



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
ORIENTACION EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**LA POLÍTICA DE TRANSPORTE EN LA CIUDAD DE MÉXICO:
UN CASO DE CAPTURA DEL INTERES GENERAL**

**TESIS QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE DOCTOR EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
SOCIALES CON ORIENTACIÓN EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

PRESENTA: SILVIA BLANCAS RAMÍREZ

**TUTOR PRINCIPAL:
DR. DAVID ARELLANO GAULT
CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS A.C.**

**COMITÉ TUTOR:
DR. EDGAR ORTIZ CALISTO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**DR. JAVIER DELGADILLO MACÍAS
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS**

**DR. ANTONIO AZUELA DE LA CUEVA
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES**

**DR. ROBERTO MORENO ESPINOSA
UNIVERSIDAD AUTONOMA DEL ESTADO DE MÉXICO**

CDMX, MÉXICO

Octubre, 2017



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.

LA POLÍTICA DE TRANSPORTE EN LA CIUDAD DE MÉXICO: UN CASO DE CAPTURA DEL INTERÉS GENERAL

ÍNDICE

	Pag.
INTRODUCCIÓN	4
PARTE I. MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO	
1. LA ESFERA DE LO PÚBLICO	25
1.1 Lo público, como carácter estructural de los servicios públicos.	25
1.2 Proceso de implementación del interés público en la vida democrática.	29
1.3 Interés público y controversia de enfoques normativos y positivos.	33
1.4 Captura del interés general: de la teoría de la regulación del interés público a la teoría económica de la regulación.	39
2. CAPTURA DEL INTERÉS GENERAL	43
2.1 Modelo de Captura del Interés General de Michael Levine.	43
2.2 Operativización del modelo de captura administrativa. Desde el Nuevo Institucionalismo Económico.	48
2.3 Costos de transacción y umbrales de consistencia en el uso de la discrecionalidad y el relajamiento del control legislativo.	54
2.4 Representatividad y validez en la elección de casos de estudio.	63

PARTE II. CONTEXTO HISTORICO Y ANALISIS CASUÍSTICO	69
3. LA POLÍTICA DE TRANSPORTE EN LA CIUDAD DE MÉXICO (1876-1996)	69
3.1 Interrogantes fundamentales desde la experiencia de Estados Unidos.	69
3.2 La captura del interés general condición institucionalizada y de larga. Momentos icónicos de la política de transporte (1876 – 1996).	78
3.3 Cambios democráticos y alternancia política (1997 – 2006): ¿Persistirá la captura del interés general en la política de transporte de la Ciudad de México?	119
4. SEGUNDO PISO EN EL ANILLO PERIFÉRICO: UN CASO DE CAPTURA DEL INTERÉS GENERAL.	122
4.1 Complejidad de la política de transporte en la Ciudad de México.	122
4.2 Formulación de los problemas de captura del interés general (1997-2006).	126
4.3 Control político de la captura	132
4.4 El caso del Segundo Piso: Imposición de un “interés especial” y traslape político y administrativo en la captura del interés general.	136
4.5 Inclusión del Segundo Piso en la agenda de la política de transporte: resolver el tránsito como problema público.	138
4.6 Estrategias de captura administrativa: eficacia en la superación de los problemas de confiabilidad y congruencia.	150
4.7 Particularidades y aporte del análisis de la captura del interés en el SP.	179
4.8 Paso a paso en la captura del interés general en el caso del SP.	190
CONCLUSIONES	198
BIBLIOGRAFÍA	202
TABLAS, FIGURAS Y PLANOS	219
ANEXOS	221

INTRODUCCIÓN

La sociedad ha investido a los funcionarios públicos de discrecionalidad, con el propósito de que lideren en favor de sus intereses. Esta confianza, queda sujeta al libre albedrío del funcionario público quien determina si le corresponde o pugna por sus intereses personales o de grupo.

El problema de la constante y evidente discrecionalidad en la toma de decisiones gubernamentales es una cuestión siempre presente y en constante exploración en el campo de la administración pública.

Woodrow Wilson en "El estudio de la administración" Estados Unidos, 1887¹ da por viable y confiable la separación de las decisiones de los actores políticos y los funcionarios de la administración pública. Dicotomía que aspira solventar los problemas y conflictos de la democracia ante las amenazas del sistema de botín. No obstante, resolver la discrecionalidad mediante la institucionalización de un servicio civil de carrera, perfila una utopía normativa.

Visiones alternativas se han desarrollado para explorar la naturaleza de la discrecionalidad y tratar de avanzar más allá del intento por aislar un aparente y autosuficiente ejercicio racional,² que sería propio de la obligación y responsabilidad de los administradores.³

¹ El artículo de Wilson "fue una respuesta a la irrupción de los partidos políticos en la administración pública. Desde la Independencia hasta la asunción del presidente Jackson al poder, los cargos gubernamentales habían sido ocupados por la alta burguesía. Pero el surgimiento de los partidos y el fortalecimiento de valores igualitarios originaron la demanda del servicio público al hombre común, práctica que degeneró en la selección política y la constante rotación del personal público, así como en el uso partidista de licencias, franquicias, recursos, contratos y servicios públicos en la etapa conocida como 'sistema de botín' (1829-1883)". Shafritz, J. y Hide, A., Clásicos de la administración pública, México, FCE, 1999, p. 9.

² El recorrido conceptual es amplio y variado. En la vertiente de políticas públicas se ubican, entre los más citados, autores como Herbert Simon con su perspectiva de "racionalidad limitada" guiando la acción colectiva; Charles Limblond con su enfoque acerca de la "ciencia de salir del paso" como eje realista en la toma de decisiones; o Graham Allison proponiendo diversos "lentes conceptuales" incluyendo el de la racionalidad. En la vertiente del rational choice, por otra parte, se puede citar a Vincent Ostrom con su diseño institucional para una administración pública democrática. Y en la teoría de la organización, Michael Crozier asumiendo como punto de partida (y no evadiéndola) la "patología" que suele verse en la influencia política sobre las decisiones burocráticas. Para una revisión de esta larga trayectoria crítica a la ortodoxia de la administración

Después de un ejercicio profesional ligado a la planeación del transporte en la Ciudad de México (1983 - a la fecha), y en medio de esta contradicción normativa, quien suscribe la presente eligió abordar el tema de captura del interés general como esencia conceptual de la presente investigación en el Programa de Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración Pública, en la Universidad Nacional Autónoma de México, bajo la dirección del Dr. David Arellano Gault.

El resultado de ésta investigación, aporta elementos para afirmar que la política de transporte en la Ciudad de México, constituye un caso de captura del interés general administrado, a lo largo del siglo XX por el gobierno federal, que aprovecho el relajamiento del control legislativo y el uso no virtuoso de la discrecionalidad por parte del Jefe del Ejecutivo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal y diversos funcionarios que actuaron en favor de intereses personales y de grupo. Esta condición institucionalizada y de larga data ha permeado al nuevo Gobierno del Distrito Federal a pesar de los cambios institucionales, de regulación y política pública registrados a partir de 1994. El impacto de esta captura lesiona la democracia.

Los resultados sobre la investigación, titulada **“LA POLÍTICA DE TRANSPORTE EN LA CIUDAD DE MÉXICO: UN CASO DE CAPTURA DEL INTERÉS GENERAL”**, se presentan en dos partes: en la primera, se integra el marco teórico y metodológico; y en la segunda, se hace referencia al contexto histórico (1876-1996) y al análisis casuístico de la captura del interés general en el periodo 2000-2006. Al cierre, se propone explorar un grupo de organizaciones respecto a los usos y costumbres en la hechura de dicha política, aspirando al entendimiento de modelos organizacionales propios (Arellano y Cabrero, 2000).

pública se pueden consultar: Aguilar, L.F., “Estudio introductorio”, en La hechura de las políticas, México, M.A. Porrúa, 1996. Arellano, D. y Zamudio, L., “Más allá de las patologías de la burocracia. Introduciendo la teoría de la organización a las OI”, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Año LVI, núm. 213, septiembre-diciembre de 2011, pp. 27-50; Arellano, D., “Nueva gestión pública: ¿dónde está lo nuevo? Bases para el debate de la reforma administrativa”, en Arellano, D. (Coord.), Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina, México, CIDE-M.A. Porrúa, 2004. Parsons, W., Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas, México, FLACSO, 2009.

El punto de partida, es el **CAPÍTULO 1. LA ESFERA DE LO PÚBLICO**. En él, se abordan los conceptos esenciales para la comprensión, de *lo público* en el marco del ejercicio gubernamental y los supuestos normativos fundamentales del juego democrático.

Aparece en seguida el debate en torno al *interés público* como guía de actuación del ejecutivo y su administración. El centro del enfoque es la polémica entre la teoría económica del interés público y la teoría económica de la regulación cuyas posiciones para definir el interés público se erigen a partir de las fallas de mercado y las fallas de gobierno. Para Michel Levine, la mutua crítica de estas perspectivas resulta fructífera, en la medida que arroja la posibilidad de observar actores, motivaciones y estrategias en la política de regulación, dando forma a la dinámica de *captura del interés general* por el administrador público.

En el **CAPÍTULO 2. CAPTURA DEL INTERÉS GENERAL**, se describe el Modelo de Michel Levine, abogado, economista, académico, funcionario público y alto ejecutivo en el mundo del transporte aéreo. Levine retoma lo mejor de tales enfoques y propone insertar la toma de decisiones gubernamentales en un modelo que toca la relación entre políticos y burócratas en condiciones de complejidad que asedian las decisiones de política pública, es decir, introduce el contexto institucional y político. Su modelo intenta prever las condiciones que podrían propiciar la captura del interés general en función de dos variables explicativas que juegan en la interacción entre políticos, burócratas y grupos de interés:

1. La primera refiere el relajamiento del control del legislativo sobre las decisiones del ejecutivo y su administración pública, que permite al funcionario público decidir en favor de sus propios intereses por la obtención de algún beneficio pecuniario, político, social o de otro tipo. Conceptualmente, este relajamiento del control legislativo, viaja en un continuum que ubica, en un extremo, la ausencia de costos de transacción para los responsables políticos, donde la decisión del funcionario corresponde absolutamente con lo que el legislador tenía en mente cuando formuló la solución pública y, en el otro extremo, los costos de transacción se disparan al infinito, señalando que la decisión del funcionario es totalmente alejada a los lineamientos de política pública.
2. La segunda variable es la discrecionalidad, con lo que se considera la complejidad de las estrategias, escenarios personales y actos finales del funcionario público, y su libre

albedrio. La última y definitiva jugada que le permite resolver dilemas técnicos en áreas especializadas (financiera, jurídica, técnica, política, etc.) y que ineludiblemente tendrá un impacto en la implementación de la política pública.

La tipología para la captura del interés general, propuesta por Levine, visualiza distintos caminos que conducirían a los funcionarios de la administración pública:

1. Captura del interés general, que sucede cuando el funcionario en el marco de su traducción del mandato político, legislativo, reglamentario, etc., toma una decisión pública para favorecer los intereses de actores presentes en el juego de la política pública a cambio de un beneficio. Sera de tipo Burkeana: cuando la captura deriva de una concepción ideológica y Primigenia: cuando la política viene capturada desde el espacio legislativo, dado que atiende intereses especiales.
2. No captura del interés general, que sucede cuando el funcionario en el marco de su traducción del mandato político, legislativo, reglamentario, etc., toma una decisión pública para favorecer al interés general, en apego a los lineamientos que respaldan su acción administrativa.

La propuesta de Levine se sitúa del lado de la dinámica política y administrativa, sin adelantar o prescribir diagnósticos normativos, toda vez que, propone analizar los casos de captura en su complejidad contextual, de modo que pueda comprenderse el diseño institucional que las abriga. En ese sentido, propone falsear (Popper) su tipología de captura, no captura, captura ideológica y captura primigenia.

Levine ofrece un modelo que pueda dar cuenta de los riesgos de captura del interés general. Su núcleo analítico es el de las decisiones del administrador público responsable de atender en la práctica el interés general a través de la implementación de una política pública. Los factores, incentivos económicos e institucionales que considera relevantes en la conducta del funcionario, redundan en el contenido de su modelo. Con esta base, abre una rendija en la caja negra de las organizaciones gubernamentales para explicar la captura del interés general.

Hay que subrayar que las hipótesis que suelen desprenderse del modelo de captura administrativa de Levine, toman en cuenta el contexto institucional y democrático de países desarrollados: estricta división de poderes; pesos y contrapesos; servicio civil de carrera; responsabilidad de los funcionarios en la implementación de políticas y participación ciudadana y de grupos de interés abierta en el proceso de decisión y evaluación, por referir algunas. Nuestro caso es diferente, dado que el marco legal aplicable a la política de transporte de la Ciudad de México, no cuenta con esa fortaleza institucional, lo que condiciona la aplicación del Modelo de Levine.

Este dilema, nos llevó a considerar los aportes de Douglass North enmarcados en el nuevo institucionalismo económico (NIE) quien ha venido prestando atención a las posibilidades de operativizar las hipótesis de captura previstas por la teoría económica de la regulación, considerando factores realistas presentes en los procesos de decisión político-económicos del sector público.³ El punto de partida es el reemplazo de los supuestos teóricos acerca de las conductas económicamente maximizadoras del funcionario público, quien adopta esa determinación luego de calcular racionalmente, con base en información suficiente, adecuada y oportuna, las alternativas disponibles, y, en seguida, elige la de su interés, al tiempo que desecha las de interés general. En contraste, lo que empíricamente se observa, es la presencia de numerosas variables que no responden al cálculo económico de la evaluación del decisor con un peso significativo, de modo que influyen su conducta y decisiones finales.

Douglass North(1998) acuñó el concepto de racionalidad imperfecta (acotada), para señalar los casos en que los individuos no pueden regirse por la racionalidad del máximo beneficio debido a que no poseen información completa del mercado y tienen restricciones derivadas

³ De hecho, hay un replanteamiento del objetivo general del análisis económico (fallas de mercado y gobierno), basada en la “eficiencia económica” estándar. Se propone ahora no partir del criterio de eficiencia de Pareto sino de reconocer que “en el mundo real, los sistemas alternativos a los derechos de propiedad existen y los costos de transacción son inevitablemente mayores a cero” (*Idem*). El mayor ejemplo es el del Douglass North historiador de las instituciones económicas (North, 1984): “enfatisa la relativa eficiencia de las instituciones con referencia a su impacto en el ‘resultado social’ o ‘crecimiento económico’ y las formas en las cuales ellos minimizan los costos de transacción a través del tiempo” (Wallis, 1999, p. 62; traducción propia)

de su historia e influencias culturales (costumbres, valores éticos e ideológicos),⁴ además de otras de carácter jurídico.

La respuesta desde el NIE está en el reconocimiento de un orden institucional compuesto de reglas formales e informales que orientan el comportamiento individual en cierta dirección. Para North, tienen igual importancia explicativa las instituciones formales que las informales “lo que cuenta, al final, no son las leyes formales vigentes, sino las pautas de comportamiento interiorizadas por los individuos en su proceso de adaptación al orden social”.⁵

Dicho lo anterior, el modelo de “captura” administrativa de Michael Levine puede adquirir validez en la medida que la presencia de las instituciones formales e informales le puedan dar sentido y operatividad a las variables: relajamiento del control legislativo y discrecionalidad. El enfoque de NIE aporta un acercamiento realista, superando así los reclamos de la teoría económica de la regulación respecto a la ausencia de una formulación matemática y el rechazo al principio de maximización racional.⁶

Un primer recorte derivado de adoptar el enfoque de NIE está en diferenciar la existencia de un nivel macro institucional, en el que se sitúa el entorno económico, político y cultural que rodea a la administración pública encargada de aplicar o implementar la política de regulación. Esta complejidad macro institucional es una decantación de variables incluso históricas, que harían inviable observar su influencia de manera directa en el modelo de captura administrativa de Levine, por lo que conviene bajar el nivel de análisis a los arreglos institucionales u organizacionales en el nivel micro institucional.⁷

El NIE reconoce que las organizaciones son “la forma que adquieren las instituciones cuando se trata de que los sujetos se organicen para conseguir un objetivo específico.”⁸

⁴ Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG), *Douglass C. North: La teoría económica neo-institucionalista y el desarrollo latinoamericano*, Proyecto PNUD: “Red para la Gobernabilidad y el Desarrollo en América Latina”, Barcelona, 1998, p. 8.

⁵ *Ibidem*, p. 12.

⁶ Toboso, F. y Compés, R., “Nuevas tendencias analíticas en el ámbito de la nueva economía institucional. La incorporación de los aspectos distributivos”, *El trimestre económico*, Vol. 70, N^o. 280, 2003.

⁷ Prats y Company, 1998, p. 82.

⁸ *Douglass C. North: op cit*, p. 8.

Igualmente, reconoce que los comportamientos estratégico-rationales no son privativos de agentes individuales sino que se pueden encontrar en entidades públicas (gobiernos, empresas, partidos políticos) que fungen como actores en el proceso de elaboración de políticas. Esto permite a nuestra investigación aterrizar la búsqueda de la sustancia institucional de las variables explicativas de Levine y conducir su exploración a la implementación por parte de una entidad pública de la política regulatoria de servicios.

En el ámbito de la regulación de servicios públicos, la experiencia empírica y su asimilación conceptual en términos de costos de transacción arroja una serie de acotaciones específicas sobre el tipo de maximización esperada de los actores, así como una tipificación de los problemas regulatorios fundamentales de cuya manifestación se conforman los umbrales de consistencia/inconsistencia del relajamiento del control legislativo y la discrecionalidad que sugieren un uso virtuoso o vicioso por parte del funcionario público.

Un uso virtuoso, propicia una toma de decisión oportuna, congruente y eficaz por su parte, en cambio un uso vicioso, permite que se imponga el oportunismo de los funcionarios y con ello se dé pie a la “captura administrativa” por parte de los grupos de interés. Para concretar algunos aspectos metodológicos fundamentales en nuestra investigación sobre la política de transporte en la Ciudad de México, este argumento se puede formalizar en términos de la siguiente hipótesis:

Si el impulso gradual de las reformas político-administrativas imprime *consistencia* al control legislativo y a la discrecionalidad del decisor público, lo que implica la legitimidad y participación específica y acotada de los grupos de interés en la implementación, es factible que se pueda contener o reducir la captura del interés general.

Si, por el contrario, el control del legislativo y la discrecionalidad no son consistentes para asegurar el control político de las instancias de decisión burocrática, los grupos externos podrán capturar el interés general, mediante el convencimiento del funcionario responsable para que a cambio de una recompensa orienten sus decisiones en beneficio de un interés especial.

Para operativizar los conceptos clave en la captura del interés general, partimos de los valores para caracterizar el control político de la administración pública, propuestos por Prats y Company. Así podemos contemplar un modelo explicativo de la política de regulación de servicios públicos basado en umbrales de consistencia/inconsistencia, mediante la observación empírica de la captura de los grupos de interés especial en su implementación.

De acuerdo con Douglass North, debido a la naturaleza de las instituciones informales en el largo plazo, no se esperaría que a partir de la presencia de nuevas reglas formales los decisores políticos y burocráticos hagan a un lado, de tajo, sus usos y costumbres interiorizadas y bien aprendidas por largo tiempo.

Para aproximarnos metodológicamente a fenómenos de ese tipo acudimos desde la lógica inductiva, a los estudios de caso, a fin de profundizar en todo el ciclo de la política pública y dar seguimiento desde el momento en que se toma la decisión política y su paso por las fases de diseño, implementación y evaluación.

Para el caso concreto del análisis casuístico en la administración pública, David Arellano (1998) ofrece una perspectiva sobre la validez y la confiabilidad. Su propuesta resulta del análisis sobre la saga de las condiciones de cientificidad entre métodos deductivos e inductivos, de la que señala que, dado que ningún otro criterio [diferente al canónico de las ciencias físico-naturales] ha sido formulado hasta ahora, cada proyecto de investigación debe por lo menos justificar el uso o rechazo de los criterios [de validez y confiabilidad] positivistas”.⁹

Con este marco teórico y metodológico, abordamos en el **CAPÍTULO 3. LA POLÍTICA DE TRANSPORTE EN LA CIUDAD DE MÉXICO (1876-1996)**, a fin de describir los momentos icónicos, actores, reglas y contexto de la captura del interés general. Ese que atinadamente Douglass North refiere y que nos enlaza con el Modelo de Michel Levine.

⁹ Arellano, D., *Community based organization and bureaucratic resistance: four case studies in mexican municipalities*, University of Colorado, PhD in Public Administration, 1998. (e-libro.net), p. 16; traducción propia.

Inicialmente observamos un régimen de regulación en un marco democrático, el de Estados Unidos, a partir de él, subrayamos los elementos que han permitido la elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas en materia de transporte metropolitano y planteamos algunos interrogantes sobre la fortaleza jurídica e institucional para el transporte en la Ciudad de México.

Tales interrogantes, señalan la importancia del régimen que mandata la asignación de recursos; el respaldo jurídico; los actores e intereses públicos y privados que participan en el diseño, implementación y evaluación de las políticas; los procedimientos y estrategias que le dan continuidad, suspenden o concluyen los proyectos de infraestructura y servicios, el control que ejerce el legislativo sobre el ejecutivo y el uso de la discrecionalidad de los funcionarios públicos.

Con esto en mente, describimos los momentos icónicos en la captura del interés general, en tres periodos: (Ver Tabla 1)

1. 1876 – 1946, en el que se registra el surgimiento de la red de Ferrocarriles, los primeros autos, tranvías y autobuses al paso de una dictadura, una revolución y la transición rural urbana de la Ciudad de México;
2. 1946 – 1976, en el que se conciben y configuran las redes de vialidad, servicios de autobuses y metro, a la par del surgimiento y expansión de la Zona Metropolitana del Valle de México. Se subraya la eficiencia técnica, financiera, política y administrativa en un sistema Presidencialista;
3. 1976 – 1996, en el que convergen el declive de la figura del Presidente y del Partido Oficial, la caída de la oferta de transporte público de mediana y alta capacidad, la revocación de concesiones de la Alianza de Camioneros, la construcción de líneas de metro de baja captación, el crecimiento explosivo de taxis tolerados, la promoción de microbuses hechizos y, a 13 años, la quiebra de AUPR100 en medio de una crisis de movilidad y sustentabilidad sin precedente en nuestro país.

Tabla 1. Momentos icónicos de captura del interés general en
La política de transporte de la Ciudad de México (1876-1996)

Periodo	Política
1876 – 1946 Transición rural urbana	1. Creación de FNM y el rescate de empresas norteamericanas
	2. Automóvil: industria global, obra pública e inversión inmobiliaria
1946 – 1976 Surgimiento y expansión ZMVM	3. Omisión en la Constitución Política de un marco regulatorio metropolitano
	4. Bloqueo de la ACM a la introducción del proyecto metro
	5. Desempeño de funciones gubernamentales por Ingenieros Civiles y Asociados
	6. Apoyo gubernamental para la creación de la Coalición de Agrupaciones de Taxistas
	7. Nombramiento del ex apoderado legal de la ACM como Jefe del Departamento del D.F.
1976 – 1996 Crisis de movilidad y sustentabilidad	8. Apoyo gubernamental de taxis tolerados
	9. Revocación concesiones de la Alianza de Camioneros de México
	10. El Presidente acuerda la creación del SUTAU
	11. Construcción de líneas de metro baja captación
	12. La policía de tránsito, juez y parte, en el negocio informal de taxis colectivos
	13. Repliegue de taxis colectivos del Estado de México
	14. Saqueo cotidiano de AUPR100 y empoderamiento del SUTAU100
	15. GDF promueve la adquisición masiva de microbuses
	16. Autobloqueo de la COMETRAVI
	17. Quiebra de AUPR100 en favor de proveedores de vehículos

Elaboración propia

A partir de la lógica de la captura del interés general, se observa que a lo largo del siglo XX, el ejecutivo federal ha concatenado un conjunto de decisiones con absoluta discrecionalidad, valiéndose del poder de un partido hegemónico y las fallas institucionales, de regulación y política pública. Proceso que descubre su condición institucionalizada y de larga data, diestramente administrada por actores gubernamentales, empresarios, proveedores y líderes de cúpulas de transportistas

Algunos de los atributos de este proceso de captura muestran que: la acción gubernamental no se rige respecto a una visión integrada de lo metropolitano; el consenso del interés general es prácticamente nulo; el marco regulatorio es parcial, laxo y caduco; el control del poder legislativo sobre el ejecutivo es endeble, manipulable y las más de las veces inverso, esto es, es el ejecutivo quien controla; el perfil de los legisladores es político, con escaso conocimiento en la materia que regulan; el legislativo no evalúa ni sanciona; el ejecutivo decide y negocia la asignación de recursos; los programas son promocionales, discursivos, extemporáneos, voluntarios y elaborados por empresas privadas; la discrecionalidad no virtuosa parece connatural en el sistema presidencialista; la participación de actores privados en el diseño, negociación e implementación de la política es la práctica más socorrida; el ejecutivo parece dueño de la verdad imponiendo la política, que a su juicio, conviene; los acuerdos han sido entre familiares, socios, compañeros de partido y líderes sindicales o cúpulas de transportistas; el Presidente y el Jefe del DDF detentan el poder y la autonomía en la asignación de recursos; predominan las reglas informales y un patrón de usos y costumbres que fomenta la discrecionalidad desde la acción de gobierno; la política no es pública sino gubernamental. La administración de la captura del interés general constituye una estrategia que determina el éxito de proyectos de infraestructura y servicios.

José Woldenberg (2012) señala: “México vivió una auténtica transición democrática entre 1996-1997. Fue lo que hizo posible la alternancia pacífica y participativa en la Presidencia de la República en el año 2000... pasamos de una Presidencia omnipotente (o casi) a un Ejecutivo acotado por otros poderes constitucionales; de un Congreso subordinado en lo fundamental a la voluntad presidencial a otro cuya dinámica se explica por la coexistencia de un pluralismo equilibrado; de un federalismo nominal pero altamente centralizado a un federalismo genuino todavía primitivo... para edificar una germinal democracia”.

Ante este juego de fuerzas, la inercia de la captura y los cambios democráticos, se planteó como pregunta de investigación: ¿Persistirá la captura del interés general en el caso de la política de transporte de la Ciudad de México?; esto es ¿permearán los bien aprendidos usos y costumbres del DDF al nuevo GDF?

En el **CAPÍTULO 4. SEGUNDO PISO DEL ANILLO PERIFÉRICO: UN CASO DE CAPTURA DEL INTERÉS GENERAL.** Se aborda la implementación de la política denominada construcción de un Segundo Piso sobre el Anillo Periférico implementada en el periodo 2001-2006, por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador. El resultado de la investigación aporta elementos de juicio para concluir que el Jefe de Gobierno capturó el interés general, al apartarse de lo dispuesto por el Programa General de Desarrollo Urbano 2000-2006, manipular el Programa Integral de Transporte y Vialidad 2000-2006 y aprovechar el relajamiento del control de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, utilizando en forma no virtuosa la discrecionalidad para favorecer sus intereses políticos y los del grupo empresarial encabezado por David Serur.

La importancia de la comprobación de esa hipótesis está en la posibilidad de clarificar los límites del modelo de Levine-Prats de captura administrativa ante la aparición de un factor determinante como el que se observó en el periodo 2000-2006. Se trata del papel políticamente fundamental a la factibilidad del SP, que jugó el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, como responsable y jefe de la burocracia encargada de darle legitimidad al proyecto mediante la aprobación de las diversas regulaciones (medioambiental, urbana, financiera, etc.). En este marco, los funcionarios designados (gabinete del GDF) aparecen tomando decisiones *exprés* favorables al grupo privado, en detrimento de las obligadas prescripciones de procedimiento, evaluación, transparencia, publicidad, participación, etc. exigidas por ciudadanos a título personal u organizados. En el caso del SP, el proceder que se observa como una constante en las decisiones técnico-burocráticas, sin embargo, responde como lo especifica la tipología de Levine, a una captura del interés general de tipo *burkeana* o ideológica.

En las posibilidades estructuradas a partir del análisis de Levine: Captura, No captura; Captura ideológica y Captura primigenia, se observan para el caso del SP dos momentos de captura:

- i. El primero, captura ideológica, que sucede cuando el JGDF, político electo y responsable del funcionamiento de la administración pública, juega un papel estratégico en términos de la imposición de la construcción del SP en favor de su propio interés y el del grupo empresarial bajo el argumento de la reactivación económica y la generación de empleos.
- ii. Y el segundo, captura primigenia, se lleva a cabo por el grupo integrado por funcionarios públicos y actores privados coordinado por David Serur, que implementan la construcción del SP. Las decisiones de este grupo en un plano técnico-estratégico de alta informalidad, establece la ruta crítica que conduce y van modificando Serur con el apoyo absoluto del Jefe de Gobierno, bajo un código de disciplina, eficiencia y uniformidad a la captura impuesta por el JGDF.

En suma, lo original es una doble captura en el caso del SP. La primera ideológica por el JGDF y la segunda de tipo primigenia por parte de los funcionarios designados. En su caso, sería un aporte a la tipología sobre el comportamiento de los tomadores de decisión, de modo que puede asumirse una continuidad en las posibilidades empíricas de captura: captura, no captura, captura ideológica y captura primigenia y una doble captura.

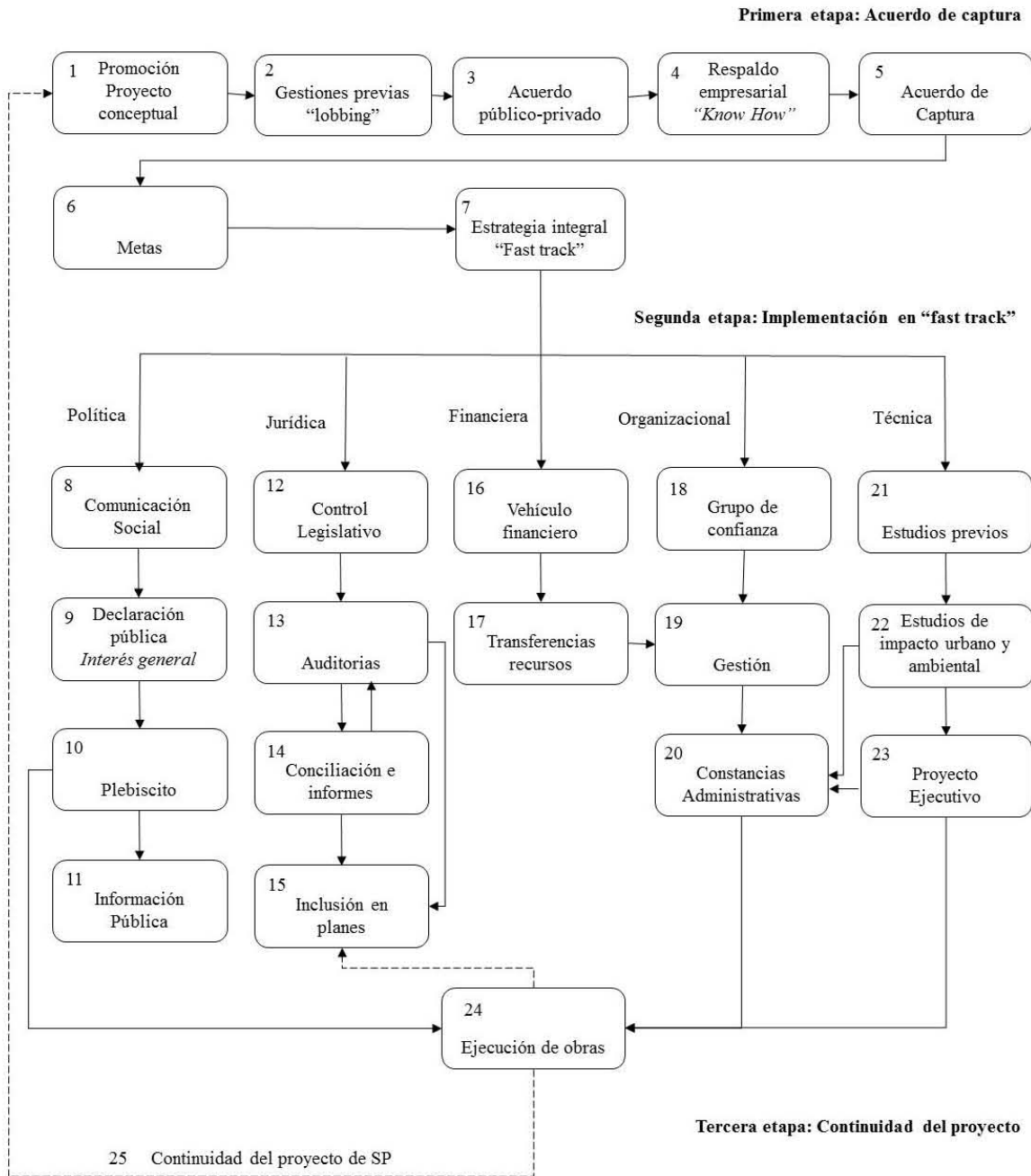
Mediante entrevista con David Serur, Ex asesor del JGDF, empresario de políticas y autor del éxito de la construcción del SP, se esquematiza la estrategia de doble captura del interés general en el caso de esta política, señalando cada uno de los siguientes pasos:

- i. Promoción de los SP por David Serur con base en un proyecto conceptual
- ii. Gestiones previas de David Serur ante representantes del ejecutivo, que hemos denominado “lobbing”
- iii. Acuerdo público-privado entre el empresario David Serur y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador
- iv. Aportación del *Know How* con el respaldo empresarial de la empresa Rioboo y un grupo de funcionarios del GDF

- v. Acuerdo de captura del interés general, para imponer el SP como política “pública” primigenia
- vi. Meta de captura, congruente a los tiempos e intereses políticos del JGDF
- vii. Desarrollo de la estrategia integral, que prevé las vertientes política, jurídica, financiera, organizacional y técnica para implementar el proyecto del SP y dar transparencia y cumplimiento, ex post, al marco legal aplicable
- viii. Reinicio de esta secuencia para continuar el proyecto del SP, en las administraciones de Marcelo Ebrard, Jefe de Gobierno del Distrito Federal y Enrique Peña Nieto, Gobernador del Estado de México a partir de 2006.

El instrumento de inversión creado para dar viabilidad al proyecto del SP, FIMEVIC, sostiene en su página oficial que la red vial del Distrito Federal en el 2000 tenía 147 kilómetros de vialidad de acceso controlados. Este último dato sirve de referencia para dimensionar los 90 kilómetros de vialidades de este tipo que se construyeron del 2000 al 2015 en la ZMVM en los tramos de Viaducto Elevado Bicentenario, Autopista Urbana Norte, Segundo Piso de Periférico, Supervía Poniente, Autopista Urbana Sur, Autopista Urbana Oriente y Segundo Piso de Tlalpan a la Caseta Cuernavaca con la participación de empresas como OHL México, ICA, IDEAL, CEMEX y CARSO. En las administraciones de Marcelo Ebrard y Enrique Peña Nieto se utilizó la figura de la concesión de bienes de dominio público para la explotación de vialidades de cuota.

Figura 1. Esquematización de la estrategia de captura del interés general en el caso del SP.



Elaboración propia

Finalmente se incluye un grupo de CONCLUSIONES que derivan de la presente investigación:

1. Sobre la perspectiva teórica, se reconoce su acento en conceptos esenciales para la actuación del gobierno: interés público, interés general, control del órgano legislativo, discrecionalidad, intereses especiales, política pública, racionalidad acotada y costos de transacción. Puntualmente, el desarrollo teórico y metodológico se vio favorecido por los aportes Levine, North, Arellano y Prats y Subirat.
2. La reflexión sobre el transporte regulado por el gobierno federal de naturaleza metropolitana (Estados Unidos), se considera útil en la medida que arroja una batería de interrogantes que focalizaron la responsabilidad gubernamental para dar eficiencia al transporte, la instrumentación de financiamientos, procedimientos y reglas legislativamente sancionadas; mecanismos institucionales para llegar al consenso y la relevancia de la planeación y la evaluación ex ante y ex post de proyectos.
3. Transitar por el siglo XX y detenernos en los momentos icónicos de la captura del interés general en la política de transporte en la Ciudad de México desvanece cifras y focaliza actores, desvanece la buena fe y desvela intereses reales, desvanece el marco legal aplicable y reconoce reglas informales, usos y costumbres.

Además reitera que la planeación ha sido un instrumento promocional y no regulatorio, ex post y no ex ante, utópico ante la captura y el peso real de las decisiones del Presidente, el Jefe de Gobierno y los empresarios de la industria automotriz, empresas constructoras o de producción de vehículos y líderes de organizaciones a cargo del transporte. Estas duplas público-privadas mandatan la política en transporte en la Ciudad de México y han institucionalizado la captura del interés general aprovechando discrecionalidad y relajamiento del control del legislativo.

La inercia de la captura, institucionalizada y de larga data, explica de manera más objetiva la prioridad de políticas gubernamentales. El peso explicativo de reglas informales y el análisis casuístico de organizaciones y actores requiere continuar el esfuerzo por lograr un análisis a profundidad.

4. Los lentes conceptuales de la captura del interés general, permiten ver:

- De 1876-1946 una dictadura que heredo Orden, Paz y Progreso, un movimiento revolucionario y el surgimiento de Constitución Política. Lo que ayuda al entendimiento sobre la debilidad del legislativo, el origen corporativista de las organizaciones de transporte, las decisiones localistas de la Ciudad de México y la importancia de los acuerdos con el Presidente. Además de la orientación de infraestructura en favor del automóvil y el centro –poniente de la capital.
- De 1946 a 1976 la ciudad transita a la Zona Metropolitana del Valle de México. La industrialización y el proteccionismo al sector automotriz son clave en el crecimiento económico. Bajo un modelo nacional de desarrollo centralizado, la inversión pública en la Ciudad de México supera cualquier otro espacio urbano en el país. Al poniente inversión inmobiliaria al oriente migraciones campesinas en la dicotomía historia de agua dulce – agua salada.

Este periodo registra importantes acuerdos con el Presidente y/o el Jefe del Departamento del Distrito Federal que dieron viabilidad a la integración de una flota cercana a 8 mil autobuses y la adquisición de infraestructura de apoyo para el servicio de la Alianza de Camioneros; la implementación y captación creciente de la red troncal del metro con las líneas 1, 2 y 3; la construcción nacional de trenes de metro; la configuración de una red vial principal y de acceso controlado orientada al centro-poniente de la metrópoli; el surgimiento de la Coalición de Agrupaciones de Taxistas bajo acuerdos de competencia no desleal. Migración campesina, transformación de lo industrial a los servicios y, el infortunio del autoritarismo presidencial. Un esquema de decisiones, no democrático, pero capaz de dar resultados eficientes. En la esfera de lo público la presencia de ICA y la Alianza de los camioneros con el Presidente y el Jefe del DDF.

- De 1976 a 1996 viene en declive el poder del Presidente y del partido oficial. Condiciones propicias para el despunte del empresario y Jefe del DDF Carlos Hank ante la inesperada abundancia de recursos públicos y la mayor apuesta por la infraestructura vial y de transporte masivo de ICA, ya sin Bernardo Quintana. Este periodo de transición política da la oportunidad al Jefe del DDF para implementar la

decisión de revocar las concesiones de la Alianza de Camioneros un año antes de que termine su gestión, traición del presidente que no imagino la ACM.

La ineficiencia de ICA se plasmará en adelante con líneas del metro de baja captación y la saturación de la red troncal del STC. Los ejes viales con carriles exclusivos coinciden con la salida de la Alianza de Camioneros y el dispendio de recursos públicos. La corrupción cotidiana entre funcionarios y líderes terminara en sólo 13 años, con AUPR100. Después vendrá el fallido acuerdo del SUTAU100 con Manuel Camacho y la reacción del Presidente Carlos Salinas, para intervenir el organismo, oportunidad de expansión que aprovechan los líderes de las cúpulas de taxis colectivos con fuertes apoyos financieros para microbuses. Se registra el fraude, desde la fallida inteligencia financiera, del Grupo Havre. La apuesta por crear empresas sustitutas de AUPR100 cobra vidas, estabilidad, gobernabilidad y termina privilegiando a líderes del SUTAU Ricardo Barco y Gabino Camacho.

Movilidad, calidad de vida y sustentabilidad estuvieron presentes en tinta y retórica gubernamental. El legislativo débil, no diestro, maleable o ausente y la participación ciudadana intensa solo en la problemática del día a día. Los cambios organizacionales tanto en las instituciones públicas como en las privadas deberán analizarse con mayor detalle en este conjunto de decisiones vinculado a la crisis más severa de transporte en la Ciudad de México.

El diseño institucional deficiente y vulnerable de la COMETRAVI, que sirve de lección y fundamento para la Comisión Ambiental Metropolitana. Y su efímera participación en el marco del tratado del libre comercio que se ve suspendida ante el juego de intereses de funcionarios y líderes de transporte en el gobierno federal, el Estado de México y el Distrito Federal que apuestan porque la mejor política metropolitana es dejar las cosas en el estado que están.

- De 1997-2006. En este periodo de transición democrática, se vuelve a las viejas costumbres: privilegiar al automóvil particular incrementando la vialidad, detentar e imponer la opinión e intereses del ejecutivo, crear un grupo de confianza que implemente *a modo* la política gubernamental de transporte, operar bajo el amparo de un inescrutable fideicomiso que a tiempo se reserva a la consulta pública,

acomodar las piezas ex post incluyendo el SP en el Programa Integral de Transporte y Vialidad 2001-2006 y utilizar la inversión pública para promover políticamente un actor político con aspiraciones presidenciales.

De 1876 a 2006 la referencia a casos de captura del interés general que sustentan una condición institucionalizada y de larga data en un juego de complicidades entre legislativo y ejecutivo que favorecen intereses especiales. Discrecionalidad, conocimiento y manejo de los puntos débiles del marco legal aplicable serán clave para imponer la política gubernamental en materia de transporte, pese a los cambios institucionales, de regulación y política pública que acompañaron a partir del 1997 la vida democrática. La planeación, la transparencia, el diseño de la política pública, su evaluación, la rendición de cuentas y la visión sustentable en favor de la movilidad metropolitana tendrán en su contra este contexto.

5. Mediante el modelo que aporta Levine, analizamos la política de transporte, a partir de la lógica inductiva y el análisis casuístico de la política gubernamental de la construcción de vialidad de segundo piso en Anillo Periferico. Fue posible captar el acuerdo primigenio que se fue forjando eminentemente en la informalidad entre los actores públicos y privados en el seno del FIMEVIC. Se observó que, como a la antigua usanza, los actores privados (Ing. Serur y su grupo) poseían un *expertise* tal, que pudieron proponer al JGDF no sólo el diseño de un proyecto vanguardista, sino los aspectos clave para superar los obstáculos financieros, legales, administrativos e institucionales, que el propio JGDF difícilmente hubiera intuido en el momento de decidir si aceptaba como suya la obra vial. Esta captura inicial o primigenia, en realidad no se ve formalmente, y sin embargo es indispensable y fundamental a la factibilidad del proyecto, porque además va acompañada de la convicción y la fuerza del funcionario electo, responsable de la administración pública. La captura ideológica fue constantemente denunciada en los medios y exhaustivamente comentada en la plaza pública.

Para el caso del SP se asumió una hipótesis nula debido a la constatación de un ausente marco institucional de regulación para el transporte: se preveía, por lo tanto, una continuidad en la captura prevalectante en el DDF a pesar del cambio de reglas

políticas resultante del cambio al GDF. Se concluye que la política del SP es un caso de captura del interés general en la que permearon los usos y costumbres del DDF.

En efecto, el actor legislativo (ALDF) apenas ejerció un papel incidental durante la aprobación del presupuesto de egresos en 2002 (declaración de veto en un artículo transitorio). Esta restricción obligatoria para el JGDF y los funcionarios de la administración pública, so pena de incurrir en responsabilidades graves fue inmediatamente superada por una estrategia financiera contable. En el transcurso de la realización del SP, la ALDF no volvió a ejercer ninguna acción que inhibiera la captura ideológica y la doble captura. Todo lo contrario, en el periodo 2004-2006, con mayoría partidista identificada con el JGDF, se formalizó el que la construcción del SP transitara como de interés general (plenamente integrada en el PGDDF, en el PITV, en el presupuesto de egresos, etc.). La construcción del Distribuidor Vial San Antonio en 2003, simbolizó el triunfo político de Andrés Manuel López Obrador por encima del control legislativo, al legitimar el SP como una decisión de interés general.

El instrumento de inversión creado para dar viabilidad al proyecto del SP, FIMEVIC, sostiene en su página oficial que la red vial del Distrito Federal en el 2000 tenía 147 kilómetros de vialidad de acceso controlados. Este último dato sirve de referencia para dimensionar los 90 kilómetros de vialidades de este tipo que se construyeron del 2000 al 2015 en la ZMVM en los tramos de Viaducto Elevado Bicentenario, Autopista Urbana Norte, Segundo Piso de Periférico, Supervía Poniente, Autopista Urbana Sur, Autopista Urbana Oriente y Segundo Piso de Tlalpan a la Caseta Cuernavaca con la participación de empresas como OHL México, ICA, IDEAL, CEMEX y CARSO.

Las administraciones de Marcelo Ebrard y Miguel Ángel Mancera, así como las de Enrique Peña Nieto y Eruviel Ávila, retomaron la construcción de vialidades de segundo piso con diferencias sustantivas: el otorgamiento de concesiones que visualizan la vialidad como bien público cuyo uso, aprovechamiento y explotación deriva en la aplicación de cuotas de recuperación que transforman la calle en vialidades de cuota.

El 21 de abril de 2015, se dio a conocer en internet una serie de llamadas telefónicas que dejó ver nuevas estrategias de captura del interés general con la participación del

representante y directivos de OHL México con relación a sobrecostos en la construcción del Viaducto Bicentenario. Algunos de los impactos de este caso se vinculan con la suspensión temporal de la cotización de la empresa en la Bolsa de Valores, renuncias y cambios en OHL y el Secretario de Comunicaciones y Transportes del Gobierno del Estado de México.

6. Para dar continuidad a la presente investigación sobre la Política de Transporte en la Ciudad de México, se propone analizar el periodo 2000-2018, en especial los proyectos de línea 12 del STC, Trenes Suburbano, Interurbano y exprés; Metrobús (Líneas 1 a 7) y concesionamiento de Vialidades y CETRAM. En especial analizar la gobernanza en organizaciones en el espacio de lo público, actores y contexto; racionalidad acotada, evitación de incertidumbre y objetivos; estrategias de negociación (formales e informales); dinámica organizacional (formas de cooperación e interacción); cultura organizacional (espacios legislativo, ejecutivo y privado) e intereses individuales y de grupo. Recurrir a la teoría de la organización (Weber, Simon, Allison, Crozier, Friedbeg, Thoenig, et. al) y en especial, al análisis de las Organizaciones Gubernamentales (Arellano, Cabrero, Culebro, et. al.).

LA POLÍTICA DE TRANSPORTE EN LA CIUDAD DE MÉXICO: UN CASO DE CAPTURA DEL INTERÉS GENERAL

PARTE I. MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO

1. LA ESFERA DE LO PÚBLICO

1.1. Lo público como carácter estructural de los servicios públicos

La aceptación de la idea de una esfera de “lo público”, va de la mano de los acontecimientos históricos que impulsaron el nacimiento de la democracia moderna y, con ese régimen político, la vigencia del principio de igualdad entre todos los ciudadanos, a partir de lo cual se estructuran las decisiones y prioridades públicas.

Referirse a una preocupación, asunto o problema de “interés público” implicaría que hay una afectación de los intereses o de aspectos vitales y hasta de la vida cotidiana de un cierto número de ciudadanos, de una comunidad local, o del país o la nación entera.¹⁰

En el devenir de la modernidad, el patrón de crecimiento y desarrollo social ha sido por excelencia el de la urbanización, que aparece con más profundidad y alcance que en otras épocas históricas.¹¹ El siglo XX marca la consolidación de las sociedades modernas y urbanizadas. Dentro de ese proceso se van identificando objetivos y funciones de “interés público” a las cuales los gobiernos y sus administraciones públicas deben dar respuesta.

Las bases para dar viabilidad a la vida urbana, en tanto huella de la modernidad ineludible, están en la satisfacción en el día a día de fundamentales necesidades que deben solventar los ciudadanos. Entre éstas, sobresalen los servicios públicos, que exigen todo un eslabonamiento de procesos y actividades: se producen o determinan en cierto ámbito espacial o territorial; en seguida, exigen una amplia red de infraestructura para hacer posible su distribución; y, finalmente, se hacen llegar o se ofrece su disponibilidad a los usuarios.

¹⁰ Rabotnikof, N., *En busca de un lugar común: el espacio público en la teoría política contemporánea*, México, UNAM, IIF, 2005.

¹¹ Ward, P.M., *Mexico City*, Academy Press, 1998.

Esta característica integra una amplia gama de industrias o productores: electricidad, agua, drenaje, transporte, ferrocarriles y telecomunicaciones, entre los más importantes.¹²

Las implicaciones de “interés público” en estas prioridades, consustanciales a la realización de la vida urbana, se aprecian en dos planos, presentes en la decisión de llevarlas a cabo: i) externamente, sabemos de los impactos positivos en el mejoramiento de las condiciones sociales de la población en general (externalidades positivas)¹³; ii) internamente, se tiene el reto de crear y usar las redes de infraestructura, por las que deben distribuirse, y a quiénes y dónde entregar los servicios públicos.

La resolución ineludible de estas necesidades públicas, en el marco del sistema democrático, se traslada a la arena de la política y al ámbito de la administración pública.

La dinámica legislativa pondrá los acentos y matices a la definición de “lo público” de estas decisiones, al ordenarse las prioridades y estrategias sobre las modalidades de las infraestructuras, las características de la distribución, y las formas de entrega de los servicios públicos. La administración pública toma como tarea su puesta en práctica.

La esfera de *lo público* en la que, desde la perspectiva de la modernidad y la urbanización, se sitúan las decisiones sobre los servicios públicos, tiende a volverse compleja en función de distintos factores técnicos y económicos, sobre los que hay que debatir y decidir eficiente y equitativamente;¹⁴ así como de la creciente complicación de los procesos políticos y gubernamentales por donde deben legitimarse e implementarse tales decisiones¹⁵.

¹² Geddes, Rick, "Public Utilities," *The Encyclopedia of Law and Economics*, Vol. III: The Regulation of Contracts, De Geest, G. and Bouckaert, B. (eds.), London: Edward Elgar, 2000, pp. 1162-1205.

¹³ L., J., *Economía pública. Una guía para entender al Estado*, México, UNAM-FE, 1998, p. 196.

¹⁴ La economía engloba estos principios de eficiencia y equidad con el concepto de “eficiencia económica”: i) hacer uso de los recursos lo más tecnológicamente eficiente (*eficiencia productiva o ineficiencia-x*); ii) considerando las necesidades y deseos de consumo de la sociedad (*eficiencia asignativa*); y iii) que tales condiciones sean posibles en el largo plazo (*eficiencia dinámica o intertemporal*). Wallis, J. y Doyllery, B., *Market Failure, Government Failure, Leadership and Public Policy*, New York, Palgrave, 1999. En especial, consultar el apartado 2.2 “El significado de la eficiencia económica”, pp. 10-15.

¹⁵ La administración pública ha desarrollado el enfoque de análisis de política pública para tratar de dar cuenta de los procesos políticos y administrativos por los que atraviesa la toma de decisiones. Metodológicamente, se plantea que el proceso o ciclo de construcción de la política pública comprende las siguientes etapas: Identificación y definición del problema; formulación de las alternativas de solución; adopción de una alternativa; implantación de la alternativa seleccionada;

Con respecto al debate económico y las modalidades de mercado más adecuadas, en las que los servicios públicos se pueden ofrecer eficiente y equitativamente, el punto de partida puede contemplar como opciones a la empresa pública o la privada. En Europa, Japón y América Latina, la producción de servicios se lleva a cabo a través de empresas de carácter público, que asumen la transmisión, distribución y regulación; en Estados Unidos e Inglaterra, la producción de servicios se lleva a cabo por empresas privadas, que asumen la transmisión, distribución y regulación a través de agencias públicas autónomas.

Los servicios públicos relacionados con el desarrollo cumplen funciones directamente económicas e indirectamente sociales, por lo que encierran el dilema de su simultánea factibilidad económica y necesidad social. Los altos costos que implica el dotar de un servicio público a determinada población inciden en gran parte sobre las estrategias de mercado para que su oferta sea viable, productiva, eficiente y equitativa.

La construcción y uso de la infraestructura, debido a sus características técnicas, se orienta por economías de escala,¹⁶ de modo que en la medida que una sola empresa se hace cargo de la construcción de la infraestructura y del subsiguiente ofrecimiento del servicio, el empleo de los recursos económicos, escasos por naturaleza, es eficiente y beneficia al productor y a los usuarios. Con esta estrategia se obtienen rendimientos crecientes en función del incremento de la demandan del servicio, lo que favorece las ganancias y disminuye el costo a cada nuevo usuario.

La medida de política pública apropiada para tales propósitos obligaría, paradójicamente, a desplazar como solución adecuada a la competencia de libre mercado. Toda vez que, hacer valer el criterio de economías de escala equivale a dar garantías, por encima de la lógica de mercado, del rendimiento de su inversión a cualquier empresa de servicios públicos interesada en participar como productor, proveedor o distribuidor. El gobierno vía empresas

y evaluación de los resultados obtenidos. Tamayo, M., "El análisis de las políticas públicas", Bañón, R. y Carrillo, M. (comps.), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza, 1997, pp. 281-312.

¹⁶ Ayala, J.L., *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, México, UNAM-M.A. Porrúa, 1996, pp. 148-152.

públicas o contratando a la iniciativa privada, puede ofrecer un servicio público mediante un esquema de monopolio natural¹⁷.

Se entiende entonces que la existencia del monopolio natural como estructura técnica y económica propia de los servicios públicos, al prescribir técnica e intrínsecamente la cancelación de la competencia, se conciba como una *falla de mercado*: la competencia, en este caso, evitaría un uso productivo y eficiente de los recursos, así como un impacto óptimo en el bienestar social a través de la posibilidad de contar con menores cuotas para los usuarios.¹⁸ En principio, se considera inviable la competencia entre dos o más empresas que se disputan futuros clientes, construyendo simultáneamente la misma infraestructura de servicios con la intención de ofrecer el mejor servicio para ganar usuarios.

Derivado de la ausencia de la competencia de mercado, se hace necesario un mecanismo que vigile y controle que los resultados de la estrategia de monopolio natural se mantengan en los umbrales de un uso productivo y eficiente de recursos, es decir con ganancias justas para quien ofrece el servicio y un adecuado costo para los usuarios. Dicha función de regulación económica puede cumplirse, si el productor es el gobierno, a través de una autoridad integrada en la jerarquía burocrática, esto es un esquema de autorregulación, o bien si lo es la iniciativa privada, delega esa autoridad en una administración reguladora independiente.¹⁹

En este contexto, sobre la complejidad técnica y económica que está detrás de las decisiones sobre la dotación de servicios públicos, se comprende el reto del funcionario público como tomador de decisiones, el cual debe traducir una decisión técnica o

¹⁷ Ordoñez de Haro, C., *La regulación económica: el problema del monopolio natural*, Papeles de Trabajo, Núm 27, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de Málaga, 2001, www.cuadernos.uma.es

¹⁸ La economía se ha abocado al estudio de estas “fallas” y ha encontrado, además de los mercados monopólicos –propiciados por economías de escala– u oligopólicos, otras fuentes principales de fallas de mercado: surgimiento de externalidades positivas o negativas (impactos no calculados en el costo de las decisiones económicas); producción de bienes y servicios públicos; funcionamiento de mercados con información deficiente o incompleta; insuficiencia del mecanismo de oferta y demanda (mercados incompletos). Wallis, J. y Doyllery, B., *Market Failure...*, pp. 16-21.

¹⁹ Prats, J., “La construcción institucional de las capacidades regulatorias. Un tema clave de la nueva agenda de desarrollo”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad, octubre de 1998.

especializada a un cierto valor particular de interés público. El cumplimiento de esta tarea esencial de la función pública, se hace aún más compleja cuando se consideran procesos de carácter político.

1.2. Proceso de implementación del interés público en la vida democrática

En el contexto de la democracia moderna, donde se juega la dinámica y conformación de lo que es el interés público respecto a decisiones sobre servicios públicos, transporte público por ejemplo, tenemos que las instituciones políticas formales que lo hacen valer tienen como hilo conductor la delegación de poder.²⁰

La política pública típicamente se percibe como un itinerario predecible. A lo largo de él, las autoridades políticas y administrativas, el poder público, parecieran poseer la verdad sobre cómo resolver los problemas colectivos en la sociedad, y, más aún, parecieran ostentar la capacidad para su tratamiento o gestión sin mayores complicaciones y contratiempos.

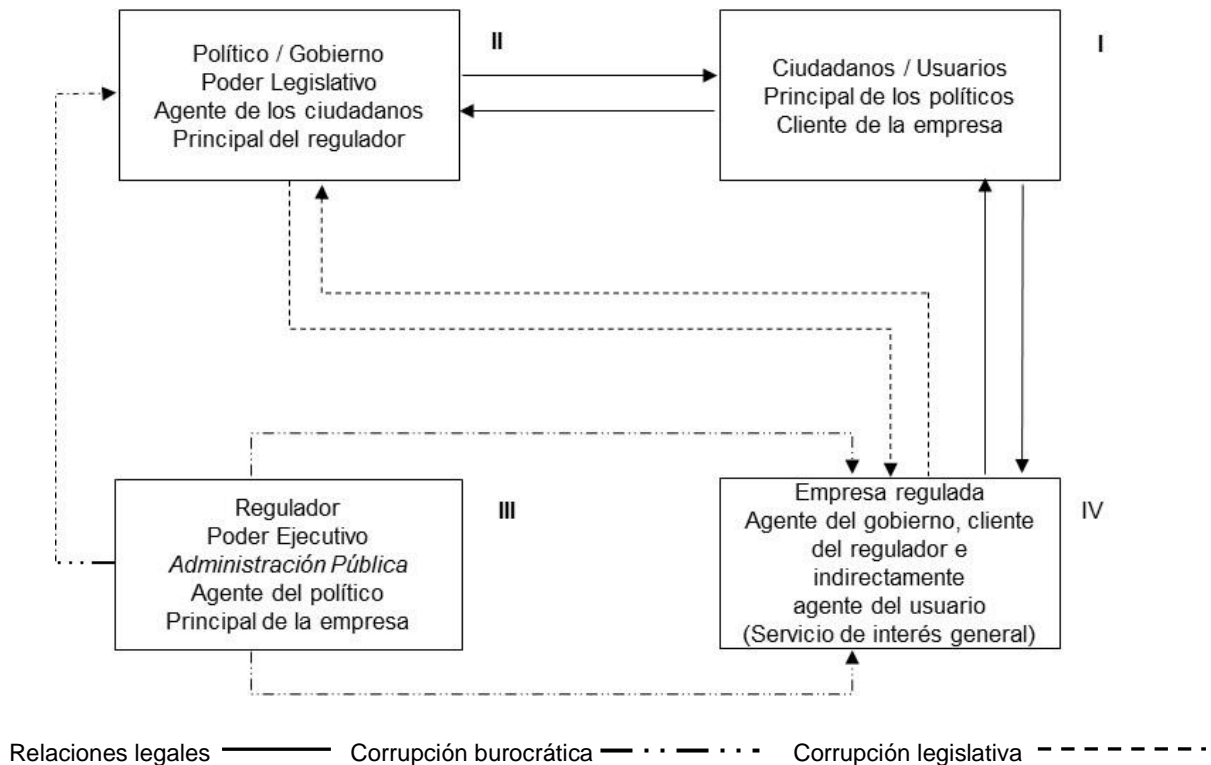
Derivado de lo anterior, sorprende a los ciudadanos que algunos problemas públicos que se intentan resolver, recurrentemente terminan beneficiando en última instancia a determinados grupos de interés especial, reconociendo que el actor gubernamental finalmente no fue capaz de imponer su lógica.

La perspectiva del análisis de la política pública se suele centrar en la acción gubernamental, lo que permite que toda política pueda ser objeto de una lectura aludiendo a una estrategia de intervención “voluntaria”, comandada por políticos y administradores públicos, orientados por un complejo proceso de decisión:

- En su vertiente política, ese proceso se erige desde las relaciones entre los ciudadanos y el poder legislativo: de modo que los primeros delegan la soberanía de sus preferencias a los políticos elegidos. (Figura 2).

²⁰ Przeworski, A., “Democracia y representación”, Revista del CLAD, *Reforma y Democracia*, No. 10, Caracas, 1998.

Figura 2. Actores de los procesos de regulación y posibles relaciones de corrupción



Fuente: Adaptado de Boehm, Frédéric, “Corrupción y captura en la regulación de los servicios públicos”, *Revista de Economía Institucional*, Vol. 7, Núm. 13, segundo semestre, 2005, p. 250.

- En su vertiente de implementación administrativa, el proceso de decisión surge en un primer momento de las relaciones del poder legislativo, dimensión política por excelencia, con el Ejecutivo, donde está situada la administración pública: vinculación entre II y III en la Figura 2. Y en un segundo momento, del poder Ejecutivo con los grupos de interés económico: entre III y IV en la misma Figura 2.

El análisis de política pública ordena metodológicamente esta complejidad en la toma de decisiones política y administrativa, dividiéndola y tratando de conceptualizarla como si en la práctica se sucediera y definiera linealmente en las siguientes fases:²¹ i) definición del

²¹ Thoenig, J. C. y Dupuy, F., “Public Transportation Policy Making in France as an Implementation Problem”, *Policy Sciences* 11, 1979, p. 2.

problema; ii) formulación de soluciones; iii) toma de decisión gubernamental; iv) implementación de la política; y v) evaluación de resultados.

Desde la perspectiva de política pública, el interés público se forja inicialmente en la arena político-legislativa, II en la Figura 2, donde se integran los componentes i, ii, y iii del proceso de elaboración de la política, vía una viva y dinámica negociación, que arroja acuerdos y decisiones de interés general. Se da forma así a la Agenda de políticas.²² A su vez, su realización o implementación se traslada al ámbito de la administración pública (III en la Figura 2).

En esta última instancia de poder delegado, la implementación del “interés general” llevada a cabo por funcionarios o autoridades administrativas discurrirá en un contexto de doble relación: en un sentido, con respecto a un control por parte del poder legislativo, esto es un control político, ocupado porque se lleve a buen término su concepción política de interés general; en otro sentido, con respecto a la abierta posibilidad de parte del funcionario responsable, de decidir la mejor manera de convertir el interés general en alguna medida concreta, ya sea como acciones administrativas, reglamentarias, proyectos o programas con participación de los grupos de interés.

Se aprecia que en la implementación de una política pública mediante un conjunto de acciones de interés general por parte de la administración pública, están presentes, en virtud de la delegación de poder: i) el control político de las decisiones de la burocracia y ii)

²² Los estudios de la economía aplicados al problema de las decisiones “públicas” en un sistema político democrático, señalan la imposibilidad de establecer criterios de decisión que permitan saber lo que es socialmente preferido; es decir donde se encuentren representados todos los intereses de la sociedad (“Teorema de la imposibilidad” de K. Arrow: Ayala, J.L., Ayala, J.L., *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, México, FCE, 1999, p. 127), y se garantice el bienestar “público”: “La ciencia económica no pudo encontrar una manera de crear una función de bienestar social (agregación consistente de las preferencias de los individuos) democrática que permita objetivamente elegir entre resultados eficientes” (Levine, 1998, p. 2). Michael Levine descarta por tanto el uso del concepto de “interés público”, y en su lugar acuña el de “interés general”, y lo refiere a la solución política encontrada al dilema de la imposibilidad del interés público. El interés general se establece mediante un consenso de mayoría en la arena político-legislativa sobre la aprobación de la agenda, formulación e implementación de las políticas públicas. La estabilidad de los criterios definidos políticamente como de “interés general” con que se aprueban en cierto momento las prioridades de política, depende de la propia dinámica (fortaleza, fragilidades, continuidad, inestabilidades, etc.) de los acuerdos en la arena legislativa.

la libertad de decisión del funcionario público. En la Figura 2, de II a III y de III a IV, respectivamente.²³

Jean-Claude Thoenig enfoca de una manera crítica los problemas de la incapacidad de las autoridades públicas para cumplir satisfactoriamente las etapas de política pública, de acuerdo a como fueron planeadas política y administrativamente. Si se parte de que la política pública es producto de un sistema social de relaciones de interdependencia y poder que vincula a los organismos del Estado con varias organizaciones económicas y políticas, habría que aceptar que hay de fondo una cierta complejidad de la acción colectiva, a partir de la cual se debilita la percepción de que, “la esfera instituida de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial [...] son en definitiva los amos del destino público y, más aún, colectivo del devenir social”.²⁴

Esta visión crítica, intenta superar la centralidad en la hechura de la política pública en la acción gubernamental, al insertar la presencia de la sociedad. Problema de la acción colectiva entre todos los actores involucrados, directa o indirectamente que nos acerca a un enfoque más realista de las políticas públicas: el de la “gobernanza”.²⁵ Donde no se

²³ El modelo de captura administrativa de Levine se centra en las variables *slack* y “discrecionalidad” interactuando sobre las oportunidades y restricciones del administrador público, en el acto de toma de decisiones de “interés general” durante la implementación de políticas. La relación principal/agente entre la arena político-legislativa y la administración pública –como delegación de poder– explica la presencia constante de *slack*: ¿Qué tan caro es para un actor político –en términos de la promoción de su carrera– monitorear y motivar las decisiones de los administradores públicos para que el interés general prescrito políticamente se cumpla al pie de la letra? Como en efecto existen costos ineludibles (información, monitoreo, previsión de desvíos, etc.), resultará siempre un cierto grado de *slack* o *relajamiento* en el control de la instancia política sobre la burocracia pública. (Levine, 1990)

²⁴ Thoenig, J-C, “Política pública y acción pública”, *Gestión y política pública*, Vol. VI, núm. 1, México, primer semestre de 1997, p. 23.

²⁵ La “gobernanza” alude a un modo de gobernar (o de gobernación) diferente al tradicional basado en una estratificación burocrática y de autoridad “piramidal”. Mientras que éste último modo enfatiza la estructura institucional formal de gobierno, la “gobernanza” lo hace respecto del entramado institucional apuntando al proceso que conduce al ejercicio de la autoridad pública. La actual complejidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil, ha propiciado que el tradicional foco de análisis se desplace desde la estructura y funcionamiento en sí de las organizaciones públicas, hacia las redes de actores diversos, autónomos e interdependientes –en los niveles gubernamental, económico-privado y social– que pueblan los procesos de política pública. Desde la visión de Kooiman (1993), la perspectiva de “gobernanza”, o gobierno relacional o en redes de interacción público-privado-civil, permite entender con más realismo la estructura, las funciones

parte del modelo burocrático de control jerárquico para suponer que las fases de la política se cumplirán sin más. La gobernanza va más allá y encuentra que los destinatarios de las políticas públicas, grupos de interés económico, político o social, tienen capacidad en la arena política o en la administrativa para obstaculizar el logro de los objetivos programados.²⁶

Ante esta realidad, el rol de las autoridades públicas en su intento por gobernar por políticas públicas, se ve obligado a buscar una mayor cooperación en la producción de actividades concretas, en la medida que la toma de decisiones ocurre por la interacción entre actores gubernamentales y no gubernamentales inmersos en redes de decisión mixtas que conviven entre lo público y lo privado, más que en la sola red gubernamental.

1.3. Interés público y controversia de enfoques normativos y positivos.

El “interés público” o la dimensión de “lo público” contenida en las decisiones que toma un funcionario de la administración pública, encargado de regular alguna fase o etapa de una política de servicios, tiene tras de sí una serie de referentes polémicos que ponen en constante duda la idoneidad de sus decisiones calificadas como “públicas”. Se trata de las perspectivas de la *mano invisible* del mercado y de la intervención o *mano visible* del Estado. Desde estos referentes, se puede interrogar si los criterios generales que asume un político o un funcionario como base de su acción corresponden al “interés público”.

De acuerdo con los aportes de la economía, inicialmente (a partir del liberalismo del siglo XIX) el criterio que reafirma el correcto proceder de un funcionario tomador de decisiones en favor del “interés público”, se sitúa en la visión normativa de la competencia perfecta,²⁷

y los procesos administrativos públicos propios del modo tradicional de gobernanza o gobernanza jerárquica vigente. Por otra parte, si la gobernanza es el proceso para el ejercicio de la autoridad pública en la interacción entre actores estratégicos, a través de cierto entramado institucional (variable independiente), su resultante es la (in)capacidad de gobierno o “gobernabilidad” (variable dependiente) conferida por dicho entramado institucional. Ver también Prats (2003).

²⁶ Cabrero, E., *Acción pública y desarrollo local*, México, FCE, 2005, p. 22.

²⁷ La conducta maximizadora de los individuos como agentes económicos en las relaciones de mercado genera en el agregado un uso socialmente racional de los recursos productivos (escasos por naturaleza), bajo ciertas condiciones que aseguren un sistema perfectamente competitivo (Adam Smith). El principio del comportamiento del *homo economicus* y de la presencia de la *mano*

desde donde se prescribe que los recursos productivos para que sean asignados de la mejor manera, deben regirse de acuerdo con el contenido normativo implícito en el principio de optimización de Pareto.²⁸ Esto redundaría, en virtud de la presencia de la mano eficiente del mercado, en un agregado de mayor riqueza que estaría propiciando la condición necesaria para mejorar el bienestar social. Así, bajo tal modelo normativo de mercado, una decisión del poder público que se dé en esa dirección se consideraría como de interés público. Ver Tabla 2, columna Libre Mercado.

En el devenir de la transformación económica y social, se observa en perspectiva económica, que se tiende a buscar el contrapeso de los enfoques positivos, para evaluar los resultados que las decisiones de la administración pública y el gobierno arrojan desde criterios normativos de “interés público”.

En el caso del modelo ideal de mercado, el de competencia perfecta, los estudios empíricos que lo enjuician encuentran que indefectiblemente aparecen inconsistencias en las condiciones reales de funcionamiento, las cuales atrofian al mercado como mecanismo social favorable al “interés público”, concluyendo que hay “fallas de mercado” que pervierten los resultados económicos y sociales, que derivan a su vez en retrocesos para el bienestar público. En consecuencia, tiende a cambiar el criterio que debe aplicar el tomador de decisiones: el gobierno debe ahora intervenir para ajustar las “fallas de mercado” y provocar que se reviertan los indicadores de ineficiencia productiva, que pueden a su vez redundar en un menor bienestar social.²⁹

invisible del mercado, conceptualmente hablando, deben tender a eliminar la necesidad de una intervención activa de política pública, de modo que el papel del gobierno debe limitarse a la definición y al cumplimiento de los derechos de propiedad. Ayala, J.L., *Economía pública. Una guía para entender al Estado*, México, UNAM-FE, 1998, p. 347.

²⁸ Si todos los precios son determinados por la competencia de mercado, se llegará ineludiblemente a condiciones de equilibrio en todos los mercados simultáneamente. Esta condición teórica asegura una asignación eficiente de recursos conforme a las capacidades de producción y consumo sociales. A partir de un espontáneo equilibrio general como el aludido, se prescribe que el gobierno no debe intervenir más, pues ya no es posible mejorar el bienestar de ningún ciudadano si no es a costa de afectar el de otro (Wilfrido Pareto). En otras palabras, se busca evitar la intervención de la *mano visible* del gobierno para dejar fluir la *mano invisible* del mercado como estrategia de búsqueda del bienestar social. *Ibid*, p. 343.

²⁹ Ante las “fallas de mercado”, se prescribe que el papel del gobierno cumple con un objetivo altruista en favor del interés público para restaurar la pérdida de la “eficiencia económica”: actualizar la eficiencia tecnológica; adecuarla a factores sociales que condicionan la producción y el consumo; y ambas eficiencias, tanto la tecnológica como la de adecuación social, darles

La evolución de los estudios de las políticas de regulación de servicios públicos en el campo de la economía, nos muestra que los criterios disponibles para los administradores públicos como criterios de interés general o “interés público” son fluctuantes, y se mueven conforme se vaya resolviendo el dilema entre lo normativo y la subsiguiente crítica positiva que experimentan los modelos teóricos en los que se apoyan. El enfoque de “fallas de mercado” puso en evidencia los límites normativos del modelo de mercado ideal o perfecto, para desplazarlo y asumir la premisa alternativa y connatural al “interés público” del protagonismo o intervención del gobierno (Tabla 2, columnas “Fallas de Mercado”). Sin embargo, éste último enfoque también será cuestionado en un determinado momento por una fuerte crítica positiva a sus lineamientos normativos.

El análisis crítico de los resultados de política pública bajo la estrategia de intervención o dirección gubernamental del mercado (o de los mercados), arroja evidencias de que se tienden a agudizar los problemas de equidad y eficiencia: falla esa estrategia, hay “fallas de gobierno”³⁰, y deben atacarse mediante la desregulación y la privatización de los servicios públicos. Y ocurre que, nuevamente, por el impulso de una crítica positiva (estudios económicos de “fallas de gobierno”) a un modelo normativo (“fallas de mercado” e intervención gubernamental *per se*), tiende a cambiar el paradigma en que basa su criterio el funcionario público responsable de tomar decisiones. Debe adoptar ahora una postura de crítica y rechazo al estatismo o intervención gubernamental y, por el contrario, favorecer la privatización y la desregulación; si es que quiere justificar su proceder como de “interés público” o para fortalecer la dimensión de “lo público”. (Tabla 2, columnas “Fallas de Gobierno”)

consistencia en el largo plazo. Ayala, J.L., *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, México, UNAM-M.A. Porrúa, 1996, pp. 37-40.

³⁰ “En términos del paradigma de fallas de mercado, una agencia reguladora gubernamental debe asegurar que los precios sean fijados de tal modo que no se tome ventaja de la posición monopólica y permita a los consumidores disfrutar de un consumo adicional. Sin embargo, Stigler (1971) argumentará que dado que esta forma de regulación es un proceso burocrático, los productores de la industria regulada tienen fuertes incentivos para ejercer presiones sobre los reguladores e incrementar los precios como un modo de incrementar sus beneficios” (Wallis, J. y Doylery, B., *Market Failure, Government Failure, Leadership and Public Policy*, New York, Palgrave, 1999, p. 35; traducción propia). En última instancia, “la regulación –para Stigler– es adquirida [*comprada*] por la industria y se diseña y opera primeramente para su beneficio” (Citado por Wallis, *Idem*). En el terreno de la presencia de las instituciones políticas, la “captura” de los reguladores por el regulador –señalada por Stigler– se puede abordar genéricamente a partir de una tipología de “fallas de gobierno”: legislativas, administrativas, judiciales y de cumplimiento (*enforcement*).

El dilema normativo-positivo de los modelos teóricos en que se sustentan los criterios de regulación de políticas públicas, incluyen el que corresponde a los enfoques de “fallas de gobierno”. Una vez que demostraron su eficacia como crítica positiva para poner en evidencia los límites normativos de la aplicación de criterios de política derivados del enfoque de “fallas de mercado”, tienen que pasar a conjuntar y prescribir –como todo modelo teórico de análisis social– una serie de medidas alternativas de política pública: privatizar y desregular es ahora la solución alternativa, misma que se constituye en referente normativo para tomar decisiones de gobierno y para la administración pública.³¹ El ciclo normativo-positivo se complementa (o se reinicia) una vez que nuevos análisis positivos den cuenta de que la estrategia privatizadora que se prescribe como rasero general de política, no se aviene tampoco empíricamente bien con muchos casos donde se fracasa al pretender revertir los maltrechos indicadores de bienestar que dejó el exceso de intervención gubernamental.³²

El debate sobre el “interés público” entre las posturas teóricas analizadas por la economía, como se ha referido, se enriquece con cada una de las críticas, aunque éstas terminan en un plano de mutuas indefiniciones y puntuales reproches. Para el enfoque de las fallas de mercado el criterio de “interés público” de las políticas públicas, debe contener cierto peso infundido por la presencia del gobierno, ya que el mercado dejado a su propia lógica no resuelve, y por el contrario complica, la producción de ciertos bienes –como los clasificados

³¹ Wolf ha buscado construir un marco teórico que sirva como una analogía conceptual a la teoría establecida de fallas de mercado “para que la comparación entre los mercados y los gobiernos pueda ser hecha más sistemáticamente, y la elección entre ellos se haga de forma más inteligente” (Wolf citado por Wallis, 1999, p. 46; traducción propia). Continuando críticamente el esfuerzo iniciado por Wolf, Le Grand ha buscado “construir una formulación alternativa de la teoría de fallas de mercado que sea, espero, más clara, analíticamente más precisa y más completa” (Le Grand citado en Wallis, 1999, p. 49). “Le Grand [...] desarrolla una clasificación tripartita de intervención del gobierno en una economía de mercado, la cual está sujeta a la evaluación en términos de dos medidas de eficiencia económica y un criterio de equidad [...] el gobierno puede involucrarse en un área de actividad económica y social en alguna o en todas de las siguientes tres formas: provisión, fijación de impuestos o subsidios y regulación” (*Idem*)

³² En cuestión de estrategias de privatización de sistemas de transporte de pasajeros en espacios metropolitanos, es ilustrativo de las contradicciones alrededor de la intervención del gobierno (por fallas de mercado) y de la privatización y desregulación (por fallas de gobierno) el caso argentino en la década de 1990. Ver Gerchunoff, P., et al, “Comienzos diversos, distintas trayectorias y final abierto: más de una década de privatizaciones en Argentina, 1990-2002”, *Gestión Pública*, núm. 34, Santiago, ILPES-CEPAL, abril de 2003.

dentro del tipo fallas de mercado—, que impactan en el bienestar social. En cambio, para los enfoques de “fallas de gobierno” es inaceptable, como principio de política pública, suponer que el “interés público” puede ser conseguido mediante la manipulación de los factores del mercado por reguladores gubernamentales —neutrales o asépticos políticamente—, quienes, por el contrario, en lugar de interesarse en optimizar el uso de los recursos, actuarán oportunistamente permitiendo y beneficiándose de la “captura” del “interés público”.

La controversia desde la investigación económica, finalmente, fluctúa entre un cuestionamiento intermitente sobre cómo se presenta realmente la regulación —las decisiones de los funcionarios públicos— o cómo funciona, y de cómo debería o no funcionar, es decir la controversia entre lo positivo y lo normativo (Tabla 2). Otra derivación importante de dicha controversia es que la fluctuación del significado de “interés público” nos indica que no se debe definir éste como si tuviera un contenido positivo, permanente e inmodificable. Desde la literatura económica de análisis de la regulación no hay ninguna manera objetiva de determinar qué es el “interés público”,³³ sólo tenemos a la mano paradigmas normativos, vulnerables en la confrontación con estudios y análisis críticos sobre los impactos que producen en el bienestar público.

³³ “En un ambiente de amplia intervención pública en la economía, el análisis económico se planteó el tema de cómo era posible transitar de las preferencias individuales a las preferencias sociales de manera de fundar una política estatal. En su libro *Social Choice and Individual Values*, Kennet Arrow (1963, 59) concluye que, al excluir la posibilidad de comparaciones interpersonales de utilidad, la única manera de obtener una preferencia social que sea satisfactoria y que pueda estar bien definida para un amplio espectro de conjuntos de ordenamientos individuales es que sea impuesta o dictatorial”: Rivera, E., “Teorías de la regulación en la perspectiva de las políticas públicas”, *Revista Gestión y Política Pública*, vol. XIII, núm. 2, México, CIDE, 2004, p. 315.

