructura institucional del sistema de gobierno. Scharpf (2005, p. 26).

Para fines del estudio, el enfoque humanista de las políticas públicas revalora la opinión que se tiene respecto a las políticas públicas de movilidad en la Zona Metropolitana de la ciudad de Querétaro; al tomar como punto de partida la definición de Uvalle mencionado en Rosas y Zuñiga (2011, p. 138) que dice: “las políticas públicas son una modalidad de la acción gubernamental, pero no son el gobierno en sí. Son el gobierno para sí, esto es, para la sociedad, los ciudadanos y sus organizaciones.

El planteamiento guía para el estudio es el que propone Kristeva (2013, p. 409) “hoy en día, lejos de desglobalizar, es necesario inventar una nueva reglamentación internacional para regular y controlar las finanzas y la economía globalizada y crear finalmente una gobernanza mundial ética, universal y solidaria.” La idea anterior se refuerza con la forma para dar sentido a las políticas públicas propuesta por Cejudo (2008), ya que deben vincularse con el entorno social y otorgar el significado de acuerdo a los propósitos, necesidades y prioridades colectivas.

Los servidores públicos tienen la responsabilidad de administrar los recursos para satisfacer las necesidades y dotar de los servicios necesarios a la población. Angulo, Jiménez y Morales, 2011, citados en Quintero (2013) proponen que el papel de los ciudadanos es exigir que el Estado cumpla con las políticas públicas y lo haga con el uso adecuado de los recursos. La expansión de las políticas públicas se asocia al crecimiento del estilo Welfare State, traducido al español con el nombre de Estado de Bienestar. (Quintero, 2013).

### **Reducción de lo público en beneficio de lo privado**

Saramago (2011) comenta que la alternativa al neoliberalismo se llama conciencia, la que hay que tener con la reflexión y debate, de un mundo que se ha preparado para el disfrute de los ricos, excluyendo entre el 20 y el 25% de la humanidad que son desechados por la violencia y la pobreza.

En su obra “La era del vacío”, Lipovetsky (2002) mencionado en Ortiz (2014, p. 182) señaló la existencia de la hiperindividualización, que lleva al posmoderno a poner lo psicológico por encima de todo, “una persona volcada hacia sí misma, absorta en el análisis de su propia psique, incapacitada para mantener relaciones duraderas y totalmente despolitizada. También observaba el no asumir compromisos con militancias a largo plazo, idea que planteó también Zygmunt Bauman, al hablar de la “modernidad líquida”, aquella en la que ya nada es sólido. “No es sólido el Estado-nación, ni la familia, ni el empleo, ni el compromiso con la comunidad. Y hoy “nuestros acuerdos son temporales, pasajeros, válidos solo hasta nuevo aviso”.

[https://elpais.com/cultura/2017/01/09/actualidad/1483979989\\_377259.html?id\\_externo\\_rsoc=TW\\_CM](https://elpais.com/cultura/2017/01/09/actualidad/1483979989_377259.html?id_externo_rsoc=TW_CM)

En Querétaro no se identifican políticas públicas que permitan la construcción de un proyecto que le dé certidumbre al futuro de la movilidad urbana; su administración transita en una situación de incapacidad para enfrentar y atender el problema, en el último año han existido tres directores del Instituto Queretano del Transporte; adicionalmente no hay inversión público-privada y se perciben problemas de transparencia y eficiencia administrativa del Instituto Queretano del Transporte (IQT). La utilización de este servicio de transporte público lo realizan tres cuartas partes de la población; el impacto que genera en su economía familiar, representa casi a una cuarta parte de su ingreso, el tiempo diario que utilizan el transporte es mayor a la cuarta parte de su horario laboral y, existe una mala percepción en la calidad servicio, poniendo a la ciudad de Querétaro en el peor a nivel nacional.

