

28



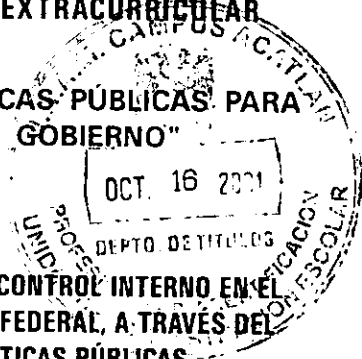
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES "ACATLÁN"**

298140

SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR

**"ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA
ASUNTOS DE GOBIERNO"**



**"EL MEJORAMIENTO DEL CONTROL INTERNO EN EL
GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, A TRAVÉS DEL
ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.**

**ESTUDIO DE CASO: SECRETARÍA DE OBRAS Y
SERVICIOS, PERIODO 2000 - 2001."**

TRABAJO RECEPCIONAL
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
P R E S E N T A :
HÉCTOR GUERRERO GUTIÉRREZ



OCTUBRE 2001



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

El resultado del presente trabajo de investigación se lo dedico a:

A Virginia y Vicente, mis padres

Por ser la luz que siempre ilumina
mi camino, sólo puedo decirles Gracias,
porque jamás encontraré las palabras
para expresar mi gran amor y agradecimiento
para Ustedes

A Gerardo y Jacqueline, mis hermanos

Porque siempre seremos compañeros inseparables,
en nuestros logros y fracasos hemos estado juntos,
es por esto, que quiero dedicarles
este pequeño esfuerzo

A Liz, mi esposa

Desde el momento que decidimos compartir
nuestro sueños, hemos caminado juntos,
por entregarme siempre lo mejor de tu persona,
así como, por significar un ejemplo de superación,
pero sobre todo por estar conmigo

A Pepe y María Elena, mis tíos

Porque aunque el tiempo siga su curso,
siempre estarán cerca para continuar vigilando
la firmeza de cada paso

Gracias Tío, por cada uno de estos años,
por tu confianza, por tu apoyo, por tu ejemplo
y hasta por tu dureza

**A la Universidad Nacional Autónoma de México,
mi Alma Mater**

Por ser la primera fuente de sabiduría y conocimiento
en nuestro país, gracias por ser laica, gratuita,
pública y nacional

Gracias Acatlán, por cobijarme entre tus brazos
del estudio, de la cultura, del deporte y también
de la diversión

A Juan, Martín, Enrique, Araceli y José, mis asesores

Por compartir el amplio conocimiento que han adquirido
a través de la cátedra y el estudio,
han depositado una semilla para continuar
por este extenso campo

Gracias Martín, por tu apoyo y tus consejos

Por mi raza hablará el espíritu, UNAM

INDICE

INTRODUCCION.	1
1. Consideraciones Generales sobre el Control Gubernamental.	12
1.1 Antecedentes Históricos Generales.	13
1.2 Magnitud y Trascendencia del Control Gubernamental.	32
1.3 Principales Actores en el Control Gubernamental.	38
2. La Relación entre Control Interno y Política Pública.	47
2.1 Definición de Control Interno.	49
2.2 Instancias Relacionadas con el Control Interno.	54
2.3 La Perspectiva de la Política Pública y el Vínculo con el Control Interno.	59
2.4 Funciones y Problemática de la Secretaría de Obras y Servicios del Gobierno del Distrito Federal.	69
3. El Metropolitano Línea B, Alternativa de Transporte Público en la Ciudad de México y Zona Conurbada. Aspectos Generales sobre la Formulación, Implementación y Evaluación.	85
3.1 Antecedentes.	88
3.2 La Construcción del Metropolitano Línea B.	91
3.3 Obras Inducidas y Complementarias.	103
3.4 Tecnología de Punta para el Metro.	106
3.5 La Comunidad, Información y Consenso para Convencer, Estrategia del Policy Analysis utilizada por el Gobierno del Distrito Federal.	111
3.6 Otras Obras.	114
3.7 La Intervención del Control Interno.	116
3.8 Perspectiva de Evaluación.	119
3.9 Consideraciones Finales, una Política Pública Aplicada.	129
CONCLUSIONES.	132
BIBLIOGRAFIA.	

INTRODUCCION

INTRODUCCION

Conviene aclarar al lector, antes de entrar propiamente con la introducción de los capítulos que conforman el presente trabajo recepcional, cual es el panorama global que se abordó en el desarrollo del tema.

Por principio, la concepción del Control Interno está entendida como un sistema que trasciende más allá de las figuras encasilladas en las funciones de corrección de fallas en la gestión, o en la detección de desviaciones en los distintos procesos; por el contrario, asume una renovada posición que lo ubica como un elemento fundamental de contribución al mejoramiento en la toma de decisiones.

A su vez, se considera como una variable paralela -al Control- el Análisis de Política Pública, vinculada al seguimiento de un curso de acción, que aplicada en forma correcta, propicia un equilibrio entre la prevención y acción en el ejercicio gubernamental, reflejado directamente en el cumplimiento de las políticas.

En virtud de esta perspectiva, el mejoramiento del Control Interno influye con su función, en el mejoramiento de las Políticas Públicas y viceversa, cada uno desde sus trincheras propician que los gobiernos se conduzcan con eficacia y eficiencia, para el logro de metas institucionales que persigan el bien de la colectividad, además de propiciar un acrecentamiento de la participación social en la etapa de la toma decisoria.

En los contextos actuales, el papel que ha venido conjugando el Control Interno dentro de las dependencias de gobierno, está orientado a evaluar la función de las administraciones para que lleven a cabo con éxito sus actividades públicas, que conllevan de forma análoga, la definición, implementación y evaluación de las Políticas Públicas con mayor efectividad, eficacia, transparencia, considerando el cuidado de los recursos y el propio costo-beneficio para la población afectada. Derivado de tal actuación, el Control se configura como asesor en las decisiones y garantiza la factibilidad de las políticas, sin desligarse por completo, de los mecanismos y procedimientos de prevención de errores o irregularidades, logrando minimizar riesgos, que finalmente conducen a mejorar la gestión pública, así como resolver las principales demandas sociales.

En los últimos años se ha dado una presencia sustancial a las Políticas Públicas, las cuales se manifiestan como una necesidad para los estudiantes, especialistas, investigadores, analistas de políticas e inclusive, para los políticos. Esta herramienta de gobierno, es cada vez más implementada en la administración pública federal, estatal y municipal, para la solución a demandas sociales; actualmente, el propio discurso político conlleva dentro de los mensajes retóricos, la visión de Gobernar por Políticas Públicas, además de mejorar su estudio y aplicación.

El caso concreto, lo observamos en el Gabinete del Gobierno Federal (2000-2006) a cargo del Presidente Lic. Vicente Fox Quesada, quien ha creado una Oficina Especial para dar atención a todo lo relacionado con esta materia.