Tabla 2 Interés público y controversia de enfoques normativos y positivos

Postura teórica	Libre Mercado	Fallas de Mercado		Fallas de Gobierno		Nuevo Institucionalismo Económico	Modelo de “captura administrativa”
		Positiva	Normativa	Positiva	Normativa		
Perspectiva	Normativa	Positiva	Normativa	Positiva	Normativa	Positiva	Normativa/Positiva
Proceso económico de “interés público”	Espontáneo (Ley de ventaja comparativa)	Condicionado	Reencausarlo	Capturado	intervención y mercado	Instituciones óptimas bajo eficiencia relativa o dinámica	Interés general (políticamente definido)
Autores	Smith, Pareto y Pigou	Baumol, Samuelson y Bator	Keynes	Dawns, Stigler, Hayek y Posner	Wolf y LeGrand	Coase, Simon, North y Prats	Levine y Prats
Conducta en el intercambio económico	Homo economicus	Homo economicus	Homo economicus	Homo economicus	Homo economicus	- Racionalidad limitada - Oportunismo	Conductas estratégicas
Racionalidad	completa	completa	completa	completa	completa	limitada	limitada
Lineamiento de política	mano invisible del mercado	inconsistencias estructurales mano invisible del mercado	Restaurar “eficiencia económica”	inconsistencias teóricas y metodológicas “mano visible” del gobierno	Buscar eficiencia público-privada	Realismo institucional (contexto de la “mano invisible”)	Insertar conducta racional en procesos de gobierno
Referente institucional	Gran Bretaña/EEUU	Intervención gubernamental	“Regulación”	-“Desregular” -Privatizar	Cuasi-mercados	Estado regulador (OCDE)	Abrir “caja negra” de la Administración pública
Formulaciones del enfoque	-“Eficiencia económica” -Equilibrio general Pareto	Economía del bienestar	Teoría de la regulación del interés público	-Teoría econ. de la regulación -Teoría de “captura” de la regulación	Teoría de fallas de no-mercado	- Costos de transacción - Teoría Ag.-Pal.	Modelo de “captura administrativa” (Regulatory Capture)
Comportamiento regulatorio	Sin costos de transacción	Sin costos de transacción	Sin costos de transacción	Costos de transacción racional-individuales	Costos de transacción racional- individuales	Costos de transacción en el proceso gubernamental	Umbral de relajamiento del control legislativo y la discrecionalidad

Fuente: Elaboración propia con base en Wallis, J. y Doyle, B., *Market Failure, Government Failure, Leadership and Public Policy*, New York, Palgrave, 1999, cap. 2, 3 y 4, pp. 9-92; y Levine, Michael y Forrence, Jennifer, “Regulatory capture, public interest, and the public agenda: toward a synthesis”, *Journal of Law, Economics, and Organization* 6: Special Issue: pp. 167-98, 1990.

1.4. Captura del interés general: de la teoría de la regulación del interés público a la teoría económica de la regulación.

El sector de los servicios públicos, paradigmáticamente, ha sido objeto de un análisis económico exhaustivo con el fin de extraer fórmulas que permitan comprender qué es el “interés público”. Desde la teoría económica del interés público, se ofrece un análisis de lo que sucede en la relación del ciudadano receptor de los servicios y la lógica intrínseca de su dotación basada en las libres fuerzas del mercado. Con base en el modelo económico de “fallas de mercado”, esta perspectiva conceptual suscribe una estrategia económica diferente a la del modelo de equilibrio de mercado.

Su argumento clave está en que, como de las “fallas de mercado” se desprenden estructuras no competitivas, ese hecho anuncia condiciones para ejercer abusos contra los usuarios debido al inminente poder de mercado que tendrían los productores. En consecuencia, es imperioso evitar una relación de mercado asimétrica, y ello justifica una estrategia de “protección” del “interés público”.

El fiel de la balanza se sitúa en la intervención del gobierno como actor implicado, que equilibraría la desigualdad entre ciudadanos-usuarios y empresas privadas de servicio, mediante un sistema de regulación de las decisiones económicas. Se trata de una intervención para inducir y manipular la eficiencia del mercado, la cual históricamente adoptó dos modalidades: i) en la tradición anglo-americana con productores privados de servicios, el gobierno está presente como un ente regulador; y ii) en la tradición europea y de América Latina con empresas públicas, el gobierno se “autorregula”.

Dicho enfoque reitera que la visualización del “interés público” se intuye a partir de la presencia gubernamental como un elemento normativo predominante en las políticas públicas de servicios, esto, derivado del análisis económico que lleva a cabo la teoría del interés público.

La otra cara de la teoría del interés público la ofrece la teoría económica de la regulación (o teoría de la *captura* de la regulación), con sus estudios microeconómicos sobre el comportamiento real e impactos de la intervención del gobierno a través de las políticas de regulación económica, así como de los cuestionables resultados que se suponía debían

proteger y mejorar el “interés público”.³⁴ Se trata del respaldo con que a partir de la década de 1970 se señala la fragilidad y posible quiebra de las estrategias de nacionalización, en el caso de Europa y Latinoamérica; y de sobre regulación, en el caso de EE.UU. e Inglaterra.

El núcleo del debate está en el señalamiento de que, la categoría de *bienestar social* sobre la que se levanta el argumento fuerte de la teoría del interés público, no tiene conceptualmente estrictos asideros económicos. No es factible configurar una función de bienestar social que pueda tomarse como criterio general orientador de las políticas públicas basadas en las “fallas de mercado”. En otras palabras, las estrategias de intervención y protagonismo gubernamental han tenido tras de sí sólo justificaciones especulativas sobre un supuesto “interés público”, al que se ha querido aparentemente beneficiar.³⁵

La teoría de “captura” de la regulación trata de develar o descubrir el juego y la racionalidad económicos que existen en la relación del gobierno interventor o regulador, y los grupos económicos y empresariales, a los que trata de regular en dirección de un económicamente insostenible “interés público”.³⁶

En las formas en que institucionalmente se da la relación entre el gobierno regulador y los regulados (intereses privados), subyacen más bien una serie de factores que explicarían económicamente la pretendida conducta política del regulador.

³⁴ Anthony Dawns se refiere a los factores que intervienen en este problema, y los sitúa como cuestiones que tienen que ver con el postulado del *homo economicus* de la teoría económica (sugerido desde la obra de Adam Smith). Ante la premisa normativa de que la función del gobierno es maximizar el bienestar social, Downs afirma que “incluso si el bienestar social pudiera ser definido y se pudiera estar de acuerdo con los métodos para maximizarlo, ¿qué razón existe para creer que los hombres que dirigen el gobierno estarían motivados para maximizarlo?”. Dawns, 1957, p. 136.

³⁵ El punto decisivo respecto a lo especulativo de una intervención gubernamental a nombre del “interés público”, está en saber que no es posible una agregación democrática y consistente de las preferencias de los individuos en un grupo, lo que significa que no hay una manera objetiva de decir lo que es socialmente preferido o de “interés público”. Se trata, en otras palabras, del consabido problema de la formación de una función de bienestar social y el “teorema de la imposibilidad” de Arrow. A ese respecto, Michael Levine reafirma que, en efecto, “la ciencia económica no pudo encontrar una manera de crear una función de bienestar social democrática que permita objetivamente elegir entre resultados eficientes” (Levine, 1998, p. 4; traducción propia).

³⁶ Posner, R. A. “Theories of Economic Regulation”, *Bell Journal of Economics and Management Science* 5, 2, 1974, pp. 335-358.

Como la teoría económica de la regulación se basa en la existencia de un comportamiento racional generalizado de los individuos, sean éstos ciudadanos, empresarios o funcionarios públicos, la verdadera decisión en favor del “interés público” tiende a no ser la dominante. Esto ocurre en la medida que el legislador responsable de diseñar la política regulatoria, o el funcionario asignado para su implementación, recurrentemente interponen la prioridad de sus intereses personales o de grupo.

La teoría económica de la regulación supone que al actuar los actores políticos de la regulación en forma similar a como lo hacen (racional y *maximizadoramente*) los actores en el intercambio económico, las preferencias identificadas como de “interés público” se ven desplazadas durante el proceso de toma de decisiones. Los valores económicos de eficiencia y sociales de equidad, se verán por tanto menoscabados debido a decisiones sesgadas en favor de intereses particulares específicos.

Las modalidades en que el interés público se escamotea pueden ubicarse principalmente en la arena legislativa y en el plano de la regulación administrativa. Políticamente, puede suceder que un político en funciones (diputado, senador, asambleísta, regidor) determine un uso del dinero público, aprobando legislaciones, presupuestos, reformas, etc., con claro objetivo electoral, para generar votos de una clientela que lo impulse y promueva en su carrera política (*Pork Barrel*).³⁷ O puede, igualmente, favorecer a ciertos grupos de interés especial transfiriéndoles fondos públicos mediante la aprobación de subsidios, monopolios, aranceles, etc. de manera no justificada (*Rent Seeking*).³⁸

Ambos casos se contraponen al beneficio del “interés público” en la medida que no crean riqueza sino que sólo la transfieren o la “capturan”, y la mantienen de forma legal con el respaldo de la fuerza del gobierno, pues pasan a convertirse en el contenido de las políticas que la administración pública instrumentará. Visto así, críticamente, la regulación de la actividad económica en el fondo se convierte en un ofrecimiento de “servicios de gobierno” al mejor postor (grupos de interés económico, político o social).³⁹

³⁷ Shepsle, K. y Weingast, B., "Political Preferences for the Pork Barrel: A Generalization", *American Journal of Political Science*, 25 (1): 96–111, 1981.

³⁸ Ayala, J.L., *Economía pública...*, pp. 214, 245.

³⁹ Peltzman, S., "Toward a More General Theory of Regulation", *Journal of Law and Economics* 19, 1976, pp. 211-40.

Esta lógica, deducida de los estudios microeconómicos aplicados a las decisiones político-administrativas aparecerá igualmente en la fase administrativa o de implementación (subsiguiente a la fase político-legislativa). Ahora, sin embargo, se tratará de una relación entre el regulador burocrático y los productores privados de servicios regulados. Y estará regida, idénticamente, por un afán de captura. Esto es, la “captura” administrativa o *Regulatory Capture*, en el enfoque de Michael Levine.

La conclusión general respecto al “interés público” es que las “fallas de mercado” –objetiva y económicamente existentes– no son superables mediante la *mano visible* del gobierno, como se justificaría desde la teoría del interés público, pues las decisiones están en última instancia en individuos racionales y *autointeresados*, que tenderán a “capturar” el interés general, en beneficio de intereses particulares o en el suyo propio: falla esa estrategia, hay “fallas de gobierno”.

Para la teoría económica de la regulación (o de “captura” de la regulación), en resumidas cuentas, la conducta político-administrativa difícilmente se explica con base en la presencia o ausencia de valores éticos, en la conciencia del funcionario público, de como el de “interés público”. Por el contrario, se suele arrojar más luz si se sitúa su conducta en la lógica de la racionalidad *maximizadora* del interés propio que mueve a los actores involucrados.

2. CAPTURA DEL INTERÉS GENERAL

2.1. Modelo de “captura del interés general” de Michael Levine ⁴⁰

El interesante debate sobre la defensa del “interés público” que tiene lugar en el campo de la economía, arroja un saldo, para un enfoque desde la administración pública, de dos asignaturas pendientes, a las que, por otra parte, el modelo de “captura” de Michael Levine ofrecerá sendas respuestas:

- i. Se trata, en primer lugar, de la indefinición de un concepto de “interés público”, a partir del cual se puedan juzgar los quehaceres administrativos en la implementación de las políticas regulatorias de los servicios públicos.

La teoría de regulación del interés público hace proyecciones *ex ante* de las condiciones institucionales, protagonismo del gobierno, que deben prevalecer si se quiere asegurar la protección del “interés público”.

La teoría económica de la regulación (o teoría de “captura” de la regulación), teóricamente *falsea* esa prescripción general mediante el análisis del proceso de decisión y de los resultados obtenidos, para hacer señalamientos *ex post* sobre la inobservancia en los hechos del “interés público”.

⁴⁰ Levine distingue entre un sentido histórico de captura y otro más bien actual. Respecto al primero, se refiere en general a “la regulación que, teniendo un origen de interés público, llega a ser dominada por un interés especial bien organizado” (Levine, 1990, p. 169, nota 4: traducción propia); las modalidades y especificidades de su descripción es una tarea reconocidamente exhaustiva (Capítulo I). Respecto al segundo sentido de la captura, el actual, toma como punto de partida la aceptación de las premisas de la teoría económica de la regulación (o de “captura” de la regulación) sobre las motivaciones *racional-maximizadoras* y de ganancia personal, que explicarían lo inevitable de la captura. Este esquema, con todo y su énfasis en lo anticipable de la conducta individualista, sin embargo, termina por restringir la posibilidad de observar la captura como un fenómeno gubernamental más complejo: “incluso conociendo las motivaciones y los incentivos de los actores, no podemos predecir los resultados porque ignoramos el proceso político” (Levine, 1990, p. 170). Levine prefiere usar el término de “servicios de gobierno” para estudiar “cómo los subgrupos bien organizados de la población en general usan el poder del gobierno para forzar la transferencia de riqueza a su favor”. (*Ibid.*, nota 6) En ese sentido, exigiendo la incorporación del proceso político y la participación estratégica de los actores en la toma de decisiones, su propuesta conceptual abre la puerta a la visión del NIE identificada con la teoría de la agencia y los costos de transacción, para darle un contexto más realista al fenómeno de captura. Lo hará mediante la evaluación de las críticas mutuas entre la teoría del interés público y la teoría económica de la regulación.

La teoría del interés público se enfoca normativamente al contexto en el que habrá de emerger el “interés público”, si se atiende a su marco conceptual de “fallas de mercado”. Mientras que para la teoría económica de la regulación no existe una forma sustancial de “interés público”, si se atiende a su marco conceptual de “fallas de gobierno”.

- ii. La segunda asignatura pendiente que arroja el debate económico entre estas dos teorías, está en los límites de su enfoque para poder darle operatividad a la “captura” del “interés público”.

El plano normativo en el que se desplaza la teoría del interés público, no aporta elementos o variables puntuales alrededor de un concepto de “interés público” que puedan observarse empíricamente.

La teoría económica de la regulación, en cambio, en su plano positivo en el que construye su modelo explicativo microeconómico, suponiendo condiciones de información completa y equilibrios eficientes de mercado, hace emerger a los actores de la política regulatoria, les atribuye valores de racionalidad, y predice el cumplimiento negativo de sus conductas, invariablemente en contra del “interés público”.⁴¹

Éste segundo enfoque propone la hipótesis de una casi permanente captura del interés público, mientras exista la intermediación autointeresada de reguladores públicos y no se sobreponga a ello la libertad de mercado. Esto deja fuera,

⁴¹ Aunque Levine suscribe el principio *dawnsiano* de la motivación e interés privado maximizando las decisiones de los reguladores (Dawns, 1957), sin embargo señala que la captura es en los hechos un fenómeno más complejo. Es respecto a tal complejidad que Levine encontrará los límites de la clásica teoría de “captura” de la regulación o teoría económica de la regulación: “no considera explícitamente las relaciones entre los actores en el proceso de gobierno, ni los mecanismos por los cuales los actos de los reguladores se ajustan a los deseos de los subgrupos organizados” (Levine, 1990, p. 170; traducción propia). Operativizar un modelo de captura con ese objetivo es lo que Levine propondrá, para superar la perspectiva de la teoría económica de la regulación de ver a las organizaciones gubernamentales como “cajas negras”: se trata, por el contrario, de “intentar describir el control y la influencia que cada actor en la jerarquía del sistema político tiene sobre los otros” (*Ibid.*, p. 171)

desafortunadamente, la consideración de variables tan importantes como la presencia de las instituciones (formales e informales) que influyen y debilitan la supuesta racionalidad económica que permea la toma de decisiones.

El modelo de captura” administrativa de Michael Levine (*Regulatory Capture*), retoma el juego de los actores en la toma de decisiones que la teoría económica de la regulación descubre –suponiéndolos ésta última en una relación individual y directa: a-institucional–, y avanza una propuesta para hacerlo operativo al ofrecer sendas respuestas a las dos asignaturas pendientes que dejó la discusión económica.⁴²

- i. Primero, ofrece la configuración de un concepto de interés público: el “interés general”, como guía para establecer su captura o no-captura.
- ii. Segundo, retoma y enriquece –ampliando los posibles resultados– la hipótesis de “captura”, al plantear un esquema metodológico que facilita poder observar y en su caso *falsear* las hipótesis.

⁴² Levine observa tanto en la teoría del interés público como en la teoría económica de la regulación una “carencia de riqueza institucional”. Metodológicamente se referirá a la teoría de la agencia y a la de costos de transacción como “herramientas de análisis” para observar cómo los intereses de los votantes son transformados mediante el proceso político en políticas públicas y, con ello, el devenir y presencia –ubicua en todo el proceso– de la captura. Michael Levine señala que “no se pueden predecir directamente resultados sustanciales” (como sí lo hace la teoría económica de la regulación), sin embargo, asegura que desde su modelo se podrían “generar predicciones confiables acerca del comportamiento de los procesos regulatorios”; y si aún esto no fuera posible por la complejidad en juego de la captura, ofrece que de su modelo se puede derivar “una teoría bien explicitada para permitir explicaciones, las cuales podrían en principio ser *falseadas*: esto es, la identificación cualitativa de las variables que importan en los procesos regulatorios, los cuales fueron suficientemente precisados para que no se aplicaran ambiguamente a la mayoría de las situaciones, y la clasificación de las conductas regulatorias en aquellas que pudiéramos predecir y aquellas que no, sabiendo por lo menos lo que tuviéramos que conocer para predecir los resultados de un proceso” (Levine, 1999, pp. 171-172;traducción propia)

Levine ordena su modelo de captura para juzgar las decisiones del administrador público responsable de implementar una acción gubernamental perteneciente a una política de regulación, en tres momentos argumentativos: ⁴³

1. La única manera de llegar a decir lo que es socialmente preferido o de interés público, en virtud de que desde la economía se desprende que no existe un contenido positivo, se traslada a la definición que políticamente se establezca. De acuerdo al proceso de política pública, lo público se establece en la definición de la agenda y se le da consistencia en la formulación de alternativas y en la aprobación de la solución factible. Lo público se restringe entonces a las preferencias que por mayoría se fijan en el proceso político-legislativo. Es, por tanto, y para evitar la connotación inviable de contenido fijo o positivo, un *interés general*, dinámico y cambiante según los acontecimientos de la arena legislativa. Respecto a tal definición de interés general se comparará la conducta del regulador.
2. El eje de la visualización del interés general es el mandato legislativo a partir del cual se le da forma a las políticas que se implementaran por la administración pública. Ese paso de la instancia legislativa hacia la ejecutiva, implica la intermediación de medidas institucionales que permitan confiar en que la idea de “interés general” contenido en las políticas públicas como resultado del proceso político, es la misma que tendrá en mente el administrador encargado de implantarla. En la medida que existan ineludibles costos para monitorear –y en su caso sancionar– el cumplimiento de los objetivos de política, aparece el riesgo de captura del interés general, pues existe un relajamiento en la relación entre el ámbito legislativo y el burocrático. Un consistente y buen diseño de mecanismos institucionales, que reditúen además en bajos costos de control y monitoreo para los responsables políticos, pueden tornar el relajamiento del control legislativo en un elemento virtuoso que anime a un uso oportuno y eficiente de la libertad del administrador público.
3. Situándonos ahora en la esfera personal, de motivación y hasta de conciencia del funcionario público, que tiene en sus manos la capacidad de tomar decisiones para

⁴³ Levine, 1998, pp. 4-6.

implementar una política, surge el dilema del regulador ante los incentivos de un efectivo o deficiente control político e institucional. Puede estar dispuesto a esforzarse por adoptar decisiones a favor de una política de “interés general”. Sin embargo, puede ocurrir lo contrario, que determine correr un riesgo político y, aprovechándose del relajamiento del control legislativo, optar por una decisión de política favorable a un beneficiario, que a su vez lo recompensará a él con apoyo político para una promoción o mayor estabilidad en el puesto, empleo futuro o lo soborne directamente. En este caso el funcionario público decide capturar el interés general.

En suma, el propósito conceptual de Levine es ofrecer un modelo de comportamiento regulatorio que pueda dar cuenta de los riesgos de “captura del interés general” (interés público políticamente definido). Su núcleo analítico es el de las decisiones del administrador público (funcionario designado) responsable de poner en práctica el “interés general” a través de la implementación de una política pública. Los factores e incentivos económicos e institucionales que Levine considera relevantes en la conducta del funcionario, redundarían en el contenido de las variables de su modelo, cifrados en efectos

Con esta base se propone, digámoslo así, abrir una rendija en la caja negra de la administración pública (y de las organizaciones gubernamentales en general) para explicar la “captura del interés general”. De ahí es que aludimos a su modelo como de “captura administrativa”.

En la tipología de ‘captura del interés general’ o ‘captura administrativa’ de Michael Levine, se transcriben los posibles modos de capturar en el plano de las decisiones administrativas. El “interés general”, siendo el resultado del sistema o régimen en cual se toman las decisiones políticas (*Polity*), fija los contenidos de las políticas públicas (*Policy*), y se constituye como el hilo conductor en torno al cual, y dependiendo de la conducta del funcionario, se configurarán los resultados de la regulación.

La situación ideal sería aquella en la que se identifican plenamente los resultados de la implementación con el interés general esperado políticamente, en tal caso, no hay captura del interés general. Sin embargo, al reconocerse la existencia del relajamiento del control

legislativo, y las consecuentes posibilidades discrecionales del administrador público, se presentan los riesgos de captura:

- i. El funcionario público, sirve a un interés especial y hace valer su discrecionalidad para implementar la política que a él favorece. Configura un caso de captura del interés general por lo que obtiene una ganancia personal pecuniaria o de algún otro tipo.
- ii. El funcionario público, sirve a un interés especial con el que ideológicamente comulga, y hace valer su discrecionalidad para implementar la política que le favorece. Configura un caso de captura del interés general de tipo *burkeana*. No necesariamente obtiene una ganancia personal pecuniaria o de algún otro tipo⁴⁴.

2.2. Operativización del modelo de captura administrativa. Desde el Nuevo Institucionalismo Económico.

El modelo que permite darle operatividad al “interés general” propuesto por Michael Levine, con todo y que amplía la complejidad del contexto en el que el burócrata regulador toma sus decisiones, se ha visto sometido a una fuerte impugnación teórica por parte de la teoría económica de la regulación (o teoría de la “captura” de la regulación). Se aduce que la conducta del funcionario al ser moldeada por la racionalidad y el *autointerés* económicos – similar a la de un consumidor en el marco de una estructura óptima de precios–, no arroja tipología alguna de comportamientos posibles sino que, por el contrario, en todos los casos se tratará de una decisión “equivalente”: la presencia del relajamiento del control legislativo y la discrecionalidad favorecerán siempre algún “interés especial”; es decir que derivará en una irrefrenable e iterativa captura del “interés general”.⁴⁵ (Anexo 1)

⁴⁴ La captura *burkeana* alude a una imagen donde se sitúan previamente en extremos diferentes “gobernantes” y “políticos”: “Concluía Edmund Burke, hace más de dos siglos, que lo único que capacita a una persona para gobernar es la virtud y la sabiduría frente al político comprometido únicamente con el poder, como Fouché”, Véase “Políticas de Estado”, *El País*, 2-feb-2013, p. 22.

⁴⁵ El argumento teórico de la crítica se sitúa en la línea de Kenneth Arrow respecto a la imposibilidad de que una decisión por mayoría (en el Legislativo) corresponda al interés público –“interés general” para Levine–. El principal resultado de la teoría de Arrow es que “la decisión por mayoría puede conducir a cualquier resultado de política que sea técnica y económicamente factible” (“McNollgast”, 1990, p.4; traducción propia). McCubbins, Noll y Weingast (“McNollgast”, en co-autoría), críticos de Levine, conciben el juego de la regulación como un aprovechamiento del *slack* y la “discrecionalidad” del funcionario regulador por parte de los grupos de interés especial (económicos, políticos o sociales). Las presiones políticas sobre el regulador por grupos de

Así, se invalida la tipología de Levine sobre posibilidades de captura y no-captura dentro de un menú de comportamientos posibles del funcionario designado, establecidos por el autor como hipótesis a ser *falseadas* o corroboradas. Si el modelo de captura de Levine quiere asumirse como una propuesta científica tendría que partir de un eje cuya lógica explique racionalmente y pueda adelantar (predecir) los comportamientos del administrador público. De lo contrario, su estatuto no pasaría de la consideración como modelo descriptivo de la captura.⁴⁶

Desde la nueva economía institucional o nuevo institucionalismo económico (NIE) se ha venido prestando atención a las posibilidades de operativizar las hipótesis de captura previstas por la teoría económica de la regulación, considerando factores más realistas que están presentes en los procesos de decisión político-económicos del sector público.⁴⁷ El punto de partida se fija en el reemplazo de los supuestos teóricos acerca de las conductas económicamente maximizadoras del funcionario público, quien adoptaría esa determinación luego de calcular racionalmente, con base en suficiente y adecuada

interés social, por ejemplo, que quieran beneficiarse –pagar menos– de las decisiones de regulación monopólica, pueden conducir a formar mayorías legislativas y transformar su interés de grupo en “interés general”, y forzar así a la imposición de tarifas subsidiadas para ellos. De la misma manera, los grupos de interés económico –los productores y distribuidores– pueden a nombre del “interés general” (avalados por una mayoría legislativa) imponer legítimamente precios de monopolio a los ciudadanos en general. Así, desde cualquier estrategia de grupos de presión, es posible torcer el contenido del “interés general” políticamente definido. Es decir que como es posible en cualquier caso lograr un beneficio para un interés especial, si se le sabe disfrazar políticamente como de interés general, la decisión es siempre “equivalente”: buscar capturar para un interés particular. En este escenario, el comportamiento del regulador administrativo no sería una variable que modificara esa predeterminación o captura política previa. Para captar a detalle la argumentación microeconómica de McNollgast véase el Anexo 1.

⁴⁶ Hasta cierto punto, la contradicción es entendible si nos atenemos a los supuestos teóricos del enfoque que rechaza el modelo de Levine: “comportamiento maximizador racional, preferencias estables y equilibrios comparables (análisis económico) [...] información perfecta e intercambios de mercado sin costo (economía neoclásica)” (Wallis, 1999, p. 61; traducción propia)

⁴⁷ De hecho, hay un ambicioso replanteamiento del objetivo general del análisis económico (fallas de mercado y gobierno), basada en la “eficiencia económica” estándar. Se propone ahora no partir del criterio de eficiencia de Pareto sino de reconocer que “en el mundo real, los sistemas alternativos a los derechos de propiedad existen y los costos de transacción son inevitablemente mayores a cero” (*Idem*). El mayor ejemplo es el del Douglass North historiador de las instituciones económicas (North, 1984): “enfatisa la relativa eficiencia de las instituciones con referencia a su impacto en el ‘resultado social’ o ‘crecimiento económico’ y las formas en las cuales ellos minimizan los costos de transacción a través del tiempo” (Wallis, 1999, p. 62; traducción propia)

información a la mano las alternativas objetivamente disponibles, y, en seguida, elegiría la de su autointerés al tiempo que desecha las de “interés general” u otras.

Según los desarrollos teóricos del NIE, tal explicación corresponde a un esquema que difícilmente se encontrará en el contexto del sector público y los procesos políticos involucrados. Por el contrario, el supuesto de partida alternativo señala que, en primer lugar, los factores de tiempo y capacidad personal limitan la posibilidad de que se puedan racionalizar exhaustivamente las decisiones: difícilmente se puede prever lo que costaría tener en cada momento la información necesaria para poder vigilar el proceso de toma de decisiones, y los mecanismos exactos para sancionar su incumplimiento (costos de transacción). Al no ser esto posible, se abre una brecha de incertidumbre del individuo frente al futuro.⁴⁸

En contraste, lo que empíricamente se observa, es la presencia de numerosas variables que no responden al cálculo económico y que, sin embargo, están presentes en la evaluación que hace el decisor y pueden tener un peso significativo, de modo que influyan y restrinjan su conducta y decisiones finales. Douglas North acuñó el concepto de “racionalidad imperfecta” para “señalar la abundancia de casos en que las personas no pueden regirse por la racionalidad del máximo beneficio debido a que no poseen toda la información del mercado, o tienen constricciones mentales derivado de su historia e influencias culturales” (costumbres, convenciones, valores éticos e ideológicos),⁴⁹ además de otras restricciones derivadas de los entramados de reglas legales de distinto tipo y nivel existentes.

Por tanto, en el marco de un contexto lleno de complejidad y de una imposibilidad personal para adelantarse a los efectos e impactos futuros de sus propias decisiones, aparece una ineludible dimensión de incertidumbre y desconfianza. La respuesta general desde el NIE para salir de este aprieto está en el reconocimiento de un orden institucional compuesto de reglas formales e informales que orientan el comportamiento individual en una dirección

⁴⁸ Véase Arellano, D. y Zamudio, L., 2011; y Arellano, D. y Lepore, W., “Poder, patrón de dependencia y nuevo institucionalismo económico: Límites y restricciones de la literatura contemporánea”, *Gestión y política pública*, Vol.18, Núm.2, 2009, pp. 253-305.

⁴⁹ Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG), *Douglass C. North: La teoría económica neo-institucionalista y el desarrollo latinoamericano*, Proyecto PNUD: “Red para la Gobernabilidad y el Desarrollo en América Latina”, Barcelona, 1998, p. 8.

específica. Para North, tienen igual importancia las instituciones formales y las informales, “pues lo que cuenta, al final, no son las leyes formales vigentes, sino la pauta de comportamiento interiorizadas por los individuos en su proceso de adaptación al orden social”.⁵⁰

Dicho lo anterior, el modelo de “captura” administrativa de Michael Levine puede adquirir vigencia en la medida que la presencia de las instituciones formales e informales le puedan dar sentido y operatividad a las variables relajamiento del control legislativo y discrecionalidad, conforme el proceso político específico que las enmarca. El enfoque de NIE aporta acercamientos más realistas, comprensivos y flexibles, superando así los reclamos de la teoría económica de la regulación (o de “captura” de la regulación) sobre la ausencia de formulación matemática y rechazo al principio de maximización racional.⁵¹

El planteamiento de la presencia ubicua de una dimensión institucional en las decisiones de los funcionarios públicos hace imposible su expresión unidimensional en clave racional-económica. Pero el reto es entonces organizar esa complejidad para su expresión en clave digámoslo así racional-institucionalista: el principio de “racionalidad limitada” (Simon, 1988), se ejercería eligiendo autointeresadamente respecto a las opciones no racionales puras, sino sobre las que el contexto político-institucional (formal e informal) le determina al funcionario tomador de decisiones.

Un primer recorte derivado de adoptar un enfoque de NIE está en diferenciar la existencia de un nivel macro-institucional. Aquí se sitúa el entorno económico, político y cultural que rodea a la administración pública encargada de aplicar o implementar la política de regulación.⁵² Esta complejidad macro-institucional es una decantación de variables incluso

⁵⁰ *Ibidem*, p. 12.

⁵¹ Toboso, F. y Compés, R., “Nuevas tendencias analíticas en el ámbito de la nueva economía institucional. La incorporación de los aspectos distributivos”, *El trimestre económico*, Vol. 70, Nº. 280, 2003.

⁵² Sobre el particular, cabe aludir, para el caso de la política de transporte en la Ciudad de México, a los cambios al sistema político acontecidos desde 1997: es muy posible que haya habido una transformación en las reglas formales e informales. Durante el *presidencialismo*, se conjugaban esas reglas de tal modo que permitían manipular el *slack* y disparar la “discrecionalidad”. Seguramente en el periodo reciente se intente lograr eso mismo, pero en el contexto de la presencia de los cambios políticos, constitucionales, e institucionales que originaron la aparición de la Coordinación Metropolitana, la ALDF y el GDF, etc.; tal es el problema de investigación:

históricas, que harían inviable observar su influencia –como restricciones de la vida social– de manera directa en el modelo de “captura” administrativa de Levine, por lo que habría que bajar el plano del análisis un nivel más, hacia el de los arreglos institucionales u organizativos (micro-institucional)⁵³ (Tabla 3).

Con este paso metodológico, por supuesto, no se trata de eludir la importancia de factores reales que le han impreso una particularidad a los esquemas que están históricamente establecidos (como lo es la “captura” en nuestro caso de estudio). Por el contrario, se asume que atrás de cualquier configuración institucional concreta (por ejemplo la “captura” administrativa de la política de transporte de pasajeros en DF, en el periodo 1997-2006) persiste el proceso macroinstitucional que la ha creado.⁵⁴ Se trata tan solo de una diferenciación analítica para operativizar en el marco y periodo de la política de estudio, el modelo de “captura” elegido. En última instancia, respecto a la innegable presencia de la profundidad histórico-institucional en los procesos de política pública contemporáneos, permanece la máxima de Douglass North: “El futuro está vinculado al pasado por las instituciones informales de cada sociedad”.⁵⁵

El NIE reconoce que las organizaciones son “la forma que adquieren las instituciones cuando se trata de que los sujetos se organicen para conseguir un objetivo específico”.⁵⁶ Igualmente, reconoce que los comportamientos estratégico-rationales no son privativos de agentes individuales sino que se pueden encontrar en entidades públicas (gobiernos, empresas, partidos políticos), que fungen finalmente como actores en el proceso de

observar la captura del interés público ante un cambio de reglas político-administrativas en el periodo inmediato 1997-2006 para la política de transporte.

⁵³ Prats y Company, 1998, p. 82.

⁵⁴ Colomer, J., “La teoría ‘económica’ de la política”, en *Historia de la teoría política*, Madrid, Alianza, 2004, p. 368.

⁵⁵ Citado en Prats 2003, p.1. En esa cita se hace referencia –según Prats– a “la institucionalidad informal de América Latina, su cultura cívica y política profundas, [que] no pueden entenderse sin el legado colonial”. Hablamos, por ejemplo, de la persistencia actual del patrimonialismo burocrático, el clientelismo, el caudillismo y el corporativismo, que “a dos siglos ya de Independencia todavía no se han podido erradicar ciertos caracteres casi idiosincrásicos, que por ello mismo no pueden abolirse por decreto”. En su proyección hacia el presente de la formulación correcta de políticas públicas, “la informalidad institucional ha bloqueado su correcta implementación”.

⁵⁶ Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG), *Douglass C. North: La teoría económica neo-institucionalista y el desarrollo latinoamericano*, Proyecto PNUD: “Red para la Gobernabilidad y el Desarrollo en América Latina”, Barcelona, 1998, p. 8.

elaboración de las políticas. Lo anterior permite entonces aterrizar la búsqueda de la sustancia institucional de las variables indicadas (relajamiento del control legislativo y discrecionalidad) en el modelo de Michael Levine, y conducir su exploración a casos específicos como el de la implementación por parte de una entidad pública de la política regulatoria de servicios.

Tabla 3 Factores de la política de regulación de servicios en el nivel *micro* institucional

	Recursos humanos	Diseño organizacional	Arreglo institucional
Condiciones óptimas	Administradores públicos <ul style="list-style-type: none"> - Competentes - Con independencia política 	Instancia reguladora <ul style="list-style-type: none"> - Normas flexibles - Discrecionalidad 	Frenos, contrapesos, salvaguardas (contexto) <ul style="list-style-type: none"> - Protección de intereses difusos (sin organización formal) - Supervisión del Legislativo - Revisión judicial - Participación de todos los grupos de interés - Inamovilidad de administradores - Transparencia y responsabilidad
Objetivos de política	Resolución creíble de <ul style="list-style-type: none"> - Problemas técnicos - Conflictos de interés complejos 	Adaptación y reajuste a <ul style="list-style-type: none"> - Cambios contextuales (innovación tecnológica, etc.) - Cargas y beneficios de grupos de interés 	Restringir oportunismo del administrador <ul style="list-style-type: none"> - Comportamiento arbitrario <ul style="list-style-type: none"> - Captura: <ul style="list-style-type: none"> - En proceso político - En implementación (por grupos de interés)

Fuente: Elaboración propia con base en Prats y Company (1998).

2.3. Costos de transacción y umbrales de consistencia en el uso de la discrecionalidad y el relajamiento del control legislativo.

Las decisiones sobre los procedimientos técnico y económico, así como sobre los procesos político y administrativo necesarios para el ofrecimiento de servicios públicos, pueden analizarse en términos del tipo de “costos” que implican. Uno, básico, es el relacionado con el aspecto connatural a la transformación física de insumos en productos, lo cual remite a la existencia de “costos de producción”.

Un segundo tipo de costos es el que se tiene en cuenta en las decisiones para conseguir la realización del servicio de la manera más eficientemente posible: ¿Es más barato mediante el mercado o el gobierno? Se trata de la existencia de un primer tipo de “costos de transacción”,⁵⁷ que pone a prueba lo idóneo del mercado respecto a una decisión muy puntual sobre producción, intercambio o transferencia de un bien o servicio público.

En esta lógica de búsqueda racional y maximizadora de una alternativa para un uso eficiente de recursos, la naturaleza de monopolio natural con la que se conciben inicialmente las políticas de servicios públicos obliga cambiar su estrategia de producción y distribución debido a la presencia de fallas de mercado.

Esto significa que las instituciones (reglas formales del juego) del sistema económico (precio, demanda, etc.) no permitirían llevar a cabo los correspondientes intercambios, negociaciones y tipo de decisiones identificados con los valores de eficiencia económica: los “costos de transacción” ligados al funcionamiento del mercado como único medio para la dotación de un servicio público, se traducirían en demasiadas consecuencias económicas y sociales perjudiciales.⁵⁸ El sistema alternativo más optimizador entonces lo ofrecería la

⁵⁷ “La teoría de los costos de transacción surge de la pregunta de Ronald Coase (1960) de porqué es que dos instituciones, el mercado y la empresa [organizada como una red jerárquica de autoridad para tomar decisiones; en ese sentido, igual que el gobierno], desempeñan las mismas funciones básicas y luego continúan coexistiendo. Discute que estos dos métodos alternativos de coordinar las actividades aparecen porque existen costos de transacción, y se usarán ya sea los mercados o las jerarquías, lo que sea más barato” (Wallis, 4.2/ “costos de transacción”; traducción propia)

⁵⁸ “lo inviable de la competencia entre dos o más empresas disputándose futuros clientes, construyendo simultáneamente la misma infraestructura de servicios (dos sistemas de drenaje, dos sistemas de Metro, etc.), con la intención de ofrecer el mejor y más accesible servicio”

organización jerárquica del gobierno. Mediante sus reglas (regulación, control político, etc.), los “costos de transacción” (información, negociación, vigilancia y prevención de incumplimientos) serían conceptualmente más “baratos” –económica y socialmente– para conseguir el resultado óptimo que es el de la solución técnica de economías de escala.

Ahora bien, intervenir o no, no es el dilema que se plantea hoy desde el horizonte de la moderna política regulatoria, sino cómo hacerlo a partir de un estado de cosas –y en el contexto institucional heredado– que hay que mejorar. En otras palabras, la cuestión es cómo producir regulaciones de calidad que se traduzcan, para el caso de la regulación económica en costos y precios más bajos, en una buena asignación de recursos, en constante innovación de los productos y en creciente calidad de los servicios.

En el caso de los servicios públicos, la regulación sigue siendo necesaria por su connotación económica de monopolio natural y los impactos externos positivos que desata socialmente (externalidades positivas). Sin embargo, el progreso tecnológico ha permitido introducir paulatinamente elementos de mercado competitivo en algunas fases de los tradicionales servicios monopolistas como energía, telecomunicaciones y transporte. De modo que en la regulación moderna de servicios públicos la dicotomía público-privado ha sido desplazada por estrategias mixtas de regulación.

El nuevo enfoque de costos de transacción que el NIE reedita para observar esa complejidad público-privada de la regulación moderna, se aleja de la visión esquemática de reducir los costos de transacción³ en la búsqueda de elecciones económicas cada vez más eficientes (Tabla 2. columna NIE). El realismo institucional (formal e informal, y con “racionalidad imperfecta” o limitada) que propone, significa al cabo la misma búsqueda de estrategias más eficaces que propicien condiciones adecuadas para el surgimiento de la eficiencia económica y, con ella, la obtención del consabido uso socialmente eficiente de los recursos.

Sin embargo, el énfasis puesto en el comportamiento del sector público le imprime al mecanismo de costos de transacción –en manos del NIE–, una pluralidad de posibles contenidos por encima de la simple maximización de la eficiencia económica. En ésta perspectiva el administrador público mantiene el mismo afán maximizador pero ahora en función de su propio interés, que puede confluir o no con el de la eficiencia económica.

Igualmente, el decisor público buscará –igual que los demás actores de la regulación– estrategias “racionales” en la consecución de sus fines, declarados u ocultos. Y es imposible, en principio, adelantar el tipo de conducta esperada dado el realismo contextual presente de las instituciones formales e informales. Además, cada actor, guiándose por un oportunismo que intenta ser eficaz, tomará en cuenta las estrategias de los demás actores para decidir cooperar o no en dirección de la eficiencia económica y el “interés general” (Tabla 4).

Tabla 4 Intercambio regulatorio en la política de servicios públicos

Actores	Comportamiento decisorio			
	Perfil estratégico	Referente político decisional	Maximización esperada	Tipo de “captura”
Legislador -funcionario elegido- Decide/omite el contenido de la regulación	Autonomía política No refleja la preferencia de sus votantes	Posición electoral Decide en función de sus adversarios políticos	Captura: personal/en grupo Extrae rentas (ingresos) no electorales	Rent seeking Pork barrel
Administrador -funcionario asignado- Actúa como agente del principal-legislador	Sin responsabilidad política (sólo reglamentaria o jurídica) Es elegido discrecionalmente	Neutralidad política No tiene preferencia política <i>per se</i> (lealtad)	Poder o pecuniaria Combinación de rentas / seguridad / tranquilidad	“captura” administrativa (regulatory capture)
Grupos de interés económico -actores regulados- Participan en la política pública en función de sus intereses	Ganancia económica Perspectiva de exposición permanente a costos y beneficios	Racionalmente “ignorantes”/neutrales Los beneficios deben ser mayores que los costos de participar	“intereses especiales” (específicos a la decisión de política) Mayores ganancias (menores costos) respecto a intereses difusos	Rent seeking Pork barrel Regulatory capture

Fuente: Elaboración propia con base en Prats y Company (1998).

En suma, desde la perspectiva actual del NIE, los costos de transacción conducen a los actores por el camino más corto en la satisfacción –maximización– de sus intereses (económicos, políticos, sociales, ideológicos) guiando su oportunismo y decisiones estratégicas en relación a la participación de los demás actores relevantes.⁵⁹

Es patente, a partir de este enfoque, la complejidad en que está inmersa la “captura” del “interés general”. Las variables relajamiento del control legislativo y discrecionalidad tienden a adquirir de entrada una connotación de inestabilidad al depender de numerosos factores. Éstos constituyen justamente el conjunto de reglas del juego que, con su presencia o ausencia, de manera circular propician a su vez el grado de comportamiento oportunista de los actores participantes en la política regulatoria.

En el ámbito de la regulación de servicios públicos, la experiencia empírica y su asimilación conceptual en términos de “costos de transacción” arroja una serie de acotaciones específicas sobre el tipo de maximización esperada de los actores, así como de una tipificación de los problemas regulatorios fundamentales a partir de cuya manifestación se conforman los umbrales de consistencia/inconsistencia del relajamiento del control legislativo y la discrecionalidad que proyectan/sugieren su uso o presencia virtuoso/*vicioso* (Tabla 5). Un uso virtuoso, propicia una toma de decisión oportuna, congruente y eficaz por parte de los administradores públicos. Un uso *vicioso*, permite que se imponga el oportunismo de los funcionarios administrativos, y con ello se dé pie a la “captura administrativa” por parte de los grupos de presión. El argumento se puede formalizar en términos de hipótesis teórica general.

⁵⁹ “Los actores estratégicos o relevantes son aquellos que cuentan con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos [...]; es decir, son actores con poder de veto sobre una determinada política. Los recursos de poder pueden proceder del control de factores de producción (capital, trabajo, materias primas, tecnología...), o del control de información y las ideas (medios de comunicación social principalmente...), o de la posibilidad de producir movilizaciones sociales desestabilizadoras (grupos de activistas...), o de la pretendida autoridad moral (iglesias)...” Prats 2003, p. 243, n. 6.

Tabla 5

Problemas fundamentales en la regulación de servicios públicos

– Condicionantes del relajamiento del control legislativo y la discrecionalidad –

	Variables	Influencia y “costos” en grupos de interés	Exigencia a los administradores públicos	Condiciones de la regulación Variaciones en relajamiento del control legislativo y discrecionalidad
I	Vaguedad o ambigüedad del texto regulador (incertidumbre legislativa)	(ante) Alto grado de conflicto entre intereses afectados (costos a “pagar”) Activismo. Obligados a participar en la implementación de la política pública	Pericia para anticipar contingencias clave debido a intereses (poderosos) afectados	Creibles y confiables (si / no) Asecho del oportunismo sobre el uso del relajamiento del control legislativo (volátil) y la discrecionalidad (creciente)
II	Problema del compromiso (frágil duración de los compromisos legislativos)	(ante) Fácil modificación/reinterpretación de la legislación que regula la implementación de la política (costos a “pagar”) Politización: estrategias de presión política para evitar cambios radicales a una legislación prevista como favorable	Capacidad de prever posible reducción o re-direccionamiento de recursos Posibilidad de captar la reinterpretación sesgada de las normas regulatorias	Estables (si / no) Influencia política sobre el uso del relajamiento del control legislativo (muy flexible) y la discrecionalidad (politizable)
III	Problema de agencia (Cumplimiento por la a.p. De los compromisos u objetivos originarios de la regulación)	(ante) Predominio de criterios de conocimiento especializado y experto del administrador público (costos a “pagar”) Cabildeo administrativo: presión para alinear las decisiones técnicas con sus intereses	Manejo de los méritos de cada alternativa técnica respecto al objetivo o compromiso original de la regulación (con grupos de interés)	Congruentes (si / no) Predominio de la influencia técnica sobre el uso del relajamiento del control legislativo (maleable) y la discrecionalidad (total)
IV	Incertidumbre sobre riesgos futuros (cambios en costos y beneficios privados durante la implementación)	(ante) Inseguridad de un balance favorable entre pérdidas y ganancias (costos a “pagar”) Captura de largo plazo: desarrollar capacidad de influir en el ente o instancia administrativa reguladora	Competencia técnica e independencia política estables	Predecibles (si / no) Presión “científica” y manipulación especulativa sobre el uso del relajamiento del control legislativo (cambiante) y la discrecionalidad (anárquica)
Evaluación de I, II, III y IV				Umbrales de Consistencia / no-consistencia

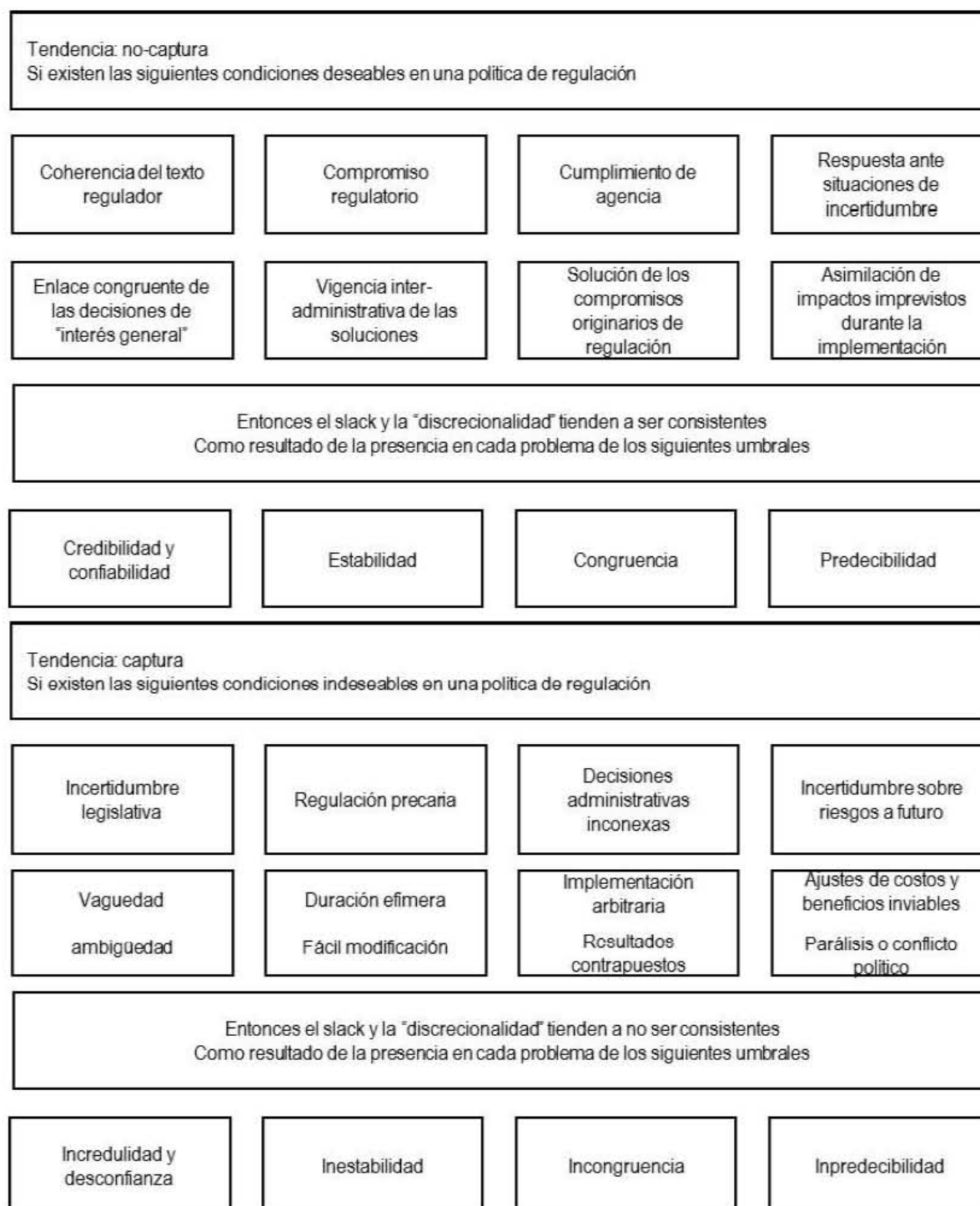
Fuente: Elaboración propia con base en Prats y Company (1998)

2.3.1. Hipótesis teórica general

Si el impulso gradual de reformas político-administrativas va imprimiendo *consistencia* al relajamiento del control legislativo y la discrecionalidad del decisor administrativo, lo cual implica la legitimidad y participación específica y acotada de los grupos de interés público en la implementación, es factible que se pueda contener o reducir la captura. Si, por el contrario, el relajamiento del control legislativo y la discrecionalidad *no* son *consistentes* para asegurar un control político de las instancias de decisión burocrática, los grupos de interés podrán capturar las decisiones administrativas, mediante el convencimiento del funcionario responsable para que a cambio de una recompensa –de poder o pecuniaria– oriente sus decisiones en beneficio de un “interés especial”. (Tabla 6).

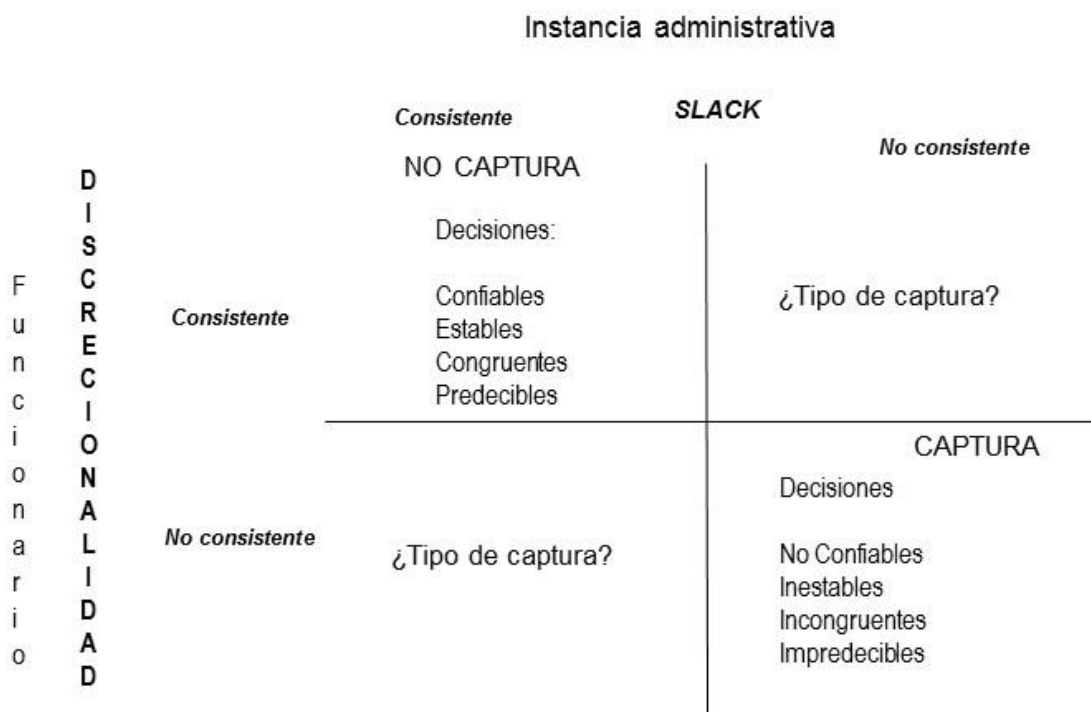
A partir de los valores indicados para caracterizar el control político de la administración pública (relajamiento del control legislativo) y el control del propio funcionario responsable de la implementación (discrecionalidad) propuestos por Prats y Company, podemos contemplar un modelo explicativo de la política de regulación de servicios públicos basado en umbrales de consistencia/inconsistencia: el modelo de “captura administrativa”, para ser sometido a observación empírica y determinar los alcances de su validez para captar la captura que los grupos de interés especial tenderán a realizar respecto a las decisiones de los funcionarios designados responsables de la implementación (Figura 3).

Tabla 6 Hipótesis general en la captura del interés general en la política de servicios públicos para el transporte (“Captura Administrativa”)



Fuente: Elaboración propia con base en Prats y Company 1998.

Figura 3 Operativización de los conceptos clave de la “captura administrativa”



Definiciones operativas básicas

- i. Captura: Decisión de interés general durante el proceso de implementación, a cargo de un funcionario responsable, quien la orienta en favor del interés de un actor o de un grupo económico, político o social, suponiéndose a cambio de una recompensa de poder o pecuniaria.
- ii. Casos con alto riesgo de captura: Decisiones de interés general donde el relajamiento del control legislativo y la discrecionalidad son presumible o predeciblemente inconsistentes.
- iii. Consistencia del relajamiento del control legislativo y la discrecionalidad: Las reglas de la regulación propician durante la implementación, el cumplimiento de los

lineamientos de interés general, al tiempo que permiten a los funcionarios responsables un uso oportuno y eficiente de su libertad y capacidades técnicas y administrativas. Surge de un balance virtuoso entre *confianza, estabilidad, continuidad y predicción* en la toma de decisiones.

- iv. Decisiones de “interés general”: Implementación de proyectos, planes, programas o reglamentaciones de impacto o alcance metropolitano para mejorar el sistema de transporte público de pasajeros, y que por ello se enmarcan en o derivan de una legitimación político-legislativa. Estas decisiones se agrupan técnicamente en torno de la infraestructura y los servicios.
- v. Discrecionalidad: Libertad de decisión del funcionario público para aprovechar adecuada o inadecuadamente el relajamiento del control legislativo. Permite al administrador de la regulación cierta libertad para tomar decisiones oportunas, congruentes y eficaces. O, por el contrario, a cambio de una recompensa –de poder o pecuniaria– orientar sus decisiones técnicas o de experto en beneficio de un grupo de interés.
- vi. Funcionarios reguladores: Integrantes de la administración pública responsables de implantar una decisión de interés general, por ende con facultades derivadas de la entidad gubernamental a la que pertenecen, para realizar órdenes o acciones administrativas conducentes al cumplimiento de la implementación. Se distribuyen técnicamente, de la misma manera, alrededor de la infraestructura y los servicios.
- vii. Grupos de interés: Actores económicos, políticos o sociales participantes o intervinientes directamente en la implementación de las decisiones de interés general, y por lo mismo supeditados a las regulaciones indicadas por los correspondientes funcionarios administrativos responsables. Se agrupan, igualmente, en torno de la infraestructura y los servicios de transporte público.
- viii. Inconsistencia del relajamiento del control legislativo y la discrecionalidad: Las reglas de la regulación alientan durante la implementación, el incumplimiento de los lineamientos de interés general, al tiempo que desincentivan a los funcionarios responsables para hacer un uso oportuno y eficiente de su libertad y capacidades técnicas y administrativas. Surge del aprovechamiento o manipulación de un frágil

o aparente balance entre *confianza, estabilidad, continuidad y predicción* en la toma de decisiones.

- ix. Relajamiento del control legislativo: Relajación del control en la relación entre el ámbito político y legislativo, y el ámbito burocrático: entre quienes formulan el contenido o “interés general” de las decisiones de política de transporte, y quienes le darán concreción al implementarlas. Surge de la existencia de costos para monitorear –y en su caso sancionar– por parte del ámbito político-legislativo (desde la elaboración y aprobación de leyes, reglamentos, programas, proyectos, etc.) el cumplimiento de los objetivos de política, cuya responsabilidad recae en una instancia administrativa. Abre un margen de capacidad de decisión que puede ejercer una oficina pública.
- x. Unidad de análisis: La relación entre los funcionarios administrativos responsables de traducir el “interés general” (políticamente definido) en medidas de implementación para la regulación del transporte de pasajeros, y los grupos de interés (económico, político o social) protagonistas en la implementación de cada decisión de política.
- xi. Variables que inciden en el relajamiento del control legislativo y la discrecionalidad: *confiabilidad* y credibilidad de la legislación o marco de regulación; *estabilidad* o continuidad de las soluciones; *congruencia* técnica de las decisiones; y *previsibilidad* y capacidad de resolver los conflictos de interés durante la implementación.

2.4. Representatividad y validez en la elección de los casos

De acuerdo con Douglass North, debido a la naturaleza de las instituciones informales en el largo plazo, no se esperaría que a partir de la presencia de nuevas reglas formales los decisores políticos y burocráticos hagan a un lado, de manera inmediata, sus *usos y costumbres* interiorizadas y “bien aprendidas” durante mucho tiempo.

Para aproximarnos a fenómenos de ese tipo la metodología cualitativa de los estudios de caso nos permite elegir un caso paradigmático, profundizar en todo su ciclo y darle seguimiento desde la decisión política, el diseño, la implementación y analizar sus impactos producidos.

2.4.1. El problema de la representatividad

Hablar de la elección del caso –o de los casos– que permitan observar la captura de las decisiones administrativas por grupos de interés, nos enfrenta de inmediato con el problema de la “representatividad” del conjunto de casos elegido respecto a su universo. Está en juego en esta etapa metodológica la atribución de cientificidad de la propia investigación en la medida del grado de generalización posible de las conclusiones respecto al fenómeno estudiado.

En la vertiente de estudios cuantitativos el problema de la representatividad en la elección de las unidades de análisis está resuelto mediante los criterios que proporcionan las diversas técnicas estadísticas de muestreo. Los resultados o conclusiones obtenidos se pueden generalizar en proporción a la representatividad estadística proyectada en la elección de casos inicial.

Sin embargo, los problemas típicos de la investigación política y de administración pública remiten a una representatividad diferente, no cuantitativa sino cualitativa: “en los estudios de caso no se puede adoptar la generalización estadística como la manera de generalizar sus resultados”. Su representatividad está ligada más bien a la adecuación de una elección de casos congruente a la opción o definición teórica de la captura. ¿Qué potencial explicativo, de acuerdo con el modelo conceptual elegido?, es el criterio cualitativo predominante en la elección de los casos. En tal sentido, se trata de un tipo de representatividad teórica:

El método de generalización es aquí la generalización analítica, en el cual una teoría elaborada previamente o un modelo explicativo que se desarrolla progresivamente en el curso de la investigación se emplean como una plantilla, molde o red conceptual con que se comparan los resultados empíricos del caso.⁶⁰

⁶⁰ Kroll, H.G., “El método de los estudios de caso”, en *Observar, escuchar y comprender*, El Colegio de México-M.A. Porrúa, 2004, p. 270.

En síntesis, “los casos son oportunidades de estudiar el fenómeno”, así, la elección de los casos se define con la elección conceptual específica del fenómeno de captura y su operativización empírica como modelo explicativo.

A partir de lo anterior es posible una delimitación fundamental, ahora en la dimensión *instrumental*, esa que define los estudios de caso como una “modalidad metodológica” de una “estrategia de investigación”. Se trata de su ubicación en el plano de los “métodos básicos de investigación en las ciencias sociales” (Tabla 7).

2.4.1.1. Validez y confiabilidad

El canon de la investigación científica en general es, como sabemos, el proporcionado por las ciencias físico-naturales y su método experimental guiando la búsqueda de leyes generales hipotéticas de la naturaleza, que expliquen los hechos o fenómenos particulares.⁶¹

Metodológicamente, su esencia como conocimiento se encuentra en hacerse de una capacidad de predicción, la cual se finca en los principios de validez y confiabilidad. A través de la validación de éstos últimos es que se pueden generalizar los resultados obtenidos y refrendar o crear leyes generales; pero también se puede *falsear* (Popper) el diseño experimental de una investigación, y avanzar así en la generación de conocimiento al evidenciar la necesidad de sustituir los supuestos de las leyes vigentes.⁶²

⁶¹ Mardones, J.M. y Ursúa, N., *Filosofía de las ciencias humanas y sociales*, México, Ediciones Coyoacán, 2003, pp.13-22.

⁶² Ursúa, N., *et al*, *Filosofía de la ciencia y metodología crítica*, Bilbao, Desilee de Bronwer, 1981, pp. 89-92 y 116-118.

Tabla 7 Métodos básicos de investigación en las ciencias sociales

Método	Descripción general
Experimental	El investigador controla relaciones de causalidad en los fenómenos sociales estudiados, creando, manipulando o midiendo variables consideradas. ⁶³
Estadístico	El investigador explora las relaciones de causalidad en los fenómenos sociales estudiados, poniendo en relación muestras representativas de variables consideradas. ⁶⁴
Comparativo	Se usa “cuando el número de casos del estudio es insuficiente para dar veracidad [...] o la operativización de las variables se presta mal a la utilización de técnicas estadísticas”. ⁶⁵ El investigador intenta verificar y controlar durante un periodo de tiempo una relación causal entre dos variables vía “anular y controlar la influencia de otras variables externas –contextuales– potenciales” (parametrización). ⁶⁶
Estudio de caso	“Pesquisas de tipo empírico que investigan fenómenos presentes en contextos de vida real, especialmente cuando las fronteras entre fenómenos y contextos no son claramente evidentes (bajo el supuesto de que interesa el contexto para la comprensión del fenómeno sujeto a estudio)”. “Esto último es un problema que los experimentos y las encuestas (principal instrumento del método estadístico) no tienen capacidad de abordar, al sustraerse del contexto los unos y al tener una capacidad limitada de abordarlo las otras.” ⁶⁷

Fuente: Elaboración propia con base en: Bartolini, S., “Metodología de la investigación política”, en Bartolini *et al*, *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza Editorial, 1995. Kroll, H.G., “El método de los estudios de caso”, en *Observar, escuchar y comprender*, El Colegio de México-M.A. Porrúa, 2004.

⁶³ Bartolini, *op. cit.*, p. 64.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 65.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 66.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 67.

⁶⁷ Kroll, *op cit*, p. 257, nota 3.

Si supusiéramos la preexistencia de un concepto “objetivo” de captura, y resolviéramos someterlo a prueba en el ámbito de la política de transporte, la elección de uno o varios casos implicaría tener el soporte de un diseño metodológico cuya “validez interna” aludiría al establecimiento de una indiscutible relación causal y a un *extensivo* proceso de selección de casos no aleatorio sino estadísticamente justificado. En cuanto a la “validez externa”, se presupondría un apego a ciertas condiciones necesarias definidas por la “ley” que regiría en todo fenómeno de captura. Y, finalmente, la “confiabilidad” estaría relacionada con la garantía de estabilidad contextual o del medio ambiente (cláusula *ceteris paribus*) que rodearía los hechos de captura, de manera que, en cualquier futuro momento se pudiera repetir el “experimento” y obtener los mismos resultados.

La irrupción de las ciencias sociales en la concepción metodológica propia de las ciencias que persiguen el hallazgo de leyes (ciencias *nomotéticas*), implicó la búsqueda de sistematizaciones metodológicas diferenciadas para las ciencias dedicadas a la comprensión de las peculiaridades individuales y únicas de sus objetos de investigación (ciencias *ideográficas*). El giro metodológico ocurrido en virtud de la irrupción de las ciencias humanas, se suele referir como un desplazamiento de la “explicación” científica hacia la “comprensión” científica. Así, “comprender viene a representar una concepción metodológica propia de las ciencias sociales”.⁶⁸

Para el caso concreto de la metodología de estudios de caso en administración pública, Arellano Gault ofrece una perspectiva sobre la validez y la confiabilidad. Su propuesta resulta de un análisis sobre la saga de las condiciones de científicidad entre métodos deductivos e inductivos, y en virtud de que “mientras que ningún otro criterio [diferente al canónico de las ciencias físico-naturales] ha sido formulado hasta ahora, cada proyecto de investigación debe por lo menos justificar el uso o rechazo de esos criterios [de validez y confiabilidad] positivistas”:

- i. Validez interna: los conceptos, categorías y relaciones son de hecho útiles y usados por diferentes actores;

⁶⁸ Mardones y Ursúa, *op. cit.*, p. 21.

- ii. Validez externa: los estudios de caso no pueden definir leyes generales y no pueden ser usados para obtener patrones generales, aunque los resultados y la interpretación pueden ser suficientemente convincentes para generar ideas y alternativas para diferentes escenarios, y para conducir futuros proyectos de investigación hacia temas de análisis interesantes y válidos;
- iii. Confiabilidad: los estudios de caso no siempre pueden ser repetidos porque estamos analizando fenómenos complejos en y a través del tiempo, con escenarios sociales que son particulares a la situación; no son experimentos;
- iv. Aunque el diseño del investigador debe ser suficientemente explícito para las discusiones acerca de la forma en que las interpretaciones han sido logradas, y los intentos sistemáticos de falsabilidad puedan ser realizados en una forma sistemática.⁶⁹

Para elegir los casos de estudio habremos de establecer –considerando las reglas de representatividad, validez y confiabilidad– las condiciones teóricas y características empíricas de acuerdo con el modelo operativizable de captura administrativa.

⁶⁹ Arellano, D., *Community based organization and bureaucratic resistance: four case studies in Mexican municipalities*, University of Colorado, PhD in Public Administration, 1998. (e-libro.net), p. 16; traducción propia.

PARTE II. CONTEXTO HISTORICO Y ANÁLISIS CASUISTICO

3. LA POLÍTICA DE TRANSPORTE EN LA CIUDAD DE MÉXICO (1876-2006)

3.1. Interrogantes fundamentales desde la experiencia internacional

Para indagar cual es la fortaleza jurídica e institucional que estructuralmente sostiene la política pública de transporte en la Ciudad de México, echamos una mirada al régimen de regulación de Estados Unidos. En este ejercicio se abordan los componentes imprescindibles a toda política pública: formulación, legislación, implementación y evaluación. (Tabla 8).

De acuerdo con Mark Solof, es un hecho que ya en las primeras décadas del siglo XX, para el caso norteamericano, se acepta como inexcusable el reconocer que las acciones de gobierno deben apuntar hacia un horizonte metropolitano. En congruencia con lo anterior, se toman medidas legislativas como las siguientes:

- i. El Ejecutivo federal asume la responsabilidad de generar el conocimiento necesario para abordar su complejidad.
- ii. Se diseña una legislación que induzca a la institucionalización de la planeación metropolitana por parte del ejecutivo federal y los locales.
- iii. Se financian los proyectos de infraestructura y servicios acordados bajo ese marco legislativo.⁷⁰

Esta experiencia desde principios del siglo XX muestra que a todo éxito industrializador y crecimiento económico, corresponde una experiencia de urbanización y subsiguiente dispersión demográfica y espacial que progresivamente va dando origen a una zona metropolitana.⁷¹ En esta nueva escala de interacciones económicas y sociales es ineludible

⁷⁰ Solof, 1996.

⁷¹ Este término surge de la experiencia norteamericana a partir de la década de 1920, y en general se refiere a una ciudad “grande” cuyos límites rebasan los de la unidad político-administrativa que originalmente la contenía. En el país, este proceso se inició en la década de los cuarenta en las ciudades de México, Monterrey, Torreón, Tampico y Orizaba. Véase Sobrino, J., *Gobierno y administración metropolitana y regional*, México, INAP, 1993.

resolver el factor clave del desplazamiento eficiente de bienes y personas mediante sistemas masivos de transporte de pasajeros y carga.⁷²

El problema político e institucional de la regulación metropolitana de los sistemas de transporte de pasajeros, consiste en tratar de empalmar las decisiones intrínsecamente fragmentadas de los diferentes niveles de gobierno –cubiertos por esa nueva unidad o red funcional, ahora metropolitana o regional–, a las necesidades de la propia red metropolitana vista integradamente en el corto, mediano y largo plazos.

Un régimen regulador metropolitano, entonces, busca enfrentar tal complejidad tratando de imponerse desde la fuerza política del poder legislativo federal. Desde allí, proceden leyes adjudicando fondos públicos a procesos de planeación y diseño y ejecución de proyectos, que intentan cerrar la brecha entre la fragmentación de decisiones locales (estatales y municipales) y las necesidades del complejo ámbito metropolitano en que están inmersas. El financiamiento de sistemas de transporte metropolitano es el punto de mira del régimen regulador que se debe desprender de tales leyes federales.

Esta medida aparentemente lógica, racional y necesaria, sin embargo es el resultado en su caso del enfrentamiento y decantación de conflictos políticos e intereses económicos que se disputan el financiamiento público a nivel federal. En casos internacionalmente exitosos, las leyes que respaldan sistemas de transporte metropolitano de pasajeros tienden a arrancarle el correspondiente financiamiento a otras políticas, defendidas por grupos de interés opuestos a las políticas metropolitanas de transporte masivo de pasajeros: coaliciones de legisladores, funcionarios y empresarios favorecedores de la industria automotriz y de la construcción de autopistas, por ejemplo.

Para el caso de la política de transporte en México, del acervo referido surge un primer expediente en el análisis de su correspondiente régimen regulador a lo largo del siglo XX, y es el que tiene que ver con las leyes constitucionales que a partir de cierto momento reflejan una preocupación por resolver el problema del transporte a una escala

⁷² El desplazamiento de personas dentro de una determinada ciudad puede realizarse tanto a través de un medio de locomoción personal o privado (automóvil), o de ámbito compartido o colectivo (transporte colectivo). Una primera contrariedad surge de esta disponibilidad tecnológica: ¿qué proporción o balance es lo óptimo entre automóvil y transporte colectivo para una mayor y mejor interacción económica y social?

metropolitana: ¿A partir de qué momento se observa un régimen regulador que constitucionalmente mandate a los gobiernos federal y locales, y financie políticas y proyectos metropolitanos de transporte de pasajeros?⁷³.

Ante un vacío observado en este rubro legislativo para el caso de nuestro país, cabe entonces la consabida interrogación más pragmática que normativa: ¿con qué respaldo jurídico, en los hechos, se han tomado un sinnúmero de decisiones sobre proyectos de infraestructura o servicios con impacto inequívocamente metropolitano?. Aproximarse a una respuesta cabal a esta interrogante, equivale a reseñar el surgimiento de las varias modalidades que van formando el sistema de transporte en un contexto de informalidad, discrecionalidad y hechos consumados.⁷⁴

Durante décadas, la vigencia de esta lógica se irá decantando en ese otro tipo de “instituciones”: las reglas informales, mismas que, no obstante, a su modo proveen eficacia ante la ausencia o inoperancia de las reglas formales; pero, sobre todo, entre lo inminente de la siempre ineludible toma de decisiones que el gobierno federal no puede dejar a la deriva. En efecto, puede haber un vacío de legislación metropolitana, pero no por ello una parálisis en las decisiones económicas y de servicios públicos que va exigiendo la expansión territorial y crecimiento económico.

Bajo dicho horizonte reciente de vacío institucional para una regulación metropolitana, se puede echar un poco más de luz a la importante interrogante: ¿Por qué una política como la de transporte de pasajeros puede ser cooptada por grupos de interés particular?. Porque

⁷³ En 1993 se modifica el 122 Constitucional para dar cabida a la “coordinación metropolitana” en la solución a los problemas de dotación de servicios en la ZMVM. En 2004 se discuten los criterios para una definición de área metropolitana (*Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, SEDESOL-CONAPO-INEGI, 2004). En 2006 se publica la “Declaratoria” con que jurídicamente se acepta la existencia de la “Zona Metropolitana del Valle de México” (ZMVM) y puedan fluir hacia ella financiamiento aprobado por el legislativo federal (PEF), o fondos metropolitanos acordados de manera tripartita: Federación-Estado de México-Distrito Federal. Véase Iracheta e Iracheta, *Evaluación de los fondos metropolitano y regional del gobierno federal mexicano*, México, CIDE-El Colegio Mexiquense, 2014.

⁷⁴ Estas características se observan plenamente, por ejemplo, en la instauración informal y aceptación *de facto* de varios modos de transporte (concesión de rutas de taxis, peseros y autobuses), así como en la aprobación política unilateral de los grandes proyectos de infraestructura y servicios (Anillo periférico, *Metro*, Autobuses y *Segundo Piso*) que, al paso del tiempo, han dado forma a la red o sistema de transporte masivo de pasajeros que hoy tenemos. Véase Davis, D, *El Leviathan urbano: la Ciudad de México en el siglo XX*, México, FCE, 1999.

desde la aparición de una creciente dispersión territorial metropolitana, que el inicio de la industrialización propició desde la década de 1940, apenas se observa una normativa constitucional (artículos 25, 26, 28, 72, 115, 116 y 122) abordando de manera suplementaria y tangencial al fenómeno metropolitano. De modo que no se cuenta con un conjunto de leyes que al garantizar financiera e institucionalmente su propia puesta en práctica, se puedan referir como una legislación que da forma a un régimen regulador aplicable a una unidad socio-económica y territorial de la magnitud de la ZMVM.

En el contexto de ese vacío, en los hechos, las decisiones de índole plenamente metropolitanas –por el alcance de sus impactos– se han tomado bajo las características siguientes: i) Con enorme discrecionalidad por el gobierno federal durante el amplio periodo del *presidencialismo*; y ii) con fuerte discrecionalidad y fragmentación por los gobiernos federal, del Distrito Federal y Estado de México a partir del periodo de alternancia política.

Continuando con la perspectiva comparada respecto a la formación de un régimen regulador –y las políticas públicas que desde allí se pueden enmarcar–, es claro que aunque es fundamental la aprobación de leyes federales, eso, no obstante, es apenas el primer escalón de la solución. Una ley federal además de especificar el asunto del financiamiento, debe puntualizar –para adelantarse a la aparición de decisiones administrativas excesivamente discrecionales– los objetivos, metas o principios de política que deben regir la aplicación o asignación de los fondos.

Igualmente, la ley o conjunto de leyes abocadas al problema metropolitano de transporte, abordan el aspecto de la implementación o instrumentación de su mandato, que en rigor le corresponde al poder Ejecutivo (federal, estatal, municipal) o administración pública. Para ello se suele establecer un diseño institucional por cuyas instancias obligatoriamente fluyan los debates, consensos y decisiones entre los actores metropolitanos. Esto, como paso previo a la decisión última de distribución o aprobación del financiamiento. Los organismos creados para este fin así como su actividad son reglamentados en leyes secundarias. De ese modo, el círculo virtuoso de una política metropolitana supondría que la conducta de los tomadores de decisión sobre transporte tanto estatales como locales tiende a adoptar una perspectiva territorial metropolitana y, por tanto, alejarse de decisiones fragmentadas y de corto plazo.

Nuevamente, esta serie de medidas aparentemente lógicas, racionales y necesarias en el devenir histórico de la formación de una zona metropolitana, sin embargo, suelen estar atravesadas por fuertes conflictos políticos y administrativos. Por una parte, una ley constitucionalmente aprobada puede, sin embargo, y debido a presiones de grupos o coaliciones de intereses contrarios, permanecer inocua hasta en tanto no se termine de configurar en su reglamentación, financiamiento y forma de implementarse y evaluarse.

Desde tales observaciones de la experiencia internacional, para el caso de la Ciudad de México y conurbación aledaña aparecen nuevos expedientes en el análisis del diseño e implementación de las políticas públicas, que son viables o permisibles en el marco de un vigente (o ausente) régimen regulador a lo largo del siglo XX. Lo que surge es la cuestión del control por parte del legislativo federal –a través de reglas específicas de financiamiento e implementación– hacia la administración pública que implanta las soluciones metropolitanas de transporte masivo de pasajeros: ¿En qué momento el gobierno federal asume la responsabilidad de darle eficiencia al transporte masivo metropolitano, a partir de financiamientos, normas, procedimientos y reglas claras legislativamente sancionadas?.

México no cuenta con un régimen plenamente regulador del transporte metropolitano que oriente y ajuste las políticas federales, estatales y municipales en forma explícita y directa; acaso sólo suceda distante e indirectamente en el caso de la ZMVM. Por ello, es sumamente interesante saber cómo se procedió ante la indetenible expansión urbana y metropolitana de la Ciudad de México, que urgía a una constante toma de decisiones: ¿Cómo se llevaron a cabo los más importantes procesos de política en el transporte metropolitano de pasajeros, que implícita o tácitamente han aparecido a lo largo de más de medio siglo?. La respuesta gira en torno a los usos y costumbres del *poder presidencial*,⁷⁵ al cual se suma la enorme discrecionalidad permisible desde la acción gubernamental calificada de ejercicio “administrativo” en el DDF, misma que en realidad permitía al Presidente disimular sus decisiones con claro impacto metropolitano como medidas para la Ciudad de México (asentamiento de los poderes federales) adoptadas por la Federación. Por otra parte, y continuando con la perspectiva comparada, aparece una tercera cuestión fundamental a la factibilidad de una política metropolitana de transporte. En un régimen de gobierno federalista de inmediato surge la polémica política acerca de los límites de las

⁷⁵ Carpizo, J., *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 2002.

decisiones del gobierno federal –en cuanto a hacer cumplir las reglas legislativas de planeación, financiamiento e implementación–, ante el respeto a las facultades que se le debe a la soberanía de las entidades federales (estados de la República) y la autonomía de los municipios.

Siempre está latente la sospecha de que el gobierno federal en los hechos puede imponer un disfrazado *cuarto nivel* de gobierno regional-metropolitano, a los gobiernos locales al obligarles a cumplir de una forma muy específica con un régimen regulador y de planeación metropolitana de transporte. El extremo opuesto es la belicosidad, como trivial respuesta – desde un aparente cuestionamiento a ese supuesto cuarto poder– de las entidades locales de gobierno, quienes encuentran así una coartada para eludir la construcción de un régimen y política metropolitanos. El resultado esperado es la vuelta a las conocidas decisiones fragmentadas contrarias a la complejidad de los problemas metropolitanos.⁷⁶

Desde tal polémica, aparece para fines de nuestro análisis la cuestión del equilibrio político federalista en la toma de decisiones para la implementación de planes, proyectos y servicios de índole metropolitano en el transporte de pasajeros: ¿Bajo qué mecanismos institucionales se llega al consenso intergubernamental de la planeación regional o metropolitana ante los crecientes e inmensos problemas de transporte?