### **Movilidad sostenible**

Al referirse al transporte público, la Agenda 21 de la Cumbre de Río de 1992 estableció varios objetivos enfocados a que el transporte fuera considerado sostenible o menos insostenible; al reducir de la demanda de transporte privado y el incremento del uso del transporte público. El “desarrollo sostenible es aquel que satisface las necesidades de toda la población en cuanto a los servicios básicos para garantizar una buena calidad de vida a las generaciones presentes como a las futuras.” (García, Payán y Venegas, 2016, p. 54)

La movilidad sostenible, como visión, ha permitido el cambio de mentalidad y, en algunos casos de la actitud de los responsables en crear políticas, así como de los interesados; lo que ha llevado a la agenda temas como la protección del medio ambiente y la democracia participativa, que los planificadores y expertos del transporte desconocían, tal como propone (Giorgi, 2003, mencionada en la Revista Internacional de Ciencias Sociales, 2003).

### **Competitividad y habitabilidad**

Al concepto de competitividad, es necesario relacionarlo con la habitabilidad, que de acuerdo con la Real Academia Española, es la “cualidad de habitable, y en particular la que, con arreglo a determinadas normas legales, tiene un local o una vivienda”. Otros autores como Jirón mencionado en Mues (2011, p. 17) agregan a esta definición de habitabilidad que ésta se determina por “la relación y adecuación entre el hombre y su entorno y se refiere a la forma que cada una de las escalas territoriales es evaluada según su capacidad de satisfacer las necesidades humanas. Este concepto se relaciona con el cumplimiento de estándares mínimos, ya que la habitabilidad es la

calidad de habitable, y en particular la que, con arreglo a determinadas normas legales, tiene un local o una vivienda”.

La competitividad territorial o regional, se relaciona con sus ventajas competitivas, y están determinadas por un conjunto de instituciones, las políticas públicas y factores que determinan el nivel de productividad; aspectos que determinan el nivel de prosperidad económica sustentable, de acuerdo con Schwab, Porter, Annoni y Kozovska mencionados en Unger (2017, p. 335).

Como parte de la habitabilidad “la accesibilidad a servicios esenciales está determinado sobre condiciones de intimidad, tiempo de acceso (en función de la distancia y de la movilidad disponible) y calidad del servicio ofrecido (nivel de necesidad socialmente aceptable que satisface y las condiciones en que lo hace).” (Mues, 2011, p. 17)

### **Movilidad y desarrollo sostenible**

El “desarrollo sostenible es aquel que satisface las necesidades de toda la población en cuanto a los servicios básicos para garantizar una buena calidad de vida a las generaciones presentes como a las futuras.” (García, Flores y Venegas, 2016, p. 176).

Los pilares de la movilidad urbana sostenible son la inclusión, integración e innovación, Isa (2017) lo describe de la siguiente manera: La inclusión comprende tener un sistema de transporte que satisface la demanda de la población que más lo necesita, lo que garantiza mayor beneficio, demanda y por ende aumento de la rentabilidad. Otro componente que se agrega es la accesibilidad, es decir, garantizar la movilidad universal, que involucra niños, ancianos, mujeres embarazadas y personas con discapacidad.

La integración comprende un sistema multimodal de transporte articulado que garantice mayor conectividad y articulación en beneficio de los usuarios. Mientras que la innovación implica la capacidad de reinventar los sistemas de transporte.

El crecimiento de las ciudades y población a nivel mundial y las proyecciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) estiman que la población mundial actual de 7.600 millones de personas alcanzará los 8.600 millones para el año 2030. Además, llegará a 9.800 millones para 2050 y a 11.200 para 2100. (<https://www.un.org/development/desa/es/news/population/world-population-prospects-2017.html>).

La concentración urbana en aumento implica diferentes desafíos e impactos ambientales, por una parte la actividad se concentra en algunas zonas, en especial en la industrial, y se requieren más medios de transporte para garantizar la movilidad. El uso del automóvil en forma intensiva genera de acuerdo a Figueroa, Martín y Sánchez (2015) congestión, siniestralidad y contaminación en perjuicio de la calidad de vida.

La Comisión de Comunidades Europeas, en el Libro verde. Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana, sostiene: “(...) un nuevo concepto de movilidad urbana supone aprovechar al máximo el uso de todos los modos de transporte y organizar la “comodalidad” entre los distintos modos de transporte colectivo (tren, tranvía, metro, autobús y taxi) y entre los diversos modos de transporte individual (automóvil, bicicleta y marcha a pie). También supone alcanzar unos objetivos comunes de prosperidad económica y de gestión de la demanda de transporte para garantizar la movilidad, la calidad de vida y la protección del medio ambiente. Por último, significa también reconciliar los intereses del transporte de mercancías y del transporte de pasajeros, con independencia del modo de transporte utilizado.” (Dangond, Jolly y Monteoliva, Rojas, 2011, p. 490).