Gracias a esta tecnología, podemos proyectar un acrecentamiento en su actividad, en la formulación de políticas, en el debate, en sus formas y fundamentos, en su legitimidad, en el costo - beneficio, etc. Sin embargo, existe todavía un desconocimiento general entre la población sobre: ¿qué son las Políticas Públicas?, ¿para qué se utilizan?, ¿cuál es el beneficio que se obtiene?, ¿quién las aplica?, ¿cuáles son los resultados?; probablemente a la colectividad no le interese comprender en su totalidad los conceptos o quizá la definición de las políticas, en este sentido lo que la sociedad exige es mejorar su calidad de vida.

Se trata entonces de una disciplina que pretende contribuir a la elaboración de decisiones públicas más correctas, que tengan la capacidad de ir abordando eficientemente complejos problemas públicos.

El interés por los temas y enfoques de la disciplina de Políticas Públicas, se conjuga con el cambio que hoy vive la política, el gobierno y la administración, al reafirmar el valor de lo Público. Al margen de estos cambios sigue presente la exigencia de leyes justas e imparciales, el uso eficaz de los recursos públicos, opinión ciudadana vigilante, la participación social en la definición de políticas, la transparencia en la rendición de cuentas del gobierno y por encima de todo, el compromiso de autoridades y sociedad con el interés público en los distintos niveles del Estado.

Gradualmente se visualizan los gobiernos en contextos políticos plurales e independientes, poco a poco la alternativa de partidos en el poder es una realidad cotidiana, los ciudadanos intensifican su participación para crear un frente contra los graves problemas irresueltos. En este escenario, también se gesta el cambio en la forma de gobernar, gobernar por Políticas Públicas, es uno de los nuevos patrones que se va permeando en las arenas actuales, logrando eliminar los estilos secretos, clientelares y excluyentes que por décadas mantuvo el partido hegemónico en el poder.

El análisis y diseño de las políticas, propiamente por su carácter público, permite que se abra todo un abanico de estrategias y alternativas de acción para gobernar, tendientes a mantener una corresponsabilidad entre gobierno y gobernados. Gobernar por Políticas Públicas significa incorporar la opinión, la participación, la actuación de los actores políticos e institucionales, manteniendo una transparencia en el manejo de los recursos públicos, para ejecutar una eficiente rendición de cuentas.

En este contexto, la investigación partió con la perspectiva del Enfoque de Sistemas, que a su vez se vinculó con la metodología de las políticas, en razón de que se estructuran los reclamos sociales para elaborar la construcción del problema público que se presenta en las diversas arenas, para lograr consecuentemente el acceso a la Agenda de Gobierno. Los partidos políticos, la sociedad civil organizada, los grupos de interés o afectados, los propios gobiernos, se consideran como las fuentes de insumos para entrar a la Agenda, cada política analizada bajo este modelo es el resultado de un

proceso entre las fuerzas políticas, sociales, privadas y gubernamentales, en el cual la aportación más importante es que las decisiones no son tomadas en las esferas superiores, es decir, se publicita para promover el consenso ante la variedad de actores, siendo este el producto final para el consumo colectivo.

Dicho de otra forma:

⇒ los insumos = a demandas sociales,

⇒ el producto = a decisiones consensadas y,

⇒ el consumo = a políticas públicas exitosas.

El panorama que se presenta al analizar las Políticas Públicas, nos remite a las decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación y la conjunción entre los sectores afectados, que promueven alternativas viables para administrar con eficiencia y eficacia en las distintas esferas de la administración pública, con la misión de resolver los problemas colectivos.

Bajo esta perspectiva general, se llevó a cabo este trabajo recepcional, con la viabilidad de mejorar las políticas mediante la aplicación del control interno y recíprocamente, dentro de las dependencias del Gobierno Capitalino, en virtud de que los reclamos sociales tienen que ver directamente con la necesidad de poner frenos y controles a la actuación del gobierno, que funcionando a su libre discrecionalidad, comenzó a despertar preocupaciones entre la población, generando amenazas a sus esfuerzos, patrimonios y expectativas, causados por la magnitud de los errores gubernamentales y decisiones con intereses propios.

Por lo anterior, surge la necesidad de mejorar las Políticas Públicas -con el apoyo, asesoría e intervención del Control Interno- en la parte del análisis, diseño, implementación y evaluación; para lograr este objetivo, se considera la propuesta de que el control participe con mecanismos que apoyen la realización de políticas exitosas reflejadas en programas efectivos y con resultados inmediatos, asimismo contribuye aportando alternativas de solución para lograr decisiones adecuadas.

En el desarrollo de la investigación, al Control Interno se le considera como el plan de organización, los métodos y procedimientos que en forma coordinada adopta la administración pública de una dependencia o entidad de gobierno, para cuidar los recursos, obtener información suficiente, oportuna y confiable, promueve la eficiencia operacional y asegura la adhesión a las leyes, normas en vigor, con la finalidad de contribuir en la toma de decisiones para lograr políticas efectivas. Su actividad incluyente lo vincula con las propuestas que requieren decisión, permitiendo actuar como asesor confiable en contingencias, etapas críticas o en previsiones a corto, mediano y largo plazo.

Ahora bien, las Políticas Públicas se consideran como una estrategia de gobierno, que tiene como finalidad publicitar el proceso de toma de decisiones relacionada con el bien común. Allegándose de información, recursos, iniciativas, opinión y la cooperación de la sociedad para atacar las demandas colectivas.

En virtud de que la Política Pública y el Control Interno tienen numerosos elementos en común, podemos considerar que si el control es diseñado adecuadamente y las acciones se desarrollan conforme a los planes, es de esperarse que exista una garantía de cumplimiento en el resultado de la política, al igual que las metas y objetivos de las dependencias junto con la sociedad sean alcanzados, además de proporcionar un abanico de alternativas en la toma decisoria al fungir –control interno- como un asesor destacado en la implementación de políticas.

Algunos elementos comunes entre ambas herramientas es por ejemplo, el cuidado de los recursos públicos y la relación costo-beneficio para los afectados, también se agrega el criterio de utilidad o beneficio social, los cuales han sido desarrollados en los apartados subsecuentes con la distinción precisa, que permite analizar el vínculo entre Política Pública y Control Interno.

El objetivo general de la investigación radica en analizar el desarrollo actual del Control Interno, siendo el caso concreto su aplicación dentro de la Secretaría de Obras y Servicios del Gobierno del Distrito Federal, asimismo conocer los distintos enfoques del Análisis de Política Pública, que nos proporcionan un acercamiento entre varios elementos de estas dos materias. Con la finalidad de aportar un mecanismo de apoyo en la toma de decisiones, que proporcione diversas alternativas, para implementar la mejor, la más correcta, a cargo de esta Unidad Administrativa, además de considerar una perspectiva de evaluación eficiente para el cumplimiento de metas.