Partimos –como se señaló antes– de la carencia o vacío legislativo equivalente a un régimen de regulación para el transporte en escala metropolitana. Derivado de ello – también ya señalado– la acción gubernamental, es decir la política pública en la materia, no se ha regido u orientado con respecto a una visión integrada de lo metropolitano; independientemente de que importantes proyectos hayan sido al cabo exitosos. Sin embargo, en un sentido aparentemente contradictorio, durante medio siglo –aún a costa de ese vacío legislativo e institucional– ha habido numerosos proyectos de infraestructura y servicios de alcance metropolitano. Es en este plano de los hechos, por tanto, donde es pragmáticamente relevante observar: ¿Desde qué tipo de equilibrio federalista, en las relaciones intergubernamentales (Federación/DF-estados-municipios) se han impulsado y llevado a cabo decisiones metropolitanas (ex ante o ex post) de transporte de pasajeros?

⁷⁶ Lezama, J.L., *Medio ambiente, ciudad y gobierno: la cuestión institucional*, México, Colegio de México, 2006.

Es en esta dimensión política relacionada con el federalismo donde en mucho puede verse el modelo y herencia de un Ejecutivo federal centralizador de las decisiones “metropolitanas”. Durante los prolegómenos de la metropolización, o urbanización de la Ciudad de México durante la década de 1940, las decisiones de futuro impacto metropolitano vienen implícitas en el paquete de la correspondiente aprobación de los grandes proyectos para el Distrito Federal a cargo del Presidente. Cualquier ajuste jurídico necesario, ya sea de índole reglamentaria (elaborado por las propias instancias de la administración pública), o inclusive constitucional (modificación de alguna ley federal o de su reglamentación), salen indefectiblemente avante vía decreto presidencial o por la acción de un Legislativo federal siempre aquiescente con el Ejecutivo federal.

Ahora bien, ya en el periodo de formación de la ZMVM –a partir de la década de 1950– el problema de la implementación de proyectos involucrando áreas conurbadas del DF y Estado de México, se resuelve mediante el recurrente trámite del convenio o el acuerdo, a iniciativa generalmente del gobierno federal. Con todo esto, el riesgo de un *cuarto poder* gravitando sobre el virtual territorio de la ZMVM en asuntos de transporte de pasajeros, ocurre, sí, aunque de forma heterodoxa pues en los hechos, paradójicamente, no se provoca conflicto político intergubernamental alguno; seguramente gracias al predominio de la fuerza presidencial. Esa virtual presencia de un cuarto poder administrativo, entre tanto, tampoco se verá “aprovechada” para imponer, por ejemplo, una rigurosa legislación que diera marco a la implantación de una política metropolitana de transporte.

Así, durante las décadas de 1940-50-60 y mitad de 1970, el fenómeno de la metropolización no está reconocido expresamente como problema público: por ejemplo en términos de la reglamentación de artículos constitucionales como el 25 y el 28 sobre servicios públicos y su concesionamiento, respectivamente. De la misma manera, está ausente en la Ley de Planificación del Distrito Federal de 1953.

Aunque el artículo 115 Constitucional contempla, a partir de su reforma en 1976, el planear y regular sobre existentes o virtuales espacios *metropolitanos* (conurbaciones demográficamente continuas entre dos ciudades⁷⁷), sin embargo, para el caso de la ZMVM

⁷⁷ La especificidad de lo metropolitano se define formalmente hasta la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) en 1993. El art.115 Constitucional habla muy escuetamente de la existencia de un vínculo de “continuidad demográfica” entre centros urbanos. En cambio, la

—en formación ya desde los años de la década de 1950— se encuentran prescripciones que la hacen inaplicable. En principio, se alude en el art. 115 a que la conurbación o *metropolización* suceda entre ciudades de entidades federativas; quedando fuera, por tanto, el DF como ámbito administrativo (DDF) que es del Ejecutivo federal. Esta circunstancia desaparecerá en 1997 (medio siglo después de iniciado el proceso de *metropolización*), cuando el DF recobre su estatuto político de gobierno, integrándose como una entidad política más de la Federación.⁷⁸

En seguida, al referirse a la planeación, regulación y coordinación del desarrollo *metropolitano*, el art. 115 expresa la condición de que esas actividades deben estar reglamentadas previamente a nivel federal: “con apego a la ley federal de la materia”. Ello supondría que por ejemplo el diseño de una política metropolitana de transporte de pasajeros sería viable sólo en el marco de una existente legislación federal correspondiente que le dé cobertura legal; esa legislación, como se reitera, está ausente.

Finalmente el otro gran componente: la evaluación. No tiene suficientes puntos de apoyo institucionales ni de tipo administrativo en el caso de la Ciudad de México, que permitan problematizarlos en un ejercicio de comparación como el propuesto. Este es el renglón olvidado de la política de transporte, debido entre otros a los siguientes factores: la centralización de decisiones en el primer nivel del ejecutivo, la ausencia del poder legislativo, la ausencia de la participación ciudadana, el dominio de una visión “fraccionada” sobre el transporte y la dinámica del proceso de metropolización, el predominio de negociaciones formales e informales entre actores económicos, políticos y burocráticos, que permite que las acciones de transporte correspondan a intereses particulares; la indefinición de la responsabilidad gubernamental en el ámbito de lo metropolitano, la ausencia de instancias de regulación de la actuación del gobierno y de un referente concreto sobre la definición del “interés público” y la propia política de transporte.

LGAH amplía el parámetro de vinculación a la influencia dominante (socio-económica) de uno de los centros de población. (art. 2º. fracc. XX) Adicionalmente, se conviene que ante la conurbación física, demográfica o por influencia dominante de uno entre dos o más centros urbanos, es preciso englobarlos con base en sus límites político-administrativos. Así, es posible delinear una “zona metropolitana”.

⁷⁸ Esta restricción es atenuada en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, de 1976, que obliga al DDF a “participar” en los procesos de conurbación.

Tabla 8. Interrogantes fundamentales sobre los ejes paradigmáticos de la política de transporte en la Ciudad de México. Desde la experiencia de Estados Unidos.

	Estados Unidos	CDMX
Ejes paradigmáticos	Interrogante normativa ex ante	Interrogante pragmática ex post
Legislación	¿A partir de qué momento se observa un régimen regulador que constitucionalmente mandate a los gobiernos federal y locales, y financie políticas y proyectos metropolitanos de transporte de pasajeros?	¿Con que respaldo jurídico se han tomado un sin número de decisiones sobre proyectos metropolitanos? ¿Por qué una política como la de transporte de pasajeros puede ser cooptada por grupos de interés particular?
Implementación	¿En qué momento el gobierno federal asume la responsabilidad de darle eficiencia al transporte metropolitano, a partir de financiamientos, normas, procedimientos y reglas claras legislativamente sancionadas? ¿Bajo qué mecanismos institucionales se llega al consenso intergubernamental de la planeación regional o metropolitana ante los crecientes e inmensos problemas de transporte?	¿Cómo se llevaron a cabo los procesos de política pública que implícita o tácitamente han aparecido en el SXX? ¿Desde que tipo de equilibrio federalista, en las relaciones intergubernamentales, se han impulsado y llevado a cabo proyectos de impacto metropolitano?
Evaluación	Definición de momentos, instancias, indicadores y responsables de la evaluación Determinación de la conclusión, continuación o modificación del financiamiento de la política	¿Cómo, cuando, quien y con qué criterios se evalúa la política de transporte? ¿Quién define y cómo la continuidad, modificación o cancelación de una política de transporte?

Fuente: elaboración propia

3.2. La captura del interés general condición institucionalizada y de larga. Momentos icónicos de la política de transporte (1876 – 1996).

Antecedentes

En 1324, los aztecas deciden fundar su ciudad en un islote localizado a 2400 metros sobre nivel de mar. En materia de transporte esta decisión del tlatoāni impone un sistema de canales, diques y acueductos y una red de calzadas orientada, a partir de un centro, por los puntos cardinales.

A partir de 1522 se edifica la “Muy Noble, Insigne y Muy Leal Ciudad de México”. Los distintos virreyes ordenan el confinamiento de los causes que atraviesan la ciudad y dan prioridad al empedrado de calles y calzadas para el tránsito de caballos y carruajes. En el centro se construyen más de 77 edificios majestuosos y una red ortogonal que conserva de la ciudad prehispánica el simbolismo del centro y la orientación de sus caminos. A nivel regional, la ciudad se enlaza durante los siglos XVII y XVIII con las principales ciudades de la Nueva España utilizando los caminos a Toluca, Pachuca, Puebla y Cuernavaca.

En transporte público, la decisión es introducir coches de alquiler debido a la saturación de coches y a la prohibición de importar carruajes en la ciudad colonial. Se impulsa la construcción de un sistema carretero y entre 1789 y 1794, se emite el Programa de Obras Públicas por el Virrey de Revillajigedo y derivan de él la reposición del empedrado de la Plaza Mayor, la colocación de placas en calles y casas y el arreglo de paseos viales.

En el ámbito administrativo David Arellano, encuentra que las organizaciones en América Latina, entre ellas México, heredan un sello particular de la colonia, del que deriva una lectura particular sobre los conceptos de autoridad, legalidad, agenda y conflicto, dada la separación social entre titulares de la dominación, dominados y cuerpo administrativo y las redes informales entre miembros de la organización. Redes de poder intra e interorganizacionales y dualidad de posiciones formales en la organización.

De 1810 a 1821, México vive un movimiento de Independencia. Tres años después, se crea el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión. En adelante y hasta 1857, escenario de interrumpidas formas de gobierno republicano, imperial, federal, dictatorial y

central, en más de 50 diferentes administraciones alrededor de 250 movimientos armados, entre azoradas, levantamientos y revoluciones. (Bancroft, 1888; citado por Garza).

En materia de transporte, el gobierno federal 1821, construye una red ortogonal con elegantes calzadas y paseos, en 1830, cuando en la ciudad transitaban 146 coches, 24 ómnibus y diversas diligencias y carretelas. En 1859 la ciudad registra la llegada del primer vehículo impulsado por energía eléctrica y cinco años más tarde la construcción del hoy, Paseo de la Reforma.

Momentos icónicos de la política de transporte (1876 – 1996).

A partir del Porfiriato la fuerza del ejecutivo federal y más adelante la propia del Jefe del Departamento del Distrito Federal, configuran una secuencia de políticas que al parecer, configuran una continua, institucionalizada y arraigada captura del interés general. Por lo que abordaremos distintos momentos icónicos de este proceso. En su conjunto estos momentos icónicos refieren las decisiones del ejecutivo federal a partir del último cuarto del siglo XIX y casi todo el siglo XX, dado que nos detenemos en 1996, cuando se registran cambios significativos para la vida democrática de la Ciudad de México.

Para lograr una descripción ordenada cronológicamente, distinguimos tres periodos representativos para el análisis de la política de transporte en la Ciudad de México. En el primero de 1876 – 1946, se registran el surgimiento de la red de Ferrocarriles, los primeros autos, tranvías y autobuses al paso de una dictadura, una revolución y la transición rural urbana de la Ciudad de México; en el segundo de 1946 – 1976, se conciben y configuran las redes de vialidad, servicios de autobuses y metro, a la par del surgimiento y expansión de la Zona Metropolitana del Valle de México, en este periodo se subraya la eficiencia técnica, financiera, política y administrativa en un sistema Presidencialista; y durante el tercero de 1976 – 1996, convergen el declive de la figura del Presidente y del Partido Oficial, la caída de la oferta de transporte público de mediana y alta capacidad, la revocación de concesiones de la Alianza de Camioneros, la construcción de líneas de metro de baja captación, el crecimiento explosivo de taxis tolerados, la promoción de microbuses hechizos y, a 13 años, la quiebra de AUPR100 en medio de una crisis de movilidad y sustentabilidad sin precedente en nuestro país.

La descripción de los distintos momentos icónicos de la captura del interés general, se hace por modo de transporte, y puede traspasar las fronteras de los periodos referidos, a fin de dar continuidad a la descripción de decisiones, actores, intereses y usos y costumbres alrededor de dicho modo o componente del transporte de la Ciudad de México. La secuencia de estos momentos icónicos parte de la creación de Ferrocarriles Nacionales de México, en favor de empresas norteamericanas y sigue en el primer periodo por la atención primigenia del automóvil particular, que enlaza a la industria global, la dotación de obra pública y la inversión inmobiliaria, en una red de actores que rebasa los límites no solo de la Ciudad sino del país en su conjunto.

En el segundo periodo se inscribe la omisión en la Constitución Política de un marco regulatorio metropolitano, que privilegia a grupos de interés en la Ciudad de México; sigue por la intromisión de la ACM en la regulación de la oferta de servicios, con la anuencia del ejecutivo federal y el JDDF que logra bloquear el proyecto metro; el desempeño de funciones gubernamentales por ICA en la implementación de la primera etapa del metro; el apoyo gubernamental para la creación de la Coalición de Agrupaciones de Taxistas por el Jefe del departamento del distrito Federal; y concluye señalando el nombramiento del ex apoderado legal de la ACM de México como JDDF con el apoyo a este grupo empresarial.

En el tercer periodo, se señalan el apoyo gubernamental de taxis tolerados en un marco de corrupción orquestada por la Dirección General de Autotransporte Urbano; la revocación concesiones de la ACM en medio de interés personales del JDDF y la velada anuencia del Jefe del Ejecutivo federal; el acuerdo del Presidente para la creación del SUTAUR; la construcción de líneas de metro que han tenido a la fecha una captación menor a la comprometida en planes elaborados por ICA; la participación de la policía de tránsito, como juez y parte, en el negocio informal de taxis colectivos; el repliegue de taxis colectivos del Estado de México; el saqueo cotidiano de AUPR100 ante el empoderamiento del SUTAUR100; la promoción del Jefe de Gobierno del distrito Federal para la adquisición masiva de microbuses; el autobloqueo de la COMETRAVI por representantes del Gobierno federal, del Estado de México y del D. F. y la costosa quiebra de AUPR100 en favor de proveedores de vehículos vinculados al ex Jefe del DDF, Carlos Hank González. No se aporta una lista terminada, quedando en el tintero, políticas como el concesionamiento de tranvías, la creación de STE, la construcción de trenes de metro, el “Hoy no circula” o la creación de empresas sustitutas de AUPR100. Ver Tabla 9.

Tabla 9. Momentos icónicos de captura del interés general en La política de transporte de la Ciudad de México (1876-1996)

Periodo	Política
1876 – 1946 Transición rural urbana	1. Creación de FNM y el rescate de empresas norteamericanas
	2. Automóvil: industria global, obra pública e inversión inmobiliaria
1946 – 1976 Surgimiento y expansión ZMVM	3. Omisión en la Constitución Política de un marco regulatorio metropolitano
	4. Bloqueo de la ACM a la introducción del proyecto metro
	5. Desempeño de funciones gubernamentales por Ingenieros Civiles y Asociados
	6. Apoyo gubernamental para la creación de la Coalición de Agrupaciones de Taxistas
	7. Nombramiento del ex apoderado legal de la ACM como Jefe del Departamento del D.F.
1976 – 1996 Crisis de movilidad y sustentabilidad	8. Apoyo gubernamental de taxis tolerados
	9. Revocación concesiones de la Alianza de Camioneros de México
	10. El Presidente acuerda la creación del SUTAU
	11. Construcción de líneas de metro baja captación
	12. La policía de tránsito, juez y parte, en el negocio informal de taxis colectivos
	13. Repliegue de taxis colectivos del Estado de México
	14. Saqueo cotidiano de AUPR100 y empoderamiento del SUTAU100
	15. GDF promueve la adquisición masiva de microbuses
	16. Autobloqueo de la COMETRAVI
	17. Quiebra de AUPR100 en favor de proveedores de vehículos

Elaboración propia

1. Creación de FNM y el rescate de empresas norteamericanas

La modernización del país se sustenta a finales del siglo XIX, en su relación con el mundo a través de la exportación de materias primas, lo que requiere de una avanzada tecnología de transporte. La red de infraestructura y servicios ferroviarios habrá de transformar la dinámica comercial desde el Atlántico hasta el Pacífico, empoderando la localización de la Ciudad de México y los puertos de Veracruz y Tampico en una estrategia logística en la que juegan Europa y Estados Unidos.

Después del derrocamiento de Lerdo de Tejada, Díaz tomará el poder, pero estará maniatado por el legislativo para concesionar los ferrocarriles. El Gobierno de Porfirio Díaz encarna la imposición dirigida a la paz, orden y progreso de un país agraviado por la intervención extranjera que emite 71 concesiones a Gobernadores y empresarios norteamericanos y nacionales en el periodo 1876-1880.

En 1880 Díaz cumplirá la promesa a su compadre Manuel González, dejándolo a cargo de la Presidencia de México en tanto establece alianzas políticas. Una de las más trascendentes será con Manuel Romero Rubio. En ese periodo, Díaz visita importantes empresarios del ramo ferrocarrilero en Estados Unidos con quienes inicia negocios en medio de la transición tecnológica en comunicaciones. El general, se interesará copiosamente por conocer de primera mano los detalles del progreso y en especial las estrategias comerciales y políticas que lo hacen viable.

En 1880, el Congreso sede las facultades para que el Ejecutivo otorgue las concesiones del servicio ferroviario. Carlos Pacheco, Ministro de Fomento, emitirá las correspondientes para los Ferrocarriles Central y Nacional que conectan la Ciudad de México con la frontera de Estados Unidos y, en 1883, para el Ferrocarril Interoceánico, del que serán socios Porfirio Díaz, Manuel Dublán, el Presidente Manuel González, el Ministro Carlos Pacheco y Manuel Romero Rubio, suegro de Porfirio Díaz. Al término de esta administración, la hacienda pública estará en banca rota.

Al regreso de Díaz a la Presidencia, se registra la influencia in crescendo de Yves Limantour. Sus primeras intervenciones estarán orientadas a fortalecer la política ferroviaria. Se emite la Ley General de Comunicaciones (1888), la Ley Ferroviaria (1889) y

se crea la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (1891). A la muerte de Manuel González, Yves Limantour se convierte en Secretario de Hacienda y Crédito Público (1892).

En la construcción de la red ferroviaria, Díaz es la cabeza política de grupo que interactúa en el ámbito internacional. José Yves Limantour, visionario y poderoso, posee el expertise indispensable para moverse, en las aguas de las finanzas internacionales y generar una estrategia en el marco del juego institucional formal e informal.

A la luz de fuentes documentales y estudios recientes, la meritoria nacionalización de la red de ferrocarriles, arrebatada a los tiburones de las bolsas de valores de Europa y Estados Unidos, hoy se ve como el rescate de empresas extranjeras. La adquisición a través de la SHCP de debentures (títulos negociables), aprovechando la presencia de Luis Camacho, agente financiero en Londres y el acceso a información reservada, que le permite ofertar las mejores condiciones para lograr una participación mayoritaria en la compañía Ferrocarril Interoceánico, del que fueron socios en 1883, Porfirio Díaz, Carlos Pacheco, Manuel Dublán, Manuel González y Manuel Romero Rubio, quedando en 1891 Carlos Pacheco. Y con similar jugada financiera adquirir acciones del Ferrocarril Nacional.

La creación de la paraestatal Ferrocarriles Nacionales de México en 1907, se justifica por Limantour ante el Congreso, dada la amenaza latente del empresario estadounidense Edward Harriman, Presidente del Union Pacific Railroad que pretende un ferrocarril unificado, en agravio a la soberanía nacional.

Esta argumentación se contextualiza mejor, si se considera los intereses y actores privados participantes: la amistad y acuerdos entre Limantour y Harriman en el marco de una comunidad de intereses; la sociedad de Harriman con Guillermo de Landa y Escandón, Gobernador del Distrito Federal en 1900; la amenaza de quiebra de empresas americanas ferrocarrileras; la coyuntura del cambio tecnológico en los sistemas energéticos de los ferrocarriles (del carbón al petróleo) que conllevaría una fuerte inversión para la modernización de trenes, la amenaza de la apertura del Canal de Panamá a las redes con Veracruz y Tampico y los intereses del círculo cercano de Limantour que, en ese momento, son socios del Ferrocarril Nacional. Entre ellos, su consuegro Roberto Pineda, su hermano Julio Limantour, el hijo del Presidente, Porfirio Díaz Ortega, su hombre de confianza Roberto

Núñez, Subsecretario de Hacienda Consejero y Pablo Macedo, miembro del grupo “Los Científicos”.

En plena recesión mundial, la empresa Ferrocarriles Nacionales de México absorberá el 58% de la extensión de una red de 11 404 kilómetros. Administrada por un consorcio privado a cargo de los ciudadanos americanos E. N. Brow, como Presidente Ejecutivo y C. R. Hudson como Vicepresidente; la empresa operará simultáneamente con dos Juntas de Directores, una con sede en Nueva York y otra en la Ciudad de México. En ésta última, el cargo de Presidente corresponderá a Yves Limantour quien contará con la participación de Pablo Macedo, Jesús Casasús y Guillermo de Landa y Escandón.

Tres años después de la creación de la paraestatal FNM, concluye el Porfiriato. Después viene la revolución. El transporte es factor estratégico, los ferrocarriles son blanco de ataque hasta quedar inoperables. En breve, la red ferroviaria será devastada en el movimiento revolucionario y en 1914, incautada por Venustiano Carranza.

2. Automóvil: industria global, obra pública e inversión inmobiliaria

La política de transporte en la Ciudad de México, a lo largo de su historia, está ligada a la primacía del automóvil particular. Su impacto en la movilidad y sustentabilidad han tenido un efecto negativo. Hace un siglo, su velocidad permitió incrementar las distancias de viaje con ahorros de tiempo. Hoy su uso excesivo, consume y satura el espacio urbano, nos lleva a la inmovilidad y consume una inimaginable cantidad de energéticos y horas-hombre. Un sector industrial de primer orden para la inversión extranjera y una política compleja en la que convergen procesos económicos, jurídicos, tecnológicos, políticos y sociales tanto de orden internacional como regional, metropolitano y local.

Generación de divisas, aportaciones al PIB, exportaciones, ventajas competitivas, dotación de infraestructura como obra pública, consumo energético, sustentabilidad, concesionamiento, rescate carretero, segundos pisos, inversión inmobiliaria, estatus, alternativa ante la inseguridad e ineficiencia del transporte. Temas con un denominador común privilegiar al automóvil, asocia fuertes intereses privados y hoy tiene en jaque al interés general. Vayamos a los antecedentes.

En el siglo XX Francia y Estados Unidos inician la producción en serie de automóviles y, en 1903, Henry Ford establece la Ford Motor Company en Estados Unidos, introduciendo una cadena de producción masiva. Hito en los viajes individuales que dejarán atrás el caballo y adoptarán como símbolo de modernidad al automóvil. Tendencia que en México vemos reflejada en la lógica del Porfiriato. En 1907 se registran 860 automóviles en la Ciudad de México.

Después del movimiento revolucionario, la promulgación de la Constitución Política, el crecimiento del Producto Interno Bruto y el incremento en la demanda urbana de automóviles, el gobierno de Plutarco Elías Calles ofrece mayor estabilidad a la industria automotriz. Ford instala la primera línea de ensamble en México, considerando el acierto de invertir en Sudamérica, las ventajas competitivas por costos de producción, transporte y salarios y la expectativa de monopolizar el mercado. En 1927, el Ford T, se convierte en el auto más vendido del mundo al tiempo que Europa vive una rápida competencia entre fabricantes como Alfa Romeo, Bugatti y Bentley.

En los años treinta Estados Unidos, Italia, Alemania, Francia y Japón ofrecen automóviles de producción masiva: Ford, Fiat, Volkswagen, Nissan y Toyota. En México, la administración cardenista, abre las puertas para la instalación de tres armadoras: General Motors y Chrysler de origen americano y Automotriz O´Farril con licencia alemana. Periodo en el que el número de automóviles alcanza los 160 mil en el país.

Una década después, la Ciudad de México gana terreno en la producción internacional de automóviles en medio de su transformación rural urbana. A partir de entonces los viajes en automóvil rebasan el Anillo de Circunvalación que por siglos acoto la ciudad prehispánica y la dinámica colonial. El trazo de vialidades radiales y ortogonales a partir del centro va configurando la red vial y de transporte público operada entonces por tranvías y autobuses.

Después de la Segunda Guerra Mundial, se reactiva la industria automotriz con la producción de modelos de lujo: Lamborghini, Daytona, Testarossa, Jaguar, Aston Martin y Lotus. Este mercado considera también la versión de *autos para el pueblo*.

Industria global - obra pública - inversión inmobiliaria estarán articuladas en la esfera de lo público, por el automóvil. Una triada que a nivel de política vincula desarrollo económico –

obra pública - expansión de la zona conurbada en un símil del patrón americano que influye a través de la ingeniería de tránsito el diseño urbano.

En 1950, la Comisión de Planeación del Distrito Federal, propone la construcción de una extensa red vial integrada por tres anillos cuya función sería distribuir los viajes en los niveles regional, metropolitano y local; conjunto, alimentado por vialidades de tipo radial. Este diseño vial y la construcción de obra pública se asignan principalmente a la empresa Ingenieros Civiles y Asociados.⁷⁹ Más adelante la recurrencia al endeudamiento externo conlleva al ejecutivo a interesarse por intermediar, vía la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y Nacional Financiera (NAFINSA), la obtención de mejores plazos y condiciones de los fondos para la realización de las obras públicas y de infraestructura, lo que implicó su licitación.

En el periodo 1940 – 1955 el número de automóviles casi se quintuplica, al pasar de 150 mil a 718 mil en números redondos. A la par de la construcción de una red de acceso controlado se articula por el Anillo Periférico, el Circuito Interior y el Anillo de Circunvalación; comunicados transversalmente por el Viaducto Miguel Alemán y cinco radiales: Río San Joaquín al norponiente; Av. de los Insurgentes al nororiente; Calzada Ignacio Zaragoza al oriente; Calzada de Tlalpan al sur y Avenida de los Constituyentes al poniente. Configuración vial que se enlaza con las autopistas de la región centro del país a Querétaro, Pachuca, Puebla, Cuernavaca y Toluca.

Este diseño de la red vial induce la expansión de la metrópolis. Su impacto a nivel regional, acentúa la primacía de la Ciudad de México frente a la transformación rural-urbana del resto del país; a nivel metropolitano, favorece la asignación de recursos públicos a la Ciudad de México, frente a la conurbación de municipios del Estado de México, y a nivel local, privilegia la zona poniente de la ciudad, reservada desde para la población de mayores ingresos y las zonas de atracción de viajes al trabajo, comercio y recreación. Coincidiendo grandes flujos de tránsito vehicular en tiempo y espacio.

⁷⁹ Ziccardi, A., "Empresas de la construcción y grandes obras en la Ciudad de México", en Garza, Gustavo. *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*. México, El Colegio de México, 1990.

Miguel Alemán, impone desde el ejecutivo federal el proteccionismo a la industria automotriz, durante el llamado “milagro mexicano”, y da pauta al desarrollo de una red vial de carácter metropolitano que visualiza al Anillo Periférico para la conectividad al poniente de la Zona Metropolitana del Valle de México, ligando las zonas industriales desde Querétaro, el Estado de México y la capital del país con los centros turísticos de Cuernavaca y Acapulco. Visión que dio origen a la propuesta de los Segundos Pisos, según David Serur, empresario de políticas a cargo del proyecto.

A partir del sexenio alemanista (1946-1952), se intensifica la compra de automóviles a Estados Unidos, generando un incremento significativo del flujo urbano de tránsito. En medio del proteccionismo a la industria automotriz y la emisión de endebles normas y reglamentos para el control de tránsito.

En 1962, debido al alto nivel de importaciones, el Presidente Adolfo López Mateos promulga el “Decreto Presidencial sobre la Integración Nacional de la Industria Automotriz” y restringe la participación de los insumos de origen nacional (60% con base en costos), establece cuotas de producción y ofrece ventajas a la exportación. Para 1965 México produce más de 1,2 millones de vehículos en México.

Más adelante, la administración de Gustavo Díaz Ordaz favorece la dotación de infraestructura vial en la zona oriente del Distrito Federal incluyendo la construcción de vialidades primarias y secundarias en delegaciones como Iztacalco, Venustiano Carranza e Iztapalapa. Cuyo resultado favorece a una zona con alta densidad de población que, históricamente, había sido poco atractiva a la inversión pública e inmobiliaria, debido a la composición del suelo (origen lacustre, alto contenido de materiales amorfos silíceos, alcalinos, salinos y con sodio)

En esta década se registra en 1961 la constitución de Nissan Mexicana en la Ciudad de México y en el Estado de México: el establecimiento de Volkswagen y Chrysler en 1964, dos plantas de Ford (1965) y un complejo de motores y fundición de General Motors (1965). En 1967 Volkswagen se traslada a Puebla y en 1968 Chrysler inaugura su planta de ensamble en el Estado de México.

En la administración de Luis Echeverría, se emite el segundo decreto automotriz que mandata la reducción del contenido nacional de autopartes y establece como obligación a las empresas que el valor de las exportaciones corresponda al 30 % del valor de sus importaciones, en solo tres años esta proporción se reducirá al 16%. Al final de su administración la industria automotriz enfrenta la crisis de la Balanza comercial, su falta de competitividad y la devaluación del peso. El proteccionismo a la industria automotriz queda rezagado ante la competitividad internacional. En la Ciudad de México registra 1.2 millones de automóviles lo que equivalente a la producción nacional de la industria automotriz diez años atrás. La dotación de obra pública en ese periodo integra las radiales Río San Joaquín y Aquiles Serdán, el Anillo Periférico y el Circuito Interior (25 km.)

Elías Jiménez, investigador del Instituto Mexicano del Transporte, contextualiza en el ámbito internacional, la evolución de la industria automotriz y su impacto en la economía de países en vías de desarrollo en medio de globalización, expansión comercial, apertura de mercados financieros, transferencia de tecnología y la “transnacionalización” de agentes económicos. Lo que obliga a Chrysler, Ford, General Motors y Volkswagen al diseño de nuevas estrategias de producción y a la conformación de redes empresariales integradas por medio de cadenas logísticas de suministro que atraviesan fronteras.

A fines de los setenta ICA formula el Plan Rector de Vialidad y Transporte integrado por los planes de vialidad, metro, transporte se superficie y estacionamientos. El Programa de Vialidad concibió un sistema de 34 ejes viales cuya red ortogonal alcanzaba 533 km, de los cuales se construyeron 252 km. La traza de estos ejes consiste en una retícula de calles de un solo sentido con al menos cinco carriles. Los carriles extremos fueron proyectados para el uso exclusivo de transporte colectivo que considero el reordenamiento de rutas de autobuses. Meses después la oferta de autobuses cae estrepitosamente dada la revocación de concesiones a la ALICAMEX.

Con José López Portillo en la Presidencia se emite el tercer decreto automotriz, ante las expectativas por el auge petrolero, a través del cual se reconoce la exportación de automóviles como altamente competitiva, abriendo las puertas a la inversión extranjera (50% del intercambio comercial de armadoras proveniente de la exportación de autopartes locales) y la aceptación de capitales foráneos con participación minoritaria.

En materia de construcción de obras viales, destaca la prolongación del Anillo Periférico en su sección oriente y el arco norte – únicamente los laterales – y pasos a desnivel en el cruce con las principales arterias que lo cruzan. Asimismo, las obras para dar continuidad como vía de acceso controlado a la Calz. Ignacio Zaragoza, obras asociadas a la Línea A del metro. Se construyeron distribuidores en Anillo Periférico y Prolongación División del Norte, Calzada de Tlalpan y División del Norte, Paseo de la Reforma – Eje Central –Eje 1 Norte y otros puntos aislados en la ciudad. En total se incrementaron 203 km a las vías de acceso controlado y 3.6 km a los ejes viales.

Nuevamente el gobierno federal, a través de COVITUR impulsa la construcción de vialidad urbana que privilegia el tránsito de automóviles, con la red ortogonal propuesta por Ingenieros Civiles y Asociados e implementada con la anuencia de Carlos Hank González, Jefe del Departamento del Distrito Federal, ex gobernador del Estado de México y empresario de industria automotriz con sede en el Estado de México.

Ante la competencia de vehículos pequeños, eficientes y económicos japoneses las compañías norteamericanas incrementan la inversión al norte de México: General Motors y Chrysler en Coahuila (1981), y después de la crisis estructural de la economía mexicana y el déficit en la balanza comercial del sector, Ford y Mazda se instalan en Chihuahua (1983) y Sonora (1986). En 1983 Miguel de la Madrid emite el decreto para la racionalización de la industria automotriz, fortalecer las exportaciones e incrementar la demanda interna. A mediados de los ochenta las fuentes móviles emiten en la Zona Metropolitana del Valle de México el 80% de contaminantes, esto es, 2.8 millones de toneladas de contaminantes, principalmente monóxido de carbono.

Derivado del Programa Integral contra la Contaminación Atmosférica en la ZMVM se instrumentó el programa “Hoy No Circula” en noviembre de 1989, a través del cual la circulación de automotores fue restringida un día a la semana, lo que se tradujo en la disminución de alrededor de 500 mil vehículos. Para fines de los ochenta el automóvil particular alcanzó la cifra de 2.5 millones. Año en que las exportaciones alcanzan cerca de 4 mil millones de dólares (57% de autopartes). El primer paso de Carlos Salinas será la emisión de un nuevo Decreto que apuesta por la desregulación, la modernización y promoción de la industria automotriz, además de que autoriza la importación de vehículos nuevos.

Fig. Esquematzación del desarrollo de la red vial en la Ciudad de México 1950-1990



Elaboración Propia

Esquematzación del desarrollo de la red vial en la Ciudad de México 1950-1990

1950 – 1960

Viaducto Miguel Alemán (Tlalpan-Revolución y Río Becerra de Viaducto a San Antonio) 7 Km.; Tlalpan (Fray Servando-Viaducto) 2 Km.; Insurgentes Norte) Manuel González-Álzate) 2 Km.; Total 11 Km.

1960-1970

Viaducto Miguel Alemán (Revolución-Periférico y Tlalpan-Churubusco) 5 Km.; Anillo Periférico (Toreo-Cuemanco) 42 Km.; Tlalpan (Viaducto-Carretera a Cuernavaca) 11 Km.; Par Vial Revolución-Patriotismo, 4 Km.; Total 62 Km.

1970-1980

Circuito Interior (La Raza-Juan Escutia, Av. Cuauhtémoc-E. Iztapalapa, circunvalación-F. Del Paso y Viaducto-Aeropuerto), 17 Km.; Insurgentes (Acueducto-Manuel González) 6 Km.; Radial Aquiles Serdán (Tacuba-Las Armas) 10 Km.; Radial Río San Joaquín (Circuito Interior-Periférico Pte.) 6 Km.; Primera Etapa de Ejes Viales, 252 Km.; Total 290 Km.

1980-1990

Circuito Interior (Aeropuerto-La Raza) 7 Km.; Viaducto Miguel Alemán (Periférico-Observatorio) 3 Km.; Radial Aquiles Serdán (Tacuba-Las Armas) 10 Km.; Segunda Etapa de Ejes Viales (Adaptación de Vialidades Primarias y complementos menores a la red) 40 Km.; Total 50 Km.

1990-2000

Anillo periférico (Arco Oriente y Norte primera etapa de Cuemanco-Av. Mario Colín), Av. Gran Canal (periférico-Eje 3 Norte), Av. C. H. González-Av 608) periférico-Circuito Interior), Eje 3 Oriente (Eje 4 Sur-Circuito Interior), 75 Km.; Ejes Viales (Adaptación de vialidades primarias y complementos menores a la red) 120 Km.; Total 195 Km.

A partir de 1990, se enlaza con las decisiones vinculadas al automóvil particular, la política del gobierno federal que deriva en el otorgamiento de 52 concesiones para la construcción, operación, explotación y conservación de 5 mil kilómetros de la red federal de carreteras, mediante asociaciones público-privadas. La administración de Carlos Salinas de Gortari, reduce las tasas arancelarias en componentes y se eliminan restricciones al contenido nacional mínimo, en un marco en el que para México, Estados Unidos y Canadá la industria automotriz, es atractiva en el intercambio económico. En poco tiempo fracasa el esquema de concesionamiento ante el sobreendeudamiento y la insolvencia de las grandes constructoras de infraestructura que apostaron por evadir el riesgo por la disminución de flujos de tránsito en el sistema carretero.

En 1997, la administración de Ernesto Zedillo, asume la deuda de 23 de estos concesionarios, con fundamento en el Programa de Rescate Carretero que involucra la participación de gobiernos estatales y favorece a empresas como Ingenieros Civiles y Asociados (ICA), Sociedad Controladora, Triturados Basálticos, S.A. (TRIBASA) y Grupo Mexicano de Desarrollo (GMD, mediante la emisión de los llamados pagarés de indemnización de carreteras, concepto por el que el gobierno federal asume una deuda por más de 58 mil millones de pesos y la obligación de operar directamente las 23 vías de la Red Nacional de Carreteras, mediante la participación de Caminos y Puentes Federales y Servicios Conexos. Este esquema que se revierte por Vicente Fox, y se sustituye en el 2003, por coinversiones que asumen el riesgo de la variación de la demanda.

En el año 2000 se suscribe el Tratado de Libre Comercio con la Comunidad Económica Europea (CEE), casi en paralelo a la decisión de Andrés Manuel López Obrador, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sobre la construcción de los segundos pisos del Anillo Periférico.

Tres años después, Vicente Fox emite el decreto que apoya la competitividad de la industria terminal, el desarrollo del mercado interno, la participación en el mercado mundial y la productividad. Se instalan plantas de Toyota en el Noroeste del país, de Nissan en Aguascalientes, de Volkswagen en Puebla y de General Motors en el Estado de Michoacán, además de Daimler Chrysler y Ford en el norte de México.

En el 2005 la industria automotriz genera 1.6% del total de empleo en el nivel nacional, aporta 2.5% del PIB nacional y 16% del correspondiente al sector manufacturero, participa con el 19% de las exportaciones (superada solo las del petróleo y aporta 11% de las importaciones a nivel nacional. Los actores privados importantes, todas empresas extranjeras son: General Motors con 27% de la producción nacional, Nissan 22%, Daimler Chrysler 21% y Volkswagen 19%.

La inauguración del segundo piso en Periférico, coincide con el declive de la producción nacional de vehículos, dada la incursión de naciones emergentes que compiten en un ambiente de desregulación comercial, mano de obra experimentada, transferencia de tecnología probada e infraestructura de producción. Entre el 2003 – 2005 seis de cada diez vehículos vendidos en México son importados.

3. Omisión en la Constitución Política de un marco regulatorio metropolitano⁸⁰

La Constitución de 1917, después de la lucha armada, propició un renacimiento político de la Ciudad de México. Sin embargo, el establecimiento de ayuntamientos (órganos políticos locales) para su administración, así como el nombramiento de un gobernador por parte del Presidente de la República, fueron insuficientes para proveer eficazmente de los servicios públicos que la creciente urbanización de la capital requería. Los insalvables problemas de financiamiento, fragmentación de las decisiones administrativas y polarización política local, que estaban atrás de un progresivo malestar social, sólo fueron superados con un golpe de mando presidencial en 1928. A partir de entonces, y con la creación del Departamento del Distrito Federal como nuevo estatuto para la Ciudad de México, las exigencias de servicios públicos de una ciudad central que se urbaniza a grandes pasos expandiéndose hacia su periferia, son atendidas directamente a través de decisiones “administrativas” del gobierno federal.⁸¹

⁸⁰ Lo “virtual”: se aplica a un nombre para expresar que la cosa designada por él tiene en sí la posibilidad de ser lo que ese nombre significa, pero no lo es realmente: ‘Con esa finca tiene un capital virtual, pero no es lo mismo que tener el capital en la mano’. *Real Academia de la Lengua*.

⁸¹ Álvarez, Lucía. *El Distrito Federal: sociedad, economía, política y cultura*. México. UNAM, CEIICH, 1998.

Desde 1917, se reconoce por el artículo 25 Constitucional que el gobierno del Estado posee una función rectora en la economía nacional, que llevará a cabo la regulación y el fomento de las actividades que demande el interés general, y que mediante las leyes correspondientes establecerá las formas de organizar la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios. Por otra parte, desde lo prescrito por el artículo 28 Constitucional, se establece que el Estado podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos, así como otorgar subsidios a actividades prioritarias.

Isabel Rosseau (2001) señala que la nueva Constitución da continuidad al régimen presidencialista e incluso limita aún más el poder legislativo, al establecer el derecho de veto del Presidente sobre éste. Para ella, la única contrapartida es el principio de no reelección que se impone al ejecutivo federal. En este marco, el Estado sigue siendo el principal agente de desarrollo económico y el responsable del sector social. Devis (1999) señala la mutua colaboración entre el Estado y los movimientos laborales organizados, terreno para el futuro corporativismo.

En 1928 se erige el Departamento del Distrito Federal dentro de la estructura orgánica del gobierno federal, marcando un régimen jurídico-administrativo de excepción para la administración de servicios públicos de la Ciudad de México, del que derivará un marcado privilegio en la asignación de bienes y servicios públicos y la gestión directa del Presidente de la República. Las grandes decisiones sobre la infraestructura y servicios de la red de autobuses, se llevan a cabo formalmente en el único resquicio de representación ciudadana que es el Consejo Consultivo de la Ciudad.

En paralelo, la historia registra la Gran Depresión de 1929, contexto en el que México sufrirá los efectos de la Segunda Guerra Mundial, sin embargo será posible estructurar una estrategia económica que se verá reflejada en el crecimiento del Producto Interno Bruto que va de la mano de la política interna de sustitución de importaciones en las siguientes dos décadas. En el ámbito internacional el Estado toma un nuevo rol, el de una regulación macroeconómica basada en el manejo de una política presupuestal y monetaria, de la cual deriva un papel central de llamado “Estado de Bienestar”, que se traduce en un papel central en el desarrollo y la planeación de los montos de inversión y de gasto público que en adelante le permitirá intervenir a través de la planeación del desarrollo.

El Presidente Lázaro Cárdenas emite para su administración el Primer Plan Sexenal de Gobierno a fin de condensar en el nivel nacional la prioridad y estrategia de solución de los problemas que enfrenta el desarrollo. Aguilar Camín (1988) ubica en este momento los cimientos del “presidencialismo mexicano” del que observa frondosas ramificaciones administrativas y redes de amplia discrecionalidad.

Durante el siguiente sexenio, empieza a despuntar el proceso urbano que terminará transformando al México rural, que en este momento registra cinco ciudades con más de cien mil habitantes. La Ciudad de México mantiene la primacía política y económica, explicativa de la migración de más de 600 mil personas del centro del país.

En 1942 el Presidente Manuel Ávila Camacho, emite la Ley que fija las bases generales a que habrán de sujetarse el tránsito y los transportes en el Distrito Federal. A partir de ese 23 de marzo, trece disposiciones genéricas, constituirán la base del marco regulatorio del transporte hasta 1995. Conjunto de disposiciones que no merecerán modificación alguna, a pesar del surgimiento de la zona metropolitana. Esta escueta ley, quedará sujeta al mandato del Presidente en la política de transporte. Lo que significa que en el contexto de un fenómeno histórico tan trascendental como la urbanización de principios de siglo en la Ciudad de México, las actividades sobre el transporte de pasajeros son reguladas *ex post*, varias décadas después de los impactos producidos.

4. Bloqueo de la ACM a la introducción del proyecto metro

El contexto político en el que surge, se desarrolla y transforma el servicio de autobuses, a partir de los años veinte, constituye un factor explicativo de la particular forma, digamos endogámica, en que se recrea la "captura" a lo largo del siglo XX en ese sector de transporte público.

Se trata del sistema de partido <<de>> gobierno, en cuya cúspide política se encuentra el Presidente de la República, quien debe mucho de su capacidad de decisión al apoyo que le brindan los sectores sociales representados corporativamente por la CTM, CNC y CNOP, principalmente.

La "Alianza de Camioneros de México, A.C." surge en este contexto político en 1923 y se convierte en el actor principal para la prestación del servicio de transporte durante los siguientes 58 años. Esa agrupación integra todos los sindicatos de permisionarios y unifica en un solo mando el disperso y fragmentado servicio de más de 1600 vehículos adaptados para el transporte público.

A partir de 1929 el territorio del DF se gobierna de manera directa por el presidente de la República, quien delega las responsabilidades administrativas en un regente, a cargo del "Departamento" del DF. Las grandes decisiones sobre la infraestructura y servicios de la red de autobuses, se llevan a cabo formalmente en el único resquicio de representación "ciudadana" que es el Consejo Consultivo de la Ciudad. Quienes invariablemente lo ocupan, son los representantes corporativos partidistas y las élites y grupos económicos. De ese especie de oráculo político-administrativo salen los "verdaderos" acuerdos sobre la política de transporte; que posteriormente conoceremos públicamente como planes, programas, proyectos e inversiones (en la mayoría de los casos su formalidad normativo-legal constituirá una acción ex post para evitar contratiempos ante rutinarias revisiones como las que estaría obligada a hacer la Contraloría).

La Alianza logra imponer sus intereses en momentos en que el DDF toman decisiones sobre transporte, dos de ellos son: Ley que fija las bases a que habrán de sujetarse el tránsito y los transportes en el Distrito Federal, vigente de 1942 a 1995; y el acuerdo con el Jefe del DDF, Ernesto Uruchurtu, para la creación de la Unión de Permisionarios de Pasajeros en Camiones y Autobuses en el D.F., como institución pública con personalidad jurídica y patrimonio propio. La Unión, es el canal exclusivo para establecer relaciones con los permisionarios, a través de sus líderes. La Alianza, es el interlocutor único para cabildear la política de transporte.

Los liderazgos surgidos desde la plataforma de la Alianza de Camioneros empoderan las figuras como Rubén Figueroa e Ismael Rodríguez, en su trayectoria técnica, gremial, política y, finalmente, empresarial que se replica en distintas ciudades y a través de las Cámaras Nacionales. Como su asesor jurídico, Figueroa no sólo se forjará una suprema carrera política (diputado, senador y gobernador) gracias a sus negociaciones para armonizar intereses de sindicato, empresas y gobierno, sino que su pericia le conducirá, a ser uno de los permisionarios más poderosos del país, logrando insertarse en los negocios

relacionados con la red de servicios como importador, intermediario y representante de proveedores y fabricantes internacionales de autobuses.

En los años cincuenta, el estrecho vínculo de los líderes de la Alianza de Camioneros con el Jefe del Departamento del Distrito Federal, es suficiente para frenar la incorporación del tren rápido propuesto por Bernardo Quintana, Presidente de ICA, bajo los argumentos de su elevado costo, la generación de deuda externa, la complejidad del suelo de la ciudad y, en forma velada, la amenaza al monopolio de la Alianza de Camioneros. Uruchurtu apuesta por las vías rápidas para el automóvil y por los corredores urbanos operados por autobuses, no obstante en 1960, la reestructuración de servicios en este sentido, queda en el tintero ante la oposición de los comerciantes del centro de la ciudad.

5. Desempeño de funciones gubernamentales por Ingenieros Civiles y Asociados

La insistencia en que las tendencias de crecimiento metropolitano debían considerar un sistema de transportación masiva fue una labor emprendida por Bernardo Quintana Arrijoa, Presidente de la empresa ICA, S.A. desde 1958.

La imposición de Uruchurtu y la Alianza, pierden la partida ante la estrategia de Bernardo Quintana. El Regente de Hierro, se verá forzado a renunciar a su cargo y la Alianza de Camioneros a fusionar los 86 sindicatos que la integran reorganizándose en 20 sociedades mercantiles y queda fuera del Comité Consultivo del Transporte que definirá la red troncal del metro.

El apoyo del nuevo Jefe del DDF, Alfonso Corona del Rosal, es para impulsar el proyecto integral del metro, cuyo primer resultado, será la construcción de 42 kilómetros, en pleno corazón de la ciudad. En 1967, inician las obras para la construcción de las Líneas 1, 2 y 3 del Sistema de Transporte Colectivo.

ICA es un actor excepcional en la vida política dominada por un presidencialismo que se erige desde una lógica de acuerdos entre los líderes políticos de los sectores del Partido Revolucionario Institucional, y altos funcionarios elegidos y designados por el Presidente. Como corporativo de excelencia ingenieril, y al no poseer el ascendente político-partidista

que se consigue perteneciendo a uno de los sectores (obrero, campesino o popular), su fuerza y estrategias penden de la ascendencia que pueda construir directamente con el Presidente.

En este caso, Gustavo Díaz Ordaz, es amigo, ex compañero de escuela y cuñado de Gilberto Borja Navarrete, socio de ICA que viaja con Bernardo Quintana a diferentes países con la idea de implementar en México un sistema de trenes rápidos. Más adelante se incorpora al proyecto Ángel, otro hermano de la esposa del Presidente. Es difícil pensar que, en 1964, Díaz Ordaz no conocía el proyecto del metro. El péndulo de las configuraciones políticas y familiares en un círculo cerrado coadyuvará en las decisiones de transporte para una gran y compleja ciudad.

ICA, es una organización en la que parece predominar exclusivamente un lenguaje y criterios técnicos de alta especificidad que se ve empujada a jugar un papel clave en la lógica de las decisiones y prioridades presidenciales: Díaz Ordaz, sabe que la oportunidad de los Juegos Olímpicos es un aparador internacional que debe aprovechar. En 1967, ICA asumirá la complejidad técnica, financiera, legal, administrativa, etcétera que permita que un ejército de 30,000 trabajadores vaya construyendo un kilómetro de Metro por mes.

La irrupción de ICA en la política de transporte se asocia, en el caso de las Líneas 1, 2 y 3, con el monopolio de decisiones que asume con la anuencia del Presidente. El consorcio tuvo en sus manos hasta la gestión sobre el endeudamiento externo para financiar el Metro. La modalidad de proyecto "llave en mano" que ICA, ofreció al gobierno federal incluía la gestión para obtener un financiamiento del gobierno francés.

ICA suple las funciones que deberían discurrir por los diversos procesos y legalidad gubernamentales; sin embargo, la fuerza del cumplimiento de metas en los tiempos políticamente necesarios, obligan al pragmatismo presidencialista, el cual, por otra parte, se apoya en la confianza de su familia política y la reputación de la empresa. Luego de inaugurada la obra fue menester rellenar los huecos de la normatividad pública (expedientes, estudios, planes, programas, análisis costo-beneficio, acuerdos, etcétera), que necesariamente se tomaron en fast track en el ámbito de la administración pública.

Hilando más fino sobre las estrategias de largo plazo que genera ICA, aparecerán verdaderas innovaciones institucionales y organizativas para prohijar un tipo híbrido de funcionario: personal formado en la ortodoxia técnica de la empresa, pasa a engrosar las filas de la organización gubernamental que toma las decisiones sobre Metro.

6. Apoyo gubernamental para la creación de la Coalición de Agrupaciones de Taxistas

En 1967, a la par del inicio de las obras de la primera etapa del metro, el Presidente, el Secretario de Gobierno, Rodolfo González Guevara y el Jefe del Departamento del Distrito Federal, Alfonso Corona del Rosal apoyan el surgimiento de la Coalición de Agrupaciones de Taxistas y la conformación de las Rutas 1, 2 y 3 en el Distrito Federal. Esta estrategia sienta precedente en el gobierno, al no contar con el apoyo de la Alianza se opta por las organizaciones de taxis colectivos. Dos años después, en 1969, otorgan a la CAT los primeros Permisos Provisionales para el transporte Colectivo.

7. Nombramiento del ex apoderado legal de la ACM como Jefe del Departamento del D.F.

Pero el juego cambia constantemente. La Alianza se reposiciona en el siguiente sexenio, donde los errores y excesos de Jorge Martínez Domínguez, abren la puerta del DDF al ex apoderado legal de la Alianza, Octavio Senties, primo político del Presidente Luis Echeverría y abogado de Rubén Figueroa. Entonces, se suspenden por orden presidencial, las obras del metro y se autoriza el incremento de tarifas para los servicios de la Alianza. Con apoyo del Gobierno federal, renueva la flota vehicular introduciendo autobuses DINA-CASA. En 1972 la Alianza, participa con el 50% de un total de 11 millones de viajes diarios. La presencia de Senties como Jefe del DDF, muestra un aspecto de la estrategia de *captura del interés general* que se sustenta en el decisor, quien tiene un pie de representatividad en el gobierno y otro en la empresa. Esta estrategia, en efecto, es posible en el marco del sistema de partido. Sin embargo, es necesario agregar que quienes poseen la pericia para desdoblarse en estos roles de manera simultánea aprovechan la discrecionalidad y el relajamiento del control legislativo en la sui géneris administración pública del Distrito Federal. Aun con su apoyo, la Alianza enfrenta una fuerte crisis financiera y el rezago del

pago de servicios al IMSS. Mientras Isidoro Rodríguez y Rubén Figueroa compiten por el control del gremio camionero en el nivel nacional.

La apuesta de Luis Echeverría en metro, fue la construcción nacional de trenes en Ciudad Sahagún. En 1975 se crea la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano (COVITUR).

8. Apoyo gubernamental de taxis tolerados

Al llegar 1976, aparecen en la escena José López Portillo como Presidente de México y Carlos Hank González, empresario, político, millonario, amigo del Presidente, ex Gobernador del Estado de México, actor clave en el PRI, vendedor de camiones y carrocerías para autobuses y, en este periodo, Jefe del Departamento del Distrito Federal, con aspiraciones presidenciales.

En el periodo 1976-1978, Carlos Hank, Jefe del DDF y Arturo Durazo Moreno, Director General de Seguridad Pública y Tránsito apoyan a los llamados “tolerados” que operan fuera del círculo de poder de la Coalición. Bajo un acuerdo de *captura del interés general*, se integra el Bloque de Agrupaciones de Taxistas con servicios colectivos especiales.

Arturo Gutiérrez, entonces Presidente de la CAT decide buscar el apoyo de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y, en los hechos, buscar un acuerdo con la Alianza de camioneros de México. Toda vez que su Presidente es también el Diputado Federal Héctor Hernández Casanova, con quien acuerda respetar la cobertura y demanda atendida por la Alianza. El acercamiento de la CAT con la Asamblea, ofrece información privilegiada a Celia Torres, Diputada Federal y miembro de la comisión nombrada para atender al Presidente de la CAT, quien finalmente opta por representar los intereses de los “tolerados” a través de la Confederación Nacional Revolucionaria de Transporte “Celia Torres”.

En 1978, el DDF ofrece créditos para la sustitución de automóviles sedán por camionetas tipo “Combi” de Volkswagen, emitidos a través de BANOBRAS. Su otorgamiento está respaldado por la palabra del Director General de Seguridad Pública y Tránsito y su gestión a cargo del Presidente de la Coalición de Agrupaciones de Taxistas. En este acuerdo de *captura el interés general*, beneficia a la triada que integran Arturo Durazo, quien recibe dadas en especie y el apoyo incondicional de la CAT; el PRI, quien acoge a los

transportistas; y Arturo Aguirre quien cobra las comisiones por conseguir créditos, concesiones y placas. Durante el periodo 1978-1981, se registra en este proceso, la presentación de documentos falsos y el incumplimiento en el pago de créditos ante BANOBRAS.

Durante la década de 1970, el servicio de taxis colectivos se expande y diversifica, ostentando amparos ante la falta de permisos o concesiones, los que mandatan a la autoridad dejar las cosas en el estado en que guardan. La autoridad por su parte argumenta que el marco legal aplicable no prevé que autos particulares presten un servicio público por lo que no hay fundamento para sancionarlo. Estrategia que se aúna a la defensa de exfuncionarios de la Dirección General de Policía y Tránsito (DGPT) que participan como gestores de las principales organizaciones de taxistas.

Su diseño, operación y explotación de servicios irregulares en la modalidad de taxi colectivo de ruta fija, se desarrolla bajo un esquema de autorregulación, a cargo de organizaciones gremiales y cúpulas de transportistas que van teniendo presencia monopólica en zonas, vialidades principales y, en los municipios conurbados, sobre corredores metropolitanos de acceso a la Ciudad de México. La organización de mayor longevidad y trascendencia en esta modalidad, es la Coalición de Agrupaciones de Taxistas (CAT), que surge como hemos señalado en 1967, con el apoyo de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) y a partir de 1978 tiene presencia mayoritaria de taxis colectivos.

9. Revocación concesiones de la Alianza de Camioneros de México

Bernardo Quintana, presidente de ICA, logra un acuerdo con José López Portillo y Carlos Hank González, Presidente de México y Jefe del DDF respectivamente, apostando a la mayor inversión en infraestructura vial y de transporte masivo en la historia de México. Cobijados por un Anteproyecto del Plan Rector de Transporte y Vialidad que establece con cuatro programas de inversión: Metro, vialidad, servicios de transporte y estacionamientos. Esquema que traerá importantes negocios inmobiliarios en la Ciudad.

Carlos Hank, en medio del boom del petróleo tomará, con asesoría de ICA, un conjunto de decisiones que impactaran como nunca antes la movilidad de la ZMVM: ampliará la red del metro incorporando líneas de baja captación; incrementará la capacidad de la red vial

primaria con una red ortogonal de ejes viales dentro del Circuito Interior, y cambiando el discurso del Plan Rector, provocara la salida del mercado de la Alianza de Camioneros de México, asumiendo en nombre del gobierno federal, la prestación directa del servicio de autobuses.

Centrados en la revocación de concesiones del servicio de autobuses, es necesario un análisis más profundo para dilucidar que motivó a Carlos Hank a sacar del juego a la Alianza de Camioneros de México: su interés por participar en la prestación de servicios; la venta, mediante sus empresas, de parque vehicular para renovar la flota de autobuses; la intención de abrir el mercado a nuevos empresarios; inclinar la balanza en favor de Rubén Figueroa, en el liderazgo nacional del sector camionero; la referida oferta de la propia Alianza de Camioneros para salir del servicio por incosteable. A quince meses de concluir su administración, el golpe a la Alianza, con más de 22 mil empleados y el apoyo de las Cámaras Nacionales, constituye un caso de *captura del interés general*.

El acuerdo que al parecer llevó más de tres años, incluyó la indemnización por cada una de las concesiones, por la flota vehicular, por cada uno de los bienes inmuebles (oficinas, talleres y módulos) y por el equipo y herramienta utilizado para el servicio. Negociación entre la Alianza de Camioneros de México, representada por el Lic. Héctor Hernández Casanova y un representante del Jefe del DDF.

Al paso del tiempo, la municipalización del servicio de transporte de autobuses, se tradujo en un caro experimento y una promesa de gobierno incumplida. El Presidente de la Alianza, neutraliza el conflicto mediático. Dada la fuerza sindical y gremial de una entidad tan poderosa como la Alianza la Municipalización es un evento políticamente controlado.

La clave del entendimiento está en el juego en que todos ganan: Hank venderá los autobuses a la naciente empresa paraestatal; los trabajadores serán contratados con mejores sueldos y prestaciones en la nueva AUPR100; a los permisionarios se les compran los bienes inmuebles y la flota vehicular; Figueroa, deja el control gremial del DF a cambio de expandirse a nivel nacional, creando la Alianza de Transportistas de la República Mexicana, cobertura desde la cual fundará sus empresas Autotransportes México-Acapulco y Flecha Roja. Fuera de este juego de intereses particulares y de grupo, pierde el interés general, la movilidad metropolitana, la ciudadanía, los viajeros de todos los días.

En agosto de 1981, el Presidente de México emite el decreto de creación del organismo público Autotransportes Urbanos de Pasajeros R100 y días después, declara que no es factible resolver el problema estructural histórico del transporte en la Ciudad de México.

Con fecha 25 de septiembre de 1981, el DDF revoca las concesiones de la Alianza de Camioneros de México, considerando la manifestación de los concesionarios al DDF, explícito en el decreto, sobre su deseo de retirarse de la prestación del servicio público por incoesteable. La Secretaria de Obras y Servicios y el Vocal Ejecutivo de Transporte de COVITUR, serán los ejecutores de esta decisión pública, previendo la prestación directa del servicio por el propio DDF, además de la indemnización a los concesionarios.

El impacto de la municipalización del transporte, marca un parteaguas en la política de transporte metropolitano. El supuesto desinterés por una actividad no redituable de parte de la Alianza de Camioneros de México, el negocio implícito en la renovación del parque vehicular, la reestructuración del servicio a partir de la red del metro y los ejes viales, la estrategia política de Carlos Hank González aspirante a la Presidencia, el interés por el mercado de servicios, son variables que se barajan al querer explicar la revocación de concesiones de la Alianza de Camioneros y la consecuente trasmisión de bienes al gobierno federal para que asuma la prestación directa del servicio a través de AUPR100, según la estrategia formulada por COVITUR a través de la recién creada Vocalía Ejecutiva de Transporte (agosto,1980).

10. El Presidente acuerda la creación del SUTAUR

Derivado de la Municipalización, se presenta una disputa por la titularidad del Sindicato del organismo público AUPR100. Cuellar (2002), explica la pugna entre dos bandos: el primero, con la fuerza de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), ligado al pasado partidista de la Alianza de Camioneros y a la suscripción de un Contrato Colectivo de Trabajo con el Sindicato Único de Trabajadores de Autotransporte Urbano, Similares y Conexos del Distrito Federal y el segundo, con la fuerza de la Unidad Obrera Independiente, ligado a la Línea de Autobuses Urbanos Lomas de Chapultepec – Reforma, afiliada a la Unión Sindical de Trabajadores de Autotransporte y Actividades Similares y Conexos de la República Mexicana y a la suscripción de un Contrato Colectivo de Trabajo suscrito el 18 de enero de 1981.

La estrategia inicial de Gabino Camacho y Ricardo Blanco, líderes de la original Ruta 100, es tomar la calle y ostentar el apoyo de Juan Ortega Arenas de la Unión Obrera Independiente (UOI). Primer intento: fallido. El Sindicato Único suscribe el Contrato Colectivo de Trabajo de AUPR100 con el apoyo de la CTM, el 7 de abril de 1981.

En un segundo intento, Ortega, Blanco y Camacho encabezan una huelga el 16 de enero de 1982, por lo que son detenidos. En solo diez días, Ortega Arenas pacta directamente con el Presidente José López Portillo y acepta el dialogo con Cuauhtémoc Santana, Secretario de Obras y Servicios del DDF.

En menos de un mes, nuevamente se lanzan a la calle y vuelven a ser detenidos los líderes Ortega, Barco y Camacho. Esta vez, el Presidente emite el Decreto de fecha 19 de febrero de 1982, a través del cual los trabajadores de autotransporte se registrarán por el apartado B del Artículo 123 Constitucional. Después, el gobierno federal retira los cargos en contra de los líderes.

Finalmente Barco y Camacho constituyen el Sindicato Único de Trabajadores de Autotransportes Ruta 100, logrando el apoyo de la mayoría de trabajadores del organismo público. Merito que el 17 de marzo de 1982, respalda el otorgamiento del registro oficial del SUTAUR100.

A rio revuelto, ganancia de pescadores, Ricardo Barco y Gabino Camacho tendrán a su cargo el destino del SUTAUR y la cobertura y bienes del servicio que otrora la Alianza de Camioneros conquistó en 58 años.

11. Construcción de líneas de metro baja captación

La red de alta capacidad del metro de la Zona Metropolitana del Valle de México está conformada por 12 líneas que se extienden en 226 km con 195 estaciones. Su construcción inicia en 1967 y según el Sistema de Transporte Colectivo puede referirse en las siguientes etapas.

La primera promovida por el Presidente de ICA y el Presidente de la República dura seis años y trasciende a la administración de Luis Echeverría, quien inaugura en tramos ya

iniciados y decide suspender la construcción de la red. Esta etapa aporta tres líneas con 41 km. Constituyen el núcleo de mayor trascendencia para el transporte público en la metrópolis. Sin duda las de mayor eficiencia y captación, cuyo diseño coincide con el trazo de diversos tramos de la red de tranvías que operaba otrora en la Ciudad de México.

La segunda etapa, 1977 a 1982, agrega 39 km, de los cuales 26.5 km. Corresponden a línea 4 y 5 y el resto es un tramo de la línea 3.

ICA diversificará sus modalidades de captura del interés general. Como corporativo que no sólo busca ganancias en el sector transporte, sino que posee una amplia cartera de negocios, plantea construir Líneas como la 4, verdadero elefante blanco en términos de eficiencia en la red de Metro, con el propósito de obtener la ganancia por la sola construcción de obra civil y la posibilidad colateral de capitalizar plusvalías inmobiliarias a lo largo de las nuevas líneas. Sin poder documentarlo, la reseña de alguno de los ingenieros que trabajaban en ISTME narra la presencia de Carlos Hank, Jefe del DDF y como dibuja el trazo de la línea 4 con su dedo índice, dando el trazo final a la línea de menor captación del sistema. Esto a la par de decisiones políticas que afectaron significativamente la oferta de servicios en la metrópolis como la revocación de concesiones de la Alianza de Camioneros y el crecimiento de taxis colectivos desde la esfera de la economía informal.

COVITUR funge en este proceso como una especie de sucursal de la matriz ICA enclavada en la Secretaría de Obras. El proveedor de los componentes que requiere la construcción de Metro será siempre el consorcio ICA y el Plan Maestro del Metro, un instrumento manipulable por el ejecutivo.

Durante la tercera etapa de 1983 a 1985, con Miguel de la Madrid Hurtado como presidente y Ramón Aguirre Velázquez como Regente del Distrito Federal, se construyeron 35.27 kilómetros de Red con 25 estaciones; caracterizándose por la conclusión de las líneas 1, 2 y 3; la Línea 1 llegando de Zaragoza a Pantitlán; Línea 2 de Tacuba a Cuatro Caminos y Línea 3 de Zapata a Universidad. En esta etapa se construyó el primer tramo de Línea 6 El Rosario Instituto del Petróleo y los primeros 3 tramos de Línea 7, Tacuba-Auditorio, Auditorio-Tacubaya y el tramo Tacubaya - Barranca del Muerto. A la mitad del camino, 1984, muere Bernardo Quintana, Presidente de ICA, la empresa que ha tenido mayor

participación en la política de transporte en la Ciudad de México. En ese año, se crea la Coordinación General de Transporte.

La cuarta etapa 1986 - 1988, en el mismo sexenio, aporta 26 km y 20 estaciones; con la Línea 9 Pantitlán- Tacubaya, una especie de servicio exprés de línea 1 que optimiza el trazo y número de estaciones y el tramo que concluye la Línea 6 llevándola de Martín Carrera al Instituto del Petróleo y la Línea 7 con el tramo El Rosario-Tacuba.

En 1989 el Sistema de Transporte Colectivo alcanza una afluencia diaria de 1. 5 millones de usuarios. Contra la lógica más simple, durante la siguiente década, la afluencia del STC disminuye a pesar del incremento de la red. Ver figuras 4 y 5 en las que se observa: el crecimiento inicial de las líneas troncales 1, 2 y 3 y a partir de 1981, la incorporación de cinco nuevas líneas con un umbral de demanda contrastantemente menor. Es clara la disminución, del orden de 500 mil pasajeros por año, de la afluencia al sistema por toda una década pese al crecimiento de la red y la incorporación de dos nuevas líneas.

La quinta etapa 1989-1994, aporta 37 km. con la Línea 8 Garibaldi-Constitución de 1917 y la Línea A, primera que cruza los límites del Distrito Federal para conectar Pantitlán con el municipio de la Paz.

La sexta etapa, en el período de 1994-2000, aporta la línea B que conecta los municipios de Nezahualcóyotl y Ecatepec del Estado de México. Su implementación enfrenta un cambio significativo de actores y partidos políticos, derivado de la transición del Departamento del Distrito Federal al Gobierno del Distrito Federal en la administración de Ernesto Zedillo.

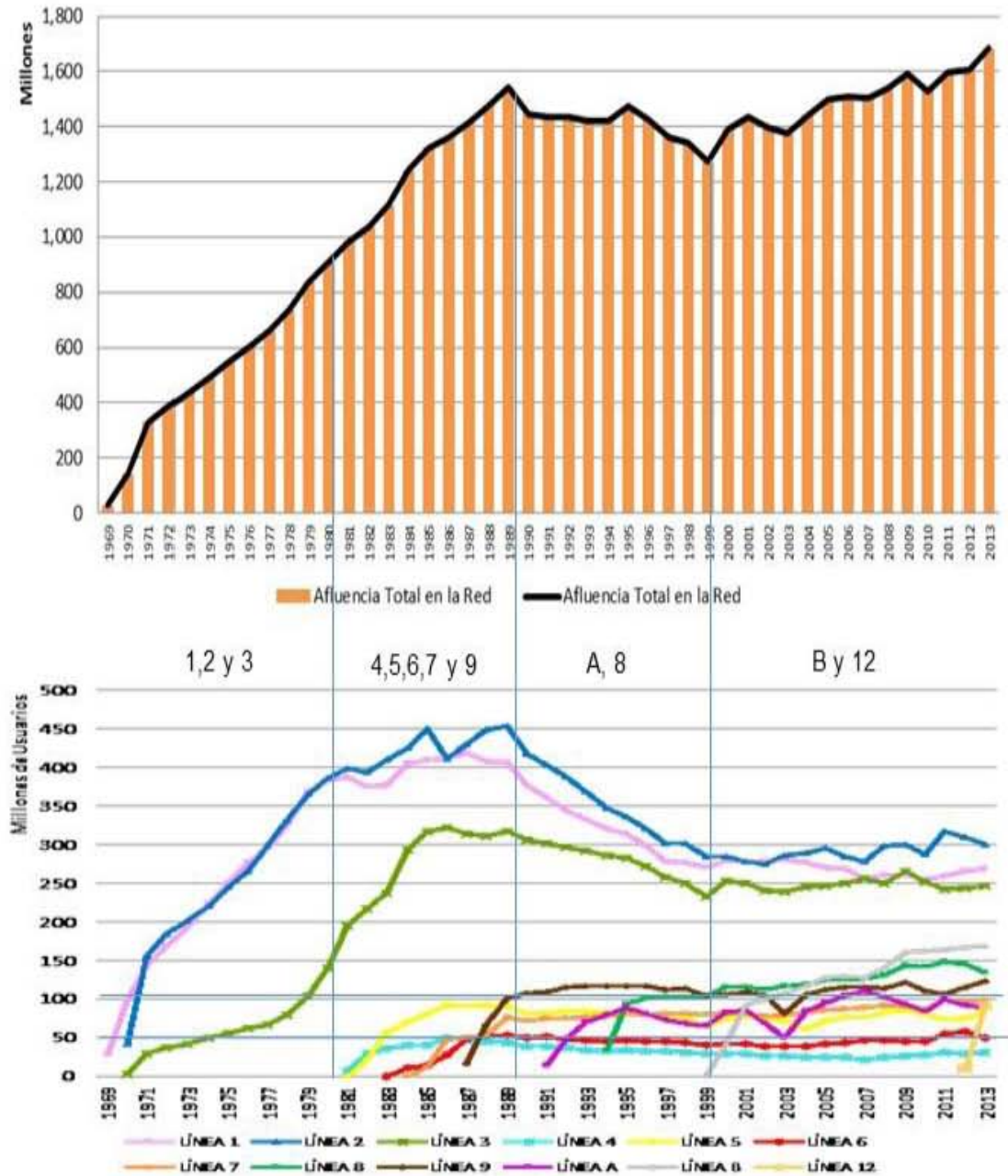
En 1995 COVITUR se transformará en la Dirección General de Construcción adscrita al Sistema de Transporte Colectivo quien asumirá la atribución de elaborar el Programa Maestro del Metro. ICA enfrentara serios problemas financieros y será cuestionada como corporación especializada en diseñar y construcción del Metro y, nuevamente, el Plan Maestro del Metro (PMM) será un referente de planeación técnicamente frágil y políticamente influenciable.

Según las figuras 4 y 5, se observan: la caída de la afluencia del sistema, la disminución de la afluencia en las líneas 1, 2 y 3, la baja captación de todas las líneas incorporadas al sistema (4, 5, 6, 7, 8, 9 y A) en el periodo crítico de la década de los años noventa. Comportamiento asociado a las deficientes decisiones tomadas en materia de transporte en la ciudad de México, particularmente durante la década anterior.

La participación del transporte de mediana y alta capacidad, metro, tren ligero y autobuses, se sustituye por vehículos de baja capacidad, automóviles, camionetas y microbuses, pulverizándose la oferta de transporte ante el crecimiento de la demanda de viajes en la Zona Metropolitana del Valle de México. En paralelo ICA y COVITUR mantienen el negocio de construir costosas líneas de metro sin importar su captación, su articulación, el diseño y localización de estaciones.

La acumulación de decisiones irresponsables y al vapor, el uso de la discrecionalidad de funcionarios públicos de primer nivel en favor de interés personales y de grupo, la cuasi nula participación del legislativo en el control y evaluación de la política de transporte, los casos de corrupción evidente, han capturado el interés general y creado una problemática compleja y enraizada que afecta la sustentabilidad, la movilidad y la vida diaria de la población que transita por la Zona Metropolitana del Valle de México.

Figura 4 Comportamiento de la afluencia anual del STC e incorporación de líneas a la operación.



Fuente: Elaboración propia con base en información del STC

12. La policía de tránsito, juez y parte, en el negocio informal de taxis colectivos

La caída del servicio de autobuses, aunada a la ineficiencia de nuevas líneas de metro, el incremento en la capacidad vial, el crecimiento de la demanda metropolitana, el desempleo y la crisis económica, el crecimiento explosivo de unidades habitacionales en municipios del Estado de México y la corrupción en la Secretaría de Seguridad Pública coadyuvan al crecimiento de taxis colectivos a nivel metropolitano. La política de transporte está orientada por el consentimiento de servicios irregulares en fomento a la economía informal. La Dirección General de Autotransporte Urbano es juez y parte en el negocio de taxis colectivos de ruta fija. Una política más de *captura del interés general*.

Así, la red de taxis colectivos absorbe la demanda insatisfecha por modos de mediana y alta capacidad y el crecimiento acelerado de la demanda de viajes en la metrópolis. Como alimentador de la red troncal del metro, tiene en su diseño de rutas, un criterio asertivo que logra accesibilidad, flexibilidad y cobertura absoluta. Su flota vehicular heterogénea, hechiza, deteriorada, ineficiente e insegura atiende desde rutas de bajo calibre hasta corredores metropolitano de alta demanda. Inicia con el uso de automóviles tipo sedán, avanza por la década de los ochentas con camionetas tipo "Combi.

En 1981 había en operación 25 mil taxis colectivos. Cuatro de cada diez eran tolerados, lo que inicialmente provocó la oposición de la CAT. Meses después Arturo Aguirre acuerda con Arturo Durazo absorber y representar al movimiento de tolerados. Evidentemente, en un acuerdo de *captura del interés general*.

Sumado a la cartera de negociaciones, Arturo Aguirre consigue en septiembre de 1981, 22 días antes de la revocación de concesiones de la Alianza de Camioneros, que el Presidente José López Portillo emita un decreto mediante el cual desincorpora del dominio público, el predio "las trancas" en la delegación Azcapotzalco, con una superficie de 7 000 m², para asignarlo a título gratuito a la Coalición de Agrupaciones de Taxistas para construcción de viviendas. Un año después, Arturo Aguirre es asesinado.

Luis Rivera Guadarrama toma la Presidencia de la CAT. Sus objetivos son: promover tolerados, sustituir sedanes por combis y aplicar el cobro por regularización de unidades y asignar placas. A partir de 1982 se detona el crecimiento explosivo de taxis colectivos de

ruta fija y un año después la DGPT inicia el reordenamiento de tolerados y la integración del padrón vehicular.

En el periodo que va de diciembre de 1982 a noviembre de 1988, Miguel de la Madrid y Ramón Aguirre Velázquez, Presidente de México y Jefe del DDF respectivamente, administran los problemas heredados por la llamada Municipalización del Transporte. A cargo de AUPR100, designan a Isaac Osorio Corpi, titular de la Coordinación General de Transporte hasta mayo de 1986. En paralelo se llevan a cabo las negociaciones de la Comisión Liquidadora solicitada por la Comisión Nacional de Avalúos para la indemnización de los permisionarios de la ALICAMEX.

En un marco general de planeación, liderado desde el DDF a través de la Coordinación General de Transporte, Osorio Corpi, analiza a profundidad las vertientes jurídica, técnica, financiera y política en la problemática del transporte en la ZMVM. A través de la Dirección General de Planeación y Vialidad de la CGT y la asesoría de USTRAN, Felipe Ochoa y Asociados, London Transport International Limited y Urban Transportation Development Corporation se elabora el Programa Integral de Transporte y Vialidad y se implementa un modelo para el análisis de la demanda con una base de datos propia y sin participación de ICA. No obstante, después de septiembre de 1985, gran parte de las bases de datos se perdieron o distorsionaron en forma sustantiva por el impacto en la generación, distribución, selección modal y asignación de viajes a las redes vial y de transporte público. Al final del sexenio, el renglón de autobuses operados por el DDF registra un total de 6 796 unidades, tres de diez operan con eficiencia.

13. Repliegue de taxis colectivos del Estado de México

En 1985, ya en la administración del Presidente Miguel de la Madrid y Ramón Aguirre como Jefe del DDF, el gobierno inició un proceso de regulación de los servicios de taxis colectivos, a través de la Dirección General de Autotransporte Urbano, a cargo de Martín del Castillo. Para entenderlo a cabalidad hay que considerar que hasta entonces el servicio de taxis colectivos tanto en el Distrito Federal como en el Estado de México había tenido un crecimiento explosivo y una extensión territorial que incluía incluso la sobre posición con las líneas del metro. Proceso que pudo consolidarse gracias a los arreglos de la CAT, el

Bloque de Taxistas y otras organizaciones y líderes en contubernio con la Dirección General de Policía y Tránsito y la Dirección General de Autotransporte Urbano.

Martín del Castillo, diseña una estrategia integral, para el servicio de taxis colectivos a través de la aplicación de seis programas:

- i. Regularización de tolerados. El gobierno reconoce oficialmente los servicio de taxis colectivos y entrega 50 mil juegos de placas para este servicio.
- ii. Cancelación de placas. En 1989, Isaac Osorio Corpi, emite un decreto a través del cual se cancelan dichas placas. Un año después, Manuel Camacho, como Jefe del DDF lo deja sin efecto aludiendo que el CGT no tenía facultades para su expedición.
- iii. Combate a taxis "piratas". El gobierno implementa operativos de control de tránsito para el retiro de taxis con placas de auto particular.
- iv. Retiro de empresas de transporte del Centro Histórico. Aludiendo las 100 medidas contra la contaminación ambiental (Grupo de los Cien, encabezado por Homero Aridjis), se implementan operativos para replegar los servicios provenientes del Estado de México hacia los Centros de Transferencia Modal. Esta estrategia deja que los liderazgos de taxis colectivos, están diferenciados en cada entidad federativa. Sobresaliendo en el Distrito Federal, los casos de Ruta 1, liderada por Francisco Aguirre Guadarrama; Ruta 2, por Heriberto Flores "El Pollo" y Ruta 3 por Felipe Núñez y en los corredores metropolitanos que dibujan el Anillo Periférico, Av. De los Insurgentes y Calz. Ignacio Zaragoza, por Axel García, Vicente Coss y Guadalupe Uribe respectivamente. Martín del Castillo logra replegar los servicios de taxis colectivos con origen en el Estado de México. Manuel Camacho, en 1986, acuerda con Ignacio Pichardo, Gobernador del Estado de México otorgar 32 permisos a rutas suburbanas para su ingreso al Distrito Federal, lo que revierte las acciones de la Dirección General de Autotransporte Urbano.
- v. Placa permanente. Se emite con la intención de controlar el servicio a través de una placa emitida exprofeso para estos servicios, que más adelante intenta ser la fallida placa metropolitana; y

- vi. Sustitución de Unidades (Combis por micros). Primer Programa oficial para sustituir 3 combis por un microbús, cuando circulaban 200 microbuses. Esta estrategia deja ver: la participación de microbuses; el uso de la misma placa y concesión que avalan incremento de capacidad con la misma tarifa, la promoción del gobierno en favor de los microbuses y el apoyo del gobierno para formalizar la gestión financiera.

