



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

COORDINACIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

LOS RETOS Y DESAFÍOS DE LA NUEVA GESTIÓN
PÚBLICA EL CASO DE LA PLANTA DE ASFALTO
DEL DISTRITO FEDERAL

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

MARÍA CONCEPCIÓN BENHUMEA MENESES

ASESOR MTRO. ROBERTO MORENO ESPINOSA



MÉXICO, D. F.

283738

DICIEMBRE DE 1999



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mis padres, por su dedicación y constante guía

A mi esposo, por su invaluable apoyo que hizo posible la realización de esta investigación

A mis hijas, quienes me alientan a superarme

Al Ing. Jorge Arganis, por su alto valor profesional y su constante motivación para concluir este trabajo

Í N D I C E

INTRODUCCIÓN	1
1. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA	
1.1 Marco conceptual	4
1.2 El nuevo paradigma de la gestión pública	7
1.3 Características y objetivos	10
1.4 La nueva gestión pública en América Latina	13
1.5 El caso de México	18
2. LA CIUDAD CONTEMPORÁNEA	
2.1 Crecimiento económico y metrópolis	22
2.2 Las metrópolis en Latinoamérica	24
2.3 La ciudad de México	27
2.4 Desarrollo urbano y participación ciudadana	30
2.5 Planeación estratégica de ciudades	33
3. LA PLANTA DE ASFALTO DEL DISTRITO FEDERAL	
3.1 Antecedentes históricos	36
3.2 Atribuciones, objetivo institucional y compromisos	39
3.3 Diagnóstico de la Unidad Industrial	42
3.4 Objetivos estratégicos y líneas de acción	45
3.5 Hacia una nueva forma de gestión	51
4. CONSIDERACIONES FINALES	55
BIBLIOHEMEROGRAFÍA	59
ANEXOS	63

INTRODUCCIÓN

En el contexto contemporáneo es un hecho universalmente reconocido que la administración pública constituye uno de los factores determinantes para el desenvolvimiento social, económico, científico y cultural de cualquier país. De ahí que el papel del Estado, a través de sus aparatos administrativos, adquiere un carácter estratégico en el progreso y bienestar de las sociedades nacionales.

Entre las variadas funciones de la administración pública destaca la de proveer a los ciudadanos bienes y servicios que sólo el Estado se encuentra en condiciones de garantizar en términos de equidad para el conjunto de la sociedad. Por su parte, los ciudadanos demandan cada vez más servicios y, al mismo tiempo, exigen que sus aportaciones –ya sean directas o tributarias– se utilicen eficientemente. Por tanto, la ciudadanía tiene derecho a recibir las prestaciones y servicios públicos con niveles de calidad adecuados a sus expectativas, derivadas de su doble condición de usuarios y contribuyentes.

En las últimas décadas, tanto gobiernos y administraciones de los distintos países como especialistas en la materia, han dedicado crecientes esfuerzos a la configuración de nuevos modelos de gestión adaptados a las exigencias del entorno actual, entre los que sobresale el paradigma de la “Nueva Gestión Pública”, como marco de investigación e iniciativas para la renovación de las organizaciones y la mejora de los servicios públicos.

Sin duda, la tendencia a concentrarse en la administración por resultados en las naciones desarrolladas, ha venido acompañada por todo un abanico de corrientes administrativas que se resumen bajo el concepto de Nueva Gestión o Gerencia Pública, el cual ha tenido una repercusión de singular importancia en América Latina, donde un considerable número de países –entre ellos México– están revalorando la importancia de la reforma administrativa y gubernamental, tanto por sí misma como por ser soporte fundamental de otras reformas llevadas a cabo en años recientes, como es el caso de la transición a la democracia y la consolidación del Estado de derecho.

Existe consenso de que durante los años ochenta y noventa la gerencia del sector público se ha convertido en la tarea de tratar de obtener resultados positivos con recursos inevitablemente menores, y con una tendencia de que así seguirá ocurriendo. Sin embargo, no es sólo el ambiente económico el que genera dificultades para los administradores, sino que los propios ciudadanos ya no representan la dócil población de otros tiempos, toda vez que ahora se trata de una sociedad más compleja, crítica y con crecientes exigencias de participación en las tareas y actividades del gobierno en todos los niveles. En consecuencia, la administración pública ya no puede continuar con sus pautas de acción tradicionales, sino que debe responder a los cambios que ha registrado la sociedad.

En la actualidad, cuando las organizaciones gubernamentales plantean nuevas propuestas de solución, sobre todo en el marco de un cambio o alternancia de gobierno, las experiencias anteriores y la memoria institucional generan una cierta indisposición social para aceptar el cambio. Esta resistencia popular a las organizaciones públicas se debe, al menos en parte, a los fracasos de políticas y programas del pasado, lo que a su vez genera escepticismo sobre la eficacia de todo programa nuevo. A partir de esta experiencia, es entendible que exista renuencia entre la ciudadanía ante el planteamiento de formas diferentes de trabajo en el quehacer público.

Hoy los ciudadanos ya no están dispuestos a aceptar tan fácilmente las decisiones unilaterales de gobierno; de ahí que la administración pública ya no pueda ser dirigida con criterios de autoridad y control, sino que debe convertirse en un proceso de explicación y discusión con la sociedad, entendiendo que esta participación o "facultación" ciudadana puede propiciar un mejor desempeño a largo plazo, sobre todo porque la hace sentir más comprometida con las metas y procedimientos establecidos.

Asimismo, cada vez se vuelve más importante que la administración pública opere con criterios de eficacia y rinda cuentas a la ciudadanía en la consecución de sus objetivos, que cada vez estarán más sujetos al escrutinio y evaluación de la sociedad, en un contexto de escasez de recursos presupuestales y creciente complejidad organizacional, que están volviendo más difícil la realización de las tareas asignadas por medio del sector público.

El presente trabajo de investigación parte precisamente de la complejidad que enfrenta hoy día la administración pública en México, y en particular un órgano desconcentrado del Gobierno del Distrito Federal, a partir del enfoque de la Nueva Gestión Pública y la incorporación de algunos de los elementos que caracterizan a este concepto en una realidad específica: la Planta de Asfalto del Distrito Federal, en la coyuntura del cambio de administración de la capital de México, cuando la ciudadanía eligió por vez primera en las urnas al Jefe de Gobierno.

Cabe mencionar que si bien es cierto que la Nueva Gestión o Gerencia Pública constituye actualmente uno de los principales temas de debate y de aplicación en los países desarrollados, también lo es el hecho de que la pertinencia de este enfoque en otras regiones –como sería el caso de América Latina y de México en particular– ha dado lugar a una serie de transformaciones, así sean incipientes, que se empiezan a reflejar en nuevas formas de dirigir la acción pública y en el establecimiento de relaciones más cercanas con la sociedad.

En este sentido, el propósito de la tesina que se somete a consideración consiste básicamente en identificar, dentro de la gestión actual de la Planta de Asfalto del D.F., la implantación de líneas de acción que podrían inscribirse dentro de esta corriente renovadora de la administración pública, cuya influencia se puede observar en algunos gobiernos estatales o municipales y en ciertas entidades gubernamentales de México, que por sus características, flexibilidad e iniciativa, ya presentan avances considerables.

La distribución de este análisis considera, como primer apartado, un marco conceptual sobre la Nueva Gestión Pública, sus características y objetivos, así como su trascendencia en Latinoamérica y México. En el segundo apartado se incluye una perspectiva de la ciudad contemporánea, el desarrollo de las metrópolis en América Latina y México, además de sus formas de administración y participación ciudadana. El tercer apartado se enfoca en los antecedentes, objetivos estratégicos y acciones de la Planta de Asfalto. En el último apartado se presentan algunos comentarios a manera de conclusiones, además de la bibliohemerografía consultada para soportar la investigación y una serie de anexos con información complementaria.

1. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

1.1 Marco conceptual

En la actualidad existe consenso de que la aparición y expansión del denominado Estado social, en cualquiera de sus manifestaciones (socialista, social-demócrata, demócrata-cristiano, Estado del bienestar o desarrollador), en virtud de los numerosos beneficios materiales que debía proporcionar y asegurar a su sociedad, favoreció sistemáticamente el crecimiento del tamaño y de la importancia de la administración pública.

De esta manera, el Estado social –por sus obligaciones y fines– se constituyó básicamente en un Estado administrador e interventor. Sin embargo, a partir de los años setenta fue notorio en la mayoría de los países, México incluido, que los gobiernos sociales enfrentaban graves dificultades de dirección y control de su aparato administrativo, debido fundamentalmente a su gran tamaño, a su diversidad de funciones, tareas y organizaciones, así como a la falta de conexiones y orden en su estructura, pero sobre todo, debido a su pobre relación costo-efectividad. Es decir, consumía demasiados recursos públicos en comparación con los bienes y servicios que ofrecía.

En la literatura especializada de los años sesenta y setenta comenzaron a surgir planteamientos, desde varias perspectivas y con diversos motivos, señalando el desequilibrio creciente entre las demandas sociales y la capacidad administrativa de la respuesta y oferta gubernamental, por lo que se pronosticó la inminencia de una crisis fiscal y administrativa que se traduciría en crisis de legitimación política. Sin duda, la década de los ochenta reflejó esta circunstancia en un gran número de países, que en el caso de México se evidenció con los derrumbes sexenales de la economía pública y, en consecuencia, de toda la economía nacional.

En este contexto, la decadencia del estado social impulsó también la decadencia de la importancia de la administración pública, de las empresas estatales y de los organismos y programas que se encargaban de la provisión de bienes y servicios a los ciudadanos.

En respuesta a la crisis financiera del Estado social, Luis F. Aguilar menciona que a partir de los años ochenta emerge con gran fuerza y aceptación un consenso internacional, "neoliberal" para algunos, "consenso de Washington" para otros, acerca de la necesidad y conveniencia de "redimensionar" al Estado, que se tradujo en reducir el número de organismos gubernamentales y de su personal, liquidar o privatizar las empresas públicas, disminuir el ámbito de intervención estatal en la economía y en la asistencia y desarrollo social, así como acotar la regulación estatal y reactivar la acción de los mercados privados, que aparentemente podían alcanzar con mayor eficacia y calidad muchos de los objetivos que buscaba realizar la costosa administración pública.¹ Consecuentemente, el primer planteamiento de reforma de la administración pública fue sobre su tamaño; sobre la cantidad de gobierno y la urgencia de adelgazar y achicar la pesada estructura gubernamental.

En los años noventa el enfoque experimentó algunos cambios. De la cuestión de la cantidad del aparato administrativo se dio paso al aspecto de la calidad del gobierno, a una administración pública de calidad y efectividad. Ello, porque el redimensionamiento no ha tenido como resultado la calidad administrativa. Más aún; la experiencia ha venido demostrando que un Estado esbelto no es necesariamente un Estado de calidad. Por tanto, hoy día el aspecto medular de la administración pública ya no se concentra en su dimensión o tamaño, sino en su calidad y carácter público.

De esta forma, Luis F. Aguilar señala que "al finalizar el siglo veinte surgen dos grandes corrientes, complementarias entre sí, tendientes a renovar la administración pública. Por un lado, la que reivindica y reactiva su naturaleza pública. Por otro lado, la que recupera y promueve su naturaleza administrativa; es decir, la que reclama eficacia, eficiencia, calidad y valor agregado".² Cabe señalar que en ambas corrientes se rescata y reafirma la centralidad del ciudadano: la primera como sujeto público y la segunda como el cliente-usuario-consumidor hacia el cual se orienta toda la acción administrativa pública.

¹ Aguilar Villanueva, Luis F. *La reforma de la administración pública federal. Causa ciudadana*, Seminario para la formulación de la agenda 2000, México, julio de 1999.

² *Ibid.*, pág. 3.

Específicamente en lo que concierne a la reivindicación de la naturaleza pública de la administración, esta se fundamenta en la noción del “espacio público” o de la “esfera pública”, que se inspira a su vez en un concepto republicano de ciudadanía activa, lo cual significa recuperar el derecho, la obligación o la libre opción que tiene el ciudadano para participar en las decisiones públicas y, en concreto, en la elaboración y la puesta en práctica de las políticas públicas. En suma, se trata de incorporar al ciudadano como agente administrador de pleno derecho, en el marco de una visión posgubernamental o posburocrática de la nueva administración pública.

Respecto a la recuperación de su naturaleza administrativa, esta consiste básicamente en renovar la eficacia, eficiencia, calidad y agregación de valor, asimilando y adaptando los métodos y técnicas de la nueva gerencia de las corporaciones privadas, a la luz de una revolución administrativa sustentada en la orientación hacia el ciudadano y la satisfacción de éste, entendido como cliente-consumidor-usuario de los servicios públicos. En síntesis, se trata de pasar de una administración centrada en la observancia de normas y reglamentaciones, a otra enfocada a la producción de resultados concretos en respuesta a las necesidades, reclamos y ambiciones de los ciudadanos.

A partir de todo lo anterior, hoy es innegable que la reforma de la administración pública se ha convertido en el tema central de la agenda política mundial, tal como lo ha señalado el Consejo Científico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), sobre todo porque las propuestas de carácter neoliberal-conservador que plantearon simplemente la reducción del tamaño del estado y el predominio total del mercado no constituyeron una respuesta adecuada, toda vez que se ha comprobado plenamente que la solución no se encuentra en el desmantelamiento del aparato estatal, sino en su reconstrucción.³

Por ello, en la actualidad cada vez adquiere mayor vigencia la necesidad de construir un Estado para enfrentar los nuevos desafíos de la posmodernidad; un Estado para el siglo XXI, que represente una tercera vía entre la opción neoliberal y el antiguo modelo burocrático de intervención estatal.

³ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). *Una nueva gestión pública para América Latina*. Edición Internet, Venezuela, octubre de 1998, pp. 14-15.

1.2 El nuevo paradigma de la gestión pública

Con el agotamiento del modelo burocrático de la administración pública a mediados de los años setenta, en las organizaciones gubernamentales empezaron a cobrar forma aspectos como la toma de decisiones, la visión estratégica, los problemas de eficiencia, las preferencias del cliente-usuario, entre otros, como elementos fundamentales para el análisis de una nueva gestión pública.

De acuerdo con Barry Bozeman, los problemas más importantes de una dependencia gubernamental contemporánea, principalmente en los países desarrollados, tienen que ver con los siguientes puntos: cómo manejar adecuadamente sus recursos para sobrevivir; cómo interrelacionarse de manera óptima con otras dependencias y con el usuario-cliente del servicio que se provee y cómo redefinir constantemente la misión para hacer viable en el largo plazo la acción institucional.⁴

Conforme a la dinámica de las naciones industrializadas, se ha llegado a considerar que un "buen gobierno" es aquél donde el conjunto de redes de dependencias funcione bien. Es decir, con eficiencia en el ejercicio de los fondos públicos, con eficacia en la interacción con agentes externos y con legitimidad en la prestación del bien o servicio que produce, buscando la satisfacción del usuario-cliente y la rendición de cuentas ante la ciudadanía.

De hecho, hoy se cuestiona la idea de que el control sea la premisa más importante de las funciones del gobierno, tal como lo sustentaba el modelo burocrático. Por ello algunos autores, como Michael Barzelay, estiman necesario transitar a otro nuevo paradigma en el que se sustituyan las reglas por los principios; donde se reconozca la complejidad y la ambigüedad que enfrentan las dependencias públicas y, en función de este contexto turbulento, se construyan nuevas relaciones de trabajo que incidan en la creación de una nueva cultura organizacional.⁵

⁴ Bozeman, Barry, [Coordinador]. *La gestión pública. Su situación actual*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pp.22-23.

⁵ Barzelay, Michael. *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Universidad Autónoma de Tlaxcala/Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pp. 8-12.

Sin duda, ahora es urgente profesionalizar la función pública y la mejora continua de su gestión, en el marco de una complicada encrucijada donde ya no sólo es suficiente constatar el *qué* y el *para qué*, sino también es fundamental profundizar en el *cómo* de las actividades del gobierno. En esta búsqueda por mejorar las relaciones y las acciones cotidianas del gobierno, se han retomado algunas de las herramientas administrativas más recientes y exitosas del sector privado, por lo que actualmente emerge un nuevo paradigma de organización gubernamental, así como novedosos puntos de contacto entre las tecnologías administrativas y la responsabilidad política y social de la gestión pública.