Por medio de la propuesta realizada, que induce al mejoramiento del Control Interno mediante el Análisis de Políticas Públicas, que a su vez retroalimenta la función al depurar sus sistemas, con la finalidad de contribuir al logro de un mecanismo eficiente, a través de la prevención de irregularidades y vinculado al apoyo en la toma de decisiones, que conjunta la participación social con las autoridades facultadas del Gobierno Capitalino, que promueven –por una parte- la solución a demandas -y por otra- el desarrollo eficiente de la gestión pública.

Así, con este argumento descansa la hipótesis fundamental de la investigación, en la cual se comprometen diversos factores a consolidar, que van desde el practicismo cotidiano en el desarrollo de la administración pública de una dependencia, hasta el punto de inflexión con la parte teórica en la definición, implementación y evaluación de las políticas, relacionadas con los servicios y obras de carácter colectivo.

En este contexto, el Control Interno por su naturaleza consiste en un apoyo a la dirección de la entidad gubernamental, para determinar si el desarrollo de ésta es satisfactorio o en su defecto proporciona las recomendaciones para mejorar la gestión. De manera similar, la aplicación de Políticas Públicas efectivas, permite legitimar la función del gobierno, a través de la toma de decisiones, es decir, el control y la política desde sus trincheras trabajan para mejorar la administración de los gobiernos, con el objetivo de satisfacer las demandas sociales. Por lo cual, el carácter de la investigación se conduce de forma descriptiva - analítica, en el sentido de presentar: primero, la función operativa del Control Gubernamental; segundo, la función correspondiente al Control

Interno y; tercero, la perspectiva del Análisis de Política Pública con una visión correlacionada entre los elementos mencionados.

En el primer capítulo, "Consideraciones Generales sobre el Control Gubernamental", se plasman los principales antecedentes históricos en México, al margen de conocer de manera global, el desarrollo, las funciones, las reformas y las limitaciones, que ha presentado en las distintas épocas, con la intención de establecer un marco histórico de referencia. Se presentan los antecedentes más notables, que a su vez gradualmente fueron conformado los sistemas de control actuales, recopilados con un sentido relevante y concreto del surgimiento y evolución de esta herramienta.

También, se analiza la Magnitud y Trascendencia del Control Gubernamental, mediante el Enfoque de Políticas, para establecer su grado de actuación en el contexto. Por último, se identifican los principales actores políticos, sociales e institucionales, que se mueven en las arenas contemporáneas.

En el desarrollo del segundo capítulo "La Relación entre Control Interno y Política Pública", se logra avanzar de manera descendente para ubicar la investigación en específico sobre el Control Interno. Se presenta la necesidad de mantener controles de actuación como un elemento esencial en las Agendas de Gobierno, con la precisión que ofrece el Control Interno como una especialización derivada del Control Gubernamental, siendo un aspecto que va de lo general a lo particular.

Se determina el escenario de las Políticas Públicas, se definen los conceptos con una visión profunda y adecuada para comprender el puente que se genera con el Control Interno; además se analiza el surgimiento, las funciones primordiales y las principales problemáticas que afectan a la Secretaría de Obras y Servicios, que forma parte esencial de la investigación.

Por último, en el tercer capítulo "El Metropolitano Línea B, Alternativa de Transporte Público en la Ciudad de México y Zona Conurbada. Aspectos Generales sobre la Formulación, Implementación y Evaluación", se analizan los elementos citados sobre esta Política Pública aplicada por la Secretaría de Obras y Servicios, la cual tiene por objeto dar cumplimiento a una demanda social concreta, siendo en este caso la insuficiencia del transporte público en el Distrito Federal y Estado de México, asimismo la problemática que conlleva la construcción de la Línea B del Metro, desde sus aspectos sociales, hasta los técnicos y presupuestales.

Se destacan las estrategias que las autoridades del Gobierno Capitalino realizaron para lograr negociar con la comunidad afectada la construcción de la obra civil del Metro, la forma en que se logró el consenso con la participación social, a través de mecanismos del análisis de política, consiguiendo convenios entre distintos actores.

Por otra parte, se presentan las Relaciones Intergubernamentales (RIG'S) entre las autoridades del Gobierno del Distrito Federal, incluyendo algunas delegaciones políticas; autoridades del Estado de México, así como, la

intervención de los municipios de Nezahualcóyotl y Ecatepec, además de la participación de instancias federales y particulares.

Parte destacable de este capítulo, es el apartado sobre la intervención del Control Interno, en el cual se visualiza como el punto teórico, se conjuga con el práctico, relacionado con el mecanismo de corrección, verificación, evaluación, apoyo y asesoría en las decisiones, que proporcionó los elementos necesarios para la puesta en marcha de la Política Pública comentada, hasta lograr su conclusión.

Bajo esta óptica se realizó el presente trabajo recepcional, que tiene la finalidad de establecer una reflexión acerca de los capítulos desarrollados, para estar en posibilidad de obtener un calificativo positivo o contrario, a la hipótesis y objetivos planteados.

CAPITULO I

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL CONTROL GUBERNAMENTAL

CAPITULO I

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL CONTROL GUBERNAMENTAL

En este capítulo, se pretende plasmar algunos antecedentes históricos generales del Control Gubernamental en México, así como conocer de manera general el desarrollo, las funciones, las reformas y las limitaciones, que ha presentado desde la Época Precolombina hasta la Época Contemporánea, con el propósito de analizar su función y de establecer un marco histórico de referencia.

Cabe señalar la importancia del autor Raúl Castro Vázquez, pues gracias a su compilación histórica acerca del Control, presentada en su obra: "Contraloría Gubernamental", fue posible llevar a cabo la revisión de gran parte de los antecedentes de épocas notables que fueron conformando los sistemas de control actuales, a través de una visión relevante y concreta de los hechos más significativos del surgimiento y evolución de éste; razón por la cual se considera al autor una fuente básica para cumplir con los fines de este trabajo. Asimismo, se analizará la magnitud y la trascendencia del Control Gubernamental, mediante enfoque del Análisis de Políticas Públicas, para posteriormente establecer un vínculo entre estos elementos; por último, -siendo de especial importancia- identificaremos a los principales actores políticos, sociales e institucionales que contextualizan el escenario en que se desenvuelve el Control.

Se considera que esta perspectiva del Análisis de Política que se aplica para analizar algunos elementos fundamentales para la investigación, es la más conveniente porque apoya, plantea y mejora el funcionamiento de la administración pública, puesto que examina y detecta las deficiencias en el ejercicio público. Además de ser una herramienta útil en la toma de decisiones, al proporcionar elementos que permiten una elección más inteligente.