En septiembre de 1985, la Ciudad de México sufre el impacto de dos sismos en el centro de la ciudad. A partir de entonces la agenda de gobierno cambia las prioridades y surge una mayor participación de la sociedad civil.

Con el cuestionamiento de la legalidad de las elecciones de 1988, Carlos Salinas de Gortari ocupa la Presidencia de diciembre de 1988 a noviembre de 1994 y de Manuel Camacho Solís como Jefe del DDF hasta noviembre de 1993. La política de transporte se mantiene como prioritaria.

En este periodo hay un cambio ideológico en su diseño tanto a nivel nacional como metropolitano y local, que coincide con lo planteado por London Transport en el Programa Estratégico elaborado para la CGT en 1987: disminución del gasto, privatización de servicios y empresas públicas, búsqueda de eficiencia en la prestación de servicios, revisión de la política indiscriminada de subsidios, creación de una autoridad metropolitana que regule la inversión pública con la participación del gobierno federal, del Estado de México y el Distrito Federal, imposición de impuestos bajo el criterio de quien contamina paga y, ante la ineficiencia del metro, la apuesta por el crecimiento de autobuses en corredores metropolitanos.

LTI cuida las formas en el Programa Estratégico, pero considera que el papel del gobierno pasa por el diseño institucional, el marco regulatorio y la política de gobierno que pretende dejar atrás las reglas informales y arreglos de *captura del interés general*. La política de transporte contrasta con las acciones dictadas por López Portillo, Carlos Hank González y Miguel de la Madrid, quienes incrementan la inversión pública en infraestructura vial y de transporte masivo, asumen la prestación de servicios y confinan los taxis de ruta fija en los límites del Distrito Federal y el Estado de México.

En materia de transporte se agudiza la problemática en la Zona Metropolitana del Valle de México, entre otros factores por la incapacidad estructural de las dependencias del DDF, la escases de recursos públicos, la tendencia creciente de la demanda de servicios entre Estado de México y DF, el cambio en el patrón de viajes diarios a partir del impacto en los sismos de 1985, la caída de autobuses en operación, la saturación de las líneas 1, 2 y 3 del metro y la ineficiencia en la captación líneas recientes, el crecimiento explosivo de taxis colectivos, la segregación del espacio metropolitano a partir de la inversión en infraestructura vial y de transporte masivo y la contaminación ambiental por fuentes móviles.

Al iniciar esta administración, 1988, la DGAU registraba 3, 276 microbuses en operación, 8 116 en 1989, 10 260 en 1990, año en el que se crea el Consejo Unificador de Taxistas con el apoyo del entonces Secretario General del PRI, Marcelo Ebrard y de Armando López Santibáñez titular de la DGAU. En 1991, el número de taxis colectivos registrados por la DGAU es de 42 122, de los cuales 18 836 microbuses, 19 940 combis y 3 346 automóviles operados por 102 Rutas en 1200 ramales.

14. Saqueo cotidiano de AUPR100 y empoderamiento del SUTAU100

Hernández (2002), señala la apuesta de Camacho Solís, en favor de un esquema de servicios que integre una flota de 3000 autobuses operada por sociedades mercantiles que integre a trabajadores de AUPR100 y conviva con una flota de 3500 autobuses operados por nuevos concesionarios que atiendan las zonas de mayores ingresos, previendo además un tren elevado en el mediano plazo.

Según el Boletín Oficial número 100 de fecha 23 de enero de 1989 representantes del DDF y el SUTAU100 asumen el compromiso de reestructurar el servicio, integrar una Comisión que garantice el respeto a los derechos de los trabajadores y, antes del 18 de marzo de 1989, concretar un proyecto para este fin. No obstante, el SUTAU100 en forma inesperada se declara en huelga y anula la negociación con Manuel Camacho Solís, quien públicamente declara: "Hemos llegado a una situación límite". El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje declara ilegal la huelga del SUTAU100.

La respuesta de Carlos Salinas de Gortari es contundente. A tres días de la huelga y con fundamento en la Ley de Expropiaciones, emite el Acuerdo de fecha 6 de mayo de 1989,

por el que se declara la ocupación inmediata, total y temporal, y la intervención administrativa de todos los bienes y derechos del Organismo Descentralizado AUPR10000, durante el tiempo en que prevalezcan las circunstancias que motivan dicho Acuerdo. El DDF es el encargado de tomar posesión inmediata de los bienes y derechos del Organismo. El nuevo Administrador General de AUPR100 es Fernando de Garay.

Concluida la huelga, el saldo fue la intervención de la empresa, el incremento salarial del 14% a los trabajadores y la reducción de 7 mil plazas al organismo. Por motivos de salud, De Garay es sustituido en el cargo por Enrique Jackson Ramírez, quien a partir de junio de 1989, dura un año en el cargo.

Jackson había ocupado los cargos de Secretario de Seguridad Pública, Delegado en Cuauhtémoc y, tiempo atrás, Director del IEPES y Subsecretario de Divulgación Ideológica del CEN del PRI. Su perfil apunta al control político del SUTAUR y la implementación de un Programa de Modernización en AUPR100. La Auditoría Superior de Hacienda de la Cámara de Diputados, señala en esta administración, la adquisición de 1010 autobuses sin que medie licitación alguna, operación comercial hecha por el Director General de Autotransporte Urbano, Fernando Peña Garavito.

AUPR100 deja de ser prioritaria para el Jefe del DDF, se fortalece un acuerdo velado entre funcionarios de primer nivel a cargo del organismo y los líderes del SUTAUR Ricardo Barco y Gabino Camacho.

El resultado de las administraciones de Antonio Dovalí Ramos y Hugo Pérez Aguilar, es nefasto. La Contaduría Mayor de Hacienda, a partir de los ejercicios fiscales de 1991 a 1994, aporta pruebas del doloso acuerdo, nuevamente de *captura del interés general*, entre funcionarios y líderes sindicales de AUPR100.

En el periodo 1991-1992 AUPR100 había incumplido las disposiciones de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, en cuanto al registro contable de los gastos por comprobar y en el periodo 1992-1994, había desviado 30% ingresos obtenidos por servicio, presentado deficiencias en sistemas contables y de control interno, haciendo prácticamente imposible analizar estados financieros; incurrido en la adjudicación indebida de concesiones, ajustes presupuestarios no registrados, cancelación

de adeudos con cargo a terceros, deficiencias en los registros de autopartes y herramientas y operaciones comerciales fraudulentas o no registradas en libros, asignación de contratos mediante concursos amañados y mantenido una convivencia ilícita con el sindicato permitiendo el incremento en costos de operación y otorgado onerosas prestaciones sindicales. En la adquisición de 170 autobuses articulados MASA por la administración de Hugo Pérez Aguilar, se detectó un sobreprecio de 15,000 dólares, el pago del 15% de comisión a la entrega de documentación y paralelismo entre la licitación y el proceso de readaptación de unidades por parte del proveedor.

El personal operativo encubría el saqueo cotidiano de herramientas y refacciones, así como el robo del recaudo por tarifas y los líderes del SUTAUR, mantenían una participación activa en la Coordinadora Nacional de Acción Cívica para la Liberación Nacional y habían desviado recursos para el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y fomentando la formación ideológica de la base trabajadora a través del Movimiento Proletario Independiente (MPI).

15. GDF promueve financieramente la adquisición masiva de microbuses

En marzo de 1991, el Gobierno federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el DDF, el Gobierno del Estado de México (GEM), el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) y las agrupaciones de transportistas suscriben un convenio para procurar la renovación de taxis y microbuses anteriores a 1985 en la zona Metropolitana de la Ciudad de México, a través del otorgamiento de una línea de crédito para el financiamiento hasta por el 80% del valor total del vehículo, a un plazo de amortización máximo de 36 meses. En el Distrito Federal se establece como obligatoria la revista vehicular para modelos 1982 en adelante y, por otro lado, se autoriza 43% de incremento de tarifas y al año se otorga un nuevo incremento del 10%.

A la par del impulso para la adquisición de microbuses, el 6 de septiembre de 1991, las autoridades federales emitieron la prohibición para la circulación de vehículos tipo minibús, microbús o combi destinados a la prestación de servicios públicos de autotransporte, en carreteras federales de cuota y de cuatro carriles, toda vez que su diseño incumple con los estándares de seguridad requeridos para operar en carreteras de altas especificaciones.

El Programa de Sustitución de taxis colectivos, promovió el crecimiento de los microbuses, financiados por NAFIN y BANCOMEX y trajo un problema agudo de endeudamiento que involucro a la banca de segundo piso. Este programa es un ejemplo de la *captura del interés general* del interés general que se presenta, en una sofisticada red financiera (casa de bolsa, arrendadora, aseguradora, distribuidora, etcétera) requerida para hacer uso del crédito público y "financiar" el cambio de parque vehicular.

En sólo cinco años, los microbuses inundaron el Distrito Federal. El negocio fue aprovechado por 73 empresas armadoras y arrendadoras, aunque el control lo tomó Arrendadora Financiera Havre, Grupo Industrial Alfa, Grupo Industrial Casa y Arrendadora Internacional, las cuales absorbieron el 90 por ciento del mercado.

En 1992 Grupo HAVRE, a cargo de Julio Mariscal y su hijo, había constituido un holding alrededor de los microbuses, ofreciendo los servicios de venta, financiamiento, verificación, seguros, oferta de combustibles y hasta servicios mecánico y de sistemas. Incursionando en negocios financieros, deciden abrir una casa de bolsa, una arrendadora financiera, el llamado factoring HAVRE y Seguros Azteca.

Ligado al endeudamiento entre otros de microbuseros y taxistas, Havre entra en una crisis financiera por insolvencia que decide enfrentar con la asesoría de Ricardo Nevares Ocampo cambiando la deuda de entidades privadas a instituciones gubernamentales, creando para ello más de 80 empresas virtuales. Entre septiembre de 1993 y abril de 1994 obtienen más de mil créditos de NAFIN y BANCOMEXT. Más adelante logran la colocación en la Bolsa de Valores emisiones de pagarés financieros, que adquieren entre otros Banco Obrero, Banco del Ejército y algunos particulares.

La inteligencia financiera para configurar un fraude, falló ante la sagacidad de Luis Miguel Moreno. En mayo de 1994, la Comisión Nacional Bancaria declara la intervención por irregularidades en operaciones y se reconoce la quiebra técnica de las empresas del Grupo Havre por el cargo de omisión y alteración de registros contables e información falsa. El abanico puesto al descubierto incluye la creación de empresas fantasma, emisión de pagarés sin soporte, operaciones ilícitas, fraude fiscal, inexistencia de activos registrados y simulación de operaciones. A finales de septiembre de ese año, se autoriza la desincorporación de Grupo Havre de la casa de bolsa Valle de México. NAFIN,

BANCOMEXT, Banco Obrero, Banco del Ejército y más de 400 inversionistas están inmersos en 19 procesos judiciales durante 1994. Derivado de lo anterior, se giran ordenes de aprensión para Julio Mariscal Barrios, Julio Mariscal Domínguez y Ricardo Nevares Ocampo, entre otros.

La administración de Salinas concluye con una crisis política, económica y social que registra el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y la firma el Tratado de Libre Comercio México-Estados Unidos – Canadá.

16. Autobloqueo de la COMETRAVI

La estrategia del gobierno federal, ante las negociaciones del Tratado de Libre Comercio, es crear una instancia de concertación metropolitana que establezca las bases para resolver a corto y mediano plazo, en forma armónica, conjunta y coordinada, la problemática que representa la operación del servicio público de autotransporte de pasajeros y carga en la metrópolis. En febrero de 1991, Andrés Caso Lombardo, Secretario de Comunicaciones y Transportes, Ignacio Pichardo Pagaza Gobernador del Estado de México y Manuel Camacho Solís crean el Consejo de Transporte del Área Metropolitana (COTAM).

El Consejo de Transporte, logró integrar a la plana mayor en materia de transporte: por la SCT, los Directores Generales de Transporte Terrestre, Policía Federal de Caminos y Puertos y de Tarifas; por el Estado de México, el Secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, el Director General de Seguridad Pública y Tránsito, el Director de Vialidad y Transporte y el Vocal Ejecutivo de la Comisión de Transporte; y por el DDF, el Secretario General de Coordinación Metropolitana, el Coordinador General de Transporte, el Director General de Autotransporte Urbano y el Director General de Operaciones de la Secretaría General de Protección y Vialidad.

En 1993, la federación cede al gobierno mexiquense y al DDF, las funciones de operación, seguridad y tránsito de los servicios de autotransporte público de pasajeros local inicialmente en nueve tramos carreteros, que poco después se incrementan a doce. Esta jugada permite la circulación de los microbuses en tramos viales de la ZMVM bajo las reglas de autoridades locales.

En junio de 1994, se crea la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad (COMETRAVI) que sustituyó al Consejo de Transporte del Área Metropolitana (COTAM), ampliando sus objetivos: establecer mecanismos para estudiar y resolver en forma coordinada, integrada y complementaria los problemas relacionados con el transporte y la vialidad; mejorar los servicios de transporte y la infraestructura vial en la zona conurbada; propiciar la homologación de los marcos jurídicos del transporte y vialidad y aportar la información necesaria para el diseño y aplicación del Plan Rector de Transporte y Vialidad del Área Metropolitana. COMETRAVI nace sin autoridad, sin personalidad jurídica, sin patrimonio propio y sin respaldo político.

La definición de las nuevas reglas del juego para los servicios de transporte en la ZMVM, particularmente para los taxis colectivos de ruta fija, correspondía al Grupo 3 de Operación de servicios, que se convirtió en el corazón del Consejo. No obstante, el juego entre funcionarios encargados de regular la operación, dejó ver la red de poder del autotransporte en la ZMVM y el involucramiento que cada autoridad tenía en la protección de los patrones vehiculares irregulares. Finalmente se tomó el acuerdo entre Armando López Santibáñez, Jorge Bernáldez y Arturo Peniche, de que cada entidad reconociera los servicios con origen en su territorio.

17. Quiebra de AUPR100 en favor de proveedores de vehículos

En diciembre de 1994, el Jefe del Ejecutivo Federal, Ernesto Zedillo Ponce de León nombra a Oscar Espinoza Villarreal como Jefe del Departamento del Distrito Federal. Integrando en breve a Luis Miguel Moreno como Secretario de Transporte y Vialidad y a Julio Scherer Millan como Administrador de AUPR100, quien al tiempo de entregar un diagnóstico sobre el organismo, renuncia al cargo en solo 30 días.

La compleja problemática de AUPR100, había sido objeto de diversas auditorias, el informe Scherer, el Programa Integral de Transporte y Vialidad de la Coordinación General de Transporte, los reportes de la asesoría de London Transport y los señalamientos del Diputado José Luis Luege Tamargo, entre otros.

En dicho acervo se señalaba que el organismo dependía de la asignación de recursos del gobierno federal. Sus distintas administraciones habían acumulado deudas, corrupción,

ineficiencia, pasivos y personal en exceso; había llevado a cabo licitaciones irregulares y adquisiciones virtuales e incurrido en el mal uso de bienes inmuebles, desvió de recursos públicos y evasión de impuestos. Pese a todo, para el ejercicio fiscal de 1995, la Secretaría de Finanzas autoriza a AUPR100 la partida presupuestal correspondiente.

La simpatía por la privatización de empresas era tacita en la triada a cargo de la política de transporte de la Ciudad de México, echando atrás la onerosa decisión de revocar las concesiones de la Alianza de Camioneros tomada por Carlos Hank catorce años atrás. Había un elemento adicional ligado a la seguridad nacional, el presunto desvío de recursos en favor del Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

En un complejo contexto político, social y financiero, el gobierno federal decide implementar la quiebra de AUPR100, con la siguiente expectativa: exonerar, implícitamente, a los administradores del organismo; negociar la creación de empresas sustitutas con proveedores de autobuses y líderes de taxis colectivos; mantener informada a la Asamblea de Representantes; ocupar módulos e instalaciones al tiempo de encarcelar a los líderes del SUTAUR; implementar un Programa de Servicios Emergentes con apoyo del Ejército Mexicano y liquidar a los trabajadores. El plazo previsto era de 90 días, a partir del 5 de abril de 1995.

SETRAVI negocia con proveedores y líderes de cúpulas de microbuses la formación de sociedades mercantiles que sustituyeran el servicio de AUPR100. El 16 de marzo de 1995, se reúne en su propia casa, con un grupo de empresarios de la industria automotriz: Fernando Mangino representante de Autopartes y Componentes S.A. de C.V.; Roberto González Cornejo representante de Carrocerías de Aluminio S. A. de C.V. (CASA.); Carlos Hank González en representación de CAPRE-FAMSA, su hijo Carlos Hank Rhon, Director de Grupo Hermes constituido por las empresas Aralmex (autopartes), Babcock de México, Tabasmi (estructuras de acero) y FAMSA (camiones) y representantes de Mercedes Benz y su exsecretario de obras, representante de CATOSA. Además de Raymundo Gómez Flores, representante de DINA, cuyo concesionario en la Ciudad de México es Isidoro Rodríguez.

3.3. Cambios democráticos y alternancia política (1997 – 2006): ¿Persistirá la captura del interés general en la política de transporte de la Ciudad de México?

El conjunto de casos de captura del interés general que se describen a lo largo del siglo XX, dan pauta a una condición institucionalizada y de larga data para el caso del transporte de la Ciudad de México. De modo que se observa en la acción gubernamental no se rige respecto a una visión integrada de lo metropolitano. El consenso del interés general es prácticamente nulo en un marco regulatorio que ha sido parcial, laxo y caduco.

El control del poder legislativo sobre el ejecutivo es endeble, manipulable y las más de las veces inverso. El perfil de los legisladores es político, con escaso conocimiento de la materia a regular. El legislativo prácticamente no evalúa ni ejerce sanciones.

Es el ejecutivo quien decide la política y la asignación de recursos públicos. Los programas pasan inadvertidos, no son necesarios, ni obligatorios y la mayor de las veces han sido elaborados por empresas privadas.

La discrecionalidad no virtuosa de funcionarios públicos parece connatural en un sistema presidencialista como el que perduro en México hasta 1997. La participación de actores privados en el diseño, negociación e implementación de la política de transporte, es práctica socorrida por funcionarios públicos, líderes y empresarios. En este marco, el ejecutivo federal parece haber sido el dueño de la verdad, sabiendo mejor que los ciudadanos, cual es la política de transporte más adecuada.

Los acuerdos son entre familiares, socios y compañeros de partido. El presidente y el Jefe del DDF (después GDF y ahora gobierno de la CDMX) ejercen una gran autonomía en la asignación de recursos públicos. Predominan las reglas informales y un patrón de usos y costumbres que fomenta la discrecionalidad desde la acción gubernamental. La captura del interés público aparece reiteradamente en el diseño e implementación de la política de transporte durante el siglo XX.

A partir de 1997, se atiende el tema metropolitano con las siguientes acciones: Creación de la Coordinación General de Asuntos Metropolitanos (1997); Creación de la Subsecretaría

de Coordinación Delegacional y Metropolitana (1998); emisión del Programa de Ordenación de la ZMVM; creación de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana; creación de la Secretaría de Desarrollo Metropolitano (2001); creación del Fideicomiso para el manejo de un fondo metropolitano (2006) y la revisión de los avances de la agenda metropolitana.

Andrés Manuel López Obrador (AMLO), se lleva a cabo un intenso programa de construcción de obras viales que se traduce en la ampliación de 41 kilómetros de puentes, túneles, deprimidos, distribuidores viales y la obra emblemática del sexenio: el *Segundo Piso* (SP), además de 75 kilómetros de ciclo pistas. El monto total arroja una inversión cercana a 20 mil millones de pesos.⁸²

⁸² <http://lopezobrador.org.mx/semblanza/>

4. SEGUNDO PISO EN ANILLO PERIFÉRICO: UN CASO DE CAPTURA DEL INTERÉS GENERAL.

4.1. Complejidad de la política de transporte en la Ciudad de México

Los estudios de caso constituyen nuestra estrategia de investigación para aproximarnos al estudio de la “captura administrativa” de la política de transporte en la esfera de lo público. Al tener esta estrategia un carácter *intensivo*,⁸³ se considerarán pocas unidades de análisis, y se examinará en ellas las propiedades o dimensiones indicadas en la teoría de la captura administrativa.

En un nivel de análisis general, la política de transporte se sitúa en la vertiente de la política regulatoria de bienes y servicios públicos. El estudio del estado del arte correspondiente nos permite disponer de una plataforma básica de propiedades o dimensiones presentes y coadyuvando para que ocurra o, por el contrario, se inhiba la captura administrativa. Dicho de otra manera, se señalan las variables más generales del marco regulador –presente en toda política de servicios públicos– que inciden en la relación entre funcionarios elegidos y funcionarios designados, por un lado, y grupos de interés regulados por el otro: i) contenido de la regulación; ii) delegación de poder regulador a la instancia administrativa; iii) poderes de supervisión; iv) grado de discrecionalidad e independencia; v) nombramiento de directivos; vi) régimen de personal administrativo; vii) procedimientos y atribuciones; viii) derechos de participación de los grupos de interés; ix) grado de revisión judicial; y x) grado de supervisión legislativa (Prats y Company 1998).

Por otra parte, el correspondiente estado del arte sobre la política de transporte en la ZMVM durante 1997-2006, aunado a un análisis diacrónico general de las tendencias del sistema de transporte y las características estructurales que va adquiriendo a partir del siglo XX, arroja una clasificación de las decisiones de transporte donde han solido presentarse las relaciones más trascendentales entre políticos, administradores y grupos de interés; por

⁸³ Las estrategias pueden adoptar un carácter *intensivo* (“considerando muy pocas unidades –o sólo una, al límite– se estudia en ellas un elevado número de propiedades y dimensiones”); *extensivo* (“toma en consideración una o muy pocas dimensiones/propiedades en un gran número de casos”); y un carácter *sincrónico* o *diacrónico* (“según que el estudio de las unidades y de sus propiedades se limite a un intervalo de tiempo relativamente corto [sincrónico] o abarque un periodo de tiempo largo [diacrónico]”). Bartolini 1995, pp. 44.

otra parte, sumamente fundamental a la hora de la implantación de esta política, y cuyos principales componentes son: infraestructura y servicios.

El cruce o intersección de la definición exhaustiva de las unidades de análisis (decisiones más trascendentales al sistema de transporte) y las propiedades o dimensiones de la captura en las políticas de regulación de servicios públicos (transporte, en nuestro caso), además de la presencia de la dimensión temporal, imponen un cuadro de complejidades involucradas en nuestro horizonte de estudio: la política de transporte en la ZMVM.

Como se deduce de las propiedades especificadas (“componentes de regulación”, eje “x”), tal complejidad está atravesada por la presencia ubicua de la captura: política, legislativa, administrativa, etc.⁸⁴ Lo que tenemos en la Figura 4 puede verse también, como el marco de referencia para una delimitación básica de lo que podría ser una agenda de investigación para el estudio de la captura de la política de transporte en la ZMVM. Aunque de manera incipiente, sin embargo se ha avanzado en la propuesta analítica de algunas estrategias que se avienen bien a una agenda en construcción para el estudio de la captura en América Latina en general, y de la política de transporte metropolitano en la ZMVM en particular.

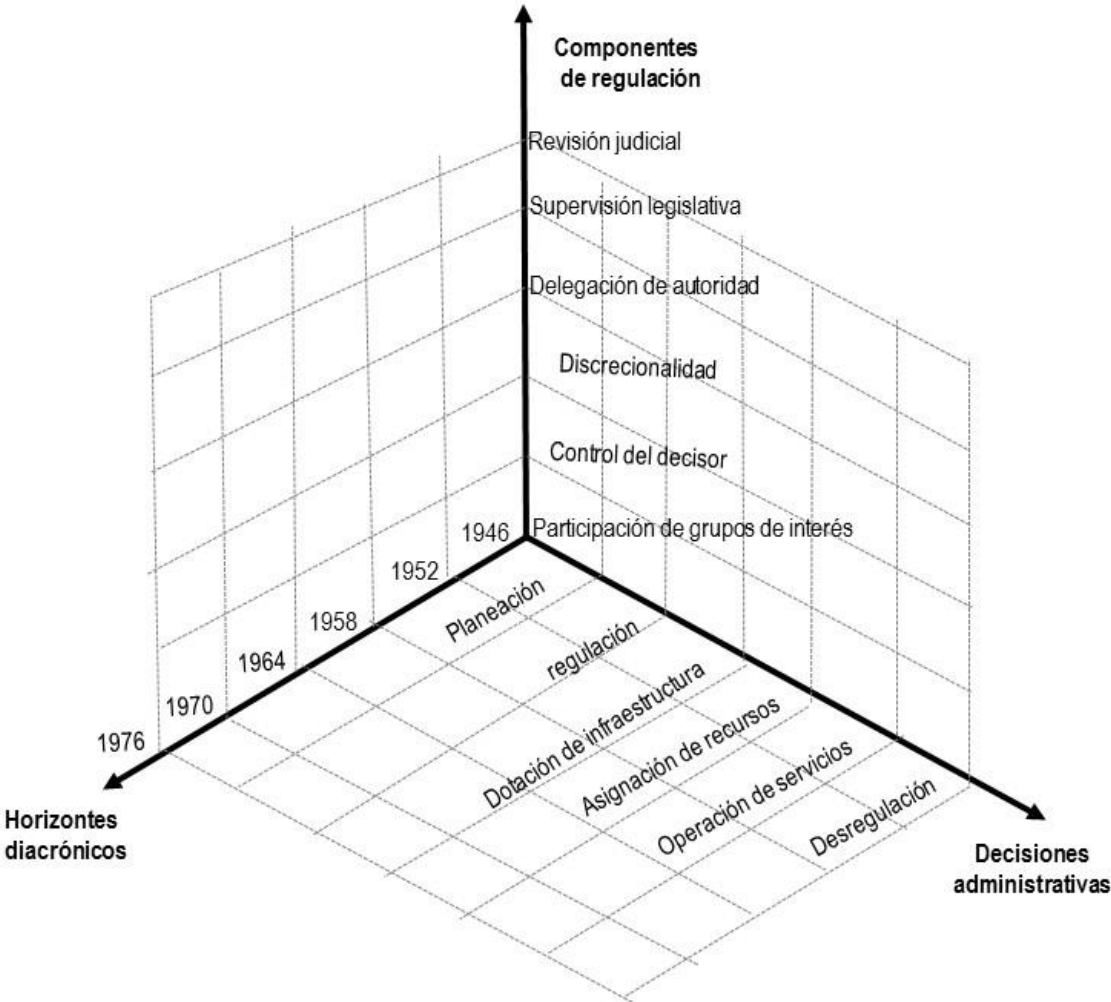
Para los propósitos de nuestra investigación, mediante la elección de la estrategia de estudios de caso, hemos acotado metodológicamente una arista de esa amplia complejidad: estudio sincrónico (1997-2006) e intensivo de uno o varios casos, donde se observe la relación regulatoria entre funcionarios de la administración pública y los grupos de interés. Aún más, hemos especificado plenamente dicha complejidad al decidimos expresamente por observar la captura en el plano de un tipo de decisiones, las administrativas; y para ello hemos elegido como teoría principal la de captura regulatoria (*Regulatory Capture*) de Michael Levine.

El punto de llegada es un modelo de resultados ofrecido por Levine para aproximarnos a la captura desde una postura conceptual clara, la cual especifica el tipo de captura: en el ámbito propio de las decisiones administrativas de implementación. La operativización de este modelo se fijó en términos de costos de transacción. De este modo, y como lo

⁸⁴ Ver Figura I-1 para situar las propiedades y el riesgo de captura en el proceso político y administrativo. Ver también la Tabla 10, donde aparece la agenda teórica respecto a los diferentes tipos de captura.

proponen Prats y Company, es factible observar el uso oportunista del relajamiento del control legislativo y la discrecionalidad, por parte de los actores principales (administradores públicos y grupos de interés).

Figura 4 Complejidad de la política de regulación del transporte en la ZMVM



Fuente: Elaboración propia.

Tabla 10 Agenda en construcción del estudio de actores vinculados a la captura en México y América Latina

Temática	Intensiva (1)	Extensiva (2)	Sincrónica (3)	Diacrónica (4)	Autor
Política de Transporte y Actores					Arellano,02
					Blancas,02
Captura en la regulación					Levine, 98
					Prats,03
					Kauffman,01
					Boehm,05
Actores, Empresarios y política de Transporte					Ziccardi, 86,90 y 91
					Valdés,97
					Davis,99
					Rousseau,97
					Flores,07
					Jiménez, 13
					López,97
Organismos Públicos de Transporte					Hernández,76
					Guestein,12
					Cuellar,02
					Flores,96
					Flores,09
					Dávila,98
					Juarez,90
Líderes y Organismos Públicos					Loyzaga,87
					Hernández,98
					Mendoza,01

Fuente: Elaboración propia.

- (1) Considera pocas unidades –o sólo una, al límite– y estudia en ellas un elevado número de propiedades y dimensiones.
- (2) Toma en consideración una o muy pocas dimensiones/propiedades en un gran número de casos.
- (3) El estudio de las unidades y de sus propiedades se limita a un intervalo de tiempo relativamente corto.
- (4) Abarca un periodo de tiempo largo.

4.2. Formulación de los problemas de captura del interés general (1997-2006)

Nuestro objeto de estudio es observar la captura de la política de transporte en el periodo 1997-2006. En ese ámbito de análisis, en principio y de acuerdo al modelo de Levine, nuestro problema de investigación es la “captura” que ocurre en la arena de la implementación administrativa. En la etapa señalada, y desde la aprobación gradual y continua de una serie de reformas constitucionales, legislativas e institucionales, se inició la discusión y el cuestionamiento a la dimensión política de “lo público” implícita en la política de transporte señalada. Las reformas se proponen transformar la noción generalizada de *lo público* identificada como *lo gubernamental* vigente hasta entonces.⁸⁵

La política de transporte bajo una esfera de “lo público” en transformación trae consigo numerosos temas y problemas teóricos inherentes a él. El surgimiento de un estatuto de gobierno para la Ciudad de México, la presencia de una Asamblea Legislativa del Distrito Federal como instancia política rectora en la hechura o modificación de las políticas, la aparición del contrapeso del poder judicial a nivel local (Distrito Federal) coadyuvando en la implementación correcta de las decisiones públicas, entre los más importantes, resaltan como hechos tendientes a imponer nuevas reglas a los procesos de toma de decisiones, con el fin de impactar más favorablemente en el “interés general”.

Ahora bien, a partir de la gradual aprobación política de esas nuevas reglas institucionales, se ha concitado la participación formal de diversos actores –antes a la sombra de una participación informal– en la implementación administrativa de la política de transporte. La dimensión de “lo público” puede ser entonces identificada tanto con la participación social –antes sólo presente tácita y corporativamente–, como con las demandas de los grupos particulares involucrados (económicos, sociales o políticos), así como también con la presencia de mayores e independientes instancias gubernamentales –antes subordinadas al Ejecutivo federal–. Los funcionarios de la administración pública tienen, por tanto, que discriminar qué parte de tales demandas son integrables y de qué manera, de acuerdo con las nuevas reglas políticamente definidas y la recomposición de actores públicos.

⁸⁵ Para ver dicho fenómeno de transformación política de *lo público* identificado como *lo gubernamental* en un escenario nacional, consultar Nacif, B., *et al*, “Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Mexico”, *Research Network Working Paper*, Núm. R-512, Washington, DC, BID, septiembre de 2005.

A pesar de la presencia de esa serie de nuevas instituciones políticas, del ensanchamiento de la participación legítima de los grupos de interés, de la diversa beligerancia entre actores gubernamentales locales, estatales y federales, tanto como de la existencia de más referentes políticos sobre el “interés público” para los funcionarios responsables, con todo ese escenario radicalmente novedoso a partir de 1997, en la implementación de la política de transporte las decisiones parecen tomar sin embargo un sesgo diferente al de la protección del “interés general”.

El problema sugerido por los resultados ineficaces del sector (capítulo I), es el de la existencia de una mala regulación derivada de las decisiones burocráticas, y cuyo riesgo político y social aumentará en la medida que tiendan a agudizarse los siguientes efectos no deseados:

- i. Elevación de costos y precios
- ii. Mala asignación de recursos
- iii. Falta de innovación y desarrollo tecnológico
- iv. Pobre calidad del servicio de transporte.⁸⁶

Al margen de contadas inauguraciones de fastuosas obras de infraestructura, permanece en el día a día de los ciudadanos una percepción de insatisfacción generalizada en cuanto a que las decisiones de la administración pública, han provocado que los asuntos de transporte que se intentan resolver terminen beneficiando a determinados grupos de interés particular, y no a la gente o a los sectores sociales y económicos que los padecen.⁸⁷

⁸⁶ Prats y Company 1998, p. 65.

⁸⁷ Con el respaldo de las aseveraciones del capítulo teórico previo (Capítulo I), este contradictorio resultado puede explicarse, en general, como un problema de “costos de transacción” entre dos modalidades de participación –tácita o activa– presentes en toda política de regulación de transporte: emerge ese resultado de una estructura de toma de decisiones en la cual se imponen los “grupos de interés altamente concentrados” sobre los “grupos de intereses difusos”. Los primeros, obtienen grandes beneficios de decisiones sesgadas favoreciendo sus intereses; por ello invierten, gastan, se organizan, y acuerdan estrategias de participación e influencia sobre los funcionarios públicos para asegurar la continuidad del *status quo* que les beneficia. Los segundos (“grupos de intereses difusos”), somos el grueso de los ciudadanos y consumidores de los servicios públicos, que sólo recibimos el impacto de las malas decisiones, y nos es muy difícil

La literatura sobre políticas de regulación nos permite enmarcar la cuestión empírica que está detrás de ese síntoma, es decir abordar el problema de la relación entre los funcionarios administrativos y los grupos de interés particular, dentro de la temática teórica de la captura regulatoria (capítulo II). ¿Cómo capturan los grupos de interés las decisiones de los administradores públicos responsables de regular o implementar la política de transporte? Tal es la formulación del problema de investigación, que, integrando el desarrollo de Prats y Company sobre los problemas de regulación (Tabla 11), se concibe como un problema de “captura administrativa”. Su entrada como tema en la agenda política es reciente en nuestro país, a la vez que crece el interés por diseñar políticas y programas que apunten a una mejor regulación en general.

Para observar dicho fenómeno político-administrativo, encontramos que en la agenda de investigación sobre regulación de servicios públicos se parte de entender las decisiones de los funcionarios reguladores, como “limitaciones impuestas a la libertad de los ciudadanos y de las empresas por presumibles razones de interés público”. Estas decisiones están a su vez respaldadas por un marco regulador formado por “leyes, reglamentos u órdenes o actos administrativos producidos en los diferentes niveles de gobierno”.⁸⁸ El administrador público, por lo tanto, traduce en acciones y medidas específicas de política un “interés general” políticamente establecido (legitimado y sancionado legislativamente) como lineamiento de sus decisiones públicas.

Tomamos como unidad de análisis para observar la “captura” administrativa la relación que establecen los funcionarios de la administración pública con los grupos de interés en torno de las más importantes y trascendentales decisiones “públicas” de transporte: proyectos y programas en los que los actores privados o empresariales intervienen, y los correspondientes actos administrativos que le van dando contenido a la implementación de la política pública. El conjunto amplio de decisiones que surge, son sin embargo prolongación de las más importantes decisiones históricas que han venido confeccionando,

organizarnos, participar, mantener la presión social e influir en la toma de decisiones. Esta debilidad en la acción pública provoca que se diluya la fuerza de las demandas en favor del “interés público” ciudadano, y se frustré un posible contrapeso a las estrategias de captura exitosas de los “grupos de interés altamente concentrados” que tanto nos perjudican. La continua resultante de la toma de decisiones en tales condiciones es la “captura” institucionalizada por “grupos especiales de interés”. Ayala, J.L., *Economía pública...*, p. 279.

⁸⁸ Prats y Company 1998, 64.

desde medio siglo atrás, el rostro urbano al mismo entorno metropolitano del Distrito Federal.

Interesa abordar los casos más críticos de acuerdo con las dos variables del modelo de captura y su asociación con los problemas fundamentales en la regulación de servicios públicos (Figura 4). Se constituye entonces una matriz de decisiones ubicando en cada uno de los cuatro problemas de regulación, asuntos públicos, proyectos o programas del periodo 1997-2006 que se consideran en condiciones institucionales de mayor vulnerabilidad a la captura, dada la escasa presencia de componentes de regulación (Tabla 11).

Se trata, además, de cuatro casos clasificados dentro de los más problemáticos en cuanto a la huella de inequidad e ineficiencia que pueden imprimir al sistema de transporte en su conjunto. Estos cuatro estudios de caso elegidos coinciden con las características estipuladas en la matriz teórica de “captura administrativa”.

A la referida situación de previsible o virtual captura –a pesar de las reformas y la reconfiguración de actores–, observada en el periodo de estudio (1997-2006) respecto a la implementación de las medidas de política, el gobierno viene enfrentándola ya desde 1994 (Capítulo I.4.3) en una forma expresa y directa. Es en éste último año que da inicio un gradual cambio de reglas en dirección de la formación de una esfera democrática de “lo público”, compuesta de reformas que refuerzan el “control político” sobre los tomadores de decisiones administrativas.

Los cambios que se vienen dando desde 1997, tienden a enfrentar la presencia de una arraigada informalidad en la base de comportamiento de los actores regulados. Esto propicia que la administración pública reguladora se enfrente a una complejidad social (clientelismo, corporativismo, colusión, etc.) subyacente a los acuerdos con los grupos de interés, a quienes se debería hacer transitar ahora hacia la obediencia de nuevas reglas formales. Es de esperarse que esta transición de un sistema de reglas a otro traiga consigo un alto nivel de incertidumbre y conflicto entre burocracia y actores regulados, dado que la práctica de “captura” entre grupos de interés o de presión en colusión con los propios funcionarios administrativos, ha sido vista durante mucho tiempo (Capítulo 3) como connatural a la implementación de medidas en la política de transporte de pasajeros en la ZMVM.

**Tabla 11 Política de transporte en la Ciudad de México (1997-2006).
Umbrales de consistencia/inconsistencia y selección de cuatro casos**

Modalidad	Captura		Captura primigenia		Captura ideológica		No captura	
Aso de estudio	Infraestructura vial		Regulación de servicios		Servicio público de transporte		Control de tránsito RENAVE	
	Segundo Piso		Instituto del taxi		Metrobus L1			
relajamiento discrecionalidad	si Si		No si		Si si		No no	
Componente de regulación	Descripción	R	Descripción	R	Descripción	R	Descripción	R
Confiabilidad	Legitimación ex post como decisión de "interés general"	1	Hace tabla rasa de la normatividad vigente	0	Reglas del juego regulador subsiguiente ¿de "interés general" o de captura institucionalizada?	3	Análisis político y jurídico de fallas de política para su reajuste. Cierra slack y discrecionalidad	2
Estabilidad	Sin antecedente inmediato y directo	0	La fuerza política revierten un sentido de "interés general" aceptado de regulación (4)	1	Hay antecedentes lejanos (ejes viales y carriles exclusivos) sin continuidad	0	La inoperancia de un programa confiable orilló aprobar la frustrada decisión	0
Congruencia	Modus operandi: fideicomiso (3) idem "presidencialismo"	2	Amplio campo de acción del administrador con grupos de interés	3	El "interés general" sustentado en un criterio irrefutable de racionalidad "ambiental" (5)	1	Se evitó la consumación de la captura administrativa	3
Predecibilidad	"obstáculo" a superar: afectación a intereses difusos (presión ciudadana y de medios)	3	Se simula la negociación entre grupos de interés como latente conflicto	2	Estrategia para favorecer a ciertos grupos de interés sin provocar conflictos con otros	2	El "interés general" se debate en medios: violación de confidencialidad (6)	1

Fuente: Elaboración propia.

Continúa Tabla 11. Notas

1. La decisión es político-electoral (pago a grupos de interés): regularizar la informalidad fomentada.
2. Cierta “ideología” ambientalista abanderada administrativamente permite contener la mala imagen del SP (fomento del automóvil) y ofrecerle el proyecto al cúpulas de taxis colectivos.
3. Modalidad que eficiente la implementación a costa de la transparencia y rendición de cuentas.
4. Informalidad excesiva [taxis piratas] del servicio como un problema público (agenda), perfilan soluciones congruentes en términos de su regulación: crear una instancia pública para despenalizarla informalidad.
5. La unanimidad ambiental –difícilmente impugnada - encuentra cause técnico-administrativo óptimo de la mano de un proyecto regional (ola Transmilenio) apoyado financiera y tecnológicamente por una instancia multilateral.
6. Ante evidencias delictivas, no queda resquicio para un uso vicioso de las variables relajamiento del control legislativo y discrecionalidad que intente sacar adelante esta decisión pública.

Dicha transición, hacia un cambio de reglas del juego que incida en las decisiones sobre transporte metropolitano, experimentará un salto radical entre 1997 y 2006: lapso en que el DDF se transforma en GDF (1997), y pasa a ser un actor local más –tal vez el más poderoso– en el nuevo reparto político decisorio; y en el que el gobierno federal, gracias a la alternancia política (2000), redimensionará su presencia en el marco de un elenco político plural y de variada fuerza, presencia y capacidad intergubernamentales (municipios conurbados, delegaciones políticas, GDF, EDOMEX, Congreso de la Unión no-unipartidista, etc.).

El año de 1997 es un parteaguas dentro de la lógica política imperante en las decisiones de transporte. En ese año se complementa y estabiliza la nueva configuración de actores (GDF, ALDF, GF, EDOMEX, gobiernos municipales conurbados, delegados del DF electos, etc.) en relación a un marco de mayor participación (en virtud de las reformas iniciadas en 1996 a los artículos 122 y 115 principalmente) en el proceso de políticas públicas con impacto metropolitano. Y es a partir de este momento cuando aparecerá el verdadero reto y factible alcance de las nuevas reglas del juego, resultado de las reformas y la transición política.

Dados los anteriores señalamientos, se comprende que es a partir de 1997 (y hasta 2006, periodo de nuestro examen), cuando las decisiones de transporte sucederán en un régimen y contexto de regulación muy diferente al predominante durante el anterior medio siglo. Por tanto, se identifican esas decisiones como el inicial conjunto de medidas de “interés general” según nuestro modelo de captura administrativa. Finalmente, los elegidos cuatro casos de estudio llenan plenamente los caracteres definidos en las tres modalidades previstas por Levine; sumándose una cuarta situación virtual relacionada con la captura por parte del administrador público: y es la que se refiere a decisiones que legislativamente llegan ya capturadas (políticamente), lo que significa que las subsiguientes acciones de implementación del burócrata estarían “potencialmente” capturadas.

4.3. Control político de la captura

El marco de referencia general necesario para observar la regulación de una determinada actividad o sector, como lo afirma Michael Levine, supone de manera expresa una decisión política o legislativa, o, en su caso, la acumulación de este tipo de decisiones que

amalgamen un marco de actuación y sanción política al paso de cierto tiempo (como es, por ejemplo, el caso de la política de transporte en la ZMVM).

En cualquier caso, los dilemas del decisor político-legislativo para asegurar que la regulación se cumpla, se determinan a partir de la presencia de las variables o “componentes de regulación” conocidos (Figura 4). La interacción, traslape, combinación o configuraciones de tales variables, estará siempre presente como contenido de las reglas del juego institucional en la toma de decisiones. El relajamiento del control legislativo y la discrecionalidad, por tanto, se verán investidos de cierta consistencia o inconsistencia la cual propiciará una mayor o menor posibilidad de captura a la hora de la implementación:

Factores del relajamiento del control legislativo	Factores de discrecionalidad
¿Cuánta delegación para tomar decisiones otorgar a la autoridad administrativa?	¿Cómo controlar a los administradores públicos? (nombramiento de funcionarios, régimen de personal, procedimientos que rigen sus atribuciones, por ejemplo)
¿Qué grado de discrecionalidad e independencia estatuirle?	¿Qué derecho de participación reconocer a los grupos de interés?
¿Qué grado de revisión judicial fijarle? ¿A qué modalidades de supervisión legislativa debe someter su desempeño?	

La presencia de tres actores genéricos: administradores públicos, políticos-legisladores y grupos de interés, determina el juego de la implantación de la política pública de regulación. En el marco institucional formal e informal los actores encontrarán incentivos propicios para influir en el desarrollo de la implementación. Para el funcionario regulador, las variables antes indicadas se compactan en dos dimensiones: relajamiento del control legislativo y discrecionalidad.

En el supuesto de que las variables interactúen virtuosamente, cuando el conjunto de factores institucionales son diseñados consistentemente, el relajamiento del control legislativo y la discrecionalidad se entrelazarían para proporcionar a la implementación de una política reguladora de servicios públicos las siguientes ventajas:

1. Desempeño de administradores públicos competentes e imparciales para resolver creíblemente los problemas técnicos y de conflicto de intereses.
2. La concesión de discrecionalidad y flexibilidad suficiente a la administración responsable para que pueda adaptar a las circunstancias cambiantes tanto la regulación como las cargas y beneficios impuestos a los distintos grupos de interés.
3. El uso de una amplia gama de frenos y contra-frenos institucionales que sirven para restringir el comportamiento arbitrario de los administradores y el riesgo de su captura por determinados grupos de interés.

El relajamiento del control legislativo y la discrecionalidad propios del periodo de análisis (1997-2006) en el caso de la política de regulación del transporte en el Distrito Federal, tienen como protagonistas principales de su acatamiento o aprovechamiento oportunista, a la burocracia implementadora encabezada por el Ejecutivo o funcionario electo, y a los grupos de interés especial (políticos, económicos y sociales) que se agrupan tradicionalmente en torno de las decisiones que toma ese Ejecutivo y les afectan para bien o para mal. El actor legislativo tiene aún una presencia incipiente como eje paradigmático para el “control político” de la implementación (Figura 5).

Muy diferente es su peso específico en el caso de la regulación anglo-americana, donde desde hace más de medio siglo, inserto en un diseño institucional basado en entes reguladores autónomos, el Legislativo es un actor protagonista. En el caso de México, su presencia es aún poco representativa, son contados los sectores de servicios públicos de monopolio natural (telecomunicaciones, por ejemplo) en que se puede ver ese diseño institucional de regulación basado en organismos reguladores independientes.

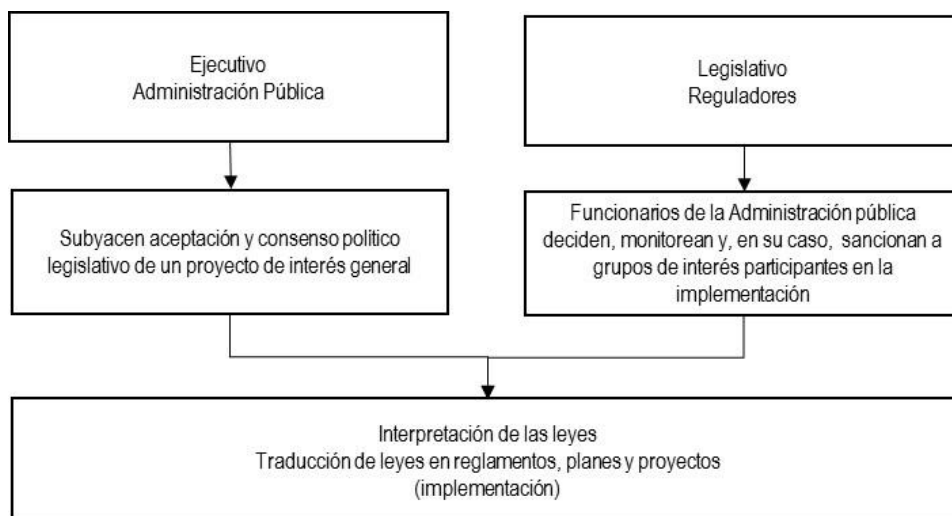
En referencia a la política de transporte urbano en México, esa alternativa es inexistente. Por el contrario, permanece la regulación como una función ejercida por una autoridad integrada a la propia jerarquía burocrática. Por eso, en la ZMVM la manera en que se puede ver tal diseño de regulación –hasta antes de 1997– es institucionalmente contradictoria, pues las decisiones administrativas sobre uno de los más importantes proveedores de servicios de transporte (Metro, Trolebús, camiones de pasajeros) y principal financiador de

la construcción de infraestructuras, se ha ubicado históricamente en la mismo ámbito de mando (*autorregulación*): el Ejecutivo federal, “administrador” de la Ciudad de México.

El “control político”, por tanto, no se aprecia en su típica modalidad anglo-americana: los legisladores controlando continuamente a los organismos reguladores, pues ellos (los legisladores) les dieron la vida institucional –al margen del Ejecutivo–, les establecieron mecanismos de rendición de cuentas, además de aprobarles y condicionarles su presupuesto de acuerdo a cierta evaluación periódica. Bajo este supuesto, en virtud de que se parte de la aceptación inobjetable de proyectos políticamente definidos como de interés general, y, además se posee un control legislativo y su administración pública, mediante la fortaleza de un conjunto de reglas o instituciones como la transparencia, rendición de cuentas, controversia constitucional, etcétera, el relajamiento del control legislativo es claramente reducido. Entonces, los funcionarios dirigirán sus márgenes de decisión técnica, su discrecionalidad, hacia el cumplimiento de los compromisos originarios (legislativamente determinados) de la regulación correspondiente (**Figura 5**).

En el caso de la política de transporte en el DF hay un “control político” indirecto e implícito. Indirecto, mediante la promulgación de leyes locales, estatales y federales (a partir de recientes medidas como la aparición de la ALDF en 1997, modificación al 122 Constitucional para tomar acuerdos metropolitanos en 1996, etc.), que intentarían reconfigurar las reglas del juego de la heredada *autorregulación*. E implícito, porque es a través del marco normativo que se inviste o confiere como pública, y por ello sancionable (administrativa, política y hasta judicialmente), toda decisión de cualquier funcionario –electo o designado– de la administración pública.

Figura 5 **Captura ortodoxa**



Fuente: Elaboración propia

4.4. El caso del Segundo Piso: Imposición de un “interés general” y traslape político y administrativo en la captura

Cuando Andrés Manuel López Obrador, como Jefe de Gobierno del Distrito Federal, anuncia la construcción del Segundo Piso, el 5 de diciembre de 2001, la obra no posee el estatuto de “interés general” (políticamente definido). Al situarse desde el enfoque de captura administrativa que se ha propuesto, en términos teóricos la decisión de los actores privados para participar en ese proyecto sería de alto riesgo. De inmediato, ante la ausencia de un texto regulador, los problemas de “confiabilidad” y “congruencia” no encontrarían asidero alguno para resolverse y animar la participación incondicional de los empresarios.

Es claro que ante la prácticamente inexistencia de un texto regulador que sectorialmente contenga la suficiente planeación, programación y presupuestación de respaldo a esa obra de infraestructura para el automóvil, aparece la incógnita de saber cómo van a actuar los funcionarios de la administración pública responsables de regular la participación de los actores privados en la realización del proyecto.

Analíticamente, los conceptos de relajamiento del control legislativo y discrecionalidad que definen el modelo de captura administrativa (captura / no captura / captura burkeana / captura “potencial”), y su operativización mediante la observación de los problemas de regulación (confiabilidad, congruencia, estabilidad y predecibilidad), nos ofrecen conceptualmente una primera lectura: sería un despropósito la decisión de los actores privados de participar en la realización del SP ante un evidente vacío de legislación.

Lo que ocurrió, sin embargo, fue lo contrario: los empresarios tomaron la iniciativa. El propio modelo de captura nos devela los elementos presentes en ese caso, en el cual se aseguró una participación de manera sostenida de los empresarios para hacer factible la construcción del SP. La solución estuvo en una manipulación eficaz del relajamiento del control legislativo (resultado del grado de control que tiene el actor legislativo –ALDF– sobre la administración pública del GDF) y de la discrecionalidad (margen de decisión de los funcionarios que regulan la implementación). En seguida se muestra la estrategia que permitió la captura exitosa de las decisiones del GDF por parte de un grupo de interés privado para darle viabilidad al proyecto del Segundo Piso.

4.5. Inclusión del Segundo Piso en la agenda de la política de transporte: resolver la saturación en la circulación de vehículos como problema público

La construcción de un *Segundo Piso* sobre el Anillo Periférico y el Viaducto Miguel Alemán anunciada el cinco de diciembre de 2001 por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, fue una de las decisiones pública de mayor trascendencia en el periodo 1997-2006, justificada por la generación de empleo, la reactivación de la industria de la construcción y el incremento de la capacidad y conectividad vial para mejorar el tránsito de autos en el polígono de inversión inmobiliaria más importante de la ZMVM, el ubicado en la zona poniente y sur-poniente.

Conseguir la aceptación de esta obra de infraestructura, no incluida en el Presupuesto de Egresos de 2002 ni en el Programa General de Desarrollo 2000-2006, como solución de un problema público implicó una exitosa estrategia de captura en la que participaron el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, el Ing. David Serur Edid, promotor del proyecto y sus colaboradores cercanos. Una vez investida de legitimidad política esa decisión, el órgano legislativo local (ALDF), debió analizar, debatir y finalmente considerar de “interés general” la aprobación de recursos públicos para que el Ejecutivo local llevara a cabo su implementación; misma que ya llevaba más de un año de iniciada.

En el marco del régimen político democrático en el Distrito Federal, el éxito de esa controvertida estrategia debió enfrentar, por una parte, la oposición legislativa (plebiscito),⁸⁹ y por la otra, la oposición de la opinión pública y la de ciudadanos, algunos de los cuales recurrieron al poder judicial (juicio de amparo) para proteger sus garantías individuales⁹⁰.

Nunca antes hubo una política de transporte tan cuestionada y escudriñada por el poder legislativo y la opinión pública. Según el Instituto de Acceso a la Información Pública, son

⁸⁹ Vilalta, C., “El voto de oposición al *Segundo Piso* del Periférico. Una contribución empírica sobre su geografía y posibles mecanismos causales”, México, *Gestión y Política Pública*, V. XVI, Núm. 2, II Sem., 2007. pp. 381-420

⁹⁰ Ignacio Burgoa Orihuela, abogado constitucionalista en representación de 170 vecinos afectados, presenta el 4 de noviembre una demanda de amparo: *Reforma*, 5 de noviembre de 2002, “Presentan amparo por distribuidor vial”. Los juicios de amparo no tuvieron trascendencia legislativa, y sí resonancia política en dirección de legitimar políticamente el SP, pues dada su difusión se consiguió presionar a los asambleístas.

más de dos millones las páginas y más de 170 contratos disponibles sobre los *Segundos Pisos* los que se registraron en el 2006.⁹¹

4.5.1. Interés político y elección del Segundo Piso

En el contexto de una recesión económica mundial⁹², Andrés Manuel López Obrador hizo pública la decisión de construir –en principio– sobre el Viaducto Miguel Alemán y el Anillo Periférico, una vialidad elevada como medida urgente para reactivar la economía, impulsar la industria de la construcción⁹³ e incrementar la capacidad y conectividad vial en el Distrito Federal.⁹⁴

Ya antes, el 10 de octubre de 2001 en una comparecencia ante la Comisión del Distrito Federal en el Senado de la República, a raíz de una pregunta del Senador Ricardo Aldana, el Jefe de Gobierno informaba: “se están estudiando tres megaproyectos viales: la creación de una vialidad paralela al Periférico (Eje 5 Poniente), un tren elevado sobre el Periférico (Ecotrán) y un *Segundo Piso* en esta misma, pero para vehículos”.⁹⁵ De acuerdo con los referentes temporales ninguno de los tres megaproyectos estaba previsto en la planeación sectorial, esto es en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006,⁹⁶

⁹¹ Guerrero, S., “Horizontes del escrutinio público Los *Segundos Pisos*: límite entre los mitos de lo transparentado y lo transparentable”, en Guerrero, S. (Coord.), *Claroscurios de la transparencia en el D.F. Horizontes en el escrutinio de la gestión pública*, México, InfoDF, 2006, p. 295.

⁹² En 2001 la economía estadounidense es declarada oficialmente en recesión. *El Universal*, “Reduce FED tasas al nivel de hace 40 años”, 12 de diciembre de 2001.

⁹³ “El subsecretario de Trabajo y Previsión Social del gobierno local [Distrito Federal], Benito Mirón Lince, dijo que este año [2001] sólo se consiguió paliar el problema del desempleo, al mantenerse la tasa de 3 por ciento con que se inició el año. Mencionó que en la ciudad de México hay cerca de 150 mil desempleados, de una población económicamente activa de 3 millones 800 mil personas”. *El Universal*, “Prevén 191 mil empleos menos al cierre del año”, 14 de diciembre de 2001.

⁹⁴ Según el Jefe de Gobierno: “Esta obra es de suma importancia [...] reactivará la economía de la capital ante la difícil situación económica que se vive, pues se impulsa de manera importante la industria de la construcción”. *Notimex*, 6 de diciembre de 2001.

⁹⁵ *Reforma*, “Negocia AMLO deuda”, 11 de octubre de 2001.

⁹⁶ El Programa General de Desarrollo del D.F. (PGDDF) 2000-2006 constituye la efectiva agenda de políticas públicas del Ejecutivo del D.F. para el sexenio. Allí se consigna otra agenda de macroproyectos: “Se evaluará la cartera de macroproyectos de transporte masivo, como los casos del tren elevado, tren suburbano y tren ecológico...” (p. 84).

en el Programa Integral de Vialidad y Transporte 2000-2006,⁹⁷ ni en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal correspondiente a 2002. O sea que las posibles soluciones políticamente determinadas por el JGDF son resultado distante de un ejercicio dirigido a planear, programar, presupuestar, financiar e implementar una política o proyecto públicos.

4.5.2. Antecedentes de la elección del Segundo Piso

Andrés Manuel López Obrador es elegido como Jefe de Gobierno del Distrito Federal el 2 de julio del 2000, tomando posesión del cargo el 5 de diciembre del mismo año. Justo un año después, el 5 de diciembre de 2001, anuncia la construcción de los *Segundos Pisos*.

A partir de las declaraciones de funcionarios que formalmente deberían estar involucrados con esta elección, los secretarios de finanzas,⁹⁸ obras y servicios, transporte y vialidad, así como la de uno de los consultores de SETRAVI,⁹⁹ se deduce en principio que el JGDF tomó la decisión de construir el SP sin ser un resultado consensado con su gabinete. Parecería entonces que la decisión hubiese sido tomada en la soledad de su despacho.

Sin embargo, el autor intelectual de los *Segundos Pisos*, David Serur Edid,¹⁰⁰ y José María Riobóo, experto en el diseño de mega estructuras y gerencia de proyectos, respaldaban la

⁹⁷ El PDGDF 2000-2006 se publicó el 4 de diciembre de 2001, es decir días antes de que el JGDF anunciara la construcción del SP. Igualmente, en el Programa se afirma que “para fortalecer la función de gobierno, se llevará a cabo la actualización del Programa Integral de Transporte y Valida (PITV) 2000-2006 [...] en el seno del Gabinete de Desarrollo Sustentable” (p. 85). Como se puede deducir de esta cronología, normativamente el SP no se tenía contemplado *ex ante* a la planeación de la política de transporte.

⁹⁸ El Jefe de Gobierno anuncia el *Segundo Piso* el 5 de diciembre; y un día antes, el 4 de diciembre, el secretario de finanzas, Carlos Urzúa, ante la ALDF, en la fundamentación del presupuesto de egresos no hace mención de la obra. *Reforma*, 7-dic-2001, “Sorprende anuncio a diputados”. Al día siguiente, Urzúa declara que “es la obra del sexenio [...], a mi juicio, a no ser que nos dé la sorpresa el Jefe de Gobierno después con otra cosa”. *Reforma*, 6 de diciembre de 2001, “Depende megaobra de ahorros en 2002”.

⁹⁹ Ángel Molinero, Director General de Urbanismo y Sistemas de Transporte S.A. de C.V., afirmó: “La verdad, me sorprende, cuando ellos (el PRD) habían planteado otras cosas a nivel de transporte”. *Reforma*, 7-Dic-2001, “Cuestionan proyecto vial”.

¹⁰⁰ Destacado empresario y miembro de la comunidad judía en México, Ingeniero Civil egresado de la Universidad Nacional Autónoma de México, socio fundador de DIRAC (1956), Vicepresidente de Praxis Ingenieros Consultores; Director de Deplan, S.A. y Consejero de Promociones Inmobiliarias Banamex, quien colaboró en el proyecto y diseño de estructuras del Sistema de

certeza con la que AMLO anunció a su gabinete el inminente proyecto. En realidad, antes del anuncio había sucedido el encuentro entre el político y los empresarios: en palabras del Ing. Serur, el político tabasqueño Graco Ramírez Abreu los había presentado –a Serur y a AMLO– meses antes diciendo: “*Andrés Manuel... él es el inventor de los Segundos Pisos que andas buscando*”¹⁰¹.

En contraste con esa dimensión personal del poder y la toma de decisiones, se podría pensar que si hubiera sido un ejercicio democrático, la balanza se hubiera inclinado por el Ecotren, pues en la opinión pública interesada en el tema había una percepción generalizada de que su impacto sería comparativamente de mayor beneficio, por el sólo hecho de que los otros proyectos favorecían el uso del automóvil.¹⁰² También, se podría suponer que debieron descartarse las tres opciones e ir, a través de un gran consenso, en busca de una solución de carácter metropolitano.¹⁰³

Una semana antes de que se anunciara el SP, todavía se seguía discutiendo el proyecto del Ecotren. Un proyecto de tren elevado que planteaba unir el Distrito Federal con el Estado de México: siguiendo la ruta del Anillo Periférico que no cancelaba ninguno de los carriles de la vía rápida, dado que se aprovecharía la zona de camellón, e iría de Xochimilco (Glorieta de Vaqueritos) a Tlalnepantla (Barrientos).¹⁰⁴ Arturo Montiel, en ese momento gobernador del Estado de México, a pesar de reconocer que el proyecto llevaba estancado

Transporte Colectivo, Metro y los túneles del Drenaje Profundo. En 1987 el Ing. David Serur Edid introdujo en México el concepto de los *Segundos Pisos*.

¹⁰¹ Entrevista personal con el Ing. David Serur Edid, acontecida el 14 y el 21 de octubre de 2014 en sus oficinas (Anexo 3). La prensa, por su parte, da cuenta del encuentro formal: “En diciembre del 2001, recién llegado a la jefatura de gobierno, López Obrador cenó con varios empresarios en busca de inversiones para el Distrito Federal. Uno de los invitados. David Serur Edid, le habló de un viejo proyecto: construir *Segundos Pisos* para el viaducto y el periférico”, *Revista Proceso*, No 1483/3-abril-2005, p. 24.

¹⁰² Molina, M. y Molina, L. (eds.), *Air quality in the Mexico megacity. An integrated assessment.*, Boston, Kluwer Academic Publishers, 2002.

¹⁰³ En el plano de la *real politik*, de manera contrastante, los funcionarios electos atienden otras reglas. En la institucionalización de la competencia política como base de la democracia, es inviable adoptar cada decisión trascendental de gobierno desde el consenso y la búsqueda de la verdad como bandera. Ian Shapiro (2007) concluye, al respecto, que “la competencia por el poder, está enfocada hacia contiendas llevadas a cabo en entornos estructurados, donde todos saben que deben plegarse a ciertas reglas, pero también donde la intención es ganar el argumento ante los ojos de los votantes, y no llegar a un acuerdo con los adversarios”. Shapiro, Ian, *Los fundamentos morales de la política*, México, El Colegio de México, 2007, p. 270.

¹⁰⁴ Alberto Barranco Chavarría, *Reforma*, “Empresa”, 12 de diciembre de 2001.

varios años, aseguraba que estaba por reunirse con el JGDF para tomar una decisión conjunta y aprobarlo o descartarlo.¹⁰⁵

La ventaja comparativa del Ecotrén era desalentar el uso del automóvil al ofrecer un transporte alternativo rápido, cómodo y no contaminante. Este proyecto contaba con el respaldo de una firma de ingeniería de proyectos con experiencia internacional (Bufete Industrial), con la capacidad de involucrarse desde la planeación, diseño y construcción del proyecto de infraestructura, además de encargarse, si fuera el caso, del mantenimiento y la operación.¹⁰⁶

4.5.3. El Segundo Piso: una solución en busca de un problema público

Cuando el Jefe de Gobierno anunció el proyecto del SP, de inmediato surgió una amplia y variada oposición en la opinión pública que mostraba las deficiencias del proyecto elegido: los medioambientalistas acusaban que en última instancia y en el mediano y largo plazos, sólo se facilitaría la multiplicación de vehículos;¹⁰⁷ los urbanistas denunciaban el desproporcionado impacto vial que traería la construcción de un “puente largo de seis carriles arriba” (y seis abajo), duplicando el flujo vehicular enviado a las calles transversales, ya de por sí saturadas;¹⁰⁸ los planeadores sentenciaban la imposibilidad de construir en un corto plazo (3 años) una obra elevada de 32 Km sin contar con proyecto ejecutivo¹⁰⁹ y sin la previsión de su financiamiento.¹¹⁰

En el contexto de las diversas miradas críticas que despertó el sorprendente anuncio, se agrega una más, como considerada expresión de una percepción extendida hacia dentro

¹⁰⁵ Su alegato técnico consistía en que "antes que nada tenemos que definir por dónde va ir el tren, si por la parte central del Periférico que le corresponde al Edomex o por dónde, y esto se arrancarían por el Toreo, aunque también tenemos que ver con el DF por cuál arteria iría de su lado, si por Ejército Nacional o qué otra opción hay para que tengamos un transporte masivo importante y seguro", *Reforma*, "Apoya Edomex proyecto de otro piso en Periférico", 7 de diciembre de 2001.

¹⁰⁶ Barranco, *Idem*.

¹⁰⁷ Atrás de esta certeza está una cantidad abrumadora de estudios de política comparada. <http://www.itdp.org/>. *Reforma*, "Rechazan megaobra", 9 de diciembre de 2001.

¹⁰⁸ *Reforma*, "Doble Piso", 8 de diciembre de 2001.

¹⁰⁹ *Reforma*, "Falta el proyecto de megaobra vial", 8 de diciembre de 2001.

¹¹⁰ *Reforma*, "Rechazan financiar obra en Viaducto", 7-Dic-2001; "Depende megaobra de ahorros en 2002", 6 de diciembre de 2001.

del GDF, entre los funcionarios de primer nivel decisorio de la administración pública local. Personalmente, como Directora General de Planeación y Vialidad de SETRAVI, asumí como una grave aberración la implementación de un megaproyecto de infraestructura vial en favor del tránsito de automóviles, dada la complejidad del transporte en la metrópolis. Aunado a lo anterior, se presentaron situaciones inverosímiles como la exposición del proyecto conceptual para promover el SP, por parte del Ing. Alberto Buzali, con base en viejos planos de los años noventa. En medio de un escenario como este, me parecía que se intentaba revivir aquella idea de impulsar *autopistas urbanas* de cuota; planteada ya en mayo de 1995, por Leonardo Lazo Margain, Director General de Planeación y Proyectos de SETRAVI, con la anuencia del Jefe del Departamento del Distrito Federal, Oscar Espinoza Villarreal.¹¹¹

A la luz de las críticas que como bola de nieve se iban acumulando en la opinión pública, y que no encontraban contrapeso salvo en algunas esporádicas y dispersas manifestaciones de aprobación,¹¹² parecería que la decisión del JGDF se convertía en un riesgo a punto de salirse de control y naufragar. ¿Cómo es posible que sólo él se muestre públicamente convencido de que la construcción del SP es factible?¹¹³ ¿Qué aspectos son los que sólo él ve y le transmiten la seguridad con que, contra cualquier adversidad, defiende la viabilidad del SP?

Hoy sabemos que tal certeza estuvo fundada en múltiples conversaciones con David Serur y José María Riobóo, quienes aportaron el *know how* que le dio la confianza a AMLO sobre la viabilidad de la obra. Invaluables fueron además los aportes del Dr. Carlos Urzua, secretario de finanzas, quien a sólo dos semanas del anuncio de los SP, participó en la creación del Fideicomiso para el Mejoramiento de Comunicación del Distrito Federal (FIMEVIC). También, de la absoluta disposición de Carlos Heredia, director de la empresa paraestatal Servicios Metropolitanos (SERVIMET) para iniciar las acciones para la implementación del proyecto. Los retos de la sofisticación ingenieril y financiera exigidos

¹¹¹ *Hacia un Plan Rector de Transporte para a Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Memorias.* Comisión de Vialidad y Tránsito Urbanos de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, 17 a 19 de mayo de 1995, pp. 142-143.

¹¹² *Reforma*, “Apoyan proyecto del Jefe de Gobierno”, 12 de diciembre de 2001; “Apoya Edomex proyecto de otro piso en Periférico”, 7 de diciembre de 2001.

¹¹³ *Reforma*, “Dice contar con un plan de vialidad”, 10 de diciembre de 2001.

por un proyecto sumamente innovador, en tal medida, estaban contemplados en su generalidad.

John Kingdon estudió durante años cómo actúan los tomadores de decisión en la política de transporte.¹¹⁴ Su certeza es que en este sector “existe gran fragmentación, se tienen escasos paradigmas sobre lo que se está de acuerdo, una fuerte susceptibilidad a la crisis y no se cuenta con una estructura integrada desde dónde puedan tomarse decisiones. Esa estructura insuficiente deja la agenda libre para cambiar de un momento a otro en forma ligera”.¹¹⁵

A esa apreciación conceptual, Kingdon agrega que en la práctica suele observarse un cierto patrón de conducta de los formuladores de la política pública para visualizar la alternativa más eficaz. Y no se trata en absoluto de un ejercicio racional, que deduzca puntualmente unas cuantas alternativas bien definidas, y absolutamente viables, entre las cuales pueden elegir. Por el contrario, se trata de una manera de proceder aparentemente irracional.

Quienes han tenido interés en participar en la problemática del transporte (políticos, funcionarios, asesores, consultores, académicos, empresarios, grupos sociales, etcétera), al paso de los años, van dejando una estela de soluciones a problemas que en su momento fueron prioritarios. Y como es imposible registrar una memoria de la (teóricamente) intrínseca relación de congruencia entre los problemas puntuales y sus soluciones específicas, se van formando y multiplicando depósitos o “cestas” de soluciones y problemas separadas. Así, realistamente, en el contexto de competencia y presión social en que se mueve un político, las opciones eficaces de proyectos y de política pública surgen de elegir correctamente de una de esas cestas, la “solución” viable para la situación presente, y, en seguida, empatarla tomando de otra cesta un “problema público”.

Cobra sentido, de acuerdo a Kingdon, que el Jefe de Gobierno del DF, a un año del ejercicio de poder, enfrente la oportunidad política de reaccionar ante una coyuntura nacional (y mundial) de recesión económica, y apueste por una opción cuya “solución” ha sido tomada

¹¹⁴ Kingdon, J.W., *Agendas, Alternatives an Public Policies*, Little, Brown, Boston, Mass, 1984.

¹¹⁵ Kingdon, 1984, C.6; traducción propia.

del cesto de la industria de la construcción (*Segundo Piso*),¹¹⁶ y se concatene con un “problema público” extraído de la cesta de la política pública urbana. Esta decisión, congruente con la tendencia política de los representantes del poder Ejecutivo, en el sentido de intentar trascender políticamente ligados a una gran obra de infraestructura, explica la toma de decisiones por el Jefe de Gobierno. La monumentalidad de los *Segundos Pisos* en Viaducto y Periférico, sería capaz de transformar el paisaje urbano ante los ojos de los habitantes de la capital del país, lo cual impulsaría las aspiraciones políticas del Jefe de Gobierno. Ahora bien, desde un enfoque de política pública, si se trata o no de una obra prioritaria y de interés general, no resulta un asunto suficientemente importante ante la promesa de éxito personal y de grupo de los decisores públicos.

4.5.4. Cabildeo del *Segundo Piso* como “solución”

La construcción del Anillo Periférico inició en 1962, y al término del tramo poniente “se veía como una vialidad ‘sobradísima’ para su época”.¹¹⁷ El Viaducto “Miguel Alemán”, en tanto, se había terminado de construir en 1955. En ese tiempo del Departamento del Distrito Federal, no se hacían concursos de licitación. Ambas vías rápidas “se adjudicaban a las empresas con mayor solvencia económica y moral, y quien tuvieran más equipo y probada capacidad técnica”.¹¹⁸ Esto es, derivado de un acuerdo de primer nivel entre el Presidente y el “empresario de política pública”, se acordaban los términos para asignar de manera directa la ejecución de grandes proyectos de infraestructura en la Zona Metropolitana del Valle de México, cuya viabilidad quedaba en manos de la iniciativa privada y la gestión ejecutiva de los colaboradores cercanos al jefe del Ejecutivo federal.

A menos de una década de estar listo el Anillo Periférico, de acuerdo con el Arq. Joaquín Álvarez Ordóñez, presidente de la Asociación Mexicana de Urbanistas, la idea de un “*Segundo Piso*” le fue presentada en 1972 al entonces presidente de México, Luis

¹¹⁶ El 9 de mayo de 2004, a punto de terminar 10 Km del *Segundo Piso*, el Jefe de Gobierno enfatiza que “en ninguna parte del país [...] se están haciendo obras públicas como en el Distrito Federal [...]”. “Aquí se está invirtiendo el 25 por ciento de todo lo que se está invirtiendo en el país, en la industria de la construcción, por eso es que a veces no nos ven con buenos ojos”. <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/362684.html>

¹¹⁷ Entrevista con el Ing. Mario Endo Jiménez, *El Universal*, “Nuevas vialidades: el arte de negociar”, 27 de enero de 2003.

¹¹⁸ Entrevista con el Ing. Gilberto Valenzuela, exdirector de Obras del DDF, *Idem*.

Echeverría. Y fue rechazada por una “comisión concedora en urbanismo, ingeniería de tránsito y vialidades”.¹¹⁹

En 1987, David Serur Edid, concibió, con el patrocinio del empresario de televisión Emilio Azcarraga Milmo, el proyecto: “La idea surgió en una reunión [para] hacer *Segundos Pisos*; invité a diseñadores de vialidades, etc. El concepto [era] muy claro: traslados cortos abajo, traslados largos arriba, eso [era] fundamental; se buscó que se dieran ahorros de gasolina, no generar contaminación y minimizar los tiempos de traslado”.¹²⁰ La articulación de accesos carreteros en la metrópolis daría mayor capacidad y conectividad vial. Las perspectivas de modernidad urbana contenidas en este proyecto de transporte, se complementaban con un importante proyecto urbano: La transformación de Santa Fe, derivada del emplazamiento de minas de arena y la expropiación de 800 hectáreas por el DDF, a cargo de Carlos Hank González, proceso que continuó en la administración de Miguel de la Madrid con el cierre de seis mil 500 tiraderos a cielo abierto.¹²¹ En ese marco, la propuesta de los SP que planteaba el cobro de un dólar por su uso,¹²² coincide con el estancamiento del mercado inmobiliario. SERVIMET, la agencia financiera del DDF, se encontró ante la cancelación de permisos de construcción que establecía el Plan de Desarrollo Urbano, y una inflación de 150% anual que trajo la caída de la Bolsa de Valores en 1988.¹²³

Pasado un tiempo, según el Arq. Jorge Legorreta, académico y cronista de la transformación urbana de la ciudad de México,¹²⁴ el proyecto Serur-Azcárraga de los *Segundos Pisos* estuvo a punto de ser aceptado por el entonces Presidente Ernesto Zedillo

¹¹⁹ Citado en Jorge Legorreta, *La Jornada*, “Los *Segundos Pisos* en la historia de la ciudad de México”, 21 de enero de 2005.

¹²⁰ Entrevista con el Ing. David Serur Edid, *Revista Construcción y Tecnología*, Núm. 4, enero de 2007.

¹²¹ Ortiz, A., “Santa Fe, ciudad global”, *Revista Nexos*, nov.-2014, México, 20141.

¹²² Entrevista con el Ing. David Serur Edid, *Revista Construcción y Tecnología*, Núm. 4, enero de 2007.

¹²³ Paradójicamente, quince años después, un político de izquierda (AMLO) dará a SERVIMET la oportunidad de detonar la implementación de los SP, aprovechando el *expertise* de David Serur, concededor de este proceso y actor cercano a inversionistas inmobiliarios de la zona de Santa Fe. Hoy Santa Fe aloja 133 hectáreas de tipo residencial, 41 de parques corporativos, 16 de servicios educativos y 33 de comercio. Uno de sus principales problemas es la insuficiencia de infraestructura. Ortiz, *Idem*.

¹²⁴ Véase Legorreta, Jorge (Coord.), *La ciudad de México a debate*, México, UAM, 2010. También: <http://issuu.com/taller13/docs/regeneracion-del-rio-de-la-piedad>. Resumen ejecutivo.

(1994-2000). Propuesto exclusivamente para automóviles y con pago obligatorio, se proyectaba, a diferencia de la idea inicial, sobre distintas arterias primarias dando una longitud total de 71 Km.¹²⁵

El proyecto fue considerado en una versión del Programa Integral de Transporte y Vialidad (PITV) 1995-2000, aunque finalmente se suprimió al aceptarse el dictamen negativo de un consejo asesor que lo evaluó. Una de las poderosas razones aludía a lo inaceptable de una de sus características: “Por primera vez en la historia de la ciudad se proponía cobrar el transitar por sus vialidades centrales [...] ninguna ciudad del mundo cobra un peaje por circular en sus vialidades centrales”.¹²⁶ Esta vez, la propuesta de los SP, precedida del “error de diciembre” de 1994, acompañó la desaceleración del desarrollo inmobiliario y de la industria de la construcción.

Poco tiempo después, en 1997, el Distrito Federal se convierte en entidad federativa con tres órganos de gobierno,¹²⁷ y aparecen diversos tipos de controles o regulaciones que inciden sobre la decisión de construir infraestructura vial, uno de los más importantes será ejercido por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. No obstante, el cabildeo de David Serur Edid llegará a conseguir su cometido en el sexenio 2000-2006.

Al cabo de su constante labor como asesor de los diferentes gobiernos de la ciudad de México, logró el éxito en su papel de “empresario de políticas públicas”. Parafraseando a John Kingdon, especialista en el estudio de la formulación de la agenda de políticas públicas de transporte: “su voluntad para invertir sus recursos –tiempo, energía, reputación, y algunas veces dinero– con la esperanza de una ganancia futura”,¹²⁸ encontró por fin eco el

¹²⁵ “a) el Periférico, desde la avenida Conscripto, hasta la glorieta de Vaqueritos en Coapa (21 accesos y 22 salidas con 29.65 kilómetros); b) La avenida Chapultepec y Fray Servando Teresa de Mier, desde la avenida Revolución hasta la calzada Zaragoza (10 accesos y 9 salidas con 13.20 kilómetros); y c) Constituyentes y el Viaducto, desde Reforma hasta la Calzada Ignacio Zaragoza; y de aquí se desprendería un ramal del Viaducto por Francisco del Paso hasta el Aeropuerto (20 accesos y 19 salidas con 28.20 kilómetros). En total, 71 kilómetros de *Segundos Pisos*”. Legorreta, Jorge, *La Jornada*, “Los *Segundos Pisos* en la historia de la ciudad de México”, 21 de enero de 2005.

¹²⁶ Legorreta, *Idem*.

¹²⁷ Véanse artículos 90, 44 y 122 Constitucionales.

¹²⁸ Kingdon específica, sin embargo, que “estos empresarios no se encuentran necesariamente en alguna ubicación en la comunidad de la política. Ellos podrían estar dentro o fuera del gobierno, en puestos designados o electos, en grupos de interés o en organizaciones de investigación”.

