



Universidad Autónoma Metropolitana
Unidad Iztapalapa

**LAS POLÍTICAS PÚBLICAS APLICADAS A
PROBLEMAS DE VIALIDAD:
El caso de la Ciudad de Xalapa**

T E S I N A

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN
C I E N C I A P O L Í T I C A
P R E S E N T A**

JORGE ANTONIO PALMA DÍAZ

MATRICULA: 94326206

**ASESORA
MTRA. MARTHA
BAÑUELOS CARDENAS**

**LECTOR
METRO. ENRIQUE
GARCÍA MARQUEZ**

Iztapalapa, Ciudad de México septiembre de 2005

INDICE

Introducción	1
 Capítulo 1: El Municipio y las Políticas Públicas	
1.1 Aproximación teórica a la Política Pública	4
1.2 El Municipio	10
 Capítulo 2: El problema de vialidad en la Ciudad de Xalapa	
2.1 Características de la ciudad	14
2.2 Xalapa y el problema de vialidad	21
 Capítulo 3: Las políticas públicas de vialidad en Xalapa	
3.1 Plan Municipal de Desarrollo	26
3.1.1 Plan Municipal de Desarrollo Xalapa 2001-2004	31
3.2 Informes de Gobierno 2001 y 2004	35
3.2.1 Primer Informe de Gobierno	35
3.2.3 Cuarto Informe de Gobierno	38
 Capítulo 4: Dos proyectos viales para la Ciudad de Xalapa	
4.1 El <i>Hoy No Circula</i> como alternativa	41
4.2 El <i>Hoy No Circula</i> en Xalapa	44
4.3 El Proyecto de Libramiento de la Ciudad de Xalapa	46
 Hallazgos	 51
 Bibliografía	 53

INTRODUCCIÓN

La necesidad de aplicar políticas públicas en problemas de vialidad, ya es parte de la demanda ciudadana, en la ciudad de Xalapa, Veracruz., pues el parque vehicular, en circulación, ha aumentado y ha ocasionado grandes problemas al tránsito vial. La oferta y la necesidad de un medio de transporte están en la urgencia diaria de todo ciudadano para trasladarse hacia su trabajo, lo que ha llevado al aumento desmedido del parque vehicular. El caso de la ciudad de Xalapa se vuelve particularmente interesante pues está sólo en el cuarto lugar en vehículos por persona (seis personas por automóvil¹), con apenas 474,765 habitantes, sólo por debajo de ciudades como el Distrito Federal, que tiene poco más de 18.3 millones de personas, Guadalajara, con 3.6 millones, y Monterrey, con 3.2 millones de habitantes². Es así como la demanda de que surjan programas que resuelvan este problema empieza hacer fuerza en la ciudadanía.

El objetivo del presente trabajo de investigación es el de demostrar la necesidad de aplicar políticas públicas, que mejoren el problema de vialidad que se presenta en el Municipio de Xalapa, Veracruz. ¿Qué programas se crearon para combatir el exceso de parque vehicular en el Municipio de Xalapa? y ¿de qué manera funcionaron?

De ello se derivan los siguientes objetivos particulares:

- Encontrar las respuestas que surgieron ante las demandas de la ciudadanía para mejorar las condiciones de vialidad en la capital del estado de Veracruz.

¹ Cuarto Informe de Gobierno Xalapa 2004, Lic. Reynaldo G Escobar Pérez, Presidente Municipal Constitucional. H. Ayuntamiento Constitucional de Xalapa, Diciembre de 2004. P. 93

² Datos tomados del Plan Municipal de Desarrollo 2005-2007 p. 106

- Buscar cuales fueron las dificultades políticas y sociales que se originaron alrededor de la implementación de las políticas públicas de vialidad.
- Señalar la responsabilidad de los funcionarios obligados a aplicar los programas de vialidad.

Indiscutiblemente el Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey, principales centros políticos y económicos del país, ya cuentan con programas que contemplan atacar diversos problemas, desde el problema de medio ambiente, turismo, economía, hasta de vialidad, etc. Lo que permite tener mayor espacio de acción y precisamente evitar lo que ciudades medias³ están haciendo, aplicar acciones aisladas que no resuelven de manera definitiva sus problemas.

El problema que planteo en este trabajo es que debido a las acciones aplicadas durante el periodo de gobierno del Lic. Reynaldo G. Escobar Pérez no fueron suficientes para resolver el problema de vialidad, en la capital del estado de Veracruz se observa que los programas de vialidad son incipientes e inconclusos de ahí que se plantea la necesidad de las políticas públicas de retomar y rediseñar la política pública local.

La hipótesis que se sostiene es que durante el periodo de Gobierno del Lic. Reynaldo G. Escobar Pérez no se logró controlar el problema de vialidad debido a que los programas aplicados fueron aislados, no se planearon con el tiempo necesario, en algunos casos, como el del *hoy no circula*, la ciudadanía estaba dividida, en otros, como el caso del “libramiento”, se presentó una resistencia burocrática para aplicarlo.

El periodo que abarca este trabajo es a partir del año 2000 al 2004, periodo de cuatro años debido a las reformas hechas a la Constitución del Estado de Veracruz-Llave, en materia

³ Ciudades con poblaciones entre 100 mil y menos de un millón de habitantes. Tomado de: http://www.conapo.gob.mx/distribucion_tp/01.htm

electoral⁴ que corresponde al gobierno del Lic. Reynaldo G. Escobar Pérez. Y, además, a partir de ese momento el gobierno municipal, con base en las reformas que se habían hecho en materia de Tránsito y Vialidad, a la Constitución del Estado de Veracruz- Llave⁵ toma la administración de la Delegación de Tránsito, ahora, Tránsito Municipal.

⁴ Dictamen y Texto de Ley Aprobado por el Congreso del Estado de Veracruz-Llave, 27 de diciembre de 1999, Artículo 21, 44 y 70, P. 29, 46, 65

⁵ *Ibidem.* Artículo 71, Párrafo 11, P. 67

CAPÍTULO 1

EL MUNICIPIO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1.1 Aproximaciones Teóricas a la Política Pública

Las definiciones en las políticas públicas han proliferado y en realidad no resulta fácil pensar que algún día se llegue a un consenso en torno a una definición rigurosa. Parece imposible que aquí como en otras áreas, la mayoría de los autores logren arribar a un consenso. Las definiciones abundan y la batalla terminológica parece prolongarse *ad infinitum*. Esto se debe a la complejidad del tema y a que los supuestos de diferentes enfoques y áreas de política pueden implicar énfasis distintos. En realidad, insistir en una definición rigurosa ha resultado ser más problemático que útil.

Pero aún así, el estudio y la práctica de las políticas públicas es un hecho reciente. En la década de los 50's y 60's los Estados Unidos, empezó a estudiarse éste enfoque a fin de resolver la dicotomía política/administración. Después prolifera en países como Francia, España, Brasil y México (treinta años después).

Para entender qué son las políticas públicas es necesario abordar a sus principales iniciadores, Harold Lasswell en 1951 mostró, en un artículo acerca de “La orientación de las políticas”, su preocupación por alejarse de los especialismos y alentar el trabajo por equipos multidisciplinares en las áreas del dominio político-administrativo: esto, consistía en “cómo crear una integración completa de los objetivos y métodos de la acción pública y privada” en el contexto de la reconstrucción política y económica que surgió por el impacto de la Segunda guerra Mundial. La propuesta de Lasswell era las “ciencias de política” (*policy sciences*): una

multidisciplina que se ocuparía de los problemas fundamentales del hombre en sociedad con la mayor racionalidad posible y el uso de técnicas y métodos eficaces para la formulación y análisis de las *alternativas posibles de acción*. Consideró mediante un conductismo al que denominó “*ciencias de las políticas*”, que éstas son: “*el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, de la recopilación de datos y de la reproducción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un periodo determinado*”⁶. Por lo que las *ciencias de políticas* resultan ser aquellas cuyo interés de conocimiento (y de intervención científica) es el proceso a través del cual se hace política, se le elige. Pero sin perder de vista que el proceso decisorio es un hecho concreto, determinado, relativo a problemas públicos precisos.⁷

Las *ciencias de políticas*, Harold Lasswell, las presentaba como la concreción y la cima de la orientación que muestran las diversas ciencias sociales hacia las políticas. Cuando las ciencias sociales, que tienen sus propios objetos de investigación, dirigen su atención a la elaboración e implementación de las políticas y, en consecuencia, buscan contribuir a la solución de los problemas políticos en un periodo determinado o a las necesidades del momento, entonces llegan a ser partes activas e integrantes de las *ciencias de políticas*.

Tres aportes que hizo Laswell, en su texto clásico de 1951⁸:

El primer aporte de las políticas públicas fue su orientación multidisciplinaria. Las políticas públicas no son fenómenos que se puedan entender o ejecutar con enfoques unilaterales. Como toda política pública implica por naturaleza aspectos políticos, económicos, administrativos,

⁶Citado en: Aguilar Villanueva, Luis. “El estudio de las políticas públicas”, Porrúa, México, 2003. P. 47

⁷ *Ibidem*. P. 47

⁸ Massé Narváez, Carlos y Sandoval Forero, Eduardo (coords.). “Políticas Públicas y desarrollo municipal”, Colegio Mexiquense y Universidad del Estado de México, México 1995, p. 29-43

culturales, etc., requiere de visiones multidisciplinarias. Por eso Laswell hablaba no de la ciencia sino de las ciencias de las políticas.

El segundo aporte es su orientación práctica. Laswell pensaba que en el estudio de las políticas públicas debía resolver problemas prácticos o materiales del hombre y no quedarse o perderse en las divagaciones teóricas, filosóficas o epistemológicas. Por lo que el enfoque de las políticas públicas permite una búsqueda del bienestar y una resolución de problemas prácticos más eficaces.

La tercera aportación es la de su orientación normativa, Laswell señalaba que el estudio de las políticas públicas estaba obligado a ser normativo, es decir, a lidiar con el deber ser no sólo con el ser, con los valores y no sólo con los hechos. Para él, las políticas públicas tenían en esencia que ver con el desarrollo y la dignidad humana y por lo tanto no podían evitar las discusiones normativas.

Una propuesta análoga a la de Laswell es la que da Douglas Torgerson al ofrecer la alternativa de la necesidad de conocer cómo afecta a la vida civil (la de los organismos empresariales, religiosos, sindicales y otros) el diseño de la política que se genera en los círculos políticos de la administración gubernamental. Por lo que *en el contexto del estado administrativo moderno, el análisis [de políticas] tiende a proyectar un aura tecnocrática, reforzando la vieja noción positivista de que la ciencia proporcionará, de alguna manera, las soluciones precisas y certeras que necesitamos para mantener el progreso del orden existente*⁹.

Así pues, “*el analista debe desarrollar no sólo un conocimiento de la sociedad, sino también un conocimiento en la sociedad.*”¹⁰

⁹ Torgerson, Douglas. “Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas”, en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa. México, pp 206

¹⁰ Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa. México, pp210

¿Qué significa dicha propuesta? Significa que es necesario que se voltee la mirada hacia el contexto social y no precisamente para detectar, medir o cuantificar los impactos de las políticas sino para estimular la participación ciudadana en la investigación de políticas. Y es en base a la “investigación Berger” en 1974 en donde se ven los impactos que habían ocasionado los gaseoductos del valle de Mackenzie. Y es así que mediante la aplicación de una política determinada amplios sectores de habitantes afectados les permite comunicar sus testimonios y sentimientos con respecto a los errores pasados y a las esperanzas futuras. Por lo que Torgerson considera el dinamismo del contexto social como parte importante dentro de la elaboración de políticas públicas. Los ciudadanos, son entonces, portadores de los intereses y valores que sirven para orientar las políticas en la investigación de campo.