En este sentido, el nuevo paradigma de la gestión pública estima que es necesario atravesar o romper los viejos mitos del orden y estabilidad de la burocracia, considerando a los desarrollos tecnológicos como una oportunidad para transformar la cultura organizacional dentro del sector público y diseñar nuevos procesos de cooperación y comunicación, con miras a establecer las bases de una nueva mística del quehacer público. Es importante subrayar que en la nueva gestión pública no se trata de adoptar o trasladar dogmáticamente las ideas de los mecanismos de mercado, sino reconocer que en el sector público lo más importante es la legitimidad y la efectividad de la acción pública basada en el consenso social. De esta manera, en el nuevo paradigma ya no es posible concebir que el ejercicio de la función pública sea un acto de autoridad y de control para el cumplimiento de las normas, sino que debe observarse como la prestación de un servicio.

Asimismo, la nueva gestión pública sugiere que se transite de conceptos abstractos, como el de interés público, al de resultados valiosos para los ciudadanos. Es decir, no sólo pensar en la eficacia organizacional, sino también en la calidad de los servicios (entendiéndose ésta como la adaptación de los servicios públicos a las exigencias de los clientes), y determinar su valor en función de los beneficios y la satisfacción de los usuarios, y no sólo de los costos. En síntesis, detrás del "paradigma posburocrático" o de la nueva gestión pública, se encuentra implícito el planteamiento de que superando los vicios y carencias de la burocracia tradicional, es posible compartir el conocimiento, los recursos, la autoridad y la toma de decisiones, involucrando de manera creciente a la ciudadanía.

Por otra parte, y con objeto de evitar posibles confusiones, es necesario hacer una aclaración en cuanto a la diferencia que en ocasiones llega a surgir entre los términos de gestión pública y gerencia pública, como también se le suele denominar. Aquí es preciso resaltar que, de acuerdo con diversos autores, se trata más bien de un matiz semántico que de una diferenciación connotativa.

Para Barry Bozeman, una vez que en los Estados Unidos se impulsa la idea de gerencia pública o *public management*, poco a poco se va introduciendo este concepto a otros países. Menciona, a manera de ejemplo, que en Francia desde inicios de los años ochenta se incorpora el término como un anglicismo, lo que sucedió igualmente en muchos otros países del mundo.⁶ En el caso de España –y con el propósito de evitar el anglicismo– se incorpora un galicismo: gestión pública, proveniente del francés *gestion publique*. Mientras que en algunos países de América Latina se adoptó inicialmente la denominación *gerencia pública* refiriéndose a lo mismo, aunque en la actualidad se concibe indistintamente gestión pública o gerencia pública y, en algunas naciones latinoamericanas, también se le ha llegado a identificar como reforma gerencial de la administración pública.

No obstante, este autor plantea que si fuese necesario hacer una distinción rigurosa en cuanto a los orígenes de ambos términos en el contexto estadounidense, entonces cabría ubicar dos escuelas claramente diferenciadas. Por un lado, el enfoque que surge en las escuelas de políticas públicas, donde la *public management* fue vista como parte complementaria del estudio y manejo directivo de dichas políticas, y que correspondería a la denominación de gestión pública. Por otro lado, el enfoque que surge de las escuelas de negocios y que recupera los conceptos básicos de la administración de empresas, siendo menos estricto en la distinción entre esfera pública y privada, por lo que este enfoque se ubicaría dentro de la gerencia pública.⁷ Sin embargo, con el transcurso del tiempo se ha establecido que el concepto de gestión pública puede abarcar ambas escuelas y, sobre todo, porque también puede responder a las características específicas de las naciones menos desarrolladas.

⁶ Bozeman, Barry. *La gestión ... op. cit.*, pp. 23-24.

⁷ *Ibid.*

1.3 Características y objetivos

Las principales características de la nueva gestión pública se pueden resumir en tres aspectos. En primer lugar, el énfasis en la capacidad de dirección estratégica de los gobiernos. Es decir, los gobiernos deben ser fundamentalmente directivos, tener una visión desarrollada de cuáles son los problemas de la sociedad y cuáles son las capacidades sociales de respuesta a sus problemas, riesgos, amenazas y oportunidades colectivas.

En este sentido, la función primordial de los gobiernos es generar o incrementar la capacidad de respuesta de la sociedad que representan y a la que se deben. Dicho de otro modo, su función es crear o agregar valor público a los activos de sus comunidades. Por consiguiente, el gobierno estratégico y emprendedor concentra su acción directiva en asegurar que el funcionamiento de sus organizaciones y de sus relaciones con los grupos y organizaciones sociales, esté en coherencia y en función de las metas de beneficio y fortalecimiento de su comunidad.

En segundo término, el énfasis en que la reestructuración administrativa de los gobiernos se centre en los procesos, por lo que las estructuras organizativas centralizadas, demasiado jerárquicas y rígidamente reglamentadas, se deben sustituir por procesos descentralizados, en los que las decisiones sobre la asignación de recursos y sobre la forma de prestación de los servicios públicos, se tomen en las fronteras más cercanas a los ciudadanos-usuarios y en respuesta a sus demandas, percepciones y expectativas.

En tercer lugar, el énfasis en que el proceso administrativo gubernamental se oriente hacia la satisfacción de los ciudadanos, entendidos éstos como clientes y consumidores, por lo que es indispensable rediseñar la administración de acuerdo a criterios que aseguren la calidad del servicio público, con la flexibilidad necesaria para adaptarse y responder a situaciones cambiantes. Adicionalmente, estos criterios implicarán la definición de estándares de servicio y metas de productividad, así como promover esquemas competitivos para ofrecer la posibilidad a los ciudadanos de elegir entre diversas oportunidades y proveedores de servicios.

Sin lugar a dudas, el aspecto que más llama la atención de la nueva gestión pública, y que constituye uno de sus principales objetivos, es el “enfoque al cliente-usuario”, ya que tiene implícita otra de las premisas fundamentales de este paradigma: la *accountability*, que traducida de manera convencional podría ser entendida como “rendición de cuentas”, y que conforme a la experiencia de muchos países, se refiere básicamente a la creación de mecanismos que permitan el control y la supervisión social como práctica institucionalizada.

Para Michael Barzelay, en el marco de la nueva gestión pública “la orientación al cliente puede instrumentarse a través de dos principios: 1) la participación o involucramiento de los usuarios tanto en la producción como en la prestación de los servicios; y 2) la prestación de servicios deberá realizarse informando exhaustiva y verazmente a los ciudadanos de las condiciones y recursos con que cuenta el gobierno, así como de los resultados obtenidos”.⁸ A partir de lo anterior, se desprende que una sociedad participativa y con información suficiente puede erigirse en el mejor aliado para las labores gubernamentales. Pero ante todo, este tipo de relación entre el gobierno y la sociedad será un factor de primer orden para construir una responsabilidad democrática de la gestión pública.

Desde la perspectiva de Rolla y Ceccherini, la nueva gestión pública debe considerar el hecho de que el beneficiario de sus acciones no es apenas un cliente, sino también y todavía más importante, un ciudadano. En este sentido, la administración pública no es sólo un proveedor, sino que es –por sobre todas las cosas– un instrumento a través del cual se obtiene la satisfacción de los derechos y necesidades de la ciudadanía. Por consiguiente, dichos autores subrayan que la nueva gestión pública deberá estar orientada hacia el ciudadano; esto es, tiene que considerar al ciudadano como una persona, retratada en un contexto social y una dimensión histórica, donde las acciones de la administración pública se conviertan en una función necesaria para promover el crecimiento del ser humano.⁹

⁸ Barzelay, Michael. *Atravesando la ... op. cit.*, pp. 13-14.

⁹ Rolla, Giancarlo y Ceccherini, Eleonora. “Establecimiento de relaciones más amistosas entre los ciudadanos y la administración”, en la revista *Reforma y Democracia*. (CLAD), Edición Internet, núm. 12, octubre de 1998.

Además, la nueva relación entre el gobierno y los ciudadanos deberá basarse en el fortalecimiento de los principios generales que caracterizan a la gestión pública, en paralelo al desarrollo de una serie de factores para asegurar el funcionamiento de una administración pública moderna y democrática, como son:

- Una organización que aprende.
- Una organización que se autoevalúa.
- Una organización que está cercana a sus ciudadanos.

Es precisamente esta cercanía con el ciudadano-usuario lo que representa una verdadera revolución en el campo de la administración pública, ya que el antiguo modelo burocrático era auto-referenciado. Es decir, dirigido más hacia la afirmación del poder del Estado y de la burocracia estatal, que a responder a las demandas de los ciudadanos.

Ahora los ciudadanos pueden y deben participar tanto en la evaluación como en la gestión de las políticas públicas. Este es un proceso que está reinventando la noción de gobierno, porque modifica la relación entre el Estado y la sociedad, donde los ciudadanos están llamados a desempeñar un importante papel en la organización de la acción colectiva y, más específicamente, en aquellos problemas relacionados con su vida cotidiana. Por otra parte, la nueva gestión pública también resalta que es necesario sustituir la idea de que las organizaciones públicas son instrumentos al servicio del grupo en el poder, y pensar en ellas como instituciones que producen un trabajo socialmente útil y que están al servicio de los usuarios.

Por su parte, autores como Ormond y Löffler, señalan que si bien la nueva gestión pública puede ser considerada –en una concepción restringida– como la aplicación de principios del ámbito empresarial al sector público, ahora ésta debe ser percibida –en una concepción más amplia– como una respuesta racional a las presiones sociales o ciudadanas que enfrentan los gobiernos para construir una administración pública eficiente y efectiva, tal como es el caso de los países latinoamericanos.¹⁰

¹⁰ Ormond, Derry y Löffler, Elke. "Nueva gerencia pública: qué tomar y qué dejar", en *ibid.*, número 13, febrero de 1999.

1.4 La nueva gestión pública en América Latina

En las naciones de América Latina el concepto de nueva gestión pública, o reforma gerencial del Estado, constituye uno de los principales temas en las agendas gubernamentales de la región, el cual ha sido impulsado tanto por las condiciones del entorno mundial, como por el incremento en las demandas democráticas de una sociedad cada vez más participativa e incluyente en la toma de decisiones.

Este último aspecto ha tenido, sin duda, un mayor peso en la promoción de una nueva reforma a la administración pública de América Latina, ya que además de la creciente participación ciudadana y la búsqueda del consenso social, la experiencia de crisis recurrentes desde los años ochenta en prácticamente todos los países, ha generado intensas presiones sociales para delinear una estrategia diferente a las reformas implantadas anteriormente, las cuales se caracterizaron esencialmente por su enfoque neoliberal y por el dramático impacto en las condiciones de vida de la población.

De acuerdo con el Consejo Científico del CLAD, la construcción de un nuevo tipo de Estado en la región presenta rasgos peculiares, que obedecen básicamente a la situación de crisis económica derivada de los problemas de la deuda externa, que a su vez propició el estancamiento en los niveles de crecimiento y altas tasas de inflación. De ahí que la primera generación de reformas tendiera a resolver el carácter financiero de la crisis del Estado mediante diversas medidas orientadas hacia el mercado, donde la apertura comercial y el ajuste fiscal fueron las principales acciones tomadas en los años ochenta.¹¹

Evidentemente, el objetivo primordial de esta primera ronda de reformas era la búsqueda de la estabilización económica y el control de la inflación. Sin embargo, con el transcurso de los años, el balance de estas primeras reformas ha demostrado que el ajuste estructural –cuyo propósito último era disminuir el tamaño del Estado– no resolvió los problemas fundamentales de los países latinoamericanos.

¹¹ CLAD. *Una nueva gestión ... op. cit.*, pp. 10-14.

Por ello, cada vez está cobrando mayor fuerza la corriente que insiste en implantar una segunda generación de reformas para reconstruir el aparato estatal, reconociendo que si bien el Estado sigue siendo el instrumento básico para promover el desarrollo económico, político y social, hoy debe funcionar de manera diferente, dejando de lado el patrón nacional-desarrollista adoptado en América Latina, y también alejado del modelo social-burocrático que prevaleció en el mundo industrializado de la posguerra.

Consecuentemente, el mayor desafío del proceso de reconstrucción del Estado latinoamericano consiste en compatibilizar las tendencias mundiales de cambio con las especificidades de la región, admitiendo que la nueva gestión pública o reforma gerencial, reviste un aspecto de particular importancia para mejorar la capacidad de gestión del Estado, siempre y cuando se adapte a las características peculiares de Latinoamérica.

Según los planteamientos del Consejo Científico del CLAD, a pesar de los cambios que se están generando en la administración pública de varios países, y no obstante los rasgos comunes de las experiencias acumuladas a la fecha, no es posible afirmar que exista un sentido unívoco o un único paradigma organizacional que guíe a todas las naciones, por lo que es preciso conducir la reforma gerencial conforme a las necesidades y particularidades de América Latina.¹²

Adicionalmente, también conviene tener presente que aun cuando se haya inspirado en la iniciativa privada, la nueva gestión pública necesariamente debe adecuarse al contexto del sector público. De hecho, la especificidad de la organización gubernamental se deriva de la motivación que la guía: en tanto que las empresas buscan obtener lucros, los gestores del Estado deben actuar en función del interés público. Más aún; mientras que la "legitimidad" de una empresa se deriva de sobrevivir a la competencia del mercado, los gobiernos se legitiman por la vía democrática. En otras palabras, el gobierno no puede convertirse en una empresa, pero sí puede volverse más empresarial; es decir, puede ser más ágil y flexible ante los grandes cambios que están afectando prácticamente a todas las organizaciones, con la finalidad de responder atinadamente a las necesidades de la ciudadanía.

¹² *Ibid.*, pp. 12-13.

La propuesta del CLAD señala que es necesario delinear una estrategia diferente a la asumida por las anteriores reformas. En primer lugar, haciendo uso del aprendizaje adquirido a partir de los errores cometidos. Y en segundo término, subrayando que los objetivos de la nueva gestión pública son diferentes de los establecidos para las primeras reformas implantadas en América Latina, que enfatizaron en la reducción del Estado y en la búsqueda de la eficiencia a cualquier costo.¹³

Aquí se reitera que la nueva gestión pública no busca la eficiencia a cualquier costo, ya que ésta no puede ser separada de la efectividad, toda vez que la optimización de los recursos públicos –sin ofrecer buenos servicios o sin resolver los problemas sociales– es incompatible con sus valores. De igual forma, la nueva gestión pública no debe optar por los principios del mercado como el ordenador por excelencia de los nuevos rumbos del sector estatal. Más bien, indica que el camino para modernizar la administración pública pasa por la redefinición de las relaciones entre la sociedad y el Estado, con la construcción de una esfera pública que involucre a la sociedad y a los ciudadanos en el quehacer gubernamental, procurando hacer compatible la profesionalización de la burocracia, con el aumento de la responsabilidad de los funcionarios públicos ante la sociedad y el sistema político.

De esta manera, es necesario conformar un núcleo estratégico en el seno del aparato estatal, capaz de formular políticas públicas y ejercer actividades de regulación y control en el suministro de servicios públicos, lo que demanda funcionarios calificados y permanentemente entrenados, bien remunerados y motivados, como condición indispensable para implantar el modelo de gestión pública en América Latina, el cual debe estar orientado:

- a) Por la flexibilización organizacional, con objeto de hacer más ágiles a los gobiernos;
- b) Por el montaje de una red de relaciones más democráticas entre la prestación de los servicios públicos y los ciudadanos-consumidores, y
- c) Por la implantación de un modelo competitivo de acción estatal, a partir del cual se pueda aumentar la eficiencia y la efectividad de las políticas.

¹³ *Ibid.*, pp. 11-13.

Por otra parte, conviene subrayar que la nueva gestión pública debe ser vista como una modificación estructural del aparato estatal y no confundirla con una simple adopción de herramientas, como las de calidad total. Por el contrario, es un modelo que pretende transformar radicalmente las reglas burocráticas, con la finalidad de que los administradores públicos incorporen estrategias y técnicas de gestión más adecuadas para concretar las decisiones tomadas a nivel político.

En este sentido, la nueva gestión pública puede asegurar los mecanismos necesarios para el aumento de la eficacia, la eficiencia y la efectividad de la administración pública, además de crear un ambiente que posibilite una relación más estrecha entre el Estado y la sociedad.