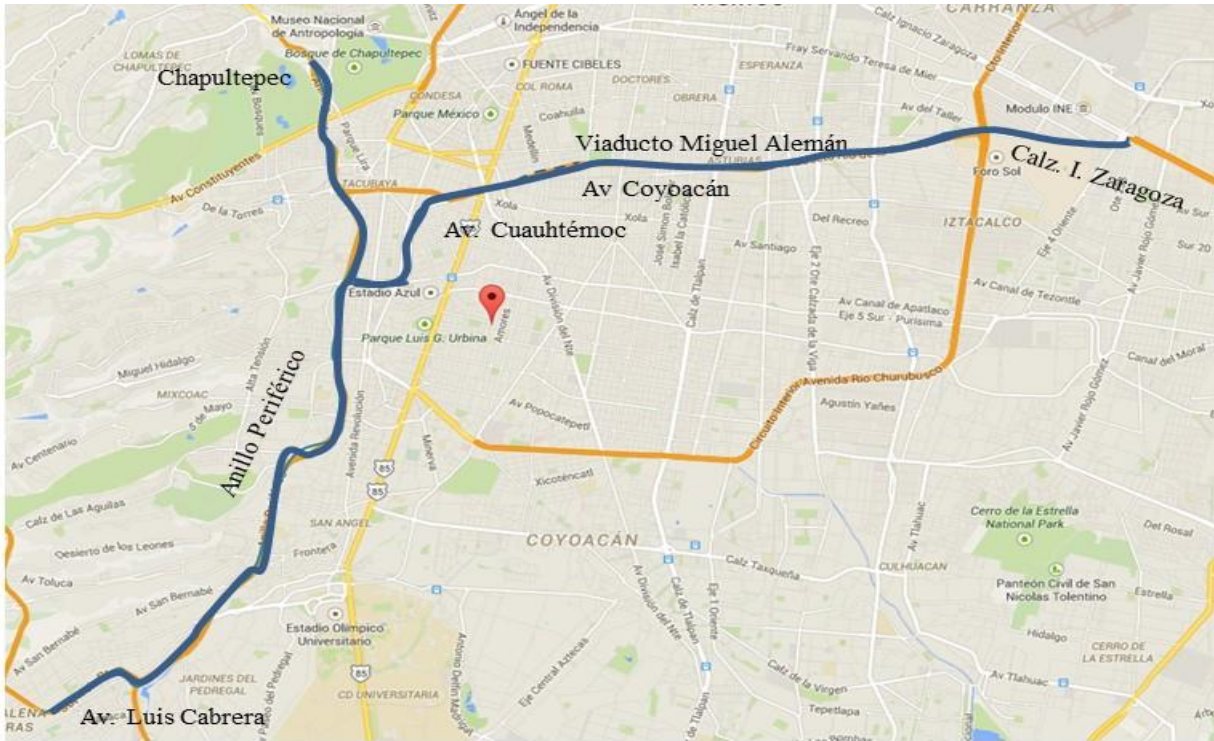
5 de diciembre de 2001, cuando el JGDF anunció la construcción del *Segundo Piso* con la confianza en ingenieros mexicanos que darían viabilidad al proyecto.

El proyecto de los *Segundos Pisos*, en su primer anuncio público, consideraba un total de 35 km. de vías elevadas. La primera etapa constructiva de 13.8 km. que se proponía sobre el Viaducto Miguel Alemán y Río Becerra, en el tramo de Anillo Periférico - Av. Coyoacán, se orientaba a resolver el paso por las intersecciones del Periférico; la segunda etapa contemplaba la ampliación de Chapultepec al norte y Luis Cabrera al sur; la tercera en Viaducto Miguel Alemán en el tramo Av. Cuauhtémoc – Calz. Ignacio Zaragoza. Todo ello sin cambios de uso de suelo (Plano 1).

Además, las razones atrás de su propósito, pueden ser tanto por “una obligación de tomar parte en las discusiones para proteger los intereses de su grupo”, pero igualmente “a algunos empresarios simplemente les gusta el juego. Ellos disfrutan de su actividad de apoyo, ellos disfrutan estando en o cerca del asiento del poder, ellos disfrutan siendo parte de la acción. Ellos hacen llamadas, tienen comidas, escriben memos, y redactan propuestas, probablemente por las otras razones que hemos discutido también, pero en combinación con el simple placer que les da por participar”. Kingdon, 1984, Capítulo 6; traducción propia.

Plano 1.

Proyecto inicial de los Segundos Pisos (2001)



“El proyecto se divide en cuatro etapas, sumando una longitud total de 35 km. en conjunto para ambas vías; para el año 2002 se contempla desarrollar la primera etapa en una longitud de 13.8 km en el Viaducto Miguel Alemán y Río Becerra, entre el Anillo Periférico y la Av. Coyoacán. Cada etapa y en especial la primera, tendrá tramos de vialidad que funcionan por si solos, permitiendo desde un principio mejorar el flujo vehicular... La segunda, tercera y cuarta etapa del proyecto al que se ha hecho referencia consisten en el diseño y construcción de un segundo nivel en ambos sentidos sobre el Periférico en el tramo comprendido entre Chapultepec al norte y Luis Cabrera al sur (segunda etapa) y; un segundo nivel en ambos sentidos sobre el Viaducto Miguel Alemán en el tramo de Av. Cuauhtémoc al poniente y la Calzada Ignacio Zaragoza al oriente (tercera etapa). Es importante recalcar que el proyecto se limita exclusivamente al diseño, construcción y operación de la primera etapa...”. FIMEVIC.

Fuente: “¿Exactamente en qué consisten los segundos niveles?”

www.fimevic.df.gob.mx/problemas/3todolo.htm

4.6. Estrategias de captura administrativa:¹²⁹ eficacia en la superación de los problemas de confiabilidad¹³⁰ y congruencia¹³¹

Mientras que la estrategia en el frente político será una batalla sobre todo mediática, que libraré el JGDF para convertir al SP en un proyecto de “interés general”,¹³² en el otro frente, el de la implementación de acciones administrativas concretas, se desarrollará una estrategia que le dará al SP viabilidad como obra pública de infraestructura vial al sustentarse en un plan de ingeniería civil.¹³³ Dicho plan, sin embargo, se va construyendo al paso de los avances políticos y la disposición de fondos públicos. La orden de construir un SP al Periférico y al Viaducto se maneja siempre con base a un “proyecto conceptual”, y este se torna en el referente administrativo al que se alude para cubrir las decisiones de ingeniería.¹³⁴ La obra final, es decir lo que se construyó en el sexenio 2000-2006, no se parece al proyecto anunciado inicialmente, y su “proyecto ejecutivo” correspondiente,

¹²⁹ *Captura*: “decisión de interés general durante el proceso de implementación, a cargo de un funcionario responsable, quien la orienta en favor del interés de un actor o de un grupo económico, político o social, suponiéndose a cambio de una recompensa de poder o pecuniaria”.

¹³⁰ *Confiabilidad* de los grupos de interés (en este caso los empresarios de la construcción) basada en la coherencia (o ambigüedad) del “texto regulador”: conjunto de prescripciones de transporte, movilidad, medioambientales, desarrollo urbano, coordinación metropolitana, etc. involucrado en la decisión de aprobar o no el SP.

¹³¹ *Congruencia* por parte del Ejecutivo y su administración pública en relación a los resultados obtenidos de su específica actividad práctica o implementadora, los cuáles coinciden con los objetivos previstos por el actor legislativo en el “texto regulador”; y, además, sucede así de manera regular y continua, independientemente de los cambios políticos partidistas en el gobierno y en el legislativo.

¹³² El riesgo mayor que corrió la decisión de construir el SP en tanto obra de “interés general” (políticamente determinada), fue su cuestionamiento a través del Plebiscito del 22 de septiembre de 2002. No se reunieron las condiciones formales que hubieran hecho de su negativa ciudadana, una decisión vinculante, obligatoria, para el GDF. Vilalta, C., “El voto de oposición al segundo piso...”.

¹³³ Ambas estrategias, la política y la de administración pública, correrán paralelas y en función de que el SP se termine en un plazo políticamente conveniente (mirando las elecciones presidenciales de 2006).

¹³⁴ El Proyecto Ejecutivo de Obra es “el conjunto de planos, memorias descriptivas y de cálculo, catálogo de conceptos, normas y especificaciones que contiene la información y definen los aspectos para la construcción de una obra” (Ley de Obras del Distrito Federal). Esa información no se posee el 5 de diciembre de 2001 cuando el Jefe de Gobierno anuncia el SP. El contrato para elaborar el Proyecto Ejecutivo se otorgará formalmente dos meses después, el 10 de febrero de 2002. Y no será sino hasta seis meses después, el 30 de mayo de 2002, mediante el anuncio de una redefinición del ‘trazo original’ (13 Km. sobre Viaducto y 19 Km. sobre Periférico), que la obra inicial no será construir un *Segundo Piso*, sino un distribuidor vial en el cruce de Viaducto y Periférico.

experimentará constantes desfases, adaptaciones y cambios constantes durante la construcción.

La estrategia de implementación público-privada que David Serur diseñó para cumplir la principal condición de factibilidad del SP, es decir la de hacerse en *fast track*, atendía fundamentalmente tres frentes:

- i. Técnico: Con la elaboración del proyecto ejecutivo bajo la dirección de José María Riobóo, combinará diseño estructural, gerencia de proyectos, logística, uso de materiales prefabricados y tecnología de primer nivel en materia de construcción para garantizar los tiempos de entrega, evitar expropiación de predios y una mínima afectación de las obras.
- ii. Financiero: Garantizar la asignación de recursos multianuales a través de un vehículo de inversión (Fideicomiso para el Mejoramiento de Vías de Comunicación, FIMEVIC), creado por la Secretaría de Finanzas que operaría con la participación de las Secretarías de Obras Públicas, Transporte y Vialidad, y Medio Ambiente, actuando en mancuerna con SERVIMET, agente inmobiliario del Gobierno del Distrito Federal, que sería facultado para llevar a cabo los estudios y licitaciones para detonar la obra.
- iii. Jurídico-administrativo: Facultar a David Serur para dirigir la estrategia integral desde la propia Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, siendo asesor directo de Andrés Manuel López Obrador. Contar con el permanente apoyo de su gabinete, especialmente de la titular de la Secretaría de Medio Ambiente, quien fue además de vocera del proyecto, presidenta del FIMEVIC. Prever adecuaciones a instrumentos como el Programa de Desarrollo Urbano y al Programa Integral de Transporte y Vialidad. Y con la participación de SERVIMET se contrataría, vía pago de honorarios, con personal especializado para iniciar de inmediato los estudios para el proyecto y gestiones administrativas que dieran viabilidad al inicio de obras.

Un primer obstáculo que libraré la construcción de la obra del sexenio, será un control que constitucionalmente se tiene previsto en el Artículo 122 Constitucional.¹³⁵ Al ser el Periférico una infraestructura cuyo funcionamiento óptimo se basa en el flujo continuo de automóviles sobre un espacio territorial conurbado (Zona Metropolitana del Valle de México). Alterar su estructura parcial o totalmente se consideraría un asunto de responsabilidad compartida, intergubernamental, entre los gobiernos del Distrito Federal y el Estado de México. Por tanto, formalmente se exigiría un trabajo de diseño, planeación, financiamiento e implementación coordinado intersectorialmente y bajo una visión metropolitana prevista por las instancias de planeación metropolitanas (Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad, COMETRAVI; y Comisión Ambiental Metropolitana, CAM).¹³⁶ Por paradójico que parezca, el SP, al ser declarado una obra cuyo impacto no excede los márgenes del D.F., tendrá que librar tan sólo las regulaciones propias de la administración pública local.

4.6.1. Cambio de reglas y control legislativo de la administración pública local

Al siguiente día de anunciado el SP por el JGDF, y en el contexto del análisis del Proyecto de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos para 2002, legisladores de oposición (PRI y PAN) hacen evidente el desfase presupuestal que juega en contra del anuncio de su construcción, cuyo inicio se ha fijado para el mes de abril de 2002. “No podemos autorizar lo que no se incluye. Nosotros aprobaremos el Presupuesto [de Egresos] que hemos venido analizando”, indicó la diputada priista Irina del Castillo.¹³⁷ Por su parte, el panista Salvador Abascal afirmó que “a la Asamblea se le debe advertir que los recursos son para un proyecto multianual.¹³⁸ Nosotros lo descartamos como un proyecto de gran envergadura

¹³⁵ Art. 122 Constitucional, Apartado G: “Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurran y participen con apego a sus leyes”.

¹³⁶ En diciembre de 2000 las funciones de la COMETRAVI estaban suspendidas. Fue hasta mayo de 2001 que se reactivó su funcionamiento.

¹³⁷ *Reforma*, “Rechazan financiar obra en el Viaducto”, 7 de diciembre de 2001.

¹³⁸ De acuerdo con la *Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal*, un proyecto de inversión de mediano plazo comprende un periodo de más de 3 y hasta 6 años. El Contrato Multianual es un contrato cuya vigencia comprenda más de un ejercicio Presupuestal (Ley de Obras Públicas del Distrito Federal).

porque debería venir en el capítulo de multianuales, proyectados a cinco años, tal y como ocurre con la compra y rehabilitación de trenes [del Metro]”.¹³⁹

El cambio de reglas del juego político, vigentes desde 1997, tiene el propósito de otorgar confianza a los diversos actores públicos y privados acerca de lo que se puede esperar en la toma de decisiones política y administrativa (Figura 6).

El artículo 36 del *Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, para el Ejercicio Fiscal 2002*, puntualiza, en el mismo sentido de proveer certidumbre sobre la realización (financiamiento) de las políticas públicas, los márgenes presupuestales en los que la administración pública se puede mover durante la implementación. Se trata de los límites previstos para cambiar o transferir montos de recursos asignados entre programas y proyectos.¹⁴⁰ Las reglas son claras y sencillas: los programas prioritarios deben garantizarse, son presupuestalmente intocables (no se puede trasladar recursos de éstos hacia programas no prioritarios); y el total de recursos que se puede transferir no debe ser mayor al 10 % de lo asignado a cada dependencia o entidad.¹⁴¹

El control político-legislativo que ejerce la ALDF sobre el JGDF y su administración pública, en cuanto a la certidumbre de las políticas, programas y proyectos que se financiarán, tiene como fundamento la correlación que debe existir entre la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos respecto del cumplimiento del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (PGDDF): documento rector que contiene las directrices generales del desarrollo

¹³⁹ *Reforma*, “Rechazan financiar obra en el Viaducto”, 7 de diciembre de 2001.

¹⁴⁰ Estas prescripciones se hacen eco de similares obligaciones establecidas en el artículo 428 del *Código Financiero del Distrito Federal* (Edición 2000).

¹⁴¹ Artículo 36.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por conducto de la Secretaría, podrá modificar el contenido orgánico y financiero de los programas de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades incluidas en el Presupuesto de Egresos, cuando por razones de interés social, económico o seguridad pública lo considere necesario.

Estas modificaciones no podrán:

- I. Transferir recursos destinados a programas prioritarios hacia programas no prioritarios.
- II. Disminuir el monto consignado en el Decreto de Presupuesto de Egresos para la atención de programas prioritarios, salvo que se hayan concluido las metas y actividades institucionales por parte de la unidad ejecutora que disminuya su presupuesto. [...]

Cuando el ajuste alcance o rebase en forma acumulada el 10% del presupuesto anual asignado a cada dependencia, órgano desconcentrado, delegación y entidad, el Titular de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal deberá informar en un capítulo especial del Informe de Avance Trimestral, la conciliación de las modificaciones realizadas.

social y económico del sexenio, es decir la agenda de políticas públicas propuesta por el JGDF.¹⁴²

Las piezas específicas y fundamentales (programas y proyectos de inversión) que le darán contenido a la ejecución del PGDDF, aparecerán durante la elaboración del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos que sectorialmente (Programa Operativo Anual) y globalmente (Programa Operativo) lleva a cabo el GDF. Hasta el 30 de noviembre del año en curso, formalmente, el JGDF puede someter para su análisis y aprobación de la ALDF su iniciativa de Presupuesto de Egresos. Dicha aprobación debe darse a más tardar el 20 de diciembre del mismo año.¹⁴³

El PGDDF 2000-2006, publicado el 4 de diciembre de 2001, no contempla lineamientos expresos a partir de los cuales se pudieran desprender ineludiblemente proyectos de dotación de infraestructura vial como el SP para resolver, de acuerdo con su propio diagnóstico, los problemas de transporte.

Como se ha dicho, el Jefe de Gobierno anunció el 5 de diciembre de 2001 que se construiría un SP en Periférico y Viaducto, con una longitud total de 32 Km y un costo de 8,000 millones de pesos (MDP). El PITV 2000-2006 vigente en ese momento, no contemplará la obra sino hasta casi un año después, el 5 de noviembre de 2002 en que se publica en la versión 2000-2006, la “construcción de un *Segundo Piso* en Viaducto y Periférico” (p. 45). No obstante, el inicio de las obras tendrá como meta el Distribuidor Vial San Antonio.

En suma, los controles o candados que el Legislativo local imprime sobre la actuación del GDF a través del proceso programático-presupuestal, en la medida que fueron eficaces,

¹⁴² Artículo 16 de la *Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal*.

Una situación de excepción que es importante tener en cuenta, porque en los hechos se ha vuelto una conducta recurrente, es aquella prevista por el artículo 24 respecto a la tardanza en la elaboración del PGDDF: I. Las actividades que deberán realizar las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias, prioridades, metas y resultados contenidos en los programas sectoriales que se derivan del Programa General y, en su caso, de las directrices que el Jefe de Gobierno expida en tanto se elabore dicho Programa.

¹⁴³ Las dos fechas se modifican sólo cada 6 años, cuando inicia el periodo de gobierno, quedando el 20 de diciembre como límite para la presentación de la iniciativa de *Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos*, y el 31 de diciembre como límite de aprobación. Artículo 38 de la *Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal*.

pusieron en evidencia que el SP en el momento de ser anunciado no es políticamente aceptado por la ALDF como un proyecto de “interés general”.¹⁴⁴

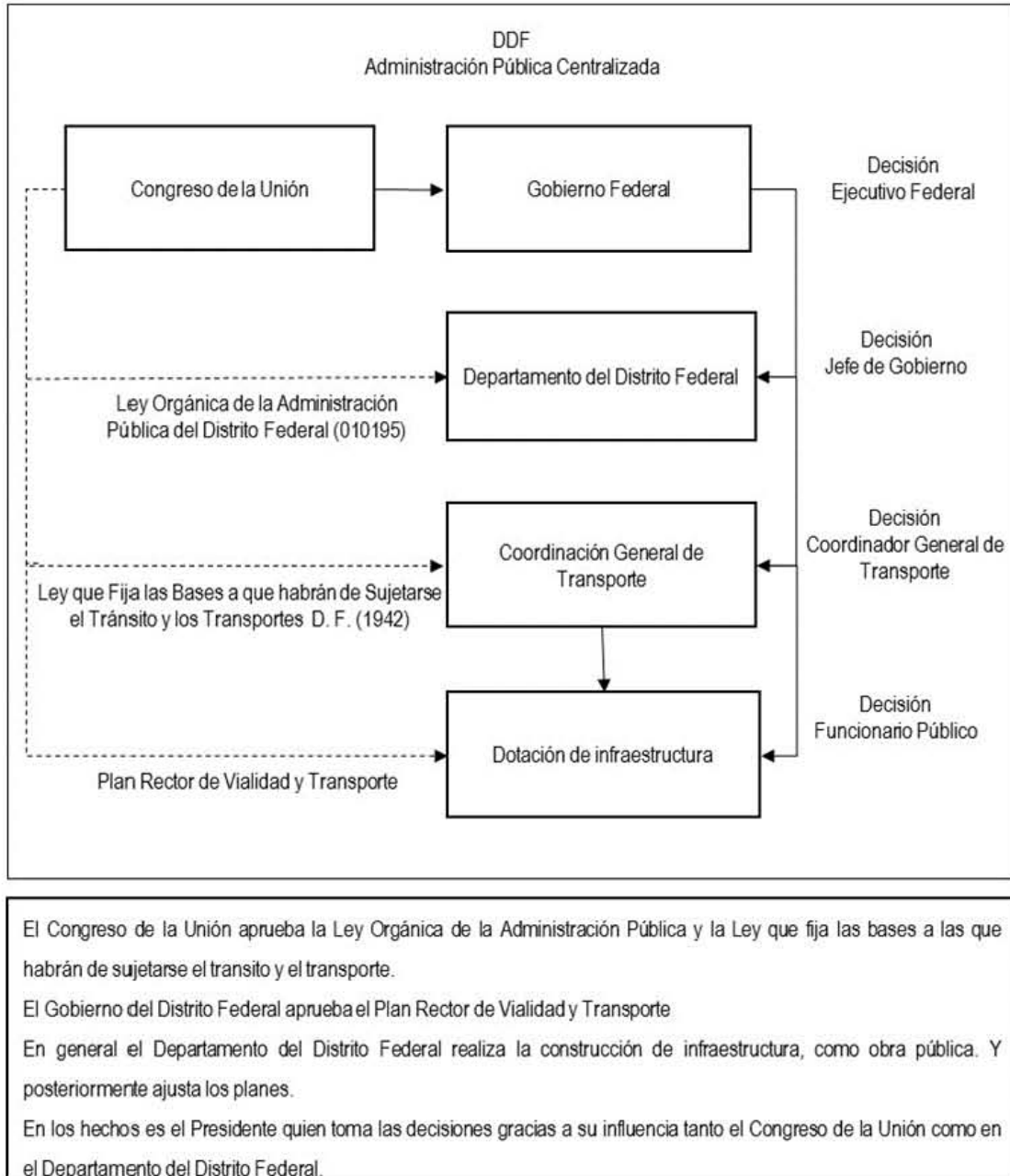
Sí, en cambio, es un inicial mandato imperativo hecho por parte de quien tiene la facultad política para emitirlo (el Jefe de Gobierno), y que en términos prácticos está dirigido a un interlocutor clave: el cuerpo de funcionarios de la administración pública del D.F. Para éstos, se tratará de un reto que deben afrontar en el marco de las mismas reglas del juego político-administrativo, y desde donde se traslucen patentes problemas de “confiabilidad”¹⁴⁵ y “congruencia”¹⁴⁶ que habrá que superar para hacer realidad el SP.

¹⁴⁴ En la II Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2001-2003), la fuerza política de AMLO representada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) constituye apenas un tercio del total de votos. Su líder (como Presidente de la Comisión de Gobierno), Armando Quintero, no impidió, por tanto, que el SP fuera un proyecto vetado –durante dos años– por los partidos políticos PRI y PAN en el Presupuesto de Egresos para los ejercicios 2002 y 2003.

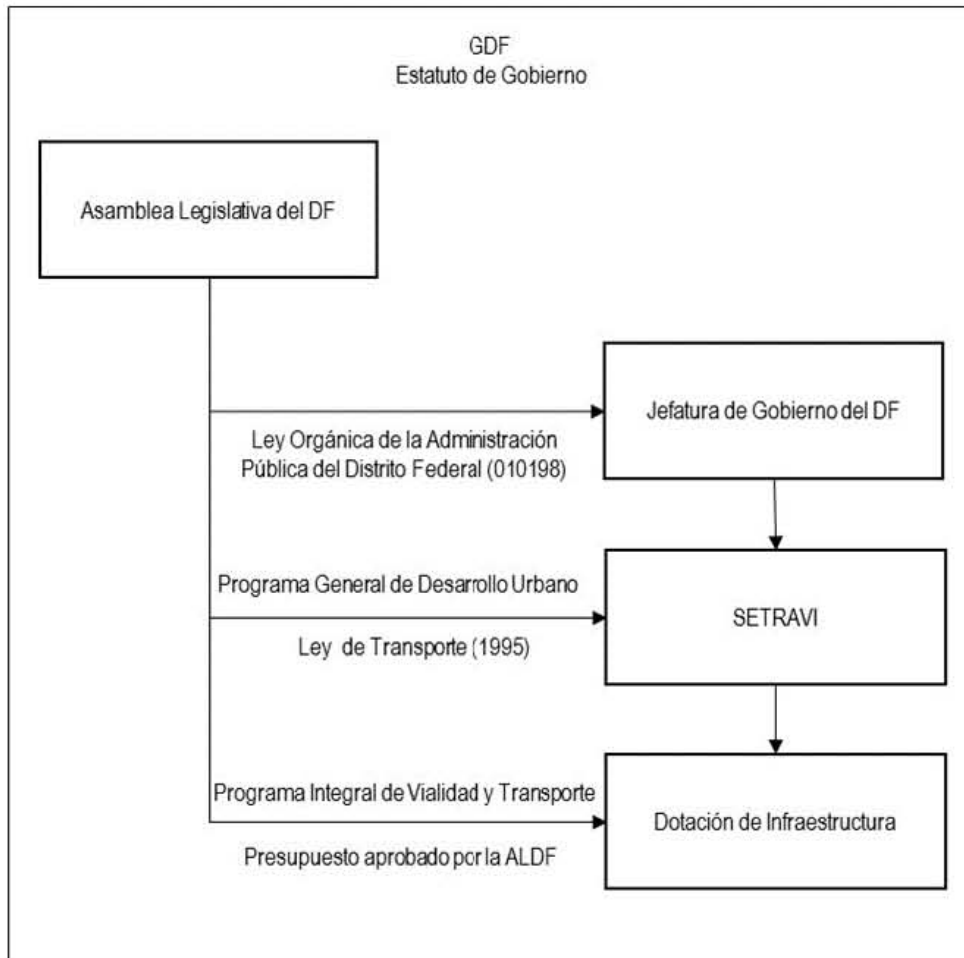
¹⁴⁵ En realidad, el SP es un proyecto de inversión de una total incertidumbre legislativa en la medida que no está incluido dentro de ninguna política y programa públicos con financiamiento programado. El día en que se anuncia (5 de diciembre de 2001) no es de “interés general”, lo será formalmente un año después, el 30 de noviembre de 2002, cuando se publique el PITV 2000-2006. En ese lapso, se superó el principal riesgo político: su posible rechazo como de interés general mediante el Plebiscito del 22 de septiembre de 2002.

¹⁴⁶ Como el Ejecutivo local al decidir la construcción el SP está haciendo *tabula rasa* de la legislación que rige su toma de decisiones, no existen para los administradores de la administración pública compromisos u objetivos originarios respecto a las políticas de transporte, medioambiental y de desarrollo urbano involucradas en la construcción de la obra. Por el contrario, tendrán que afinar su capacidad técnica y regulativa (en los diversos planos jurídico, medioambiental, financiero, etc.) para sacar adelante acciones administrativas favorables a la construcción de una obra totalmente nueva e inesperada sin alterar el marco normativo establecido.

Figura 6 Cambios en la regulación aplicable a la política de transporte en la CDMX



Fuente: Elaboración propia.



La Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprueba la Ley de Transporte y la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Distrito Federal.

El Gobierno del Distrito Federal realiza la construcción de infraestructura en el DF de acuerdo al financiamiento autorizado de la ALDF mediante aprobación del Presupuesto de Egresos.

La ALDF aprueba las leyes y controla la ejecución que de ellas hace el Gobierno del Distrito Federal y su administración pública mediante los informes de Avance Programático Presupuestal trimestral y la Cuenta Pública.

4.6.2. El poder de la bolsa del Ejecutivo local y la *confiabilidad* financiera del SP en un fideicomiso *ex professo*

La relación de confianza es uno de los atributos mayores en juego entre el JGDF y los grupos de interés, en este caso grupos empresariales de la industria de la construcción, para construir una obra de infraestructura vial favorable al tránsito de automóviles privados. La obra requeriría en el primer año (2002) más del 10% del presupuesto sectorial.¹⁴⁷ Y aunque si bien para David Serur está lista como proyecto conceptual, aún no adquiere la formalidad y operatividad de un proyecto ejecutivo. Y para complicar el escenario de altas exigencias, la obra sufre inicialmente un rechazo frontal por parte de la ALDF a su financiamiento.

Para Serur esa relación de confianza se finca, en todo caso, en la certeza de que el SP es un proyecto que deberá realizarse en *fast track*. El 11 de diciembre de 2001 (a seis días de anunciada la construcción del SP), toma posesión como encargado del proyecto. El Ing. David Serur afirma: “tengo la voluntad del Jefe de Gobierno para hacerlo lo más rápido que podamos [...] o se hace rápido o no se hace, así de sencillo”.¹⁴⁸

Para el Jefe de Gobierno, y a casi dos meses de anunciado el SP, la relación de confianza es plena. El 2 de febrero, en conferencia de prensa, declara: “la obra se va a construir, ya cumplimos con todo el procedimiento. A través de un método democrático, se hizo la consulta [encuesta telefónica el 19 y 20 de enero], tenemos el proyecto, tenemos los recursos, vamos a construir el segundo nivel del Viaducto y del Periférico, hace falta esa obra a la ciudad”.

En última instancia, la variable estratégica que sostiene la posibilidad real de contar con un SP son los recursos financieros.¹⁴⁹ El día del anuncio del SP (5 de diciembre de 2001), el

¹⁴⁷ El conjunto de programas directamente relacionados con el desarrollo del sector transporte (58, 71, 72 y 73), formando parte del Gabinete de Desarrollo Sustentable, suman en números cerrados 10 mil 300 MDP en el *Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2002*, (Art. 18). Lo que *grosso modo* se desembolsaría el primer año de construcción del SP son 1,500 MDP.

¹⁴⁸ Conferencia de prensa, 11 de diciembre de 2001.

¹⁴⁹ “El presupuesto es la sustancia del funcionamiento de los aparatos del Estado y de sus múltiples programas: sin esos recursos, no hay Estado”. Guerrero, J.P. y Madrid, R., “Consideraciones sobre la transparencia en el gasto público en México”, en Guerrero, J.P. (Coord.), *Impuestos y*

JGDF manejó cifras globales sobre su financiamiento. Del total de 8 mil MDP que costaría la obra, mil 500 se requerirían ya, para el 2002. Para ello, se tomarían, según su dicho, 500 que fueron presupuestados para el programa de vialidades de ese año, y los mil restantes se obtendrían de “ahorros”.

El primer problema a resolver estaría en hacer efectivo ese monto inicial, pues para la ALDF no se especificó en el decreto de Presupuesto de Egresos para el 2002 la cantidad de 500 MDP para el SP. Y el segundo problema que se presenta está en cómo financiar el resto de la obra, en los siguientes años, ante la oposición de la ALDF.

María Amparo Casar suele referirse al “poder de la bolsa” del Ejecutivo cuando se presenta la pugna por los dineros con el Legislativo, a través de la definición de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.¹⁵⁰ En el caso de México, y considerando la etapa de aprobación,¹⁵¹ aparentemente el Ejecutivo no muestra suficiente fortaleza en la medida que “la capacidad del Congreso para modificar el presupuesto es, en principio, ilimitada”. Sin embargo, durante la etapa de ejecución el Ejecutivo puede resarcir su poder de la bolsa, ya que “existen otras disposiciones constitucionales y leyes secundarias que fortalecen su posición en el campo presupuestal”.

En el caso del SP, la relación de confianza entre los grupos privados encabezados por Serur y el Jefe de Gobierno como funcionario elegido y jefe de IOS administradores públicos, se fortificará mediante una estrategia financiera dirigida a garantizar el financiamiento y la construcción *fast track* de la obra de infraestructura.

4.6.3. Financiamiento extra presupuestal. Un fideicomiso *ex professo*: FIMEVIC

gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria, México, CIDE-M.A. Porrúa, 2004, p. 150.

¹⁵⁰ Casar, Ma. A., *Sistema político mexicano*, México, Oxford University Press, 2010, p. 58.

¹⁵¹ Las etapas de elaboración del presupuesto son cuatro: Formulación –programación (por parte del Ejecutivo); Discusión-aprobación (por parte del Legislativo); Ejecución (por el Ejecutivo); y Control-auditoría (por Ejecutivo y Legislativo). Guerrero, J.P. y Valdés, Y., *Manual sobre la clasificación económica del gasto público*, México, CIDE, 2001, p.18.

A la vista de los actores privados, es claro que el Presupuesto de 2002 para el DF constituye un obstáculo normativo que de alguna manera habría que salvar si se quieren iniciar cuanto antes los trabajos para el SP. Si se atiende al control de las decisiones y acciones de la administración pública del DF especificadas en el Presupuesto se provocaría, en última instancia, una parálisis: i) el SP no es un proyecto multianual contemplado en programa sectorial alguno; ii) el programa 58 de Estructura urbana, donde podría ubicársele, no es un “programa prioritario” merecedor de recibir transferencias desde otros programas;¹⁵² iii) y aún en el caso de que fuera prioritario, sólo podría recibir un máximo de 10% respecto a su asignación inicial, esto, previa aprobación de la ALDF.¹⁵³ Éste último factor, el de la ineludible interferencia política en la designación del uso de los recursos, cerraría el círculo de la imposibilidad, a ojos de los empresarios, de la gestión financiera y técnica de una obra de infraestructura que, según el ejecutivo local, al aportar mayor superficie de rodamiento permitirá un uso más eficiente del automóvil en el Periférico y Viaducto.

Por otra parte, a los ojos del Jefe de Gobierno, aunque la decisión político-legislativa sea contraria, se tienen sin embargo suficientes “ahorros” y se trasladarán partidas presupuestales para financiar la etapa inicial durante 2002. Aparejado a la parte técnica y financiera, otro aspecto importante para garantizar la construcción del SP es la reputación del responsable (David Serur) y su equipo de trabajo. Ambos ingredientes (“ahorros” y *expertise*) se tienen listos, en la afirmación del Jefe de Gobierno, para que las obras “se ejecuten pronto y bien”.¹⁵⁴

Parte de la estrategia fue considerar los fondos de “financiamientos extra presupuestales” (FEP) como “transacciones generales del gobierno, comúnmente con arreglos institucionales y bancarios separados, que no están incluidas en la ley presupuestal anual del Estado y los presupuestos de los gobiernos subnacionales”,¹⁵⁵ y el uso de los fideicomisos públicos¹⁵⁶ como un recurrente fondo extra presupuestal. Desde un enfoque

¹⁵² Art. 20 del *Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2002*.

¹⁵³ Art. 428-II del *Código Financiero del Distrito Federal*.

¹⁵⁴ *La Jornada*, 8 de diciembre de 2001.

¹⁵⁵ Instituto Mexicano para la Competencia (IMCO), *La caja negra del gasto público*, México, IMCO, 2010, p. 117.

¹⁵⁶ “El fideicomiso es un contrato por virtud del cual una persona física y moral denominada fideicomitente, transmite y destina determinado patrimonio (bienes o derechos) a una institución fiduciaria encomendándole la realización de fines determinados y lícitos en beneficio de una

estrictamente económico, los FEP tenderían a subsanar “fallas de mercado o del sistema presupuestal y [corregir] factores de economía política”.¹⁵⁷ Por ejemplo, respecto al sistema presupuestario: corregir el “control y mecanismos de incentivos inefectivos para los administradores públicos”;¹⁵⁸ y en relación a la política económica: “reconocer y movilizar un consenso de que ciertas actividades importantes carecen de fondos suficientes en el presupuesto anual”.¹⁵⁹

De acuerdo con la práctica internacional del abundante uso de ese mecanismo financiero, el Fondo Monetario Internacional da cuenta de estrategias exitosas de financiamiento público que surgen de diferenciar los FEP, de las partidas presupuestales aprobadas por el poder legislativo: “Los FEP pueden no estar sujetos al mismo nivel de escrutinio o estándares de rendición de cuentas al cual está sujeto el presupuesto aprobado y fiscalizado por el Congreso”.¹⁶⁰

Así, “innovadoramente”, la estrategia *fast track* de financiamiento del *Segundo Piso* consistió en una aplicación típica de FEP basada en el diseño del Fideicomiso para el Mejoramiento de las Vías de Comunicación del D.F. (FIMEVIC) en los siguientes pasos:

1. El 21 de diciembre de 2001 (a solo dos semanas de anunciada por AMLO la construcción del SP) se crea el FIMEVIC. Su función, de acuerdo con la ortodoxia de los FEP, es la de un “fondo financiero”¹⁶¹ que puede recibir “transferencias del presupuesto” y, tales fondos, ser “administrados por agencias autónomas”. Complementariamente, el 28 de febrero de 2002 se delega a SERVIMET (empresa paraestatal creada en 1977) la facultad para contratación de obra, adquisiciones y servicios para iniciar los estudios, licitaciones¹⁶² y construcción de las primeras obras

tercera persona o en su propio beneficio”. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Fideicomisos Públicos*, México, Cámara de Diputados, 2005, p. 1.

¹⁵⁷ IMCO, *Ibid.*, p. 118.

¹⁵⁸ *Idem*

¹⁵⁹ *Idem*

¹⁶⁰ IMCO, *Ibid.*, p. 117.

¹⁶¹ “El concepto básico es el de una ‘unidad institucional’, que se define como una entidad económica que es capaz, en su propio derecho, de poseer activos, incurrir en pasivos, y entablar actividades económicas y transacciones con otras entidades”. IMCO, *Ibid.*, p. 118.

¹⁶² Las primeras licitaciones se publicarán en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 19 de marzo de 2002, pp. 34-39.

del *Segundo Piso*; todo esto, mediante la disposición de recursos financieros provenientes del FIMEVIC.

2. El 15 de octubre de 2002 se establece un Convenio Modificadorio al Contrato de Fideicomiso del FIMEVIC. El fideicomiso pasa a ser una entidad paraestatal del Gobierno del Distrito Federal.
3. Finalmente, el 10 de diciembre de 2002 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el acuerdo que sectoriza al FIMEVIC en la Secretaría de Obras y Servicios.

La Tabla 12 “Acciones clave en la implementación del SP 2001-2003”, compendia respecto a la etapa inicial (años 2001, 2002 y 2003) los factores financieros, administrativos y de ingeniería fundamentales que, concatenados, hicieron posible el inicio –en *fast track*– de esa infraestructura para el transporte privado.

Tabla 12. Acciones clave en la implementación del Segundo Piso 2001-2003

mes	2001		2002		2003	
	Acciones clave	Proyecciones y avances de obra	Accione clave	Proyecciones y avances de obra	Acciones clave	Proyecciones y avances de obra
1			Versión PITV preliminar (8) Consulta telefónica (19)			
2			Contratación proyecto Ejecutivo (10) Gaceta SERVIMET Responsable SP (28)			
3			1ª. modificación SERVIMET (11)	Dictamen impacto urbano (15) SERVIMET-FIMEVIC licitación SP (19)		
4						
5				Redefinición del trazo SP(30)		
6			Ley Transparencia (federal) (109)			Distribuidor SA 3.5 km.
7						
8						
9			Plebiscito (22) Inicio Distribuidor Vial (23)			
10	JGDF. Senado. Analiza 3 Macro proyectos (11)		2ª. Modi. FIMEVIC Dir. Gral. (15) FIMEVIC continuará obra (15)			
11						
12	Emisión PGDU 2000-2006 (4) JGDF: Se hará el SP (5) Objetivo Reactivación económica (6) Se incluirá el SP en PITV (9) Responsable del SP David Serur(10) SERVIMET iniciara SP (11) Serur: Solo hay anteproyecto (11) Serur: SP Proyecto en Fast track (11) Serur: Se usará mismo derecho vía (11) Se crea el FIMEVIC (21)	SP: 13km bien viaducto y 19 en Anillo periférico=32 km (5) JGDF: Costará SP 8000 mdp (5) JGDF: 6km Viaducto costarán 1500 mdp(5)	PITV 01-06 (5)			PGDU 01-06 (31)

Fuente: Elaboración propia

4.6.4. Librar el control normativo y contable de los dineros

La ALDF como “principal” político que formalmente controla y sanciona a su “agente” administrativo, que es el GDF, en cuanto a la aprobación y monitoreo del uso de recursos al implementar las políticas públicas, aprobó para 2002 un presupuesto sin SP. Aún más, el artículo 66 del Presupuesto de Egresos el Distrito Federal para 2003,¹⁶³ advierte que: “En el ejercicio del gasto [...] las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades, así como los fondos y fideicomisos, en su caso, se abstendrán de ejercer recursos que se destinen a la construcción de los Segundos Pisos al Periférico-Viaducto y a obras vinculadas con dicho proyecto, excepto en el caso de los distribuidores viales Zaragoza, Oceanía y San Antonio. El incumplimiento a lo dispuesto en este artículo será motivo de responsabilidades en términos de lo dispuesto en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”

Surge entonces la interrogante sobre cómo adquirió legitimidad el FIMEVIC, cuando un Decreto de Ley del Legislativo local le impone un veto implícito (2002) y explícito (2003). Y cómo es que, al final del día, esa legitimidad termina sustentándose en un simple control normativo y contable de los dineros.

Al estudiar las consecuencias de la “politización de la administración” sucedida durante la etapa del presidencialismo (1929-2000), y, a contraluz de la reforma administrativa iniciada en el sexenio 1995-2000 –que persigue una transformación a fondo de aquellas prácticas–, Juan Pablo Guerrero concluye que en este intento modernizador “no se logró cambiar la cultura contable y normativa en el manejo presupuestario por una cultura de políticas públicas”.¹⁶⁴ Observa, no obstante, que en medio de “discrecionalidad en el gasto, transferencias de unas partidas hacia otras, deficientes controles en gastos operativos, desviación e ineficiencia, etcétera”,¹⁶⁵ sin embargo, se respeta una máxima fundamental: se asume un estricto control sobre el flujo de efectivo, es decir, un orden en las cuentas de los recursos disponibles.

¹⁶³ *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 31 de diciembre de 2002, p. 49.

¹⁶⁴ Guerrero, J.P. y Madrid, R., 2004, p. 180.

¹⁶⁵ *Ibidem*, p. 181.

La eficacia del FIMEVIC como eje de financiamiento del SP, para evadir la prohibición expresa de la ALDF de no otorgarle ni un peso a éste último, parece legitimarse, en el marco de la división de poderes y el control del Ejecutivo por el Legislativo, mediante la entrega de información específica sobre el gasto que hace de los recursos públicos. En la Figura 7: “Cumplimiento normativo del financiamiento del *Segundo Piso*”, se aprecia el control formal y contable que el “principal” (ALDF) ejerce sobre su “agente” (JGDF). En realidad, en esa tabla AMLO está justificando formalmente ante la ALDF la expresión de una situación paradójica: informa trimestre a trimestre cómo paulatinamente, respetando el marco jurídico-financiero y contable, se va revirtiendo una decisión negativa de la propia ALDF, la de no adjudicar financiamiento al SP desde la aprobación del Presupuesto de Egresos.

Sergio López Ayllón complementa el análisis de Juan Pablo Guerrero en torno al ciclo del uso de los recursos públicos. En su caso, se trata de observar las posibilidades de que durante todo el ciclo (Planeación, Presupuesto, Ejercicio-Evaluación y Fiscalización) existan reglas constitucionales que orienten y permitan una adecuada rendición de cuentas por parte de los funcionarios de la administración pública.¹⁶⁶ Su punto de llegada no es alentador: “[...] lo que encontramos normativamente en la Constitución y las principales leyes que regulan la materia es un conjunto de disposiciones que responden a lógicas distintas y que se encuentran muy débilmente relacionadas. Por ello, existe un problema estructural que dificulta una rendición de cuentas significativa y con consecuencias.”¹⁶⁷

El ejemplo paradigmático es justamente el de la imposibilidad de conectar la planeación y el presupuesto. ¿Por qué si se sabe de la existencia normativa de una correlación específica y vinculante entre programas y presupuesto no se realiza ésta al final del ciclo? López Ayllón encuentra una doble vertiente que lo explicaría:

1. [...] aunque la violación a las disposiciones de la Ley de Planeación da origen a responsabilidades administrativas, éstas son relativamente débiles en la práctica, hasta donde se tienen datos, raramente se han aplicado.¹⁶⁸

¹⁶⁶ López Ayllón, S. y Fierro, E., “El ciclo del uso de los recursos públicos en el ordenamiento jurídico mexicano”, en López Ayllón, S. y Merino, M. (coords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, UNAM-CIDE, 2010, pp. 487-522.

¹⁶⁷ *Idem*, p. 496.

¹⁶⁸ *Idem*, p. 499.

2. [...] la Cámara de Diputados ejerce plenamente su facultad de aprobar el Presupuesto de Egreso sin que existan disposiciones que permitan establecer hasta dónde lo vincula a los planes y programas. Así, el ejercicio de planeación tiene un carácter obligatorio para la administración, pero no así para la Cámara de Diputados como órgano facultado para autorizar y controlar el presupuesto. La desvinculación resulta obvia.¹⁶⁹

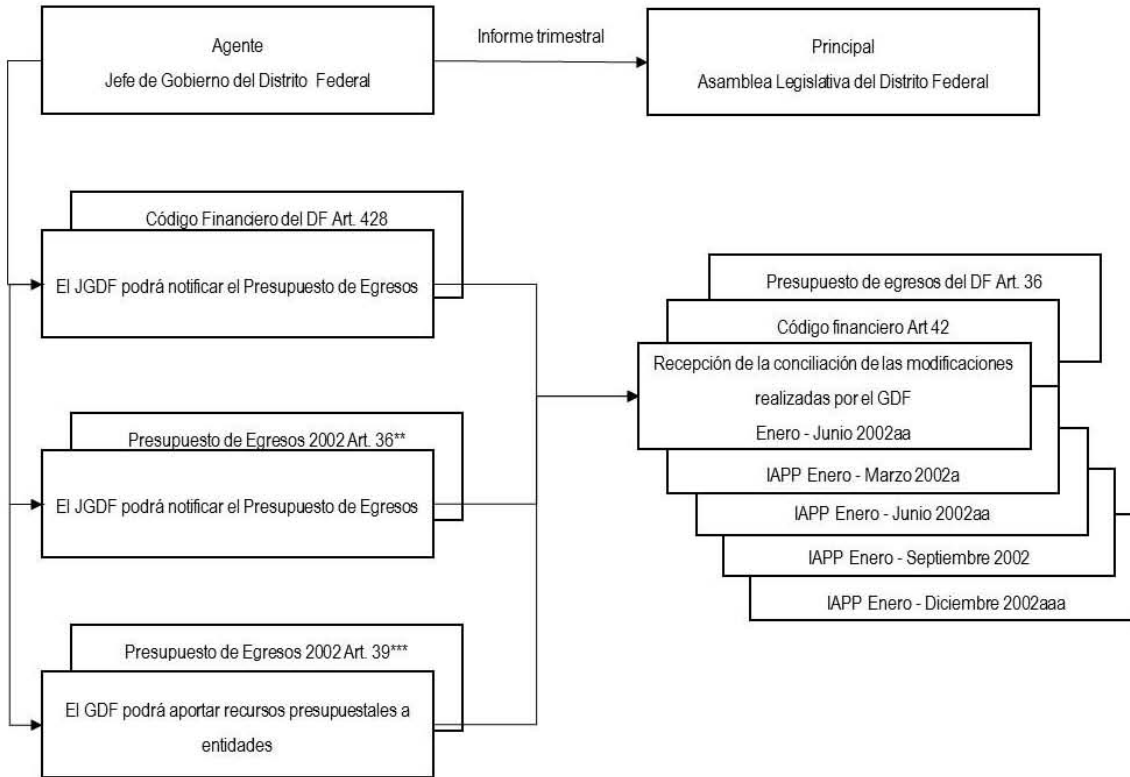
Así, recurriendo a los análisis de J.P. Guerrero y López Ayllón, se puede captar que en un ambiente tan permisivo procedimentalmente, se sitúa la lógica en la que se conjuntan los diversos equipos de la administración pública del Distrito federal para impulsar el SP. Desde la experiencia de las continuas prácticas de “planeación” y manejo del presupuesto difícilmente se presentarán obstáculos jurídicos que, como por ejemplo la controversia constitucional,¹⁷⁰ detengan los ajustes estratégicos de planeación y gasto público decididos por AMLO.

Dado que, como dice López Ayllón, los sistemas de planeación-presupuestación-gasto están “débilmente articulados”, fue posible, inicialmente, crear –el 21 de diciembre de 2001– el FIMEVIC como vehículo financiero que proveerá las necesidades de financiamiento de SERVIMET. Este último, fideicomiso de larga data, elegido como instancia de contratación, administración, planeación, etc. del SP. Esta relación precaria, debido a lo inesperado de la decisión de construir el SP, se normalizará a finales de año cuando se haga coincidir un doble ajuste o alineamiento: la inclusión del SP en el PITV 2001-2006 (5-nov-2002), por una parte, y la conversión del FIMEVIC como entidad paraestatal sectorizada (15 de octubre de 2002), por la otra.

¹⁶⁹ *Idem*, p. 500.

¹⁷⁰ En 2005 se presentó una controversia constitucional entre Ejecutivo y Legislativo en materia presupuestal y de planeación. La lectura de López Ayllón sobre ese acontecimiento apunta a que “la controversia muestra bien el espacio de indeterminación que existe entre el marco legal de la planeación y las facultades de la Cámara de Diputados en materia de aprobación de presupuesto”. López Ayllón, *Op. cit.*, p. 500, nota 19.

Figura 7 Cumplimiento normativo del financiamiento del Segundo Piso



• y ** "Cuando el ajuste alcance o rebase en forma acumulada el 10% del presupuesto anual asignado a cada dependencia, órgano desconcentrado, delegación y entidad, el Titular de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal deberá informar en un capítulo especial del Informe de Avance Trimestral, la conciliación de las modificaciones realizadas".

*** "Los fondos presupuestales que al término del ejercicio fiscal conserven dichas unidades ejecutoras del gasto [FIMEVIC], así como los rendimientos obtenidos, con excepción de los recursos presupuestales transferidos con el carácter de aportaciones al patrimonio propio de las entidades, se enterarán a la Secretaría [de Finanzas] dentro de los cinco primeros días..."

a "Al FIMEVIC, originalmente no le fueron asignados recursos, dado que fue creado en el mes de diciembre del año 2001, con el propósito de mejorar las vías de comunicación del DF, razón por la cual se le asignó un presupuesto modificado de 500.0 millones de pesos. Es conveniente señalar que, los recursos fueron transferidos de la Dirección General de Obras Públicas".

aa "Al FIMEVIC, en el primer semestre del 2002, se le asignó un presupuesto modificado de 1,739.6 millones de pesos, recursos que fueron transferidos de las economías registradas en las diferentes Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades que conforman el GDF". "A la Secretaría de Obras y Servicios, se le autorizaron recursos originales por 9,229.1 millones de pesos, los cuales se redujeron [...] como resultado de que la Dirección General de Obras Públicas transfirió recursos [...] al FIMEVIC a efecto de iniciar los trabajos relativos al 2º piso del periférico".

aaa "Al FIMEVIC se le proporcionaron recursos [...] para la realización de las obras del Proyecto del Distribuidor Vial San Antonio. Dicho proyecto está considerado dentro del Programa Integral de Transporte y Vialidad, para agilizar el tránsito en las vías primarias de acceso controlado".

Fuente: Elaboración propia.

4.6.5. Congruencia técnica para implementar el SP: garantizar la máxima flexibilidad a la unidad ejecutora (SERVIMET-FIMEVIC)

La *congruencia* o problema de agencia en la implementación del SP remite a la conexión o traducción plena entre los objetivos claramente establecidos en la regulación de la política de transporte (PGDDF y PITV) y la concreción de la dotación de infraestructura como obra pública.

Como se ha mostrado antes, en el análisis de la naturaleza del problema de *confiabilidad* y de su superación, hay un enfrentamiento en torno a la definición de objetivos entre la ALDF y el JGDF. El legislativo local no define ni respalda como de interés general ningún objetivo de política de transporte que justifique la construcción del SP, y determinó no otorgarle financiamiento en el Presupuesto de Egresos. AMLO, por su parte, sobreponiéndose a ese veto, impuso como objetivo de su administración construir el SP mediante una exitosa estrategia extrapresupuestal (Figura 8).

Superar el problema de *congruencia* a partir de la *confiabilidad* en objetivos bien apuntalados financieramente, constituiría la otra parte de una pinza digamos estratégica con la cual los actores privados interesados en que se haga el SP lograrán la captura de las decisiones administrativas del GDF, como lo enunció el Ing. Serur: en *fast track*.

El problema fundamental de regulación definido como de congruencia o agencia se empezará a superar en la medida que se evita que la agencia o secretaría correspondiente: Secretaría de Obras y Servicios Públicos (SOSP), y nominalmente encargada de sancionar el proyecto del SP, dado su conocimiento especializado del tema, no participe en la decisión (ya tomada por AMLO) de empatar objetivos de la política de transporte con la ineludible construcción del SP.¹⁷¹ Todo ello, por la presencia de una razón de peso: para el titular de la SOBSE, César Buenrostro, definitivamente es “más benéfico invertir en Metro”.¹⁷²

¹⁷¹ AMLO da a conocer su decisión de construir el SP el 5 de diciembre de 2001; cinco días después, anuncia que el Ing. David Serur (expresidente de la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios) será el “encargado del proyecto”, para lo cual estará inscrito en SERVIMET, S.A. de C.V., propiedad del GDF. Y al día siguiente, señala que el secretario de Obras y Servicios, César Buenrostro, será el responsable de vigilar el cumplimiento de la normatividad. Véase versiones estenográficas de las conferencias matutinas del JGDF los días 5, 10 y 11 de diciembre de 2001.

¹⁷² *La Jornada*, 26 de enero de 2002.

Finalmente, la “huida del derecho público”¹⁷³ y consiguiente adopción de principios del derecho privado en la toma de decisiones administrativas, será la lógica que impere una vez que el GDF decide transitar por la vía de la administración pública paraestatal: SERVIMET, S.A. de C.V. y FIMEVIC, para avanzar –aún con la oposición de la ALDF– en el diseño, licitación y construcción del SP (Figura IV-3).

4.6.6. Acuerdos informales desde Relajamiento del control legislativo y discrecionalidad al máximo

David Serur¹⁷⁴ será nombrado responsable de la construcción del *Segundo Piso*. Por fin pondrá manos a la obra un proyecto que le ha costado décadas de estar insistiendo –en su papel de “empresario de políticas públicas”– a los funcionarios del Distrito Federal para que lo integren a su programa de gobierno.

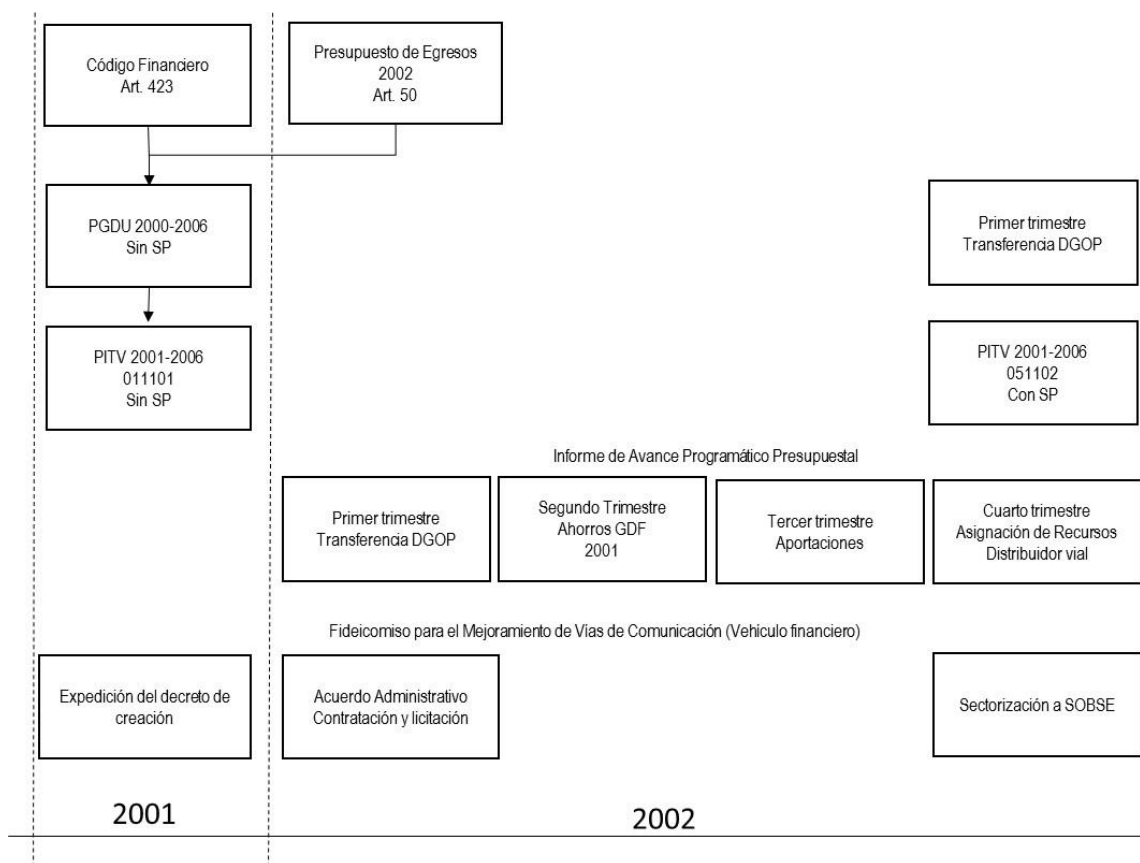
Para ese cometido, AMLO inscribirá como coordinador general del proyecto al Ing. Serur en SERVIMET, S.A. de C.V., propiedad del GDF, a donde llegará el 11 de diciembre de 2001, “acompañado de un equipo de profesionales especializados en las distintas ramas de la ingeniería civil que intervendrán en [su] construcción: mecánica de suelos, estructura, ingeniería de tránsito”.¹⁷⁵

¹⁷³ “El interés que el Estado puede tener en actuar fuera del estricto marco del derecho público es evidente. [...] Durante mucho tiempo los *actos administrativos* se han considerado como el elemento básico que definiría formalmente la actividad pública. Toda vez que se fundamentan en la ley, tales actos administrativos deben ser conformes a la misma y pueden ser objeto de control judicial por parte de un tribunal administrativo”. Subirats, *et al*, *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 2008, pp. 59-60. En el caso del SP se busca evadir el control legislativo (ALDF) de aquellas decisiones que, mediante la estrategia paraestatal, el GDF podrá tomar con plena autonomía y atendiendo a criterios exclusivamente técnicos (no políticos), con la intención de hacer realidad la construcción de la obra ingenieril en *fast track*. Es decir, que mediante la estrategia de “huida del derecho público” se consigue ampliar el margen de maniobra en la medida que se acrecientan “los actos de autoridad pública que no son decisiones públicas en el plano formal, [y] son más difícilmente controlables por el Legislativo”. Subirats, *Idem*.

¹⁷⁴ David Serur Edit, expresidente de la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios (ADI), director de su propia empresa “Ideurban”, y Presidente Ejecutivo del Instituto Cultural México-Israel, A.C. Véase *Reforma*, “Nombran responsable”, 11 de diciembre de 2001.

¹⁷⁵ Declaración matutina del JGDF el 10 de diciembre de 2001.

Figura 8 Marco de planeación de las decisiones del SP



Fuente: Elaboración propia

En la conferencia que ofrece al día de su nombramiento, Serur bosqueja la trascendencia del SP para la Ciudad de México: “el *Segundo Piso* de Viaducto y Periférico forma parte de una obra integral que conecte a las cinco carreteras [foráneas: Pachuca, Querétaro, Toluca, Cuernavaca y Puebla] que confluyen en la capital”. Además, señala que durante el sexenio se construirían 32 Km de SP, que implicarían un costo de 8 mil MDP. Pero, sobre todo, reitera la necesidad de asegurar el detonador inicial: construir el primer tramo de 15 Km,¹⁷⁶ en un solo sentido sobre Viaducto, y con un costo de 1,500 MDP, entre los meses de abril y noviembre de 2002.¹⁷⁷

A partir de la imposición –en los hechos– del SP como obra pública de interés general, aunado a la designación de Serur en SERVIMET como responsable del proyecto, parecería

¹⁷⁶ Al referirse AMLO a este mismo primer tramo, lo hace en términos de 6 Km y abarcando los dos sentidos de la vialidad. En cambio, Serur habla de 15 Km pero considerando la vialidad en un solo sentido.

¹⁷⁷ *El Financiero*, 12 de diciembre de 2001.

que el “problema de agencia” o de *congruencia* para los funcionarios responsables de la administración pública del D.F. se reduce a su mínima expresión técnica. Su eficacia resultará de su rol regulador de la conducta del grupo de ingenieros y expertos de Serur, simplemente para que se apeguen y cumplan durante el desarrollo de la obra pública con la normatividad que cada sector exige (medioambiente, finanzas, desarrollo urbano, transporte, obras y servicios públicos, protección civil, etcétera).

El tiempo como imponderable en la consecución del objetivo de construir en *fast track* el SP es digamos, en principio, la variable independiente: “el proyecto de la obra más importante de esta administración deberá contar con todas las autorizaciones en tres meses y medio para que la empresa que obtenga el contrato de la construcción pueda iniciar los trabajos en abril y terminar en noviembre, fecha establecida por el Jefe de Gobierno”.¹⁷⁸

Ante prioridades y urgencias políticas y técnicas como las referidas, siempre suelen aparecer contradicciones. En realidad, los procedimientos normativos, aparentemente inocuos vistos desde el lado ingenieril, son los que a través de su despliegue pueden materializar (u ocultar) las características de entidades o principios conceptuales tan fundamentales como el de estado de derecho o el de democracia.¹⁷⁹ Los estudios de impacto ambiental y urbano, por ejemplo, representan en última instancia un llamado público a la participación de los actores privados o sociales cuyos intereses y objetivos se encuentran afectados de alguna manera por la construcción del SP. Del mismo modo, las licitaciones abiertas de obra pública son un medio que transparenta la participación de actores privados y exigir la competencia, beneficiosa al cabo para el bienestar social.

El problema de *congruencia* se presenta, para el gabinete de AMLO, en términos de una posible paradoja: si acaso fuera posible solventar en *fast track* (90 días) los expedientes de los procedimientos y normatividad en cada sector involucrado para construir entre abril y noviembre, eso no garantizaría el cumplimiento simultáneo de la protección de derechos de los ciudadanos y la participación pública favorable al proyecto; y, más bien, potenciaría diversos conflictos. Algunos secretarios y funcionarios (Finanzas y Obras Públicas¹⁸⁰, y el

¹⁷⁸ “Encargan a Servimet obra en Viaducto”, *Reforma*, 12 de diciembre de 2001.

¹⁷⁹ Subirats, 2008, p. 57.

¹⁸⁰ Cesar Buenrostro, Secretario de Obras y Servicios Públicos declaró, no sin cierta ironía, que “si el Jefe de Gobierno insiste que sea en abril, pues debemos terminar el proyecto en marzo. Nuestro compromiso es cumplir con una aspiración del Jefe de Gobierno, que ha medido las

director de SERVIMET¹⁸¹) asumen en sus declaraciones a la prensa una postura escéptica respecto a la realización en esas condiciones de rapidez del SP.

¿Cómo resolvió AMLO ese dilema? Una ocurrente frase pinta la seguridad con la que el JGDF suele enfrentar tales situaciones: “somos especialistas en brincar obstáculos, ese es nuestro deporte”.¹⁸² Por un lado, la exigencia de participación se traslada a un ejercicio de consulta telefónica, los días 19 y 20 de enero, en torno al bosquejo de SP consistente en construir una vía de 6 carriles sobre Viaducto (13 Km) y Periférico (19 Km) durante los siguientes cinco años que le quedan al sexenio.¹⁸³

Por otro lado, la parte de la eficacia administrativa se resolvió mediante una vuelta a la tuerca política que alinea y cohesiona a los funcionarios designados (funcionarios del GDF) en torno a su principal político, es decir en torno de los intereses del JGDF que los nombró. Laura Itzel del Castillo, titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano, reconoció que ante la existencia de posturas en contra del proyecto dentro del gabinete de gobierno, AMLO lo convocó a una reunión en su oficina para solicitarles expresamente todo el apoyo al proyecto, al Ing. David Serur y a SERVIMET.¹⁸⁴ Igualmente, asigna tareas puntuales a servidores públicos: por ejemplo, en la SSEDUVI sería Guillermo Ysusi Farfán, de la Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda, entre 2000 y 2006, quien apoyaría la gestión de los estudios de impacto ambiental y urbano.

Esto último se traducirá en una inequívoca adopción del proyecto para su puesta a punto en *fast track* por parte de los secretarios. El secretario de finanzas y la contralora “ya analizan la posibilidad de emitir la convocatoria pública internacional para el primer tramo [del SP] con un valor de 1,500 MDP, en las últimas semanas de enero, para lo cual

cosas, y escuchado a sus técnicos, pues es un hombre racional que sabe muy bien los requisitos y procedimientos que hay que cumplir previamente”. El mismo funcionario consideró, a fines de enero, que es más benéfico invertir en Metro. *La Jornada*, 26 de enero de 2002. También véase “Falta el proyecto de megaobra vial”, *Reforma*, 8 de diciembre de 2001.

¹⁸¹ Carlos Heredia, “reconoció que aún no está concluido el proyecto ejecutivo, ante la valoración de diversos esquemas técnicos para la ubicación de las entradas y salidas, distancias en pasos a desnivel, soportes técnicos según tipo de suelo y tiempos de inicio y culminación”. *La Jornada*, 5 de enero de 2002.

¹⁸² “Dice contar con un plan de vialidad”, *Reforma*, 10 de diciembre de 2001.

¹⁸³ *La Jornada*, 5 de enero de 2002.

¹⁸⁴ *La Jornada*, 5 de enero de 2002.

sostuvieron reuniones [...] a fin de revisar un procedimiento que contempla la Ley de Obras para adelantar los tiempos establecidos”.¹⁸⁵

El 11 de febrero de 2002 el GDF, a través de una decisión de SERVIMET, “adjudicó a Grupo Riobóo la elaboración del proyecto ejecutivo para la construcción del *Segundo Piso* de Periférico y Viaducto, que comenzará a construirse en la segunda quincena de marzo”.¹⁸⁶ Carlos Heredia, director de la empresa paraestatal, argumentó que la adjudicación directa (sin licitación pública de por medio) se sustenta en lo establecido en los artículos 61 y 63 de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal, y que se optó por esta empresa ya que “a la vista de todos ha cumplido contratos competidos y trabaja con seriedad”. También aseguró que los trabajos sobre impacto urbano que generará la obra serán entregados en el transcurso del mes de marzo a la Secretaría de Medio Ambiente.

Y en cuanto a esta última secretaría, la de medio ambiente, su titular Claudia Sheinbaum Pardo, convertida en vocera del equipo responsable del SP, adelanta un escenario estable en términos presupuestales (no ambientales): el proyecto del SP durante el sexenio de AMLO comprende cuatro etapas, con duración de un año cada una de ellas, de modo que “el presupuesto se podrá definir cada fin de año para que lo autorice la Asamblea Legislativa”.¹⁸⁷

En estos acuerdos para superar los problemas de *congruencia* aparece una característica novedosa con relación al modelo de captura propuesto por Levine. En su modelo ortodoxo, de *primer mundo*, es clara la especificidad de la captura o no-captura de las decisiones administrativas de los funcionarios, en virtud de que se parte de la aceptación inobjetable de proyectos políticamente definidos como de interés general. Además, se posee un control legislativo y su administración pública (mediante la fortaleza de un conjunto de reglas o instituciones como la transparencia, servicio civil de carrera, rendición de cuentas, controversia constitucional, etcétera). Entonces, conceptualmente hablando, se parte de que el *relajamiento del control legislativo* es reducido y, por tanto, se prevé que los funcionarios dirigirán sus márgenes de decisión técnica, su discrecionalidad, hacia el

¹⁸⁵ *La Jornada*, 5 de enero de 2002.

¹⁸⁶ *El Financiero*, 11 de febrero de 2002.

¹⁸⁷ *El Financiero*, 11 de febrero de 2002.

cumplimiento de los compromisos originarios (legislativamente determinados) de la regulación correspondiente.

Para el caso de los SP, se observa la presencia de dos definiciones de interés general: la de la ALDF y la del Jefe de Gobierno, que llegan a disímiles traducciones de lo público y su concreción en proyectos de obras para el transporte. La ALDF concluye un “no” al SP; y para AMLO, contrariamente, el SP es la única alternativa. En el contexto de un control claramente reducido del Legislativo sobre el Ejecutivo y su administración pública, es decir de un *relajamiento del control legislativo* amplísimo, se propicia una condición que les permitía dirigir sus márgenes de decisión técnica hacia una máxima expresión de su discrecionalidad. Esta circunstancia permitirá que AMLO junto con sus colaboradores cercanos lleven a buen puerto las metas propuestas por David Serur.

La Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (CMHALDF) auditó las cuentas públicas de SERVIMET, S.A. de CV y del FIMEVIC correspondientes al año 2002.¹⁸⁸ Analizando esos documentos, y a partir de un compendio de diversas observaciones sobre irregularidades en ese y posteriores años, un partido de oposición –el PAN– propuso en 2005 al pleno de la ALDF que solicitara al JGDF (Lic. Alejandro Encinas) la extinción del FIMEVIC. Igualmente, propuso presentar denuncias ante el Ministerio Público y la Contraloría General del GDF en favor de un deslinde de responsabilidades. El Partido de la Revolución Democrática –al que pertenece el JGDF– desechó la propuesta imponiéndose como grupo mayoritario en la ALDF (2003-2006).¹⁸⁹

¹⁸⁸ “Auditará la Contaduría Mayor las obras viales del gobierno capitalino”, *La Jornada*, 30 de septiembre de 2003.

¹⁸⁹ Ese monitoreo hecho por la oposición al desempeño del gobierno, contribuye, según Adam Przeworski, al control de los electores sobre los políticos en la medida que los datos resultantes se transparentan y se ponen a disposición de los ciudadanos: “Los ciudadanos tienen dos agentes, no sólo uno: los mandatarios que gobiernan y la oposición que quiere convertirse en gobierno. La oposición es un agente de los ciudadanos que quiere acceder a los puestos de gobierno y para conseguirlo debe también prever los juicios retrospectivos que los electores harán acerca de los gobernantes en ocasión de la próxima elección. Con miras a anticipar esos juicios, la oposición tiene incentivos para monitorear al gobierno y para informar (contablemente o no) a los votantes sobre el desempeño de los gobernantes”. Przeworski, A., “Democracia y representación”... p. 17.

La información de la propuesta referida¹⁹⁰ nos permite observar rasgos propios de la interacción del Ing. Serúr y su equipo de expertos (el Ing. Riobóo a la cabeza) con el *hábitat* de la administración pública en el que se encontraban.

Dos coincidentes circunstancias relacionadas con las condiciones organizativas de SERVIMET y FIMEVIC permitirán que el Ing. Serur –nombrado coordinador de las obras del SP el 10 de diciembre de 2001– se asiente plenamente con su grupo de expertos en el centro de las decisiones, y se dispongan a llevar a cabo las condiciones suficientes para iniciar cuanto antes la construcción de lo que ellos conceptualizan como *Segundo Piso*.

Durante 2002 el FIMEVIC experimentó diversos cambios. Se crea como "fideicomiso de inversión" (contrato de creación el 21 de diciembre de 2001); se inscribe en el Registro de Fideicomisos Públicos de la Administración Pública del Distrito Federal (15 de enero); se incluyen en él "las obras de construcción del *Segundo Piso* en Viaducto que no se consideraron en el contrato" (convenio modificatorio al contrato del 11 de marzo); se constituye como entidad paraestatal (15 de octubre); y, finalmente, se sectoriza a la Secretaría de Obras y Servicios (según acuerdo en la Gaceta Oficial del DF el 10 de diciembre).¹⁹¹

Toda vez que las obras del SP no se consideraron en el Presupuesto de Egresos para 2002, al arrancar las actividades de Serur y compañía en ese momento (abril de 2002) el FIMEVIC no contaba con Anteproyecto de Presupuesto de Egresos ni con Programa Operativo Anual.¹⁹² Esto, por principio, dificultaría el asunto del destino de los gastos en los primeros meses.

¹⁹⁰ "Proposición con punto de acuerdo para solicitar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal Lic. Alejandro Encinas Rodríguez la extinción del Fideicomiso para el mejoramiento de las vías de comunicación del Distrito Federal (FIMEVIC)", ALDF, III Legislatura, Diario de los Debates, Primer periodo de sesiones ordinarias del tercer año de ejercicio, Año 3, No. 28, 13 de septiembre de 2005, pp. 115-137.

¹⁹¹ Anexo 2, pp. 119 y 121.

¹⁹² "Con el oficio núm. FIMEVIC/041/02 del 12 de abril de 2002, el fideicomiso solicitó autorización de su Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de servicios de 2002", Anexo 2, p. 121.

Asimismo, FIMEVIC no tendrá estructura orgánica y plantilla de personal como fideicomiso público sectorizado sino hasta el 1º de enero de 2003.¹⁹³ Esta falta de estructura organizativa dificultaría cumplir con su misión: “desarrollar y ejecutar los proyectos y programas necesarios para el cumplimiento de los fines [*Segundo Piso*]... previa aprobación del Comité Técnico”.¹⁹⁴

En tanto, SERVIMET, no obstante poseer la autorización legal (“acuerdo delegatorio” del 30 de enero de 2002) de AMLO para “realizar la contratación de obra, adquisiciones y servicios derivados del objeto del FIMEVIC a nombre del Gobierno del Distrito Federal y con cargo al patrimonio fideicomitado”,¹⁹⁵ tampoco contaba con estructura de servidores públicos.¹⁹⁶ Esto significa que en los hechos SERVIMET no tenía la capacidad necesaria que le permitiera hacer frente a la magnitud que significaba el proyecto del SP.

Formalmente, se tiene una cadena de decisiones bien definida: el Comité Técnico del FIMEVIC autoriza a SERVIMET ejercer los recursos financieros necesarios para concretar el proyecto del SP. A partir de ese hecho, la Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF auditará el camino del dinero, pero lo hace considerando, por una parte, que las decisiones del FIMEVIC se respaldan en un ejercicio de coherente relación entre lo que planea, presupuesta y programa con respecto al Proyecto ejecutivo del SP, desde el inicio de 2002. Y, por otra parte, considerando que SERVIMET cierra el círculo de la implementación al concretar mediante sus actividades los objetivos previstos por el FIMEVIC durante ese año.

Realistamente, al encontrarse SERVIMET y FIMEVIC sin capacidad organizativa, y dado que no hay proyecto ejecutivo sino, como el propio Serur afirmara al día siguiente de su nombramiento, “sólo un anteproyecto”, el círculo de la implementación estará en manos del

¹⁹³ “La estructura orgánica del FIMEVIC fue dictaminada favorablemente por la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal a partir del 1º de enero de 2003”. Anexo 2, p. 125.

¹⁹⁴ Anexo 2, p. 118.

¹⁹⁵ Anexo 2, p. 121.

¹⁹⁶ “El Consejo de Administración de SERVIMET acordó en su sesión centésima decimosexta, celebrada el 13 de diciembre de 2001, la liquidación de su personal, con excepción del Director General, 10 funcionarios y el equipo de apoyo que se determinara, en coordinación con la Oficialía Mayor; y por medio del oficio-circular núm. DG/382/01 del 31 de diciembre de 2001, se informó que quedaban sin efecto los manuales de organización, administración y procedimientos”. Anexo 2, p. 126.

equipo de expertos del Ing. Serur. Ellos tratarán de hacerlo cuadrar a su manera para que el SP aflore en *fast track*.

Las personas del grupo de trabajo del Ing. Serur, contratados bajo el régimen de “prestación de servicios profesionales independientes” (pago por honorarios) en SERVIMET, tomarán las medidas más eficaces para poner a punto las condiciones y poder construir cuanto antes el SP: hicieron estudios de uso de suelo,¹⁹⁷ se propusieron habilitar una planta de prefabricados,¹⁹⁸ compraron maquinaria y equipo para el ensamble, etcétera. Bajo una férula técnica y de necesaria eficiencia, esas metas pasarán por el establecimiento previo de transacciones con numerosos proveedores, con los que se suscriben contratos de obra, proyectos, servicios, adquisiciones, etcétera.

Entre las prácticas más heterodoxas observadas para lograr las metas previstas y adecuadas para llegar a tiempo al inicio de la construcción programada para el periodo marzo-noviembre de 2002, se registraron las siguientes:

1. La empresa Riobóo, a quien SERVIMET adjudicó directamente el contrato para elaborar el Proyecto ejecutivo, ya realizaba obras con el mismo fin antes de su otorgamiento.¹⁹⁹

¹⁹⁷ “Con cargo a recursos del FIMEVIC, el 11 de febrero de 2002 SERVIMET formalizó el convenio de colaboración núm. 11733-229-13-II-02 con la UNAM, por un monto de 17.6 millones de pesos (sin IVA)”. Anexo 2, p. 123.

¹⁹⁸ “En la ficha técnica [de la Fábrica de prefabricados] se refiere que el objetivo era contar con un espacio dentro del Distrito Federal, que en principio permitiera elaborar y manejar adecuadamente los elementos prefabricados que formaban parte de la estructura de los segundos niveles de Viaducto y Periférico. La planta operaría para fabricar y almacenar prefabricados, y posteriormente, a la conclusión de las obras del segundo nivel, se pretendía que continuara funcionando para cualquier obra pública que empleara sistemas constructivos similares”. Anexo 2, p. 123

¹⁹⁹ “SERVIMET adjudicó directamente el contrato núm. OB/001/2002 FIMEVIC, por un monto de 163, 406.0 miles de pesos (sin IVA), a la empresa RIOBOO, S:A de C.V. [...] En la documentación proporcionada por FIMEVIC para la práctica de la auditoría consta que antes de formalizar el contrato ya se habían ejecutado algunas actividades relacionadas con el servicio por prestar; como son registros de campo y pruebas de laboratorio de los sondeos realizados para el estudio de mecánica de suelos, el muestreo para el estudio de ruido y minuta de revisión del proyecto”. Anexo 2, p. 122.

2. SERVIMET firma contratos que no fueron autorizados por el FIMEVIC.²⁰⁰
3. Contratos autorizados por SERVIMET y pagados por FIMEVIC los aprueban prestadores de servicios (personal de honorarios).²⁰¹
4. Licitaciones sancionadas por prestadores de servicios profesionales independientes por honorarios asumiendo funciones de servidores públicos.²⁰²
5. SERVIMET entrega anticipos a los proveedores hasta del 70% de lo facturado (equivale más que a un anticipo –máximo el 50%– a un financiamiento).²⁰³
6. Se contratan proveedores de servicio cuyo precio de mercado es más caro que el de otros ofertantes.
7. Se omiten cláusulas de sanción a los proveedores por incumplimientos.

²⁰⁰ El convenio firmado con la UNAM el 11 de febrero de 2002 por SERVIMET, con cargo a recursos del FIMEVIC, y el contrato con RIOBOO, S.A. de C.V. del 14 de febrero, “los formalizó [...] sin contar con facultades para ello, ya que el acuerdo delegatorio correspondiente, que se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28 de febrero de 2002, entró en vigor el 1° de marzo de 2002”. Anexo 2, p. 123.

²⁰¹ De la revisión de 35 contratos adjudicados por SERVIMET con cargo a recursos del FIMEVIC, en “los expedientes proporcionados por el FIMEVIC para la auditoría [...] se observó que los prestadores de servicios profesionales rubricaron las estimaciones por revisión numérica de volúmenes y revisión numérica de importes, además firmaron como Gerentes de Pagos y Gerentes de Construcción del FIMEVIC, y que en ocasiones se señalan como de SERVIMET, sin observar que el FIMEVIC no tenía estructura y que SERVIMET no contaba con dichos puestos. Anexo 2, p. 125.