“Debido a la expansión urbana de crecimiento extensivo, horizontal y de baja densidad, las elevadas distancias entre los destinos funcionales (lugares de trabajo, escuelas, hospitales, oficinas administrativas, servicios comerciales...), cada vez se requiere más tiempo y recursos para el desplazamiento, dando lugar a una creciente dependencia del transporte privado motorizado.” (Figuerola, Martín y Sánchez, 2015, p. 14).

El transporte urbano tiene el reto de “enfrentar los patrones insostenibles de movilidad y de transitar rápidamente hacia otros sostenibles y coherentes con la urgente necesidad de acelerar la descarbonización de las ciudades, cuyas emisiones tienen una importancia decisiva, tanto a escala local como global, en el calentamiento del planeta.” Se necesita transformar los desplazamientos urbanos en movilidad sostenible.

### **Diseño de las políticas públicas de movilidad urbana para la competitividad**

Los problemas que se presentan en el tema de la movilidad, que depende en mayor medida del automóvil, y que provoca congestión vial, contaminación y problemas de acceso a oportunidades; además de pérdida de tiempo por desplazamientos largos y con mayor tiempo demandado. Varias instituciones internacionales tienen una nueva actitud al respecto (Pozueta, 2000):

- Las preocupadas por la conservación de la naturaleza y el medio ambiente, que iniciaron hace décadas grupos de naturalistas y ecologistas.
- En el campo de la movilidad urbana, y con el enfoque de la sostenibilidad se apuesta por medios de transporte menos contaminantes y ahorradores de recursos.
- Desde el punto de vista social y las desigualdades que provoca la aplicación de determinadas políticas y el uso de la tecnología. Se hace énfasis en la dificultad de movilidad de las ciudades orientadas al automóvil para las personas de menor ingreso.
- Mientras que las aproximaciones más técnicas, se centran en la “congestión circulatoria y sus consecuencias y se plantean como objetivo central la lucha contra ésta. Estas

aproximaciones plantean, también, la necesidad de reducir la movilidad en automóvil privado, a través de una variada gama de medidas que contribuyen, simultáneamente, a la contención de la con-gestión circulatoria.” (Pozueta, 2000, p. 25)

Esta nueva actitud es para Julio Pozueta la Gestión de la Demanda de Transporte (Transportation Demand Management), además de optimizar lo existente, pretende impulsar la demanda de movilidad hacia otros medios de transporte distintos del automóvil. De esta forma se puede introducir la temática de la prospectiva, considerada por Berger: “el futuro es la razón de ser del presente” y una buena parte de nuestras acciones se explica con los proyectos que las justifican de acuerdo a Godet y Durance mencionados en Osorno y Benítez (2015, p. 65)

Para Bossier (1996) mencionado en Osorno y Benítez (2015), la prospectiva es un proceso permanente de anticipación y acción que permite generar imágenes de futuro que orienten las decisiones estratégicas, de tal forma que se pueda aprender continuamente de las variaciones locales y nacionales, y que además permita rectificar las acciones necesarias para el logro de objetivos comunes. Godet mencionado en Osorno y Benítez (2013, p. 33) considera que la prospectiva es también “un arte que necesita talentos para ejercerla de una forma no conformista, con intuición y sentido común”.

Al insertar la movilidad en el contexto humanista, se puede enfatizar lo siguiente: “La Unión Internacional de Transporte Público considera que la movilidad urbana sostenible ha de basarse en tres “pilares”: un uso del suelo que incorpore las necesidades de movilidad, la restricción del uso del vehículo privado y la promoción de un sistema de transporte público eficaz (UITP, 2003 mencionada en Lizárraga, 2006, p. 305).