Las principales características de este modelo en América Latina serían:

1. Fomentar sistemáticamente la profesionalización de la burocracia.
2. Transparentar la administración pública y que los funcionarios sean responsables ante la sociedad.
3. Orientarse básicamente por el control de los resultados.

Respecto a las anteriores características es pertinente mencionar que la nueva gestión pública no constituye una propuesta contra los servidores públicos, sino que pretende hacer compatible la profesionalización de los sectores fundamentales de la burocracia, con el aumento de su responsabilidad ante la sociedad. De hecho, se trata de crear una nueva burocracia y no del fin de la burocracia, a través de estimular su trabajo y hacerla más responsable ante las demandas del ciudadano-usuario.

Sin duda, una administración pública más transparente tiene que estar orientada hacia la rendición de cuentas, por lo que será necesario capacitar a los funcionarios públicos para que comiencen a tratar a los ciudadanos como consumidores cuyos derechos deben ser respetados. Además de esto, la burocracia tendrá que percibir al usuario del servicio como un posible aliado en la búsqueda por resolver los problemas de la comunidad.

Por otro lado, con la nueva gestión pública el control que antes era llevado a cabo sólo por los administradores y las estructuras de control externo e interno, ahora pasa a ser –adicionalmente– la combinación de cuatro formas de control: 1) control de resultados, a partir de indicadores de desempeño; 2) control contable de costos, o "conciencia de costos" en el servicio público; 3) control por competencia para ofrecer el mejor servicio a los usuarios, y 4) el control social, por medio del cual los ciudadanos evaluarán los servicios públicos o participarán en la gestión de los mismos.

La administración basada en el control de los resultados obliga a la organización a definir claramente sus objetivos, analizados en sus aspectos sustanciales y no como procesos administrativos. Así, la evaluación de la burocracia se hace predominantemente a través del cumplimiento de metas, y no a partir del respeto a reglas. De esta manera, la evaluación del desempeño burocrático no sólo sirve para establecer si las metas fueron o no alcanzadas. La nueva gestión pública utiliza el control de resultados como un instrumento para hacer que las organizaciones aprendan de sus errores, y a partir de esto, elaborar sus estrategias futuras. Sin embargo, la definición de objetivos no basta para evaluar los resultados obtenidos por la burocracia y ubicarla en un proceso continuo de aprendizaje. Para ello se requieren otros mecanismos, como el contrato de gestión, que permite tanto una estimación más rigurosa de la eficiencia y de la eficacia, como el aumento de la transparencia de la administración pública, toda vez que la sociedad puede saber de antemano cuáles son los objetivos de cada organismo público, sus resultados y lo que podría hacerse para corregir eventualmente un mal desempeño.

Para Gerald y Naomi Caiden, el tema del control y evaluación del desempeño es un componente de suma importancia en el proceso de la nueva gestión pública en América Latina, aun cuando todavía se encuentra en una etapa incipiente.¹⁴ El caso de México, que se aborda en el siguiente apartado, puede ser ilustrativo de esta situación que se extiende de manera generalizada hacia todos los países de la región.

¹⁴ Caiden, Gerald y Naomi. "Enfoques y lineamientos para el seguimiento, medición y evaluación del desempeño en programas del sector público", en la revista *Reforma y Democracia*, CLAD, Edición Internet, núm. 12, octubre de 1998.

1.5 El caso de México

Como se mencionó anteriormente, la rendición de cuentas y los mecanismos de control y medición del desempeño de los servidores públicos, representan elementos críticos para asegurar un mejor funcionamiento de las organizaciones gubernamentales en el marco de la nueva gestión pública. En particular, el concepto de rendición de cuentas se refiere a la creación de mecanismos que permitan el control y la supervisión social como práctica institucionalizada, con objeto de establecer los atributos fundamentales de lo que Michael Barzelay denomina la responsabilidad democrática de la gestión pública.¹⁵

Para este autor, la responsabilidad democrática supone la existencia de sistemas político-administrativos con un alto grado de legitimidad política y eficiencia administrativa, tal como sucede en los países desarrollados. Sin embargo, esta concepción dista mucho de ser una práctica generalizada en las naciones Latinoamericanas.

Gerald y Naomi Caiden reconocen que la introducción de la evaluación y medición del desempeño encuentra mayores dificultades en los países con menor grado de desarrollado –ya sea por la inmadurez de las estructuras institucionales, falta de capacitación de los servidores públicos o resistencias naturales de los gobiernos– por lo que se deberán considerar los tiempos y las características propias del entorno en que se aplicarán.¹⁶

Sin duda, en México son enormes las inercias y los vicios históricos que enfrenta la implantación de un cambio de esta naturaleza, pero son aún mayores los peligros de no intentarlo. Ante una geografía política conformada por diversos partidos que ejercen el poder en los diferentes niveles gubernamentales, la profesionalización y evaluación del quehacer público emergen como factores indispensables para construir la responsabilidad democrática que exigen las actuales circunstancias, sobre todo después de que la administración pública mexicana ha transitado por distintos periodos y transformaciones, cuyos aspectos más relevantes se resumen a continuación.

¹⁵ Barzelay, Michael. *Atravesando la ... op. cit.*, pp. 11-12.

¹⁶ Caiden, Gerald y Naomi. "Enfoques y lineamientos ... ", *op. cit.*, pp. 6-8.

De acuerdo con José Luis Méndez, la historia contemporánea del Estado y la administración pública de México puede dividirse –a nivel muy general– en tres grandes periodos.¹⁷ El primero va de la consolidación del porfiriato en 1884, hasta el año de 1910 cuando estalla la Revolución mexicana. En esta fase se logró alcanzar la estabilidad política y económica, y se desarrolló una administración pública relativamente sencilla pero más institucionalizada, centrada en funciones básicas como hacienda pública y política interior.

El segundo periodo, que abarca de 1910 a 1934, estuvo marcado por la inestabilidad y la fragilidad institucionales, aunque se puede afirmar que es cuando se sentaron las bases del Estado mexicano moderno. La tercera etapa comenzó en el gobierno de Lázaro Cárdenas, quien terminó de definir lo que vendría a ser el nuevo régimen del partido dominante. A lo largo de esta etapa, que comprende hasta la actualidad, México ha gozado de cierta estabilidad como república federal compuesta por tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Aunque la división territorial ha variado, a la fecha el país consta de 31 estados y un Distrito Federal, todos ellos con un gobernador o jefe de gobierno, respectivamente, electo por voto popular.

En cuanto a la administración pública, se puede decir que ha tenido dos funciones centrales: la promoción del crecimiento económico y el mantenimiento de la estabilidad política, además de la conducción de las relaciones exteriores y la promoción del desarrollo social. A principios de los ochenta se agregaron otras dos funciones: el control gubernamental y la protección ecológica, correspondiendo la primera de ellas a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), desde 1995.

Con pocas excepciones, los presidentes del México moderno no se preocuparon por implantar reformas administrativas que fueran más allá del cambio de los organigramas. En años recientes, mayo de 1996, se dio a conocer el Programa de Modernización Administrativa, que es el primer plan de ese tipo que se ha tenido en décadas.¹⁸

¹⁷ Méndez, José Luis. "Estudio introductorio", en B. Guy Peters. *La política de la burocracia*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Fondo de Cultura Económica, México, 1999, pp. 22-28.

¹⁸ Poder Ejecutivo Federal. *Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000*. México, 1996.

Tal plan provee acciones en cuatro áreas principales:

- 1) Medición y evaluación del desempeño;
- 2) Participación y atención ciudadana;
- 3) Dignificación, profesionalización y ética en el sector público;
- 4) Descentralización y desconcentración.

Desde su aplicación, el programa de reformas ha mostrado algunos avances. Sin embargo, la voluntad política y la atención al tema han sido insuficientes y el progreso muy limitado.

A grandes rasgos, se podría decir que los cambios no han sido generalizados ni rápidos, ya sea porque no ha existido un consenso entre los tomadores de decisiones de cada dependencia sobre la importancia o idoneidad de las reformas, o por la incertidumbre sobre cómo hacer la transición a los nuevos patrones, pues el viejo paradigma que se enfoca en los procedimientos es todavía muy fuerte.

Respecto a la evaluación, aunque no se ha creado en realidad un sistema en este campo, la Secretaría de Hacienda desarrolló un proyecto para una Nueva Estructura Programática, que comenzó a ser aplicado en 1998 y que apunta al fortalecimiento de la planeación corporativa, el cambio de relación entre planeación y presupuestación, así como la creación de un nuevo lenguaje en el quehacer público.

Si bien el propósito de este nuevo proyecto es lograr una mejor coordinación y evaluación del desempeño, de acuerdo con los objetivos y no con los procedimientos, para José Luis Méndez existe el riesgo de que sólo cambie la terminología y no las prácticas ni la cultura del sector público mexicano.¹⁹

Al respecto, es oportuno subrayar que en el Programa de Modernización Administrativa no se aborda explícitamente el concepto de "rendir cuentas" a la ciudadanía, sino tan sólo al interior del mismo aparato administrativo o, en el mejor de los casos, ante los representantes políticos de los ciudadanos.

¹⁹ Méndez, José Luis. "Estudio introductorio ...", *op. cit.*, pp. 38-39.

Para José Agustín Ortiz Pinchetti la SECODAM ha permitido una modernización progresiva de las funciones públicas más importantes. No obstante, políticamente está incapacitada para llevar a cabo una verdadera labor fiscalizadora, toda vez que su titular depende directamente del Presidente de la República, quien tiene la facultad de nombrarlo o removerlo. De ahí que la Contraloría sea vista como un instrumento de autofiscalización, incapaz de asumir sus tareas con imparcialidad y objetividad.²⁰

Hoy día, la exigibilidad y rendición de cuentas implica el derecho de los ciudadanos a informarse de los procesos en que se ejerce la función pública. Sin embargo, las leyes vigentes no establecen disposiciones que eliminen el secreto indebido en el ejercicio público y, de hecho, no se ha establecido ni regulado la función de Estado que garantice el derecho de los ciudadanos para exigir cuentas y la obligación de los servidores públicos de rendirlas. En opinión de Miguel Carbonell, el día que el gobierno mexicano se convierta en una "casa de cristal", donde los ciudadanos puedan mirar hacia todos lados y ver cada rincón, se habrá dado un gran paso en la reforma integral del Estado, que deberá traducirse en un mejoramiento de las condiciones en que se ejercen los poderes públicos, beneficiando con ello a los ciudadanos al tener mejores leyes y una administración pública más eficiente.²¹

Luis F. Aguilar subraya que el Programa de Modernización Administrativa ha introducido –a contrapunto de la tradición burocrática mexicana– métodos y técnicas de planeación estratégica y administración de calidad que, si bien puede que sólo sea papel y requisitos para elaborar y recibir el presupuesto, también puede ser el nacimiento de una tendencia renovadora que requerirá de más tiempo para dar frutos. Mientras tanto, algunos gobiernos estatales y municipales, o entidades gubernamentales, por cuenta y creatividad propia están impulsando innovaciones administrativas que registran mayores avances que el gobierno central en su conjunto.²² Tal es el caso de la Planta de Asfalto del Distrito Federal y tema de análisis de la presente tesina.

²⁰ Ortiz Pinchetti, José Agustín. *Arquitectura institucional del Estado mexicano. Exigibilidad y rendición de cuentas*. Causa Ciudadana, Seminario para la formulación de la agenda 2000, México, julio de 1999, pp. 3-4.

²¹ Carbonell, Miguel. "Una agenda alternativa para la reforma del Estado", en la revista *Este País*, núm. 93, México, diciembre de 1998, pp. 15-16.

²² Aguilar Villanueva, Luis F. *La reforma de la ...*, op. cit. pp. 5-6

2. LA CIUDAD CONTEMPORÁNEA

2.1 Crecimiento económico y metrópolis

En la actualidad, el desarrollo económico se asocia con altos niveles de urbanización en un proceso de innovación y cambio continuos. La ciudad es el espacio fundamental de la convivencia humana; es el lugar privilegiado de interacción social y la matriz donde se incuban las fuerzas más potentes de adaptación y crecimiento. En suma, como señala Gabriel Quadri, es el ámbito primordial del ciudadano, de la libertad y la democracia.²³

Por tanto, el crecimiento económico se encuentra estrechamente vinculado con el desarrollo urbano, en un contexto donde la planeación y la gestión urbana dejan de ser sólo la administración de los espacios, para convertirse en un ejercicio de planeación estratégica e integración de políticas, con objeto de crear ventajas competitivas e identificar y promover nuevos mercados, en el entendido de que sólo una ciudad competitiva es capaz de insertarse plenamente en la nueva economía globalizada.

Tal como las conocemos, las grandes metrópolis son un fenómeno propio del siglo XX, que asumió su máxima expresión con la reconstrucción de Europa Occidental después de la Segunda Guerra Mundial. Sus raíces se encuentran en el rasgo distintivo del sistema económico predominante a lo largo del siglo: la tendencia a la concentración social y espacial. La primera reflejada en la brecha expansiva entre países y grupos ricos y pobres, mientras que la segunda se manifiesta en el gigantismo de las áreas urbanas y la despoblación o estancamiento demográfico de las zonas rurales.

La atracción demográfica de las ciudades, como lo han señalado especialistas y observadores, obedece no sólo a la oferta de empleos que generó primero el desarrollo del sector industrial, y más tarde la expansión del sector servicios, sino también porque en las grandes ciudades se concentran las oportunidades educativas, culturales, comunicacionales y de ascenso familiar en la escala socioeconómica.

²³ Quadri, Gabriel, *Ciudad de México. Enfrentar la decadencia*. CESPEDES, México, 1998.

Sin duda, la tendencia a la urbanización traerá profundas consecuencias en la organización administrativa y política, ya que los sistemas metropolitanos serán los puntales de las economías nacionales a nivel internacional, reconociendo que los criterios de inversión de los grandes capitales se sustentan no sólo en las capacidades y oportunidades de un país, sino en aquellas ventajas que proporcionan sus ciudades y que constituyen mercados definidos de inversión.

Esto hace indispensable una administración que esté en posibilidad de comprender la complejidad de los fenómenos metropolitanos, sus implicaciones y consecuencias; que permita actuar en forma flexible y se adapte a las particularidades locales, sin perder la perspectiva regional y metropolitana. Un aspecto clave que decidirá el tipo y características de las futuras ciudades mundiales se describe con el término "governabilidad", un neologismo que se hizo necesario por la reestructuración del Estado en respuesta a los imperativos económicos de la globalización.

Según John Friedmann, son dos los procesos más importantes que se llevan a cabo en la reestructuración estatal:

1. Ciertos poderes del Estado central están recayendo, hacia arriba, en nuevas formaciones del Estado a niveles globales y multinacionales, y hacia abajo, en una mayor autonomía a las autoridades locales, especialmente en ciudades estratégicas en la jerarquía mundial.
2. Hay un creciente reconocimiento de que el Estado es incapaz de atender sus responsabilidades, mantenerse competitivo en el mercado mundial, preservar el entorno natural y proveer la infraestructura económica y social, a no ser que trabaje mano a mano con el capital privado.²⁴

De ahí que la nueva gobernabilidad se esté convirtiendo progresivamente en una responsabilidad compartida —en sentido amplio— entre tres actores colectivos: Estado, capital y sociedad civil, en el marco de un proceso altamente politizado de negociación y consensos.

²⁴ Friedmann, John. "El reto de la planeación en un mundo sin fronteras", en la revista *Ciudades*, núm. 42, México, abril-junio de 1999, pp. 5-6.

2.2 Las metrópolis en Latinoamérica

El término "metrópoli" desde su estructura etimológica entraña el concepto de medición o tamaño de la ciudad. Se refiere a la ciudad grande, a la ciudad principal, a la más importante. Desde una perspectiva política e incluso cultural, la metrópoli es el lugar donde se concentra el poder, ya sea de la política, del dinero o del conocimiento. Es la arena de las grandes negociaciones y alianzas, como también de las grandes contradicciones sociales. Es generalmente el origen de las grandes ideas y de los grandes desarrollos. Asimismo, constituye el destino de los recursos del resto del territorio. En la metrópoli se crea y difunde el progreso. Desde la metrópoli se controlan los territorios y, por ello, es el centro y núcleo del poder de una nación.