1.1 Antecedentes Históricos Generales

La intención de este apartado, es ofrecer una breve pero concreta reseña histórica, acerca del surgimiento y desarrollo del Control Gubernamental en México, aportando datos y fechas precisas de acontecimientos relevantes, que gradualmente fueron conformando lo que en la actualidad es el Control.

Los antecedentes se clasifican básicamente en seis Épocas: Precolombina, Virreinal, Independiente, Porfirista, Postrevolucionaria y por último, Contemporánea.

Pareciera ser que el desarrollo del Control Gubernamental durante las primeras épocas, correspondería exclusivamente a la hacienda pública, es decir, el control sobre los impuestos, la deuda pública, los ingresos y los egresos, entre otros.

Conforme el Estado y sus organismos fueron creciendo, la administración pública tuvo que ser redefinida abarcando más áreas de actuación. Por

consecuencia, el Control también participó en este contexto, su función institucional evolucionó paulatinamente con la necesidad de regular la actuación del sector público.

Estos cambios importantes han logrado la intervención del Control Gubernamental en materia de Gobierno, Jurídica, Administrativa, de Hacienda, de Obras y Servicios, Social y Económica.

Época Precolombina

Los jeroglíficos grabados en los códices representan los tributos que recibían los aztecas, se fijaban los objetos motivo de impuesto que debían remitir los pueblos esclavizados o conquistados; cada ochenta días se recaudaban los productos y se almacenaban.¹

La hacienda pública llevaba cuenta exacta de lo entregado en armas, plumas, trajes, objetos de diversa índole. Los mercaderes que tributaban mercancías y los dueños de la tierra daban parte de sus productos.

Época Virreinal

La oficina de la Tesorería General data desde la conquista, el capitán Alderete fue el primero que obtuvo el título de tesorero a quien le sucedió Alonso de

¹ CASTRO VAZQUEZ, Raúl. Contraloría Gubernamental. México, Ed. IMCP, 1996, pág. 4.

Estrada, Rodrigo de Albornoz, Gonzalo de Salazar, nombrados tesorero, factor y contados.

En 1533 se les dio la facultad de nombrar tenientes, no existe constancia de que llevaran libros, pero había tres arcas en las que se guardaba el tesoro de la hacienda pública y el impuesto que se otorgaba al Rey de España era del 5%, éste se llamaba el Quinto Real.

El autor Raúl Castro Vázquez, menciona que: el antecedente en la Casa de Cortés en Coyoacán, se instaló el 7 de marzo de 1524, el primer cabildo metropolitano formado por el alcalde mayor Francisco de las Casas, alcaldes ordinarios y regidores, formándose con esto el primer Ayuntamiento de la Nueva España, ahí se dictaba la reglamentación para cada oficio.

Por cédula real firmada el 13 de diciembre de 1527 en la Ciudad de Burgos en España, el emperador Carlos V, nombró una audiencia compuesta por un presidente y cuatro oidores con amplias facultades para gobernar la Nueva España.

El 15 de octubre de 1535, llega a la Ciudad de México, el primer virrey de la Nueva España, Don Antonio de Mendoza, Conde de Tendilla, comendador de los Socuellanos en la orden de Santiago, y camarero del emperador Carlos V. Él a su vez, era el representante del rey, gobernador, capitán general, presidente de la Gran Audiencia, vicepatrono de la Iglesia, su función era la de vigilar el trato a los indios de la Nueva España, cuidar el progreso y el aumento

de la Real Hacienda, designar alcaldes, mayores y corregidores, entre otras funciones.

La oficina de la Tesorería General en el siglo XVIII, establece dos plazas a título de veedor, y proveedor, en coordinación con el factor en 1782, se crea la mesa de guerra y revistas para ajustes de tropa. En 1787, se crean las funciones del tesorero y contador que llevaba el factor, se nombra un guardia general de almacenes y finanzas, y un teniente de custodia y depósitos.

En 1789 se extingue la tesorería media, se nombra un oficial mayor, y contaba esta tesorería con dos ministros, un teniente y veinte oficiales, entre ellos uno de bulas y otro de papel sellado. En 1803 se aprueba en Madrid un aumento de plazas; en 1812 se establece la tesorería como contaduría provisional.²

Durante esta Época la organización del Estado estuvo a cargo del Gobierno de la Nueva España. Surgieron figuras importantes, como la creación del primer cabildo metropolitano, que sigue vigente, siendo éste parte fundamental de la estructura municipal del país.

En cuanto al Control que se ejercía, giró en torno al manejo hacendario, la función más importante era cuidar el progreso y el aumento de la Real Hacienda, por medio del cobro de impuestos a los indios y todo aquel que tuviera un oficio.

² *Ibidem.*, pág. 5.

Época Independiente

Comprende el periodo más prolongado de inestabilidad de la hacienda pública, como lo describe el autor Raúl Castro Vázquez, se implantan las principales disposiciones legales. El 29 de noviembre de 1821 se crea por decreto la primera regencia circulada por el Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, el 8 de noviembre del mismo año se crea con la siguiente dotación de empleados: 10 oficiales, 4 escribanos, 1 archivero, 1 mozo, 2 ordenanzas.

Por decreto el 16 de noviembre de 1824, ordenado por el Ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos, se ordena que el secretario dirigiese las rentas del Estado, además quedaban extinguidas las direcciones y contadurías generales de rentas, así también la contaduría mayor de cuentas.

El 26 de enero de 1825, se decreta el primer reglamento provisional de rentas, el 4 de diciembre del mismo año se establece una dirección de gobierno y otra de todos los ramos de la federación. Así también, se establecen los departamentos de gobierno, el departamento de cuentas y razón, la oficina de rezagos y glosa, fenecimiento de cuentas anteriores y la clasificación de rentas.

A pesar de las intervenciones y la guerra de reforma, tuvo varios domicilios esta tesorería, desde la Ciudad de México, pasando por San Luis Potosí, Guadalajara, Monterrey, entre otras ciudades, hasta Paso del Norte (hoy Cd.

Se crea el Departamento de Contraloría en 1918, expide su propia ley de funcionamiento y depende de la Secretaría de Hacienda.³ Es así como, durante su vida institucional, se estableció el sistema de contabilidad, glosa, fiscalización y control previo, con el propósito de mantener los ingresos y egresos de la Federación en los límites de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos. El 22 de junio de 1926 el Presidente Plutarco Elías Calles le da una nueva oficina a la Tesorería de la Federación.

Época Contemporánea

Corresponde a un período estable y moderno. El 10 de enero de 1935 se crea la Contaduría de la Federación, expidiéndose la ley que regula su funcionamiento, así como, la contabilidad, el presupuesto, el manejo de fondos públicos, la inspección fiscal, creándose la Dirección de Inspección Fiscal.⁴

La contabilidad estaba centralizada en todas las Secretarías de Estado, en cuatro subsistemas: egresos, ingresos, deuda pública y fondos. A este sistema se le llamó centralizado.