Lizárraga (2006, p. 306) “un sistema de transporte sostenible debe permitir el acceso a los bienes y servicios, al trabajo, a la educación, al ocio y a la información, de forma segura para la salud pública y la integridad del ambiente. Debe garantizar la equidad inter e intrageneracional, ser asequible, operar de manera eficiente y ofrecer diferentes modos de transporte para lograr una intermodalidad sin interrupciones.” Sin embargo, lograr implementar estrategias de movilidad sostenible, implica “combinar las medidas tecnológicas con cambios en la conducta ciudadana (Fulton, 2004, mencionado en Lizárraga, 2006, p. 309).

Franco (2012) propone una metodología para diseñar políticas públicas viables, enfocadas a convencer de decisores con argumentos. La clave en el diseño se basa en involucrar especialistas de

diferentes áreas del conocimiento; además de un responsable que el autor denomina: Líder del Diseño de la Política Pública (LDPP), quien coordina los esfuerzos de los especialistas y documenta cada actividad en una carpeta que incluirá el resultado del análisis.

La siguiente tabla presenta las cinco etapas para el diseño de políticas públicas viables:



Fuente: Franco (2012, p. 127)

La participación de los ciudadanos se consideraría con el paso del tiempo, como uno de los factores relevantes en el proceso. Posteriormente, Sabatier mencionado en Baqueiro (2016) propondría que la clave es definir el problema. Theodoulou propone por otra parte que las organizaciones sociales o no gubernamentales participan en la creación de políticas públicas de la siguiente manera:

1. Reconocimiento del problema e identificación del problema.
2. Elaborar la agenda que otorga a un problema el estatus de ser un asunto público.
3. Formación de políticas significa el diseño de las acciones para enfrentar el problema.
4. La adopción de políticas para que una propuesta se convierta en una política gubernamental.
5. Implementación de política, de tal forma que el mandato es retomado por las autoridades políticas; se lleva a cabo por medio de programas y burocracia, generalmente con cooperación ciudadana y otras autoridades.
6. Análisis y evaluación de la política pública, a partir de la cual se decide continuar o concluir la acción. (Theodoulou mencionado en Baqueiro, 2016, pp. 97-98).

Las políticas públicas pueden ser un segundo filtro de decisiones y políticas, mientras que los actores civiles y movilizaciones pueden participar en la creación de políticas públicas, Baqueiro (2016).

## Conclusiones

En el Estado de Querétaro, la visión del Programa Estatal es contundente, habla de movilidad sostenible y competitiva, reconoce al territorio, sin embargo, las acciones de gobierno se reducen al sistema de transporte. La limitante principal en los programas y planes, se origina desde el concepto de movilidad, donde ha sido interpretado erróneamente, la forma de abordarlo es fragmentada con una pobre coordinación municipal y del Estado, por lo tanto, las políticas públicas gestionadas son contradictorias a las necesidades de la movilidad metropolitana sostenible, y en lugar de resolver la problemática producen el efecto en donde baja la credibilidad de las instituciones, se desgasta el discurso, no se encuentra certidumbre en los proyectos públicos y se afecta el bienestar de la población en el contexto de los servicios públicos. Gestionar el conocimiento y crear valor debe ser la premisa de la sociedad de la información y del conocimiento, en todos los ámbitos del desarrollo, instancias públicas y privadas; y parte esencial del redimensionamiento del Estado, lo que lleva a diseñar políticas públicas donde la gestión del conocimiento transfiere valor de la esfera de lo público, a lo social; y se ubica en condiciones de generar eficiencia, ser socialmente responsable, elevar la calidad de vida y oportunidades de sus habitantes.

## Referencias

- Baqueiro, A. (2016). The Participation of Civil Society Organizations in Public Policies in Latin America. *Voluntas: International Journal of Voluntary & Nonprofit Organizations*, 27(1), 86-104. doi:10.1007/s11266-015-9573-3
- Cejudo, M. G. (2008). Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista. *Documentos de trabajo del CIDE*.
- Dangond Gibsone, C., Jolly, J., Monteoliva Vilches, A., y Rojas Parra, F. (2011). Algunas reflexiones sobre la movilidad urbana en Colombia desde la perspectiva del desarrollo humano. *Papel Político*, 16(2), 485-514. Recuperado de <http://web.a.ebscohost.com.wdg.biblio.udg.mx:2048/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=39&sid=75b983da-7efe-4433-96d4-a9eea095343c%40sessionmgr4007>
- Dye, T. (2008). *Understanding Public Policies*. New Jersey: Pearson Prentice Hall. Recuperado de Durkheim, E. Los Hechos Sociales, Material recopilado por IPAonline, 10 de febrero de 2008.