Alfonso Iracheta señala que las metrópolis de América Latina claramente han tenido, tienen y es muy probable que sigan teniendo este papel relevante. Salvo excepciones como Río de Janeiro y Sao Paulo en Brasil, en el resto de Latinoamérica las metrópolis nacionales son también las capitales de los países y, por ende, los centros de la vida política y social. Baste para ello considerar que son las ciudades más pobladas, al grado de contar con varias veces más población que la segunda aglomeración urbana.²⁵

Dichas metrópolis son las sedes de los poderes nacionales y en ellas se localizan generalmente las cúpulas de las organizaciones sociales, políticas y económicas, así como los principales centros de estudios superiores y de investigación, además de que ahí están radicados los corporativos de las grandes empresas nacionales y extranjeras. En resumen, son el centro de los poderes formales y reales de las naciones latinoamericanas y, por ello, concentran las mejores condiciones de infraestructura y equipamiento, que son muy superiores al resto del territorio nacional.

De acuerdo con Antonio Paiva, el aspecto geográfico de las grandes ciudades en América Latina incluye elementos físicos e históricos de interés.²⁶

²⁵ Iracheta Cenecorta, Alfonso. "Las metrópolis en América Latina", en la revista *Examen*, núm. 107, México, septiembre de 1998.

²⁶ Paiva, Antonio. "Argumentos para la gestión metropolitana en Latinoamérica", en la revista *Ciudades*, núm. 42, México, abril-junio de 1999, pp. 12-13.

Muchas de las ciudades fundadas por los conquistadores y colonizadores ibéricos fueron localizadas en función de su proximidad a las zonas de explotación agrícola o minera; consideraciones estratégicas de ocupación, conquista o resguardo; o aprovecharon la presencia de estructuras precolombinas para su establecimiento.

En general, las ciudades latinoamericanas se ubican en territorios de climas favorables y tierras fértiles, en la mayoría de los casos positivamente accesibles aunque sometidas a grandes presiones demográficas y de expansión física, lo cual tiene un impacto considerable sobre el equilibrio ambiental.

Por otra parte, los gobiernos urbanos se configuran a varios niveles con la participación principal –según el caso– de los gobiernos centrales, regionales o locales. La acción de las instancias de gobierno en la ciudad se ordena mediante acuerdos, leyes, compromisos, estrategias, planes y esquemas fiscales.

Además, la gestión urbana en las metrópolis es la suma o acumulación de las gestiones de los distintos niveles de gobierno que actúan en la ciudad, sin que existan instancias claras de gestión referidas al territorio metropolitano, por lo que persiste la tensión entre los diferentes órdenes de gobierno que intervienen en la ciudad, toda vez que el valor político del espacio de la metrópoli es muy importante.

Se trata de enclaves urbanos que tienen un peso político (o en otras palabras, votos) que los gobiernos intentan mantener y movilizar, lo que ha hecho difícil profundizar en los procesos de modernización y descentralización urbana, originando que –en algunos casos– las mayores distorsiones ocurran precisamente en las ciudades principales

En años recientes, y ante las condiciones del nuevo orden económico mundial impuesto por la globalización y la competencia entre regiones y entre ciudades para atraer flujos de inversión, ya sea dentro del continente o inclusive en la Cuenca del Pacífico y Europa, las metrópolis de América Latina están siendo afectadas por tres tendencias:

- a) Especialización de las economías metropolitanas hacia los servicios y el empuje de inversiones industriales hacia nuevos polos de desarrollo.
- b) Centralización del poder, toda vez que el proceso de globalización exige la concentración de economías y facilidades que sólo las metrópolis ofrecen.
- c) Reasignación del espacio urbano, con especial énfasis en el proceso de privatización de los servicios y áreas de la ciudad de uso público.

Adicionalmente, se aprecia que la globalización tenderá a profundizar las diferencias económicas y sociales entre las dos sociedades que habitan las grandes metrópolis latinoamericanas: la moderna, tecnificada y globalizada, y la tradicional y premoderna. En la actualidad, los cambios del espacio urbano están generando el surgimiento de conceptos opuestos donde ya no es sólo la ciudad rica/pobre o moderna/tradicional, sino que ahora se habla de la ciudad brillante/oscura, ciudad que gana/ciudad que pierde, ciudad rentable/ciudad no rentable. De ahí que una condición básica para enfrentar estas contradicciones sea reducir las disparidades, ya que de otra manera su politización incrementará las presiones sociales y propiciará que la gran ciudad "informal" (comercio, tenencia de la tierra, transporte, empleo, etc.) termine por apoderarse del todo urbano, haciendo inviable cualquier esfuerzo institucional.

Alfonso Iracheta menciona que este fenómeno ya alcanzó y rebasó a muchas metrópolis latinoamericanas, que en algunos casos registran problemas irreversibles y denotan signos graves de ingobernabilidad, por lo que es indispensable reconocer que las formas de gestión, determinación de políticas y participación de los actores sociales deben cambiar radicalmente, en busca de esquemas integrales que sumen el desarrollo de la base económica metropolitana con el bienestar social, bajo parámetros muy claros de ordenamiento territorial y sustentabilidad ambiental. Para este autor, lo anterior deberá traducirse en planes integrales de desarrollo económico y espacial, con particular énfasis en la generación de empleo, en la preservación del ambiente y en la integración estratégica de los dos elementos fundamentales que están conduciendo el crecimiento físico de las ciudades: el suelo y el transporte.²⁷

²⁷ Iracheta Cenecorta, Alfonso. "Las metrópolis en ...", *op. cit.*, pp. 53-54.

2.3 La ciudad de México

Antes del nacimiento de la República Mexicana, lo que hoy se conoce como Distrito Federal ha sido el núcleo gravitacional del país en lo económico, lo político y lo cultural. En dicha área estuvo asentado el centro religioso y militar tanto en el Imperio Azteca, como en la Colonia y el México Independiente.

Desde hace aproximadamente tres décadas se han hecho intentos por contrarrestar el crecimiento desmedido de la ciudad de México, principalmente a través de medidas de política industrial. Ha habido desde proyectos sistemáticos, como la creación de nuevos polos regionales de desarrollo, hasta acciones de desconcentración –con un alcance limitado– de oficinas y servicios del sector público, sobre todo a raíz de los sismos de septiembre de 1985.

Sin embargo, nada ha podido contener las corrientes demográficas generadas por la organización de la actividad económica de la sociedad. Manuel Aguilera señala que si bien es cierto que la tasa de crecimiento de la población capitalina se ha moderado, e incluso reducido, en la práctica la población se ha “desparramado” hacia un número cada vez mayor de municipios del Estado de México, con una marcada tendencia a ocupar áreas cercanas del estado de Morelos.²⁸

Para propios y extraños, el crecimiento de la población metropolitana ha sido impresionante. Al iniciar el presente siglo se tenía un registro de 345 mil habitantes en la ciudad de México. Ya para 1940 se considera a una zona metropolitana, cuya población apenas rebasaba el millón de habitantes. Sólo cincuenta años después, según el XI Censo General de Población y Vivienda de 1990, se contabilizaron más de 15 millones de personas y, de esta cifra, cerca de 8 millones y medio radicaban en el Distrito Federal. Como es fácil apreciar, ningún presupuesto público y ningún programa de obras y servicios podría haber crecido a un ritmo siquiera cercano al del fenómeno demográfico.

²⁸ Aguilera Gómez, Manuel. “Desarrollo político en las metrópolis de México”, en la revista *Examen*, núm. 107, México, septiembre de 1998, pp. 24-25.

El problema, sin embargo, no es sólo cuantitativo, sino cualitativo: el trazo original de la capital pudo haber previsto un crecimiento poblacional moderado y, sobre todo, paulatino. Pero como este supuesto no ocurrió, la ampliación de la ciudad exigió ir “pegando” construcciones nuevas y carreteras que, primero, conectaron a poblados otrora lejanos, como Tlalpan, Xochimilco y Milpa Alta, para posteriormente anexarlos a la urbe. Como el trazo original —o los diversos trazos que tuvo la ciudad hasta los años treinta— no pudieron prever el fenómeno demográfico de la segunda mitad del siglo, para adecuar la vialidad en la zona metropolitana se tuvieron que realizar costosas obras, algunas muy controvertidas como la construcción de ejes viales, que implicó demoler edificios, talar árboles y destruir mucho de lo que fue el rostro de la ciudad de México hasta mediados de siglo.

Sin duda, la dimensión actual del Distrito Federal hace cada vez más difícil y costosa la construcción de obras básicas de infraestructura y la prestación de servicios urbanos fundamentales; pero además de las complejidades derivadas de su tamaño, también se debe considerar que desde hace muchas décadas, al igual que en las principales ciudades mexicanas, la capital no ha contado con una adecuada planeación y un enfoque integral en el que la diversidad, la interdependencia y todo el sistema de redes internas que hacen funcionar las metrópolis, permita optimizar su desarrollo. En opinión de especialistas, como Luis Javier Castro, la falta de una eficaz gestión, coordinación y coparticipación en materia de planeación, ha impedido que el sector urbano gubernamental asuma cabalmente la conducción de los procesos de crecimiento y cambio de las ciudades, lo que retrasa la consolidación de un sistema coordinado entre los tres órdenes de gobierno para dar respuesta a los problemas que genera la urbanización del país²⁹.

Para Gabriel Quadri “la planeación urbana del Distrito Federal se ha mantenido casi siempre en los límites de la normatividad físico-espacial, omitiendo —en la mayoría de los casos— toda consideración de actores económicos, políticos y sociales precisos, y de la complejidad institucional que está presente en cualquier actuación urbana”.³⁰

²⁹ Castro y Castro, Luis Javier. “Prácticas negativas en la planeación”, en la revista *Ciudades*, núm. 42, México, abril-junio de 1999, pp. 42-43.

³⁰ Quadri, Gabriel. *Ciudad de México ... op. cit.*, pág. 75.

En este sentido, al considerar que la sociedad mexicana del siglo XXI habitará principalmente en ciudades y sus problemas serán crecientes, se debe tener presente que sólo a través de una nueva participación social, combinada con una imaginativa acción gubernamental, se podrán establecer las bases de un nuevo modelo de ciudad y aspirar a un mejor futuro.

En el caso del Distrito Federal, Enrique González Pedrero destaca que el año de 1985 fue decisivo para el afloramiento de la sociedad civil: “un fenómeno natural –los terremotos que asolaron la ciudad de México– actuó como movilizador de un fervor auténticamente solidario de la gente, que se lanzó a la calle en apoyo de otros ciudadanos en desgracia”.³¹ De allí surgieron organizaciones vecinales de todo tipo, que persistieron después, para seguir movilizando las demandas de los habitantes de la ciudad capital.

Evidentemente, la constante demanda de participación social incide en los mecanismos institucionales sobre los que el gobierno funciona y requiere, por parte de éstos, de un rediseño para evitar problemas vinculados con la gestión y administración de los recursos. Por ello, es necesario construir una nueva institucionalidad acorde a la pluralidad política que ha alcanzado el Distrito Federal. Más allá de los avances en el reto democrático, la supervivencia y sustentabilidad del principal centro urbano de México dependerá del adecuado diseño de los sistemas políticos y administrativos que la soporten. Éste es, sin lugar a dudas, el principal desafío del gobierno del Distrito Federal que inició su gestión en 1997, el cual ha venido promoviendo la participación social en la solución de los problemas, en el marco de una transición donde lo rescatable del pasado pueda incorporarse al futuro y asegurar el advenimiento de una nueva gestión pública.

Adicionalmente, Gabriel Quadri subraya que será indispensable traspasar el límite de la planeación urbana estrictamente normativa que ha caracterizado el desarrollo de las ciudades mexicanas, para abordar un enfoque de planeación estratégica, tal como ha venido sucediendo en algunas naciones latinoamericanas.³²

³¹ González Pedrero, Enrique. “Sociedad civil y transición”, en la revista *Conciencia Mexicana*, núm. 2, México 1997, pág. 165.

³² Quadri, Gabriel. *Ciudad de México ... op. cit.*, pp. 75-76.

2.4 Desarrollo urbano y participación ciudadana

Los nuevos enfoques vigentes en el mundo sobre el desarrollo local reconocen, en primera instancia, que aquellas ciudades que no cuentan con participación social son ciudades de nadie. Por tanto, cada vez es más frecuente que dichos enfoques combinen la reactivación económica, las medidas para combatir la pobreza, la promoción del empleo y una responsabilidad social que aporta más y vigila el cumplimiento de lo programado.

En opinión de algunos autores, como Luis Javier Castro y Castro, para lograr este propósito es indispensable fortalecer la "infraestructura social" de las ciudades, la cual concibe como una red de relaciones, situaciones y decisiones conformada por tres elementos: una planeación eficiente, una inversión oportuna, así como una mayor participación de la sociedad en la construcción de su destino colectivo.³³

Algunos rasgos de la nueva planeación que está surgiendo al involucrar a la ciudadanía, sobre todo en la experiencia latinoamericana, incluyendo a la capital de México, son:

- Una planeación participativa, incluyente y plural, que reconoce a las ciudades como conglomerados humanos que expresan espacialmente procesos amplios y complejos.
- Una planeación donde la función de los técnicos es, precisamente, traducir y darle viabilidad técnica a las aspiraciones de la sociedad, pero no sustituirla.
- Una planeación que distingue entre lo esencial y lo urgente, entre lo preventivo y lo correctivo, e intenta prever con oportunidad los recursos necesarios para concretar las acciones pertinentes.

En suma, el propósito de esta nueva planeación es contar con planes consensuados, donde los diversos sectores vean reflejadas sus aspiraciones y, por lo mismo, se comprometan en su cumplimiento.

³³ Castro y Castro, Luis Javier. "Prácticas negativas en ...", *op. cit.*, pág. 41.

Actualmente, la participación de la sociedad en el desarrollo urbano se entiende como un proceso cotidiano que se expresa a través de múltiples canales y no se circunscribe a una sola modalidad; por el contrario, se asume que debe ser multi-expresiva, conforme a la diversidad de intereses y grupos que integran una comunidad.

En este sentido, la participación que se está alentando es la que incide en el seguimiento y evaluación del cumplimiento de propuestas que la misma sociedad plantea y que requiere, por consiguiente, de funcionarios y autoridades comprometidas con este nuevo enfoque de planeación participativa, para hacer del desarrollo urbano el mecanismo transformador que imprimirá un perfil distinto a las ciudades y un instrumento que hagan suyo todos los agentes involucrados. De hecho, las tendencias recientes de la descentralización política y administrativa buscan acercar la gestión pública a los ciudadanos, haciendo a las instituciones públicas y a los funcionarios elegidos para dirigirlos, más susceptibles al examen de sus comunidades y, por tanto, más efectiva para responder a las necesidades de la sociedad.

De esta manera, cada vez existe mayor reconocimiento de que un Estado moderno es aquél donde la participación ciudadana constituye, en la planeación y en la toma de decisiones, un derecho inalienable, una garantía individual que —en consecuencia— lleva implícita una obligación. Bajo esta perspectiva, el desarrollo urbano no debe considerarse simplemente como una prerrogativa política o una responsabilidad de gobierno. Más bien, es preciso concebir que el futuro de una ciudad debe ser moldeado por la participación directa de los ciudadanos.

Arturo de las Fuentes resalta que la relación entre Estado y sociedad incide directamente tanto en el espacio físico de las zonas urbanas, como en la calidad de vida de sus habitantes: “una participación ciudadana orientada tiene mayores posibilidades de lograr resultados positivos en la conformación de un espacio urbano, y en la disminución de los impactos negativos al ambiente, que una escasa participación o una desbordada por la pasión, las cuales pueden conducir al caos a las ciudades”.³⁴

³⁴ De Las Fuentes, Arturo. “Definir el espacio urbano: derecho de la ciudadanía”, en la revista *Examen*, núm. 111, México, enero de 1999, pp. 53-54.

Hasta hace poco tiempo todavía era posible encontrar en la mayoría de los países latinoamericanos, que las decisiones relativas a las ciudades eran tomadas por los funcionarios públicos de manera unilateral; es decir, sin considerar las expectativas e inquietudes que los ciudadanos tenían respecto al desarrollo de sus comunidades. De tal suerte, los ciudadanos se enteraban de los cambios que se efectuaban en el uso de suelo de su comunidad, por citar tan sólo un ejemplo, sólo después de que los proyectos habían sido autorizados e incluso desarrollados.