Existe otra propuesta en la que se hace una distinción entre la política pública y la acción pública la cual está en el centro de las transformaciones de la relación gobierno-sociedad hoy en día. Esta distinción se sugiere en el trabajo realizado por Jean-Claude Thoenig e Yves Meny en 1989, en su libro “Las Políticas Públicas”. Esta propuesta plantea la posibilidad de intervención activa de los actores sociales más que como acción puramente gubernamental, a diferencia de lo planteado por Torgerson. Por lo que “...*el conjunto de prácticas y normas que emanan de uno o de varios actores públicos... se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico: la seguridad, la salud, los trabajadores inmigrantes, la ecología, etc.,*”¹¹ el cual se acompaña con ciertas preferencias valorativas del decisor, se respalda en la determinación de ciertos montos de recursos y logra imponerse como un acto público a los “administrados”. A diferencia de la concepción “desde arriba” en la que la política pública es entendida como la *acción por parte del Estado dirigida a cumplir ciertos*

¹¹Meny, Yves y Thoenig, Jean-claude. “Las Políticas Públicas”, Editorial Ariel, España 1992, p. 90

*objetivos*¹². Así pues, Yves Meny y Thoening, le a tribuyen las siguientes características: un contenido, un programa, una orientación normativa, un factor de coerción y una competencia social.

Charles Lindblom abre otra posibilidad en la que una política que se interrumpe puede ser rediseñada o sustituida, una política que se separa de los objetivos iniciales puede provocar el diseño de otras. Otros autores adoptan una idea más autoritaria del concepto, como Thomas Dye, este dice que una política pública es: *“Aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer”* y él mismo cita a Eulauy Prewitt que dice: *“una política pública se define como un decisión permanente caracterizada por una conducta consistente y la repetitividad por parte tanto de aquellos que la elaboran como de aquellos que se atienen a ella”*.¹³

González Ortiz selecciona varias definiciones de política pública: *“las normas y programas gubernamentales, esto es, las decisiones que surgen como resultado del sistema político”* *“Es la ciencia social aplicada en varios sentidos; primero, en la identificación de la necesidad hacia la cual la política pública es dirigida, segundo, en la investigación y en los resultados de las ciencias gubernamentales y tercero, en la evaluación de los programas públicos”*¹⁴

A continuación se muestran las fases o niveles, así como las características del proceso de las políticas públicas:

¹² Mendez M, Jose Luis. “La política como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas”, en *Foror Internacional*, vol. XXXIII, num. 33, El Colegio de México, México, 1993 pp. 116

¹³ Ruíz Sánchez, Carlos. “Manual para la elaboración de políticas públicas, Editorial Plaza y Valdéz, México 1996. p. 13

¹⁴ *Ibidem*. p.14

NIVEL	CARACTERÍSTICAS
Diseño	<ul style="list-style-type: none"> • Planteamiento creativo del problema • Definición de los objetivos • Bosquejo del programa • Decisión entre las opciones • Asignación de la responsabilidad ejecutiva
Aplicación	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de normas, procedimientos y lineamientos para la puesta en práctica de las decisiones. • Modificación de la decisión conforme a las restricciones operativas, incluyendo incentivos y recursos. • Traducción de la decisión en términos operativos. • Establecimiento de objetivos y estándares del programa incluyendo el calendario de operaciones.
Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Comparación entre los niveles esperados de rendimiento y lo ocurrido conforme a los criterios establecidos. • Fijación de responsabilidades para los cumplimientos notorios. • Especificación de los nuevos problemas en ocasión de la terminación.

En suma podemos decir que hablar de política pública es referirse a las acciones que el gobierno de cada país realiza con objetivos y metas bien establecidos para atacar el problema en un lugar y en un momento determinado y dirigido a cierta parte de la población. Por ello, también podemos decir que las políticas públicas pueden ser sectoriales; y multidisciplinarias pues las ciencias naturales con cada una de sus ramas y lo mismo que las ciencias sociales; buscan dar solución a cada uno de los problemas que se incluyen en la agenda de gobierno¹⁵. La importancia que se le dé, dependerá muchas veces de la situación en la que se encuentre.

¹⁵ Este término lo define Aguilar como: el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que

La política pública es una acción de planeación a corto plazo y muy localizada para enfrentar lo imprevisto. Se puede concebir como una acción relevante, realizada por un individuo o por un grupo de personas (enfoque multidisciplinario), que explica y define un curso de acción. La política pública mantiene una diferencia con una decisión: aquella contempla mayor amplitud y permanencia ya que abarca varias decisiones. Así una política es un conjunto de pequeñas decisiones o de acciones repetitivas; a veces producto de presiones circunstanciales o bien por la falta de acción alguna.

Aunque, si bien es cierto, Aguilar deja claro que el estudio que realiza Lasswell es aplicado sólo en Estados Unidos pues cada uno de sus estudios, son casos particulares de éste país. De igual manera, Meny y Thoenig manifiestan que en los países latinoamericanos hay una concepción de políticas muy diferente al de los países europeos y Estados Unidos, esta concepción pertenece al del político¹⁶. Por ello, en países latinoamericanos como México se tardó para llegar a comprender lo que verdaderamente eran las políticas públicas. Por lo que, hablar de políticas públicas en México, es referirse a un tema que todavía resulta nuevo y confuso por la clásica concepción que se tiene al referirse a la política.

1.2 El Municipio

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y

han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar. En Aguilar Villanueva, Luis. “problemas públicos y agenda de gobierno”, Porrúa, México, 1996. P. 29

¹⁶ Los fenómenos de lucha por el poder, la concurrencia entre partidos, grupos de interés, categorías sociales, personas, para el ejercicio para el ejercicio de influencia y la ocupación de funciones de autoridad en una colectividad, en un país, en un mercado electoral, en los procesos de decisión. En Meny y Thoenig. *Ibidem*. P. 89

administrativa, el Municipio Libre.¹⁷ El municipio no es mero integrante de la organización de los Estados, pero ha gozado siempre de una relevante individualidad propia, la descentralización municipal excluye la posibilidad de otorgarse su propia ley, a diferencia de la que caracteriza a las entidades federativas, cuya autonomía se concreta en el hecho de darse en una Constitución y expedir la legislación que de ella deriva.

Existen diversas definiciones del municipio: *“comunidad social básica de la nación, núcleo primario del poder político, la institución más cercana a los intereses de la población; persona jurídica de derecho público, órgano político administrativo con autonomía para administrar las cuestiones estrictamente locales dentro de su territorio, etc”*.¹⁸ Todas las definiciones existentes coinciden en que el municipio es la unidad de tres elementos: población, territorio y gobierno; pero pocas cosas hay más diversas y heterogéneas que estos tres elementos. Se puede afirmar sin lugar a dudas, que *“la nota característica del municipio es la diversidad, la heterogeneidad es el distintivo del fenómeno municipal”*.¹⁹

El municipio ha sido reconocido como una entidad que existió antes del surgimiento de lo que hoy llamamos Estado-nación. El municipio es universal. Se trata de una organización social, política y administrativa que está presente lo mismo en los gobiernos federales que en centralistas o monárquicos, vigente lo mismo en el capitalismo que en el socialismo. El municipio se ha visto incluso con idealismo, como el modelo más perfecto de la democracia posible y del autogobierno.

En el caso de México nuestros municipios tiene origen en el encuentro del calpulli prehispánico y el provincialismo colonial, más específicamente en el sistema municipal castellano que se implanto en la Nueva España. El federalismo y el municipalismo mexicano no

¹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. P.103

¹⁸ José O. Acosta, “Las Relaciones Políticas de los Gobiernos Locales”, p. 284

¹⁹ *Ibíd.*

han pugnado entre sí. Lo que pasa es que, se resolvió llevar a la Constitución las bases de organización y funcionamiento de la institución municipal. Así la base de la división territorial de los estados es el municipio, siendo base también de la organización política local.

Para Alejandra Massolo los municipios son *“la instancia de gobierno más próxima a las necesidades y demandas de la población, que se supone conoce mejor los problemas y las potencialidades de sus territorios y que, por lo tanto, se encuentra en la mejor posición para implementar las políticas (públicas), facilitar el desarrollo local y para articular consensos entre distintos actores y sectores. Estos supuestos, y otros atributos, se ponen a prueba cuando se trata de las formas y las capacidades de la gestión pública municipal”*.²⁰

El cambio en el mapa político en alcaldías hace que, cada vez con mayor frecuencia, conceptos como buen gobierno, rendición de cuentas o accountability cobren sentido en la discusión cotidiana del quehacer gubernamental. Insertos en una tendencia a la descentralización, los problemas de la eficiencia se ligan con los de decisión y equilibrio entre niveles. Al otorgar mayores responsabilidades a los municipios, sus características organizacionales y capacidad de respuesta se vuelven aspectos críticos, pero a su vez se exige desde abajo un mayor margen de decisión –facultades- sustentando en un mayor presupuesto –recursos- para alcanzar mejores resultados. De ese modo los municipios deben mantenerse perceptivos para captar las carencias de la localidad y retomar las demandas ciudadanas para plasmarlas en políticas que reflejen precisamente el trabajo a favor del municipio.

Alejandra Massolo vuelve a plantear que la *“gestión es el eje medular del desempeño eficaz de los gobiernos locales...”,* por lo que, *la gestión (del latín genere que significa conducir, ejecutar) no se confunde con gobernar, que implica dirección y el poder de definir las políticas y*

²⁰ Alejandra Massolo (comp.), El municipio. Un reto para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, Editado por Jiménez Editores, México, 2003, p. 14

determinar objetivos o metas, sino que es una actividad intermedia requerida para lograr la implementación de las políticas y alcanzar los objetivos o metas.”²¹

Es así como la gestión local se vuelve importante pues, la exigencia sobre resultados tiende a ser más importante por la cercanía de las demandas y el peligro de un juicio negativo sobre la labor realizada, que puede afectar la posibilidad de continuidad del partido en el poder o bien el deterioro de la imagen política. Por lo que el municipio se vuelve en el instrumento para que las demandas de la ciudadanía tengan respuesta mediante la aplicación de políticas públicas

²¹ *Ibidem.*

CAPITULO 2

EL PROBLEMA DE VIALIDAD EN LA CIUDAD DE XALAPA

2.1 Características de la ciudad

Escudo de Armas de Xalapa



El 18 de diciembre de 1791, el Rey Carlos IV de España concedió a Xalapa el título de Villa y aprobó su escudo de armas²², integrado de la siguiente manera: en el centro un conjunto de cinco cerros que representa el Macuiltépec "Cinco Cerros" en cuyas faldas se asienta Xalapa.

Sobre los cinco cerros se ve un brillante lucero, representativo del clima benigno, apacible y templado de la ciudad. Rodea al centro una franja con letras de Xalapa.

En la parte superior del escudo están el capacete y el caduceo de Mercurio, símbolo de las ferias y del comercio xalapeño; y la cornucopia de Amaltea, representante de la abundancia y la

²² Gobierno del Estado de Veracruz, Enciclopedia municipal veracruzana: Xalapa, 1ª ed., Editorial: Página 4, Xalapa, Ver., 1998, p. 20, 21

hermosura de prados y jardines, la frondosidad de las arboledas, la variedad de las frutas y la abundancia de flores, completan el escudo la presencia del laurel, la palma y otros adornos.

Es la capital del estado de Veracruz-Llave y se asienta en la cordillera de la Sierra Madre Oriental, a unos 300kms., al oriente de la ciudad de México y a 100Kms., al poniente del puerto de Veracruz²³.