- Fernández Güell, J. (2011). Recuperación de los estudios del futuro a través de la prospectiva territorial. *Ciudad y territorio. Estudios Territoriales*. CyTET XLIII (167), 11-32. Recuperado de [http://www.eukn.eu/fileadmin/Lib/files/ES/2011/01\\_CyTET\\_167.pdf](http://www.eukn.eu/fileadmin/Lib/files/ES/2011/01_CyTET_167.pdf)
- Figueroa Elenes, J. R., Urbano, P. M., y Sánchez Gutiérrez, J. I. (2015). Aceleración de la urbanización global y movilidad sostenible. *Estudios Regionales en Economía, Población y Desarrollo*, (29), 3-34. Recuperado de <http://web.a.ebscohost.com.wdg.biblio.udg.mx:2048/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=52&sid=75b983da-7efe-4433-96d4-a9eea095343c%40sessionmgr4007>
- Franco, J. (2012). *Diseño de Políticas Públicas*. México: IEXE.
- Frohock, F. (1979). *Public policy*. United States: Prentice-Hall.
- García Bátiz, M. L., Payan, L. F., y Venegas Sahagún, B. A. (2016). Análisis del desarrollo sostenible en espacios locales. Aplicación de la teoría de conjuntos difusos. *Íconos. Revista De Ciencias Sociales*, (54), 171-195. doi:10.17141/iconos.54.2016.1454 Recuperado de <http://web.b.ebscohost.com.wdg.biblio.udg.mx:2048/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=7&sid=902241fe-0a46-4683-b829-a54ccf07e44b%40sessionmgr104>
- Geancarlos, R. (2006). De la agonía neoliberal a la reivindicación del estado de bienestar. Implicaciones sobre la Administración Pública Venezolana. *Folletos Gerenciales*, 10(9), 43-48. Recuperado de <http://web.a.ebscohost.com.wdg.biblio.udg.mx:2048/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=5&sid=daf3203e-34a1-4df6-bedb-9f8ba1fe3486%40sessionmgr4009>
- Gobierno del Estado de Querétaro. *Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021*. Recuperado de <http://digital.csic.es/bitstream/10261/112369/1/movilidad.pdf>
- Godet, M. (2007). *Prospectiva estratégica: problemas y métodos*. San Sebastián: Propektiker.
- Hernández, S. (2006). *Introducción a la Administración, Teoría General Administrativa: Origen Evolución y Vanguardia*. México: McGraw Hill.
- Institute for Transportation and Denvelopment Policy, ITPD. (2014). *Hacia una Estrategia Nacional Integral de Movilidad Urbana*.
- Isa Tavárez, J. (2017). Inclusión, integración e innovación: Pilares para el desarrollo de un sistema de movilidad urbana sostenible (Spanish). *Archivos de Arquitectura Antillana*, (62), 112-115. Recuperado de <http://web.a.ebscohost.com.wdg.biblio.udg.mx:2048/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=42&sid=75b983da-7efe-4433-96d4-a9eea095343c%40sessionmgr4007>
- Kraft, M.; Furlong, S. (2006). *Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives*. Washington, DC.: CQ Press