En años recientes, y debido a la enorme presión social, paulatinamente se ha venido transformando este esquema para dar paso a la construcción de una nueva relación entre autoridad y ciudadanos, en la cual éstos empiezan a tener mayor participación en el proceso de toma de decisiones relativas a los aspectos urbanos. Hoy día, resulta indispensable admitir que la participación ciudadana tiende un puente entre las autoridades y los habitantes de las ciudades, dentro de un proceso de planeación corresponsable, lo que permitirá a la sociedad influir directamente en el control de su entorno y no depender de las decisiones unilaterales del gobierno.

Antonio Paiva menciona que dentro del proceso de reformas a las instituciones públicas latinoamericanas de la última década, destacan los siguientes aspectos: "canalización de recursos fiscales a los gobiernos regionales y locales; fortalecimiento de la autonomía financiera; mejoras en la representatividad de las autoridades; claridad en los procesos electorales; transparencia en la gestión pública, así como el incremento de la participación ciudadana y privada en los procesos de gestión y la búsqueda de arreglos institucionales".³⁵

Sin duda, todo lo anterior forma parte de una nueva generación de reformas que buscan construir una gestión pública más efectiva, eficiente y representativa, a fin de que los grupos –organizados o no– se involucren en las decisiones que afectarán el entorno donde viven. En otras palabras, se trata de hacer que la participación corresponsable sea un derecho de todos los ciudadanos.

³⁵ Paiva, Antonio. "Argumentos para la gestión ...", *op. cit.*, pág. 16.

2.5 Planeación estratégica de ciudades

A partir de un repaso sobre las experiencias en materia de planeación en América Latina durante las últimas décadas, se encuentra que si bien éstas significaron logros importantes, en la mayoría de los casos la planeación como instrumento se puso en práctica de manera tradicional y sin un desarrollo teórico-metodológico profundo.

Para Juan José Gutiérrez Chaparro los instrumentos tradicionales de planeación se caracterizan por su rigidez, por ser muy sectorializados y especializados, porque apenas involucran al sector privado y a las organizaciones sociales, además de que su enfoque radica en ser sólo una norma. En este contexto, subraya que lo estratégico no es opuesto a lo normativo, sino su complemento indispensable.³⁶ En opinión de José Miguel Fernández Güel, los problemas actuales y las amenazas futuras de una ciudad no pueden resolverse únicamente desde las tradicionales propuestas urbanísticas, sino que se requiere un proyecto estratégico que cumpla dos objetivos: orientar y articular aquellas acciones sectoriales que deban emprenderse desde un programa global, y estimular al conjunto de la sociedad hacia la consecución de un horizonte definido.³⁷

El concepto de planeación estratégica parece responder adecuadamente a estas demandas, ya que ante las limitaciones de los instrumentos tradicionales de planeación, se ha observado al interior del sector público una tendencia a adoptar nuevas fórmulas de planeación procedentes del ámbito empresarial, las cuales buscan establecer, por un lado, una dirección estratégica a largo plazo y, por el otro, un marco operativo a corto plazo.

Como instrumento normativo y de conducción, la planeación estratégica se ha ido perfeccionando desde su introducción en los años cincuenta. Y es a partir de la década de los setenta cuando se desarrolla ampliamente, de manera que un gran número de las empresas más importantes a nivel mundial ha incorporado esta metodología al interior de sus procesos.

³⁶ Gutiérrez Chaparro, Juan José. "Planeación estratégica de ciudades", en la revista *Ciudades*, núm. 42, México, abril-junio de 1999, pp. 7-8.

³⁷ Fernández Güel, José Miguel. *Planificación estratégica de ciudades*. Editorial Gustavo Gili, España, 1997.

La esencia de la planeación estratégica consiste en la identificación sistemática de oportunidades y riesgos que pudieran surgir en el futuro, lo cual favorece una mejor y eficaz toma de decisiones, dentro de un proceso que a su vez es flexible. Al interior del sector público, la planeación estratégica ha sido promovida como una herramienta innovadora en el campo de la dirección y administración, que apoya las más diversas actividades del gobierno, en el marco de los recientes cambios que se experimentan en todos los órdenes. Sin embargo, su incorporación en el sector público debe considerar la adecuación de sus enfoques para atender propósitos y situaciones concretas de cada realidad, ya que la planeación estratégica tiene un corte más de tipo empresarial que social.

Al igual que en la planeación del desarrollo en general, la planeación urbana tradicional está cediendo paso a un enfoque estratégico dentro del sector público, considerando a la planeación estratégica como una herramienta susceptible de enriquecer la planeación urbana –a la que apoya, pero no sustituye– con elementos y procedimientos adaptados a la complejidad urbana que caracteriza actualmente a las ciudades, desde la perspectiva de que se requiere un instrumento que responda a las necesidades de los nuevos espacios urbanos y pueda adecuarse a las exigencias del entorno.

De esta forma, Gutiérrez Chaparro menciona que la planeación estratégica de ciudades responde a estas demandas por distintas razones, entre otras: “porque está centrada en el análisis del entorno y espera el surgimiento de nuevas tendencias; conduce a la ciudad hacia el aprovechamiento de sus ventajas en un contexto de oportunidades y amenazas; busca el potencial del espacio y lo estimula mediante la participación, la negociación, el consenso y el compromiso de los distintos actores de la ciudad, como condición indispensable de este nuevo enfoque”.³⁸

Por su parte, Fernández Güel concibe a la planeación estratégica de ciudades como una forma sistemática de manejar el cambio y de crear el mejor futuro posible para una metrópoli, a través de un proceso creativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo.³⁹

³⁸ Gutiérrez Chaparro, Juan José. “Planeación estratégica de ...”, *op. cit.*, pág. 9.

³⁹ Fernández Güel, José Miguel. *Planificación estratégica ... op. cit.*, pág. 54.

Por sus características, corresponde a los gobiernos locales emprender esta tarea de transformación, lo que significa gobernar la ciudad en un clima de participación colectiva y de consenso, mejorando las condiciones para promover la planeación estratégica de sus territorios en apego a sus potencialidades, reduciendo los riesgos derivados del contexto externo y adoptando nuevas formas de anticipación de lo deseado y lo posible.

Como ha sido definida, la planeación estratégica de ciudades ha sido aplicada en distintos casos, alcanzando resultados que pueden considerarse exitosos. Entre las ciudades que han adoptado esta metodología se encuentran Córdoba, Argentina, Santiago de Chile y Barcelona, en España. De acuerdo con análisis documentados por Gutiérrez Chaparro, las experiencias comparadas se traducen en visiones estratégicas de desarrollo urbano, basadas en la cooperación intergubernamental y la participación comunitaria como ejes de viabilización de programas y proyectos; además de incorporar un modelo asociativo entre ciudadanos y autoridades, lo que sustenta y asigna un alto nivel de certidumbre al proceso de planeación de la ciudad.⁴⁰

En México sólo se tiene conocimiento del Plan Estratégico de Mérida, el cual surge como un compromiso de 100 instituciones sociales, profesionales, académicas, empresariales y de los distintos niveles de gobierno. Dicho Plan tiene como objetivo hacer de Mérida una metrópoli de alta calidad humana, líder regional en actividades y servicios, y capital cultural y turística del mundo maya. Para ello, se consideran siete líneas de acción estratégicas, así como una serie de objetivos y acciones particulares.⁴¹ Sin embargo, dado lo reciente de este Plan (diciembre de 1998), aún no se cuenta con elementos suficientes para hacer un balance preliminar de su implantación y resultados.

Para concluir este apartado, es conveniente reiterar que la planeación debe ser democrática, incorporando la vitalidad y la participación creativa de la sociedad, para que a través del enfoque estratégico se concrete un Proyecto de Ciudad, donde la colaboración de los sectores público y privado se revele como un instrumento de actuación adecuado para solucionar los problemas de las ciudades en el nuevo escenario.

⁴⁰ Gutiérrez Chaparro, Juan José. "Planeación estratégica de ...", *op. cit.*, pp. 9-11.

⁴¹ Comité Promotor de Mérida. *Plan Estratégico de Mérida*, México, diciembre de 1998.

3. LA PLANTA DE ASFALTO DEL DISTRITO FEDERAL

3.1 Antecedentes históricos

A mediados de la década de los cincuenta las autoridades del entonces Departamento del Distrito Federal (DDF) enfrentaban, entre otros, el problema de cómo atender adecuada y oportunamente la demanda de mezclas asfálticas y agregados pétreos, para cumplir con los programas de pavimentación y mantenimiento de las vialidades existentes, y de las que iban surgiendo como consecuencia del acelerado crecimiento de la ciudad.

De esta manera, ante las necesidades de una metrópoli que exigía de más y mejores vías de comunicación, el gobierno capitalino decidió establecer una planta para producir mezclas asfálticas, en función de las siguientes consideraciones:

- Las plantas particulares que existían en esa época no contaban con capacidad suficiente de producción para satisfacer la demanda.
- El producto no cubría las especificaciones requeridas, debido a la carencia de un sistema de control de calidad.
- Los precios de las mezclas asfálticas producidas por las plantas privadas se ubicaban por arriba del promedio del mercado.⁴²

En virtud de lo anterior, el 28 de junio de 1956 y mediante el Acuerdo número 1834, expedido por Ernesto P. Uruchurtu, se creó la Planta Productora de Mezclas Asfálticas de Mixcoac, con el carácter de Unidad Independiente del DDF, cuya operación se regiría sobre bases comerciales y con una dependencia orgánica de la Oficialía Mayor del gobierno capitalino.⁴³ Al inicio de sus operaciones la planta se localizó en la Avenida San Antonio, en la Colonia Mixcoac, contando con una capacidad de producción de 120 toneladas de mezclas asfálticas por hora, mientras que la cantera de donde se extraían los agregados se situaba en el área que actualmente ocupan las instalaciones del Estadio Azteca.

⁴² Planta de Asfalto del D.F. *Informes del Comité de Operación*. México, 1998-1999, pp. 9-13.

⁴³ *Ibid.*, pp. 14-15.

Posteriormente, el 15 de enero de 1973, se emitió el Acuerdo número 45 por medio del cual la planta se adhería a la Secretaría de Obras y Servicios del DDF, que en lo sucesivo se encargaría de coordinar y supervisar su funcionamiento, además de que a partir de esa fecha se le otorga el carácter de Unidad Industrial del gobierno capitalino.

Asimismo, se le asigna una nueva denominación: Planta de Asfalto del Departamento del Distrito Federal, orientada a la producción de mezclas y triturados pétreos destinados a la construcción y conservación del pavimento de las vías públicas de la ciudad de México⁴⁴.

Dado el crecimiento de la planta y con objeto de promover su modernización, poco después fue necesario concentrar las instalaciones en un predio de Avenida del IMAN, en la Delegación Coyoacán y que se ocupa hasta la fecha, además que se procedió a reestructurar su organización y funcionamiento, por lo que el 3 de enero de 1975 se dictó el Acuerdo número 32, en el que se ratifica el carácter de Unidad Industrial, haciéndola depender de la Jefatura del DDF, a través de la Secretaría de Obras y Servicios.

También en el año de 1975 se inició la explotación de la cantera oriente, propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México, cuya concesión expiró a mediados de la década de los noventa.

El 28 de enero de 1986 se creó el Comité de Operación de la Planta de Asfalto, mediante el Acuerdo número 1 del Jefe del DDF, con la finalidad de fortalecer la estructura y funcionamiento de la planta, a través de la participación sistemática y coordinada de las diversas unidades administrativas y organismos desconcentrados del propio Departamento y de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Entre otras funciones asignadas a dicho Comité, destacan la revisión y adopción de medidas necesarias para una adecuada operación, en apego a las normas en vigor, así como proponer al gobierno capitalino las acciones que coadyuvaran al cumplimiento eficiente de las atribuciones y funciones de la Unidad Industrial.

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 14-17.

Más tarde, el 26 de mayo de 1988, se publicó el Decreto Presidencial por medio del cual se reforma y adiciona el Reglamento Interior del DDF en sus Artículos 2do y 50 Bis, relativos a la creación y regulación jurídica de la Planta de Asfalto como órgano desconcentrado del propio DDF.

En 1991 se adquirió el predio que se localiza a un costado del poblado de Parres, en la Delegación Tlalpan, y se firma un convenio de concesión de explotación con los comuneros de Topilejo. En 1992 se suscribe otro convenio con los vecinos de Parres, quedando concluidas las obras de infraestructura e instalación de equipos de la nueva Planta Productora de Triturados Basálticos a principios de 1995. También en ese año la cantera de Parres empezó a suministrar triturado basáltico a la Planta de Asfalto localizada en Coyoacán.

En diciembre de 1997, después de la jornada electoral realizada por vez primera en la historia de la ciudad de México para elegir al Jefe de Gobierno, la Unidad Industrial adquiere la denominación de Planta de Asfalto del Distrito Federal.

Al establecer la nueva administración su Programa General de Desarrollo para el periodo 1998-2000, se enfatiza –entre otras prioridades– el mejoramiento de la vialidad y la actualización del equipamiento urbano, con objeto de superar los rezagos acumulados en la construcción y mantenimiento de las redes viales primarias y secundarias de la ciudad de México, asignando a la Planta de Asfalto la tarea de producir las mezclas para el cumplimiento de este programa.⁴⁵

En la actualidad se cuenta con dos unidades: la Planta Productora de Mezclas Asfálticas (Coyoacán), ubicada en Av. del IMAN número 263 y donde se encuentran las oficinas generales, así como la Planta Productora de Triturados Basálticos (Parres), localizada en el km. 38 de la carretera federal México-Cuernavaca, donde se realizan los trabajos de extracción de roca para suministrarla a la planta de Coyoacán. (En el Anexo A se presenta un diagrama del proceso de producción de la Unidad Industrial.)

⁴⁵ Gobierno del Distrito Federal. *Programa General de Desarrollo 1998-2000*. Edición Internet, México. 1998.

3.2 Atribuciones, objetivo institucional y compromisos

De acuerdo con las reformas al Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, publicadas el 5 de agosto de 1998, en el Artículo número 76 se ratifica a la Planta de Asfalto como un órgano desconcentrado del gobierno capitalino.

Conforme al Artículo número 80 de dicho Reglamento, la Planta de Asfalto tiene las siguientes atribuciones:

- I. Instalar, operar y mantener el equipo técnico para la producción de agregados pétreos y mezclas asfálticas que se requieran en las construcciones y mantenimiento de los pavimentos del Distrito Federal;
- II. Destinar la producción en mezclas asfálticas primordialmente a las dependencias, unidades administrativas, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Distrito Federal;
- III. Distribuir el excedente de su producción a la Federación, estados, municipios y particulares, y
- IV. Desarrollar programas de investigación tecnológica para el mejoramiento de su producción.⁴⁶

En cuanto al objetivo institucional, éste consiste en lo siguiente: Producir la mezcla asfáltica que demandan las Delegaciones y Direcciones Generales de la Secretaría de Obras y Servicios, así como otras dependencias del gobierno capitalino para las tareas de pavimentación, repavimentación y mantenimiento de las vialidades, además de desempeñar el papel de ente regulador del mercado de este producto en el Distrito Federal.⁴⁷

Respecto a los compromisos que corresponden a la Planta de Asfalto en la nueva administración capitalina, éstos se enmarcan en el Programa General de Desarrollo, donde se establecen los principios de actuación y líneas de acción para dependencias y órganos de gobierno.

⁴⁶ *Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal*. México, D.F., agosto 5 de 1998, Edición Internet, pp. 95-96.

⁴⁷ *Ibid.*, pp. 98-99.

De esta manera, las nuevas autoridades encomiendan a la Planta de Asfalto eficientar sus operaciones, incorporar tecnología de punta y cumplir con las disposiciones ecológicas, además del compromiso específico de producir mezclas asfálticas –en cantidad y calidad suficientes– para apoyar el ambicioso Programa de Repavimentación de la Ciudad de México y dar cumplimiento a una de las principales demandas ciudadanas recabadas durante la campaña electoral, ya que después de la seguridad pública y el cuidado del ambiente, el deterioro de la infraestructura y del equipamiento urbano fue un tema recurrente de distintas organizaciones en diversos foros.