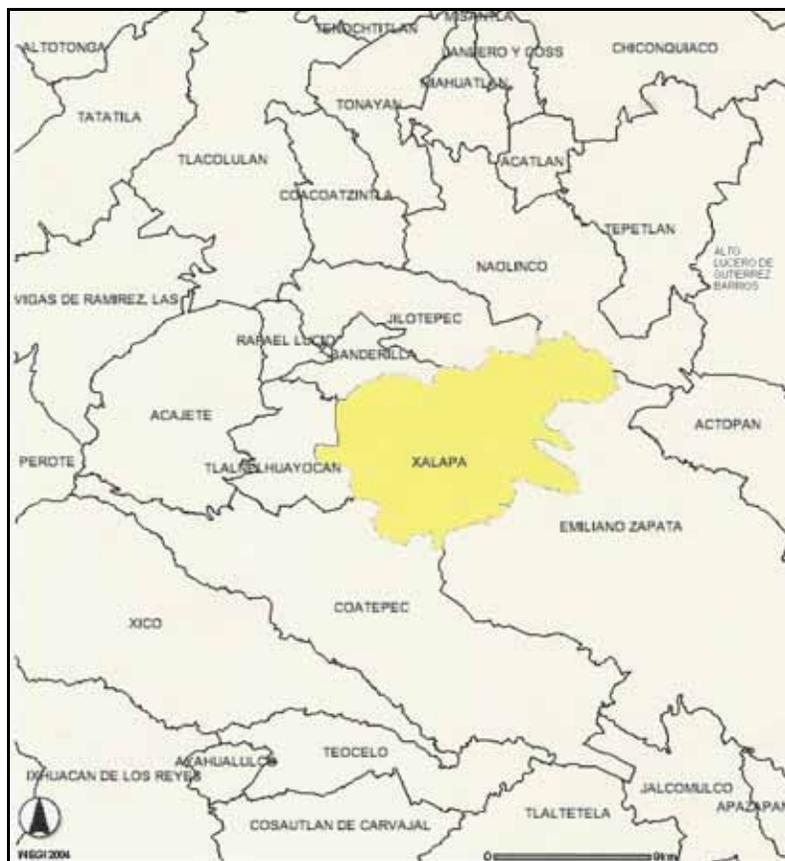
Cabecera Municipal			Extensión	
Latitud Norte	Longitud Oeste	Altitud sobre el nivel del mar	Area en Km ² del municipio	% respecto del estado
19° 32'	96° 55'	1460 m.	146.00	0.2027

Fuente: Anuario estadístico, INEGI, Edición 2004²⁴

La ciudad de Xalapa Limita al norte con los municipios de Naolinco, Jilotepec y Banderilla, al sur con Coatepec y Emiliano Zapata, al este con Naolinco, Actopan y Emiliano Zapata, al oeste con Rafael Lucio y Tlalnahuayocan

²³ Gobierno del Estado de Veracruz, **Matices de Xalapa**, 1ª ed., Xalapa ,1991, p. 1, 2.

²⁴ INEGI, Anuario Estadístico: Veracruz Ignacio de la Llave, Tomo 1; Edición 2004, Aguascalientes, pp. 7



Fuente: INEGI²⁵

No se conoce la fecha exacta de la fundación de Xalapa. El historiador Rivera Cambas considera que tal hecho tuvo lugar en el año 1313, época en que fue fundada Tenochtitlán,²⁶ de acuerdo con la leyenda.

Durante el siglo XIV se establecieron sucesivamente en el sitio ocupado actualmente por Xalapa, cuatro grupos indígenas, fundado cada uno un pequeño poblado. Los poblados fueron: al norte Xallitic (en la arena), fundado por los Totonacas; al este Techacapan (río de los desperdicios), fundado por los Chichimecas; al noreste Tecuanapan (río de las fieras), por los Toltecas, y al suroeste Tlalnecapan (río de los bejucos), por los Teochichimecas.²⁷

²⁵ Tomada de:

<http://galileo.inegi.gob.mx/website/mexico/viewer.htm?bsqTable=77&bsqField=CVEMUN&bsqStr=30087&TName=MGM&seccionB=mdm&pagant=1>

²⁶ Tomado de: http://www.jalapa.gob.mx/secciones.php?seccion=indicadores_demograficos&cx=87 Diciembre de 2002

²⁷ Plan Municipal de Desarrollo de Xalapa 2001-2004

Con el tiempo los cuatro poblados anteriores crecieron y terminaron por unirse, formando una sola población que recibió el nombre de Xallapan. Los poblados que dieron origen a Xalapa, constituyen en la actualidad barrios de la ciudad, conservando todavía sus antiguos nombres.

Los primeros españoles que llegaron a Xalapa fueron Hernán Cortés y sus soldados, quienes arribaron a la población el 17 de Agosto de 1519, en viaje de costa veracruzana a Tenochtitlan.²⁸ Una vez efectuada la conquista de México, los religiosos españoles procuraron la conversión de los indígenas a la religión cristiana. Con ese fin se fundó en Xalapa, en 1555 el convento de San Francisco, donde hoy se encuentra construido el parque Juárez. Del mencionado convento salieron, a partir del año de 1560, numerosos misioneros, que evangelizaron a Coatepec y otras poblaciones circunvecinas.



Los españoles destruyeron los templos indígenas levantando en su lugar templos cristianos. Así fue como se construyeron los templos de El Calvario, en Xallitic; San José de la Laguna en Techacapan, y Santiago en Tlalnecapan. En el centro de las cuatro poblaciones

²⁸ Tomado de : <http://www.jalapa.gob.mx/secciones.php?seccion=historia&cx=87> diciembre de 2002

se construyó la iglesia de Santa María de la Concepción que hoy es la catedral de la Arquidiócesis de Xalapa.

Cuando llegaron los españoles, Xalapa estaba escasamente poblada. Después de la conquista su población aumentó un poco ya que debido a su posesión geográfica constituía una escala en el camino México-Veracruz.

A partir de 1720, numerosas familias españolas residentes en los poblados cercanos se establecieron en Xalapa, de modo que para 1760 la población Xalapeña pasaba de mil habitantes indígenas, mestizos y españoles.

El crecimiento de Xalapa en población, cultura, comercio e importancia, registrado durante el siglo XVIII, hizo que los habitantes pidieran al virrey Juan Vicente Güemes Pacheco Padilla, Segundo Conde de Revillagigedo, que solicitara al rey Carlos IV de España la elevación de la población a la categoría de Villa. La solicitud fue atendida por el monarca español, quien concedió a Xalapa el título de Villa y Escudo de Armas, mediante Reales Cédulas expedidas el 18 de Diciembre de 1791.²⁹

La abundancia de flores en la región Xalapeña hizo que el Barón de Humboldt, quien visitó la Villa el 10 de Febrero de 1804, bautizara a Xalapa con el nombre de “Ciudad de las Flores”.³⁰

El 9 de Mayo de 1824, siendo Presidente de la República Don Guadalupe Victoria, se instaló en Xalapa la Primera Legislatura del Estado de Veracruz.³¹ Ese mismo año Xalapa fué declarada capital del Estado, papel quien ha venido desempeñando de desde entonces, habiendo sido destituida temporalmente, por motivos de guerra, por las ciudades de

²⁹ *Ibidem.*

³⁰ *Ibidem.*

³¹ *Ibidem.*

Veracruz, Córdoba y Orizaba. Sin embargo, Don Anastacio Bustamante, traicionando la confianza depositada en él, se sublevó contra el Gobierno legítimo de acuerdo con el Plan de Xalapa, firmado el 4 de diciembre de 1829.

El 29 de noviembre de 1830 por decreto, Xalapa fue elevada a la categoría de ciudad.³²

Durante la invasión Norteamericana, en 1847 el General Don Antonio López de Santa Anna pretendió contener el enemigo en Cerro Gordo, lugar situado cerca de Xalapa. En el citado lugar las tropas mexicanas sufrieron, el 18 de abril una sangrienta derrota y al día siguiente el invasor ocupó la capital veracruzana.

Años después, en mayo de 1854, la ciudad de Xalapa tuvo el honor de albergar durante unos días, al licenciado Benito Juárez hospedándose en una casa de la calle Nueva (hoy calle Benito Juárez).

Durante la invasión francesa, la ciudad fue ocupada por el enemigo, en noviembre de 1862. En ella se hospedó el emperador Maximiliano de Habsburgo, en su tránsito de Veracruz a México. El 27 de noviembre de 1867 el cadáver del emperador arribó a Xalapa, siendo depositado primeramente en el cuartel de San José y después por arreglos que el cura José María y Daza hizo con las autoridades, en la iglesia de San José. Al día siguiente el cadáver fue trasladado a Veracruz, para ser embarcado a Austria en la fragata “Novara”, misma que había traído a Maximiliano y a su esposa Carlota a México.

En 1885 el General Juan de la Luz Enríquez, gobernador de la entidad traslado a la ciudad de Xalapa los poderes del Estado, que habían estado en Orizaba, en cumplimiento del decreto expedido en junio del citado año por el Gobernador provisional José Manuel

³² *Ibidem.*

Jauregui.³³ El general Enríquez, de acuerdo con el maestro suizo Enrique C. Rébsamen, fundó la Escuela Normal, la primera escuela de su tipo en el país, en 1886.³⁴

Durante el régimen del general Enríquez, se demolió el edificio del antiguo convento de San Francisco levantándose en su lugar el actual parque Juárez. En 1888 se inauguraron los Talleres Gráficos del Estado y en junio de 1890 llegó a la ciudad la primera locomotora para el ferrocarril Xalapa-Coatepec-Teocelo.

El 17 de marzo de 1892 falleció el general Juan de la Luz Enríquez, el Decreto del 30 de marzo del mismo año declaró al general, Benemérito del Estado y la ciudad, la denominación de Xalapa-Enríquez.³⁵

La inauguración de la Escuela Normal, la construcción del edificio del Colegio Preparatorio y la inauguración posterior de otras escuelas, dieron renombre cultural a Xalapa, la cual hasta la fecha es conocida como “La Atenas Veracruzana”.

En 1906 se instaló un reloj que ha sido tradicional en la antigua relojería “La Perla”, misma que durante muchos años, estuvo ubicada en la calle de Enríquez, local que actualmente ocupa la agencia de la Lotería Nacional.

Durante el régimen del general Adalberto Tejeda Olivares, se dio impulso a la educación y se fundó la casa de maternidad, hoy convertida en facultad de enfermería, dependiente de la Universidad Veracruzana.

En su segundo período de gobierno las luchas religiosas se desataron al expedir algunas leyes que no iban de acuerdo con la postura del clero católico y los templos fueron

³³ *Ibidem.*

³⁴ *Ibidem.*

³⁵ *Ibidem.*

cerrados. El general Tejeda Olivares ordenó que en la cima del Macuiltépetl, cerro que domina a Xalapa, se construyera un mausoleo para los restos de Hilario C. Salas, Úrsulo Galván, Salvador González, Carolino Anaya, Salvador Sarabia y otros más.

2.2 Xalapa y el problema de vialidad

“En México existe un derecho no escrito respecto al transporte y es el de poseer un automóvil y usarlo a discreción sin importar que sea inseguro, contamine o presente irregularidades legales”.

Es un derecho que confundimos con el derecho individual de libertad de tránsito y lo respetamos como ningún otro en la sociedad, ya que todos aspiramos a un automóvil como principio o fin de una vida económica exitosa, así que toleramos las inconveniencias de su ejercicio masivo. Ejemplificando en el lo anterior, podemos decir que cualquier persona puede sacar su automóvil a la calle y dar vueltas a la manzana todo el día sin que alguien que se lo impida; el humo, el ruido, el riesgo de atropellar a una persona o el caos vial no podrían ser argumentos para detenerlo.

El rápido crecimiento del transporte de uso particular y público ha derivado en una desarticulación entre las distintas modalidades de transporte, se ha empezado a manifestar el descontento, por parte de la ciudadanía en general pues cualquier sector se ve afectado de alguna manera al presentarse constantemente el retraso en el tránsito vehicular. Es un problema el poder transitar por cualquier área de la ciudad, la falta de infraestructura urbana para operar ordenadamente, incumplimiento de las disposiciones reglamentarias, corrupción e inseguridad son factores que afectan, aún más, el problema de vialidad en la Ciudad de Xalapa.

La alta densidad constructiva en el área urbana, así como la complicada y entrecortada estructura vial de esta ciudad, no permiten ampliar la vialidad al ritmo de las necesidades actuales de espacio y continuidad necesarios para movilizar rápidamente a los 179 mil vehículos³⁶ que circulan diariamente por esta ciudad (tomando en cuenta que hay población flotante, es decir, vehículos que vienen de otras ciudades y su registro no está en la ciudad de Xalapa). La avenida Lázaro Cárdenas, por la que atraviesan los vehículos pesados en el tramo que va de la entrada proviniendo de la ciudad de Veracruz y que va al bulevar Xalapa Banderilla, el promedio de vehículos diarios es de 35 mil; sin embargo, 6 mil de estos son vehículos de paso y los 29 mil restantes entroncan con vías hacia el interior de la ciudad en diferentes puntos;³⁷ es decir, 29 mil vehículos saturan la avenida Lázaro Cárdenas y representan 5 veces más que los que van de paso.