³ El primer antecedente sobre el Departamento de Contraloría surge en este año, por ello Alberto J. Pani, define a la Contraloría como un órgano de apoyo a las funciones directas de las dependencias, para que alcancen las metas y objetivos planteados; ver GUERRERO OROZCO, Omar. Introducción a la Administración Pública. México, Ed. Harla, 1985, pág. 307.

⁴ CASTRO VAZQUEZ, Raúl. Contraloría Gubernamental. México, Ed. IMCP, 1996, pág. 11.

De 1977 a 1992, como consecuencia de la reforma administrativa, la contabilidad se descentraliza asignando las funciones de la Contaduría de la Federación a la Secretaría de Programación y Presupuesto, donde se crea la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, se promulga la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, lo cual produce un cambio sustancial en el manejo integral de las dependencias.

Esta Secretaría de Estado, desde el primero de enero de 1977, se encarga de la programación y el presupuesto, los planes del ejecutivo, el manejo de las inversiones, y la elaboración de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Derivado de esta misma reforma administrativa, se descentralizan las contralorías, quedando asignado el personal de la contraloría única en internas; se fusionan y forman la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

En 1982 se plantea la necesidad de armonizar y fortalecer la función de Control en el sector público. Para ello, fue presentado ante el Congreso de la Unión un conjunto de propuestas legislativas en las que se incluyó la iniciativa de Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que al aprobarse y publicarse en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1982, dio origen a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; con el propósito de integrar en esta

dependencia las funciones de control y evaluación global de la gestión pública anteriormente dispersas.⁵

En el mes de diciembre de 1982, se fijan los cuatro objetivos generales para el mejor Control Interno presupuestal, programático y económico del sector público.

- a) Calidad en las cuentas del sector público.
- b) Confianza en la información financiera.
- c) Vigilancia en la normatividad gubernamental.
- d) Incremento en la eficiencia administrativa.

El 19 de enero de 1983, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el primer Reglamento Interior de esta Secretaría, el cual fue reformado por Decreto Presidencial, publicado en el citado órgano oficial el día 30 de julio de 1985.⁶

Con fecha 16 de enero de 1989 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, un nuevo Reglamento Interior para la dependencia, el cual abrogó al ordenamiento citado en el párrafo anterior. Este reglamento fue reformado y adicionado mediante decretos presidenciales publicados en el órgano informativo oficial los días 26 de febrero de 1991 –Fe de Erratas el 27 de

⁵ SECODAM. "Antecedentes" <http://www.secodam.gob.mx>: 28, X, 2000.

⁶ SECODAM. "Antecedentes" <http://www.secodam.gob.mx>: 28, X, 2000.

febrero de 1991- 27 de julio de 1993 -Fe de Erratas el 5 de agosto de 1993- y el 19 de abril de 1994.⁷

El reglamento y las reformas aludidas determinaron, desde luego, las atribuciones de las diversas unidades administrativas que conformaron a la dependencia y modificaron su estructura orgánica atendiendo a criterios de racionalidad, austeridad y de eficiencia en el ejercicio de las atribuciones que a la propia Secretaría otorgaba el marco legal aplicable a la Administración Pública Federal.

Posteriormente, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de diciembre de 1994, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el propósito fundamental de que el Estado dispusiera de mejores instrumentos para llevar a cabo, a través de la Administración Pública Federal, sus tareas de gobierno con oportunidad y eficiencia, bajo un esquema de organización que evitara duplicación de funciones y precisara responsabilidades.⁸

Dentro de este contexto se modificó el nombre de la dependencia -por su denominación actual, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo- y se le dotó de nuevas atribuciones con el objeto de modernizar y controlar

⁷ SECODAM. "Antecedentes" <http://www.secodam.gob.mx>: 28, X, 2000.

⁸ SECODAM. "Antecedentes" <http://www.secodam.gob.mx>: 28, X, 2000.

funciones administrativas fundamentales, en adición a las que le correspondían en materia de vigilancia y responsabilidades de los servidores públicos.

De esta forma, para la debida consecución del propósito apuntado, el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispuso que corresponde a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, entre otros, el despacho en el orden administrativo, de los asuntos siguientes: desarrollo administrativo integral en dependencias y entidades; normatividad en materia de adquisiciones, servicios, obra pública y bienes muebles; conducción de la política inmobiliaria federal, administración de los bienes inmuebles federales y normatividad para la conservación de dichos bienes.

Así, las atribuciones que tiene conferidas la Secretaría, le permiten diseñar lineamientos bajo un criterio de modernización administrativa para mejorar la prestación de los servicios públicos y la atención a la ciudadanía, así como fortalecer las funciones normativas que orientan el manejo transparente de los recursos del Estado, y la operación de los sistemas de control y vigilancia para prevenir conductas indebidas e imponer sanciones en los casos que así se amerite.

A fin de responder cabalmente a las nuevas responsabilidades que la ley otorgó a la Secretaría, el Ejecutivo Federal expidió el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo –D.O.F del 12 de abril de

1995-, el cual modifica la estructura orgánica de la dependencia y distribuye su competencia entre sus unidades administrativas, conforme a lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En otro orden de ideas, es conveniente destacar que en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se adoptó como línea de acción de las actividades del Ejecutivo Federal en materia de control, promover la probidad y rendición de cuentas como elemento esencial del proceso de reforma del Estado.⁹

En este sentido, con base en el análisis permanente del marco jurídico que regula la actuación de la Administración Pública Federal, se determinó la existencia de limitaciones legales que dificultaban el funcionamiento de los órganos internos de control de las dependencias y entidades –instrumentos fundamentales para propiciar el adecuado desempeño de la función pública- y que se reflejaban en la oportunidad y eficacia con que debía actuarse ante eventuales conductas que vulneraban los principios que rigen el quehacer público.

Por lo anterior, conforme a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, se produjeron las reformas a las Leyes Orgánica de la Administración Pública

⁹ Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000. Apartado 3.9.3. Sistemas de Control y Rendición de Cuentas. México, págs. 70-71.