Como ya se mencionó, lo anterior se ubica dentro del Programa de Trabajo 1998-2000 de la Jefatura de Gobierno, el cual considera dentro del esquema de Coordinación de Planeación y Desarrollo seis grandes vertientes:

1. Una ciudad segura y con justicia.
2. Una ciudad democrática y participativa.
3. Una sociedad incluyente y solidaria.
4. Un camino de desarrollo sustentable.
5. Una infraestructura, equipamiento y servicios urbanos de calidad.
6. Un gobierno responsable y eficiente.⁴⁸

De acuerdo con los propósitos que persigue este trabajo de investigación, se mencionan enseguida algunos puntos relevantes sobre *Infraestructura y Equipamiento Urbano*, particularmente de aquellos relacionados con la Planta de Asfalto, así como del tema relativo al *Gobierno Responsable y Eficiente*.

De esta manera, dentro de las líneas de acción consideradas para la vertiente de *Infraestructura y Equipamiento Urbano*, se encuentran –entre otras– las referidas a:

- Mejoramiento de la vialidad urbana.
- Prestación de servicios urbanos de calidad.
- Construcción y restauración del equipamiento urbano.

⁴⁸ Gobierno del Distrito Federal. *Programa General ... op. cit.*, pp. 5-7.

Estas acciones se inscriben en la política de recuperación de obras establecida por el gobierno capitalino, con objeto de revertir el proceso de deterioro en el que se recibió la ciudad en prácticamente todos los sistemas y redes de la infraestructura.

Conforme al diagnóstico de las nuevas autoridades, el mantenimiento de la estructura material del D. F. había caído en un rezago acumulado a lo largo de varias décadas, lo cual dificultaba el funcionamiento y la fluidez de las redes múltiples que son esencia y conexión de la vida urbana, como es precisamente el caso de la vialidad, que junto con todas las demás redes de servicios posibilitan y sustentan la convivencia urbana de la metrópoli. Pero sobre todo, la carencia de un funcionamiento sistémico impedía potenciar a esa invisible infraestructura social que comunica a las autoridades con los habitantes y se materializa en la atención al público, la participación ciudadana y la rendición de cuentas.⁴⁹

En este sentido, la vertiente del *Gobierno Responsable y Eficiente* incluye como principales líneas de acción:

- Promover la reconstrucción administrativa y la transparencia de la gestión pública.
- Impulsar el desarrollo y la profesionalización de los recursos humanos del gobierno.
- Mejorar los flujos de información y comunicación del gobierno con la ciudadanía.
- Dar seguimiento y vigilancia a las acciones de gobierno.

Por otra parte, conviene mencionar que el programa de trabajo del gobierno capitalino considera, en la vertiente de *Ciudad Democrática y Participativa*, la incorporación de los habitantes del D. F. en la toma de decisiones, a partir de nuevos instrumentos contemplados en la Ley de Participación Ciudadana (referéndum, plebiscito e iniciativa popular), así como la promoción del diálogo permanente con la sociedad y el establecimiento de una relación de cooperación en el cumplimiento de los objetivos.

⁴⁹ Gobierno del Distrito Federal. *Síntesis de acciones de gobierno*. México, D.F., agosto de 1999.

3.3 Diagnóstico de la Unidad Industrial

Cuando se toma posesión de la Planta de Asfalto del D. F. en enero de 1998, una de las primeras medidas de la Gerencia General fue elaborar un diagnóstico sobre su funcionamiento y de las condiciones en que se recibieron las instalaciones, con objeto de establecer los objetivos y las principales líneas estratégicas de acción a corto plazo.

Desde una perspectiva de conjunto, el diagnóstico identifica diversos problemas de carácter estructural que dificultan la adecuada operación de la Planta, entre los que sobresalen la existencia de políticas y decisiones que no necesariamente se orientan a garantizar la rentabilidad de las operaciones, así como una relación paternalista con el sindicato y con las poblaciones vecinas, además de la imposibilidad de realizar inversiones para modernizar la Unidad Industrial y sus procesos de producción.

En un siguiente nivel, el diagnóstico detecta una serie de aspectos que se pueden resumir de la siguiente manera:

- Capacidad instalada de producción subutilizada.
- Deficiencia en el control de calidad del producto.
- Escasa atención para satisfacer los requerimientos de los clientes.
- Obsolescencia tecnológica de maquinaria y equipo.
- Alrededor del 50% del parque de maquinaria necesitaba reparación.
- Generación de contaminantes en las instalaciones de Coyoacán y que demandaban importantes inversiones.
- Exceso de personal y, consecuentemente, altos costos de operación.
- Control de monopolios en la prestación de servicios.
- Elevados niveles de corrupción.
- Ausencia de programas para recibir y atender peticiones ciudadanas.⁵⁰

⁵⁰ Planta de Asfalto del D.F. *Diagnóstico técnico, administrativo, comercial, financiero, laboral y social de la Unidad Industrial*. México, D. F., 1998.

A un nivel más específico, el diagnóstico sobre la situación de la Planta arroja la siguiente información, agrupada conforme a las variables de operación más importantes:

- Producción

Durante los últimos años la Planta funciona a una tercera parte de su capacidad real instalada, que es de 4,200 ton/día en dos turnos, lo que equivale a una producción anual de un millón 50 mil toneladas. Además, no existe un programa de producción.

Asimismo, los costos de producción resultan muy altos, principalmente por el exceso de personal no productivo, la obsolescencia de las plantas y los paros ocasionados por la falta de refacciones mayores. Por otra parte, la tecnología de los equipos y el estado de las instalaciones ocasiona el incumplimiento de la legislación ambiental.

- Calidad

El control de calidad se realiza de manera deficiente, ya que la producción de mezcla asfáltica se lleva a cabo por tanteo, toda vez que se carece de sistemas de medición. Adicionalmente, el laboratorio de la Planta no aplica un estricto control de calidad, debido a la ausencia de personal profesional y equipo adecuado, además de que la falta de inversiones y de actualización tecnológica limitan el análisis para considerar la producción de nuevos tipos de asfalto.

- Recursos humanos

El personal de estructura no tiene una formación profesional ni la capacitación adecuada, además de que perciben bajos salarios, prevalece la burocracia y no se tienen recursos para impulsar tareas de actualización.

El personal de confianza se sindicaliza en su mayoría poco antes del cambio de gobierno, en tanto que el personal técnico-administrativo presenta inercias burocráticas y existen grupos de poder que controlan la información.

El personal obrero registra altos niveles de ineficiencia en la mayoría de los casos y está sobreprotegido por el sindicato, además de que no utiliza equipos de seguridad e higiene. Por su parte, el sindicato al que están agrupados los trabajadores de la Planta se caracteriza por una actitud conflictiva y de resistencia al cambio.

- Estructura organizacional

El diagnóstico encuentra una organización vertical con personal de estructura insuficiente para supervisar al personal de base y se detectan algunas áreas sin coordinación.

Asimismo, no existen áreas responsables de la comercialización, la ecología y la planeación, además de que no se cuenta con un nivel intermedio de personal profesional o técnico, ni personal de confianza en el área de manejo de recursos. Como dato adicional, sólo existen cinco profesionistas titulados.

- Ventas

Conforme al análisis realizado, se logra identificar que durante periodo de 1992 a 1997 se presenta una tendencia considerable de disminución de la producción, debido a que contra la normatividad del D. D. F. se abrió el mercado a las empresas privadas, además de que disminuyeron las inversiones en bacheo, repavimentación y proyectos viales. Además, el área de ventas no cuenta con políticas de comercialización y, en consecuencia, no hay planeación, estudios de mercado, ni análisis de precios, como tampoco el desarrollo de nuevos productos.

- Problemática general:

- Ausencia de un programa de actividades y metas a corto plazo
- Indefinición de planes y estrategias a largo plazo
- Mercado cautivo mal atendido
- Dificultad en la toma de decisiones
- Imagen negativa

3.4 Objetivos estratégicos y líneas de acción

A partir de dicho diagnóstico, la Gerencia General de la Planta procedió a implantar un plan de acción, que además de solucionar o mitigar los aspectos críticos identificados, respondiera también a los compromisos adquiridos por el nuevo gobierno en lo referente al programa de repavimentación, por lo que se establecieron los siguientes objetivos estratégicos:

1. Diseñar una estrategia comercial y alcanzar la producción óptima de mezclas para que las Delegaciones y la Secretaría de Obras y Servicios cumplan las metas de bacheo, mantenimiento y repavimentación.
2. Reparar la maquinaria y el equipo conforme a prioridades y recursos disponibles, así como optimizar la calidad del producto y reducir los niveles de contaminación.
3. Regular el precio de las mezclas asfálticas en el mercado y liberar a los productores privados la producción que así convenga al Gobierno del D. F.
4. Adecuar la plantilla del personal administrativo y de producción conforme al tamaño del mercado y con un enfoque orientado a resultados, además de impulsar la capacitación de los recursos humanos.
5. Implantar un programa de reducción de costos para alcanzar el punto de equilibrio a mediano plazo, además de combatir la corrupción y los monopolios.⁵¹

En función de dichos objetivos se definieron líneas específicas de acción, cuyo alcance y contenido se resumen a continuación:

- Estrategia comercial y producción

Se diseñó una estrategia de comercialización, por vez primera en muchos años, basada en la planeación anual de la demanda, lo que permitió definir un programa de producción y –después de estudiar diferentes volúmenes y su costo– se logró determinar el nivel de producción óptima, así como el mejor aprovechamiento de la capacidad instalada.

⁵¹ Planta de Asfalto del D. F. *Plan de trabajo a corto, mediano y largo plazo*. México, D. F., 1998.

Cabe mencionar que desde los primeros meses de operación se logró incrementar significativamente la capacidad de producción, además del abatimiento de costos, por lo que fue posible responder a las metas del programa de repavimentación de la vialidad urbana. (Ver Anexo B).

Por otra parte, entre las actividades emprendidas destaca un estudio de mercado para ubicar precios, calidad y tipo de productos, además de un análisis de la competencia. Adicionalmente, se visitó a los principales clientes (gobierno capitalino, federal y particulares), y se efectuaron tareas de promoción ante otros clientes potenciales, con el propósito de ofrecer el material y detectar sus requerimientos, en el marco de una política sustentada en la comunicación abierta y permanente.

- Maquinaria y equipo, control de calidad y medio ambiente

Se estableció un programa de aplicación inmediata para la reparación y mantenimiento del parque de maquinaria y equipo, dentro de la estrechez de recursos presupuestales, para su reincorporación al proceso productivo y aumentar los volúmenes de producción, a fin de responder al incremento de la demanda derivada de la estrategia de comercialización.

También se procedió a mejorar la calidad del material, por lo que se organizaron reuniones técnicas con expertos, tanto de la UNAM como del sector privado, además de la creación de círculos de calidad y el fortalecimiento del laboratorio de control de calidad de la Planta, lo que permitió desarrollar un programa de análisis y solución de problemas de calidad en las mezclas asfálticas, hasta garantizar niveles más elevados que los ofrecidos por productores particulares.

Una actividad prioritaria ha sido el aspecto ecológico, por lo que se atendieron rigurosamente las contingencias ambientales que obligan a suspender parcial o totalmente las operaciones, en paralelo al cumplimiento de las observaciones contenidas en las Auditorías Ambientales realizadas durante la administración anterior y la actual, para lo cual se implantaron diversas medidas correctivas en los procesos de producción, así como programas de reforestación en comunidades aledañas a las instalaciones.

- Regular precios y liberar producción a particulares

Para que la Unidad Industrial cumpliera la función de ente regulador del mercado de mezclas asfálticas en el D. F., la Secretaría de Obras Públicas reiteró a todas las dependencias del gobierno capitalino la disposición que establece el consumo exclusivo del producto de la Planta, el cual no se venía respetando desde tiempo atrás.

Lo anterior permitió cerrar el mercado con objeto de hacer una adecuada planeación de la demanda, elaborar análisis de precios y negociar con los productores privados, para después reabrir el mercado y liberar cantidades y tipo de mezclas que así convinieran al gobierno del D. F. por condiciones de proyecto, ahorro en precio y flete. En promedio la Planta ha logrado generar el 70% del producto, liberando el resto los particulares.

Por otra parte, se acordó vender las mezclas a los contratistas del gobierno capitalino al mismo precio que a sus dependencias, toda vez que éstos repercuten dicho costo a las obras ejecutadas para el gobierno, con lo que se afectaría el reducido presupuesto con que arrancó la nueva administración, derivado al recorte al techo de endeudamiento autorizado, lo que obligó a racionalizar los recursos disponibles y eficientar todos los programas.

- Estructura organizacional y recursos humanos

La Planta se recibió con 788 plazas autorizadas, distribuidas en 768 de base y 20 de estructura. Esta relación obedece a que en los últimos meses de la administración anterior se aprobó –en connivencia con el sindicato– la basificación de muchos trabajadores, con objeto de heredar una masa crítica afiliada a la organización sindical del gobierno del D. F., que históricamente ha estado identificada con el partido político que gobernó la metrópoli hasta 1997. Pero además, el sindicato mantenía una actitud de sobreprotección y tolerancia de actos delictivos y conductas viciadas, así como una fuerte resistencia ante las medidas anunciadas, al grado de que durante los primeros meses de 1998 paralizaron en dos ocasiones las actividades de la Unidad Industrial, secuestrando prácticamente a todo el personal, como una forma de presión ante las nuevas autoridades.

Esta situación obligó a una estrategia de negociación con el sindicato, no exenta de dificultades, para reafirmar el carácter irreversible del proceso de cambio y alinear al personal hacia una manera diferente de trabajar.

Respecto a la adecuación de la estructura organizacional al tamaño de mercado definido por la planeación de la demanda, se procedió a realizar un análisis de las funciones de cada área para determinar el personal necesario. Conviene resaltar que este diagnóstico no buscó exclusivamente la reducción de trabajadores, sino que tendió a corregir la organización vertical y la falta de coordinación, así como a mejorar la supervisión y operación de la Planta, a partir de un enfoque orientado a resultados. (Ver Anexo C).

Por otra parte, dado el bajo nivel de preparación académica del personal, se programaron cursos de enseñanza abierta de primaria, secundaria y preparatoria, considerando que los trabajadores registran los siguientes estudios: 35% tiene primaria, 29% secundaria, 18% preparatoria, 16% nivel técnico y tan sólo el 2% cuenta con licenciatura. También se institucionalizó un programa permanente de cursos de capacitación para el personal técnico y administrativo, además de promover la participación de los mandos medios en seminarios de la Unidad para la Profesionalización del Personal Directivo del Gobierno del D. F.

- Reducción de costos, combate de monopolios y corrupción

Se establecieron medidas para apoyar la disminución de costos, como son: revisión y renovación de la cartera de proveedores, negociación para obtener descuentos por volumen en la adquisición de insumos básicos, optimización de los espacios físicos, racionalización del consumo de agua y energía eléctrica, además de mejores sistemas de control en las entradas y salidas en almacenes y la instalación de básculas electrónicas en el área de ventas.

Por otra parte, se procedió a eliminar los monopolios enraizados durante años en la prestación de servicios, como el de los transportistas de asfalto AC-20 (insumo básico de producción) y los fleteros de mezcla asfáltica. Además se aplicaron medidas enérgicas para suprimir las prácticas viciadas de algunas áreas y desterrar cualquier acto de corrupción.

- Otras líneas de acción

En el rubro de tecnología se analizaron los avances a nivel mundial en equipos de trituración, fabricación de mezcla, reciclado y repavimentación, además de visitar algunas plantas, tanto en México como en el extranjero, para conocer sus procesos. Adicionalmente se estudió y aprobó la elaboración de nuevos productos y la innovación en diversos materiales, en paralelo a la modernización del área de sistemas.

Por otra parte, se participó en la creación de la Asociación Mexicana del Asfalto, organismo con el que conjuntamente se realizaron seminarios sobre el tema con especialistas nacionales e internacionales, además de establecer un comité para la revisión y actualización de las normas técnicas para pavimentación, ya que las existentes datan de 1960 y son obsoletas.

También se definieron mecanismos permanentes para apoyar a estudiantes de universidades e institutos tecnológicos en la prestación del servicio social, estancias y prácticas profesionales, además de establecer por vez primera un programa de visitas guiadas para alumnos de diferentes instituciones educativas.