Una necesidad urgente en una ciudad con un registro de 85,000 vehículos y una población de 474,765 hab., (en promedio, pertenece un vehículo por cada 6 personas)³⁸. Pareciera que no hay problema ante estos datos pero si tomamos en cuenta que la ciudad de Xalapa tiene un área de 146 km² y que el tránsito diario por km² en esta ciudad es de 1192 vehículos por km² mientras que en el Distrito Federal es de 1064 vehículos por km². La diferencia estriba en la superficie de rodamiento de cada ciudad, es decir, ese espacio que se tiene para transitar con el vehículo es mucho menor al que se tiene en el Distrito Federal.

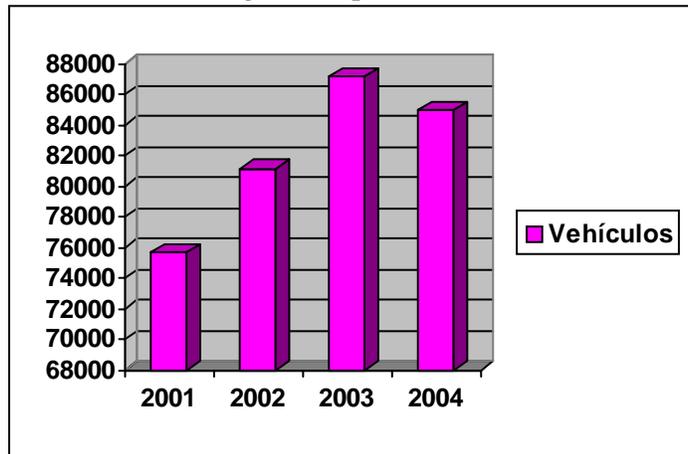
³⁶ Entrevista realizada al Director de tránsito Municipal, Jorge Mauro Escudero Yerena, por el diario Milenio el 2 de julio de 2004. Tomado de la página de Internet:

<http://www.milenio.com/historial/nota.asp?p=tr%E1nsito+y+vialidad&v=0&idc=284052>

³⁷ Tomado de: http://www.enfoqueveracruz.com/analisis/municipio/caos_vial2.htm Con Fecha de: 21 de junio de 2004

³⁸ Datos tomados del Plan Municipal de Desarrollo 2005-2007 p. 106

Grafica 1. Vehículos registrados por Año en la Ciudad de Xalapa



Fuente: INEGI y Plan Municipal de Desarrollo Xalapa 2005-007

Cabe mencionar que en el año 2004 hay una diferencia respecto a la tendencia que se venía dando, en aumento, de los años anteriores, hay una diferencia entre los datos tomados del INEGI y los que se tomaron del Plan Municipal de Desarrollo 2005-2007.

Pero, ¿qué es lo que hace que transiten demasiados autos por las calles de Xalapa?. Podemos argumentar varias explicaciones pero para que el descongestionamiento vial de la ciudad de Xalapa inicie tiene que ver con la implementación de programas de vialidad que den inicio a la desconcentración institucional y de diversos tipos de actividades económicas y políticas, que innecesariamente se realizan en el centro geográfico de esta ciudad capital.

Lo que sucede, es que la ciudad de Xalapa funciona como aquellas casas antiguas que localizaban todas las habitaciones en torno a un patio central, y que condicionaba a los habitantes a recurrir necesariamente al patio central para poder trasladarse a cualquier otra habitación; o, en su defecto, pasar por todas las habitaciones intermedias para poder llegar a una en particular. Así, en la ciudad de Xalapa la gente acude al centro geográfico de la ciudad, igual para ir a la iglesia que para ir a comprar la despensa, para hacer un trámite administrativo, para ir hacer un trámite bancario, que para ir a divertirse, o ir a hacer un

tramite ante una dependencia de gobierno. En otras palabras: sobre el centro geográfico de la ciudad están sobrepuestos los siguientes centros:

1. **El centro político.** En tanto ahí están instalados los poderes ejecutivos del estado como del municipio.
2. **El centro comercial de la ciudad.** En tanto la mayor intensidad económica comercial se ubica en este espacio.
3. **El centro religioso.** En razón de que en el centro geográfico esta ubicada la catedral.
4. **El centro cultural.** Principalmente porque es aquí donde se localizan la principal actividad cultural de la ciudad.
5. **El centro militar.** Pues incluso actualmente la Secretaria de Seguridad Pública se localiza en el mismo palacio de gobierno
6. **El centro institucional.** Ya que todas las dependencias de gobierno están localizadas en el centro de la ciudad.
7. **El centro bancario financiero**
8. **Otros centros más.**

Aún con la idea de desconcentración de todos los centros geográficos la ciudad de Xalapa no padece de este problema sólo en el primer cuadro de la ciudad, prácticamente toda la ciudad tiene este problema, incluyendo sus calles y avenidas del área conurbana. Esta situación sólo es una parte de lo que ocasiona el problema.

Es entonces que, la necesidad de aplicar nuevas políticas de vialidad se están volviendo parte de la demanda ciudadana pues el parque vehicular ha aumentado en la mayoría de las ciudades importantes del estado de Veracruz. Por ello, las autoridades tienen que plantear programas que distribuyan de mejor manera el parque vehicular. Pero, además, diseñar un programa que sea el adecuado para poder controlar el tránsito vehicular.

CAPÍTULO 3

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIALIDAD DE XALAPA

En muchos de los trabajos de índole municipalista, se ha hablado de la problemática que presentan algunas de las políticas públicas que pretenden un mejor bienestar de comunidades determinadas tomando en cuenta que estas políticas se encuentran plasmadas en un proyecto rector, que ha sido denominado con diversos nombres como plan de desarrollo urbano municipal, plan de desarrollo municipal, plan social de desarrollo, etc. Múltiples definiciones que responden a la óptica y al contexto en el cual se han elaborado las diversas investigaciones.

En 1991, un documento del Banco Mundial analizaba la noción de “governance”, en tanto capacidad de gobernar, de lograr un “buen gobierno”, en el nivel local. En el mismo se enfatizaban las funciones propias de la administración y la gestión local, las cuales suelen “evaluarse a partir de indicadores tales como: eficiencia, equidad, rendimiento de cuentas (accountability), transparencia, información y comunicación; indicadores útiles para medir porqué y en qué grado los recursos asignados al desarrollo no logran alcanzar las metas que se proponen.³⁹

Es así cómo todo Plan de Desarrollo tiene la finalidad de recoger las demandas de la ciudadanía, plasmarlas y llevarlas a cabo en el periodo de gobierno (ya sea federal, estatal o municipal) que comprenda.

³⁹ Zccardi, Alicia (coordinador), La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas, Ed. Porrúa, México 1995 p.396

3.1 Plan Municipal de Desarrollo

Todo plan se basa en normas jurídicas y en el caso del Plan Municipal de Gobierno el marco jurídico que lo sustenta es el siguiente:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Ley de Planeación;
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave;
- Ley de Planeación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave;
- Ley Orgánica del Municipio Libre.

La **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**⁴⁰ en su **Artículo 25** establece que: *El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.*

En su **artículo 26** agrega: *El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.*

Así mismo en el **artículo 115** señala que: *los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre.*

En la fracción V, incisos a) y c) del precitado artículo 115 constitucional, faculta a los municipios para formular, aprobar y administrar la zonificación y Planes de Desarrollo Urbano

⁴⁰ Tomado de:

<http://www.cddhcu.gob.mx/levinfo/pdf/1.pdf#search='constitucion%20pol%C3%ADtica%20de%20los%20estados%20unidos%20mexicanos> Con fecha del 4 de mayo de 2005

Municipal; así como a participar en la formación de Planes de Desarrollo Regional, los cuales deberán estar en concordancia con los Planes Generales de la materia y, obliga a que cuando la Federación o los Estados elaboren Proyectos de Desarrollo Regional, aseguren la participación de los municipios en ellos. Deben resaltarse estas facultades pues es la parte más cercana a los intereses y demandas de la población.

En lo que se refiere a la **Ley de Federal de Planeación**⁴¹ establece en su **artículo 2** que la planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, para lo cual estará basada en principios tales como: el fortalecimiento del Pacto Federal y del Municipio Libre.

El **artículo 3** de la citada ley define a la Planeación Nacional del Desarrollo, y señala que se debe entender por ésta la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

La **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave**,⁴² la cual constituye el marco y base legal en nuestra entidad para la planeación del desarrollo, en su artículo 49 fracciones V, X, XVI y XIX fija de manera específica al Gobernador del Estado en su calidad de representante del Poder Ejecutivo, las atribuciones siguientes en la

⁴¹ Tomado de: <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/59.pdf#search='ley%20federal%20de%20planeaci%C3%B3n>
Con fecha de 3 de abril de 2003

⁴² Tomado de: http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_constver Con fecha del 2 de abril de 2000

materia que nos ocupa, tales como la de promover y fomentar por todos los medios posibles, la educación pública, la protección a la salud y la procuración del progreso y bienestar social del Estado; la de planear y conducir el desarrollo integral del Estado en la esfera de su competencia, estableciendo los procedimientos de consulta popular para formular, instrumentar, ejecutar, controlar y evaluar el Plan Veracruzano de Desarrollo y los programas que del mismo se deriven. También tiene que convenir con los municipios, previo acuerdo de sus respectivos Ayuntamientos, para que el Estado se haga cargo de alguna o algunas de las funciones relacionadas con la administración y recaudación de los impuestos, derechos, aprovechamientos, participaciones, contribuciones o cualquier otro tipo de ingresos fiscales que deban recibir los municipios, o para la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos que deban suministrar los Ayuntamientos y, convenir para que éstos se hagan cargo de alguna o algunas de las funciones, o de la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos que correspondan al Estado.

En el **artículo 75** consagra la atribución del Gobernador del Estado de organizar un Sistema de Planeación Participativa para el Desarrollo Integral del Estado, que aliente y proteja la actividad económica de los particulares y del sector social, en los términos de la propia Constitución Local y las leyes. Asimismo, faculta a las autoridades a participar en la regulación, definición y determinación de los derechos de propiedad, así como de la posesión, con base en los principios de interés público y beneficio social, ordenando que tales acciones tengan como finalidad primordial el desarrollo económico equitativo y productivo en el Estado.

En el **artículo 71** fracciones III, VIII, X y XII, se señalan de manera clara y puntual diversas atribuciones en materia de planeación a los Ayuntamientos como autoridades máximas de los municipios, a saber: Celebrar convenios con el Estado u otorgar concesiones a los particulares, para que aquél o éstos se hagan cargo temporalmente de la ejecución y/o operación

de obras y la prestación de servicios municipales o bien los presten coordinadamente con el Estado; los faculta también para que en la distribución de los recursos que le asigne el Congreso del Estado, sean consideradas de manera prioritaria las comunidades indígenas, con un sentido de equidad y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y las necesidades de dichas comunidades, incorporando representantes de éstas a los órganos de planeación y participación ciudadana en los términos de la Ley Orgánica del Municipio Libre; asimismo, los municipios previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan.

En lo que toca a la **Ley de Planeación del Estado**,⁴³ ésta señala en su artículo 2 que la planeación tiene por objeto desarrollar integralmente al Estado, y deberá llevarse a cabo de acuerdo con los fines políticos, sociales, culturales y económicos, contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Asimismo, el numeral 4 establece que el Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos, son los responsables de conducir, en el área de sus competencias, la planeación del desarrollo, con la participación democrática de los grupos sociales y privados, de conformidad con la propia ley.

El **artículo 7** regula lo relativo al Sistema Estatal de Planeación Participativa, señalando que dicho sistema contará con una estructura institucional constituida por las dependencias estatales y municipales responsables de la formulación, instrumentación, control y evaluación de los programas, y por el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, y los Comités de Planeación Municipal, como foros de consulta en las diferentes etapas del proceso de planeación.