Federal, Federal de las Entidades Paraestatales y Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos -D.O.F del 24 de diciembre de 1996- para dotar a las contralorías internas de la autonomía que requiere la función de control y que se tradujeron en los aspectos fundamentales siguientes:

- Facultar a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para designar y remover directamente a los contralores internos de las dependencias y entidades, y de la Procuraduría General de la República, y con ello reforzar el vínculo funcional de estos respecto del órgano rector, y así sustraerlo de la línea de mando del órgano fiscalizado.
- Conferir atribuciones directas a los órganos internos de control de las entidades paraestatales para iniciar el procedimiento administrativo a los servidores públicos de éstas, en los casos en que se presuma la necesidad de fincar responsabilidades en los términos de Ley, así como precisar las correspondientes a los órganos internos de control de las dependencias y de la Procuraduría General de la República, en este sentido.
- Dotar del carácter expreso de órganos de autoridad a las contralorías internas, con mención específica de su estructura básica, a partir de la atención de quejas y denuncias, la auditoría y la competencia integral en materia de responsabilidades.
- Unificar la potestad sancionadora, en materia de responsabilidades a efecto de que los órganos internos de control al tiempo que fincan sanciones disciplinarias, sin distinción de la cuantía, impongan las sanciones económicas.

Estas reformas legales realizadas por iniciativa del C. Presidente de la República, Ernesto Zedillo, dieron origen a la modificación del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo -D.O.F del 29 de septiembre de 1997- la cual no es únicamente la expresión de la facultad reglamentaria del Ejecutivo de la Unión, sino de la enérgica voluntad de reestructurar el sistema de control interno de la Administración Pública Federal.¹⁰

En efecto, con las reformas al Reglamento, se apoya e impulsa este propósito; se dota del andamiaje jurídico indispensable para que las atribuciones de las contralorías internas, como órganos de autoridad se ejerzan plenamente en el ámbito de competencia de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Es preciso en este orden de conceptos destacar los fines fundamentales del Reglamento Interior, como son:

- Determinar la competencia de las unidades administrativas de la Secretaría para asegurar la legitimidad de los actos que les corresponde realizar en el orden administrativo con sujeción a lo dispuesto por el artículo 16 constitucional.

¹⁰ SECODAM. "Antecedentes" <http://www.secodam.gob.mx>: 28, X, 2000.

- Propiciar una organización de carácter institucional que permita que el ejercicio de las atribuciones conferidas se realice bajo un esquema de eficiencia que permita la coordinación, dirección y supervisión de las acciones que tiene encomendadas la dependencia.

Con la actualización de este ordenamiento jurídico se da respuesta a los reclamos de la sociedad para combatir la corrupción, a través de medidas de carácter inmediato y profundo que permitan hacer más eficientes las líneas de control en el ámbito en que el desempeño de la función pública requiere ser fiscalizado con prontitud y con acciones correctivas que impidan la desviación de conductas que dañen la dignidad de la misión y deberes de los servidores públicos.¹¹

También dentro de esta Época Contemporánea y con relación al panorama descrito, surge la figura de la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, como una dependencia encargada del control y evaluación de la gestión pública en los organismos de esta entidad federativa.

Se considera que por la importancia de la Contraloría General, merece una reflexión distinta –y de cierta forma independiente- de los antecedentes señalados, en razón de la relevancia de ésta, sin embargo, no podemos separarnos del contexto histórico presentado, porque la Contraloría es parte integral del mismo.

¹¹ SECODAM. "Antecedentes" <http://www.secodam.gob.mx>: 28, X, 2000.

El primer antecedente histórico aparece durante la supresión del régimen municipal en la organización política y administrativa del Distrito Federal, la importancia de las actividades que se desarrollaban cada vez con mayor intensidad en su territorio, el crecimiento de la población y las reformas del 28 de agosto de 1928 a la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por las que se encomendó su Gobierno originalmente al Presidente de la República y se determinó que lo ejerciera por medio del órgano denominado Departamento del Distrito Federal, cuya Ley Orgánica fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de enero de 1929, constituyeron los aspectos políticos, económicos, sociales y jurídicos que enmarcaron la creación de la Contraloría General dentro de dicho órgano, como garantía ante la ciudadanía de un desempeño gubernamental adecuado.¹²

La primera mención sobre la función de Control en el Distrito Federal, aparece precisamente en esta Ley, en referencia con la Contraloría General de la Nación, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Posteriormente, con la desaparición de la Contraloría General de la Nación, se institucionalizó en el Departamento del Distrito Federal, la Unidad de Auditoría,

¹² Memoria de Gestión 1982-1988. Contraloría General del Distrito Federal. México, 1988, pág. 6.

y es hasta 1 de enero de 1942, con la publicación de una nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, cuando se establece la Contraloría.¹³

El 29 de diciembre de 1978 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en donde se redefinen sus funciones en materia de Gobierno, Jurídica, y Administrativa, de Hacienda, de Obras y Servicios, Social y Económica, reglamentándose el 6 de febrero de 1979 mediante la publicación del primer Reglamento Interior, en el que se señalan las atribuciones de la Contraloría General, por lo que su estructura quedó conformada de la siguiente manera: Contraloría, Dirección de Auditoría, Dirección de Control de Bienes, Dirección de Control de Obras y Dirección de Supervisión de Servicios.

Durante los 41 años que transcurren entre la fecha de su creación y el 31 de diciembre de 1982, la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal no varió su denominación, conformación, función básica, pero si fue asumiendo cada vez mayores atribuciones de carácter operativo, por lo que su naturaleza y alcance funcional han evolucionado.¹⁴

Con la creación de la Contraloría General de la Federación en 1982, se fortaleció el Control de las dependencias y entidades de la Administración

¹³ *Ibidem.*, pág. 7.

¹⁴ *Inducción a la Contraloría General del Distrito Federal. Contraloría General del Distrito Federal. México, 1996, pág. 22.*

Pública Federal, por lo que se estableció un nuevo esquema de actuación en el sector Departamento del Distrito Federal.

Con fecha 1 de agosto de 1994, se publicó el Decreto en el cual se establece el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en este panorama, se hizo necesaria la creación de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, así como su Reglamento Interior, publicados el 29 de diciembre de 1994 y el 15 de septiembre de 1995 respectivamente.¹⁵

La naturaleza y alcance funcional de esta dependencia, han evolucionado de acuerdo con el nivel de desarrollo administrativo prevaleciente en el sector, de ahí que las demandas sociales, el volumen y la complejidad de las operaciones, así como el propósito de evitar desvíos o dispendios en el manejo del presupuesto, constituyen los factores que fortalecen la actuación de la Contraloría.