- Kristeva, J. (2013). Diez principios para el humanismo del siglo XXI. *Cuadernos De Literatura*, 17(33), 407-412. Recuperado de <http://web.b.ebscohost.com.wdg.biblio.udg.mx:2048/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=3&sid=902241fe-0a46-4683-b829-a54ccf07e44b%40sessionmgr104>
- Lahera P., E. (2004). Política y políticas públicas. *Políticas sociales*. CEPAL. Recuperado de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6085/1/S047600\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6085/1/S047600_es.pdf)
- Lizárraga Mollinedo, C. (2006). Movilidad urbana sostenible: un reto para las ciudades del siglo XXI. *Economía, Sociedad y Territorio*, 6 (22), 1-35. Recuperado de <http://mobilis.pe/ckfinder/userfiles/files/movilidadurbanasostenible.pdf>
- Mues Zepeda, A. (2011). *Habitabilidad y desarrollo urbano sostenible*. (Tesis de Maestría). Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Estado de México. Recuperado de <http://infonavit.janium.com/janium/Documentos/035079.pdf>
- Ortiz Gómez, M. G. (2014). El perfil del ciudadano neoliberal: la ciudadanía de la autogestión neoliberal. *Sociológica*, 29(83), 165-200. Recuperado de <http://web.b.ebscohost.com.wdg.biblio.udg.mx:2048/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=41&sid=d76d285c-a58f-4eea-8085-11ac8578b420%40sessionmgr102>
- Osorno Alzate, D., y Benítez Góez, Á. (2015). Retrospectiva del concepto prospectiva. *Revista Punto de Vista*, 6(10), 63-72. Recuperado de <http://web.a.ebscohost.com.wdg.biblio.udg.mx:2048/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=26&sid=854b95f8-ed5d-490b-8ea8-69558c6bb3d4%40sessionmgr4010>
- Peña, L., y Ausín, T. (2015). *Pasando Fronteras*. Madrid: Plaza y Valdés Editores.
- Pont Vidal, J. (2016). Modelos innovadores de administración y gestión pública: Hacia la emergencia de nuevos paradigmas. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (16). Recuperado de <http://www.redalyc.org/html/2815/281548814001/>
- Pozueta, J. (2000). Movilidad y planeamiento sostenible: Hacia una consideración inteligente del transporte y la movilidad en el planeamiento y en el diseño urbano. *Cuadernos de Investigación Urbanística*. Recuperado de <http://polired.upm.es/index.php/ciur/article/viewFile/244/240>
- Quintero, B. R. (2013). Las políticas públicas como muestra de gestión de un Estado. *Revista Pensamiento Americano*, 6(11), 114-121. Recuperado de <http://web.a.ebscohost.com.wdg.biblio.udg.mx:2048/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=15&sid=854b95f8-ed5d-490b-8ea8-69558c6bb3d4%40sessionmgr4010>
- Revista internacional de ciencias sociales. (2003). *Movilidad sostenible*. 176, 1-226. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001314/131442s.pdf>

- Rivera-Aguilera, G. (2017). Los procesos de influencia global/local en políticas públicas: Una propuesta metodológica. *Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad*, 16 (3). Recuperado de <http://psicoperspectivas.cl/index.php/psicoperspectivas/article/viewFile/1092/727>
- Rosas Ferrusca, F.; Zúñiga Cordero, E. (2011). Políticas públicas, proceso de metropolización y desarrollo sustentable. *Quivera*, 13(2), 134-171. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/401/40119956007.pdf>
- Saramago, J. (2011). *La alternativa al neoliberalismo se llama conciencia*. Recuperado de [https://www.youtube.com/watch?v=AvBypYy\\_EHA&feature=youtu.be](https://www.youtube.com/watch?v=AvBypYy_EHA&feature=youtu.be)
- Scharpf, F. W. (2005). Conceptos de legitimación más allá del Estado-nación. *Revista Española de Ciencia Política*, (13), 13-50. Recuperado de <http://web.b.ebscohost.com.wdg.biblio.udg.mx:2048/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=3&sid=02392951-0406-42b6-b465-d31768785634%40sessionmgr101>
- Unger, K. (2017). Evolución de la competitividad de las entidades federativas mexicanas en el siglo XXI. ¿Quién gana o pierde? *Trimestre Económico*, 84(335), 645-679. Recuperado de <http://web.b.ebscohost.com.wdg.biblio.udg.mx:2048/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=5&sid=902241fe-0a46-4683-b829-a54ccf07e44b%40sessionmgr104>
- Varela, E. (2015). Nuevos roles de los gobiernos locales en la implementación de políticas públicas. *Gobernabilidad territorial y competitividad global*. EURE (Santiago), 41(123). Recuperado de [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612015000300009](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612015000300009)