⁴³ Tomado de: http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Ley_de_Planeacion_del_Estado_de_Veracruz_LI2 Con fecha de 7 de enero de 1987

El Sistema Estatal de Planeación Participativa, de acuerdo a lo señalado por el **artículo 8**, fracción II, en la instancia municipal se plasmará en los siguientes documentos:

- a) Los planes municipales de desarrollo.
- b) Los diversos programas que se deriven del plan municipal.
- c) El programa operativo municipal.
- d) El presupuesto por programa del municipio.
- e) Los convenios de coordinación.

La **Ley Orgánica del Municipio Libre**,⁴⁴ donde se norman y regulan no sólo las atribuciones de los Ayuntamientos, sino también las obligaciones y derechos de los ciudadanos y vecinos del municipio, señala en su artículo 16 relativo a la “*Participación Social*”, que los Ayuntamientos promoverán la participación de los ciudadanos para el desarrollo comunitario en el municipio, conforme a consultas populares con fines específicos que atiendan al interés público, siempre que lo soliciten al menos el 0.5% de los habitantes o, a través de comités municipales de naturaleza consultiva para promover medidas para la preservación y restauración del medio ambiente, para mejorar la prestación de los servicios públicos y la realización y ejecución de obra pública.

El numeral 35 mismo que es relativo y aplicable a las atribuciones de los Ayuntamientos, señala como tal en su fracción IV, la de “*Elaborar, aprobar, ejecutar y publicar el Plan Municipal de Desarrollo, de conformidad con la ley de la materia en los términos que la misma establece*”.

⁴⁴ Tomado de: http://www.xalapa.gob.mx/gobierno/reglamentos/ley_organica.htm con fecha de 5 de enero de 2001

3.1.1 Plan Municipal de Desarrollo Xalapa 2001-2004

El Plan Municipal de Desarrollo establece tres apartados para abordar el tema de la vialidad en la ciudad de Xalapa: el primero que tiene que ver con la situación del servicio de policía y tránsito, el segundo se enfoca a la obra pública y el tercero se refiere a la calidad con que se pretende dar el servicio.

El primer apartado establece la necesidad de adopción de medidas que permitan solución al significativo aumento del parque vehicular privado y de transporte, para lo cual, se requerirá modernizar e incrementar el equipamiento y la profesionalización del personal, canalización de recursos adicionales para atender programas de reordenamiento vial, saturación vehicular y contaminación ambiental.⁴⁵

El segundo apartado tiene que ver con la obra pública para vialidad el cual señala que: debido al constante crecimiento de la ciudad, provoca rezagos en la atención y respuesta óptima para la apertura de vialidades funcionales en el largo plazo, por lo que, primero, se realizarán los estudios necesarios para mejorar la fluidez vehicular y que básicamente se apoyará en la construcción circuitos viales⁴⁶. Por lo que el municipio consideró que se tenía que:

- Promover y concertar con los gobiernos federal y estatal la realización del libramiento Piletas-Las Trancas, así como trabajos en la autopista Xalapa-Zacatepec-Acatzingo.
- Concertar la realización de obras de vialidad que se propongan por parte del Consejo de Desarrollo regional de la Zona Conurbada-Xalapa, Coatepec, san Andrés Tlanelhuayocan, Emiliano Zapata y Banderilla.

⁴⁵ Plan Municipal de Desarrollo Xalapa 2001-2004 tomado de: <http://www.xalapa.gob.mx/plan/situación.htm>

⁴⁶ Plan Municipal de Desarrollo Xalapa 2001-2004 tomado de: <http://www.xalapa.gob.mx/plan/obra.htm>

- Planear la infraestructura vial a construir que conlleve a la modernización urbana, donde se deberá contar con estudios y proyectos de gran visión que consideren el desarrollo de industrial, así como su equipamiento.
- Desvíos y periféricos viales.
- Mejorar la vialidad urbana a través de reposición de concreto o la sustitución de asfalto.
- Pavimentar vialidades primarias, calles y avenidas.
- Construir guarniciones y banquetas para protección del peatón en vialidades pavimentadas y de terracería..
- Concertar con el sector social, público y privado la ejecución de los pasos a desnivel vehicular y peatonal.

En el tercer y último apartado se refiere a la calidad de los servicios públicos que ofrece Tránsito Municipal. Contempla cuatro áreas: semaforización, señalización, cultura vial y reordenamiento vial.⁴⁷

En **Semaforización**, según el Plan Municipal de Desarrollo la finalidad es dar mayor fluidez al tránsito vehicular y seguridad al peatón en zonas de alto riesgo, para lo cual se habrá de:

1. Implementar programa de semaforización nocturna con la modernización de controles.
2. Impulsar un programa de semaforización preventiva para utilizar vías alternas, apoyándose en letreros electrónicos informativos en los principales puntos de la ciudad.
3. Promover la rehabilitación, reposición, modernización e instalación de nuevos semáforos.
4. Dar prioridad a la atención de semáforos peatonales.

⁴⁷ Plan Municipal de Desarrollo Xalapa 2001-2004 tomado de: <http://www.xalapa.gob.mx/plan/calidad.htm>

5. Rehabilitar los semáforos del centro de la ciudad.

En **Señalización**, establece crear un programa que permita dar fluidez y facilitar la identificación de lugares específicos, generando tránsito vehicular, para ello es necesario:

1. Rehabilitar de manera integral las actuales condiciones operativas de las arterias de la ciudad.
2. Promover la señalización peatonal.
3. Elaborar un estudio general sobre la proyección y señalización de paradas del servicio de transporte público urbano y suburbano.
4. Ampliar la señalización del centro histórico.

Con respecto a **Cultura vial**, mencionada como la Nueva Cultura Vial, pretende fomentar en la población la importancia del uso de los señalamientos y cruceros a través de:

1. Promover la creación de apoyo para la difusión de la Educación vial.
2. Implementar el uso del cinturón de seguridad para salvaguardar la vida de las personas.
3. Promover y difundir el respeto a la semaforización nocturna.
4. Impulsar la educación vial para protección del peatón.
5. Promover en la población los riesgos de contravenir las disposiciones y reglamentos en la materia.
6. Realizar el retiro de carros chatarra.
7. Promover la utilización de vías alternas
8. Revisión de luces en las unidades de servicio particular y transporte público.
9. Hacer conciencia en el peatón y transportistas del servicio público sobre la correcta utilización de las paradas del servicio urbano y suburbano, así como del uso de puentes peatonales y cruceros oficiales.

El **Reordenamiento vial**, se vuelve indispensable debido al congestionamiento de las principales arterias de la ciudad para lo cual se considera:

1. Fomentar la creación de nuevos estacionamientos en el centro histórico.
2. Regular la prestación del servicio público de estacionamiento, lo que permitirá solucionar el problema del estacionamiento de vehículos en lugares prohibidos.
3. Planear la circulación del transporte público colectivo y particular para proteger el centro histórico.
4. Realizar estudios para el mejoramiento vial en colaboración con las dependencias públicas y sectores social y productivo.

Teniendo en cuenta los las aproximaciones teóricas comentadas al principio de mi trabajo de investigación, cabe señalar que en los tres apartados ya mencionados tienen la particularidad de generalizar sus propuestas, Laswell⁴⁸ pensaba que si las políticas públicas se enfocaban a problemas prácticos no se caería en divagaciones que nos alejaran del problema a resolver. Por otro lado es importante destacar que las políticas públicas tienen un proceso a seguir y este tiene que ver con un diseño, una aplicación y una evaluación, si lo aplicamos al Plan Municipal de Desarrollo Xalapa 2001-2004 se aleja de este proceso pues no se cuenta con un estudio que proporcione los datos que justifique que hay problemas de vialidad y partiendo de él, poder diseñar un programa que incluya una serie de acciones enfocadas a resolver este problema con metas bien establecidas que permitan evaluar y llegar a conclusiones de seguir con un programa o darlo por terminado.

⁴⁸ Massé Narváez, Carlos y Sandoval Forero, Eduardo (coords.). "Políticas Públicas y desarrollo municipal", Colegio Mexiquense y Universidad del Estado de México, México 1995, p. 29-43

3.2 Informes de gobierno 2001 y 2004

Con la finalidad de poder comparar las políticas de vialidad aplicadas durante este periodo de gobierno, se analiza el tratamiento del tema de vialidad en los Informes Primero y Cuarto.

3.2.1 Primer Informe de Gobierno

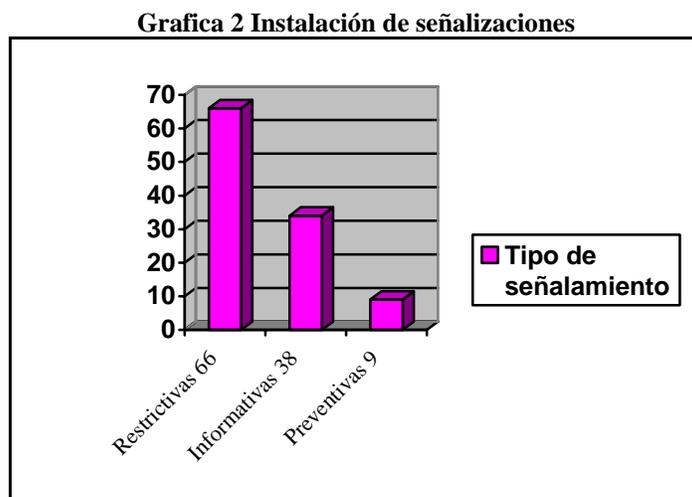
El reto de todo Gobierno, ya sea Federal, Estatal o Municipal, es llegar a su primer año de gobierno y demostrar que lo establecido en el Plan de Desarrollo y en su programa de campaña se está haciendo una realidad. Se ha vuelto importante para los gobiernos (Federal, Estatal o Municipal) alcanzar un alto grado de Legitimidad mediante acciones rápidas que demuestren que sus propuestas están cumpliéndose.

Es así como el Primer Informe de Gobierno se vuelve en cierta medida en el instrumento Oficial que permite a cada Gobierno (Federal, Estatal o Municipal) demostrar que se está trabajando en beneficio de la comunidad.

El primer informe contempla cuatro apartados en los que se refiere a seguridad vial, organización control y vigilancia de tránsito municipal, programa de reordenamiento vial y modernización del transporte público municipal.

En el primer apartado que se refiere a **seguridad vial** se señala que durante el año se han instalado 109 señalizaciones en diferentes puntos de la ciudad, 66 de tipo restrictivas, 34 informativas y nueve preventivas, así como la rehabilitación de 158 señalizaciones más. Ello ha requerido organizar la circulación para disminuir tiempos y costos en beneficio de la población, con lo cual se han reducido los índices de accidentes incrementando la seguridad vial de los

usuarios. Adicionalmente, se han implementado acciones permanentes de mantenimiento en semáforos y señales de las principales arterias de la ciudad.⁴⁹



Fuente: Primer Informe de Gobierno Xalapa 2001

A petición de la ciudadanía se atendieron demandas que tienen que ver con la instalación de reductores de velocidad para evitar accidentes, señalización en avenidas principales, solicitud por parte de las escuelas de apoyo con oficiales, y; retiro de vehículos abandonados en la vía pública.

En **organización, control y vigilancia del tránsito municipal**⁵⁰ se realizaron acciones para resolver problema estacionarse en lugares prohibidos. Se proporcionaron servicios de apoyo para proteger a ancianos, niños y personas con alguna discapacidad, así como la atención a centros escolares en las principales avenidas. También se realizó la revisión de luces de servicio particular y de transporte público, se realizó trabajo de concientización al peatón y a los transportistas del servicio público sobre la correcta utilización de las paradas del servicio urbano y suburbano, así como del uso de puentes peatonales y cruceos oficiales. En coordinación con las áreas de Supervisión de Reglamentos, Protección Civil, Gestión Social y Medio Ambiente, se

⁴⁹ Primer Informe de Gobierno de Xalapa 2001; Lic. Reynaldo Escobar G. Pérez, Presidente Municipal Constitucional, H. Ayuntamiento Constitucional de Xalapa, Diciembre de 2001. P. 132

⁵⁰ *Ibíd.* P. 133

realizó el retiro de carros chatarra tanto de la vía pública como de talleres mecánicos de manera trimestral en diferentes puntos de la ciudad. Se implementó la utilización del cinturón de seguridad para evitar posibles muertes, y; se implementó la utilización y respeto de la semaforización nocturna.