A partir de 1997, se consigue el primer nombramiento para Jefe de Gobierno del Distrito Federal elegido por votación universal, directa y secreta, otorgando así un nuevo enfoque para la entidad, con personalidad jurídica y patrimonio propio, determinadas por las leyes que expide la propia Asamblea Legislativa. Por consecuencia las dependencias y entidades locales gradualmente fueron cambiando sus funciones conforme a la nueva administración, independiente del Gobierno Federal. En la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada el 29 de diciembre de 1998, se redefinen las

¹⁵ *Ibidem.*, pág. 22.

funciones de la Contraloría General del Distrito Federal, a la que corresponde primordialmente el despacho de los asuntos relativos al control y evaluación de la gestión pública de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales. Estableciendo para ello atribuciones en el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.¹⁶

En conclusión, en el proceso histórico analizado, es destacable la constante renovación de las entidades públicas que han ejercido funciones semejantes en los diferentes períodos, por consecuencia el Control Gubernamental que en un principio se limitó a ejercer actividades sobre la hacienda pública, en la actualidad tiene un campo de acción con mayor grado de intervención, ha logrado métodos efectivos de revisión y evaluación de la gestión gubernamental. Gradualmente se ha mejorado el uso, aprovechamiento de los recursos materiales, técnicos, financieros, humanos, logrando un proceso continuo de cambios en las estructuras institucionales y formas de gestión administrativas, lo cual a su vez ha hecho indispensable desarrollar y actualizar los mecanismos e instrumentación del Control Gubernamental, para garantizar que las direcciones de los gobiernos lleven a cabo sus actividades públicas con mayor efectividad, eficacia, bajo condiciones de racionalidad y austeridad.

¹⁶ Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. México, 1998.

1.2 Magnitud y Trascendencia del Control Gubernamental

Una vez realizado el análisis de los antecedentes históricos, estamos en posibilidad de considerar dos factores o criterios importantes, utilizados por el Análisis de Política Pública, que toman relevancia para el desarrollo de este apartado: la Magnitud y la Trascendencia del Control Gubernamental.

Por principio es necesario entender estos criterios, el autor Carlos Ruiz Sánchez hace referencia a la Magnitud con relación a: "qué tan grande es el problema en cuanto a la población afectada, área geográfica, recursos involucrados, etc".¹⁷

Y la Trascendencia responde a: "qué importancia tiene el problema, real o subjetivamente, entre la población afectada, o entre los grupos involucrados, o por la apreciación de los técnicos".¹⁸

Derivado de estos criterios y para establecer la relación con el Control Gubernamental, retomaremos su naturaleza que consiste en un apoyo a la dirección de la entidad pública; se define como "el mecanismo preventivo y correctivo adoptado por la administración pública, que permite la detección y corrección de desviaciones o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones, con el propósito de procurar el cumplimiento de la normatividad que rige a las entidades del sector público".¹⁹

¹⁷ RUIZ SÁNCHEZ, Carlos. Manual para la Elaboración de Políticas Públicas. México, Ed. Plaza y Valdés, 1996, pág. 25.

¹⁸ *Ibidem.*, pág. 25.

¹⁹ Glosario de Términos mas Usuales en la Administración Pública Federal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 1998, pág. 106.

Por lo anterior, se considera que el objetivo del Control Gubernamental es vigilar y evaluar la gestión pública de las dependencias de este sector, para que cumplan con los criterios fundamentales de economía, eficiencia y eficacia que han estado presentes en el desarrollo histórico del Estado Mexicano.

Es dentro de este contexto donde definiremos con elementos propios del Control, los criterios mencionados, que son parte esencial para entender mas adelante el vínculo entre el Control y la Política Pública.

Magnitud del Control Gubernamental

El Control Gubernamental abarca todas las áreas de la administración pública, se puede localizar fácilmente en los tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal.

En este sentido y retomando el criterio de la Magnitud, la población afectada por el Control en el ámbito federal son todas las Secretarías de Estado y en general el gobierno central, instaurado por el Presidente de la República. Aquí surge la figura de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), que tiene como propósito fundamental diseñar lineamientos de modernización administrativa para mejorar la prestación de servicios públicos, así como fortalecer las funciones normativas en el manejo transparente de los recursos del nivel federal, y la operación de los sistemas de control y vigilancia de la gestión pública.

Es tan amplia la Magnitud del Control Gubernamental que llega a todos los estados de la federación e incluso en algunos municipios. En los Gobiernos de los Estados, se adscriben los Organos Estatales de Control (OEC), la fiscalización que realizan surge por la necesidad de evaluar preventivamente el correcto ejercicio de los recursos, de las actividades y acción que están a cargo del gobierno estatal.

Los Gobiernos de los Estados, sin excepción tienen celebrados convenios de coordinación y apoyo con la SECODAM, a través de estos convenios ambas instancias expresan su conformidad para coordinar esfuerzos tendientes a fortalecer la función de fiscalización pública, a la vez que se establecen los términos y referencia para el apoyo mutuo de las funciones y responsabilidades que la SECODAM y los OEC tienen en sus respectivos ámbitos de competencia.²⁰

En la Administración Pública Municipal poco a poco ha venido promoviéndose el establecimiento de las Contralorías Municipales. En la actualidad el Control Municipal es llevado a cabo única y exclusivamente por los órganos técnicos de los congresos; sin embargo, se reconoce que siguiendo los mismos esquemas existentes en los ámbitos federal y estatal, los municipios atendiendo a su autonomía y la necesidad que tienen del control preventivo, se han venido creando estas unidades. No obstante lo anterior, debe reconocerse que no todos los municipios tienen la capacidad financiera o recursos suficientes para sostener una infraestructura como la requerida,

²⁰ BECERRIL LOZADA, Guillermo. "Los Sistemas Estatales de Control y Evaluación Gubernamental". Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. No. 61. INAP. México, diciembre de 1998, págs. 57 - 66.

por lo que existen convenios entre los municipios y los OEC, para apoyar las gestiones y orientación en la materia.

Considero una mención especial para la Magnitud del Control en el Distrito Federal, en virtud de la importancia de esta investigación. La dependencia encargada de fiscalizar y controlar al gobierno local, es la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, -analizada en su origen histórico- las principales atribuciones que le corresponden, son el despacho de las materias relativas al control y evaluación de la gestión pública; fiscaliza e inspecciona los ingresos de la administración pública local, así como, verifica el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, programación, presupuestación, ingresos, fincamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores de la propiedad.²¹

En otro orden de ideas, e independientemente de cualquier nivel de gobierno que se requiera analizar, la importancia de los recursos con que debe contar el Control Gubernamental, toma una considerable reflexión, en el sentido de que los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros, -por sólo mencionar algunos- son parte fundamental para el cumplimiento de los objetivos de éste; en ocasiones la escasez de algún recurso obstaculiza la trayectoria del control.

En este contexto, surge la importancia de que continuamente se asignen más y mejores recursos tanto humanos, materiales, financieros, etc., a las Contralorías del ámbito federal, estatal y municipal, por la relevancia de sus funciones; además de que

²¹ Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Artículo 34. México, 1998.

éstas refuerzan el vínculo funcional con la administración pública y a la vez contribuyen a lograr las metas que la conducen.