²⁰² “Para la revisión de las actividades del personal contratado que participó en los procesos de las licitaciones públicas nacionales realizadas por SERVIMET, se tomó como muestra la licitación pública nacional núm. LPN/SERVIMET-FIMEVIC-OB/030/2002 [...] 14 personas de 54 contratadas en 2002 bajo el régimen de prestación de servicios profesionales independientes firmaron las minutas, dictámenes y resultados de dicha licitación con cargos de servidores públicos de la Dirección de Ejecución de Obras y Proyectos de SERVIMET que corresponden a la estructura orgánica o a un nombramiento institucional, y no a la naturaleza de su contratación [...]. Lo anterior dio origen a la siguiente recomendación de la CMHALDF: ‘Que en ningún caso se suscriban contratos con prestadores de servicios profesionales para cubrir plazas de personal técnico operativo, de estructura o puestos homólogos del Gobierno del Distrito Federal, en cumplimiento de la normatividad aplicada’ ” Anexo 2, p. 125

²⁰³ “Cabe señalar que en las bases de la licitación pública nacional múltiple núm. Servicios Metropolitanos, S.A. DE C.V.-FIMEVIC-ADQ/001/2003, Servicios Metropolitanos, S.A. DE C.V.-FIMEVIC-ADQ/002/2003 y Servicios Metropolitanos, S.A. DE C.V.-FIMEVIC-ADQ/003/2003 el porcentaje establecido como anticipo fue el 50.0%; sin embargo, en cada uno de los contratos celebrados por SERVIMET se estipula un anticipo del 70.0%”. Anexo 2, p. 123.

Ahora bien, al margen de la entendible y prioritaria preocupación del Ing. Serur por disponer en tiempo y forma de las condiciones que exige la construcción, simultáneamente SERVIMET tiene que cumplir con las diversas regulaciones sobre los impactos que provocará la construcción de los SP. El Ing. Riobóo, “mano derecha” de Serur, se hizo cargo de los estudios de impacto ambiental, urbano y vial a través de su empresa, a la cual SERVIMET le otorgó directamente los correspondientes contratos.

En suma, el mérito de Serur y Riobóo con respecto a la realización del *Segundo Piso*, está en haber introducido en un esquema de decisiones, claro en lo formal pero sin contenido previo, la sabia de su *expertise*, es decir aquella del “saber hacer”. Sin ese “insumo” simplemente no hubiera sido posible detonar en *fast track* la obra, o sea iniciar su construcción. Ante la trascendencia de este hecho, no tiene tanta relevancia que la meta inicial de los anunciados 15 Km sobre Viaducto (El “contenido” inicial), a realizarse entre los meses de marzo y noviembre, fuera sustituida por un distribuidor vial en el cruce de Viaducto y Periférico: Distribuidor Vial San Antonio (Río Becerra → Molinos y Benvenuto Cellini → Río Becerra). El Distribuidor permitirá atender el objetivo estratégico de iniciar de inmediato las obras y concretar en el corto plazo un “entregable”. Mientras tanto se definen, diseñan y planea un SP sobre Periférico, y se descarta en definitiva el de Viaducto.

4.7. Particularidades y aporte del análisis de la captura del interés general en el SP

4.7.1. Modelo de captura del funcionario electo (JGDF) por el grupo de interés privado (“doble captura”)

La captura del SP no es un hecho que finalmente pueda ser aprehendido como un caso típico de captura según la matriz de “captura administrativa” de Levine-Prats (captura / no-captura / captura *burkeana* / captura “potencial”). Las particularidades encontradas lo sitúan como un caso donde se mezclan una captura inicial o *primigenia* acordada entre el funcionario designado (JGDF) y el grupo de “interés especial” (Serur), la cual inicia lo que será una “doble captura” al integrarse la de tipo *burkeano* ejercida por funcionarios designados de la administración pública del GDF. Tanto AMLO como los funcionarios de su administración pública despliegan estrategias de decisión en favor del grupo privado de Serur a cambio de una recompensa. Los dos tipos de captura no persiguen una recompensa

pecuniaria, sino que se realizan a cambio de una esperada obtención de compensaciones o beneficios políticos en un futuro mediato (al término del sexenio).

4.7.2. Trascendencia del “texto regulador”

Un proyecto de infraestructura de transporte como el SP no podría ser sino una decisión de alto impacto para la ZMVM. Desde la perspectiva de su propuesta inicial, que suponía un segundo nivel de vialidad sobre Periférico y Viaducto en su totalidad, este proyecto estaba llamado a hacer confluir una diversidad de recursos de todo tipo: financieros, tecnológicos, humanos, jurídicos, de planeación, etcétera, tanto en el corto como en el mediano y largo plazos. Además, la decisión de llevarlo a cabo tendría que ser la reunión coordinada y consensuada de acuerdos políticos entre actores públicos de diferentes instancias.

En general, cuando se habla del “texto regulador” que enmarca legislativamente la construcción de una obra pública, cuya coherencia permite calificarla como de “interés general”, se está aludiendo a la existencia de una especie de ruta crítica legislativa e institucional que estaría atravesando las instancias de decisión en forma horizontal (al interior de la administración pública, entre las diferentes áreas sectoriales involucradas en el proyecto) y vertical (entre los diferentes niveles de gobierno involucrados). Así, ese “texto regulador” se estaría manifestando como un todo legislativamente circular y coherente.

Es decir, cada tarea y cada proceso necesarios para la construcción de un equipamiento o infraestructura pública poseerían un respaldo en última instancia legislativo, reglamentario y de planeación –reglas públicas del juego decisonal–, que legitima y estructura las intervenciones públicas horizontal y verticalmente. Por ejemplo, medioambientalmente hablando, y respecto a la ZMVM, en el supuesto anterior de existencia de un “texto regulador” *confiable*, no habría contradicciones entre las legislaciones locales, la de coordinación metropolitana y la federal para que un proyecto saliera adelante. Los funcionarios político-administrativos, sin importar su ubicación territorial, política o partidista, interpretarían como si fuera un mismo código el “texto regulador” y sabrían a qué atenerse, qué exigencias y costos tendrían cualquier iniciativa de política pública.

En el supuesto contrario, ante una legislación fragmentada, incompleta, ambigua o llena de vaguedades, la intención de construir cualquier gran obra de infraestructura encontraría en

el análisis del “texto regulatorio” medioambiental, desconexiones o contradicciones que harían encallar normativa e institucionalmente el proyecto. En esta circunstancia, de presencia de un “texto regulador” no confiable, si alguna autoridad gubernamental no obstante quisiera sacar adelante algún proyecto que considerara importante, tendría que visualizar alguna estrategia que le permitiera sortear las fallas y vacíos del texto regulador, y sobreponerse a la consiguiente fragilidad de su atributo como obra de “interés general”.

El ejemplo arriba referido al sector medioambiental aplicaría también a los demás sectores participantes en la implementación de algún proyecto de equipamiento u obra públicos. Si tomamos el caso de la construcción del SP, aparte de la Secretaría de Medio Ambiente, normativamente habría que integrar a las de Transporte, Obras y Servicios, y Finanzas; además de la legislación metropolitana que es de índole multisectorial. Como se puede deducir de lo anterior, el “texto regulador” tendría que ser una *confiable* imbricación institucional y normativa tanto intersectorial como intergubernamental.

Ahora bien, desde el punto de vista de los grupos de interés económico (como los empresarios de la construcción de infraestructura y desarrollo inmobiliario por ejemplo), la presencia de un “texto regulador” *no-confiable*, significaría aventurarse a correr el riesgo de que durante el desarrollo de una política pública, alguna discontinuidad, vaguedad o contradicción institucional o legislativa los sacara del juego por decisión de algún actor político o administrativo, quienes podrían interpretar el “texto regulador” de manera unilateral, sesgada o arbitraria.

Aquí se sitúa precisamente el dilema de los grupos de interés particular que intervienen en la producción de bienes y servicios públicos: ante la presencia de un “texto regulador” *no confiable*, y que por ello provoca un *relajamiento del control legislativo* (control de la conducta del administrador público por el texto regulador diseñado por los actores legislativos) y una discrecionalidad (rango de libertad de decisión de los administradores públicos en función del *relajamiento del control legislativo*) desproporcionados, erigiendo por lo tanto un contexto de incertidumbre para sus negocios, aparecerá la tentación de fraguar una “captura administrativa” de las decisiones de política pública.

4.7.3. Particularidades de la captura del Segundo Piso

En el caso de la captura de la SP, los retos que debieron enfrentar los actores privados para imaginarse participando en la construcción de una vialidad de seis carriles sobre todo el Periférico y el Viaducto (una megaobra de ingeniería civil), no tuvieron que ver con el dilema de la existencia fragmentada, no confiable o llena de vacíos e indefiniciones de un “texto regulador” metropolitano. Tampoco tuvieron qué predecir las posibilidades de que el existente texto regulador fuera interpretado por los funcionarios encargados de regular la construcción del SP, de una manera sesgada y contraria a sus intereses particulares.

Dicho en otros términos, en el marco del esquema neo-institucional de Michael Levine, donde los supuestos de correlación entre *relajamiento del control legislativo* y discrecionalidad configuran los incentivos respecto a los cuales los actores privados calculan su participación o no en la construcción de infraestructura y dotación de servicios públicos, no constituyeron un referente de la conducta empresarial en el caso del *Segundo Piso*.

Una primera particularidad del SP respecto al marco conceptual de Levine, consistió en que se inicia su realización sin tener como referente ningún texto regulador. El actor legislativo, la ALDF, simple y llanamente excluyó la obra en el limitado ámbito presupuestal de participación. Además, históricamente, los instrumentos de planeación en materia de transporte e infraestructura vial en la ZMVM se han caracterizado por su aparición extemporánea, su flexibilidad y su intención promotora, más que reguladora, de las obras muchas veces acordadas con antelación por el funcionario titular del poder Ejecutivo (Capítulo I).

A partir de este hecho, la denominación de la obra pública como de “interés general” es una imposición del actor ejecutivo, del JGDF, quien al establecerla como meta de su administración pública prácticamente la está *capturando*: como cabeza de la administración pública y desde sus facultades conferidas para la ejecución de proyectos, él determinó que el SP sí es de “interés general”; atrás queda lo que políticamente se haya aprobado como de interés general o normativamente deba cumplirse.

Esa *primigenia* captura de la decisión para que se haga una megaobra, que habrá de requerir ingentes recursos financieros durante su periodo de gobierno (2000-2006), tarde o temprano tendrá que ser reeditada como de “interés general” por el actor legislativo, quien

en un principio la denegó (cuando el partido del JGDF no era mayoría en la ALDF). Y, en efecto, a los dos años del anuncio de la obra, la III ALDF (2004-2006), con clara mayoría del Partido de la Revolución Democrática, aprobó como de “interés general” una obra que llevaba ya dos años de haberse iniciado. A partir de ese momento está presupuestalmente garantizada su terminación.

Una segunda particularidad en la materialización del SP está en que no se presentó ningún dilema entre los grupos de interés privado, respecto al posible comportamiento caprichoso y sesgado –dada la inexistencia de texto regulador– por parte de los funcionarios del GDF encargados de regular el diseño y realización de la obra. En realidad, tal relación entre el actor regulador gubernamental (secretarías de medio ambiente, transporte y vialidad, obras y servicios públicos, finanzas, etcétera) y los participantes empresariales objeto de las regulaciones (para aceptar el proyecto ejecutivo, conceder las licitaciones, comprar maquinaria y equipo, supervisar la construcción, compensar los impactos, etcétera) existió digamos indirectamente debido a que el trabajo técnico –de agencia gubernamental– se redujo a hacer realidad una decisión previamente capturada: aquella que AMLO al alimón con Serur y su equipo de expertos había impuesto.

En consecuencia, los funcionarios que intervinieron en las decisiones para que el proyecto del SP adquiriera una congruente existencia, se limitaron a ejercer una segunda captura, *ahora en el ámbito de sus facultades y siguiendo la senda o lógica del fast track. En este sentido, tal captura se explica por la ascendencia política definitiva que ejerció el Ejecutivo local sobre los funcionarios leales a él y, por ende, comprometidos a actuar en favor del Segundo piso.*

Bajo esas razones más bien ideológicas o partidistas de los funcionarios del GDF elegidos para sacar adelante el SP, se inscribe, según Levine, un tipo de captura *burkeana* (Tabla 13) donde no hay un móvil pecuniario o de corrupción, sino la presencia de una *conciencia* personal respecto al “verdadero” interés general.

Tabla 13 Continuum de estrategias de captura del interés general

	captura	Doble captura	Captura ideológica	No captura
Observancia de la preferencia político	NO	SI	NO	SI
Aprovechamiento oportunista del slak	SI	SI	SI	NO
Toma de decisiones en favor de un interés especial	SI	SI	SI	NO
Búsqueda de un beneficio propio	SI	SI	NO	NO

Elaboración propia

Así, el grupo de funcionarios cercanos al Jefe de Gobierno, que participó en la implementación de los SP, consintieron, apoyaron o pelearon férreamente por los objetivos de AMLO. En ese ambiente *burkeano* predominante, algunas voces explícitamente inconformes con el proyecto o la estrategia de implementación, fueron fácilmente acalladas en casos de personal de confianza, toda vez que su permanencia dependía de la sola voluntad de funcionarios de primer nivel (*secretari@s*) designados por el Jefe de Gobierno.²⁰⁴

Una tercera particularidad presente en la captura del SP, y tal vez la de mayor trascendencia en términos de política de transporte, es la referida a la baja “correlación” de la eficacia de la captura con la mínima magnitud de obra realmente construida. El proceso de captura inicia con el anuncio de la obra en una conferencia de prensa matutina, el 5 de diciembre de 2001. Su congruente viabilidad política (22 de septiembre del siguiente año, día del

²⁰⁴ Claudia Sheinbaum y Laura Itzel Castillo, secretarías de medio ambiente y desarrollo urbano, respectivamente, serán dos funcionarias que seguirán a AMLO en su trayectoria política y estarán en el primer círculo de decisiones impulsando la construcción del SP. Por el contrario, el secretario de finanzas y el de obras públicas declinaron participar. Una voz disonante como la de la titular de la Dirección General de Planeación de Transporte y Vialidad, quien tenía en sus manos una de las primeras decisiones administrativas, ante su exigencia de solicitar el “proyecto básico” del SP y los correspondiente estudios de impacto vial para formalizar su aprobación, fue “invitada” por el titular del sector a no participar; la cuestión lógica fue que tales exigencias formales retrasaban el inicio de la construcción del proyecto.

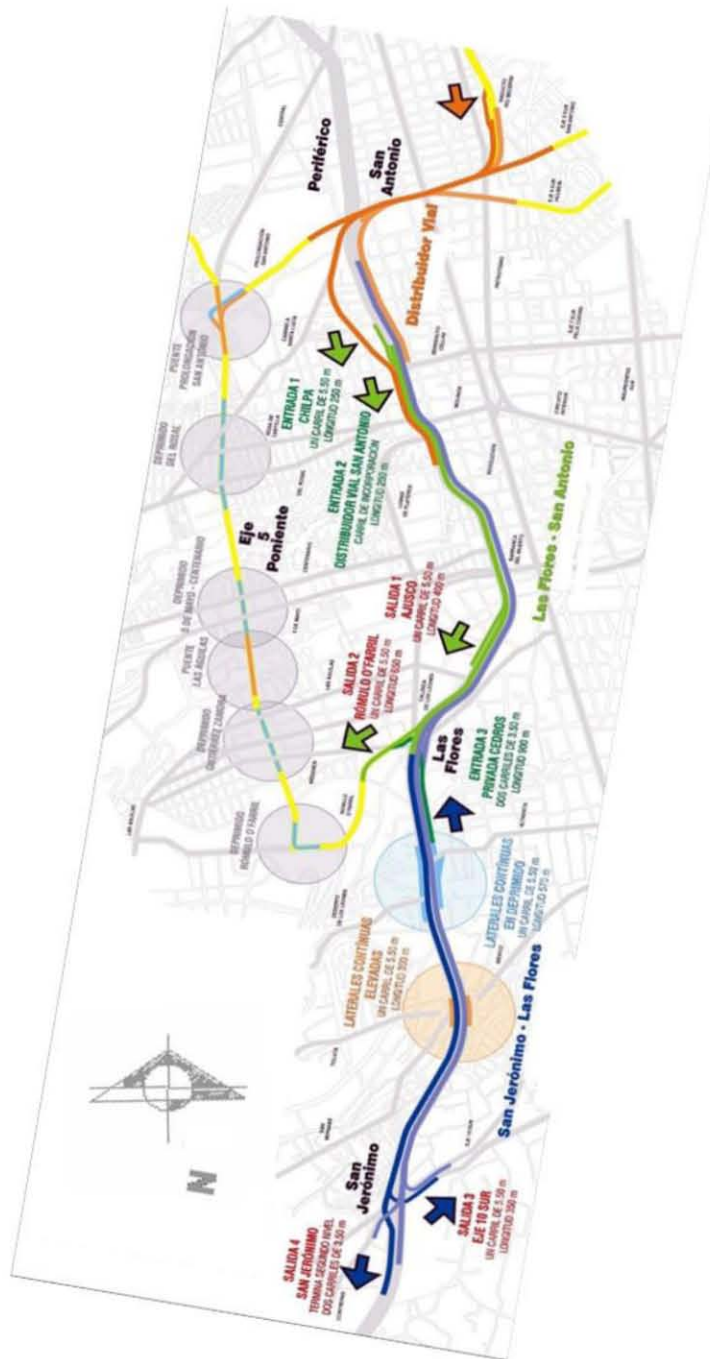
Plebiscito), financiera (en el segundo Informe de Avance Programático Presupuestal trimestral, se consigna ya el SP) y de planeación (5 de noviembre de 2002: el PITV 2000-2006 incluye el SP) no se corresponde, digámoslo así, con los metros cuadrados de construcción al final del sexenio (imposible hacerle un SP a todo el Viaducto y al Periférico).

El 30 de mayo de 2003 se cambió la estrategia de construcción, y en lugar de un SP sobre Viaducto se inició al día siguiente del Plebiscito (23 de septiembre) la construcción de un “simbólico” distribuidor vial en el cruce de Viaducto y Periférico. Sin embargo, una lectura de ese resultado hecha desde la perspectiva de una política pública de transporte con impacto metropolitano, nos permite asignarle a esa pequeña obra la importancia de una especie de ‘buque insignia’ de la captura de los *Segundos Pisos*. Su monumental magnitud en términos de construcción de obra pública se desplegará en los subsiguientes años tanto por parte del Estado de México como del GDF. Para el 2015 se habrán construido 90 kilómetros de vialidades elevadas en la Zona Metropolitana del Valle de México (Tabla 14).

En cuanto al periodo 2000-2006 en el DF, el resultado fue la construcción de 25 kilómetros de *Segundos Pisos* sobre el Anillo Periférico, en el tramo San Antonio – San Jerónimo (Planos 2 y 3). Participaron en su implementación 114 empresas contratadas por medio de 176 licitaciones públicas y 31 adjudicaciones directas. La obra generó 32,250 empleos directos y 96,750 indirectos. El costo total de la obra según FIMEVIC fue de 5,068 MDP provenientes de recursos fiscales por ahorros y eficiencia del GDF (Tabla 14).

Plano 2

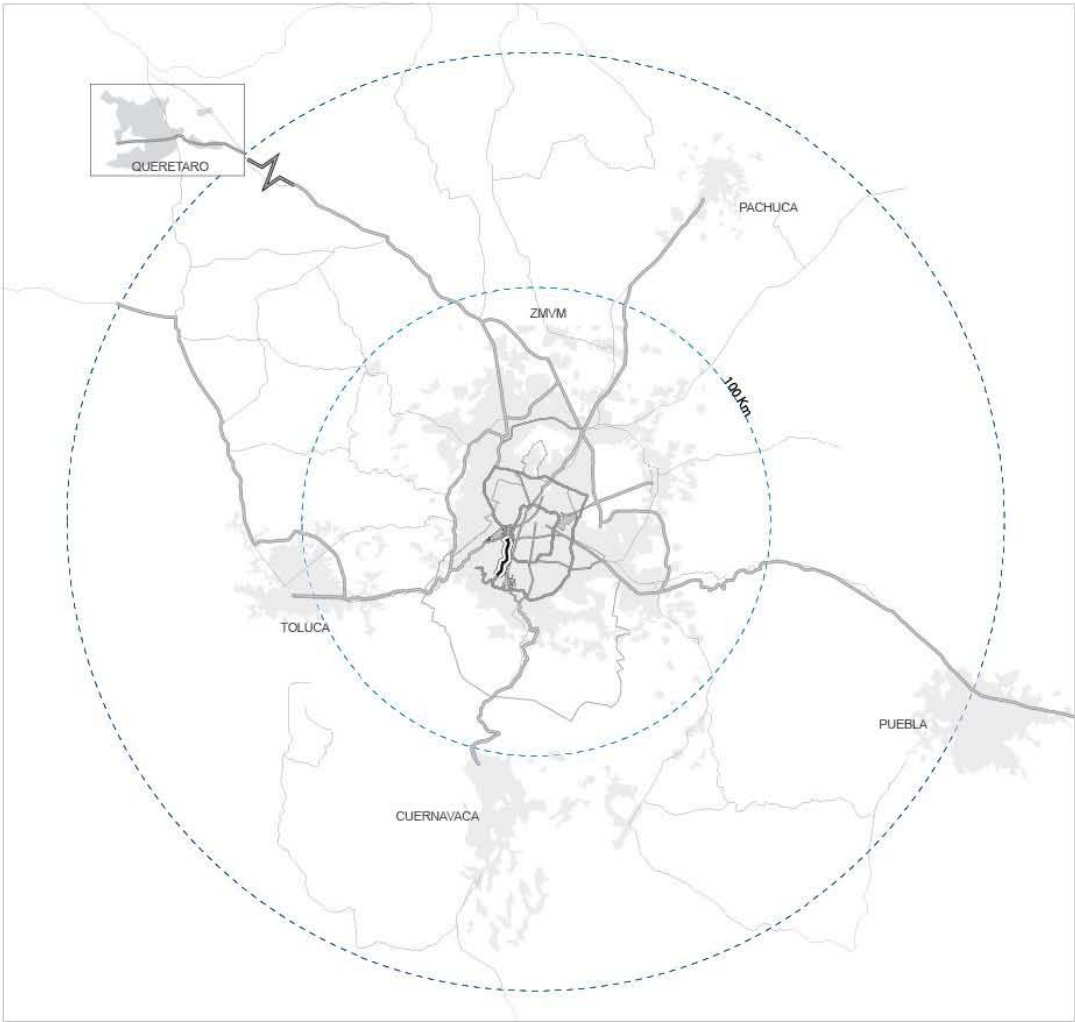
Localización del Segundo Piso de Anillo Periférico (Primera y segunda etapa)



Fuente: Segundo Piso Primera y segunda etapa. México, Ciudad de la Esperanza, ¡Cumplimos!:

www.gdf.gob.mx

Plano 3 Localización del Segundo Piso de Anillo Periférico (Nivel megalopolitano).



Fuente: Elaboración propia

Tabla 14. Resultados de la primera y segunda etapa de los SP (2000-2006)

Etapa		Tramo	Longitud (km)	
Primera	Distribuidor vial San Antonio	Rio Becerra - Molinos	3059	
		Benvenuto Cellini – Rio Becerra	2121	
		Gazas	1706	6886
Segunda	Periférico San Antonio-San Jerónimo	Chiapas -San Jerónimo	6484	
		Gazas	2483	
		Deprimidos	1353	10 320
		Las Flores – San Antonio	3215	
		Gazas	188	
		San jerónimo – Las Flores	3161	
		Gazas	930	
Total				24 700
Acero	Ton			118 942
Concreto	Ton	Equivalente a 25 mil viviendas		3550039
Asfalto	Ton			268 957
Tiempo	3 años 8 meses	Del 27 de agosto de 2002 al 14 de mayo de 2006		-
Empresas participantes		Licitación pública nacional		76
		Adjudicación directa		31
		Total		114
Empleo generado		Directo		32250
		Indirecto		96750
		Total		129 000
Costo de la obra (mdp)		Recursos fiscales por ahorro y eficiencia		5 068
Otras obras al poniente		Puentes y deprimidos	Rómulo O'Farri, Gutiérrez Zamora, Las Águilas, centenario, Del Rosal y Prolongación San Antonio	
		Deprimidos	Camino real a Toluca, Tacubaya y Observatorio	

Fuente: Elaboración propia con base *Segundo Piso Primera y segunda etapa. México, Ciudad de la Esperanza, ¡Cumplimos!*: www.gdf.gob.mx

Cabe señalar que durante el periodo 1994-2001 se llevaron a cabo en el Distrito Federal las siguientes obras viales: construcción de pasos a desnivel: Eje Lázaro Cárdenas en su cruce con Paseo de la Reforma y Eje 1 Norte, construcción de los puentes vehiculares: Apatlaco; Churubusco; El Yaqui; Plutarco Elías Calles; Purísima; Tezontle; Trabajadoras Sociales; Herradura y Tecnológico. Además los puentes vehiculares de Periférico-Gran Canal, Ermita-Iztapalapa y Avenida Tláhuac y tres puentes vehiculares para conectar la autopista a Toluca con el Periférico Sur (con participación de la iniciativa privada). El paso deprimido: Avenida 613; la reestructuración de avenidas: Eje Central, Ermita Iztapalapa y Francisco del Paso y Troncoso y la continuación del Periférico Arco-Norte, entre Avenida Zaragoza en el Oriente de la Ciudad y Mario Colín en Tlalnepantla.

Durante el periodo 2002-2006, se llevó a cabo un intenso programa de construcción de obras viales que se tradujo en una ampliación de 41 kilómetros de puentes, túneles, deprimidos, distribuidores viales y segundos pisos. El segundo piso del Anillo Periférico en el tramo San Antonio-San Jerónimo, en la dirección norte-sur; y en dirección sur-norte, desde San Jerónimo hasta Las Flores, que incluye tres distribuidores viales: San Antonio, Las Flores y San Jerónimo; el Eje 5 Poniente (desde Rómulo O´Farril hasta Río Tacubaya) que incluye el túnel de Avenida Alta Tensión, el puente de Tarango, los túneles gemelos y el deprimido vehicular Del Rosal y el Eje H que permite la salida del segundo piso del Periférico sur-norte hacia el Eje 5 Poniente a través de prolongación de San Antonio; además de un sistema de vías radiales que integra los puentes de la Avenida de los poetas (Jaime Sabines, Octavio Paz y Carlos Pellicer) y su conexión con la Av. Centenario y el Puente Vehicular Carlos Lazo.

El Eje troncal metropolitano constituye una vía rápida que tiene como objetivo conectar el municipio de Ecatepec con la delegación Xochimilco. Incluyendo el Distribuidor Vial Ing. Heberto Castillo con 5.3 km de vialidades elevadas (considerando los viaductos en primero y segundo nivel, así como las gazas complementarias); el Puente vehicular Muyuguarda que en primera etapa permite una tercera entrada y salida de la Delegación Xochimilco y constituye un punto de conexión con la carretera México-Cuernavaca. Los puentes vehiculares de Fray Servando Teresa de Mier, Lorenzo Boturini y Avenida del Taller. Además de dos pasos vehiculares en avenida Oceanía el distribuidor Ermita Iztapalapa.

También continuó la construcción del Distribuidor Vial Zaragoza como parte del proyecto para convertir el Eje 3 Oriente en una vía rápida de 35 km, que cruzará las delegaciones Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza, Iztacalco, Iztapalapa, Coyoacán, Tlalpan y Xochimilco.

Dada la magnitud de la demanda de viajes, la concentración en horas de máxima demanda, la mala calidad del servicio de transporte público población y el insuficiente control de flujos de tránsito esta solución está destinada a la insuficiencia.

4.8. Paso a paso en la captura del interés general en el caso del SP.

La secuencia de hechos alrededor de la implementación de los *Segundos Pisos* configura una estrategia de captura del interés general, cuyo conocimiento paso a paso permite estructurar una recorrido de tres etapas: i) Acuerdo de captura, ii) Implementación en *fast track*, y iii) Continuidad del proyecto (Figura 9).

4.8.1. Primera etapa: Acuerdo de captura

El actor privado, David Serur, elabora un proyecto para la construcción de *Segundos Pisos* sobre Periférico y Viaducto a nivel conceptual, y lleva a cabo las gestiones técnicas iniciales indispensables para lograr un acuerdo con el funcionario elegido (AMLO), quien se comprometería a colocar como prioritario el proyecto en la agenda pública de su gobierno.

Las características eminentemente informales y extremadamente discrecionales de esta actividad clave, es difícilmente constatable y describible sólo desde el plano de las fuentes formales como documentos, informes, etc. Y los indicios que se lograron ubicar en la prensa, a nivel muchas veces especulativo y aproximado, persiguen muchas veces un filón eminentemente político. En tal razón, el esquema general aquí presentado fue contrastado y verificado en su generalidad con el Ing. David Serur Edid, quien generosamente accedió a conversar sobre el mismo (Entrevista, Anexo 3).

Es sumamente curioso y anecdótico que en el caso del SP, después de décadas (1972-1999) de tomar la iniciativa y acercarse a los políticos para ofrecerles su proyecto,

obteniendo constantes negativas, el Ing. Serur fue inesperadamente buscado por Andrés Manuel López Obrador para abordar el tema.

Después de múltiples reuniones en las que se analizan los alcances del proyecto, así como la estrategia inicial para darle viabilidad y el respaldo del equipo empresarial, se logra concretar el *acuerdo de captura* para incluir en la agenda del GDF la construcción de los SP, fijándose las metas políticas y empresariales para los actores participantes: actividades 1 a 6 (Figura 9).

4.8.2. Segunda etapa: Implementación en fast track

A partir de los compromisos asumidos públicamente por ambas partes (AMLO nombra coordinador del proyecto a Serur), se diseña una estrategia en *fast track* para implementar el proyecto. En ella pueden identificarse cinco componentes que dan viabilidad a la obra:

1. Político: El funcionario público aprovecha sus habilidades y relaciones para promover el proyecto y asignar recursos para colocar el proyecto en la agenda pública.
2. A partir de una estrategia de comunicación se emite una declaración de *motu proprio* sobre la necesidad pública de la obra, con base en una fallida consulta telefónica, un plebiscito (*ex post*) y la amplia difusión de los pormenores de la obra a través de declaraciones del Jefe de Gobierno en medios masivos de comunicación.
3. Jurídico: Se registra la participación inédita de la ALDF al vetar la asignación de recursos a una obra pública no incluida en el presupuesto de egresos del GDF, ni en los instrumentos de planeación del desarrollo urbano y el transporte. Decisión que desata una serie de acciones internas del GDF para transferir recursos a la obra y emitir informes trimestrales para subsanar las omisiones iniciales en el proceso. El proyecto será multiauditado, se solventarán las observaciones y la obra quedará incluida, extemporáneamente, en los programas de gobierno.
4. Financiero: En el caso de la ZMVM, la lógica de actores privados ha ido especializándose en el diseño de modelos de negocios y transacciones financieras

que dan viabilidad a los proyectos de inversión con un respaldo legal en favor de sus intereses. La creación de vehículos financieros, obtención de créditos, asociaciones estratégicas, subcontratación de servicios y proveedores, diseño de contratos, transferencia de recursos (ahorros gubernamentales) son elementos clave en el proceso. En el caso del SP, la estrategia financiera inicia previo al anuncio de la obra, creando un fideicomiso que hará la asignación de recursos al agente inmobiliario del GDF (SERVIMET). Esta mancuerna, FIMEVIC-SERVIMET, en la que participan actores privados y públicos, con el total apoyo del Jefe de Gobierno logra la transferencia de recursos, la conciliación de cifras e informes para atender las observaciones de la ALDF y los órganos de control.

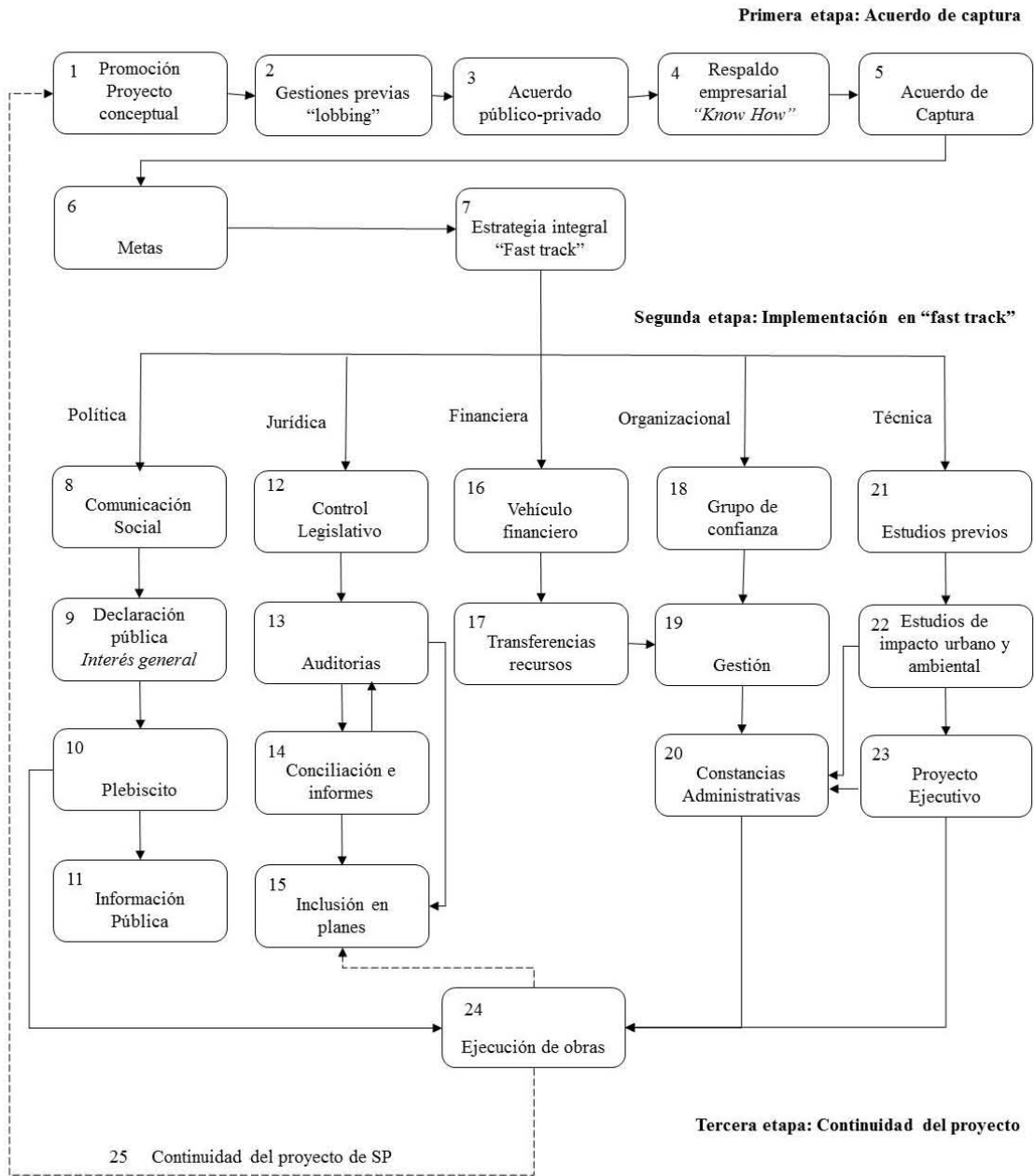
5. Organizacional: Una de las habilidades de la dupla Jefe de Gobierno – Asesor del SP, fue crear un grupo de gestión de primer nivel que diera seguimiento al proyecto creando al margen del diseño institucional aplicable en materia de vialidad y transporte, una estructura organizacional en la esfera de lo público, cuyo desempeño abarcó múltiples gestiones: la decisión unilateral de implementar una obra de infraestructura de impacto metropolitano; la asignación de recursos no previstos en el presupuesto 2002; la aprobación de un estudio de impacto ambiental sin proyecto ejecutivo; la asignación directa del proyecto ejecutivo y el inicio de trabajos en forma previa; la inserción en la estructura de gobierno del promotor del proyecto con un claro conflicto de intereses; la firma de contratos por parte de SERVIMET sin la autorización del FIMEVIC; el cambio de alcances del proyecto; la aprobación, por personal de honorarios, de contratos de obra; la sanción de licitaciones públicas y entrega de anticipos a proveedores hasta del 70% de lo facturado; la omisión de cláusulas de sanción por incumplimientos en los contratos a proveedores, por citar algunas de las gestiones más importantes.
6. La administración del proyecto (Project Management) por el promotor de la obra en coordinación con la Secretaria de Medio Ambiente y el grupo Riobóo (autor del proyecto ejecutivo), se complementó con un estrecho seguimiento por parte del Jefe de Gobierno para llevar a cabo las gestiones y obtener las constancias administrativas para la implementación de la obra.

7. Técnico. La complejidad técnica de los SP se resolvió en forma eficiente. Más allá de la justificación de la obra, en un momento crítico especialmente en materia de transporte público, la obra se ejecutó con base en la estrategia logística del Grupo Riobóo, que logró procedimientos para la fabricación, transporte y montaje de trabes con pesos cercanos a 300 toneladas. Una decisión estratégica fue la identificación del Distribuidor San Antonio para la liga del Anillo Periférico – San Antonio y posteriormente el Viaducto. Riobóo previó la continuidad del Periférico (aprovechando el derecho de vía) con base en una solución estructural inédita para lograr claros libres entre columnas cercanos a 60 m., con apoyos sensiblemente esbeltos y elementos prefabricados con anchos hasta de 9 m.

4.8.3. Tercera etapa: Continuidad del proyecto (2006-2012)

Las obras del SP tuvieron continuidad en el periodo 2006-2012 bajo el esquema de concesión de autopistas urbanas de cuota. Las administraciones de Marcelo Ebrard Casaubon, JGDF (2006-2012) y Enrique Peña Nieto, gobernador del Estado de México (2005-2011), incrementaron 90 km. de vialidades elevadas en la cobertura del Anillo Periférico. Con una inversión privada cercana a 50 mil millones de pesos, los tramos Viaducto Elevado Bicentenario, Autopista Urbana Norte y Supervía Poetas, son operados por OHL México; y en los tramos Autopista Urbana Sur por ICA-IDEAL; Autopista Urbana Oriente por CEMEX-CARSO-ICA, y *Segundo Piso* entre Viaducto Tlalpan-Caseta Cuernavaca, por IDEAL. Ver Tabla 14 y Mapa 4. Los SP continuaron bajo una gestión local por los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México, sin considerar su naturaleza metropolitana. Esta es una de las políticas que deberá analizarse con mayor detalle.

Figura 9 Modelo de Captura de los Segundos Pisos.



Fuente: Elaboración propia.

Tabla 15. Modelo de Captura de los Segundos Pisos.

Etapa	Componente	Actividad
Primera Acuerdo de Captura	Mercadeo estratégico	1. Promoción del proyecto conceptual
		2. Gestiones previas "lobbying"
		3. Acuerdo primigenio
		4. Respaldo empresarial
		5. Acuerdo de captura
		6. Meta
		7. Estrategia integral "fast track"
Segunda Implementación en fast track	Gestión política	8. Estrategia de Comunicación
		9. Declaración pública: interés general
		10. Plebiscito
	Gestión jurídica	11. Información Pública
		12. Control Legislativo
		13. Auditorias y Estrategia de Rendición de cuentas
	Gestión financiera	14. Conciliación de cifras e informes
		15. Inclusión en planes
	Gestión administrativa	16. Vehículo financiero
		17. Transferencia de Recursos
		18. Grupos de confianza
Gestión técnica	19. Gestiones administrativas	
	20. Constancias administrativas	
	21. Estudios previos	
	22. Impacto urbano y ambiental	
Tercera Continuidad del proyecto	Mercadeo estratégico	23. Proyecto Ejecutivo
		24. Ejecución de obras
		25. Promoción de fases subsiguientes

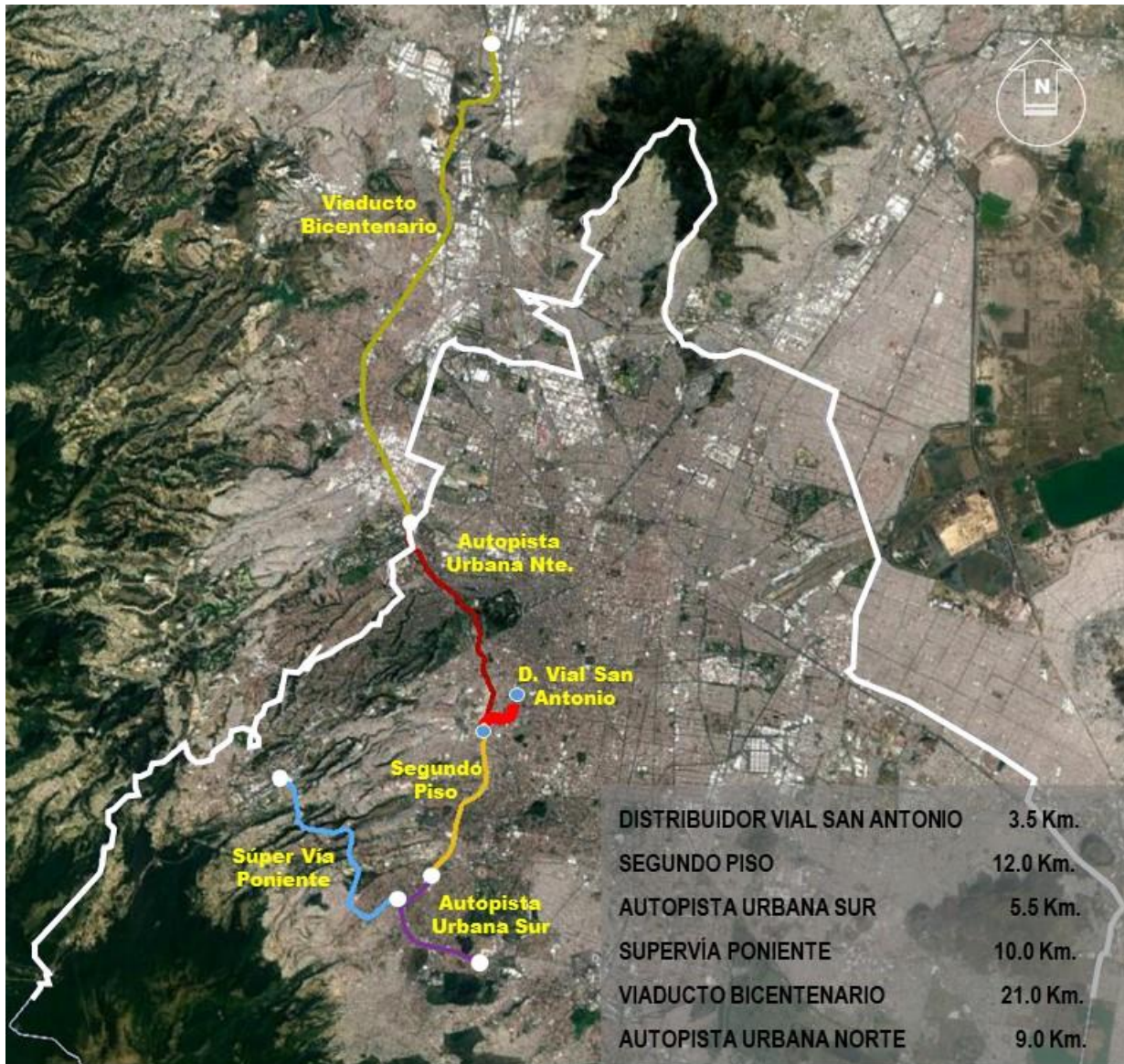
Fuente: Elaboración propia

Tabla 16 Ampliación de SP 2006-2015 en la ZMVM

Vialidad elevada	Tramo		Longitud	inversión	Costo/km	Operador
Viaducto Elevado Bicentenario	Cuatro Caminos	Tepalcates	22	10071	457	OHL México
Autopista Urbana Norte	Toreo	San Antonio	9.8	9522	971	OHL México
Segundo PiSo De Periférico	Molinos	Las Flores	18 o 24.7 con gasas	5668	314	GDF
Supervia Poniente	Centenario	Luis Cabrera	7.0	2607	372	OHL México
Autopista Urbana Sur	Sanjeronimo	Viaducto Tlalpan	11.3	7000	637	ICA IDEAL
Autopista Urbana Oriente	Muyuguarda	Zaragoza	15	4000	266	CEMEX CARSO ICA
Segundo Piso	Viaducto Tlalpan	Caseta Cuernavaca	7	2000	285	IDEAL (OBRA)
total	-	-	90.1	48 868	542	-

Fuente: Elaboración propia con base en *Segundo Piso Primera y segunda etapa. México, Ciudad de la Esperanza, ¡Cumplimos!*: www.gdf.gob.mx

Mapa 4 Ampliación de Segundos Pisos 2006-2015



Fuente: Elaboración propia

CONCLUSIONES

1. Sobre la perspectiva teórica, se reconoce su acento en conceptos esenciales para la actuación del gobierno: interés público, interés general, control del órgano legislativo, discrecionalidad, intereses especiales, política pública, racionalidad acotada y costos de transacción. Puntualmente, el desarrollo teórico y metodológico se vio favorecido por los aportes Levine, North, Arellano y Prats y Subirat.
2. La reflexión sobre el transporte regulado por el gobierno federal de naturaleza metropolitana (Estados Unidos), se considera útil en la medida que arroja una batería de interrogantes que focalizaron la responsabilidad gubernamental para dar eficiencia al transporte, la instrumentación de financiamientos, procedimientos y reglas legislativamente sancionadas; mecanismos institucionales para llegar al consenso y la relevancia de la planeación metropolitana y la evaluación ex ante y ex post de proyectos.
3. Transitar por el siglo XX y detenernos en los momentos icónicos de la captura del interés general en la política de transporte en la Ciudad de México desvanece cifras y focaliza actores, desvanece la buena fe y desvela intereses reales, desvanece el marco legal aplicable y reconoce reglas informales, usos y costumbres.

Además reitera que la planeación ha sido un instrumento promocional y no regulatorio, ex post y no ex ante, utópico ante la captura y el peso real de las decisiones del Presidente, el Jefe de Gobierno y los empresarios de la industria automotriz, empresas constructoras o de producción de vehículos y líderes de organizaciones a cargo del transporte. Estas duplas público-privadas mandatan la política en transporte en la Ciudad de México y han institucionalizado la captura del interés general.

4. Los lentes conceptuales de la captura del interés general, permiten ver:
 - De 1876-1946 una dictadura que heredo Orden, Paz y Progreso, un movimiento revolucionario y el surgimiento de Constitución Política. Lo que ayuda al entendimiento sobre la debilidad del legislativo, el origen corporativista de la Alianza de Camioneros de México y la importancia de los acuerdos con el Presidente.

- De 1946 a 1976 la ciudad vira a Zona Metropolitana del Valle de México. Bajo un modelo nacional de desarrollo centralizado, la inversión pública en la Ciudad de México supera cualquier otro espacio urbano en el país. Este periodo registra importantes acuerdos con el Presidente y/o el Jefe del Departamento del Distrito Federal que dieron viabilidad a la integración de una flota cercana a 8 mil autobuses y la adquisición de infraestructura de apoyo para el servicio de la Alianza de Camioneros; la implementación y captación creciente de la red troncal del metro con las líneas 1, 2 y 3; la construcción nacional de trenes de metro; la configuración de una red vial principal y de acceso controlado orientada al centro-poniente de la metrópoli; el surgimiento de la Coalición de Agrupaciones de Taxistas bajo acuerdos de competencia no desleal. Migración campesina, transformación de lo industrial a la economía de servicios y, el infortunio del autoritarismo presidencial con un esquema de decisiones, no democrático, pero capaz de dar resultados eficientes.
- De 1976 a 1996 viene en declive el poder del Presidente y del partido oficial. Condiciones propicias para el despunte del empresario y Jefe del DDF Carlos Hank ante la inesperada abundancia de recursos públicos y la mayor apuesta por la infraestructura vial y de transporte masivo de ICA, ya sin Bernardo Quintana. Este periodo de transición política da la oportunidad al Jefe del DDF para implementar la decisión de revocar las concesiones de la Alianza de Camioneros un año antes de que termine su gestión, traición del presidente que no imagino la ACM. La ineficiencia de ICA se plasmará en adelante con líneas del metro de baja captación y la saturación del STC. Los ejes viales con carriles exclusivos coinciden con la salida de la Alianza de Camioneros y el dispendio de recursos públicos. La corrupción cotidiana entre funcionarios y líderes terminara en sólo 13 años, con AUPR100. Después vendrá el fallido acuerdo del SUTAUR100 con Manuel Camacho y la reacción del Presidente Carlos Salinas, para intervenir el organismo, oportunidad de expansión que aprovechan los líderes de las cúpulas de taxis colectivos con fuertes apoyos financieros para microbuses. Se registra el fraude, desde la fallida inteligencia financiera, del Grupo Havre. La apuesta por crear empresas sustitutas de AUPR100 cobra vidas, estabilidad, gobernabilidad y termina privilegiando a líderes del SUTAUR Ricardo Barco y Gabino Camacho. Movilidad, calidad de vida y sustentabilidad estuvieron presentes en tinta y retórica

gubernamental. El legislativo débil, no diestro, maleable o ausente y la participación ciudadana intensa solo en la problemática del día a día. Los cambios organizacionales tanto en las instituciones públicas como en las privadas deberán analizarse con mayor detalle en este conjunto de decisiones vinculado a la crisis más severa de transporte en la Ciudad de México.

- 1997-2006. En este periodo de transición democrática, vuelven a las viejas costumbres: privilegiar al automóvil particular incrementando la vialidad, detentar e imponer la opinión e intereses del ejecutivo, crear un grupo de confianza que implemente *a modo* la política de transporte, operar bajo el amparo de un inescrutable fideicomiso que a tiempo se reserva a la consulta pública, acomodar las piezas ex post incluyendo el SP en el Programa Integral de Transporte y Vialidad 2001-2006 y utilizar la inversión pública para promover políticamente un actor político con aspiraciones presidenciales.

5. Mediante el modelo que aporta Levine, analizamos la política de transporte, en este caso construcción de vialidad de segundo piso de acceso controlado. Fue posible captar el acuerdo primigenio que se fue forjando eminentemente en la informalidad entre los actores públicos y privados en el seno del FIMEVIC. Se observó que, como a la antigua usanza, los actores privados (Ing. Serur y su grupo) poseían un *expertise* tal, que pudieron proponer al JGDF no sólo el diseño de un proyecto vanguardista, sino los aspectos clave para superar los obstáculos financieros, legales, administrativos e institucionales, que el propio JGDF difícilmente hubiera intuido en el momento de decidir si aceptaba como suya la obra vial. Esta captura inicial o primigenia, en realidad no se ve formalmente, y sin embargo es indispensable y fundamental a la factibilidad del proyecto, porque además va acompañada de la convicción y la fuerza del funcionario electo, responsable de la administración pública. La captura ideológica fue constantemente denunciada en los medios y exhaustivamente comentada en la plaza pública.

Para el caso del SP se asumió una hipótesis nula debido a la constatación de un ausente marco institucional de regulación para el transporte: se preveía, por lo tanto, una continuidad en la captura prevaleciente en el DDF a pesar del cambio de reglas políticas

resultante del cambio al GDF. Se concluye que la política del SP es un caso de captura del interés general en la que permearon los usos y costumbres del DDF.

En efecto, el actor legislativo (ALDF) apenas ejerció un papel incidental durante la aprobación del presupuesto de egresos en 2002 (declaración de veto en un artículo transitorio). Esta restricción obligatoria para el JGDF y los funcionarios de la administración pública, so pena de incurrir en responsabilidades graves fue inmediatamente superada por una estrategia financiera contable. En el transcurso de la realización del SP, la ALDF no volvió a ejercer ninguna acción que inhibiera la captura ideológica y la doble captura. Todo lo contrario, en el periodo 2004-2006, con mayoría partidista identificada con el JGDF, se formalizó el que la construcción del SP transitara como de interés general (plenamente integrada en el PGDDF, en el PITV, en el presupuesto de egresos, etc.). La construcción del Distribuidor Vial San Antonio en 2003, simbolizó el triunfo político de Andrés Manuel López Obrador por encima del control legislativo, al legitimar el SP como una decisión de interés general.

6. Para dar continuidad a la presente investigación sobre la Política de Transporte en la Ciudad de México, se propone abordar el periodo 2000-2018, en especial los proyectos de línea 12 del STC, Trenes Suburbano, Interurbano y exprés; Metrobús (Líneas 1 a 7) y concesionamiento de Vialidades y CETRAM. En especial analizar la gobernanza en organizaciones en el espacio de lo público, actores y contexto; racionalidad acotada, evitación de incertidumbre y objetivos; estrategias de negociación (formales e informales); dinámica organizacional (formas de cooperación e interacción); cultura organizacional (espacios legislativo, ejecutivo y privado) e intereses individuales y de grupo. Recurrir a la teoría de la organización (Weber, Simon, Allison, Crozier, Friedberg, Thoenig, et. al) y en especial, al análisis de las Organizaciones Gubernamentales (Arellano, Cabrero, Culebro, et. al.).

BIBLIOGRAFÍA

1. Aguilar,96 Aguilar, L.F., "Estudio introductorio", La hechura de las políticas, México, M.A. Porrúa, 1996.
2. Alvarez,98 Álvarez, L., El Distrito Federal: sociedad, economía, política y cultura, México, UNAM-CEIICH, 1998
3. Allison,87 Allison, G., Esencia de la decisión, GEL, Buenos Aires, 1987.
4. Arellano,98 Arellano, D., Community based organization and bureaucratic resistance: four case studies in mexican municipalities, University of Colorado, PhD in Public Administration, 1998.
5. Arellano,00 David Arellano, Enrique Cabrero Mendoza, Arturo del Castillo Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental. Miguel Ángel Porrúa, 2000.
6. Arellano,02 Arellano, D., et al, "Hacia una política de transporte en el Distrito Federal: propuestas de reforma institucional y organizacional", Gestión y Análisis de Políticas Públicas, No. 23, Madrid, 2002, pp. 113-133.
7. Arellano,02 Arellano, D., et al, "Hacia una política de transporte en el Distrito Federal: propuestas de reforma institucional y organizacional", Gestión y Análisis de Políticas Públicas, No. 23, Madrid, 2002, pp. 113-133.
8. Arellano,04 Arellano, D., "Nueva gestión pública: ¿dónde está lo nuevo? Bases para el debate de la reforma administrativa", Arellano, D. (Coord.), Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina, México, CIDE-M.A. Porrúa, 2004.
9. Arellano,04 Gestión estratégica para el sector público. Del Pensamiento estratégico al cambio organizacional, FCE,2004
10. Arellano,09 Arellano, D y Lepore, W., "Poder, patrón de dependencia y nuevo institucionalismo económico: Límites y restricciones de la literatura contemporánea", Gestión y política pública, Vol.18, Núm.2, 2009, pp. 253-305.
11. Arellano,11 Arellano, D. y Zamudio, L., "Más allá de las patologías de la burocracia. Introduciendo la teoría de la organización a las OI", Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Año LVI, núm. 213, septiembre-diciembre de 2011, pp. 27-50.
12. Ayala,98 Ayala, J., Economía pública. Una guía para entender al Estado, México, UNAM-FE, 1998.
13. Ayala,96 Ayala, J.L., Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado, México, UNAM-M.A. Porrúa, 1996.
14. Ayala,99 Ayala, J.L., Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico, México, FCE, 1999.

15. Azuela,99 Azuela, A., "El ordenamiento territorial en la legislación mexicana", en Delgadillo, J. (coord.), Política territorial en México. Hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio, IICUNAM, Sedesol, Mexico, 2009.
16. Azuela,10 Azuela, Antonio. 2010. "La hechura jurídica de la urbanización. Notas para la historia reciente del derecho urbanístico en México", en Martha Schteingart y Gustavo Garza (Coordinadores). Nuevas tendencias de la urbanización en México. México: El Colegio de México.
17. Barolini,95 Bartolini, S., "Metodología de la investigación política", en Bartolini et al, Manual de ciencia política, Madrid, Alianza Editorial, 1995.
18. Blancas,03 Blancas, S., Ausencia de una política de transporte en la zona metropolitana del Valle de México, Tesis de Maestría en Desarrollo Urbano, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, 2003.
19. Blancas,02 Blancas, S., Ausencia de una política de transporte en la zona metropolitana del Valle de México, Propuesta de Tesis de Maestría en Desarrollo Urbano, Mimeo, 2002.
20. Boehm,05 Boehm, F., "Corrupción y captura en la regulación de los servicios públicos", Revista de Economía Institucional, Vol. 7, Núm. 13, segundo semestre, 2005.
21. Cabrero, 00 Cabrero Enrique, 2000. Usos y costumbres en la hechura de la s políticas públicas en México. Limites de las Policy Science en context cultural y políticamente diferente. En Gestión y Políticas Públicas Vol. IX, Num. 2 Segundo semestre CIDE p. 189-22.
22. Cabrero,05 Cabrero, E., Acción pública y desarrollo local, México, FCE, 2005.
23. Carpizo,02 Carpizo, J., El presidencialismo mexicano, México, Siglo XXI, 2002.
24. Casar,10 Casar, Ma. A., Sistema político mexicano, México, Oxford University Press, 2010.
25. Coase, 60 Coase, R.H., "The Problem of Social Cost", Journal of Law and Economics, Vol. 3 (Oct., 1960), pp. 1-44.
26. Colomer,04 Colomer, J., "La teoría 'económica' de la política", en Historia de la teoría política, Madrid, Alianza, 2004.
27. Crozier,89 Crozier, .M. y E. Friedberg, El actor y el sistema, Alianza, México, 1989
28. Crozier,63 Crozier, M. (1963), El fenómeno burocrático, Amorrortu, Buenos Aires, 1969.
29. Crozier,77 Crozier y Y. Friedberg (1977), El actor y el Sistema. México, 1990.
30. Cuellar,02 Cuellar Vázquez Angélica. (2002). La cara oculta de Ruta 100: La construcción subjetiva de la democracia, la representatividad y la legitimidad. México: Plaza y Valdez, S.A. de C.V.
31. Dávila,98 Dávila Valles Sergio Alberto. 1998. Terminación laboral por quiebra (Ruta 100). (Tesis de Licenciatura). UNAM, México.

32. Davis,99 Davis, Diane. El Leviathan urbano: la Ciudad de México en el siglo XX, México, FCE, 1999.
33. Delgadillo,02 Delgadillo, J. e Iracheta, A. (coordinadores), Actualidad de la investigación regional en el México Central, México, UNAM, CRIM, Plaza y Valdés, 2002.
34. Delgado,98 Delgado, J., Ciudad-región y transporte en el México Central. Un largo camino de rupturas y continuidades, México, Plaza y Valdés, 1998.
35. Díaz,03 Díaz Casillas Francisco José. 2003. Las tendencias históricas del transporte público de pasajeros en la ciudad de México, en la construcción de su porvenir. (Tesis de Doctorado). UNAM, México.
36. Down,57 Downs, A., An Economic Theory of Democracy, Harper, Nueva York, 1957.
37. Espinoza,13 Espinoza Villarreal Oscar, Claroscuros del Poder. Reflexiones a Distancia, Porrúa, México,2013
38. Fernandez,00 Fernández LLanes. Martín 2000. Propuesta de un modelo para la eficacia y eficiencia de una empresa pública: El caso de Ruta 100. (Tesis de Licenciatura). UNAM, México.
39. Flores,07 Flores Dewey Onésimo A 2007. Expanding transportation planning capacity in cities of the global south: public-private collaboration and conflict in Chile and Mexico. (Master in Public Policy). MIT, Harvard University.
40. Flores,96 Flores Rodríguez. Ricardo Félix 1996. Estudio socio-jurídico del sistema de transporte colectivo en el D. F. Ruta 100. (Tesis de Licenciatura). UNAM, México.
41. Flores,09 Flores Santuario Raymundo Joaquín. 2009. Independencia obrera en Ruta 100: Una Historia en tres momentos. (Tesis de Licenciatura). UNAM, México
42. Geddes,09 Geddes, Rick, "Public Utilities," The Encyclopedia of Law and Economics, Vol. III: The Regulation of Contracts, De Geest, G. and Bouckaert, B. (eds.), London: Edward Elgar, 2000.
43. Gerchunoff,03 Gerchunoff, P., et al, "Comienzos diversos, distintas trayectorias y final abierto: más de una década de privatizaciones en Argentina, 1990-2002", Gestión Pública, núm. 34, Santiago, ILPES-CEPAL, abril de 2003.
44. Guerrero,01 Guerrero, J.P. y Valdés, Y., Manual sobre la clasificación económica del gasto público, México, CIDE, 2001.
45. Guerrero, 04 Guerrero, J.P. y Madrid, R., "Consideraciones sobre la transparencia en el gasto público en México", en Guerrero, J.P. (Coord.), Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria, México, CIDE-M.A. Porrúa, 2004.

46. Guestein,12 Guestein Dickter Arturo, Consolidados: José Yves Limantour y la formación de Ferrocarriles Nacionales de México, México, El Centauro, 2012.
47. Hernández,76 Hernández Camacho, Eva (1976). Las relaciones industriales en el autotransporte de pasajeros del D.F. (Tesis de Licenciatura). UNAM, México.
48. Hernández,98 Hernández Rodríguez, Rogelio; Amistades, Compromisos y Lealtades: Líderes y grupos políticos en el Estado de México, 1942-1993; El colegio de México, México, 1998.
49. Herrera,81 Herrera González Héctor Antonio. 1981. El Plan Rector de Vialidad y Transportes: Contradicciones de la respuesta estatal a la problemática del transporte en la Ciudad de México. (Tesina de Licenciatura). UAM, Unidad Azcapotzalco. México.
50. ICA,97 ICA. (1997). Treinta años de hacer Metro, Ciudad de México. México: Espejo de Obsidiana.
51. Iracheta,14 Iracheta e Iracheta, Evaluación de los fondos metropolitano y regional del gobierno federal mexicano, México, CIDE-El Colegio Mexiquense, 2014.
52. Jiménez, 13 Porfirio Díaz, Empresario y dictador. Editorial HM,México, MMXVI
53. Jiménez, 0 Jimenez Sanchez J. Elías,
54. Juarez,90 Juarez Pérez Guadalupe Gabriela y Trejo Hernández Obdulia. 1990. Hacia la privatización del transporte colectivo: El conflicto de Ruta 100. (Tesina de Licenciatura). UAM, Unidad Iztapalapa. México.
55. Kauffman,98 Kauffman, D., "Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica". Primera Conferencia Perspectivas, que el autor dictó el 15 de marzo de 1998, www.worldbank.org/wbi/governance.
56. Kauffman,98 Kaufmann, D., S. Pradhan y R. Ryterman, "New Frontiers in Anti-Corruption Empirical Diagnostics: From In-Depth Survey Analysis to Action Programs in Transition Economies", PREM nota N° 7, Banco Mundial, 1998.
57. Kauffman,01 Kauffman,D. y Hellman, J., "La captura del Estado en las economías en transición", Revista Finanzas y Desarrollo, septiembre de 2001, pp. 31-35.
58. Kooiman,93 Kooiman, J., Modern governance, California, SAGE, 1993.
59. Kroll,95 Kroll, H.G., "El método de los estudios de caso", en Observar, escuchar y comprender, El Colegio de México-M.A. Porrúa, 2004. Bartolini, S., "Metodología de la investigación política", en Bartolini et al, Manual de ciencia política, Madrid, Alianza Editorial, 1995.
60. Legorreta,05 Legorreta, J., "Los Segundos Pisos en la historia de la ciudad de México", La Jornada, 21-ene-2005.
61. Legorreta,10 Legorreta,J. (Coord.), La ciudad de México a debate, México, UAM, 2010.

62. Levine,98 Levine, M., "Regulatory Capture," New Palgrave Dictionary of Economics and the Law, Vol. 3, 1998.
63. Levine,90 Levine, Michael y Forrence, Jennifer, "Regulatory capture, public interest, and the public agenda: toward a synthesis", Journal of Law, Economics, and Organization 6: Special Issue, 1990.
64. Lezama,06 Lezama, J.L., Medio ambiente, ciudad y gobierno: la cuestión institucional, México, Colegio de México, 2006.
65. López, 10 López Ayllón, S. y Fierro, E., "El ciclo del uso de los recursos públicos en el ordenamiento jurídico mexicano", en López Ayllón, S. y Merino, M. (cords.), La estructura de la rendición de cuentas en México, México, UNAM-CIDE, 2010.
66. López,97 López Saldívar Ignacio, Nadie está satisfecho...Los derroteros del transporte público concesionado en el D.F., UTHEA, México, 1997.
67. Lozaga,87 Lozaga de la Cueva Octavio (1987). El Estado como patrón y árbitro: El conflicto de Ruta 100. México: Ediciones de Cultura Popular.
68. Mardones,03 Mardones, J.M. y Ursúa, N., Filosofía de las ciencias humanas y sociales, México, Ediciones Coyoacán, 2003.
69. Mendoza,01 Mendoza Cruz Patricia. 2001. La desaparición de la Empresa Ruta 100. "Un reflejo de la crisis del modelo neoliberal adoptado en México". (Tesina de Licenciatura). UAM, Unidad Iztapalapa. México.
70. McNollgast,90 "McNollgast" (McCubbins, Noll y Weingast en co-autoría), "Relajamiento, interés público y estructura política inducida", Comentarios sobre el artículo de Levine y Forense, Journal of Law, Economics, and Organization 6: Special Issue, 1990.
71. Nacif,05 Nacif, B., et al, "Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Mexico", Research Network Working Paper, Núm. R-512, Washington, DC, BID, septiembre de 2005.
72. Navarro,95 Navarro, B., Gestión del transporte público de la ciudad de México. Diseño de estructura, México: UAM-X, 1995.
73. North,84 North, D., Estructura y cambio en la historia económica, Madrid, Alianza Universidad, 1984.
74. North, 98 Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG), Douglass C. North: La teoría económica neo-institucionalista y el desarrollo Iracheta, 14 latinoamericano, Proyecto PNUD: "Red para la Gobernabilidad y el Desarrollo en América Latina", Barcelona, 1998.
75. Ordoñez,01 Ordoñez de Haro, C., La regulación económica: el problema del monopolio natural, Papeles de Trabajo, núm 27, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de Málaga, 2001, www.cuadernos.uma.es
76. Parsons,09 Parsons, W., Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas, México, FLACSO, 2009.

77. Peltzman,76 Peltzman, S., "Toward a More General Theory of Regulation", Journal of Law and Economics 19, 1976
78. Posner,74 Posner, R. A. "Theories of Economic Regulation", Bell Journal of Economics and Management Science 5, 2, 1974.
79. Prats,98 Prats, J. y Company, J., "La construcción institucional de las capacidades regulatorias. Un tema clave de la nueva agenda de desarrollo", Instituciones y Desarrollo, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad, octubre de 1998.
80. Prats,03 Prats, J., "El concepto y el análisis de la gobernabilidad", Instituciones y Desarrollo, núms. 14-15, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad, 2003.
81. Przeworski,98 Przeworski, A., "Democracia y representación", Revista del CLAD, Reforma y Democracia, No. 10, Caracas, 1998.
82. Rabortnikof,05 Rabortnikof, N., En busca de un lugar común: el espacio público en la teoría política contemporánea, México, UNAM, IIF, 2005.
83. Rivera,04 Rivera, E., "Teorías de la regulación en la perspectiva de las políticas públicas", Revista Gestión y Política Pública, vol. XIII, núm. 2, México, CIDE, 2004.
84. Rosusseau,99 Rousseau Isabelle, México: ¿Una revolución Silenciosa?. Elites Gubernamentales y Proyecto de Modernización (1970 – 1995), El Colegio de México A.C., 1999.
85. SEDESOL SEDESOL-CONAPO-INEGI, Delimitación de las zonas metropolitanas de México, 2004
86. Serur,07 Serur, D., Revista Construcción y Tecnología, Núm. 4, enero de 2007. (Entrevista).
87. Shafritz,99 Shafritz, J. y Hide, A., Clásicos de la administración pública, México, FCE, 1999.
88. Shapiro,07 Shapiro, I., Los fundamentos morales de la política, México, El Colegio de México, 2007.
89. Shapiro,07 Shapiro, S., "Agency Theory", Annu. Rev. Sociol., 2005, No. 31.
90. Shepsle,81 Shepsle, K. y Weingast, B., "Political Preferences for the Pork Barrel: A Generalization", American Journal of Political Science, 25 (1): 96–111, 1981.
91. Simon,88 Simon, H., El comportamiento administrativos: estudio de los procesos decisorios en la organización administrativa, Buenos Aires, Aguilar, 1988.
92. STC,89 Sistema de Transporte Colectivo (STC), El Metro cumple 20 años llevándole a su destino. México, STC, 1989.
93. Sobrino,93 Sobrino, J., Gobierno y administración metropolitana y regional, México, INAP, 1993.
94. Solof,96 Solof, Mark, "History of Metropolitan Planning Organizations", NJTPA Quarterly, Julio de 1996.

95. Stigler,96 Stigler, G.J., "Theory of Economic Regulation", The Bell Journal of Economics and Management Science, Volume 2, Issue 1 (Spring, 1971), 3-21.
96. Subirats,08 Subirats, et al, Análisis y gestión de políticas públicas, Barcelona, Ariel, 2008.
97. Tamayo,97 Tamayo, M., "El análisis de las políticas públicas", en Bañón, R. y Carrillo, M. (comps.), La nueva administración pública, Madrid, Alianza, 1997.
98. Thoenig,79 Thoenig, J.-C. y Dupuy, F., "Public Transportation Policy Making in France as an Implementation Problem", Policy Sciences 11, 1979.
99. Thoenig,97 Thoenig, J-C, "Política pública y acción pública", Gestión y política pública, Vol. VI, núm. 1, México, primer semestre de 1997.
100. Toboso,03 Toboso, F. y Compés, R., "Nuevas tendencias analíticas en el ámbito de la nueva economía institucional. La incorporación de los aspectos distributivos", El trimestre económico, Vol. 70, N°. 280, 2003.
101. Ursua,81 Ursúa, N., et al, Filosofía de la ciencia y metodología crítica, Bilbao, Desilee de Bronwer, 1981.
102. Valdes,97 Valdés, F., Autonomía y legitimidad: los empresarios, la política y el Estado de México, México, UNAM-Siglo XXI, 1997.
103. Vargas,97 Vargas Cruz Natividad 1994. El Estado financiero del autotransporte público en el D.F. y sus trabajadores, el caso de la Ruta 100, 1985-1990. (Tesis de Licenciatura). UNAM, México.
104. Vazquez,03 Vázquez, L.D., Los poderes ejecutivo y legislativo del Distrito Federal. México: Instituto Electoral del Distrito federal, 2003.
105. Vazquez,02 Vázquez Valencia Luis Daniel 2002. Los poderes Ejecutivo y Legislativo del D.F. (Tesis de Licenciatura). UNAM, México.
106. Vazquez,03 Vázquez Valencia Luis Daniel. 2003. Fundamentos y factores políticos que intervinieron en el proceso de reforma del poder ejecutivo del D.F. de 1986 a 1997. (Tesis de Licenciatura). UNAM, México.
107. Vicenco,16 Vicencio Miranda Arturo, "La industria automotriz en México. Antecedentes, situación actual y perspectivas. Contaduría y Administración ISSN: 0186-1042 revista_cya@fca.unam.mx Universidad Nacional Autónoma de México.
108. Wallis,99 Wallis, J. y Doyllery, B., Market Failure, Government Failure, Leadership and Public Policy, New York, Palgrave, 1999.
109. Ward,98 Ward, P., Mexico City, Academy Press, 1998.
110. Weber,22 WEBER, Max, Economía y sociedad, FCE, México, 1974.
111. Woldenberg,12 Woldenberg, José, Historia Mínima de la Transición democrática en México, 1ª. Ed., México D.F. El Colegio de México, 2012.

112. Ziccardi,86 Ziccardi, A., "De cal y canto. Apuntes sobre la industria de la construcción", México, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, 1986.
113. Ziccardi,90 Ziccardi, A., "Empresas de la construcción y grandes obras en la ciudad de México", en Garza, Gustavo. Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988. México, El Colegio de México, 1990.
114. Ziccardi,92 Ziccardi, A., La Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, Proyecto Organizaciones en México Cuadernos 2, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales IIS-UNAM, 1992.