En base a estas acciones se muestra una tabla de accidentes viales:

Tabla 1 Accidentes Viales durante el 2001

Mes	Número de Accidentes	Con cinturón de Seguridad		Por conducir en estado de ebriedad	Atropellados	Lesionados	Muertos
		Si	No				
Enero	186	15	171	14	5	39	0
Febrero	175	70	105	6	6	38	0
Marzo	144	40	104	9	8	37	3
Abril	117	88	29	6	5	27	0
Mayo	160	130	30	15	6	50	2
Junio	130	122	08	4	3	19	1
Julio	128	117	11	5	7	22	1
Agosto	115	93	22	7	8	32	2
Septiembre	155	135	20	8	10	28	0
Octubre	133	101	32	7	4	18	1
Total	1443	911	532	81	62	310	10

Fuente: Primer Informe de Gobierno de Xalapa 2001

Lo que se presenta en el cuadro anterior es la información relativa a siniestros automovilísticos, así como lesionados y muertos, registrados en el periodo enero a octubre del 2001. Lo que muestra es que ha habido un promedio mensual de 144 accidentes, en promedio ocho personas atropelladas, 31 lesionadas y una muerta; asimismo, se observa que de cada 18 accidentes uno tiene como causa el conducir en estado de ebriedad. Como resultado de la implementación del Programa de Cinturón de Seguridad puesto en marcha en febrero de 2001, se concluye que el mismo ha tenido efectos positivos en la prevención de accidentes, llegando a ser

utilizado en el mes de octubre por el 76% de las personas que tuvieron algún percance automovilístico, resultando lesionados el 14%.

En lo que tiene que ver con **Reordenamiento vial**⁵¹ se realizó la rehabilitación de las señalizaciones, se suministró y colocó pintura en señalización vial, se rehabilitaron las señales de tránsito, se colocó pintura y señalización de los principales cruces de la ciudad, estudio y reubicación de las paradas del transporte público con parabuses publicitarios, rehabilitación y mantenimiento de semáforos, se pintaron topes ya instalados, y, con la apertura del parque bicentenario y la pavimentación de la calle Justino Sarmiento se utilizaron como vías alternas. Por último, se instalaron de manera complementaria para ordenar el flujo vehicular dos semáforos en cruces de alto aforo vehicular, así como de gran actividad comercial.

Como parte del plan de **modernización del transporte público municipal**⁵² se reinstalaron 58 parabuses en diferentes puntos de la ciudad

3.2.3 Cuarto Informe de Gobierno del Municipio de Xalapa

En las dos páginas que se refieren a tránsito y vialidad, señala que los programas realizados son: organización y vigilancia del tránsito y la vialidad, semaforización inteligente y video y vigilancia, y vialidad segura.

El programa de **Organización y Vigilancia del tránsito y vigilancia**⁵³ tiene como objetivo mantener el orden vial en la ciudad y dar fluidez al tránsito vehicular, para ello necesita una serie de acciones estratégica en las que plantea retirar de la vía pública los vehículos y objetos que obstaculiza y ponen en peligro el tránsito y la vialidad , reorganizar rutas alternas en

⁵¹ *Ibíd.* P. 134

⁵² *Ibíd.* P. 135

⁵³ Cuarto Informe de Gobierno de Xalapa 2004; Lic. Reynaldo Escobar G. Pérez, Presidente Municipal Constitucional, H. Ayuntamiento Constitucional de Xalapa, Diciembre de 2004. P. 93

caso de contingencias que ocasionan congestión y verificar que los vehículos cumplan con las condiciones mecánicas y el equipamiento que marca la ley.

Como resultado de estas acciones se atendieron problemas de tránsito ocasionados por 50 marchas y 110 interrupciones varias al flujo vehicular. se dio atención rutinaria a 14 cruces en tres turnos, con el apoyo de 60 agentes pie a tierra, 10 motociclistas y 16 patrulleros por turno especial. Se realizó el operativo “*Cero tolerancia*”, el cual consiste en mantener libre de obstáculos el flujo vehicular. En promedio se retiraron 20 vehículos por día. se levantaron 90 infracciones diarias en promedio, por diversas violaciones al Reglamento de Tránsito y Vialidad Infracciones y trámites. Se reorganizó el sistema de captación de infracciones, trámites y las constancias de no infracción y de otorgamiento de permisos para circular sin placas. Se procesó en promedio 30 trámites diarios.

En **semaforización inteligente y video vigilancia**⁵⁴ este programa tiene sus principios en el año 2003 pues se empezó el programa de semaforización con el cual se instaló un sistema de semaforización computarizada, cuya operación pudiera agilizar el tráfico en sitios estratégicos. Para lo cual se contrató a la empresa *Semáforos de México (SEMEX)*, y la cual diseñó la ingeniería vial para controlar el sistema. Para el 2004 la estrategia llevada fue: la rehabilitación y reposición de 500 semáforos en 115 intersecciones del área urbana la instalación de 17 video cámaras en 16 cruces y de 75 controladores. El sistema se controla desde un centro de operación en las instalaciones del Servicio de Emergencia 066.

Para mejorar la atención del centro de video y vigilancia, se contrataron tres turnos y capacitarlos. El centro dio aproximadamente 600 apoyos para acciones de verificación de tránsito y emitió 200 mensajes tanto informativos como restrictivos.

⁵⁴ Ibid. P. 94

Por último, **Vialidad Segura**⁵⁵, este programa consiste en disminuir los índices de muertes por conductores alcoholizados. Las estadísticas son las siguientes: Se llevaron 64 operativos (entre cinco y seis por mes), en fin de semana, en un horario de 00:00 a 04:00 horas. Durante los operativos fueron revisados 17,956 conductores, de los cuales el 82% fueron conductores sobrios, 14% fueron conductores con aliento alcohólico y 4% conductores alcoholizados remitidos a tránsito. En los datos arrojados se reportó que no hubo muertes, ocasionadas por conductores en estado de ebriedad, durante los horarios de operativos.

De los dos informes de gobierno analizados, con respecto a la vialidad, es importante señalar que en el Cuarto Informe se plantean de mejor manera las políticas de vialidad y proporciona datos más precisos que a diferencia del Primer Informe no se tienen. En el Primer Informe sólo proporcionan datos en dos de sus cuatro apartados, en el apartado de seguridad vial (Grafica 2) y en el de *organización control y vigilancia de tránsito municipal* (Tabla 1). En el caso del Cuarto Informe cada uno de sus apartados ya tiene una finalidad más específica y se refiere a ellos como programa y en cada uno menciona sus objetivos, estrategias y los resultados logrados durante ese año. El Primer Informe sólo se menciona las acciones realizadas. Lo que caracteriza a las políticas públicas es el contar con un diseño, una aplicación y una evaluación que permitan saber si las políticas públicas aplicadas están funcionando. En el Cuarto Informe es notoria la experiencia que el Gobierno Municipal adquirió en la forma de plantear sus programas, por lo que, es importante que cada gobierno en sus respectivos niveles (Federal, Estatal y Municipal) establezca desde el inicio de su periodo de gobierno las políticas que se aplicaran, lo que permite no improvisar acciones aisladas. Pues si fueran parte de un programa serían más efectivas, y en caso de no funcionar buscar alternativas para atacar el problema.

⁵⁵ Ibid. P. 94

CAPITULO 4

DOS PROYECTOS VIALES PARA LA CIUDAD DE XALAPA

4.1 El *Hoy No Circula* como alternativa

Cuando asume el cargo como Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, Manuel Camacho Solís (1985), retoma uno de los problemas que se encontraba dentro de las demandas de la sociedad, la contaminación ambiental. Poco tiempo después decide actuar y poner en marcha el programa “Las Cien Acciones Necesarias” (1987). Esta iniciativa tenía como objetivo llevar a cabo un mayor control de las emisiones contaminantes. Es precisamente en este programa donde se establece la posibilidad de restringir la circulación de vehículos un día a la semana.

Una de las primeras que se llevaron a cabo para disminuir la contaminación y la congestión vehicular fue la denominada: *Un día sin auto* y que posteriormente se le cambió el nombre a *Hoy No Circula*. Todavía como secretario de la SEDUE, Manuel Camacho Solís, a finales de 1987 da a conocer un programa voluntario que restringía la circulación del automóvil privado un día a la semana. Pero es hasta noviembre de 1988 cuando con una gran campaña publicitaria, las autoridades capitalinas invitaron a la ciudadanía a no usar “voluntariamente” el auto un día a la semana. Sin embargo, la invitación no produjo ningún efecto positivo, pocos fueron los que pegaron su calcomanía de “yo no contamina” tal día, y más pocos fueron los que de verdad dejaron guardado su auto⁵⁶. Además, la gente no estaba dispuesta a dejar de usar el automóvil para recorrer largas distancias con un sistema de transporte público tan deficiente y que, de por sí, no daba abasto para los actuales usuarios.

⁵⁶ No existen datos sobre el posible números de participantes en el programa “Un día sin auto” debido a su carácter poco formal y no obligatorio pero muy probable que hayan sido muy pocos.

En 1988 toma posesión como Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, y al poco tiempo nombra como regente de la Ciudad de México a Manuel Camacho Solís, y con ello, el nuevo regente, reasume el compromiso que él mismo se había impuesto en la lucha contra la contaminación desde que estaba como Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología. Inclusive, este compromiso había formado parte de la campaña electoral de Carlos Salinas en el DF.

Sin embargo, Camacho Solís no pudo dedicarse inicialmente a cumplir cabalmente el compromiso. Pasó casi un año dedicado a la reordenación administrativa y fiscal de la entidad. Aunque en agosto de 1989 se establece en el Reglamento de Tránsito la posibilidad de “restringir un día de cada semana la circulación de vehículos particulares”⁵⁷ en el Distrito Federal, medida a la cual se adhirieron los municipios conurbados del Estado de México.

Finalmente, optando por una medida de tipo coercitiva que obligara a los automovilistas a respetar un día a la semana sin circular, el 8 de noviembre de 1989 se publica en el Diario Oficial la restricción a vehículos para no circular un día a la semana (menos sábados y domingos)⁵⁸, esta medida se pondría en marcha el 20 de noviembre de 1989, con el nombre de *Hoy No Circula* pero con el mismo doble objetivo que se había trazado desde que se le conocía como “*Un día sin auto*”, sólo que ahora sería obligatorio y durante la temporada invernal (del 20 de noviembre hasta el último día de febrero de cada año) pues en ese periodo la acumulación de contaminantes en el ambiente era muy recurrente y sobre todo por las inversiones térmicas.

La restricción se basaría en los últimos dígitos de las placas, el color del engomado que se le asignara y comenzaría a partir de las 5 de la mañana hasta las 10 de la noche, de igual manera,

⁵⁷ “Nuevo reglamento de tránsito para el DF. 1989”, en *Diario Oficial de la Federación*, 9 de agosto de 1989, artículos 48 y 49.

⁵⁸ “Acuerdo por el que se establecen los criterios para limitar la circulación de los vehículos automotores en el distrito Federal”, en *Diario Oficial de la Federación*, 8 de noviembre de 1989.

una vez que se aplicara esta medida se evitaría la emisión de 2000 toneladas diarias de contaminantes en la atmósfera⁵⁹ y se retirarían de la circulación a 500 mil automóviles⁶⁰.

Es innegable que si bien la medida fue funcionando entre elogios y críticas, pudo salir a flote hasta el momento en que se comenzó a manejar la posibilidad de que fuera permanente. De alguna manera, la ciudadanía tenía plena conciencia de que la medida era temporal y que sólo prescindirían de su automóvil por tres meses para lo cual sólo había que esperar a que pasara ese periodo. La euforia por participar y apoyar un programa en el que toda la sociedad debería estar presente, era parte de la publicidad que se estaba manejando para lograr que la gente mostrara su interés. Recurrir a hechos catastróficos (el sismo de 1985 y San Juanico en 1988) en los que la ciudadanía había sido el principal participante y apelar a la solidaridad con que se habían enfrentado a la adversidad eran argumentos bases dentro del discurso político.