En el campo de la vinculación ciudadana destaca la creación del Programa de Atención Inmediata, orientado a las tareas de bacheo con personal de la Planta, a fin de responder oportunamente a las demandas de la población. Cabe subrayar que esta actividad se complementó con el establecimiento de una línea telefónica para recibir peticiones sobre la existencia de baches en cualquier punto de la ciudad. Además, se participó en múltiples tareas de apoyo a las comunidades vecinas y en coordinación con las delegaciones políticas se atendieron requerimientos de diversa naturaleza.

En lo referente a la difusión, imagen y rendición de cuentas, sobresale el diseño de un logotipo y una campaña promocional, así como un folleto informativo sobre la evolución, características y función social de la Planta, además de la publicación de artículos y reportes en la Bitácora del gobierno capitalino, y la presencia ante diferentes foros y medios de comunicación para informar de los avances y logros de la Unidad Industrial.

Por otra parte, es importante resaltar que dentro de los diversos estudios elaborados o encomendados por la Gerencia General, se encuentra un análisis específico sobre el futuro de la Unidad Industrial, el cual contempla los siguientes escenarios:

1. Profundizar las acciones para hacer más eficiente la operación actual de la planta, lo que significará canalizar recursos de inversión en equipo, refacciones, etc., a fin de alcanzar las condiciones óptimas de producción y control ambiental.
2. Modernizar la planta para atender un segmento del mercado y convertirla en una empresa comercializadora, que concurse el suministro total de mezcla asfáltica al gobierno del D. F., negociando con los particulares para que surtan en donde ofrezcan mejores condiciones de precio, tipo de mezcla, ahorro en flete y alternativas de pago para las autoridades capitalinas.
3. Transformar la planta en una empresa paraestatal del gobierno del D. F. mediante una renovación jurídica, laboral y administrativa, considerando su reubicación en diferentes puntos de la ciudad y orientada a la regulación del precio del mercado, buscando que sea una entidad rentable, con tecnología de punta y en estricto apego a la normatividad ambiental.
4. Cerrar las instalaciones de la Planta de Asfalto y liberar el mercado a los particulares, los cuales se encargarían de proveer la totalidad de mezclas asfálticas que requiera el gobierno del D. F. para las tareas de repavimentación y bacheo.⁵²

De acuerdo con la experiencia acumulada por la actual administración de la planta, el tercer escenario constituiría la opción más viable a mediano plazo para garantizar el cumplimiento de su misión estratégica. No obstante, corresponderá al gobierno capitalino decidir –a través de estudios detallados y coordinados con la Unidad Industrial– la mejor alternativa técnica, operativa y financiera para la Planta de Asfalto del Distrito Federal.

⁵² Planta de Asfalto del D. F. *Perspectivas de la Unidad Industrial*. México, 1999.

3.5 Hacia una nueva forma de gestión

Desde la perspectiva de la nueva gestión pública, uno de los principales desafíos que enfrentan las organizaciones gubernamentales, y en particular los responsables de su dirección, radica en canalizar la energía del personal hacia el trabajo socialmente útil y que redunde en beneficio de la ciudadanía. Para ello, los conceptos de Misión, Servicios, Clientes y Resultados son fundamentales, porque permiten a los servidores públicos articular sus propósitos y deliberar acerca del modo de adaptar el trabajo para alcanzarlos.

Bajo este enfoque, la Misión podría definirse como las aportaciones específicas que una organización o dependencia hace al bienestar público. Los Servicios serían los productos que genera esa organización. Los Clientes estarían constituidos por los individuos o los cuerpos colectivos –hacia dentro o hacia afuera de las organizaciones– ante los cuales los servidores públicos rinden cuentas. Mientras que los Resultados representarían estados de cosas definidos, que la organización trata de provocar mediante sus actividades.

Es a partir de estos conceptos que se establecen los criterios rectores de la Gerencia General de la Planta de Asfalto que empieza su gestión en enero de 1998. Más allá de las dificultades naturales de todo inicio, agravadas por deformaciones operativas, técnicas y administrativas, las nuevas autoridades de la Unidad Industrial se propusieron mejorar las aportaciones a la comunidad, con productos y servicios de calidad, atendiendo los requerimientos de los clientes-usuarios, generando resultados e informando de sus acciones a la sociedad.

Con la convicción de que los servidores públicos están obligados a entender y apreciar conceptos tan diversos, como crear una misión enaltecadora y una cultura organizativa, hacer planeación estratégica, plantear problemas y soluciones, identificar y satisfacer a los clientes, reflejarse en la acción, inculcar un compromiso de calidad, formar equipos, crear un clima de innovación y rediseñar constantemente el trabajo, la Gerencia General de la Planta de Asfalto asumió el compromiso de emprender el proceso de transformación de esta Unidad Industrial.

Aquí es conveniente mencionar que la responsabilidad de la Gerencia General recayó en un profesional con una trayectoria de muchos años en el sector privado y que comparte los conceptos descritos anteriormente, pero que también reconoce su necesaria adaptación a las especificidades del sector público, en el entendido de que el gobierno o una de sus dependencias, como la Planta de Asfalto, no puede conducirse igual que una empresa privada, pero sí constituye un área donde es factible incorporar medidas provenientes de las organizaciones empresariales, con objeto de responder a las exigencias de renovación de la administración pública.

Independientemente del origen e influencia empresarial del Gerente General, cabe subrayar que el inicio de su actividad profesional se dio precisamente en el ámbito del sector público, en la época de auge del paradigma burocrático, donde tuvo oportunidad de conocer los instrumentos de autoridad, control, jerarquización y rigidez de la administración pública mexicana.

Con estos antecedentes, la Gerencia General parte del reconocimiento de que el destinatario del quehacer público no es otro más que el ciudadano, el cual demanda servicios o productos adecuados a sus expectativas y se constituye en la razón de ser de la administración pública, lo que implica la incorporación paulatina de mecanismos que permitan la mejora en la eficiencia, los costos y la calidad.

De esta manera, con el convencimiento de que mejora y diagnóstico son dos partes complementarias de un todo, las nuevas autoridades inician su gestión admitiendo que la orientación a la mejora de los procesos planteaba la necesidad de analizar las condiciones y funcionamiento de Planta, con objeto de que la información obtenida permitiera poner en marcha un plan de trabajo dirigido a los temas críticos identificados.

En el apartado anterior se mencionó el resultado del diagnóstico y la elaboración de un plan con líneas de acción, además de su reflejo en los aspectos fundamentales de la Unidad Industrial. Sin embargo, para una mejor apreciación de los logros alcanzados en la operación, se incluye un listado en el Anexo D que resume los esfuerzos encaminados a sentar las bases de una nueva forma de gestión pública en la Planta de Asfalto.

Por otra parte, conviene señalar que la obtención de dichos logros se sustentó en una Misión que atendiera la función de servicio de la Planta, a diferencia de la otras organizaciones públicas que tradicionalmente se guían por los reglamentos y los presupuestos. Desde luego, no se dejó de observar la normatividad correspondiente, pero se complementó con una nueva forma de pensar para promover una gestión más emprendedora, con una estructura flexible y con mayor contenido ético.

Asimismo, y reconociendo que plantear nuevos paradigmas implica enfrentar procesos costumbristas que se han ido acomodando con el paso del tiempo, se estableció una Visión de la Planta con un enfoque distinto del quehacer gubernamental y del servidor público, donde el mejor empleo de los recursos y la actitud de servicio se constituyeron en valores compartidos que están posibilitando el desarrollo de una cultura que motive al personal hacia el logro de las metas trazadas.

En este sentido, se concibió al recurso humano de la Planta como el elemento esencial que haría viable la visión del futuro deseado, por lo que se apoyó su capacitación y profesionalización para asegurar la identificación con los objetivos fijados, para modificar sus actitudes y formar equipos de trabajo, pero sobre todo para hacerlo parte de una nueva cultura organizacional que entiende al servicio público no sólo como una entidad prestadora de servicios, sino como un "centro de negocios" capaz de competir en términos de eficiencia y de calidad.

Hoy día la calidad es el principio rector de toda organización, ya sea pública o privada, debido a la presión ejercida por los clientes. De ahí que la Unidad Industrial implantara un sistema de calidad y sus técnicas de gestión, tanto en el desarrollo de los procesos internos como en la relación con los clientes, que permitió disminuir los costos y una mejora significativa en los niveles de calidad del producto, además de un acercamiento con los clientes, en el marco de la transformación ciudadana definida por la nueva gerencia pública, donde el ciudadano primero fue el administrado, después el usuario y actualmente es el cliente hacia el cual debe volcarse la acción de las organizaciones públicas, mediante una actitud de colaboración, sensibilidad y compromiso para satisfacer sus requerimientos.

Utilizando como referencia el esquema de comparación de paradigmas de Michael Barzelay⁵³, se podrían resumir los lineamientos seguidos por la Planta de Asfalto en el contexto de una nueva forma de gestión:

<u>Gestión tradicional</u>	<u>Nueva gestión pública</u>
Justificar funciones y estructura	Identificar misión, servicios, clientes y resultados
Guiar operación y producción	Generar productos y servicios de calidad
Justificar costos	Entregar valor agregado
Asignar responsabilidad sin medir desempeño	Implantar la rendición de cuentas y fortalecer las relaciones de trabajo
Acatar reglas, normas y procedimientos	Identificar y resolver problemas y mejorar continuamente los procesos

Por otro lado, es preciso subrayar que la estrategia de la Planta de Asfalto se inscribe dentro de las acciones delineadas por el gobierno capitalino en su Programa de Desarrollo, donde se marcan como objetivos prioritarios la eficacia, eficiencia, calidad y transparencia de la gestión pública, así como una mayor participación ciudadana en la construcción de su destino colectivo, toda vez que el futuro de una ciudad sólo puede ser moldeado con la intervención directa de la sociedad, a través de un proceso de planeación corresponsable de largo plazo.

Sin lugar a dudas, la orientación constante de las organizaciones gubernamentales hacia la eficiencia, la calidad y los resultados posibilitará un mejor desempeño y apreciación social de la administración pública, que sumada a una participación ciudadana incluyente y comprometida, permitirá concretar un Proyecto de Ciudad para la capital de la República Mexicana.

⁵³ Barzelay, Michael. *Atravesando la ...*, op. cit., pág. 177.

4. CONSIDERACIONES FINALES

- I -

En la actualidad es un hecho consumado que los gobiernos de muchos países están poniendo en práctica una amplia gama de opciones para cambiar la forma en que desarrollan sus actividades. Es un fermento de ideas con el centro de atención en la mejora de resultados, y que si bien no cuenta con un consenso generalizado ni la definición de un camino único, sí presenta una coalición de ideas en torno a un modelo prometedor surgido del debate y que ha cristalizado en el concepto de Nueva Gestión Pública; un paradigma basado en estructuras mucho más flexibles en la orientación hacia los ciudadanos y en la atención al capital humano de las organizaciones públicas.

Al iniciar el nuevo siglo la administración pública se enfrenta a un enorme conjunto de desafíos, entre los que sobresale la obtención de resultados positivos con recursos cada vez menores. Pero además de afrontar la escasez de recursos presupuestales, también debe hacer frente a la reducida motivación de los servidores públicos y el creciente escepticismo de los clientes-usuarios, a la luz de un reclamo constante de que los cambios en los formatos organizacionales y los estilos gerenciales no han avanzado al ritmo de la transformación ocurrida en la sociedad.

De ahí la convergencia de especialistas y observadores en el sentido de que hoy día es necesaria una administración pública que deje atrás los viejos modelos de control, autoridad y botín, para transitar a una acción pública que refleje –además de los principios de eficiencia, eficacia, congruencia y honestidad con resultados de buena calidad– el compromiso de trabajar y colaborar con las organizaciones sociales, incorporando tecnología de vanguardia y sin olvidar que los servicios deberán facilitarse con instituciones políticas democráticas, con servidores públicos motivados, profesionalizados y con auténtica vocación de servicio.

- II -

En la era de la posmodernidad es absolutamente indispensable reconocer que la administración pública no es “la mera aplicación de la ley”, sino un componente vital del proceso gubernamental con un enorme potencial para contribuir en la creación de una economía y una sociedad mejores. La administración pública inevitablemente tiende hacia la conformación de una cultura basada en el cambio de actitudes y prácticas para mejorar las acciones de gobierno, a fin de que los servicios públicos se presten bajo criterios de calidad, legalidad y transparencia, en el marco de una participación corresponsable y organizada de la ciudadanía.

Experiencias recientes de muchas naciones, incluyendo a México, dan cuenta de los esfuerzos de algunas entidades públicas para emprender una renovación sustentada en el direccionamiento estratégico, visión de futuro, creación de valor, calidad de servicios o productos, satisfacción de los ciudadanos y medición de resultados, como respuesta a la exigencia de una administración pública eficiente y efectiva.

- III -

La Planta de Asfalto, a partir de las consideraciones planteadas en este documento, constituye un ejemplo reciente sobre la factibilidad del cambio de paradigmas y la construcción de una nueva vocación y actitud de servicio en el seno de la administración pública mexicana.

Si bien sus logros podrían inscribirse como esfuerzos aislados en la complejidad burocrática que todavía caracteriza a la ciudad de México, también es justo reconocer que la operación innovadora de la Unidad Industrial ha sido propiciada por el arribo de un gobierno con mentalidad diferente y compromisos definidos, que a pesar de enfrentar obstáculos de todo tipo –como la restricción presupuestal, altos niveles de endeudamiento y el bloqueo de los medios de comunicación– ha mostrado al menos voluntad y honestidad para iniciar la transición hacia un nuevo patrón en la administración pública del D. F.

Independientemente de los avances obtenidos por la Planta de Asfalto, es necesario apuntar que aún restan muchas tareas pendientes para alcanzar niveles óptimos de operación y colocarse como una entidad rentable y autosuficiente. En este sentido, los diversos escenarios que se han construido sobre su futuro y viabilidad evidencian la urgencia de definir a corto plazo la alternativa más adecuada, con objeto de seguir perfeccionando una forma de gestión que ya se ha distinguido del resto de las dependencias del gobierno del D. F.

- IV -

Sin lugar a dudas, los cambios que se han ido incorporando en la administración pública no se han dado por generación espontánea, sino que han derivado de la acción cada vez más persistente de la ciudadanía. Una perspectiva de largo plazo muestra a una sociedad civil progresivamente más activa, que ha ido exigiendo que se le reconozca la capacidad de ser protagonista de su historia.

Ahora la ciudadanía es más crítica y cuestionante. Su reflexión y actitud la establece con el gobierno de manera clara y en atención no sólo a los resultados, sino que también considera los procesos, conductas y aptitudes de quienes dirigen y toman decisiones en el sector público. Por tanto, la eficacia de los servidores públicos se medirá, cada vez más, por su sensibilidad ante las aspiraciones de la sociedad y por su capacidad para actuar en consecuencia.

De esta manera, los administradores públicos deben estar conscientes de que en un mundo en constante transformación, los perfiles de conducta profesional forzosamente habrán de adecuarse a los cambios no sólo políticos, económicos y sociales, sino también culturales, científicos y tecnológicos del entorno.

También deben contemplar que los organismos públicos estarán constituidos por un complejo mundo de actores diferenciados, con intereses separados y a veces en disputa, buscando los recursos necesarios para cumplir sus objetivos.

De ahí que los problemas del gerente público se caracterizarán por el conflicto, la discontinuidad y la ambigüedad, ya que las iniciativas podrán venir de abajo hacia arriba, o viceversa; de adentro de las organizaciones o de afuera, que lo obligará a estar constantemente involucrado en la búsqueda de coaliciones para apoyar sus actividades. En este sentido, la nueva gerencia pública requerirá paciencia y habilidades extraordinarias: demandará una elevada capacidad negociadora, con un alto espíritu innovador y, desde luego, sentido ético y compromiso con el servicio público; pero sobre todo, exigirá asimilar que la renovación de la administración pública plantea redefinir las relaciones entre autoridades y sociedad.

- V -

La Nueva Gestión Pública emerge como una opción alternativa, acorde con los requerimientos y expectativas de una sociedad que está empujando el cambio en la administración pública y que ha ido creando, a lo largo de mucho tiempo, las condiciones propicias para el diálogo, la negociación y la participación ciudadana en la toma de decisiones, porque se trata de una sociedad que está asumiendo el futuro como un derecho que ya nadie podrá arrebatarse.