REVISTA PROCESO

1. Ambriz,95 Agustín Ambriz, Raúl Monge. (24 abril 1995). Ante el rechazo a sus recursos legales, los ex trabajadores de ruta-100 endurecen su protesta. 28 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web: <http://www.proceso.com.mx/168849/ante-el-rechazo-a-sus-recursos-legales-los-extrabajadores-de-ruta-1do-endurecen-su-protesta>
2. Ambriz,95 Agustín Ambriz. (26 junio 1995). Antes de su muerte, Polo Uscanga recibió un fallo adverso por "mayoriteo" de magistrados adictos a Saturnino Agüero. 28 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web: <http://www.proceso.com.mx/169429/antes-de-su-muerte-polo-uscanga-recibio-un-fallo-adverso-por-mayoriteo-de-magistrados-adictos-a-saturnino-aguero>
3. Barco,95 Ricardo Barco López. (1 mayo, 1995). "Me ofrecen la libertad si acepto la quiebra de Ruta- 100; si no, más acusaciones". 28 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web: <http://www.proceso.com.mx/168896/me-ofrecen-la-libertad-si-acepto-la-quiebra-de-ruta-100-si-no-mas-acusaciones-ricardo-barco-lopez>
4. Cepeda,81 Cepeda Miguel. (22 agosto 1981). Nueva empresa camionera del DDF. 28 junio 2017 , de proceso.com.mx Sitio web: <http://www.proceso.com.mx/131731/nueva-empresa-camionera-del-ddf>
5. Correa, 00 Correa Guillermo. (8 enero 2000). Ricardo Barco y los dirigentes del FPFV insisten: los verdaderos culpables son Espinosa Villarreal y Saturnino Agüero. 28 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web: <http://www.proceso.com.mx/182328/ricardo-barco-y-los-dirigentes-del-fpfv-insisten-los-verdaderos-culpables-son-espinosa-villarreal-y-saturnino-aguero>

6. Corro, 89 Salvador Corro y Raúl Monge. (6 mayo 1989). La empresa estaba condenada desde la campaña electoral. 28 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web:
<http://www.proceso.com.mx/152744/la-empresa-estaba-condenada-desde-la-campana-electoral>
7. Corro, 89 Salvador Corro & Raúl Monge. (6 mayo 1989). La solución requiere los recursos que no hay. 28 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web:
<http://www.proceso.com.mx/152747/la-solucion-requiere-los-recursos-que-no-hay>
8. Galarza, 96 Galarza Gerardo y López Fernando Mayolo. (6 julio 1996). Seis años de salinato y la amistad de Raúl, dejaron a Abraham Zabludovsky listo para obtener una concesión en el transporte capitalino. 28 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web:
<http://www.proceso.com.mx/172664/seis-anos-de-salinato-y-la-amistad-de-raul-dejaron-a-abraham-zabludovsky-listo-para-obtener-una-concesion-en-el-transporte-capitalino>
9. Hernández,80 Roberto Hernández. (13 septiembre 1980). En la guerra por las tarifas de autobuses, derrota de usuarios. 12 agosto 2017, de proceso.com.mx Sitio web:
<http://www.proceso.com.mx/129389/en-la-guerra-por-las-tarifas-de-autobuses-derrota-de-usuarios>
10. Hernández,80 Oscar Hinojosa. (18 octubre 1980). El juicio de los diputados fortalece a la alianza de Camioneros. 12 agosto 2017, de proceso.com.mx Sitio web:
<http://www.proceso.com.mx/129652/el-juicio-de-los-diputados-fortalece-a-la-alianza-de-camioneros>
11. Hernandez,80 Hernández Roberto (15 noviembre 1980). Explotados por líderes y patrones, los choferes al margen de la pugna alianza-DDF. 12 agosto 2017, de proceso.com.mx Sitio web:
<http://www.proceso.com.mx/129833/explotados-por-lideres-y-patrones-los-choferes-al-margen-de-la-pugna-alianza-ddf>
12. Hernández,81 Hernández Roberto. (3 octubre 1981). Figueroa reconoce como necesaria la municipalización, pero augura el fracaso. 12 agosto 2017, de proceso.com.mx Sitio web:
<http://www.proceso.com.mx/132006/figueroa-reconoce-como-necesaria-la-municipalizacion-pero-augura-el-fracaso>
13. Hernández, 81 Hernández Roberto. (24 octubre 1981). Los pequeños camioneros, víctimas de sus dirigentes, demandan amparos. 12 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web:
<http://www.proceso.com.mx/132135/los-pequenos-camioneros-victimas-de-sus-dirigentes-demandan-amparos>
14. Hernández, 82 Hernández Roberto. (20 febrero 1982). Ni UOI ni CTM: los choferes al Apartado "B". 28 junio 2017, de proceso.com.mx

- Sitio web: <http://www.proceso.com.mx/132910/ni-uoi-ni-ctm-los-choferes-al-apartado-b>
15. Hernandez,95 Hernández Roberto. (23 enero 1982). Corrupción y exceso de población mantendrán el mal transporte en el D.F: el presidente de los camioneros. 12 agosto 2017, de proceso.com.mx Sitio web: <http://www.proceso.com.mx/132739/corrupcion-y-exceso-de-poblacion-mantendran-el-mal-transporte-en-el-df-el-presidente-de-los-camioneros>.
 16. Hernández,17 Hernández Roberto. El "pulpo" aún se mueve. 28 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web: <http://www.proceso.com.mx/129832/el-pulpo-aun-se-mueve>
 17. Hinojosa,87 Hinojosa Oscar. (30 julio 1977). No hay parada. 12 agosto 2017, de proceso.com.mx Sitio web: <http://www.proceso.com.mx/4710/no-hay-parada>
 18. Ibarra, 85 Ibarra María Esther. (4 mayo 1985). Un año después, Se desvanecen los cargos contra los acusados de los bombazos. 28 junio 2017, de jornada.com.mx Sitio web: <http://www.proceso.com.mx/141179/un-ano-despues-se-desvanecen-los-cargos-contra-los-acusados-de-los-bombazos>
 19. López,89 López Narváez Froylán. (28 agosto 1989). Perversiones. 28 junio 2017, de proceso Sitio web: <http://www.proceso.com.mx/152754/perversiones-no-653/amp>
 20. Monge,87 Monge Raúl. (20 junio 1987). Confiesa el DDF su incapacidad para controlarlos. 28 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web: <http://www.proceso.com.mx/146359/confiesa-el-ddf-su-incapacidad-para-controlarlos>
 21. Monge,89 Monge Raúl. (21 enero 1989). Inversión privada en obras públicas, ofrece el gobierno; los empresarios, felices. 28 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web: <http://www.proceso.com.mx/152127/inversion-privada-en-obras-publicas-ofrece-el-gobierno-los-empresarios-felices>
 22. Monge,89 Monge Raúl. (2 diciembre 1989). Quince días en la vida de Camacho: hablar y hablar. 28 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web: <http://www.proceso.com.mx/153997/quince-dias-en-la-vida-de-camacho-hablar-y-hablar>
 23. Monge,89 Monge Raúl. (13 mayo 1989). Los de Ruta-100, cooperativistas asalariados, se quedaron sin sindicato. 28 junio 2017, de proceso.co.mx Sitio web: <http://www.proceso.com.mx/152793/los-de-ruta-100-cooperativistas-asalariados-se-que-daron-sin-sindicato>
 24. Monge,91 Monge Raúl. (26 agosto 1991). Recaudar, la meta de Camacho Solís. 26 de junio 2017, de proceso Sitio web: <http://www.proceso.com.mx/158298/recaudar-la-meta-de-camacho-solis/amp>

25. Monge,95 Monge Raúl. (2 diciembre 1995). Nueva ofensiva contra el Sutura-100. 28 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web: <http://www.proceso.com.mx/170839/nueva-ofensiva-contra-el-sutura-100>
26. Monge,96 Monge Raúl. (27 enero 1996). Nueve sexenios, nueve regentes y el mismo culto al automóvil. 28 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web: <http://www.proceso.com.mx/171275/nueve-sexenios-nueve-regentes-y-el-mismo-culto-al-automovil>
27. Monge,96 Monge Raúl. (10 febrero 1996). Las posturas del SUTAU y las autoridades, irreductibles. 28 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web: <http://www.proceso.com.mx/171396/las-posturas-del-sutura-y-las-autoridades-irreductibles>
28. Monge,96 Monge Raúl. (24 febrero 1996). De acusaciones demoledoras, a cargos no graves. 28 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web: <http://www.proceso.com.mx/171520/de-acusaciones-demoledoras-a-cargos-no-graves>
29. Monge, 96 Monge Raúl. (23 marzo 1996). Última oferta del gobierno a los extrabajadores de Ruta-100. 28 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web: <http://www.proceso.com.mx/171892/ultima-oferta-del-gobierno-a-los-extrabajadores-de-ruta-100>
30. Monge,96 Monge Raúl. (30 marzo 1996). Hank González, Zabludovsky, Gómez Flores.... 28 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web: <http://www.proceso.com.mx/171936/hank-gonzalez-zabludovsky-gomez-flores>
31. Monge,96 Monge Raúl. (6 abril 1996). Apoyo de López Obrador: Que el regente entienda que su propaganda es inútil. 28 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web: <http://www.proceso.com.mx/171998/apoyo-de-lopez-obrador-que-el-regente-entienda-que-su-propaganda-es-inutil>
32. Monge,96 Monge Raúl. (27 abril 1996). Consuelo del asesor: "No pudieron hacernos desaparecer de un plumazo". 28 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web: <http://www.proceso.com.mx/172123/consuelo-del-asesor-no-pudieron-hacernos-desaparecer-de-un-plumazo>
33. Monge,96 Monge Raúl. (22 mayo 1996). Oscar Espinosa Governa al DF con La mira en el futuro: ser el primer regente elegido. 28 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web: <http://www.proceso.com.mx/172353/oscar-espinosa-goberna-al-df-con-la-mira-en-el-futuro-ser-el-primer-regente-elegido>
34. Monge,96 Monge Raúl. (25 mayo 1996). El regente de la capital convierte a las "fuerzas de disuasión" en fuerzas de choque. 14 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web: <http://www.proceso.com.mx/172345/el-regente-de-la-capital-convierte-a-las-fuerzas-de-disuacion-en-fuerzas-de-choque>

35. Monge,96 Monge Raúl. (15 junio 1996). Podría tratarse de un "homicidio consentido". 28 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web: <http://www.proceso.com.mx/172508/podria-tratarse-de-un-homicidio-consentido>
36. Monge,96 Monge Raúl. (13 julio 1996). Esto aún no termina: I camino está lleno de obstáculos, dijo el dirigente del SUTAU. 28-6-2017, de proceso.com.mx Sitio web: <http://www.proceso.com.mx/172724/esto-aun-no-termina-el-camino-esta-lleno-de-obstaculos-dijo-el-dirigente-del-sutaur>
37. Monge,96 Monge Raúl. (3 agosto 1996). Hank, Zabludovsky y Gómez Flores movilizan sus tentáculos. 28 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web: <http://www.proceso.com.mx/172901/hank-zabludovsky-y-gomez-flores-movilizan-sus-tentaculos>
38. Monge,96 Monge Raúl. (28 septiembre 1996). Autoridades militares solicitaron expedientes judiciales de sus miembros. 28 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web: <http://www.proceso.com.mx/173313/autoridades-militares-solicitaron-expedientes-judiciales-de-sus-miembros>
39. Monge,97 Monge Raúl. (12 abril 1997). Espinosa Villarreal entregará al nuevo gobierno del DF una estructura convulsa por despidos, enroques, comisiones, encarcelamientos.. 28 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web: <http://www.proceso.com.mx/175294/espinosa-villarreal-entregara-al-nuevo-gobierno-del-df-una-estructura-convulsa-por-despidos-enroques-comisiones-encarcelamientos>
40. Monge,97 Monge Raúl. (22 noviembre 1997). Los 36 meses de Oscar Espinosa Villarreal. 28 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web: <http://www.proceso.com.mx/176884/los-36-meses-de-oscar-espinosa-villarreal>
41. Monge,97 Monge Raúl. (29 noviembre 1997). En la Cuenta Pública de 1995: desorden administrativo, contratos irregulares, pagos excesivos, adquisiciones fantasmas. 28 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web: <http://www.proceso.com.mx/176937/en-la-cuenta-publica-de-1995-desorden-administrativo-contratos-irregulares-pagos-excesivos-adquisiciones-fantasmas>
42. Monge,98 Monge Raúl. (17 octubre 1998). No vamos a terminar con la gallina de los huevos de oro": sindicato. 28-6-2017, de proceso.com.mx Sitio web: <http://www.proceso.com.mx/179233/no-vamos-a-terminar-con-la-gallina-de-los-huevos-de-oro-sindicato>
43. Monge,98 Monge Raúl. (18 abril 1998). Al gobierno de Cárdenas sólo le dejaron una red de "orejas". 26 junio 2017, de proceso.com.mx

- Sitio web: <http://www.proceso.com.mx/177919/al-gobierno-de-cardenas-solo-le-dejaron-una-red-de-orejas>
44. Monge,00 Monge Raúl. (29 enero 2000). Fin de una historia que empezó con Hank. 28 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web: <http://www.proceso.com.mx/182472/fin-de-una-historia-que-empezo-con-hank>
45. Monge,17 Raúl Monge, Manuel Robles & María Esther Ibarra. (28 junio 2017). Metro, Ruta-100 y hasta basura. 7 enero 1989, de proceso.com.mx Sitio web: <http://www.proceso.com.mx/152050/metro-ruta-1DO-y-hasta-basura>
46. Monge, 17 Monge Raúl. (28 junio 2017). Se investigan malos manejos en la sindicatura de Ruta- 100. 28 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web: <http://www.proceso.com.mx/171842/se-investigan-malos-manejos-en-la-sindicatura-de-ruta-1DO>
47. Ortega,89 Ortega Arenas Juan. (6 mayo 1989). Dar la ruta-100 a los trabajadores como esta, sería otra agresión, previene Ortega Arenas. 12 agosto 2017, de proceso.com.mx Sitio web: <http://www.proceso.com.mx/152745/dar-la-ruta-100-a-los-trabajadores-como-esta-seria-otra-agresion-previene-ortega-arenas>
48. Ortega,17 Ortega Pizarra Fernando y Raúl Monge. (28 junio 2017). En cuanto se aumentó el mínimo, gobierno y comercio re etiquetaron todo. 28 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web: <http://www.proceso.com.mx/140272/en-cuanto-se-aumento-el-minimo-gobierno-y-comercio-reetiquetaron-todo>
49. Ortiz, 83 Ortiz Pinchetti Francisco. (23 abril 1983). El cierre de FAMSA empobrece a Santiago Tianguistengo; el coto familiar, a salvo. 14 agosto 2017, de proceso.com.mx Sitio web: <http://www.proceso.com.mx/135904/el-cierre-de-famsa-empobrece-a-santiago-tianguistenco-el-coto-familiar-a-salvo>
50. Ortiz, 83 Ortiz Pinchetti Francisco. (23 abril 1983). El regente Hank compró 310 camiones de basura al empresario Hank; 53 ya están inservibles. 14 agosto 2017, de proceso.com.mx Sitio web: <http://www.proceso.com.mx/135903/el-regente-hank-compro-310-comiones-de-basura-al-empresario-hank-53-ya-estan-inservibles>
51. Ortiz, 83 Ortiz Pinchetti Francisco. (23 abril 1983). Pérdidas millonarias, cierre de fábricas, despidos masivos. 14 agosto 2017, de proceso.com.mx Sitio web: <http://www.proceso.com.mx/135902/perdidas-millonarias-cierre-de-fabricas-despidos-masivos>
52. Ortiz, 83 Ortiz Pinchetti Francisco. (11 junio 1983). Seis de cada 10 unidades FAMSA, defectuosas. 14 agosto 2017, de

- proceso.com.mx Sitio web:
<http://www.proceso.com.mx/136261/seis-de-cada-10-unidades-famsa-defectuosas>
53. Pantoja, 15 Pantoja Sara. (24 septiembre 2015). Mancera planea sustituir mil microbuses por cinco corredores privados. 28 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web:
<http://www.proceso.com.mx/416357/mancera-planea-sustituir-mil-microbuses-por-cinco-corredores-privados>
54. Ravelo. 97 Ravelo Ricardo (4 enero 1997). A pesar de sus promesas, hace unos años que no sé nada del procurador, dice la viuda de Polo Uscanga. 14 agosto 2017, de proceso.com.mx Sitio web:
<http://www.proceso.com.mx/174578/a-pesar-de-sus-promesas-hace-un-ano-que-no-se-nada-del-procurador-dice-la-viuda-de-polo-uscanga>
55. Ravelo,99 Ravelo Ricardo. (18 diciembre 1999). El asesinato de Polo Uscanga, a punto de ser esclarecido. 28 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web:
<http://www.proceso.com.mx/182199/el-asesinato-de-polo-uscanga-a-punto-de-ser-esclarecido>
56. Ravelo,00 Ravelo Ricardo. (8 enero 2000). Caso Polo Uscanga. 28 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web:
<http://www.proceso.com.mx/182327/caso-polo-uscanga>
57. Ravelo, 00 Ravelo Ricardo. (22 enero 2000). Desde la cárcel, los acusados exigen: 28 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web:
<http://proceso.com.mx/182420/desde-la-carcel-los-acusados-exigen>
58. Ravelo,00 Ravelo Ricardo. (22 enero 2000). Desde la cárcel, los acusados exigen: 28 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web:
<http://www.proceso.com.mx/182420/desde-la-carcel-los-acusados-exigen>
59. Ravelo,00 Ravelo Ricardo. (10 junio 2000). Frustración de la PGJDF. 14 agosto 2017, de proceso.com.mx Sitio web:
<http://www.proceso.com.mx/183465/frustracion-de-la-pgjdf>
60. Redacción,76 Redacción, Proceso. (4 diciembre 1976). Carga y pasajes más caros. 12 agosto 2017, de proceso.com.mx Sitio web:
<http://www.proceso.com.mx/2373/carga-y-pasajes-mas-caros>
61. Redacción,95 Redacción, Proceso. (22 mayo 1995). A pesar de la exhortación presidencial para busca un regalo, el DDF y SUTAUUR enconan sus posiciones. 22 de mayo de 1995, de proceso.com.mx Sitio web: <http://www.proceso.com.mx/169067/a-pesar-de-la-exhortacion-presidencial-para-buscar-un-arreglo-el-ddf-y-sutaur-enconan-sus-posiciones>
62. Redacción,95 Redacción, Proceso. (20 marzo 1995). En su camino, Ruta-100 arrastra una cauda de irregularidades, detecta la Contraloría del

- DDF. 28 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web: <http://www.proceso.com.mx/169270/en-su-camino-ruta-100-arrastra-una-cauda-de-irregularidades-detecta-la-contraloria-del-dd>
63. Redacción,95 Redacción, Proceso. (17 abril 1995). De las diferencias entre Ortega Arenas y Ricardo Barco surgió el movimiento popular independiente, 28 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web: <http://www.proceso.com.mx/168776>
64. Redacción,95 Redacción, Proceso. (17 abril 1995). Análisis del ex apoderado de la empresa: "Razones de orden político" impidieron acabar con ruta-100 y crear un nuevo órgano D.F: de transporte en 1989. 28 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web: <http://www.proceso.com.mx/168774/analisis-del-exapoderado-de-la-empresa>.
65. Redacción,95 Redacción, Proceso. (17 abril 1995). Del "pulpo camionero" a Ruta-100,. 28 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web: <http://www.proceso.com.mx/168772/del-pulpo-camionero-a-ruta-1DO>
66. Redacción,95 Redacción, Proceso. (17 abril 1995). El presidente del Tribunal Superior ordenó y en tres días. 28 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web: <http://www.proceso.com.mx/168775/el-presidente-del-tribunal-superior-ordeno-y-en-tres-dias>
67. Redacción,95 Redacción, Proceso. (17 abril 1995). Hablan los expertos: 26 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web: Hablan los expertos <http://www.proceso.com.mx/168778/hablan-los-expertos>
68. Redacción,95 Redacción, Proceso. (17 abril 1995). Posiciones dobles, rapidez inusual, incongruencia. 28 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web: <http://www.proceso.com.mx/168777/posiciones-dobles-rapidez-inusual-incongruencia>
69. Redacción,95 Redacción. (17 abril 1995). El presidente del tribunal Superior ordenó y en tres días. 28 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web: <http://www.proceso.com.mx/168775/el-presidente-del-tribunal-superior-ordeno-y-en-tres-dias>
70. Redacción,95 Redacción, Proceso. (24 abril 1995). Desamparo total. 28 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web: <http://www.proceso.com.mx/168857/desamparo-total>
71. Redacción,95 Redacción, Proceso. (24 abril 1995). Hank González, Hank Rohn, Zabludovsky e Isidoro Rodríguez. 28 junio 2017 , de proceso.com.mx Sitio web: <http://www.proceso.com.mx/168848/hank-gonzalez-hank-rohn-zabludovsky-e-isidoro-rodriguez>
72. Redacción , 95 Redacción, Proceso. (8 mayo 1995). La quiebra de Ruta-100 se promovió 37 días después de que el DDF autorizó una inversión millonaria. 28 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web:

- <http://www.proceso.com.mx/168951/la-quebra-de-ruta-100-se-promovio-37-dias-despues-de-que-el-ddf-autorizo-unainversion-millonaria>
73. Redacción , 95 Redacción, Proceso. (8 mayo 1995). Quiebras. 28 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web:
<http://www.proceso.com.mx/168950/quiebras-no-966>
74. Redacción , 95 Redacción, Proceso. (22 mayo 1995). Seis Auditorias Revelan Una Maraña De Irregularidades En Ruta-100; Ningún Funcionario Ha Sido Llamado A Cuentas. 28 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web: <http://www.proceso.com.mx/169063/seis-auditorias-revelan-una-marana-de-irregularidades-en-ruta-100-ningun-funcionario-ha-sido-llamado-a-cuentas>
75. Redacción , 95 Redacción, Proceso. (19 junio 1995). Los trabajadores de Ruta 100, en pie: "Tendrán que encarcelarnos a todos". 28 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web:
<http://www.proceso.com.mx/169370/los-trabajadores-de-ruta-100-en-pie-tendran-que-encarcelarnos-a-todos>
76. Redacción , 95 Redacción, Proceso. (19 junio 1995). Los trabajadores de Ruta 100, en pie: "Tendrán que encarcelarnos a todos". 28 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web:
<http://www.proceso.com.mx/169370/los-trabajadores-de-ruta-100-en-pie-tendran-que-encarcelarnos-a-todos>
77. Redacción , 95 Redacción, Proceso. (26 junio 1995). Los microbuseros se apuntan para entrarle al nuevo "Pulpo Camionero" que sustituirá a ruta- 100. 28 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web:
<http://www.proceso.com.mx/169432/los-microbuseros-se-apuntan-paraentrarle-al-nuevo-pulpo-camionero-que-sustituira-a-ruta-1do>
78. Redacción,95 Redacción, Proceso. (26 junio 1995). Crónica de un entierro. 28 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web:
<http://www.proceso.com.mx/169430/cronica-de-un-entierro>
79. Redacción,95 Redacción, Proceso. (26 junio 1995). El proyecto de modernización del transporte público en la Ciudad de México. 14 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web:
<http://www.proceso.com.mx/169431/el-proyecto-de-modernizacion-del-transporte-publico-en-la-ciudad-de-mexico>
80. Redacción,95 Redacción, Proceso. (3 julio 1995). La magistrada Margarita Guerra asume la tarea dignificadora de Polo Uscanga. 28 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web:
<http://www.proceso.com.mx/169506/la-magistrada-margarita-guerra-asume-la-tarea-dignificadora-de-polo-uscanga>
81. Redacción,96 Redacción, Proceso. (10 febrero 1996). En un documento recibido por el Centro de Derechos Humanos "Migue Pro", se mencionan nombres y se asignan responsabilidadesl. 14 agosto

- 2017, de proceso.com.mx Sitio web:
<http://www.proceso.com.mx/171385/en-un-documento-recibido-por-el-centro-de-derechos-humanos-miguel-pro-se-mencionan-nombres-y-se-asignan-responsabilidades>
82. Redacción,96 Redacción, Proceso. (13 abril 1996). De ex trabajadores de ruta-100. 28 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web:
<http://www.proceso.com.mx/172075/de-extrabajadores-de-ruta-1DO>
83. Redacción, 13 Redacción, Proceso. (12 julio 2013). Trabajadores de la extinta Ruta-100 llevarán su caso a la CIDH. 28 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web:
<http://www.proceso.com.mx/347274/trabajadores-de-la-extinta-ruta-100-llevaran-su-caso-a-la-cidh>
84. Redacción, 14 Redacción, Proceso. (22 marzo 2014). Jubilados y pensionados del ISSSTE exigen pagos y respeto. 28 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web:
<http://www.proceso.com.mx/367891/jubilados-y-pensionados-del-issste-exigen-pagos-y-respeto>.
85. Redacción, 17 Redacción, Proceso. Protestan ex trabajadores de Ruta-100 frente a la PGJDF. 28 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web:
<http://www.proceso.com.mx/278241/protestan-extrabajadores-de-ruta-100-frente-a-la-pgjdf>
86. Robles,83 Manuel Robles. (14 mayo 1983). Ni los mismos permisionarios creen conveniente la desnacionalización. 28 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web:
<http://www.proceso.com.mx/136053/ni-los-mismos-permisionarios-creen-conveniente-la-desnacionalizacion>
87. Robles,89 Robles Manuel. (18 marzo 1989). El gobierno abandona Ruta 100 y da impulso a minibuses y combis. 28 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web:
<http://www.proceso.com.mx/152459/el-gobierno-abandona-ruta-100-y-da-impulso-a-minibuses-y-combis>
88. Vergara,14 Vergara Rosalía. (2 junio 2014). Exigen pago de pensiones para 862 mil jubilados del ISSSTE. 28 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web:
<http://www.proceso.com.mx/373706/exigen-pago-de-pensiones-para-862-miljubilados-del-issste>
89. Vergara,14 Vergara Rosalía. (3 julio 2014). Jubilados del ISSSTE amenazan con iniciar huelga de hambre. 28 junio 2017, de proceso.com.mx Sitio web:
<http://www.proceso.com.mx/376329/jubilados-del-issste-amenazan-con-iniciar-huelga-de-hambre>

TABLAS Y FIGURAS

No.	TABLA	Pag.
1	Momentos icónicos de captura del interés general. CDMX (1907-2006).	13
2	Interés público y controversia de enfoques normativos y positivos.	38
3	Factores de la política de regulación de servicios en el nivel <i>micro</i> institucional.	53
4	Intercambio regulatorio en la política de servicios públicos.	56
5	Problemas fundamentales en la regulación de servicios públicos.	58
6	Hipótesis general en la captura del interés general en la política de servicios públicos para el transporte (“Captura Administrativa”).	60
7	Métodos básicos de investigación en las ciencias sociales.	66
8	Interrogantes fundamentales sobre los ejes paradigmáticos de la política de transporte en la Ciudad de México. Desde la experiencia de Estados Unidos.	77
9	Momentos icónicos de captura del interés general. CDMX (1876-1996).	81
10	Agenda en construcción del estudio de la captura en México y América Latina.	125
11	Política de transporte en la Ciudad de México (1997-2006). Umbrales de consistencia/inconsistencia y selección de cuatro casos.	130
12	Acciones clave en la implementación del SP 2001-2003.	163
13	Continuum de estrategias de captura del interés general.	184
14	Resultados de la primera y segunda etapa de los <i>SP</i> (2000-2006).	188
15	Modelo de Captura de los <i>Segundos Pisos</i> .	195

No.	FIGURA	Pag.
1	Esquematación de la estrategia de captura del interés general en el caso del SP.	18
2	Actores de los procesos de regulación y posibles relaciones de corrupción.	30
3	Operativización de los conceptos clave de la “captura administrativa”.	61
4	Complejidad de la política de regulación del transporte en la ZMVM	124
5	Captura ortodoxa	136
6	Cambios en la regulación aplicable a la política de transporte en la CDMX	156
7	Cumplimiento normativo del financiamiento del Segundo Piso	167
8	Marco de planeación de las decisiones del SP	170
9	Modelo de Captura de los Segundos Pisos	194

No.	PLANO	Pag.
1	Proyecto inicial de los Segundos Pisos (2001).	149
2	Localización del Segundo Piso de Anillo Periférico (Primera y segunda etapa).	186
3	Localización del Segundo Piso de Anillo Periférico (Nivel megalopolitano).	187

ANEXOS

Anexo 1 “Comentarios sobre el artículo de Levine y Forense” (traducción propia). McNollgast (McCubbins, Noll y Weingast en co-autoría), 1990.

Consideremos un simple ejemplo dentro del contexto de la regulación de aerolíneas. Asumiendo que la sociedad contiene $2N+2$ ciudadanos, dividido entre las siguientes categorías. N ciudadanos son de la tercera edad, N ciudadanos son jóvenes, un ciudadano posee y opera una aerolínea, y el último ciudadano regula la aerolínea. Denotamos al primer grupo por E, al segundo por Y, al tercero por A, y al último lo llamamos MEL. ²⁰⁵ El trabajo de MEL es establecer las tarifas de la aerolínea, uno de los cuales (P_Y) es cargado al joven, y el otro de los cuales (P_E) es cargado al mayor. El mandato legislativo da a MEL una gran latitud. Cada precio puede ser cualquier número no negativo, pero los precios deben ser establecidos para que la aerolínea no vaya a la quiebra. Las únicas instrucciones legislativas de MEL son servir al interés, la conveniencia y la necesidad públicos.

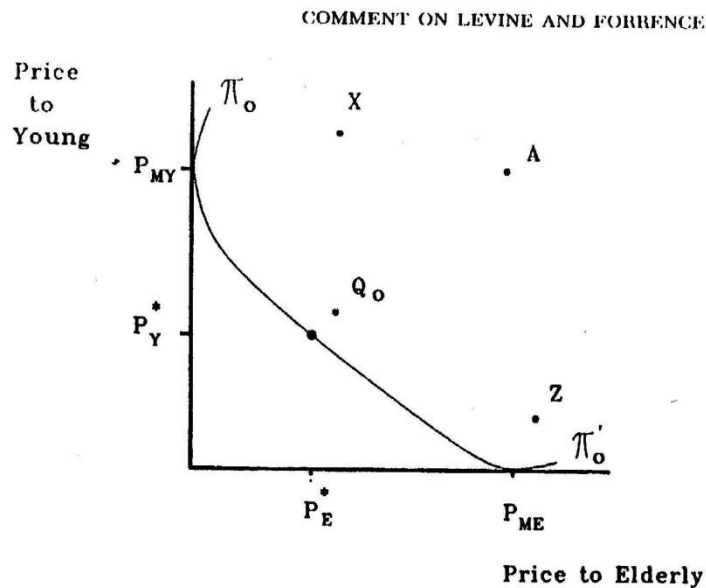


Figure 1. Alternative price structures available to an airline regulator.

²⁰⁵ Casi todas las similitudes entre MEL y cualquier persona real son puramente coincidencia.

La figura 1 describe el ambiente de la política de la regulación aérea. El segmento de la línea $\pi_0\pi'_0$ representa combinaciones de precios que causan que la aerolínea gane cero exceso de ganancias. Todas las combinaciones de precio por encima de esta línea (hasta los límites no mostrados) producen ganancias en exceso. Todos los precios debajo de esta línea causan a la aerolínea ir a la quiebra, y así no resultan factibles. Cuatro precios son dibujados en la figura: P^*_Y y P^*_E son los precios que maximizan la eficiencia económica, y P_{ME} y P_{MY} son el monopolio que maximiza las ganancias de los precios. El punto A representa el resultado preferido de la aerolínea, permitiéndole tener ganancias de monopolio. El Grupo Y prefiere que su propio precio sea tan bajo como sea posible, y por ende, se fija a cero. Sin embargo, esto requeriría fijar el precio para los mayores en P_{ME} . En esencia, la combinación de precio $(0, P_{ME})$ extrae las ganancias de monopolio del grupo E y los transfiere al grupo Y. Del mismo modo, al grupo E le gustaría que su propio precio fuera cero, lo cual requeriría un precio de P_{MY} para el grupo Y. Finalmente, el punto Q_0 representa el *statu quo*, en el cual la aerolínea gana una pequeña ganancia extra y ambos precios están ligeramente por encima de los precios que elevarían al máximo la eficiencia.

Los cambios en la política regulatoria lejos de Q_0 , resultan de las interacciones entre las preferencias de los reguladores y los ciudadanos, y las limitantes institucionales creadas por el proceso regulatorio. Es posible tener numerosos resultados de políticas, dependiendo de los objetivos del regulador y de los requerimientos administrativos para llevar a cabo un cambio en la política. Por ejemplo, si MEL fuera un regulador capturado, los precios serían movidos hacia el punto A. Esto incrementaría las ganancias de la aerolínea a expensas de sus clientes. Si MEL tiene suficiente relajamiento, entonces a pesar del hecho de que $2N$ del $2N+1$ de los participantes en la industria son dañados, los precios pueden ser movidos hasta el punto A, y la aerolínea puede tener ganancias de monopolio.

Supongamos ahora, que MEL es un funcionario público Burkeano, y tiene programada una junta con la Asociación Nacional De Estudiantes. Esta Asociación propone que MEL mueva los precios hasta el punto Z. El efecto es de tarifas más bajas para los jóvenes, más altas para los mayores, y ganancias más altas para la aerolínea porque el punto Z está más por encima de la línea de ganancia cero que el punto Q_0 . MEL investiga el asunto, y encuentra que el punto Z es preferido por el grupo Y y por A, y de esta forma lleva el apoyo de la mayoría por un voto de $N+1$ hasta N , con la oposición de las personas mayores. Por lo tanto, como un funcionario público Burkeano, MEL adopta la estructura de precio Z.

Poco tiempo después, la Asociación Americana de Personas Jubiladas programa una junta con MEL, y propone otro nuevo arreglo en las tarifas, representado por X. Como X baja los precios para las personas mayores y aumenta las ganancias de la aerolínea, también esto dirige una mayoría, y así es adoptada por MEL. Finalmente, la aerolínea se acerca a MEL, quejándose de la incertidumbre en las tarifas. La aerolínea propone el punto A, que es el nivel para maximizar las ganancias de monopolio, y sugiere que MEL ponga fin a las investigaciones de tarifas para evitar cambios en las tarifas que parecen interminables e impredecibles, lo que solamente sirve para confundir a los clientes. Una vez más, como A produce tarifas más bajas para los jóvenes que el punto X, esta propuesta también logra una mayoría. Siguiendo la recomendación de la aerolínea, MEL adopta A y luego cierra la agencia regulatoria para tomar unas largas vacaciones.

El punto del ejemplo es que tanto la captura como la decisión por mayoría llegaron al mismo resultado. En general, un regulador que usa relajamiento para servir a un interés especial, no puede ser distinguido de otro regulador que intenta seguir los dictados de una decisión de mayoría. Por supuesto, en este ejemplo en particular, el resultado real de la política es ridículo, porque cualquiera reconocería inmediatamente el punto A como un resultado de interés especial. Pero la razón por la que conocemos esto es porque estamos usando criterios normativos que son externos a la teoría positiva. Conocemos que el punto de regulación no debería ser para crear monopolios porque tenemos creencias normativas acerca de lo deseable de las consecuencias de eficiencia y distribución de los resultados monopolistas. Sin embargo, estos preceptos normativos no tienen nada que ver con la decisión de la mayoría.

Anexo 2 Asamblea Legislativa del Distrito Federal

DIARIO DE LOS DEBATES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL. PRIMER PERÍODO DE SESIONES ORDINARIAS DEL TERCER AÑO DE EJERCICIO. AÑO 3 México D. F., a 13 de diciembre de 2005. No. 28. SESIÓN ORDINARIA.

PRESIDENTE C. DIPUTADO ELIO RAMÓN BEJARANO MARTÍNEZ

PROPORCION CON PUNTO DE ACUERDO PARA SOLICITAR AL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL LIC. ALEJANDRO ENCINAS RODRÍGUEZ LA EXTINCIÓN DEL FIDEICOMISO PARA EL MEJORAMIENTO DE LAS VÍAS DE COMUNICACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL (FIMEVIC).

DIP. ELIO BEJARANO MARTINEZ PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL III LEGISLATURA

P R E S E N T E

Los suscritos diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional con fundamento en los artículos 17 fracción VI, 36 fracción V, de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 92 y 133 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sometemos a consideración del pleno de esta Diputación Permanente de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la: “PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO PARA SOLICITAR AL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL LIC. ALEJANDRO ENCINAS RODRIGUEZ LA EXTINCIÓN DEL FIDEICOMISO PARA EL MEJORAMIENTO DE LAS VIAS DE COMUNICACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL (FIMEVIC)” bajo los siguientes:

ANTECEDENTES

1.- Con fecha 21 de Diciembre de 2001 el Gobierno del Distrito Federal, por conducto de la Secretaría de Finanzas y por la otra el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. suscribieron el Contrato de Fideicomiso que se denominó “Fideicomiso para el Mejoramiento de las Vías de Comunicación del Distrito Federal”. Entre los fines del

Fideicomiso se encuentra el de apoyar financieramente las acciones que realice el Gobierno del Distrito Federal tendientes a la construcción y desarrollo de los segundos pisos en el anillo periférico y el viaducto, y otros proyectos viales, particularmente en las siguientes materias: Asistencia técnica, otorgamiento de apoyos financieros a terceros, patrocinio de trabajos en instalaciones públicas y privadas, sobre la base de proyectos concretos de inversión.

2.- Con fecha 11 de Marzo del 2002 se suscribió un primer convenio modificatorio, en virtud del cual se modificaron las cláusulas relativas a sus fines, integración del Comité Técnico, Facultades del Comité Técnico, Coordinador Técnico, Poderes de la Fiduciaria y Erogaciones.

Con fecha 15 de Octubre del 2002, se suscribió el segundo convenio modificatorio, del cual se modificaron las cláusulas relativas a la Constitución, fines del Fideicomiso, integración del Comité Técnico, funcionamiento del Comité Técnico, facultades del Comité Técnico, Poderes de la Fiduciaria, Honorarios y Estructura Orgánica.

Con fecha 10 de Enero del 2003, se emitió el oficio mediante el cual fue autorizada la Estructura Orgánica.

3.- Su objetivo principal del FIMEVIC fue realizar las erogaciones tendientes a la construcción y desarrollo del segundo piso del anillo periférico, del viaducto y de otros proyectos viales, para agilizar el tránsito, evitar al máximo el consumo de combustible, evitar la pérdida de horas hombre en los traslados, y disminuir los índices de contaminación, así como el mejoramiento de otras vialidades.

4.- El Gobierno del Distrito Federal, elaboro un diagnóstico de la movilidad en la Ciudad de México, el resultado fue el siguiente: La movilidad no puede dissociarse del crecimiento caótico que ha tenido la Ciudad de México. En una cuenca casi cerrada ubicada a 2,240 metros sobre el nivel del mar, hace más de cinco décadas se inició la ocupación masiva de su territorio por una población en crecimiento constante y con actividades muy diversas que excedió los límites administrativos y políticos de la ciudad. Mezclándose con municipios del Estado de México y 1 del estado de Hidalgo, para configurar la Zona Metropolitana del Valle de México.

5.- Durante las últimas décadas de crecimiento de la población en la Ciudad de México ha provocado cambios importantes en los patrones de viaje, mientras que en mientras que en 1983 los viajes con origen destino en las delegaciones del Distrito Federal representaban casi el 62 por ciento, en 1994 su participación se redujo a menos del 57 por ciento y siguiendo con este patrón, los viajes interdelegacionales eran más importantes (32%) que los viajes al interior de cada delegación (24%). Por su parte, los viajes metropolitanos (los que cruzan el límite del Distrito Federal y el Estado de México), pasaron del 17 a casi el 22 por ciento; esto significa poco más de 4.2 millones de viajes por día. Es decir, tienden a predominar más los viajes largos que los viajes cortos.

Inclusive, se estima que para el 2020 esta cifra será cercana a los 5.6 millones de viajes y representará cerca del 20% del total de viajes en la ZMVM (28.3 millones de viajes en total. En lo que se refiere a los viajes atraídos, destacan las delegaciones Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Benito Juárez y Miguel Hidalgo, las cuales tienen una proporción importante de viajes en transporte privado. Por otra parte, la generación de viajes en las delegaciones y municipios alejados del centro de la Ciudad, principalmente en la zona oriente y norte, corresponde a viajes en transporte público.

La configuración de estos polos crean corredores de viajes Norte - Sur y Poniente - Oriente que atraviesan la ciudad como sus arterias más densas en la movilidad de las personas y los bienes, y que se observan en determinadas partes de la red vial y de transporte. Además los viajes que se realizan en la ZMVM coinciden en espacio y tiempo. Del total de 20.57 millones de viajes registrados, el 33% se llevan a cabo de 6 a 9 de la mañana.

6.- De los años de 1983 a 1988 tiene lugar un notable aumento de los viajes realizados en colectivos (microbuses y combis) al evolucionar de 8 a 55%, mientras que los servicios de transporte público administrados por el gobierno (metro, transporte eléctrico y autobuses de la ex Ruta 100), bajan sensiblemente su participación de 55.3% a 20.5 en este periodo” En efecto, para el 2000 de cerca de 21 millones de pasajeros transportados diariamente, casi 60% millones lo hacían mediante microbuses, combis y taxis. Desde el punto de vista de la eficiencia del sistema de transporte; preocupa el hecho de que un volumen tan alto de viajes se realicen en medios colectivos de baja capacidad tanto en el Distrito Federal, donde se realizan cerca de ocho millones de tramos de viajes en estos medios, como en los viajes

entre el Distrito Federal y el Estado de México, que suman cuatro millones de tramos de viajes adicionales.

7.- El parque vehicular de la Ciudad de México, predomina el transporte privado según el diagnóstico del Gobierno de la Ciudad. Por su parte, el número total de vehículos muestra varios rasgos que complican su eficiencia y equidad. Como se observa en el cuadro, hay un claro predominio de los autos particulares, a pesar de que sólo representan alrededor del 16% de los viajes persona día. El incremento en el número de vehículos particulares está asociado a diferentes factores, entre los que destacan el crecimiento económico, las mejoras sectoriales de ingresos, distancias cada vez más largas, deficiencias en el transporte público, facilidades de crédito y la ambición de status.

Tipo de vehículo	Número de vehículo			
	Distrito Federal	Estado de México	ZMVM	
			NUMERO	%
Autos particulares	1,545,595	795.136	2.341.731	71.81
Taxis	103.298	6.109	109.407	3.36
Combis	3.944	1.555	5.499	0.17
Microbuses	22.931	9.098	32.029	0.98
Pick ups	73.248	262.832	336.880	10.31
Camiones de carga a gasolina			154.647	4.74
Vehículos diesel <3 toneladas			4.733	0.15
Tractocamiones diesel			70.676	2.17
Autobuses diesel	9.236	3.269	12.505	0.38
Vehículos diesel = 3 toneladas	28.580	62.360	90.940	2.79
Camionetas de carga a gas lp	29.968	-----	29.968	0.92
Motocicletas	72.280	424	72.704	2.23
Total	2.118.096	1.142.823	3.260.919	100

De acuerdo con los datos del Programa de Verificación Vehicular 2001, el número de vehículos en circulación es de 1.7 millones de automóviles particulares con placas del Distrito Federal, y 0.6 millones con placas del Estado de México, en conjunto, más del 95% del total de vehículos automotores que operan en la ZMVM captaron menos del 20% del total de la demanda del tramo de Los resultados de encuestas aplicadas en 1996 (los más recientes), resultaron en una ocupación promedio de los vehículos particulares de entre 1.21 y 1.76 personas por automóvil y el porcentaje de vehículos con un sólo ocupante figuraba entre el 48% y el 82%. De acuerdo con el Inventario de Emisiones 1998 de la ZMVM, el 84% de la contaminación atmosférica es producida por las fuentes móviles. El índice de ocupación vehicular es de 1.7 pasajeros por automóvil. En términos de la funcionalidad urbana, transportar a una persona por automóvil consume 50 veces más espacio que en el transporte público.

8.- En el caso del transporte público administrado por el GDF, el caso del metro es ilustrativo. El Sistema de Transporte Colectivo metro constituye la infraestructura física, técnica y humana más importante con la que cuenta el Gobierno de la Ciudad de México para enfrentar la demanda de servicios de transporte, permitiendo un desahogo a la carga de las vialidades y aminorando considerablemente el impacto ambiental por pasajero transportado.

En la actualidad, el Servicio de Transporte Colectivo Metro, tiene una red de 200 kilómetros de vías dobles, en 11 Líneas y 175 estaciones, los cuales son recorridos diariamente por los 302 trenes que conforman el parque vehicular, de los cuales 201 se tienen programados para la operación diaria, realizando 1 millón 157 mil 490 vueltas anuales, lo que se traduce en una oferta de servicio de 3.4 millones de lugares anuales.

La disminución del índice general de captación del sistema indica rendimientos decrecientes, que en parte se explican porque sólo las líneas 1, 2 y 3 captan el 59% del total de usuarios. En situación contraria se encuentran las líneas 4 y 6 donde el trazo de las líneas no corresponde a los requerimientos de los usuarios.

El caso del sistema de transporte eléctrico es aún más crítico. La red actual de trolebuses tiene una extensión de 422 kilómetros, con 17 líneas, y un promedio de 344 unidades en operación. Por su parte, la línea del tren ligero tiene una longitud de 13 kilómetros a doble

vía y opera en promedio con 12 trenes en horas valle y 15 en horas de máxima demanda. Sin embargo, en el periodo 1995 - 2000, el servicio presentó una reducción en el total de usuarios transportados del 53% para todo el sistema (56% para las rutas de trolebuses y 40% para la línea del tren ligero). De 168 millones de pasajeros transportados en 1995, se pasa a 79. De 7 pasajeros por kilómetro recorrido en 1995, se pasó a 3 pasajeros en 1998. Por su parte, la Red de Transporte Público, creada en el año 2000, cuenta con un parque vehicular aproximado de 1 mil 400 unidades, de las cuales operan en promedio al día 1 mil 140; de éstas, 831 son de reciente adquisición (en abril del 2002 se incorporaron al servicio los 119 autobuses nuevos), el resto de las unidades presentan una antigüedad promedio de 12 años. En su conjunto, los autobuses recorren diariamente 250 mil kilómetros. La creación de esta empresa tiene el objetivo de ampliar el número de autobuses de mediana capacidad que alimentan al metro en particular de las zonas de menores recursos económicos y que además permiten ordenar el transporte público de pasajeros.

9.- De acuerdo con el Programa de Calidad del Aire 2002-2010 (Proaire 2002-2010), los vehículos automotores de la ZMVM son la principal fuente de contaminación atmosférica. Para que ese alto impacto ambiental se produzca concurren varios factores: la cantidad de automotores, superior a los tres millones de unidades, la expansión de la mancha urbana la cual impacta en el incremento del kilometraje recorrido por viaje, y la saturación creciente de la red vial que obliga a incrementar el tiempo de operación de los motores en condiciones ineficientes y bajas velocidades de circulación. Por todo ello para satisfacer la demanda de energía de esta flota inmensa, con viajes largos y velocidades lentas se requieren de 4.5 millones de litros de diesel, 18 millones de litros de gasolina y 700 mil litros de gas licuado de petróleo diariamente.

De acuerdo al inventario de emisiones de la ZMVM, del total de vehículos, 94% de ellos utilizan gasolina, el 5% consumen diesel y el 1% gas LP. Del parque vehicular que utiliza gasolina, el 52% de los vehículos son anteriores a 1990, carecen de tecnología ambiental, son altamente emisores y aportan cerca del 68% de las emisiones totales. El 48% restante de los vehículos y que son los de 1991 en adelante, cuentan con tecnología ambiental y participa con el 32% de las emisiones.

10.- En la cuenca semi cerrada se desarrolla casi un tercio de la actividad económica nacional y demandan viajes más de 8 millones de habitantes en la ciudad y casi 18 millones

considerando toda la ZMVM. Se asienta entonces cerca del 20% de la población del país, y se consume un porcentaje similar del petróleo y de la electricidad usados en el resto del país por la gran demanda de energía que generan 30 mil instalaciones industriales y comerciales y casi 31 millones de viajes persona/día en malas condiciones de vialidades y de sistemas de transporte, con un constante aumento del número de vehículos y de las distancias y tiempos de traslado. La ZMVM en 1998 consumió 579 petajoules de energía por el uso de combustibles fósiles (14% del consumo nacional) que equivalían a consumir cada día 301 mil barriles de gasolina. Con ello se genera una cantidad de emisiones contaminantes muy elevada y en condiciones geofísicas nada propicias para su rápido desplazamiento. En esas condiciones el metabolismo diario de la ciudad y la ZMVM, sus actividades y sus viajes, se realiza de manera no sustentable, afectando de manera grave la salud y los tiempos perdidos al transportarse.

11.- La red vial del DF tiene una longitud cercana a los 9 mil kilómetros, de los cuales sólo cerca de 900 km. están catalogados como vialidad primaria. De ellas hay apenas 147 kilómetros de acceso controlado. Los 8,000 km. restantes corresponden a vialidad secundaria. Las vías primarias comprenden las vías de acceso controlado, las vías principales y los ejes viales. La estructura vial en su conjunto presenta una serie de deficiencias por falta de mantenimiento así como por el surgimiento de conflictos provocados por su discontinuidad y fragmentación.

“Actualmente es evidente la desarticulación de las redes viales y de transporte público, y a nivel específico, también de las “subredes viales, siendo particularmente relevante en el caso de la red vial primaria y secundaria, subredes clave para su articulación con vías de acceso controlado (Periférico y Viaducto), así como la red vial secundaria”.

Son vialidades que satisfacen la demanda de movilidad continua de grandes volúmenes de tránsito vehicular, cuentan con accesos y salidas a los carriles centrales en lugares de mayor demanda y en su enlace con vialidades importantes, cuentan con distribuidores viales o pasos a desnivel; son consideradas la columna vertebral de la red vial. Estas vialidades satisfacen la demanda de movilidad continua de grandes volúmenes de tránsito vehicular.

La saturación de las vialidades genera bajas velocidades. En un análisis de aforos realizadas en 1997 y 1998 para las vialidades primarias del DF por la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad COMETRAVI se concluyó: El 85% de las vialidades primarias tienen mala fluidez, que obliga a una velocidad entre 20 y 21 km/hr., mientras que los vehículos de transporte público se desplazan a 17 km/ hr. Solo el 15% de las vialidades restantes tienen una fluidez estable.

La saturación de las vías primarias como Anillo Periférico, Tlalpan, Circuito Interior, y Calzada Ignacio Zaragoza, entre otras, ha provocado que la velocidad de desplazamiento en la ciudad en general se haya reducido drásticamente, en efectos concéntricos, hasta llegar a los 15 km. por hora en promedio, sin considerar que en horario pico la velocidad disminuye hasta en 6 km. por hora. Esto advierte de un fenómeno donde la saturación invade a las vialidades cercanas, sean primarias o secundarias. Los análisis de los flujos vehiculares en horas de máxima demanda (HMD) indican un bajo nivel de servicio que se traduce en saturación de las vialidades, en mayor tiempo de recorrido en los desplazamientos, en una gran pérdida de horas- hombre ocupados en el tráfico, mayores consumos de combustible e importantes niveles de contaminación al medio ambiente derivados de la baja velocidad vial.

Vista ya en sus características locales, la red vial presenta varias problemáticas asociadas sin embargo a su crónica insuficiencia. La zona poniente del DF genera uno de los mayores conflictos en ciudad, debido a que es altamente deficitaria de un sistema vial primario que permita los desplazamientos con un adecuado nivel de servicios. Su topografía, constituida de lomas separadas por barrancas ha impedido la integración de una red vial que permita la accesibilidad, a lo que se suma el crecimiento desmedido de asentamientos humanos y de servicios en los últimos años. Las intersecciones conflictivas en la zona se ubican en : Periférico Barranca del Muerto, Calzada Camino al Desierto de los Leones- de Mayo, Calzada al Desierto de los Leones Centenario, Periférico Rómulo O' Farril, San Antonio- Eje 5 Poniente y Eje 5 poniente Camino Real de Toluca. Hay un rasgo muy importante que define al poniente y es su carácter estratégico para comunicar al norte con el sur en términos metropolitanos: "En la zona poniente de la ZMVM, hasta hace poco, el corredor vial formado por el Periférico y la autopista México - Querétaro constituía la única opción de comunicación en la dirección norte - sur, ya que todas las arterias viales de la zona descargaban el flujo vehicular hacia este eje"

12.- El objetivo principal del Gobierno del Distrito Federal en materia de transporte y vialidad es, dentro de un marco de desarrollo sustentable, garantizar la movilidad de las personas y los bienes en la Ciudad de México, a través de una infraestructura de transporte segura, accesible para toda la población, de calidad, eficiente y de bajo impacto ambiental.

Las acciones prioritarias se proponen por tanto, incidir en este gran objetivo tanto en el ordenamiento e integración del transporte pública, de gobierno y concesionado, como en el reforzamiento de las capacidades de tráfico de las vialidades primarias para aumentar su fluidez y velocidad.

CONSIDERANDOS

PRIMERO.- Que el segundo Convenio Modificatorio al Contrato de Fideicomiso del FIMEVIC de fecha 15 de octubre de 2002, cláusula octava, establece que el: “Toda vez que el presente Fideicomiso es una entidad paraestatal del Gobierno del Distrito Federal en términos del artículo 61 de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de conformidad con el artículo 53 del citado ordenamiento jurídico, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal nombrará a la persona que reúna los requisitos señalados en el artículo 103 del Estatuto de Gobierno para que se desempeñe como Director General del “Fideicomiso”, solicitando por escrito al “Fiduciario” lo designe como Delegado Fiduciario Especial del “Fideicomiso”, mismo que también deberá reunir los requisitos establecidos en las disposiciones legales y administrativas en materia bancaria.

SEGUNDO.- Además de las facultades y obligaciones previstas en el artículo 54 de Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y demás disposiciones aplicables para los Directores Generales de las entidades paraestatales, el Director General y Delegado Fiduciario Especial del “Fideicomiso” como servidor público del Gobierno del Distrito Federal, tendrá las siguientes:

Desarrollar y ejecutar los proyectos y programas necesarios para el cumplimiento de los fines a que se refiere la cláusula tercera, previa aprobación del Comité Técnico.

Realizar el pago de las adquisiciones, los arrendamientos, la prestación de servicios y obras públicas, conforme a su avance y justificación, según corresponda en cada caso, de acuerdo al procedimiento que se establezca en las Reglas de Operación.

Designar, remover, adscribir y dirigir al personal que se contrate para prestar sus servicios al Fideicomiso, conforme a la normatividad conducente, que le estará subordinado.

Realizar los actos jurídicos y materiales que se requieran para la adecuada defensa del patrimonio fideicomitado.

Rendir informe al Comité Técnico sobre las funciones y responsabilidades establecidas en la presente cláusula, presentándolos en cada sesión ordinaria.

Las demás que instruya el Comité Técnico o que se establezcan en las Reglas de Operación del presente fideicomiso.

En el desempeño de su encargo, el Director General y Delegado Fiduciario Especial, tendrá todos los derechos y acciones que se requieren para el cumplimiento de los fines del Fideicomiso, sin perjuicio de los que le correspondan al "Fiduciario"

TECERO.- Que el Fideicomiso para el Mejoramiento de los Ejes Viales para la Ciudad de México ha tenido las siguientes irregularidades:

1.- IMPACTO EN METAS Y UNIDADES AFECTADAS

Por unidad ejecutora de gasto (69), se identificó que el monto que transfirieron 58 de ellas representó menos del 9.0% del presupuesto autorizado originalmente en las actividades institucionales que aportaron los recursos; en 10 unidades ejecutoras, el monto que se transfirió estuvo en un rango de participación de 11.3% a 27.5%; sólo una unidad ejecutora (la DGOP) transfirió el 100.0% del presupuesto original de su actividad institucional 60.

Asimismo, se identificó que correspondió a ocho unidades ejecutoras de gasto aportar 811.2 millones de pesos (el 48.0%); de ellas, cinco son las de mayor participación porcentual (rango de 11.3% a 27.5%) y otra es la DGOP, por lo que se seleccionaron para verificar el impacto en las actividades y programas de los cuales transfirieron recursos.

De esos 8 entes, se observó que los recursos se transfirieron a través de 19 actividades institucionales; sin embargo, en 5 de ellas las metas física original y alcanzada fueron “uno” (1 pago o 1 actividad permanente ‘A/P’) y, por tanto, se reporta un cumplimiento de 100.0%; es el caso del STC, que en el Programa 21 “Administración Paraestatal” tiene tres actividades con unidad de medida A/P; y del STE y la RTP, que en el Programa 75 “Ejecución y Control del Crédito Público” tienen una actividad cada uno, con unidad de medida “pago”.

En las ocho actividades restantes, la meta alcanzada fue inferior a la prevista, como la 60 “Realizar obras de ampliación en la red vial primaria de acceso controlado” de la GOP, que ya se analizó en el resultado 2 de este informe, las actividades 05 y 06 del Programa 35 y la actividad 21 del Programa 44, a cargo del STC.

En las cuatro actividades restantes se observó lo siguiente: En el Programa 72 “Servicio de Transportación y Estacionamiento”, actividad institucional 02 “Transportar pasajeros en metro y metro férreo”, el avance financiero se ubicó en 3.5% por debajo de la meta física original, debido al cierre parcial de las Líneas 9 y “A” por trabajos de mantenimiento, por lo que se transportaron 1,305.3 millones de pasajeros (la meta era de 1,352.2 millones de pasajeros); el monto ejercido fue menor 13.3% que lo previsto, debido principalmente a que el número de trabajadores acreedores a estímulos fue inferior al programado, a retrasos en procesos de adjudicación debido a trámites de prórrogas individuales, y a que se aplicó una reducción solicitada por la Secretaría de Finanzas para reasignar presupuesto a los segundos pisos. El monto que se transfirió fue de 109,499.6 miles de pesos y representó el 6.6% del presupuesto original de dicha actividad.

En el Programa 73 “Infraestructura para el Transporte Urbano”, la actividad 11 “Proporcionar mantenimiento y conservación a carros del metro y metro férreo” presentó un incumplimiento de 22.6% en su meta física y un gasto inferior en 7.2% al estimado, debido a las adecuaciones presupuestales para apoyar la adquisición de 45 trenes de rodadura neumática, a la sustitución de aparatos de vía durmientes y zonas neutras de las Líneas 4 y 5, y a que se destinaron recursos al proyecto de los segundos pisos de viaducto y periférico.

El presupuesto que se transfirió de esta actividad fue de 20,078.1 miles de pesos y representó el 2.3% de la asignación original. Por otra parte, en la actividad 12 “Proporcionar mantenimiento a equipo electrónico, electromecánicos y vías dobles de metro y metro férreo”, el avance físico fue inferior en 12.0% a la meta prevista y el ejercicio del gasto disminuyó en 48.9% por las mismas causas mencionadas para la actividad 11; el monto que se transfirió fue de 26,128.6 miles de pesos, el cual representó el 2.6% del presupuesto original de esa actividad.

Los trabajos de auditoria determinaron que en ese año se identificaron 43 Actividades Institucionales que cedieron recursos, a pesar de que tenían por objeto proporcionar un bien básico o servicio social, tales como: imprimir y distribuir libros de texto gratuitos, transportar pasajeros en Metro y Metro Férreo, proporcionar consulta externa especializada, otorgar becas a hijos de trabajadores del Gobierno de Distrito Federal, entre otras.

Además, se comprobó que en 18 casos, se registraron incumplimientos de metas como consecuencia del traspaso de los recursos a las vialidades que iniciaron como Distribuidor Vial, para disfrazar las ineficiencias del Proyecto de los Segundos Pisos, que incluso derivaron en la suspensión del mismo por más de un año de hasta mediados del 2003.

2.- IMPACTO EN PROGRAMAS PRIORITARIOS

Debido a que el STC y la SS realizaron transferencias de recursos de dos programas prioritarios (35 y 44) a uno no prioritario (58 “Infraestructura Urbana”), incumplieron la fracción I del artículo 428 del Código Financiero del Distrito Federal, no obstante que fueron autorizadas por la Secretaría de Finanzas.

Asimismo, en el Programa 35, actividad institucional 05, el STC no alcanzó la meta física original durante el ejercicio, y transfirió recursos mediante la afectación núm. B-10-PD-ME-014-E con fecha de oficio de solicitud del 2 de mayo y de autorización del 20 de junio de 2002, por lo que no observó la fracción II del artículo citado.

En el caso del STC, se comprobó que transfirió 2.0 millones de pesos, del Programa 35, de los cuales 1.8 millones de pesos fueron de la actividad institucional 05 “Proporcionar consulta externa general” y 127.8 miles de pesos de la actividad 06 “Proporcionar consulta

externa especializada”; y del Programa 44 transfirió 450.8 miles de pesos, que estaban considerados en la actividad institucional 21 “Procurar atención a hijos de madres trabajadoras del Gobierno del Distrito Federal”.

Por su parte, la SS transfirió 18.3 millones de pesos del Programa 44, actividad institucional 38 “Otorgar apoyos económicos a la población consumidora de leche Liconsa”.

En consecuencia, la CMH de la Asamblea Legislativa, en su informe de resultados emitió la siguiente recomendación:

“Es necesario que la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Finanzas establezca medidas de control y supervisión para asegurarse de que, antes de autorizar las afectaciones programático- presupuestales que impliquen transferencia de recursos de programas prioritarios a programas no prioritarios, se verifique que se cumpla con lo establecido en la normatividad aplicable.”

3.- RECURSOS DE CRÉDITO POR 162.3 MILLONES DE PESOS; FONDO PERDIDO Y GASTO ILEGAL.

Por consiguiente, en el presupuesto modificado de las actividades institucionales 60 y 62 quedaron recursos de crédito por 157.9 millones de pesos y 4.5 millones de pesos, respectivamente; sin embargo, en el formato “Egresos por Actividad Institucional con Financiamiento (Crédito)”, incluido en el Informe de Cuenta Pública de 2002 del FIM EVIC, no se consignaron dichos montos; el formato indica “No aplica”. Por tanto, el FIMEVIC incumplió los artículos 483 y 485 A del Código Financiero del Distrito Federal.

Por otra parte, en el análisis del grado de cumplimiento de metas físicas, se identificó que en las actividades institucionales de los Programas 75 y 76 (una en cada uno), de la Dirección de Deuda Pública, no se especifica la unidad de medida ni la meta física, porque se refieren a pagos de servicio de la deuda y de ADEFAS; las unidades de medida de 33 actividades institucionales más fueron: actividad permanente (A/P), estudio, programa, banco/datos, acción, evento, actividad, pago y sistema, entre otras, las cuales registran un cumplimiento del 100.0%, porque la meta programada y alcanzada es una unidad (por ejemplo: 1 programa, 1 A/P, 1 acción o 1 pago), por lo que la meta se reporta alcanzada

independientemente de que el presupuesto tenga modificaciones. Por ese motivo, no es posible determinar si las variaciones presupuestales impactan en el cumplimiento de las metas.

Asimismo, se identificaron 104 actividades institucionales con unidades de medida como asunto, documento, módulo, visitas, inspección e informe, entre otras, que se relacionan con actividades administrativas, como: realizar notificaciones, realizar inspecciones ordinarias y extraordinarias, regularizar inmuebles, recepción y registro de declaraciones de situación patrimonial, expedición de constancias, etcétera. En estos casos las variaciones en las metas físicas se asocian sobre todo con las actividades internas de los entes, que únicamente inciden en su operación.

Es decir que estos recursos de crédito comprometidos, agudizan no sólo un mayor endeudamiento para la hacienda Local, sino que implican un uso ilegal de los recursos, al apartarse de los preceptos Constitucionales y legales contenidos en el artículo 73 fracción VIII de la Carta Magna y la propia Ley de Deuda Pública que obligan a destinar los recursos de deuda, a actividades que garanticen cubrir los dineros obtenidos.

Es evidente que en los segundos pisos o en su versión ajustada (Distribuidores Viales) estos recursos provenientes de la deuda lo único que harán será incrementar el costo del servicio de esta, en lugar de orientar los financiamientos exclusivamente a obras y proyectos productivos que además de apoyar el bienestar de los ciudadanos generen los recursos necesarios para hacerle frente a las obligaciones derivadas de su contratación, es decir que tengan fuente de repago, tal como lo señala la Constitución.

CUARTO.- Que las irregularidades desde la planeación, licitación y ejecución del proyecto del FIMEVIC son las siguientes:

SIN ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS NI PROGRAMA OPERATIVO ANUAL.

Para el ejercicio de 2002, el FIMEVIC no contó con Anteproyecto de Presupuesto de Egresos ni con Programa Operativo Anual. Con el oficio núm. FIMEVIC/041/02 del 12 de

abril de 2002, el fideicomiso solicitó autorización de su Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios de 2002.

No es sino hasta mediados de abril del 2002 cuando el FIMEVIC solicita la autorización del POA, pero se le niega, lo que revela que si ni siquiera se contaba con un POA que refleja de manera general el destino del gasto, el Proyecto Ejecutivo presentaría sin duda muchos vacíos.

Prueba de ello es que mediante el oficio núm. DGPP/537/ 02 del 18 de abril de 2002, la subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Finanzas le comunicó que “la validación que solicita [FIMEVIC] no es procedente ya que el presupuesto de ese fideicomiso no se consideró de origen en el Presupuesto de Egresos; en ese sentido, la información que nos envía se considera de conocimiento”.

PLAGADO DE IRREGULARIDADES SE CREA EL FIMEVIC, CARECE DE PERSONAL, PRESUPUESTO Y CAPACIDAD TÉCNICA, SOLO SE CONVIERTE EN CUENTA DE ENLACE PARA EL TRASPASO DE RECURSOS.

El FIMEVIC, se constituyó mediante contrato del 21 de diciembre de 2001, como un fideicomiso de inversión, y el 15 de enero de 2002 quedó inscrito en el Registro de Fideicomisos Públicos de la Administración Pública del Distrito Federal. En dicho contrato se indicó que el fideicomitente es el Gobierno del Distrito Federal por medio de la Secretaría de Finanzas, el fiduciario es el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), y el fideicomisario es el propio fideicomitente.

Dicho contrato fue modificado mediante dos convenios celebrados el 11 de marzo y el 15 de octubre de 2002. Con el primero, se incluyeron las obras de construcción del segundo piso en Viaducto que no se consideraron en el contrato; y con el segundo, el Fideicomiso se constituyó como entidad paraestatal. El 10 de diciembre de 2002, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el acuerdo que sectoriza al FIMEVIC en la Secretaría de Obras y Servicios.

Cabe mencionar que desde la creación del fideicomiso y hasta el 15 de noviembre de 2002, el FIMEVIC no contó con estructura orgánica y plantilla de personal, sólo con un Director

General. Por ello, mediante acuerdo delegatorio del 30 de enero de 2002, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal instruyó a Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V. (SERVIMET), para que realizara la contratación de obra, adquisiciones y servicios derivados del objeto del FIMEVIC a nombre del Gobierno del Distrito Federal y con cargo al patrimonio fideicomitido.

SERVIMET, LICITA CONTRATAY EJECUTA OBRAS POR CUENTA DEL FIMEVIC, PERO ESTA EN LIQUIDACIÓN DESDE FINALES DEL 2001.

La Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Finanzas, (la mano que mece la cuna) autorizó a Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V., (SERVIMET) a llevar a cabo la licitación, contratación y ejecución de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, así como adquisiciones, arrendamientos y servicios relativos al proyecto vial, manifestación de impacto urbano e impacto ambiental en su modalidad general de las vías en segundo nivel en el Periférico y Viaducto y el proyecto ejecutivo para la construcción de las vías de la Ciudad de México en segundo nivel, en el Periférico y Viaducto, con cargo a los recursos del fideicomiso.

Cabe señalar que SERVIMET no contaba con estructura de servidores públicos, ya que, por medio del oficio-circular núm. DG/382/01 del 31 de diciembre de 2001, el Director General de SERVIMET informó al personal a su cargo y al Contralor Interno que quedaban sin efecto los manuales de organización, de administración y de procedimientos. La estructura orgánica del FIMEVIC fue dictaminada favorablemente por la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal a partir del 1º. de enero de 2003.

Lo anterior, ya que el Consejo de Administración de SERVIMET acordó en su sesión centésima decimosexta, celebrada el 13 de diciembre de 2001, la liquidación de su personal, con excepción del Director General, 10 funcionarios y el equipo de apoyo que se determinara.

SE ADJUDICA EL PROYECTO EJECUTIVO A RIOBBO PERO SE EJECUTA EL DISTRIBUIDOR VIAL

En relación con el Proyecto Ejecutivo y Estudios de Impacto Urbano y Ambiental, se verificó que en el contrato núm. OB/ 001/2002, firmado con la empresa RIOBOO, S.A. de C.V., se indicó que tenía por objeto la realización de servicios relacionados con la obra pública, consistentes en el Proyecto Vial y Estudios de Impacto Ambiental, Urbano y Vial, así como el Proyecto Ejecutivo para 4a Construcción de las Vías Rápidas de la Ciudad de México en segundo nivel del Anillo Periférico, y que la empresa se obligaba a realizar los servicios hasta su total terminación. El monto del contrato fue de 187,9 millones de pesos (IVA incluido).

Además de ese proyecto, la meta incluyó pagos a la UNAM, derivados de un convenio celebrado con SERVIMET, para que la universidad, por conducto del Instituto de Ingeniería, realizara diversos estudios orientados a la solución de problemas geotécnicos y estructurales.

RIOBOO EJECUTÓ OBRAS ANTES DE FORMALIZAR EL PROYECTO

SERVIMET adjudicó directamente el contrato núm. OB/001/ 2002 FIMEVIC, por un monto de 163,406.0 miles de pesos (sin IVA), a la empresa RIOBOO, S.A. de C.V. El objeto del contrato fue “el proyecto vial y estudios de impacto ambiental, urbano y vial y el proyecto ejecutivo completo para la construcción de las vías rápidas de la Ciudad de México en segundo nivel del anillo periférico arco poniente, en el tramo comprendido entre la avenida Luis Cabrera y el Toreo de Cuatro Caminos (dentro del Distrito Federal), y del Viaducto Miguel Alemán desde la calzada Ignacio Zaragoza hasta el anillo periférico arco poniente, incluyendo dos ramales que interceptan con éste”.

En la documentación proporcionada por el FIMEVIC para la práctica de la auditoría consta que antes de formalizar el contrato ya se habían ejecutado algunas actividades relacionadas con el servicio por prestar, como son registros de campo y pruebas de laboratorio de los sondeos realizados para el estudio de mecánica de suelos, el muestreo para el estudio de ruido y minuta de revisión del proyecto;

DEL SEGUNDO PISO AL DISTRIBUIDOR VIAL

Además, en el Informe de Cuenta Pública el FIMEVIC señaló que “para esta actividad institucional se programó la realización de un proyecto, mismo que se refiere al Proyecto

Ejecutivo y al de Estudios de Impacto Urbano y Ambiental, teniendo como unidad de medida 'proyecto' de la obra del segundo piso en Viaducto y Periférico, misma que se ajustó durante el período que se reporta para la obra del Distribuidor Vial San Antonio...". En ese sentido, el presupuesto ejercido en dicha actividad incluye gastos que no corresponden a la realización del proyecto mencionado.

Por otra parte, en la revisión de los Informes de Avances y Resultados, se identificó que en los tres primeros trimestres se reportó el presupuesto ejercido, pero no el avance físico.

SE PAGÓ SIN AVANCES FÍSICOS

En el Informe de Avances y Resultados se indicó que el motivo por el cual no hubo un avance físico fue que los recursos se reprogramaron para el último trimestre, en el que iniciaría la construcción del Distribuidor Vial San Antonio, por la suspensión de la obra de los segundos pisos de Viaducto y Periférico.

El avance financiero correspondió a anticipos por el proyecto ejecutivo, por los estudios de impacto urbano y ambiental, por el convenio con la UNAM para realizar los estudios específicos de posibles fallas estructurales; por la supervisión de obra; y al pago de honorarios por servicios profesionales y honorarios fiduciarios a BANOBRAS.

La meta física se alcanzó al cuarto trimestre, pero con un presupuesto ejercido de 83.0 millones de pesos. Lo anterior denota que el avance financiero no se correlacionó con el avance físico, ya que el gasto que se reportó en los primeros tres trimestres no se reflejaron en un avance en el cumplimiento de la meta física.

REDUCIDO AVANCE FÍSICO; SE SUSPENDE EL 2º PISO, Y SE HACE UN SIMPLE DISTRIBUIDOR

En cuanto al avance físico-financiero, en el Informe de Cuenta Pública se indicó que en la actividad institucional 60 se alcanzó un avance físico de 14,400 m² (la meta modificada era de 46,296.66 m²), con un presupuesto ejercido de 1,280.8 millones de pesos. En la revisión de los auxiliares presupuestales por capítulo de gasto, se identificó que ese presupuesto se integró por 1,042.5 millones de pesos del capítulo 7000 "Inversión Financiera y Otras Erogaciones" y 238.3 millones de pesos del capítulo 6000 "Obras Públicas".

La meta original era de 200,000 m2 con un gasto de 337.8 millones de pesos; y se alcanzaron 14,400 m2 con un gasto de 238.3 millones de pesos.

En cuanto a la variación en la meta física de 200,000 m2 a 46,296.66 m2, se verificó que la meta inicial se modificó con la afectación programática núm. A-12-PF-MV-013- E, por la suspensión del proyecto de origen y porque se inició la obra del Distribuidor Vial San Antonio.

SERVIMET EN FEBRERO DEL 2002, SIN TENER FACULTADES FORMALIZÓ CONVENIOS Y CONTRATOS POR 181 MILLONES DE PESOS, CON CARGO AL FIMEVIC.

Con cargo a recursos del FIMEVIC, el 11 de febrero de 2002 SERVIMET formalizó el convenio de colaboración núm. 11733-229-13-II-02 con la UNAM, por un monto de millones de pesos (sin IVA); y el 14 de febrero de 2002, el contrata núm. OB/001/2002 FIMEVIC, con la empresa RIOBOO, S.A. de C.V., por un importe de 163.4 millones de pesos (sin IVA).

SERVIMET formalizó el convenio y el contrato mencionados sin contar con facultades para ello, ya que el acuerdo delegatorio correspondiente, que se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28 de febrero de 2002, entró en vigor el 1º. de marzo de 2002. Mediante éste se delegó al Director General de SERVIMET la facultad de celebrar convenios y contratos de obra, adquisiciones y servicios derivados de la construcción del segundo piso del anillo periférico y de otros proyectos viales que constituyen el objeto del fideicomiso.

QUINTO.- Que los pagos irregulares, en exceso y sin documentación comprobatoria en el FIMEVIC son los siguientes:

FABRICA DE PREFABRICADOS; NO FUNCIONÓ PERO SE PAGARON 6.3 MILLONES DE PESOS

En la ficha técnica se refiere que el objetivo era contar con un espacio dentro del Distrito Federal, que en principio permitiera elaborar y manejar adecuadamente los elementos prefabricados que formaban parte de la estructura de los segundos niveles de Viaducto y

Periférico. La planta operaría para fabricar y almacenar prefabricados, y posteriormente, a la conclusión de las obras del segundo nivel, se pretendía que continuara funcionando para cualquier obra pública que empleara sistemas constructivos similares; sin embargo, a la fecha en que se elaboró la ficha, ya se tenía conocimiento del cambio de proyecto.

.
El FIMEVIC pagó los anticipos mencionados con cargo al presupuesto autorizado de la actividad institucional 62; sin embargo, al 15 de diciembre de 2003, los bienes adquiridos no se habían utilizado, por lo que se contravino el artículo 72 de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, que señala: “Las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades estarán obligadas a mantener los bienes adquiridos o arrendados en condiciones apropiadas de operación, así como vigilar que se destinen al cumplimiento de los programas y acciones previamente determinados”.

Respecto a la partida 5203 “Maquinaria y Equipo de Construcción”, el FIMEVIC reportó un presupuesto ejercido de 4.4 millones de pesos, que corresponde al anticipo del 70.0% de tres contratos adjudicados por licitación pública nacional para la compra de maquinaria y equipo diverso, por un monto de 6.3 millones de pesos.

SE CUBREN ANTICIPOS DE 70%, Y NO DE 50% SIN AUTORIZACIÓN DE COMITÉ

Cabe señalar que en las bases de la licitación pública nacional múltiple núms. SERVICIOS METROPOLITANOS, S.A. DE C.V.-FIMEVIC-ADQ/001/ 2003, SERVICIOS METROPOLITANOS, S.A. DE C.V.- FIMEVIC-ADQ/002/2003 y SERVICIOS METROPOLITANOS, S.A. DE C.V.- FIMEVIC-ADQ/003/

2003 el porcentaje establecido como anticipo fue el 50.0%; sin embargo, en cada uno de los contratos celebrados por SERVIMET se estipula un anticipo de 70.0%, por lo que se contravino lo establecido en las bases de licitación y el artículo 41 de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, el cual dispone que “las [...] entidades no podrán financiar a los proveedores para la adquisición o arrendamiento de bienes [...] y no podrán exceder del 50.0% del importe total del contrato”, lo anterior, en perjuicio de la entidad.

Los contratos mencionados se formalizaron sin acreditar que se contara con la autorización del Comité Técnico del FIMEVIC, sin observar que el objeto del fideicomiso no consideraba

la actividad que sirvió de justificación para adquirir el equipo, y sin tomar en cuenta que el 15 de octubre de 2002 se modificó el FIMEVIC, de un fideicomiso de inversión a un fideicomiso público con carácter de entidad paraestatal, con atribuciones para realizar las contrataciones necesarias para alcanzar su objetivo.

UN PRESTADOR DE SERVICIOS AUTORIZÓ EL PAGO DEL ANTICIPO POR 4.5 MILLONES DE PESOS

En la actividad institucional 62 “Efectuar pagos de anticipo para la adquisición de equipos de construcción”, se reportó en el Informe de Cuenta Pública un presupuesto modificado de 4.5 millones de pesos.

Por otra parte, en esta actividad institucional se reportó una meta física alcanzada de un pago y un presupuesto ejercido de 4.5 millones de pesos.

Respecto al oficio de autorización del anticipo, es pertinente señalar que, mediante acuerdo delegatorio del C. Jefe de Gobierno del Distrito Federal del 28 de febrero de 2002, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, se delegó al Director General de SERVIMET “la facultad de celebrar [...] adquisiciones y servicios derivados de la construcción del segundo piso”, por lo que la autorización que se presentó al órgano fiscalizador no se ajustó al acuerdo delegatorio y resultó improcedente, ya que quien autorizó el anticipo es ajeno a la estructura de SERVIMET.

Por otra parte, se observó que dicha autorización fue posterior a la presentación de las bases de la licitación, a la junta de aclaraciones respectiva (del 5 al 12 de diciembre de 2002) y al fallo de adjudicación (26 de diciembre de 2002), etapas en que el FIMEVIC tuvo que informar a los participantes del porcentaje correspondiente al anticipo sobre el bien licitado, en cumplimiento de los artículos 9, 33 y 37 de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal. Un año después de su adquisición los equipos estaban en desuso y almacenados.

Sobre el particular, se observó que la planta no fue instalada. Para verificar la adquisición, ubicación y destino de los bienes, el 15 de diciembre de 2003, la CMHALDF realizó una

visita de verificación física al lugar donde el personal del FIMEVIC señaló que se guardaban los equipos.

Además, en este caso, por lo que se refiere a los equipos, el FIMEVIC no acreditó que hubieran sido utilizados para el fin convenido, las condiciones en que se encontraban, que hubiese contado con la autorización de su Comité Técnico y que las adquisiciones se ajustaran al objeto de la entidad; y no explicó por qué no realizó las contrataciones directamente, ya que a partir del 15 de octubre de 2002 se constituyó como entidad pública con atribuciones para contratar.

SE PAGARON A SERVIMET MÁS DE 600 MIL PESOS; SIN ACREDITAR LOS CONCEPTOS DE PAGO; NI LA COMPROBACIÓN DE LOS MATERIALES RECIBIDOS Y LOS SERVICIOS PROPORCIONADOS

El FIMEVIC liquidó a SERVIMET la factura núm. 611 del 31 de diciembre de 2002, por un monto de 642.9 miles de pesos, por concepto de suministro de materiales y servicios, mediante transferencia electrónica; pero en dicha factura no se asientan la cantidad, el precio unitario y el importe con letra. Además, no se cuenta con el soporte documental del pago respectivo ni con la comprobación de los materiales recibidos y los servicios proporcionados que se describen en dicha factura.

IRREGULARIDADES EN EL PAGO DE 11.6 MILLONES POR ASESORÍAS

Capítulo 3000 “Servicios Generales”, Partida 3301 “Asesoría”

Se revisaron 54 expedientes de prestadores de servicios profesionales, por un importe de 11.7 millones de pesos, que en 2002 correspondió al total de la partida 3301 “Asesoría”. Al respecto, se observó lo siguiente:

- 1.- En los 54 expedientes se observó que carecen de la documentación requerida
- 2.- En 36 de los 54 expedientes de prestadores de servicios revisados, los reportes de actividades presentan las omisiones.

3.- Un total de 79 recibos de honorarios anexos a los expedientes de los contratos de 52 prestadores de servicios, por un monto de 1,346.6 miles de pesos, no reúnen los requisitos fiscales.

4.- En los contratos de los 54 expedientes revisados no se incluyó la cláusula novena, relativa a la pena convencional, que se establece en el formato de la Normatividad para la Contratación de Servicios Profesionales con cargo a la Partida Presupuestal 3301 "Asesoría" de 1999, aplicable para el ejercicio de 2002, la cual indica: "Para el caso de que 'El prestador' incumpla en la prestación del servicio o en cualquiera de las condiciones establecidas en el presente instrumento, se aplicará una pena convencional equivalente al 5.0% (cinco por ciento) del monto total del contrato por cada día de retraso, por un período máximo de 3 (tres) días".

5.- En 15 contratos de prestadores de servicios profesionales, por un monto de 365.6 miles de pesos, las hojas donde se estipulan las cláusulas segunda, "Monto del Contrato"; tercera, "Forma de Pago"; cuarta, "Vigencia"; quinta, "Alcance de los Servicios"; y sexta, "Calidad de los Servicios", no cuentan con la firma o rúbrica autógrafa de las partes que intervinieron en los contratos.

De lo anterior, se desprende que los pagos realizados en 2002 por concepto del 10.0% de ISR retenido sobre honorarios ascendieron a 638.8 miles de pesos y los 369.8 miles de pesos más 20.2 miles de pesos del monto neto de deudores y acreedores diversos (390.0 miles de pesos); por tanto, el FIMEVIC debió reflejarlo en el informe de pasivo circulante proporcionado a la Secretaría de Finanzas mediante el oficio núm. FIMEVIC/DA/009/02 del 15 de enero de 2003 y recibido por la Dirección General Sectorial Programático Presupuestal de Progreso con Justicia, Gobierno, Seguridad Pública, Administración y Finanzas el 15 de Febrero de 2003. Sin embargo, dicho monto fue reportado en la relación mencionada.

Por lo expuesto, el FIMEVIC incumplió el artículo 320, fracción III, del Código Financiero EL PAGO DE CONTRATOS POR 206 MILLONES DE PESOS, LO CELEBRÓ PERSONAL DE HONORARIOS

De la revisión a 35 contratos adjudicados por SERVIMET (23 de obra, 3 de proyectos, 6 de servicio y 3 de adquisición de equipo y maquinaria), con cargo a recursos del FIMEVIC, se observó que se erogaron 205,9 millones de pesos (sin IVA).

Asimismo, en la revisión de los expedientes de referencia proporcionados por el FIMEVIC para la auditoría, se observó que las estimaciones y las carátulas de éstas contienen rúbricas que corresponden a la Subdirección de Administración de Contratos y a la Subdirección de Supervisión de SERVIMET, en las cuales se señala que los servidores públicos dieron su visto bueno a la revisión numérica de volúmenes e importes, sin que se hubiera acreditado que debían realizar dichas funciones, ya que no se contó con el manual de organización y de procedimientos respectivos.

También se observó que los prestadores de servicios profesionales rubricaron las estimaciones por revisión numérica de volúmenes y revisión numérica de importes, además firmaron como Gerentes de Pagos y Gerentes de Construcción del FIMEVIC, y que en ocasiones se señalan como de SERVIMET, sin observar que el FIMEVIC no tenía estructura y que SERVIMET no contaba con dichos puestos.

Para la revisión de las actividades del personal contratado que participó en los procesos de las licitaciones públicas nacionales realizadas por SERVIMET, se tomó como muestra la licitación pública nacional núm. LPN/SERVIMET- FIMEVIC-OB/030/2002, relativa a la construcción de elementos colados en sitio del Distribuidor Vial San Antonio tramo IV. Al respecto, se observó que 14 personas, de 54 contratadas en 2002 bajo el régimen de prestación de servicios profesionales independientes, firmaron las minutas, dictámenes y resultados de dicha licitación con cargos de servidores públicos de la Dirección de Ejecución de Obras y Proyectos de SERVIMET que corresponden a la estructura orgánica o a un nombramiento institucional, y no a la naturaleza de su contratación (servicios profesionales independientes), como muestra la auditoría.

De acuerdo con los contratos de las personas mencionadas en el cuadro anterior, eran prestadores de servicios profesionales independientes por honorarios, y no mantenían una relación laboral directa con SERVIMET por un servicio personal subordinado devengando un salario. Cabe señalar que SERVIMET no contaba con estructura de servidores públicos, ya que, por medio del oficio-circular núm. DG/382/01 del 31 de diciembre de 2001, el

Director General de SERVIMET informó al personal a su cargo y al Contralor Interno que quedaban sin efecto los manuales de organización, de administración y de procedimientos. La estructura orgánica del FIMEVIC fue dictaminada favorablemente por la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal a partir del 1º de enero de 2003.

Lo anterior dio origen a la siguiente recomendación de la CMHALDF: Que ningún caso se suscriban contratos con prestadores de servicios profesionales para cubrir plazas de personal técnico operativo, de estructura o puestos homólogos del Gobierno del Distrito Federal, en cumplimiento de la normatividad aplicable.

Para las obras públicas y servicios relacionados con las mismas de los contratos que adjudicó SERVIMET con cargo a recursos del FIMEVIC (23 de obra, 2 de proyectos y 6 de servicios) no se establecieron las residencias de supervisión, las que, entre otras obligaciones, serían responsables de la autorización de pago de las estimaciones respectivas.

Al respecto, las estimaciones pagadas por el FIMEVIC con cargo a los contratos adjudicados, que ascendieron a 206.0 millones de pesos (sin IVA), no contaron con autorización para su pago de la residencia de supervisión o de la residencia de obra de la administración pública, según el caso.

EL PAGO EN EXCESO A LA UNAM: OTRA RAZÓN DEL FIDEICOMISO

Capítulo 5000 “Bienes Muebles e Inmuebles”, partida 5206 “Bienes Informáticos”

El FIMEVIC realizó adquisiciones con la Universidad Nacional Autónoma de México, por un total de 344.7 miles de pesos, al amparo del artículo 1º. De la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal. “Dicho artículo dispone: “No estarán dentro del ámbito de aplicación de esta ley, los contratos que celebren entre sí las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, tampoco los contratos que éstos celebren con las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal”.