El 28 de febrero había que tomar una decisión, esta resulta ser unilateral y en favor de que continuara el programa hasta finales de abril. De nuevo llegó la fecha en que el gobierno se plantea si debería seguir el programa y, otra vez, decide alargarle la vida hasta el último día de junio.

En los días previos a la finalización del programa, el DDF efectuó un sondeo aleatorio, monitoreó programas y noticieros radiofónicos y de televisión para conocer los puntos de vista de la ciudadanía. Hubo también llamadas telefónicas - del propio regente - a los dirigentes de los grupos ecologistas más representativos. El Consejo Consultivo de la Ciudad de México también fue considerado, según lo manifestó su propio presidente Teodoro Césarman⁶¹.

Como los consultados se expresaron en pro de mantener el programa, el jefe del DDF decidió alargarlo, aún en contra de las propuestas de sus colaboradores y de los miembros de la Comisión de Ecología de la ARDF. La noche anterior al anuncio, Camacho Solís llamó al líder

⁵⁹ *Ibidem.* p. 38

⁶⁰ “Tráfico e infición han disminuído: Camacho Solís”, en *La Jornada*, 24 de noviembre de 1989, p.12

⁶¹ “Camacho decide por sí y ante sí cómo debe ser la capital”. *Proceso*, No. 714, 9 de julio de 1990, p. 21

de la Asamblea y así se lo hizo saber. “Fernando Ortíz Arana no tuvo más remedio que disciplinarse”⁶²

El regente había buscado la manera de no cargar con toda la responsabilidad una vez que llegara el momento de dar continuación al *Hoy No Circula*. Ante la prensa declaró que el “*Hoy no Circula*” continúa “*porque los habitantes de la ciudad de México piensan que debe continuar*”⁶³.

El caso del *Hoy No circula*, para Camacho Solís tuvo mucha significación pues a parte de ser su creador le dio mucha credibilidad a la hora de asumir un compromiso, incluso elogios del presidente, pero contrario a ello, un programa, como el *hoy no circula*, sólo resulta ser un paliativo a un problema de mayor magnitud si se empieza a depender de él y que en el futuro se vuelven irreversibles sus consecuencias.

Ante estos hechos resulta importante preguntarse si sería benéfico para otras ciudades medias que empiezan a padecer problemas de vialidad implementar un programa el cual su finalidad no es la de reducir el parque vehicular y tiene que ver con la reducción de emisiones contaminantes al ambiente.

4.2 El Hoy No Circula en Xalapa

Son las malas condiciones ambientales -altos niveles de contaminación en el aire- el detonante principal para que el *Hoy no circula* se haya implementado en la capital del país y en algunas otras urbes de Italia y Japón. Lo anterior hace difícil pensar en un programa de este tipo como una solución para la capital veracruzana, ya que Xalapa, al contar con una ubicación geográfica estratégica que le permite recibir el viento constante que viene de las costas, no tiene

⁶² *Ibidem*.

⁶³ “La continuación de hoy no circula, acto de autoridad, se quejan tres priístas”. *Proceso*, No. 713, 2 de julio de 1990, p. 29

este tipo de problemas ambientales. Esto se suma al hecho de que el *Hoy no circula* ha arrojado resultados no muy alentadores.

Durante el año 2004 empezó a surgir como demanda la necesidad de implementar el programa *hoy no circula* en la ciudad de Xalapa, propuesta que venía de los conductores del transporte público, particularmente de los taxistas,⁶⁴ esta propuesta surge como alternativa por el excesivo parque vehicular. A la par surgen opiniones en las que se manifiestan en contra y a favor de este programa, incluyendo en el gobierno local hubo opiniones encontradas, el regidor titular de la comisión edilicia de Tránsito y Vialidad Municipal, en su momento declaró que no era factible este programa⁶⁵ por otra parte, el Director de tránsito Municipal, declaró que era apropiado si el programa *hoy no circula* se aplicaba con otras acciones.⁶⁶ Durante este periodo surgieron diversas opiniones unas en contra y otras a favor hacia el interior del Gobierno Local y los mismos automovilistas opinaban en contra y a favor.

Implementar el *hoy no circula* en Xalapa, no resolverá los taponamientos. Según datos de la Asociación de Verificentros del Distrito Federal (Aprove), el número de vehículos que circulan sin ninguna restricción en la ciudad se ha incrementado en más de 100 %, mientras que el de autos con calcomanía 1 y 2, que son los que sí dejan de circular un día, ha disminuido. Mientras en 1997 sólo había 412 mil vehículos exentos del *Hoy no Circula*, en la actualidad son más de 950 mil. De hecho, de los 2 y medio millones de autos que conforman el parque vehicular emplacado en la ciudad de México, sólo alrededor de 800 mil están limitados en su uso por un día y más de un millón 700 mil circulan libremente los cinco días de la semana.⁶⁷

⁶⁴ Tomado de: <http://www.milenio.com/historial/nota.asp?p=xalapa&v=0&idc=253717> con fecha de 19 de abril de 2004

⁶⁵ Tomado de: <http://www.milenio.com/historial/nota.asp?p=tr%E1nsito+y+vialidad&v=0&idc=284572> con fecha de: julio 6 de 2004

⁶⁶ Tomado de: <http://www.milenio.com/historial/nota.asp?p=caos+vial+en+xalapa&v=0&idc=274366> con fecha junio 11 de 2004

⁶⁷ Tomado de: <http://www.milenio.com/historial/nota.asp?p=libramiento+de+xalapa&v=0&idc=377274> con fecha 14 de febrero de 2005

El resultado de dicho programa arrojó que la población del Valle de México adquiriera nuevos vehículos al verse obligados a dejar de circular un día a la semana o, en algunos casos, contar con dos vehículos, por lo que el parque vehicular aumentó en lugar de disminuir al seguir circulando unidades viejas a un lado de las nuevas que, por más recientes que sean y aunque no contaminen como las unidades de modelos pasados, sí se suman a los severos congestionamientos. Este caso nos orilla a deducir que el programa *Hoy No Circula* no resolvería en nada los problemas de vialidad de la ciudad de Xalapa.

Es así como se hace necesario implementar otras alternativas que permitan disfrutar de esta ciudad o, al menos, transitar por ella con fluidez, ya que el problema no es exclusivo de la zona centro, también se presenta en avenidas como la Lázaro Cárdenas, Américas, Xalapa, algunos tramos de Ávila Camacho y Circuito Presidentes, por mencionar algunas.

4.3 El Proyecto de Libramiento de la ciudad de Xalapa

La necesidad de un libramiento en ciudades en crecimiento se ha vuelto una demanda básica pues transitan vehículos de carga pesada por la ciudad o bien vehículos tienen que atravesar la ciudad completa para poder llegar a su destino. El caso de la ciudad de Xalapa se ha vuelto un claro ejemplo de que ciudades en crecimiento necesitan una vía alterna que evite a vehículos de paso tener que atravesar parte de esta ciudad. Aunado a este problema en la ciudad de Xalapa existe otro problema, al que estamos enfocado, el exceso de tránsito vehicular en la mayor parte de la ciudad.

Un proyecto de esta magnitud no surge plenamente de las autoridades pues si bien como ya lo plantea Douglas Torgerson⁶⁸ los ciudadanos son portadores de los intereses y valores que sirven para orientar las políticas en la investigación. Por lo que este proyecto tiene su justificación en la demanda social.

El Libramiento de la ciudad de Xalapa tiene su particularidad pues ocurre lo que plantea Charles Lindblom en el que dice que una política que se interrumpe puede ser rediseñada o sustituida, pues desde el 20 de junio de 2002 se mandó un Proyecto para el Libramiento por la región sur de Xalapa⁶⁹ el cual fue rechazado por la Dirección de Evaluación de Proyectos Especiales e Inspección Final (SEMARNAT) debido a que solicitó que se tomaran en cuenta las opiniones y respeten las regiones de los bosques de niebla así como aquellas que producen agua que se utiliza diariamente.

La agrupación Alianza ciudadana, en el 2003, logró recabar diez mil firmas de personas que viven en la avenida Lázaro Cárdenas para manifestar su apoyo a la construcción del libramiento para esta ciudad, el Ingeniero Clemente Orozco, en voz de Alianza Ciudadana manifestó, a través del diario Milenio, que sólo existen 5 puentes peatonales para las más de 250 calles que atraviesan la avenida Lázaro Cárdenas y que son 200 mil personas las que se exponen diariamente a los contaminantes, residuos tóxicos y accidentes viales.⁷⁰

En ese mismo año, para evitar accidentes viales, la Secretaría de Comunicaciones y Transporte -con base en el Reglamento para el Transporte Terrestre de materiales y Residuos Peligrosos-, cerró la circulación a tráilers con carga peligrosa a partir del 20 de junio. A petición

⁶⁸Torgerson, Douglas. "Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas", en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa. México

⁶⁹ Minutario de la Dirección de Evaluación de Proyectos Especiales e Inspección Final. Expediente:30VE2002V0012

⁷⁰ <http://www.milenio.com/historial/nota.asp?p=libramiento+de+xalapa&v=0&idc=146520> Con fecha del 3 de julio de 2003

del diputado Federal, Eugenio Pérez Cruz, Presidente de la comisión de Transportes, debido al percance que había habido con un camión que transportaba ácido clorhídrico.⁷¹

Ante esta situación, ya lo plantea Harold Lasswell,⁷² en su segundo aporte, establece que las políticas públicas debían resolver problemas prácticos y no divagar, de igual manera habla de la normatividad y es así como en esta situación se recurrió precisamente a resolver un problema de manera práctica y en base a normas ya establecidas.

El 21 de mayo de, como consecuencia de la presión ciudadana, la SEMARNAT realiza una consulta pública y una serie de ponencias, a la que se invitó a ecologistas, investigadores y personalidades representantes de la sociedad xalapeña. En dicha consulta se preguntaba cual opción era la que se deseaba para construir el libramiento de Xalapa, trazo norte o trazo sur, saliendo favorecido el trazo norte.

El 31 de marzo de 2004 ingresó⁷³, de nuevo, a través de la Secretaría de Desarrollo Regional del Gobierno del Estado de Veracruz, el proyecto fue presentado a la SEMARNAT e incluía dos posibles trazos; el trazo sur y el trazo norte. El primero de ellos, se consideraba ambientalmente inviable pues contemplaba cruzar por una gran área de bosque de niebla, uno de los ecosistemas de mayor riqueza y donde habitan gran cantidad de especies protegidas por la ley. Para impedir que la Secretaría autorizara el trazo sur, el CEMDA junto con ONG's locales, y ciudadanos interesados, realizó comentarios a la Manifestación de Impacto Ambiental dentro del proceso de Consulta Pública, comprobando jurídicamente la imposibilidad de autorizar el proyecto por el trazo sur. De la misma manera, participó en la Reunión Publica de Información celebrada en la Ciudad de Xalapa.

⁷¹ <http://www.milenio.com/historial/nota.asp?p=libramiento+de+xalapa&v=0&idc=145845> Con fecha del 1 de julio de 2003.