Evidentemente, la aplicación generalizada de este modelo renovador de la administración pública es una tarea difícil y de largo plazo, principalmente en América Latina, debido a la complejidad de los actores involucrados, las resistencias naturales y los dilemas sobre los mecanismos más viables para su implantación en la realidad de las naciones latinoamericanas.

México, D. F., diciembre de 1999

BIBLIOHEMEROGRAFÍA

AGUILAR Villanueva, Luis F. *La reforma de la administración pública federal. Causa Ciudadana*. Seminario para la formulación de la agenda 2000. México, julio de 1999.

AGUILERA Gómez, Manuel. *Desarrollo político en las metrópolis de México*. Revista Examen, Núm. 107. México, septiembre de 1998.

ARGANIS Díaz Leal, Jorge. *Primer seminario de construcción y conservación de pavimentos asfálticos en la ciudad de México*. México, septiembre de 1998.

————— *Segundo seminario de construcción y conservación de pavimentos en la ciudad de México*. México, julio de 1999.

BARZELAY, Michael. *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Fondo de Cultura Económica. México, 1998.

BOZEMAN, Barry. Coord. *La gestión pública. Su situación actual*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Universidad Autónoma de Tlaxcala/Fondo de Cultura Económica. México, 1998.

CABRERO Mendoza, Enrique. *Estudio Introductorio* en Barry Bozeman coord., *La gestión pública. Su situación actual*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Fondo de Cultura Económica. México, 1999.

CAIDEN, Gerald y Naomi. *Enfoques y lineamientos para el seguimiento, medición y evaluación del desempeño en programas del sector público*. Revista Reforma y Democracia (CLAD), Versión Internet, Núm. 12, octubre de 1998.

CAMACHO Quiroz, César. *Las metrópolis hacia fin de siglo*. Revista Examen, Núm. 107. México, septiembre de 1998.

CARBONELL, Miguel. *Una agenda alternativa para la reforma del Estado*. Revista Este País, Núm. 93, diciembre de 1998.

CASTELAZO, José R. *La cultura política en las metrópolis mexicanas*. Revista Examen, Núm. 107. México, septiembre de 1998.

CASTRO Castro, Luis Javier. *Prácticas negativas en la planeación*. Revista Ciudades, Núm. 42, México, abril-junio de 1999.

COMITÉ Promotor de Mérida. *Plan estratégico de la ciudad de Mérida*. Diciembre de 1998.

CENTRO Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). *Una nueva gestión pública para América Latina*. Documento del Consejo Científico. Versión Internet. Venezuela, octubre de 1998.

DE LAS FUENTES, Arturo. *Definir el espacio urbano: derecho de la ciudadanía*. Revista Examen, Núm. 111. México, enero de 1999.

FALCAO Martins, Humberto. *Administración pública gerencial y burocracia: la persistente dicotomía entre política y administración*. Revista Reforma y Democracia (CLAD), Versión Internet, Núm. 9, octubre de 1997.

FERNÁNDEZ Güel, José Miguel. *Planificación estratégica de ciudades*. Editorial Gustavo Gilli. España, 1997.

FRIEDMANN, John. *El reto de la planeación en un mundo sin fronteras*. Revista Ciudades, Núm. 42, México, abril-junio de 1999.

GOBIERNO del Distrito Federal. *Entorno de la Ciudad*. Bitácora del gobierno capitalino. Versión Internet. México, agosto-octubre de 1999.

————— *Informe de avances y logros*. México, agosto de 1998.

————— *Obras y servicios*. Núm. 3. México, octubre de 1999.

————— *Planta de Asfalto del D. F. Diagnóstico técnico, administrativo, comercial, financiero, laboral y social de la Unidad Industrial*. México, 1998.

————— *Planta de Asfalto del D. F. Informes del Comité de operación de la Unidad Industrial*. México, 1998-1999.

————— *Planta de Asfalto del D. F. Perspectivas de la Unidad Industrial*. México, 1999.

————— *Planta de Asfalto del D. F. Plan de trabajo a corto, mediano y largo plazo*. México, 1998.

————— *Programa general de desarrollo 1998-2000*. Versión Internet. México, 1998.

————— *Reglamento interior de la administración pública del Distrito Federal*. Versión Internet. México, 1998.

————— *Segundo informe de gobierno*. México, septiembre de 1999.

————— *Síntesis de acciones de gobierno*. Informe para el Ciudadano. México, agosto de 1999.

GONZÁLEZ Pedrero, Enrique. *Sociedad civil y transición*. Revista Conciencia Mexicana, Año 1, Núm. 2, 1997.

GUTIÉRREZ Chaparro, Juan José. *Planeación estratégica de ciudades*. Revista Ciudades, Núm. 42, México, abril-junio de 1999.

IRACHETA Cenecorta, Alfonso. *Las metrópolis en América Latina*. Revista Examen, Núm. 107. México, septiembre de 1998.

MARTÍNEZ Reyes, Héctor. *Estudio Introductorio* en Michael Barzelay, Atravesando la burocracia. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Fondo de Cultura Económica. México, 1998.

MÉNDEZ, José Luis. *Estudio Introductorio* en B. Guy Peters, La política de la burocracia. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Fondo de Cultura Económica. México, 1999.

———. *Vieja o nueva administración pública: una propuesta ante los dilemas de la modernización administrativa*. Ponencia presentada en el Tercer Congreso del CLAD, Versión Internet, España, octubre de 1998.

MORENO Toscano, Alejandra. *La crisis en la ciudad*, en Pablo González Casanova y Enrique Florescano, Coord. México, hoy. Siglo XXI Editores. México, 1983.

ORMOND, Derry y Löffler, Elke. *Nueva gerencia pública: qué tomar y qué dejar*. Revista Reforma y Democracia (CLAD), Versión Internet, Núm. 13, febrero de 1999.

ORTIZ Pinchetti, José Agustín. *Arquitectura institucional del estado mexicano. Exigibilidad y rendición de cuentas*. Causa Ciudadana. Seminario para la formulación de la agenda 2000. México, julio de 1999.

PAIVA, Antonio. *Argumentos para la gestión metropolitana en Latinoamérica*. Revista Ciudades, Núm. 42, México, abril-junio de 1999.

PETERS, Guy B. *La política de la burocracia*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Fondo de Cultura Económica. México, 1999.

PODER Ejecutivo Federal. *Programa de modernización de la administración pública federal 1995-2000*. México, 1996.

QUADRI de la Torre, Gabriel. Coord. *Ciudad de México. Enfrentar la decadencia*. Centro de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sustentable (CESPEDES)/Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México/Colegio de Arquitectos de la Ciudad de México/Asociación Mexicana de Profesionales Inmobiliarios. México, 1998.

RAMÍREZ Vázquez, Pedro. *La ciudad de México en el Siglo XXI*. Revista Conciencia Mexicana, Año 1, Núm. 1, 1997.

ROLLA, Giancarlo y Ceccherini, Eleonora. *Establecimiento de relaciones más amistosas entre los ciudadanos y la administración*. Revista Reforma y Democracia (CLAD), Versión Internet, Núm. 12, octubre de 1998.

SECRETARÍA de la Contraloría General de la Federación. *La administración pública contemporánea en México*. Fondo de Cultura Económica. México, 1994.

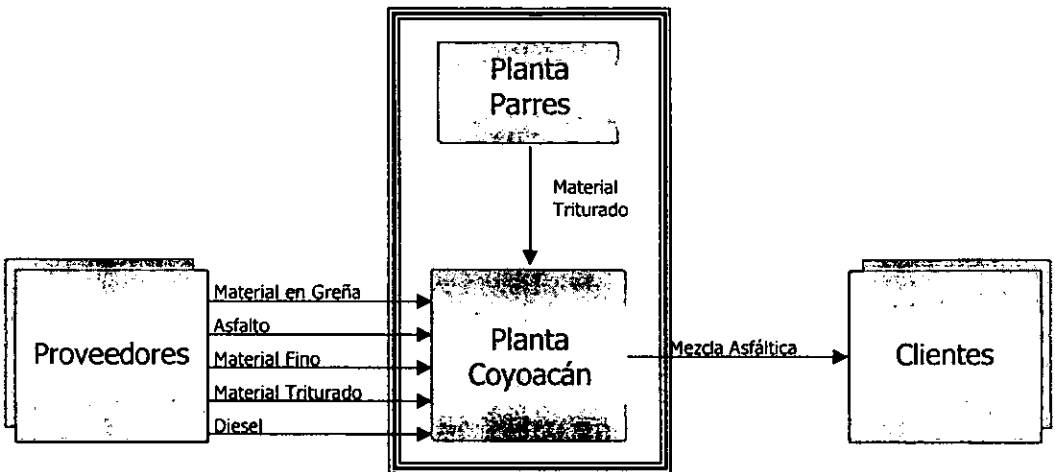
SHEPHERD, Goeffrey. *El desafío de la reforma administrativa en América Latina*. Revista Reforma y Democracia (CLAD), Versión Internet, Núm. 13, febrero de 1999.

UVALLE Berrones, Ricardo. *Las transformaciones del estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*. Universidad Autónoma del Estado de México/Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1998.

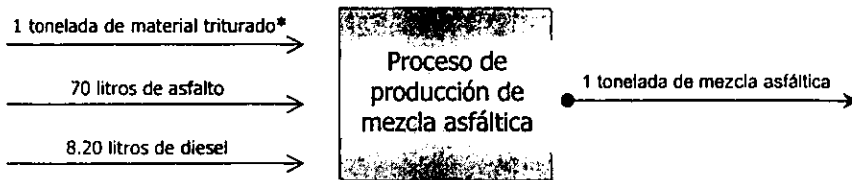
ANEXO "A"

PLANTA DE ASFALTO DEL D. F. PROCESO DE PRODUCCIÓN

Diagrama de bloques



Balance de materiales por una
tonelada de mezcla asfáltica
producida



* 1 tonelada de material triturado

0.890 ton. de material triturado
de la Planta de Parres



0.110 toneladas de
material fino

Fuente: Planta de Asfalto del D. F.

ANEXO "B"

PROGRAMAS DE REPAVIMENTACIÓN DEL GOBIERNO DEL D. F.

Infraestructura vial:

Total de la red vial de carpeta asfáltica	115.5 millones de metros ²
Total de red primaria*	605 km
Estimación de red primaria en m ²	18 millones de metros ²
Estimación de red secundaria en m ²	97.5 millones de metros ²

Estado de la red vial al inicio de 1998:

	Red primaria		Red secundaria		Total
Buenas condiciones	28%	5.0 mill. m ²	25%	24.4 mill. m ²	29.4 mill. m ²
Mantto. preventivo	32%	5.7 mill. m ²	25%	24.4 mill. m ²	30.2 mill. m ²
Malas condiciones	40%	7.2 mill. m ²	50%	48.7 mill. m ²	55.9 mill. m ²
Total		18.0 mill. m ²		97.5 mill. m ²	115.5 mill. m ²

Programas de repavimentación de 1998 y 1999:

	Red primaria	Red secundaria	Total
1998	3.1 millones de m ²	2.0 millones de m ²	5.1 millones de m ²
1999	3.5 millones de m ²	1.6 millones de m ²	5.1 millones de m ²
Total	6.6 millones de m ²	3.6 millones de m ²	10.2 millones de m ²

Estado en el que se encontrará la red al término de 1999:

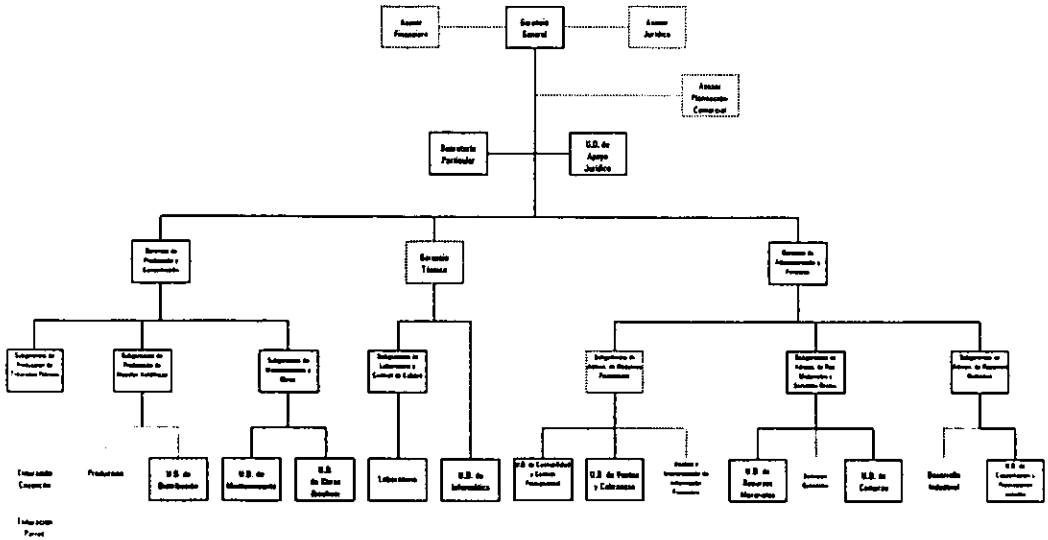
	Red primaria	Red secundaria
Buenas condiciones	50%	24%
Mantenimiento preventivo	40%	25%
Malas condiciones	10%	51%
Total	100%	100%

*La red primaria está constituida por ejes viales, periférico y principales vías.

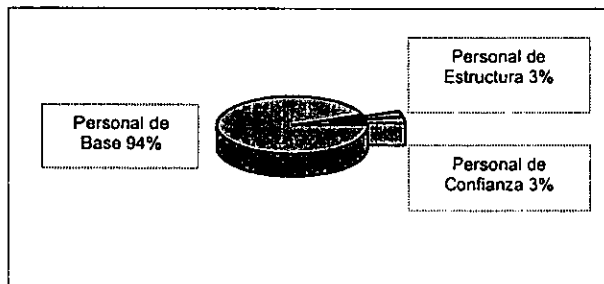
Fuente: Planta de Asfalto del D. F.

ANEXO "C"

PLANTA DE ASFALTO DEL D. F. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL



DISTRIBUCIÓN DEL PERSONAL



El personal de base son aquellos trabajadores afiliados al sindicato.
 El personal de confianza ocupa puestos clave dentro de la organización.
 El personal de estructura corresponde a las áreas de dirección.

Fuente: Planta de Asfalto del D. F.

ANEXO "D"

PLANTA DE ASFALTO DEL D. F. PRINCIPALES LOGROS DE OPERACIÓN

- Definición de una estrategia comercial que permitió atender en 1998 la demanda de poco más de 920 mil toneladas de mezclas asfálticas, de las cuales la Planta generó alrededor del 70% y liberó el resto a empresas particulares.
- Se rebasó la meta fijada para 1998 y se alcanzó una producción real de 641 mil toneladas, un incremento de 62% respecto a 1997 y un volumen que no se obtenía desde 1991. Además se logró disminuir en 25% el costo de producción por tonelada.
- Mejoramiento de la productividad del personal de producción, ya que hasta 1997 se requerían 13 trabajadores para generar 10,000 toneladas de mezcla asfáltica; mientras que para 1998 y 1999 esta proporción representó 4 trabajadores para las mismas diez mil toneladas, sin menoscabo de la calidad y seguridad del proceso de operación.
- Al conjuntarse la producción de la Planta y empresas privadas, se apoyó el cumplimiento de la meta del Gobierno del D. F. para repavimentar más de 10 millones de metros cuadrados durante 1998 y 1999.
- No obstante el recorte presupuestal, se incrementó la producción total de mezclas asfálticas y la superficie repavimentada, en comparación con la administración anterior:

Administración anterior

Mezcla asfáltica
toneladas*

Repavimentación
Millones de m²

1995	607,000	2.8
1996	846,000	3.6
1997	740,000	3.2
Subtotal	2.2 millones	9.6

Administración actual

1998	920,500	5.1
1998	932,700	5.1
2000 ^e	1'000,000	6.0
Subtotal	2.9 millones	16.2

* Producción de la Planta de Asfalto del D.F. y empresas particulares

e/ Estimado conforme a los programas actuales de gobierno

Fuente: Planta de Asfalto del D. F.