SE PAGARON 567 MIL PESOS POR ARRIBA DEL PRECIO DE MERCADO

Respecto a las compras realizadas a los proveedores Gonzalo Francisco Popoca García y Grupo Anwar, S.A. de C.V., por un total de 567.3 miles de pesos (sin IVA), se observó que los precios de compra fueron mayores que los del sondeo de mercado realizado por el propio FIMEVIC, en un rango del 30.0% al 145.0%.

SE PAGO SOBRECOSTO POR 228 MIL PESOS EN BIENES INFORMÁTICOS

Si se consideran los precios más bajos y los precios a los que el FIMEVIC adquirió los ocho bienes informáticos, de los cuales seis son de Chief Technology Officer, por un monto de 81.6 miles de pesos; y dos de Grupo Xeón, S.A. de C.V., por 146.2 miles de pesos, resulta que el precio de compra fue mayor en 227.8 miles de pesos.

NO SE INVITO A COTIZANTES CON MENOR PRECIO

Cabe señalar que las empresas Chief Technology Officer y Grupo Xeón, S.A. de C.V., no fueron invitadas por SERVIMET a participar en el proceso de invitación restringida núm. SM-DAF/FIMEVIC-IR-002/2002, no obstante que en el sondeo de mercado que realizó mostraron los precios más bajos; y en el acta de la sexta sesión extraordinaria del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de SERVIMET, celebrada el 26 de septiembre de 2002, se circunscribió a que “los precios ofertados por la UNAM resultaron más caros con respecto a los precios proporcionados por otras firmas de acuerdo al sondeo de mercado realizado por esta área *Subdirección de Recursos Humanos y Materiales de SERVIMET*, mismo que está integrado a la carpeta”.

CAPÍTULO 6000 “OBRAS PÚBLICAS” SE INFLÓ EL GASTO EN 100 MILLONES DE PESOS POR ANTIPOS NO AMORTIZADOS

En la Cuenta Pública 2002, el FIMEVIC reportó un gasto ejercido de 308.9 millones de pesos en el capítulo 6000 “Obras Públicas”. En la revisión del total de 35 contratos adjudicados (23 de obra, 3 de proyectos, 6 de servicios y 3 de adquisición de equipo y maquinaria), se observó que el gasto realizado efectivamente por el fideicomiso ascendió a 205.9 millones de pesos, ya que en el monto reportado se consideró un importe de 98.5 millones de pesos que no procedía, pues corresponde a los anticipos que se otorgaron a los contratistas y que no habían sido amortizados; y se duplicó en el gasto reportado una

erogación de 4.5 millones de pesos por concepto de anticipos para compra de equipo de construcción, que también se registró en el importe reportado del capítulo 5000.

En relación con el monto ejercido de 205,903.6 miles de pesos, se observó que en el ejercicio presupuestal de 2002 se liquidó un importe de 137,008.0 miles de pesos y en 2003 uno de 68,895.6 miles de pesos.

SERVIMET CONTRATA SIN TENER PERSONAL NI FACULTADES, YA ESTABA EN LIQUIDACIÓN DESDE EL 13 DE DICIEMBRE DEL 2001

SEXTO.- Que las irregularidades en la planeación, presupuestación y programación de las obras en el FIMEVIC son las siguientes:

En su primera sesión extraordinaria del 30 de enero de 2002, el Comité Técnico del FIMEVIC autorizó que, SERVIMET contratara, con cargo a los recursos del fideicomiso, las adquisiciones, arrendamientos y servicios relativos al Proyecto Vial, Manifestación de Impacto Urbano e Impacto Ambiental en su Modalidad General de las Vías en Segundo Nivel en el Periférico y Viaducto y el Proyecto Ejecutivo para la Construcción de las Vías de la Ciudad de México en Segundo Nivel, en el Periférico y Viaducto; que contratara servicios profesionales; y que comprara equipo y consumibles hasta por 17,250.0 miles de pesos, 178,770.0 miles de pesos y 22,500.0 miles de pesos (IVA incluido), respectivamente.

Asimismo, en su segunda sesión extraordinaria del 13 de febrero de 2002, aprobó que SERVIMET contratara con el Instituto de Ingeniería de la UNAM los estudios de apoyo técnico y simulación macroscópica del efecto del proyecto de las vías de la Ciudad de México en segundo nivel, en el Periférico y Viaducto, hasta por un monto de 17,625.0 miles de pesos (IVA incluido)

Al respecto, el Comité Técnico del FIMEVIC aprobó las contrataciones referidas, no obstante que SERVIMET no contaba con estructura de servidores públicos y con los manuales de organización, administración y de procedimientos correspondientes, que le permitieran hacer frente a la magnitud del proyecto por ejecutar, ya que el Consejo de Administración de SERVIMET acordó en su sesión centésima decimosexta, celebrada el 13 de diciembre de 2001, la liquidación de su personal, con excepción del Director General,

10 funcionarios y el equipo de apoyo que se determinara, en coordinación con la Oficialía Mayor; y por medio del oficio-circular núm. DG/382/01 del 31 de diciembre de 2001, se informó que quedaban sin efecto los manuales de organización, administración y procedimientos.

Posteriormente, en la quinta sesión extraordinaria del Comité Técnico, del 7 de junio de 2002, se dejaron sin efecto los acuerdos citados en el párrafo anterior, y se aprobó, que, con cargo a recursos del fideicomiso, SERVIMET contratara la obra, los servicios de supervisión y de gerencia de proyecto, y las obras inducidas del Distribuidor Vial San Antonio, hasta por 700,000.0 miles de pesos, 40,500.0 miles de pesos, 28,800.0 miles de pesos y 7,000.0 miles de pesos, respectivamente (IVA incluido).

1) SE LICITAN OBRAS CON AUTORIZACIÓN DE UN SERVIDOR PÚBLICO QUE HABÍA RENUNCIADO UNA SEMANA ANTES.

De la licitación de las obras

1.- La Dirección de Ejecución de Obras y Proyectos de SERVIMET fue responsable de la publicación, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 14 de noviembre de 2002, de la convocatoria múltiple núm. 110, relativa a diversas licitaciones para adjudicar obra pública que se liquidaría con cargo a recursos del FIMEVIC.

Cabe señalar que el Director de Ejecución de Obras y Proyectos que rubricó la convocatoria causó baja de SERVIMET el 7 de noviembre de 2002.

2.- Se observó que en las licitaciones que realizó SERVIMET para adjudicar obra pública con cargo a recursos del FIMEVIC, no se acreditó que los actos de visita al sitio donde se ejecutarían las obras, la junta de aclaraciones, la presentación y apertura de propuestas técnicas, la apertura de propuestas económicas y el fallo hubiesen sido presididos por servidores públicos facultados para ello.

3.- Los análisis de las propuestas técnicas y económicas de todas las licitaciones que celebró SERVIMET, para adjudicar obra pública con cargo a recursos del FIMEVIC, fueron realizados por prestadores de servicios profesionales que no tenían a su cargo dichas

funciones; quienes además firmaron como servidores públicos de la Dirección de Ejecución de Obras y Proyectos de SERVIMET, sin contar con dicha condición administrativa.

4.- Los conceptos de obra de los catálogos de las obras licitadas por SERVIMET que se ejecutarían con cargo a recursos del FIMEVIC no están referidos a alguna norma o especificación del proyecto correspondiente, por lo que no se observó el artículo 29, fracción I, inciso b, del Reglamento de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal, que en forma general dispone que a cada concepto del catálogo se le dará la referencia de la norma, especificación de la convocante o especificación de proyecto que corresponda.

5.- Las empresas a las que se adjudicaron los contratos de las obras públicas licitadas por SERVIMET con cargo a los recursos del FIMEVIC calcularon los factores de financiamiento de su oferta con base en estimaciones mensuales y no catorcenales, conforme el período de estimación establecido en el modelo del contrato de las bases de licitación, lo que era motivo para desechar las propuestas.

2) SE MODIFICÓ EL CATALOGO DE CONCEPTOS POR LA EMPRESA GANADORA DE LA LICITACIÓN

1. Durante el proceso licitatorio de los contratos núms. SERVICIOS METROPOLITANOS, S.A. DE C.V.-FIMEVIC/OB/ con terminaciones 022/2002, 023/2002, 024/2002, 025/2002 y 026/2002, cuyo objeto fue la fabricación de travesaños cajón del tipo TA, TC y TCA para el Distribuidor Vial San Antonio, SERVIMET modificó el catálogo de conceptos entregado originalmente a los licitantes, sin acreditar qué servidor público autorizó su modificación y si éste contaba con facultades para ello.

Al respecto, en el catálogo modificado de los contratos con terminaciones 022/2002, 023/2002 y 024/2002 se dejó a criterio del contratista que determinara las condiciones de costo de uno de los conceptos, situación que de ninguna manera garantiza las mejores condiciones para el Gobierno del Distrito Federal.

Por otro lado, la entidad señaló que el acto de junta de aclaraciones fue presidido por SERVIMET y la empresa Grupo RIOBOO, S.A. de C.V., responsable directa del proyecto y la única facultada para hacer las modificaciones técnicas a éste.

2) SE PAGAN SOBRECOSTOS POR MÁS. DE 3.5 MILLONES Y NO SE RECUPERAN
SERVIMET adjudicó los contratos núms. SERVICIOS METROPOLITANOS, S.A. DE C.V.-
FIMEVIC-OB/ con terminaciones 023/2002 y 024/2002, relativos a la fabricación de trabes
cajón tipos TA, TC y TCA para el Distribuidor Vial San Antonio, grupos II y III,
respectivamente; el primero por un monto de 35,658.8 miles de pesos (sin IVA) y el segundo
por 83,683.3 miles de pesos (sin IVA), que se liquidarían con recursos del FIMEVIC.

En el cálculo de los factores de financiamiento de las ofertas adjudicadas, la CMHALDF
determinó que, en el primer contrato, el monto debió ser inferior en 1,256.8 miles de pesos
(sin IVA); y en el segundo, inferior en 2,363.7 miles de pesos (sin IVA); Por lo cual requirió
al contratista resarcimientos por 1,647.5 miles de pesos y 4,336.8 miles de pesos, importes
que incluyen el capital y los intereses generados. Sin embargo, como la entidad no acreditó
el resarcimiento de los montos determinados, la observación no se modifica.

DE LA CONTRATACIÓN DE LAS OBRAS SE PAGO POR SUPERVISIÓN UN MONTO
DE 36.2 MILLONES EQUIVALENTE AL 31% DE LA OBRA EJECUTADA; Y NO EL 9.7%
ESTIPULADO EN EL CONTRATO

1.- Los gastos al 31 de diciembre de 2002 por la prestación de servicios profesionales,
coordinación de supervisión y supervisión de las obras ascendieron a 36,184.0 miles de
pesos y representaban el 31.0% del monto de la obra ejecutada, por 116,704.8 miles de
pesos, lo cual no se justifica por que dichas actividades de los servicios tienen relación
directa con la realización de la obra por 116,704.8 miles de pesos, lo cual no se justifica por
que dichas actividades de los servicios tienen relación directa con la realización de la obra
y porque el monto contratado de obra a ejecutar ascendía a 576,326.7 miles de pesos y los
contratos de los servicios referidos a 55,923.7 miles de pesos, es decir el 9.7% de la obra
a supervisar.

Además, las erogaciones realizadas y las comprometidas no se ajustaron a los términos y
costos informados y previamente aprobados por el Comité Técnico del FIMEVIC en la quinta
sesión extraordinaria del 7 de junio de 2002, donde se precisó que el costo de supervisión
y de la Gerencia de Proyecto serían del 5.7% y 2.7% del costo de obra, respectivamente.
Por lo anterior, no se observó la cláusula tercera, inciso a, del convenio modificadorio al
contrato del fideicomiso de inversión del 11 de marzo de 2002, que estipula en forma

general que, son fines del fideicomiso apoyar financieramente las acciones que realice el Gobierno del Distrito Federal por conducto de sus dependencias y entidades responsables de la

Tampoco se atendieron los artículos 46, fracción X, incisos a) y b), de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal y 405 del Código Financiero del Distrito Federal. El artículo 46 establece en términos generales que los contratos de obra pública contendrán como mínimo la descripción pormenorizada de los trabajos que se deban ejecutar, debiendo acompañar, como parte integrante del contrato, en el caso de obra, los proyectos, planos, especificaciones, programas y presupuestos correspondientes; y en el caso de servicios relacionados con la obra pública, si se trata de coordinación de supervisión, gerencia de obra y supervisión de obras, los proyectos, especificaciones, programas y presupuestos de la obra por supervisar, además de los programas y presupuestos de conformidad con las disposiciones aplicables.

La entidad no informó por qué el gasto de la coordinación y de supervisión de la obra no se ajustó al costo aprobado por el Comité Técnico del FIMEVIC.

2.- Para los contratos de obra pública adjudicados por SERVIMET con cargo a recursos del FIMEVIC, se suscribieron diversos convenios en los que se consideraron obligaciones anteriores a la fecha de su formalización; ES DECIR, se convinieron obligaciones anteriores a la fecha de la suscripción de los convenios, ya que se ejercieron recursos antes de comprometerlos y se ejecutaron trabajos sin contar con un programa que permitiera verificar el cumplimiento de éste.

3.- Por conducto de la Subdirección de Licitaciones, el 18 de noviembre de 2002 SERVIMET formalizó convenios modificatorios en DIVERSOS contratos no obstante que, para celebrar dichos convenios, las facultades de dicha Subdirección se otorgaron a partir del 27 de noviembre de 2002.

4. Respecto a los contratos de obra pública que en 2002 suscribió SERVIMET con cargo a recursos del FIMEVIC, se otorgaron anticipos para la compra de materiales y equipo de instalación permanente, sin contar con las justificaciones ya que la normatividad aplicable establece que en todos los casos se debe justificar el anticipo otorgado.

PAGOS DOBLES EN ADJUDICACIONES DIRECTAS POR MÁS DE 13 MILLONES DE PESOS

SERVIMET adjudicó los contratos núms. SERVICIOS METROPOLITANOS, S.A. DE C.V.- FIMEVIC-OB/ con terminaciones 022/2002, 023/2002, 024/2002, 025/ 2002 y 026/2002, con cargo a recursos del FIMEVIC; sus objetos eran la fabricación de trabes cajón tipos TA, TC y TCA pre-esforzados, para el Distribuidor Vial San Antonio, grupos I, II, III, IV y V, respectivamente, por un monto de 248,713.3 miles de pesos (sin IVA).

Asimismo, adjudicó los contratos núms. SERVICIOS METROPOLITANOS, S.A. DE C.V.- FIMEVIC-OB/ con terminaciones 033/2002 y 034/2002, cuyos objetos se refieren al transporte y montaje de trabes cajón tipo TA, TC y TCA, y cabezales pre-esforzados para el Distribuidor Vial San Antonio grupo A, tramos I, II y III; y grupo B, tramos IV, V y VI, respectivamente, con un monto de 89,862.3 miles de pesos (sin IVA).

Cabe señalar que en los conceptos de los contratos de fabricación dicha actividad asciende a 13,096.7 miles de pesos (sin IVA), importe que no fue liquidado en el ejercicio revisado.

DE LA EJECUCIÓN DE OBRA EN EL PAGO DE 51.6 MILLONES SE REALIZARON PAGOS INJUSTIFICADOS AL CONTRATISTA POR 17.8 MILLONES DE PESOS.

El FIMEVIC pagó 15 estimaciones con cargo al contrato núm. OB/001/2002-FIMEVIC, por un monto de 51,556.9 miles de pesos (sin IVA), las cuales presentan las siguientes irregularidades:

- Las estimaciones núms. 1 y 2, cuyo monto asciende a 6,028.7 miles de pesos (sin IVA), señalan como período de ejecución de los trabajos del 11 al 28 de febrero de 2002, están signadas por servidores públicos que iniciaron actividades a partir del 1.º de marzo de 2002.
- Se pagó injustificadamente al contratista un importe de 17,854.1 miles de pesos (sin IVA) que resulta de aplicar las consideraciones del dictamen de revisión del costo del proyecto emitido por la CONEPU, ya que la entidad no acreditó el costo pactado para cada una de las fases en el convenio modificatorio de ajuste de costos.

- En la estimación núm. 14 se aplicaron deductivas al contratista por un importe de 4,751.9 miles de pesos (sin IVA), sin que se acreditara la recuperación de los accesorios generados por los pagos realizados en exceso;

En la estimación núm. 10 se pagaron al contratista 1,567.5 miles de pesos (sin IVA), por la liquidación de los conceptos de obra extraordinarios con clave A01, A02 y A03, no obstante que no se demostró que los precios unitarios

SERVIMET ADJUDICÓ DE MANERA DIRECTA Y PAGO LA PODA Y TRANSPLANTE DE ÁRBOLES POR 3.4 MILLONES, SE HABÍAN PRESUPUESTADO 644 MIL PESOS.

Contrato. núm. SERVICIOS METROPOLITANOS, S.A. DE C.V.-FIMEVIC-OB/038/2002
SERVIMET adjudicó el contrato núm. SERVICIOS METROPOLITANOS, S.A. DE C.V.-FIMEVIC-OB/038/2002, cuyo objeto fue el “banqueo y poda de árboles que interfieren con el trazo del proyecto denominado Distribuidor Vial San Antonio”, con un monto de 644.0 miles de pesos (sin IVA), que con un convenio modificadorio se incrementó a 805.2 miles de pesos (sin IVA), y que posteriormente, mediante un convenio especial, se incrementó a 3,377.7 miles de pesos (sin IVA), monto que se liquidaría al contratista con recursos del FIMEVIC.

SERVIMET permitió que la empresa contratada para la supervisión de los trabajos ordenara la ejecución de volúmenes adicionales a los conceptos contratados y la ejecución de conceptos de obra extraordinarios liquidados por el FIMEVIC, que incrementaron el monto contratado en 424.5% (2,733.7 miles de pesos) El FIMEVIC pagó al contratista de obra conceptos extraordinarios por un importe de 321.7 miles de pesos (sin IVA), sin acreditar que los trabajos hubiesen sido ordenados por SERVIMET y que los precios unitarios aplicados para pago se hubiesen autorizado por la autoridad o el servidor público facultado para ello.

Dicho importe se integró por 753.1 miles de pesos (sin IVA), el 21.8% del monto erogado, que correspondieron al banco y trasplante de 287 árboles, y por 2,584.1 miles de pesos (sin IVA), el 74.8% restante, relativos al banco y trasplante de 1,486 arbustos.

El trasplante de cada árbol salió 2,624 pesos en y el de cada arbusto en 1,739 pesos

AHUMADA SI ESTABA EN LOS SEGUNDOS PISOS

El FIMEVIC pagó en exceso al contratista GUTSA Inmobiliaria, S.A. de C.V., con cargo al contrato SERVICIOS METROPOLITANOS, S.A. DE C.V.-

FIMEVIC-OB/031/2002, un importe de 300.6 miles de pesos (sin IVA); OTRA VEZ AHUMADA,-PAGOS EN EXCESO POR 142 MIL PESOS

Contrato núm. SERVICIOS METROPOLITANOS,S.A. DE C.V.-FIMEVIC-OB/032/2002

El FIMEVIC pagó en exceso al contratista GUTSA Inmobiliaria, S.A. de C.V., con cargo al contrato SERVICIOS METROPOLITANOS, S.A. DE C.V.-

FIMEVIC-OB/032/2002, 53.3 miles de pesos (sin IVA).

En la reunión de confronta celebrada el 11 de junio de 2004, el FIMEVIC informó que, en las estimaciones núms. 4 y 9, pagadas el 4 de febrero y 12 de marzo de 2003, respectivamente, se hicieron las deductivas del pago en exceso respecto al concreto desplazado por el acero, por un importe que ascendió a 41.0 miles de pesos, y del volumen improcedente del acero por 101.2 miles de pesos; y que se solicitó al contratista el pago de 19.2 miles de pesos por los intereses generados de los montos deducidos, intereses que no han sido recuperados.

PAGOS EN EXCESO POR 275 MIL PESOS NO RECUPERADOS

Contrato núm. SERVICIOS METROPOLITANOS, S.A. DE C.V.-FIMEVIC-OB/029/2002

El FIMEVIC pagó en exceso al contratista Tradeco Infraestructura, S.A. de C.V., con cargo al contrato SERVICIOS METROPOLITANOS, S.A. DE C.V.-FIMEVIC-OB/029/2002, 201.4 miles de pesos (sin IVA).

Al respecto en la reunión de confronta, celebrada el 11 de junio de 2004, mediante el oficio núm. FIMEVIC/ DG/741/04 del 10 de junio del mismo año, el FIMEVIC informó que, solicitó al contratista el resarcimiento del monto pagado en exceso por 274.7 miles de pesos; sin embargo, la irregularidad persiste, ya que no se acreditó su recuperación.

PAGO ADICIONAL POR 90 MIL PESOS Contrato núm. SERVICIOS METROPOLITANOS,

S.A. DE C.V.-FIMEVIC-OB/030/2002

El FIMEVIC pagó en exceso al contratista GAMI Ingeniería e Instalaciones, S.A. de C.V., con cargo al contrato Servicios Metropolitanos, S.A. DE C.V.- FIMEVIC-OB/030/2002, 90.7 miles de pesos (sin IVA), SE PAGARON 10.4 MILLONES DE PESOS DE MÁS POR TRABAJOS DE SUPERVISIÓN EN EL DISTRIBUIDOR VIAL DE SAN ANTONIO.

Contratos núms. SERVICIOS METROPOLITANOS,S.A. DE C.V.- FIMEVIC-SER/con terminaciones 013/ 2002, 014/2002, 015/2002 y 016/2002. Con cargo a recursos del FIMEVIC, SERVIMET adjudicó los contratos núms. SERVICIOS METROPOLITANOS, S.A. DE C.V.-FIMEVIC-SER/ con terminaciones 013/2002, 014/2002, 015/2002 y 016/ 2002, relativos a la coordinación de supervisión; supervisión de la construcción de los tramos I, II y III; supervisión de la construcción de los tramos IV, V y VI; y supervisión de la fabricación, carga, transporte y montaje de trabes cajón tipo TA, TC y TCA pre- esforzadas, respectivamente, todos ellos correspondientes al Distribuidor Vial San Antonio, con un monto de 45,831.6 miles de pesos (sin IVA). Asimismo, el monto pagado (18,623.6 miles de pesos) a las empresas a cargo de los contratos señalados resultó superior e injustificado en 10,416.1 miles de pesos (sin IVA), al calcular el costo de 8,207.5 miles de pesos que debieron tener los servicios con base en el monto ofertado por los propios contratistas para la coordinación y supervisión de las obras.

SEPTIMO.- Que en el año 2003 se pueden identificar las siguientes irregularidades durante el ejercicio del FIMEVIC: SE APLICAN AJUSTES A LOS SISTEMAS DE TRANSPORTE MASIVO POR 1,600 MILLONES A FAVOR DEL FIMEVIC.

Durante el año, dentro del rubro de Inversión física, se autorizó un presupuesto de 3,604.9 millones de pesos para el capítulo de Bienes Muebles e Inmuebles, y sólo se ejercieron 1,980.4 millones de pesos, con lo que se dejaron de ejercer 1,624.5 millones de pesos, debido principalmente a que el STC-Metro, no erogó el total de los recursos aprobados para el mantenimiento de los equipos eléctricos, electromecánicos y vías dobles del Metro y Metro Férreo.

En cambio durante ese mismo año, en el capítulo de obras públicas se ejercieron 1,723.1 millones de pesos, no considerados en el Presupuesto, debido a las erogaciones realizadas en el FIMEVIC.

En este ejercicio la afectación al presupuesto de la Secretaría de Obras y del STC-Metro, sumó un total de 842.0 millones de pesos, todos derivados de líneas de crédito autorizados para otros fines, pero que finalmente fueron reorientados hacia el FIMEVIC, tal como se reconoce en el Informe de Resultados de la Cuenta Pública del 2003, que se reproduce a continuación.

“En la revisión de las afectaciones del Programa 58, correspondientes al ejercicio de 2003, se identificó que el FIMEVIC recibió recursos de crédito por 942,116.9 miles de pesos, de los cuales, la SOS le transfirió el 52.2%; el STC, el 37.1%; la SF, el 9.2%; y la Delegación Gustavo A. Madero, el 1.5%.” En términos de la información disponible, se observó que el FIMEVIC, alteró hasta el cierre del año, específicamente el 2 de diciembre del 2003, el monto de las fichas técnicas para el uso de los recursos de crédito, tal como se indica a continuación.

“...el FIMEVIC modificó en importe y número las fichas técnicas, de las cuales quedaron cuatro al cierre del año, por un monto de 952,116.9 miles de pesos, autorizados de la siguiente forma: mediante el oficio núm. FIMEVIC/457/03 del 2 de diciembre de 2003, el FIMEVIC remitió a la Dirección General de Egresos de Desarrollo Sustentable y Servicios para el trámite de autorización, la modificación de cuatro fichas técnicas relativas al Distribuidor Vial, los puentes vehiculares y la ciclopista.”

2.- ¿Porque el FIMEVIC presentó en ceros su Estado de Situación Financiera al 31 de diciembre de 2003 y canceló el valor de sus activos y pasivos que integraron su patrimonio por más 2,252.0 millones de pesos, sin que al menos a la fecha de revisión de la Contaduría Mayor (septiembre de 2004) se haya demostrado que se realizaron modificaciones al contrato del Fideicomiso, en lo que hace a su patrimonio.

En este contexto como debe interpretarse el contenido del Oficio No. DGCNIDRC/159/2004 del 18 de febrero del 2004, mediante el cual la Dirección General de Contabilidad, Normatividad e Integración de Documentos de Rendición de Cuentas, de la Subsecretaría

de Egresos del DF, le informó al Director General del FIMEVIC, con relación a la CONTABILIDAD que “sólo se deberán llevar registros presupuétales como corresponde a dependencias y órganos desconcentrados. En consecuencia, no se llevarán registros contables ni se elaborarán Estados Financieros.

Esto finalmente derivó en el traspaso aún no aclarado de todo el patrimonio del FIMEVIC, para dejar sin saldo las Cuentas del Estado de Situación Financiera al 31 de diciembre del 2003.

3.- ¿Qué confianza se puede depositar en que la contratación de obras, adquisiciones y servicios del FIMEVIC, se hayan encomendado a SERVIMET, cuando, esta entidad no ha sido capaz de solventar las salvedades emitidas por los contadores independientes, en relación con la Cuenta Pública del 2001?

SERVIMET fue condenada a pagar, mediante sentencia definitiva, 628 millones de pesos por la demanda que interpusieron las empresas Servicios Corporativos Bal,S.A. de C.V., Química Magna y otras, a pesar de que se interpuso el recurso de revisión, que finalmente resultó desfavorable para SERVIMET.

La demanda interpuesta por Inmobiliaria Invermexicana,S.A. de C.V., al agotarse las instancias legales posibles, ya concluyó también en que SERVIMET fue condenada a pagar otros 125.0 millones de pesos.

¿Cuál será el monto de las reclamaciones que pierda el Gobierno por demandas en su contra en el caso del FIMEVIC?

4.- Existe una infinidad de acciones por aclarar, entre ellas el uso de los 2,035.2 millones de pesos que se ejercieron en el FIMEVIC, en contra de la prohibición expresa contenida en el artículo 66 del Decreto aprobatorio del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el 2003, y que conocía perfectamente incluso la Contralora General, pero que no hizo nada para vigilar su cumplimiento, sino no estaríamos esta tarde aquí.

No es un asunto menor, estamos hablando de que se comprometieron y ejercieron al margen de la Ley, el 45.5% del total de las erogaciones realizadas en obras públicas en todas las entidades del GDF.

Quien va a responder por eso, la Dra. Claudia Scheinbaum, la Contralora General o ambas, porque así lo disponía el citado artículo 66 del Presupuesto.

5.- Ilegalmente, el FIMEVIC, utilizó 942.1 millones de pesos provenientes de recursos de crédito, vaya deuda pública, y no hay manera de acreditar que esos recursos tendrán fuente de repago como lo establece la Constitución Política en su artículo 73, fracción VIII, la Ley General de Deuda Pública e incluso el propio Código Financiero.

Ello sin contar con el daño que se causó por ejemplo en la Secretaría de Obras la cual señaló que fueron suspendidas obras y que los recursos asignados originalmente por 492 millones de pesos fueron transferidos al FIMEVIC.

También se afectaron obras de mantenimiento en el Sistema de Transporte Colectivo Metro y en la Delegación Gustavo A. Madero.

Se falseó información sobre la recepción de recursos de créditos reportada formalmente a la Secretaría de Hacienda para la integración de los informes sobre la situación económica, las finanzas y la deuda pública.

6.- FIMEVIC, realizó inversiones financieras desde el 26 de junio del 2003, con un depósito de 55 millones de pesos y generó intereses financieros durante el año por 409 mil pesos, que no enteró a la Secretaría de Finanzas sino hasta julio del 2004.

7.- Sin autorización del Comité de Adquisiciones, el FIMEVIC realizó adjudicaciones directas por 5.5 millones de pesos, para la compra de acero.

8.- El FIMEVIC, financió de manera irregular a los proveedores de “acero preesfuerzo” con 75% del monto contratado que equivalen a 9.7 millones de pesos, lo que se hizo en contra de lo dispuesto por el artículo 41 de la Ley de Adquisiciones para el D. F. y 10 del Reglamento.

9.- La Contaduría observó deficiencias en la integración de la documentación de 66 prestadores de servicios profesionales a los que se pagaron 10.1 millones de pesos.

10.- De manera irregular, se ejercieron 54 mil pesos mediante la adjudicación directa de software. El expediente no contaba firmas de servidor público responsable, ni en 2 de las 3 cotizaciones.

11.- Tampoco se presentaron las cotizaciones y el cuadro comparativo para el servicio de limpieza que se adjudicó de manera directa por 180 mil pesos.

12.- En 2003, se pagaron de manera irregular 1.9 millones de pesos por una planta para la producción y almacenamiento de elementos prefabricados que quedaron pendientes del 2002, sin que se reportara el pasivo circulante a la Secretaría de Finanzas.

La planta tuvo un costo total de 6.5 millones de pesos y en febrero del 2005 aún ni había sido instalada y los materiales se encontraban almacenados y en desuso.

13.- FIMEVIC, adjudicó obra pública en 8 contratos sin contra con proyecto ejecutivo de la obra.

La CMH no especifica el monto de los recursos ejercidos en dichos contratos (resultado 16, página 114).

14.- FIMEVIC, comprometió y pago recursos del fideicomiso sin contra con la autorización de su comité técnico en 7 contratos en los que se formaron convenios especiales.

15.- El incremento en los montos de estos contratos fue de 181.6 millones de pesos.

16.- FIMEVIC pagó 196.6 millones de pesos por erogaciones no programadas correspondientes a la ejecución de trabajos relacionados con el transporte y montaje de trabes.

17.- En tres contratos las obras no contaron con presidencias de supervisión ni revisión de los trabajos ejecutados. Se contraviene así el artículo 50 de la Ley de Obras Públicas y 61 y 62 de su Reglamento.

18.- Se realizó un pago por 506.5 millones de pesos en la liquidación de 201 estimaciones, sin que estas contaran con la autorización correspondiente para su pago por parte de la residencia de obra.

19.- FIMEVIC no exigió a la residencia de las empresas de supervisión que las bitácoras de obra estuvieran rubricadas por las personas que suscribieron los contratos Resultado 22).

20.- No se exigió la amortización de 9.4 millones de pesos por concepto de anticipo relativo a transporte y montaje de trabes.

21.- Ni se verificó la terminación de los trabajos convenidos por parte de las empresas de supervisión en dos contratos.

22.- No se exigió a las empresas encargadas de dos contratos que llevaron a cabo la liquidación y el finiquito de la obra pública coordinada y supervisada conforme a lo estipulado en sus términos de referencia.

La liquidación se efectuó con más de 120 días hábiles posteriores a la recepción de los trabajos.

23.- FIMEVIC, no realizó el acto de la entrega recepción de la obra pública ejecutada. Tampoco entregó los planos actualizados, las normas y especificaciones, ni los manuales e instructivos de operación.

24.- En un contrato se cubrieron 13.4 millones de pesos por arriba de lo contratado y el plazo de entrega se defirió 132 días. En otro contrato, el incremento fue de 43.1 millones de pesos con un retraso de 80 días naturales.

25.- FIMEVIC pagó trabajos de obra extraordinaria por millones de pesos sin acreditar lo siguiente:

La orden de ejecución de los trabajos

Las bitácoras de obra.

26.- FIMEVIC no acreditó los avisos y el visto bueno (responsiva del proyectista, del Director Responsable de Obra, del corresponsable en Seguridad Estructural, de la Coordinación de Supervisión, de la Supervisión de la obra, y de la entidad que avalarán las modificaciones realizadas en obra en algunos elementos prefabricados, ya que no se cumplieron las especificaciones particulares dispuestas para la fabricación de dichos elementos estructurales.

Se detectaron daños en los elementos prefabricados al ser transportados o montados y otros requirieron modificaciones para ajustar sus dimensiones.

Las pruebas del laboratorio del concreto utilizado no corresponden a las especificaciones del contrato.

En 205 elementos prefabricados se cambiaron de lugar, de 2 a 9 ocasiones, sin control de calidad de las actividades pagadas,

En 24 elementos prefabricados no se alcanzó la especificación del concreto comprometida; en otros 6 la resistencia se ubicó por debajo de la mínima establecida.

Las inconsistencias señaladas indican una deficiente actuación de las empresas contratadas para la supervisión de los trabajos y de la coordinadora de supervisiones, que tenían entre otras responsabilidades la de vigilar que los trabajos se ejecutaran conforme al proyecto y sus especificaciones.

27.- El FIMEVIC, le prestó equipos a un contratista que proporcionó el Sistema de Aguas de la Ciudad de México, y cuyo uso significó un costo de 14.3 millones de pesos (resultando 30).

28.- Con cargo al contrato núm. SERVICIOS METROPOLITANOS, S.A. DE C.V.- FIMEVICSER/013/ 2002, cuyo objeto fue ejecutar los servicios consistentes en la "Coordinación de supervisiones de la construcción del Distribuidor Vial San Antonio (Gerencia de Proyecto)", el FIMEVIC pagó (al 31 de diciembre de 2003) un monto de 11.4 millones de pesos (sin IVA) que técnicamente no se justifica, porque el importe liquidado se basa en un convenio especial cuyo monto y tiempo no están sustentados.

El FIMEVIC no proporcionó los informes del 1o. de julio al 31 de diciembre de 2003, que permitieran acreditar el cumplimiento de los servicios encomendados al contratista a cargo del contrato mencionado, conforme lo pactado en el contrato y en el convenio especial correspondiente.

29.- FIMEVIC pagó con cargo al contrato núm. SERVICIOS METROPOLITANOS, S.A. DE C.V.-FIMEVIC-SER/013/2002 un monto de 4.1 millones de pesos (sin IVA), al liquidar conceptos extraordinarios relativos al suministro y colocación de letrero informativo; suministro, elaboración y distribución de tríptico; elaboración de página electrónica; mantenimiento y actualización de la página web; suministro y elaboración y distribución de volantes informativos; servicio de ambulancia las 24 horas; prestación de servicio de seguridad y vigilancia; alquiler de cajones de estacionamiento; reparación y mantenimiento de jardinería; actas de hechos; y renta de grúas.

Al respecto, se observó que la entidad no contaba con la documentación legal que le obligara a efectuar esos pagos, ya que los servicios pagados no se prevén en los Términos de Referencia del contrato.

30.- El FIMEVIC no acreditó que la empresa contratada para la coordinación de supervisiones del Distribuidor Vial San Antonio (Gerencia de Proyecto), a cargo del contrato con terminación SER/013/ 2002, haya cumplido el total de los servicios convenidos que se disponen en la sección IV, Términos de Referencia, de su contrato.

Numeral 5.2 “Verificación de Calidad”.

Numeral 5.3 “Verificación del Programa”.

Numeral 5.4 “ Verificación de Tolerancia y Acabados”.

Numeral 5.5 “Verificación de Cantidades de Obra”.

Numeral 7 “Estimaciones de Obra y Actualización”.

Numeral 8.2 “Terminación de la Obra”.

Numeral 8.3 “Terminación de la Obra y Supervisión”.

Numeral 8.4 “Estimación de Cierre de la Supervisora”.

Numeral 10 “Bitácoras”.

La determinación del importe de las actividades que no fueron ejecutadas por la Coordinación de Supervisiones o que se realizaron deficientemente, y de las sanciones y o penalizaciones por los daños que pudiesen haberse provocado queda bajo la responsabilidad del FIMEVIC, ya que la CMHALDF no cuenta con los elementos suficientes para realizar los cálculos correspondientes, porque dicha coordinación no sólo se encargó de los contratos revisados durante la auditoría, sino de todos los contratos celebrados para la construcción del Distribuidor Vial San Antonio.

31.- En relación con el contrato núm. SERVICIOS METROPOLITANOS, S.A. de C.V.- FIMEVIC-SER/016/2002, cuyo objeto fue la “supervisión de la fabricación, carga, transporte y montaje de traveses tipo cajón TA, TC y TCA presforzadas de todos los grupos del Distribuidor Vial San Antonio”, el FIMEVIC no acreditó que el contratista haya realizado todos los servicios convenidos, entre otros, los dispuestos en la sección IV, Términos de Referencia, de su contrato.

Numeral 5.2 “Verificación Comparativa Permanente de los Recursos del Contratista”.

Numeral 5.3.1 “Del Control del Presupuesto y Precios Unitarios”.

Numeral 5.3.2 “Procedimiento para el Caso de Presentarse Obra Extraordinaria”.

Numeral 5.4 “Control del Programa de Obra”.

Numeral 7 “Canales de Comunicación”.

Numeral 8 “Proceso y Control de Estimaciones”.

El FIMEVIC no proporcionó los informes y reportes de avances físicos y financieros en medio magnético que debió entregar el contratista como parte de los servicios prestados, por lo que la entidad realizó pagos al contratista sin haber integrado en el expediente de obra los archivos en medio magnético conforme a lo establecido en el numeral 10, “Forma de Pago”, párrafo tercero, de los Términos de Referencia del contrato, en el que se estipuló que “para cada unidad de concepto de obra, deberá entregarse terminado al 100%, en el caso de los documentos, éstos se entregarán a revisión de SERVIMET a través de la coordinación de supervisión, para realizar posteriormente las correcciones indicadas.

32.- Con cargo al contrato núm. SERVICIOS METROPOLITANOS, S.A. DE C.V.- FIMEVICSER/ 016/2002 el FIMEVIC pagó un monto de 11.0 millones de pesos (sin IVA)

que no se justifica técnicamente, porque el importe liquidado se basa en un convenio especial cuyas razones explícitas no están sustentadas.

33.- El FIMEVIC no exigió a la empresa a cargo del contrato de obra pública núm. SERVICIOS METROPOLITANOS, S.A. DE C.V.-FIMEVIC-OB/022/2002, cuyo objeto fue la fabricación de trabes cajón tipos TA, TC y TCA presforzados, del Distribuidor Vial San Antonio (Grupo II), el pago de la pena convencional a que se hizo acreedora por incumplimiento del plazo para la ejecución de trabajos contratados, que al calcularse con corte al 2 de agosto de 2003 (fecha compromiso para la entrega de los detalles faltantes de la obra) y conforme a lo estipulado en la cláusula decimotercera, párrafo tercero, del contrato de referencia, asciende a 6.8 millones de pesos (sin IVA).

34.- El FIMEVIC pagó al contratista de obra a cargo del contrato núm. SERVICIOS METROPOLITANOS, S.A. DE C.V.-FIMEVIC-OB/024/2002, que tuvo por objeto la fabricación de trabes cajón tipos TA, TC y TCA presforzadas, del Distribuidor Vial San Antonio (Grupo III), las estimaciones núms. 18EXT, 19EXT, 20EXT, 24EXT, 25EXT, 27EXT, 28EXT, 1-CEXT y 2-CEXT, con un monto de 23.2 millones pesos (sin IVA), en las cuales se liquidaron diversos conceptos de obra extraordinaria cuyo importe se calculó con precios unitarios que no estaban autorizados.

35.- El FIMEVIC pagó al contratista de obra a cargo del contrato núm. SERVICIOS METROPOLITANOS, S.A. DE C.V.-FIMEVIC-OB/025/2002, cuyo objeto fue la fabricación de trabes cajón tipos TA, TC y TCA presforzados, del Distribuidor Vial San Antonio (Grupo IV), un monto de 7.6 millones de pesos (sin IVA), al liquidarle en las estimaciones núms. 19, 20, 21 y 24 por el finiquito diversos conceptos referentes a volúmenes de obra de los conceptos extraordinarios

6.- El FIMEVIC pagó al contratista de obra a cargo del contrato núm. SERVICIOS METROPOLITANOS, S.A. DEC.V.-FIMEVIC-OB/026/2002, cuyo objeto fue la fabricación de trabes cajón tipos TA, TC y TCA presforzados, del Distribuidor Vial San Antonio (Grupo V), un monto de 12.1 millones de pesos (sin IVA), con las estimaciones núms. 3, 4, 6 y 8, por dos unidades del concepto de obra extraordinaria con clave núm. PUEXT- 026-01, correspondiente a la fabricación, transporte e instalación de molde autotensable, para la fabricación de trabes tipo TA de 2.60 m de peralte, cuya justificación fue el cambio de

proyecto de la geometría de las trabes por realizar; dichos moldes se pagaron con un precio unitario de 6,063.8 miles de pesos (sin IVA), y conforme a las estimaciones liquidadas, se fabricaron entre el 1o. y el 14 de abril de 2003.

37.- La entidad pagó un importe de 1.2 millones de pesos (sin IVA), al liquidar en las estimaciones núms. 24, 1CE y 13CE (Final) los conceptos extraordinarios con claves PUE-033-6, hora máquina inactiva de 75 ton; PUE-033- 7, hora máquina activa de 75 ton; PUE-033-8, hora máquina en espera de 75 ton; Reclamo-033- con terminaciones 01 Cuadrilla de montaje, 02 Cuadrilla de transporte, 03 Grúa hidráulica de 300 ton (espera), 04 Tractocamión de 30 ton, y/o equipo en espera, 05 Camioneta pick-up, 06 Módulo hidráulico de 8 ejes, maquinaria y/o equipo en espera, 07 Grúa hidráulica de 300 ton (inactiva), 08 Tractocamión de 30 ton, maquinaria y/o equipo en espera, 09 Camioneta pick-up y 10 Módulo hidráulico de 8 ejes, maquinaria y/o equipo en espera.

Dichos conceptos no se justifican técnicamente, ya que las estimaciones no se acompañaron de la documentación soporte correspondiente ni se comprobó que la maquinaria hubiese estado disponible para su uso en el sitio de los trabajos.

38.- El FIMEVIC pagó 1.0 millones de pesos (sin IVA), con cargo al contrato de obra núm. SERVICIOS METROPOLITANOS, S.A. DE C.V.-FIMEVIC-OB/033/2002

al liquidar con las estimaciones núms. 3CE y 11CE, los conceptos de obra extraordinarios con claves PUE-033- 31 (hora activa) y PUE-033-42 (hora inactiva), relativos a la operación de una grúa de 360 toneladas, que el contratista de obra puso a disposición de la entidad por medio de la empresa de supervisión para servicio de la obra de acuerdo con instrucciones de la entidad, en los trabajos de carga, descarga y traspaleo de los prefabricados que se estibaban en el tramo de la obra.

39.- La entidad no hizo efectiva la fianza de garantía de cumplimiento del contrato núm. SERVICIOS METROPOLITANOS, S.A. DE C.V.-FIMEVIC-0OB/033/2002, no obstante que el contratista dejó de ejecutar 72 conceptos convenidos en el catálogo original, que ascienden a un importe de 4.5 millones de pesos (sin IVA). Al respecto, en el convenio especial del 9 de julio de 2003, únicamente se incrementó el monto contratado a 43.7 millones de pesos (sin IVA), sin cancelar la obligaciones convenidas originalmente.

40.- El FIMEVIC no exigió al contratista de obra la cantidad de 2.5 millones de pesos, correspondiente al importe que resulta de la aplicación de la pena convencional estipulada en la cláusula decimotercera, párrafo tercero, del contrato núm. SERVICIOS METROPOLITANOS, S.A. DE C.V.-FIMEVIC-OB/033/2002, a que se hizo acreedor dicho contratista al no concluir los trabajos el 9 de junio de 2003.

41.- El FIMEVIC pagó al contratista de obra un monto de 13.2 millones de esos (sin IVA), con las estimaciones núms. 21, 22, 24, 25, 26 y 3CE, al liquidar como conceptos ordinarios el montaje de 29 prefabricados con un importe de 3,811.3 miles de pesos (sin IVA), y como conceptos extraordinarios el montaje de 16 prefabricados con un importe de 9,363.7 miles de pesos (sin IVA). Conforme a las propias estimaciones, los trabajos pagados se ejecutaron entre el 21 de abril y el 26 de mayo de 2003. Ambas condiciones generan un pago en exceso por 6.5 millones de pesos al contratista adicional al observado.

42.- El 22 de mayo de 2003 el FIMEVIC pagó al contratista de obra un monto de 1.7 millones de pesos (sin IVA), al liquidar en la estimación núm. 23 (con período de ejecución de los trabajos del primero al 28 de febrero de 2003) los conceptos de obra extraordinaria relativos al suministro, fabricación, colocación y retiro por primera vez de puntal a base de tubo metálico de 36" de diámetro, con ocho unidades pagadas; y a la colocación y retiro de apuntalamiento provisional a base de tubo metálico de 36" de diámetro (veces subsecuentes), con 19 unidades pagadas, que no se justifican técnicamente, ya que, en su caso, aceptando la procedencia de pago de los conceptos extraordinarios referidos, la entidad no proporcionó la documentación que compruebe la entrega que hizo el contratista de los ocho puntales que le fueron liquidados y que no se convino que fueran con recuperación en favor del contratista, por lo que debió entregarlos al concluir la obra.

43.- El 9 de abril de 2003 el FIMEVIC pagó al contratista de obra un monto de 3.7 millones de pesos (sin IVA) con la estimación núm. 1, "Por Equipo en Espera", por la liquidación del concepto sin clave relativo a "equipo en espera para inicio de actividades de transporte y montaje, del 8 de noviembre del 2002 al 27 de enero de 2003", que no se justifica técnicamente, porque la estimación no se acompañó de la documentación que acredite su procedencia; y no se demostró que la maquinaria y equipo por los que se paga tiempo en espera hayan estado efectivamente en el sitio donde se ejecutaron los trabajos y en el

período pagado, ya que la supervisión de la obra no lo registra así en los informes semanales.

44.- El FIMEVIC no exigió al contratista a cargo del contrato núm. SERVICIOS METROPOLITANOS, S.A. DE C.V.-FIMEVIC-013/034/2002 el pago de un importe de 12.0 millones de pesos (sin IVA), que corresponde a la pena convencional calculada conforme a lo estipulado en la cláusula decimotercera, párrafo tercero, del contrato de referencia, a que se hizo acreedor el contratista por no concluir los trabajos encomendados el 30 de mayo de 2003.

45.- En los expedientes de pagos y expedientes técnicos que el FIMEVIC proporcionó por conducto de su Dirección de Administración y de su Dirección Técnica se localizan convenios especiales de los contratos núms. SERVICIOS METROPOLITANOS, S.A. DE C.V.-FIMEVIC-OB/ con terminaciones 026/2002, 033/2002 y 034/2002, que en forma general difieren.

Al respecto, la CMH consideró que el hecho de que existan dos documentos justificativos para el mismo objeto con diferencias entre sí, impide observar transparencia en las operaciones realizadas por el fideicomiso con cargo a los contratos referidos, al no tener la certeza de cuál documento reguló las operaciones que se realizaron con los recursos públicos, ya que los derechos y obligaciones en ellos establecidos tendrían la misma validez, porque ninguno cancela o deja sin efecto al otro.

La falta de certeza y la confusión que ocasiona la duplicación de documentos justificativos se confirman con las respuestas que el FIMEVIC presentó con motivo de la reunión de confronta celebrada el 3 de junio de 2005. Al respecto, mediante los oficios núms.FIMEVIC/DG/1129/05 y FIMEVIC/DG/1157/05, de fechas 3 y 9 de junio de 2005, respectivamente, se da contestación a los resultados núms. 42, 46 y 53, del presente informe, que se relacionan con los contratos núms. SERVICIOS METROPOLITANOS, S.A. DE C.V.- FIMEVIC-OB/ con terminaciones 026/2002; 033/2002 y 034/2002.

No debe olvidarse que la ley, en este caso el Código Financiero, establece que: el ejercicio del gasto público por concepto de obras se formalizará con los compromisos correspondientes a través de la adjudicación, expedición y autorización de contratos de

obras públicas, pedidos, contratos y convenios para la adquisición de bienes y servicios, convenios y presupuestos en general, así como la revalidación de éstos, en los casos que determinen las normas legales aplicables, los que deberán reunir iguales requisitos que los pedidos y contratos para que tengan el carácter de justificante; y que en el caso de obras públicas, se deberá contar con los programas y presupuestos de adquisiciones y de obras públicas, de conformidad con las disposiciones aplicables.

Además que la misma normativa dispone que para que los contratos y convenios a que se refiere el artículo anterior, deberán señalar con precisión su vigencia, importe total, plazo de terminación o entrega de la obra, los servicios o bienes contratados, así como la fecha y condiciones para su pago. En los casos que por la naturaleza del contrato no se pueda señalar un importe determinado, se deberán estipular las bases para fijarlo.

Y finalmente que para que los pedidos, contratos y convenios tengan carácter de documentos justificantes, se deberá atender, en lo conducente, lo establecido en el artículo 406 de este Código.

OCTAVO.- Que las irregularidades detectadas durante el ejercicio del 2004 en el FIMEVIC fueron las siguientes:

Aunque aún se llevan a cabo las auditorias respectivas por parte del órgano de fiscalización superior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de la información reportada en la Cuenta Pública del 2004, que revelan la recurrencia de las irregularidades señaladas en los ejercicios anteriores, entre los que destacan:

1.- El sobregiro en el presupuesto por más de 1,840 millones de pesos, respecto al presupuesto original de 469.1 millones de pesos, es decir, un incremento de 4 veces en el gasto.

2.- La aplicación de recursos de deuda para un proyecto que no cubre los requisitos constitucionales y legales por 341.5 millones de pesos; cuando no tenía asignado un solo peso proveniente de esa fuente.

3.- La aplicación de recursos del Gobierno Federal provenientes del Ramo 39 PAFEF, por un monto de 173.6 millones de pesos, no previstos.

4.- El pago de recursos no autorizados en el presupuesto original, y que por tanto se convirtieron en sobregiro, por un total de 1,785.1 millones de pesos, cuando el avance físico de la obras de ampliación en la red vial, reportada mediante la actividad institucional 19, no alcanzó la meta programada, al obtener el 95% del total esperado.

Al respecto, en el apartado de explicaciones de la propia Cuenta Pública, se señala, lo siguiente:

“Respecto al programa de terminación al mes de diciembre de 2004, de los proyectos de segunda etapa del Distribuidor Vial de San Antonio, prolongación San Antonio y Eje 5 Poniente y deprimido el Rosal, estos se reprogramaron para el 2005, debido a que durante los trabajos de cimentación de las obras se encontraron cantidades superiores a las previstas en la planeación de interferencias, dentro de las cuales se encuentran tuberías de fibra óptica, cableado telefónico y energía de media y alta tensión, conexiones de drenaje, ductos de PEMEX y METROGAS, así como por interferencias aéreas por cables de alta tensión que dificultaron los trabajos de alta tensión en el tiempo programado.

Es decir, con un avance físico inferior en 5% al estimado, se erogaron recursos superiores en más de 1,800 millones de pesos.

Pero finalmente, y no menos preocupante es que de acuerdo con la explicaciones contenidas en la propia Cuenta Pública del 2004, se reconoce que es una Obra que se ha venido realizando sobre las rodillas, conforme se avanza y de la cual se carece de los estudios técnicos (Proyecto Ejecutivo y Estudios de Impacto Urbano y Ambiental) y que se requieren para su ejecución.

Al respecto, la Cuenta Pública indica:“Para esta actividad se programó la realización del Proyecto Ejecutivo y Estudios de Impacto Urbano y Ambiental, teniendo como Unidad de Medida “documento” de la obra que va realizando el FIMEVIC DESDE SU ORIGEN, PRIMERA Y SEGUNDA ETAPA DEL DISTRIBUIDOR VIAL SANANTONIO, LOS PUENTES VEHICULARES, QUE EN EL EJERCICIO 2004 SE DENOMINÓ PROLONGACIÓN SAN ANTONIO Y EL DEPRIMIDO EL ROSAL.

5.- Cabe señalar que “casualmente” la empresa encargada de la realización de los Proyectos Ejecutivos y el Estudio de Impacto Ambiental, es RIOBOO.

6.- Lo que resulta insultante es el desproporcionado incremento de los costos del Proyecto que se repiten en este ejercicio, a pesar de que por primera -vez desde su inicio, ahora si existía autorización presupuestal, pero que quedo rebasada de manera considerable, que refleja severas deficiencias en la planeación de las obras a cargo del FIMEVIC.

7.- Falta ver si la entidad asumirá su responsabilidad por el retraso del Proyecto, y si aplicará las sanciones a los contratistas por los rezagos, lo que sin duda ya tuvo impactos negativos en las finanzas de la entidad.

8.- Ante estas evidencias no resulta extraña la oposición del PRD en la Asamblea para que se ejecutara como parte de la primera etapa de auditorías que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda, la revisión de la Cuenta Pública del FIMEVIC, cuyos resultados se presentarían el 15 de junio del 2006, a consideración de la ALDF.

9.- En el 2004, también se reportó el uso de recursos de deuda, por 341.5 millones de pesos en el FIMEVIC

¿A qué mecanismo se ha recurrido para eludir el cumplimiento de la Constitución y la Ley General de Deuda Pública que obligan que los créditos se destinen a obras o proyectos que directamente produzcan ingresos?

¿Cuál es la tasa de retorno del segundo piso? ¿Cómo se pagará el servicio de la deuda de los créditos contratados para los segundos pisos?

NOVENO.- Que las irregularidades detectadas durante el año 2005 en el Fideicomiso de Mejoramiento de Vialidades para la Ciudad fueron las siguientes:

En este caso, los problemas se repiten tal como consta en el Informe de Avance Programático-Presupuestal correspondiente al periodo enero-junio del 2005, según el cual, apenas transcurridos 6 meses del año, el FIMEVIC, ya había ejercido un monto de 307.2 millones de pesos por arriba de su presupuesto original que era de 554 millones de pesos.

No obstante, según se reporta en la página 30 de tal documento, dicha actividad que estaba contemplada para el mes de diciembre del 2004, se finiquitó durante el segundo trimestre. Es decir unos 5 meses después de la fecha programada.

En efecto, existe evidencia en los medios de comunicación de la inauguración de las obras correspondientes a la Construcción de la Segunda Etapa del Distribuidor Vial San Antonio y deprimido el Rosal, el día 29 de mayo, aunque las mismas estaban incompletas y mostraban diversas anomalías.

DECIMO.- Que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ante las irregularidades presentadas en la constitución y manejo de los recursos en forma irregular en el Fideicomiso para el Mejoramiento de las Vialidades para la Ciudad (FIMEVIC) solicita la Extinción del fideicomiso, por las irregularidades expuestas en el cuerpo del presente punto de acuerdo.

Por lo anteriormente expuesto y fundado someto a consideración del pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

PUNTO DE ACUERDO

PRIMERO.- Se solicita al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Lic. Alejandro Encinas Rodríguez, la Extinción del Fideicomiso para el Mejoramiento de las Vías de Comunicación para el Distrito Federal (FIMEVIC), por las irregularidades en el manejo de los recursos públicos y operar en contra de la transparencia en el manejo a la información pública, en perjuicio de los habitantes de esta ciudad, de conformidad con lo denunciado en el presente punto de acuerdo.

SEGUNDO.- Se solicita a la Asamblea Legislativa, presentar la denuncia correspondiente ante el Agente del Ministerio Público, por las irregularidades presentadas en el manejo de recursos públicos en el Fideicomiso para el Mejoramiento de la Vialidades para el Distrito Federal (FIMEVIC).

TERCERO.- Se solicita a la Asamblea Legislativa, presentar la denuncia correspondiente ante la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, por el manejo irregular de recursos públicos por parte de los funcionarios del Gobierno del Distrito Federal, que han intervenido en el FIMEVIC.

Dado en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a 13 de diciembre de 2005.

Signan el siguiente Punto de Acuerdo, los Diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional:

Dip. Jorge A. Lara Rivera; Dip. José Espina Von Roehrich; Dip. Carlos Alberto Flores Gutiérrez; Dip. Obdulio Ávila Mayo; Dip. María Teresita de Jesús Marmolejo; Dip. Gabriela González Martínez; Dip. Sofía Figueroa Torres; Dip. Irma Islas León; Dip. Christian Martín Lujano Nicolas; Dip. Benjamín Muciño Pérez; Dip. Mónica Serrano Peña; Dip. José María Rivera Cabello.

Confío en que el discurso a favor de la transparencia de diputados, como el galardonado diputado Carlos Reyes Gámiz por la transparencia, vote a favor esta solicitud de desaparición del FIMEVIC y deslinde de responsabilidades.

Es cuanto, señor Presidente.

EL C. PRESIDENTE DIPUTADO ELIO RAMÓN BEJARANO MARTÍNEZ.- Gracias, diputado Jorge Lara. Insértese de manera íntegra en el Diario de los Debates.

En términos de lo dispuesto por el artículo 133 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, consulte la Secretaría a la Asamblea en votación económica si la propuesta presentada por el diputado Jorge Alberto Lara Rivera se considera de urgente y obvia resolución.

EL C. SECRETARIO DIPUTADO JUAN ANTONIO ARÉVALO LÓPEZ.- Por instrucciones de la Presidencia y en votación económica se consulta a la Asamblea, si la propuesta de referencia se considera de urgente y obvia resolución.

Los que estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo poniéndose de pie.

Los que estén por la negativa, sírvanse manifestarlo poniéndose de pie.

Se considera de urgente y obvia resolución, diputado Presidente.

EL C. PRESIDENTE.- Gracias, diputado Secretario. Está a discusión la propuesta. ¿Existen oradores en contra?

Proceda la Secretaría a preguntar a la Asamblea en votación económica si es de aprobarse la propuesta a discusión.

EL C. SECRETARIO.- Por instrucciones de la Presidencia y en votación económica se pregunta a la Asamblea si está a favor o en contra de la propuesta sometida a su consideración.

Los que estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo poniéndose de pie.

Los que estén por la negativa, sírvanse manifestarlo poniéndose de pie.

No aprobada la propuesta, diputado Presidente.

EL C. PRESIDENTE.- Gracias, diputado Secretario En consecuencia se desecha la propuesta.

Hágase del conocimiento del diputado promovente.

Para presentar una propuesta con punto de acuerdo sobre la delegación Azcapotzalco, se concede el uso de la Tribuna al diputado Eduardo Malpica Rodríguez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

EL C. DIPUTADO VALENTÍN EDUARDO MALPICA

RODRÍGUEZ.- Diputado Elio Ramón Bejarano Martínez, Presidente de la Mesa Directiva, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Presidente.

Anexo 3 Reseña de la entrevista de Silvia Blancas al Ing. David Serur Edid

El Ing. David Serur me cito en su oficina a las 7 pm. El venía de la calle, llegó después de 7:30 pm. El, obviamente, no esta tan tarde, entonces... pensé me va a dar hasta las 8...8:30 por lo que dije, me voy rápido. La idea es... voy a decir lo que yo quiero, para que después el me conteste y nos regresemos o vayamos viendo. Haz de cuenta que tú eres el Ing. Serur...te voy a repetir lo que me acuerdo de toda la plática. En adelante: DS es David Serur Edil y SB es Silvia Blancas Ramírez.

- SB: Entonces le dije...Ingeniero, básicamente yo quisiera hablar de cuatro temas:

El primero es que, me llaman la atención algunas cuestiones sobre el concepto original que se da en el 87.

En el '87, usted acuña el concepto de los segundos pisos, en este '87, justo después de los ejes viales en la administración anterior. Yo veo congruente el esquema vial que se había planteado desde los 50's con las entradas regionales, los anillos viales, el funcionamiento de algunas vialidades principales y los ejes viales, hasta ahí me parece muy lógico que el esquema está definido y que plantear los Segundos Pisos como vía rápida en un primer círculo urbano para las conexiones regionales...es congruente, pero lo que no me parece congruente es que: si usted plantea que la obra, de origen, es autofinanciable y la viene anunciando en distintos periodos como autofinanciable, ¿Por qué incluye la parte oriente y la conexión con Iztapalapa y Ecatepec si ya, que en ese momento, en los ochentas, en el 87, hay toda una segregación de la parte oriente de acuerdo a los ingresos?... ese arco era difícil que fuera autofinanciable.

- DS: No...no. Mira...nunca fue un proyecto por partes, fue un proyecto integral y un proyecto bajo un concepto de desarrollo urbano, entendiendo el desarrollo...
- SB: Ingeniero, yo he escrito sobre ese tema y el desarrollo urbano en el oriente es contrastante.

- DS: No importa que haya zonas pobres, por eso se les da infraestructura, porque de que otra manera pueden acceder al desarrollo, entonces si una zona está alejada o está mal, no por eso dices: no vamos a construir en la parte pobre, No!.
El proyecto era completo y era un proyecto que tenía carácter social.
- SB: Si pero cuando es autofinanciable... es con el sentido de autopistas de cuota y ahí no tiene la demanda suficiente que pague un dólar.
- DS: No, pero también tenía un sentido al hacerlo con el gobierno y con inversionistas que debían invertir en toda la zona.
- SB: Bueno el otro tema es que, usted proponía transporte exprés y en realidad en el proyecto de los segundos pisos, no se desarrolla el concepto de transporte, y en ese momento -vuelvo a 1987- hay una crisis del transporte... por la caída de la Alianza de Camioneros y la creación de Ruta 100. Entonces, no se estaba pensando en un BRT como los que hay ahora tipo Metrobús...se estaba pensando en alguna ruta de carril exclusivo o cual era la idea?
- DS: Exclusivo no. Pero si teníamos la idea de que en un tercer carril hubiera transporte publico mixto y que abajo hubiera bahías y escaleras para que la gente pudiera entrar y subir y hacer viajes largos arriba, en todo ese anillo.
- SB: OK me queda clara esa parte. El tema de la conectividad regional...también me parece que esa conectividad regional funcionaria cuando estuviese completo el arco Oriente. ¿Por qué un primer tramo estratégico del lado poniente, donde se concentra el desarrollo inmobiliario?.

Y, paso al proyecto del 2001. ¿Qué cambios hubo?, ¿qué consideraciones hubo del proyecto del 87 al que proponen en el 2001?

Del '87 habrá que considerar el impacto de los sismos, la crisis de transporte que nos deja sin autobuses y la explosión de transporte concesionado, la baja en la captación del metro, y como figura en el 2001, los APP's, ¿por qué no plantearlo como un esquema de

APP's?. Ya me dijo usted que, lo planteaba con cobro... como autopista de cuota y fue el Jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador, quien dio la instrucción de que debía ser obra pública. Y, entonces, ¿qué se adaptó en el proyecto? ¿Qué previsión hubo con relación a ese actor nuevo que es la Asamblea, en ese momento. Con todos esos cambios...en la movilidad y en el marco institucional... pero particularmente con el papel que iba a jugar la Asamblea.

- DS: Pues ninguno, realmente no hay ninguno.

- SB: Todo eso nos lleva a la decisión de 2001 de echar andar un macroproyecto. Ya me dijo que es Andrés Manuel quien lo busca a usted, en aquella reunión de diciembre del 2000 y que es él quien lo plantea. Pero, yo recuerdo muy bien que él (AMLO) antes había planteado esto, en octubre (2000) él había hablado de tres proyectos en el Senado y, ya ahí, citaba el tema de los segundos pisos. Cuando yo le presente el Programa Integral de Transporte y Vialidad, Andrés Manuel ya tenía muy clara la idea de los Sp y era primero de noviembre del 2000. Me acuerdo bien por las ofrendas del zócalo.

Cuando le presente el PITV, capté que él no tenía conocimiento urbano o regional para entender cuál es la función de una vialidad como el Segundo Piso, con las características que tiene la Ciudad de México, porque la desconocía realmente y todavía a pesar de que había anunciado la obra, no había tomado ninguna previsión.

Y le impuso de inicio, tres riesgos muy importantes al proyecto: uno, no había previsión presupuestal; dos, no había previsión programática, yo era la responsable del PITV y claro que nunca lo incluimos, tampoco estaba en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006; y tres, no había un consenso interno de su propio gabinete, particularmente de la gente de obras, que era en ese momento Buenrostro. Y, esos tres riesgos los enfrentaba con un proyecto conceptual, porque usted le hizo una presentación, me acuerdo muy bien, cuando pegaron todos los planos escala 1: 10 000 y era claro que no había proyecto ejecutivo...era una presentación conceptual que venía de años atrás, y que etcétera...y él lo que quería era la gran obra, yo me acuerdo perfecto que dijo... que todos los políticos tenían una gran obra...lo que él estaba buscando era una gran obra que lo impactara y que la gente se acordara que eso lo hizo López Obrador.

- DS: Sí. Y cuando empezó su gabinete a cuestionar la obra...un domingo (18 de octubre de 2000). El hizo la presentación con el Gabinete para que se quitaran los rumores. Andrés Manuel les dijo, esto no es un "Kínder Montessori", no es para que entiendan el proyecto, es para que se haga el proyecto.

- SB: Dados los riegos y condiciones del proyecto era evidente que no se hicieron previsiones para una obra de esa magnitud, y lo encuentra a usted en aquella reunión donde los presenta Graco Ramírez ...como usted dijo..Graco le dice a Andrés Manuel, mira él es el Ingeniero que invento los segundos pisos, el de Polanco, el que andas buscando, porque según recuerdo Andrés Manuel solo sabía que usted estaba en Polanco. Pero en fin, a lo que voy es que ya habían dicho que sería obra pública, pero la solución fue demasiado rápida. Del 5 de diciembre que Andrés Manuel la anuncia, a su llegada que si mal no recuerdo Ingeniero fue el 20 de diciembre como su asesor. Y a partir de su llegada, creo que se contó con un mes para implementar las cosas. El FIMEVIC se hace de inmediato, un 21 de diciembre, cuando en gobierno son vacaciones... Ya habían retomado una solución, donde el compromiso era resolver todo el tema técnico y de viabilidad en general.

- DS: Yo comencé a reunirme con Andrés Manuel y lo primero que me dijo fue: vente de mí secretario (obras), y me reí...por cierto que nunca me la perdonó, cinco años después me seguía diciendo. Por qué te reíste...cuando te propuse eso...Y le dije, no Andrés Manuel.

Me ofreció un sueldo de 60 mil pesos, eran 3 mil pesos menos que el de él, lo que le comente era que a mí no me gustaba la parafernalia del Gobierno, sé muy bien cuáles son mis limitaciones y cuál es mi asunto. Pero acepto irme de tu asesor, tengo armado el grupo de empresas que lo van hacer, pero necesito que lo hagas en "fast-track".

- SB: Con el holding de empresas podían hacer la implementación, pero Ingeniero a mí me queda claro que había una solución mucho más amplia que la técnica, que era financiera y administrativa...de gestión y que la parte política no la incluía. Yo creo que fue mucho más amplia.

- DS: Si, lo político no es mi tema y eso lo debía resolver Andrés Manuel. Yo me reunía cada ocho días con él. Veíamos la evolución de las decisiones que se debían tomar, incluso hubo un momento en donde la prensa me empezó a presionar mucho y me buscaban por todos lados. En una ocasión, se dijo uno de mis guaruras había empujado a la prensa, en realidad yo acompañaba a Rioboo, pero en este momento le dije, Andrés Manuel alguien debe manejar todo esto y es cuando mete a Claudia Sheinbaum.
- SB: Pues esta estrategia de gestión es como muchos otros proyectos: primero, con usted de asesor; después... jala a Rioboo e ITT para el proyecto ejecutivo; después, por el conocimiento previo de estar en SERVIMET, jala a Carlos Heredia y él hace la primer contratación del proyecto ejecutivo y además justifica la asignación directa, que se había hecho de la empresa, acepta que se incorpore personal de honorarios que era de este grupo de empresas e incluso la compra de maquinaria y el pago de la gente de honorarios, que son los que hacen los términos de referencia y quien hace la gestión interna desde SERVIMET para que prácticamente se contraten a ellos mismos.

De hecho, no entiendo muy bien el papel de Urzúa, porque no ubico el momento en que se sale, Urzúa estuvo sustituido por SERVIMET que es la que hace la parte financiera y que después le da vida al FIMEVIC... aunque se ve su intervención en el Acuerdo express que lo crea y en sus modificaciones,... Laura Itzel no participa, realmente el que participa es Guillermo Ysusi, qpd, es realmente el que hace la gestión desde SEDUVI, y el Jefe de Isusi. Tampoco participa Jenny (Saltiel) que después la cambian por Garduño y la que participa es Claudia, que es la que lleva toda la gestión del proyecto, ella sustituye a todo el gabinete y quien coordina. Claudia no solamente se vuelve la vocera del proyecto sino la que integra este nuevo gabinete específico para el desarrollo de la obra. No participa Buenrostro, sino Antonio Dovalí, padre, del lado de Obras y después desde medioambiente y su hijo, el Toño Dovalí del lado de Rioboo, y Quintero (Armando), que estaba en la Asamblea y no tiene la fuerza suficiente. Hay entonces una estrategia interesante, que es esta de ir haciendo los informes trimestrales que va justificando la asignación del presupuesto y al final da la vuelta al asunto de la prohibición que había dado la Asamblea de no invertir los recursos. De hecho Andrés Manuel empieza con 500 millones reales para un proyecto con un alcance de 8 mil millones de pesos y así lo anuncia. Después anuncia 500 que tenía más mil de ahorros. De los cuales aporta nada más 800.

- DS: A mí cuando me dijo (AMLO) que tenía nada más 800 millones, una cosa sí, le dije: lo que si vamos a hacer Andrés Manuel es que, si tú tienes 100 pesos, pues tienes que ver para que te alcanzan esos 100 pesos, y ver que terminas y después que continúe lo demás, pero tienes 100 pesos, no como en Zaragoza que invirtieron pero nunca acaban las obras...todo queda incompleto...al rato les llega la basura y no tienen luz y todo eso y no terminan algo en concreto; yo no estoy de acuerdo con que se haga algo así si no cuentas con el recurso.
- SB: Si pero la concreción en términos presupuestales se da dos años después que es cuando se define el primer tramo, el alcance del primer tramo y particularmente el alcance del distribuidor que era el enlace estratégico a nivel de comprometer la continuidad de todo lo que sería el arco poniente del Segundo Piso.
- DS: Si, en todo eso sí.
- SB: Primero los avances trimestrales, la inclusión en los programas y lo que legitima ex post la obra, porque al final terminan incluyéndola en el Programa Integral de Transporte, y no se descuida esa parte y la reconsideración de los alcances...se hace la encuesta etc. y se rebasa por mucho lo que se tenía previsto.
- DS: De la encuesta, Luegue Camargo, empezó con el tema de la prensa, después faltaban 800 votos y él dijo que los conseguía. Pero...cuando hace la encuesta Andrés Manuel, rebasamos de calle lo que se pretendía.
- SB: Luegue era el que estaba alegando de los segundos pisos, pero en el Congreso que hubo en el 95, el presidia la comisión de transporte en la Asamblea, y lo presentaron como una autopista de cuota por parte de Leonardo Lazo, el Director General de Planeación y Vialidad. Y ahí no se opuso, él publicó el documento. Un documento amarillo que en algún momento le compartí a Claudia.
- SB: Y, la última parte que quería ver con usted es, la de los incentivos y los beneficios reales, quedándome claro que hay una reactivación de la industria de la construcción a

partir de ese momento, la última inversión fuerte habían sido los ejes viales y de ahí hay muy poca inversión en materia de infraestructura vial y esta reactivación la logra el proyecto, usted dijo... me uní con la cámara de la industria de la construcción y del concreto etc. Me queda claro el aporte del proyecto, me queda que la parte tecnológica, que aunque no la capitaliza usted, después da la viabilidad para que se sigan ampliando con Marcelo y después con el propio Peña Nieto, con OHL. Esta tecnología nueva en concretos, prefabricados y las ballenas.

- DS: Bueno las primeras columnas se hicieron con colado en sitio, pero después se hizo toda esta logística de ingeniería que dio los tiempos.
- SB: Me queda claro que es un aporte muy importante.
- DS: Al final del proyecto regale mi trabajo pues cuando iba a cobrar, la contralora, me dijo deme el nombre de su esposa, y sus hijos y...por ser asesor me pidieron mis datos y hacer una declaración (patrimonial) y para lo cual yo no estoy dispuesto a hacer del escrutinio público mis bienes. En ese momento dije, yo les reglo mi trabajo.
- SB: Ingeniero pero fue un proyecto muy rápido, pues la decisión se toma en el 2001, bueno los últimos días del 2000, pero realmente estamos hablando del año completo del 2001 y entre 2002 - 2003 se corta y se redimensiona y se queda uno con eso. Pero evidentemente Andrés Manuel políticamente quería posicionarse con esta megaobra y dejar su nombre en la historia y había tenido ya ese juego en los tres años, donde políticamente se posicionó, y donde políticamente tuvo la fuerza para llevar esa parte de la obra, pero nunca consiguió el dinero completo, era una obra que el primer día sabía que costaba 8 mil millones de pesos y, su gobierno, nunca los tuvo. Se queda con ese primer alcance y en los siguientes dos años viene el desafuero y todo cambia. Y no solamente hizo esa obra, hizo todo lo de Reforma, con privados, se hizo el hotel este grandísimo, de la Torre Mayor con Aispuro. Yo leía sus discursos (de AMLO) y en la mañana era uno con privados y en la tarde otro. Y bueno luego viene el golpeteo de Fox.

DS: Yo hable con gentes del PRI y del PAN y les dije, no lo golpeen, porque este cuate está ayudando, vean que obras está haciendo, vean como está trabajando. ... (omito un tema no vinculado al segundo piso).

SB: Pero que ganó?...Entiendo perfecto la parte de la Iniciativa privada, entiendo que históricamente siempre ha sido así, pues realmente no hay proyectos desde el gobierno que surjan y que surjan a nivel y tengan la viabilidad y la visión a largo plazo y tenga continuidad, es muy difícil cuando se está cambiando cada seis años, los grupos y todo y no hay continuidad.

De hecho tengo una hipótesis para la línea 12 Ingeniero, porque sin duda STC ha sido la empresa pública de mejor diseño, no me atrevería a decir que del país, pero al menos en materia de transporte en la Ciudad de México, no hay un diseño institucional que le pegue al del metro y fue una propuesta de la iniciativa privada la cual trae una gestión que la blinda de viabilidad técnica, legal, financiera, política, social y en ella el gobierno es un gestor con capacidad y el suficiente nivel para ir haciendo esta contraparte donde hay una gestión de nivel para darle viabilidad y hacer la contratación de créditos internaciones, hacer los pagos, etc., toda esa parte me queda clara. Y creo que ahora Línea 12, donde hay un deterioro muy marcado de cuadros técnicos muy importante, tampoco la iniciativa privada respondió. Ya la iniciativa privada que es ICA, no solamente por una cuestión organizacional sino generacional, pues ha perdido los cuadros.

- DS: Bueno la calidad en la ingeniería también ha bajado muchísimo
- SB: Que decir de una ICA con Bernardo Quintana, con un brazo en la academia y un brazo en el propio gobierno, en donde si bien tienen una especialidad de mercado, que es la ingeniería civil, después hace un holding, con empresas que desarrollan cada una de las especialidades y todavía ahí, hay una ingeniería de primer nivel.
- DS: ISTME era muy bueno, estaban las supervisoras, proveedoras y ...
- SB: Pero ICA después del paso generacional se convertirse en un manejo financiero de empresas que cotizan en bolsa, y ahí también la calidad se pierde y no es lo mismo Quintana que el hijo de Quintana y menos el nieto de Quintana, hasta llevar a la empresa

a la quiebra. Después de llevar los proyectos de infraestructura más importantes del país. Ya que se pierden esas empresas administradas, con el soporte financiero para que el gobierno me pueda pagar después, aguanto ese golpe, pero ya la parte de ingeniería, es una vil subcontratación y se pierden esos cuadros no solo en la parte privada sino en el gobierno y este brazo con la academia que fue fundamental para ICA.

- DS: Bueno DIRAC, tiene origen de la mano de Ingeniería de la UNAM, con Emilio Rosenblueth, que fue su fundador.
- SB: Entonces como quieren hacer una gestión de un proyecto integral cuando ese fraccionamiento de funciones, de esa empresa, se dio en una etapa de ICA y por eso ahora los problemas. Bueno mi trabajo (la presente investigación) es de administración pública y por ello debo ver, este reconocimiento de los proyectos llevados a cabo por la iniciativa privada que han sido proyectos completos y los implementa con ese vínculo el gobierno e iniciativa privada, con vasos comunicantes y actores comunes. ICA tuvo a Francisco Noreña, que después fue Coordinador General de Transporte, lo mismo que Pomerence y este último, Servando Delgado que estuvo en Línea 12. Un vínculo que en otros países es normal, o no solo normal sino que fortalece ambas visiones.
- DS: Yo le dije a Andrés Manuel que no hablara mal de los empresarios y en el último discurso que dio...
- SB: Bueno pero ya se lo habían zumbado con el desafuero Ingeniero...
- DS:...Empieza diciendo esto que tu acabas de decir Silvia, que la inversión en infraestructura impulsa el desarrollo claro que... después de dos minutos empieza con que claro que los empresarios y los ricos y ya ahí se descompuso retomando el papel que siempre ha jugado.
- SB: Esto es lo que no me hace sentido, entiendo el proyecto, entiendo el querer plantearlo en diferentes escenarios, ahí está que con Azcárraga él iba a pagar el proyecto, después se le presenta a Camacho y a Espinoza Villarreal...

- DS: El realmente no entendió el proyecto y no hubo nada.

- SB: Y luego Andrés Manuel lo busca a usted y bueno...pero en el sentido del marco institucional, el marco de regulación, la política pública pero, usted que está del lado en donde se deben hacer viables los proyectos, ¿cuáles son las restricciones más fuertes para llevar a cabo un proyecto desde ese punto de vista?

- DS: Primero que no logras la atención de los funcionarios públicos. Los funcionarios públicos lo que tienen son intereses pero no en el compromiso con la Ciudad. Ellos tienen otro tipo de intereses, más de manera personal que del bienestar social, quieren llegar a una posición política. Después quieren obras de lucimiento, y por ultimo no se meten a proyectos funcionales, no distinguen cual puede ser un proyecto funcional, de fondo. Que si sirva un proyecto, o se confunden con muchos proyectos que les venden y no tienen la capacidad como para identificar buenos proyectos. Y aparte, hay muchos intereses.

- SB: Entonces, ¿Cuál sería la parte de la solución? o usted, ¿qué haría con el gobierno para mejorar las cosas?

- DS: Hay tres elementos que son una garantía para los proyectos. Primero: la Academia, una academia con pragmatismo, una academia que de elementos técnicos; segundo, los políticos...que tengan conocimientos técnicos, donde vas a encontrar un político que te entienda lo que implica el proyecto, no tienen los conocimientos técnicos para entender los beneficios reales; y la iniciativa privada, obviamente tiene intereses financieros y abusan de los intereses financieros y no ven el interés de la Ciudad. Así que el político debía acercarse al lado técnico y la iniciativa privada debería ver esa parte financiera no verla aislada sino con el desarrollo de la Ciudad, eso complementaria a ambas partes para poder interactuar mejor.

- SB: Gracias Ingeniero Serur.

- DS: Silvia...vamos a seguir platicando.