⁷² Massé Narváez, Carlos y Sandoval Forero, Eduardo (coords.). "Políticas Públicas y desarrollo municipal", Colegio Mexiquense y Universidad del Estado de México, México 1995, p. 29-43

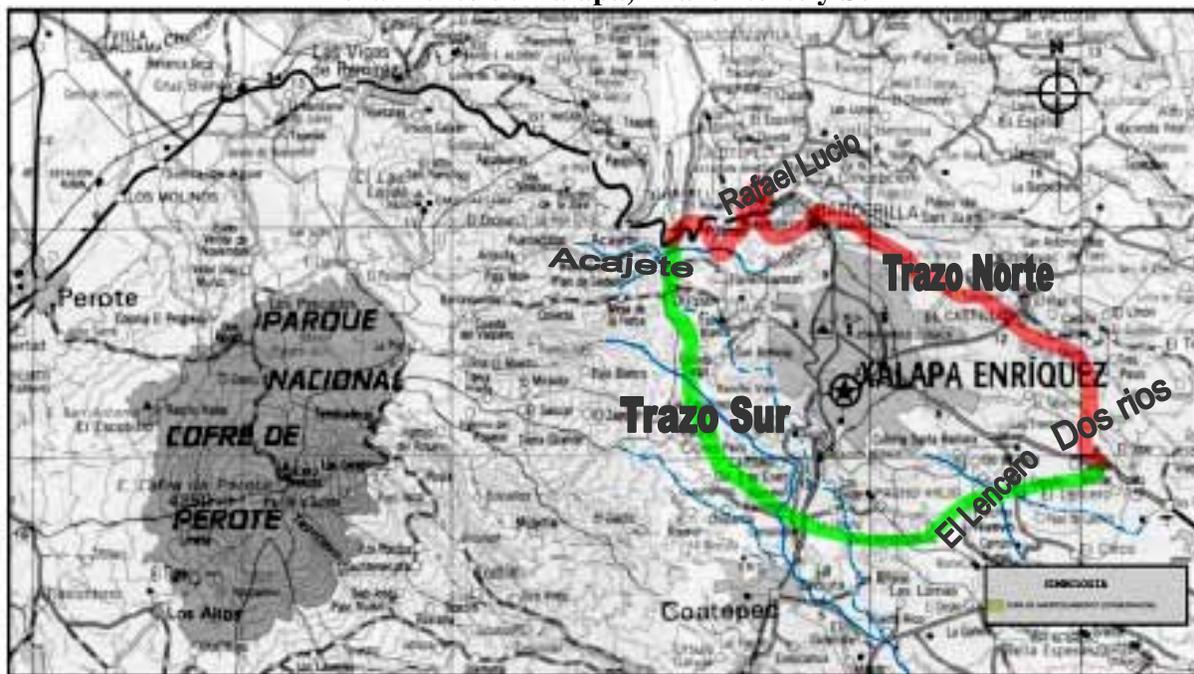
⁷³ Gaceta Ecológica, de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, "proyectos ingresados al PEIA en la DGIRA del 25 al 31 de marzo, año II, México, D.F., 1 de abril de 2004

El 27 de agosto de 2004, la SEMARNAT rechazó el libramiento por el trazo sur y autorizó el trazo norte imponiéndole al promovente una serie de medidas y condicionantes a fin de atenuar los impactos ambientales del proyecto⁷⁴.

Este proyecto ya formaba parte de un proyecto Regional denominado Gran visión⁷⁵ que consiste en interconectar las redes estatales con los ejes tronconales del país, para unir las capitales de Veracruz con la capital de México, entre otras capitales de estados.

el trazo sur. De la misma manera, participó en la Reunión Pública de Información celebrada en la Ciudad de Xalapa.

Libramiento de Xalapa, Trazo Norte y Sur



Fuente: SEMARNAT⁷⁶

⁷⁴Gaceta Ecológica, de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, “Resolutivo emitido en el PEIA en la DGIRA del 2 al 8 de septiembre, año II, México, D.F., 9 de septiembre de 2004

⁷⁵ El proyecto regional de gran visión tramo Libramiento de Xalapa, se manifiesta que desde 1985 se ha visto la necesidad de dotar a la capital del estado y a la zona cornubada de un libramiento vial que permita un flujo rápido y seguro del creciente tránsito de largo itinerario, desde la zona portuaria hasta el altiplano. Tomado de: <http://www.milenio.com/historial/nota.asp?p=libramiento+de+gran+visi%F3n&v=0&idc=188276> Con fecha 30 de octubre de 2003

⁷⁶ Tomado de:

<http://aplicaciones.semarnat.gob.mx:8080/dgiraDocs/documentos/ver/estudios/2004/30VE2004V0009.pdf> con fecha de 31 de marzo de 2004

Una vez aprobado, por la SEMARNAT, la construcción del Libramiento de Xalapa por el trazo norte, surgieron nuevos problemas de tipo burocrático algo básico que plantea Laswell, no quedarse en divagaciones. El delegado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes Agustín Basilio de la Vega, declaró que eran necesarios cuatro pasos para que se pudiera seguir con el proyecto de Libramiento.

- El primero que tiene que ver con que la Dirección General de Carreteras Federales de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la cual tiene que el proyecto cumpla con las normas establecidas por esta dependencia.
- El otro punto tiene que ver con el costo beneficio, en relación a otras obras realizadas de este tipo.
- El tercer punto tiene que ver con el derecho de vía que el Gobierno del Estado tiene que pactar con paraestatales para ver si no se afectan ductos o líneas eléctricas.
- Por último tiene que ver con los permisos por parte de instituciones arqueológicas y la Comisión Nacional del Agua (CNA), pues se pueden encontrar restos arqueológicos y se pueden afectar ríos y arroyos.

El proyecto del libramiento para la ciudad de Xalapa no se ha ejecutado debido a que los obstáculos que lo detienen tiene que ver con una cuestión que ya hemos hablado, al divagar y no enfocarse a atender un problema como lo es el de la vialidad. Se piensa que el problema es el no poder construir el libramiento, el problema es que no se tienen otras políticas alternas para mejorar la vialidad, se ha vuelto una obsesión el libramiento. Retomando a Lindblom es claro en que un política puede ser sustituida o rediseñada, si no está fusionando tu propuesta cámbiala y formula otra. Pero en esta situación no hay opciones.

HALLAZGOS

Los hallazgos encontrados, tienen que ver con que las políticas públicas aplicadas al problema de vialidad en la ciudad de Xalapa, durante el periodo de Gobierno del Lic. Reynaldo G. Escobar Pérez, fueron insuficientes y limitadas.

En el Plan municipal de Desarrollo 2001- 2004 no existe un estudio que permita entender el problema y con base a ese estudio poder formular una política apropiada al problema de vialidad, en la mayoría de las propuestas del Plan Municipal de Desarrollo se limita a establecer los objetivos y no especifica cuando y en qué momento será su aplicación

El Primer Informe de Gobierno es la consecuencia del Plan Municipal pues la aportación de datos que justifique cada una de las acciones hechas durante el primer año de gobierno no es suficiente, no hay una evaluación de los programas aplicados, es una mera descripción general de lo realizado. El Cuarto Informe, consecuencia de la experiencia, señala objetivos más específicos, metas y datos que permiten entender mejor los programas aplicados, aun cuando el problema de vialidad no se ha resuelto.

Existen alternativas: el *Hoy no circula* y la construcción del Proyecto de Libramiento. En cualquiera de las dos propuestas no se tiene la certeza de que solucione el problema, pues el *hoy no circula* no puede funcionar para reducir el tránsito vehicular y al contrario, puede llegar a duplicar el parque vehicular. Con respecto al libramiento, el proyecto sigue detenido, pues aún cuando la SEMARNAT dio su aprobación para construirlo por el trazo norte, y se llevó a cabo una consulta pública aprobando el mismo proyecto, éste sigue enfrascado en una serie de trámites que impiden que en el corto plazo empiece su construcción y pensando en la posibilidad de que se empiece a construir, éste llevaría hasta 2 años en terminarse por lo que no representa una opción, en el corto plazo, para enfrentar el problema de vialidad.

Las autoridades del municipio de Xalapa no tienen una alternativa clara de política de vialidad que ataque este problema por lo han tenido que recurrir a acciones aisladas que precisamente por ser aisladas se vuelven insuficientes.

BIBLIOGRAFÍA

- Ricardo Uvalle Berrones. “La relación profesional entre las políticas públicas y la administración pública”, en: Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Editada por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, Num. 166, Octubre-Diciembre, 1996, pp. 47-70.
- Alejandro Buendía Vázquez. “Políticas públicas enfoques y perspectivas”, en: Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, Editada por el Instituto de Administración Pública del Estado de México A. C., Num. 35, Julio-Septiembre, 1997, pp. 13-38
- Charles E. Lindblom, “El proceso de elaboración de las políticas públicas”. Editado por Porrúa, 1ª Edición, México 1991.
- Luis F. Aguilar Villanueva, “El estudio de las políticas públicas”. Editado por Porrúa, 1ª Reimpresión , México. 2003
- Luis F. Aguilar Villanueva “La hechura de las políticas públicas”. Editado por Porrúa, 2ª Edición, México 2000.
- Luis F. Aguilar Villanueva “La implementación de las políticas públicas”. Editado por Porrúa, 2ª Edición, México 2000.

- Zccardi, Alicia (coordinador), La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas, Ed. Porrúa, México 1995
- Massé Narváez, Carlos y Sandoval Forero, Eduardo (coords.). “Políticas Públicas y desarrollo municipal”, Colegio Mexiquense y Universidad del Estado de México, México 1995,
- Meny, Ives y Thoenig, Jean-claude. “Las Políticas Públicas”, Editorial Ariel, España 1992
- Mendez M, Jose Luis. “La política como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas”, en *Foro Internacional*, vol. XXXIII, num. 33, El Colegio de México, México, 1993
- Ruíz Sánchez, Carlos. “Manual para la elaboración de políticas públicas, Editorial Plaza y Valdéz, México 1996.
- José O. Acosta, “Las Relaciones Políticas de los Gobiernos Locales”, México
- Alejandra Massolo (comp.), El municipio. Un reto para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, Editado por Jiménez Editores, México, 2003
- Gobierno del Estado de Veracruz, Enciclopedia municipal veracruzana: Xalapa, 1ª ed., Editorial: Página 4, Xalapa, Ver., 1998,

- Gobierno del Estado de Veracruz, **Matices de Xalapa**, 1ª ed., Xalapa ,1991

Documentos Oficiales

- *Plan Municipal de Desarrollo Xalapa 2001-2004*
- INEGI, Anuario Estadístico: Veracruz Ignacio de la Llave, Tomo 1 y 2; Edición 2000, 2001, 2002, 2003 y 2004, Aguascalientes
- Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre. H. Ayuntamiento de Xalapa 2001-2004.
- Reglamentos Municipales. H. Ayuntamiento de Xalapa 2001-2004.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz
- Ley de planeación del Estado de Veracruz
- Gaceta Ecológica, de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, “proyectos ingresados al PEIA en la DGIRA del 25 al 31 de marzo, año II, México, D.F., 1 de abril de 2004
- Gaceta Ecológica, de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, “Resolutivo emitido en el PEIA en la DGIRA del 2 al 8 de septiembre, año II, México, D.F., 9 de septiembre de 2004
- Minutario de la Dirección de Evaluación de Proyectos Especiales e Inspección Final. Expediente:30VE2002V0012
- Diario Oficial de la Federación, agosto y noviembre de 1989
- Dictamen y Texto de Ley Aprobado por el Congreso del Estado de Veracruz-Llave, 27 de diciembre de 1999

- Plan Municipal de Desarrollo Xalapa 2001-2004 tomado de:
<http://www.xalapa.gob.mx/plan/obra.htm>
- Primer Informe de Gobierno de Xalapa 2001; Lic. Reynaldo Escobar G. Pérez, Presidente Municipal Constitucional, H. Ayuntamiento Constitucional de Xalapa, Diciembre de 2001.
- Cuarto Informe de Gobierno de Xalapa 2004; Lic. Reynaldo Escobar G. Pérez, Presidente Municipal Constitucional, H. Ayuntamiento Constitucional de Xalapa, Diciembre de 2004

Revistas y periódicos consultados

- Revista Proceso No. 713, 714
- La Jornada
- Diario de Xalapa

Paginas consultadas de Internet

- <http://www.jalapa.gob.mx/secciones.php?seccion=historia&cx=87>
- http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_constver
- <http://www.milenio.com/>
- <http://aplicaciones.semarnat.gob.mx>
- http://www.conapo.gob.mx/distribucion_tp/01.htm



Casa abierta al tiempo

Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Iztapalapa

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS APLICADAS A
PROBLEMAS DE VIALIDAD:
El caso de la Ciudad de Xalapa

T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN
C I E N C I A P O L Í T I C A
PRESENTA

JORGE ANTONIO PALMA DÍAZ

MATRÍCULA: 94326206

ASESORA
MTRA. MARTHA
BAÑUELOS CARDENAS

LECTOR
METRO. ENRIQUE
GARCÍA MARQUEZ

Iztapalapa, Ciudad de México septiembre de 2005