Toda vez que ya se ha mencionado que el Control Gubernamental abarca todas las áreas de la administración pública y a todos los niveles de gobierno, retomando nuevamente el criterio de Magnitud en el Análisis de Política Pública, trataremos el aspecto del área geográfica, la cual puede estar delimitada en función de la competencia del gobierno de que se trate, es decir, el gobierno federal podrá disponer del lugar donde se requiera la acción del control, tomando en consideración sus facultades y límites de actuación, con la prerrogativa de no afectar la soberanía y la autonomía de otros órdenes de gobierno. Existe una similitud con los gobiernos estatales, a ellos les corresponde fijar los límites tanto geográficos como de actuación, con apego a la normatividad y estricto respeto a los municipios.

En los términos expuestos, dentro del Gobierno del Distrito Federal, todas las dependencias cuentan con órganos internos de control, éstos delimitan su actuación, - de la misma forma que en el ámbito federal o estatal- con relación a su competencia y atribuciones que tienen conferidas.

En conclusión, se considera que debido al amplio panorama en el que se desarrolla el Control Gubernamental, los límites tanto geográficos como de actuación, los establece su competencia jurídica, -con relación al nivel de gobierno de que trate- con respeto a la autonomía política y con estricto apego a sus facultades.

Trascendencia del Control Gubernamental

Considerando el repaso histórico del primer apartado, el desarrollo del Control Gubernamental está ligado al grado de desarrollo del país; la función del Estado remonta a vestigios desde la época precolombina y con ello la necesidad de regular y controlar esas primeras actividades; tanto ha trascendido el Control que sigue teniendo vigencia en la actualidad, con la prioridad de modernizar y profesionalizar constantemente sus atribuciones conforme a los cambios que se presentan en la esfera pública.

Parte trascendental de la función del Control Gubernamental, radica en la renovación moral de la sociedad y de las instituciones de todos los niveles, considero la realización de una tarea conjunta que compromete la participación ciudadana y el buen desempeño del servidor público para que ejerza sus funciones con apego a la ética y la normatividad. En este sentido, "el objeto final de las instituciones de control deberá ir en el mismo sentido que el objeto del Estado: satisfacer las necesidades de la sociedad".²²

Es precisamente en la sociedad donde se reflejan los resultados positivos o negativos; la correcta aplicación de una Política Pública dará como resultado satisfacción de las demandas solicitadas, por ejemplo, el mejoramiento de los servicios públicos, la construcción de escuelas o la simplificación administrativa en

²² VAZQUEZ ALFARO, José Luis. El Control de la Administración Pública en México. UNAM, México, 1996, pág. 12.

políticos, organizaciones sociales, gremiales, el ejército, las centrales obreras y campesinas, las secretarías de estado, los gobiernos estatales y municipales, empresas paraestatales, empresas privadas, entre otros".²⁴

Las principales características que presentan son: existencia de un grado de organización y agregación de diversos intereses.

Una vez entendido el concepto de los actores, procederemos a identificar a éstos, considerando los elementos descritos, tratando de reflexionar sobre el grado de participación, así como los intereses de cada uno.

La Sociedad

Comenzaremos por definir la participación de la sociedad como actor determinante dentro del Control Gubernamental. Esta intervención se tomará independientemente de su existencia organizada, en virtud de que existen factores que constituyen demandas generalizadas que no son exclusivas de grupos sociales con intereses estructurados.

La sociedad tiene una enorme cantidad de reclamos hacia el gobierno, -no sólo a nivel federal, también en los gobiernos locales- parte de éstos pueden ser demandas por mejores servicios públicos, infraestructura para la vivienda o el reordenamiento del comercio en la vía pública, por sólo mencionar algunos. No obstante considero,

²⁴ MONTES DE OCA MALVAEZ, Juan. Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno. México, UNAM Campus Acatlán, Material en proceso de publicación, pág. 44.

que el reclamo más importante es el combate a la corrupción dentro de las oficinas de gobierno y en particular del servicio público.

En este sentido, constantemente se trabaja en la redefinición y mejoramiento del Control para dar respuesta -en la medida de lo posible- a este tipo de demandas sociales, tratando de combatir la corrupción de servidores y funcionarios públicos, a través de medidas de carácter inmediato y profundo que permitan lograr la erradicación de este tipo de prácticas oscuras en la función de gobierno.

Dentro de este contexto, tan relevante ha sido la demanda social, que en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se consideró un mayor acercamiento con la población e incluso impulsó la participación ciudadana en las acciones de prevención y control de la gestión pública, sobre dos aspectos fundamentales: el combate a la corrupción y la impunidad en el gobierno.²⁵

Por lo anterior, se considera que la incorporación de la sociedad como actor es trascendental para las tareas destinadas a mantener un marco de legalidad y transparencia en todas las áreas de la administración pública, así como, asegurar que el desempeño de los servidores públicos responda a su ética profesional y con el propósito de brindar una mejor atención.

²⁵ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Apartado 2.3.4. Probidad y Rendición de Cuentas en el Servicio Público. México, págs. 57 - 58.

Desde esta perspectiva el autor Luis Vázquez Cano hace referencia a lo siguiente:

“Reconociendo el agotamiento en el que habían caído los estilos paternalistas de gobernar, se han modificado las bases para una más activa participación ciudadana en la vigilancia de los propios intereses. A fin de alcanzar este objetivo se hacía indispensable modernizar también las tareas sociales del gobierno, mas no sólo en los aspectos relacionados con la economía y la política, sino también, y de manera especial, en aspectos y áreas donde se enlazan los quehaceres gubernamentales con las expectativas específicas de las comunidades e individuos del país. Se requería pues, de un nuevo esquema de control participativo, en el que el ciudadano que recibe un servicio o una obra programada para su comunidad estuviera en posibilidad de intervenir, manifestarse o formular una queja sobre la forma en que aquellos se hubieren administrado...”²⁶

En virtud de lo anterior, la sociedad no podía pasar inadvertida como un actor importante dentro del Control Gubernamental, puesto que en la medida de que éste tome otras dimensiones de participación podrá regular –hasta cierto punto- la gestión pública.

La sociedad deberá participar en la creciente apertura de los espacios de Control y coadyuvar a erradicar las prácticas de corrupción, la ineficiencia y otros vicios que permanecen en las instituciones.

²⁶ VAZQUEZ CANO, Luis. El Control Gubernamental y la Contraloría Social Mexicana. México, Ed. FCE., 1994, pág. 8.

Los Servidores Públicos

El servidor público analizado como actor, también toma una valiosa participación dentro de este panorama; éste se ve inmerso en una serie de valores e intereses que son afectados por la implementación del Control Gubernamental.

Los servidores públicos "son los representantes de elección popular, los miembros de los poderes judicial, federal y judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, en las Cámaras del Congreso de la Unión, en los Tribunales del Poder Judicial de la Federación o en el Departamento del Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones".²⁷

Bajo este esquema el servidor público está sujeto a un régimen de responsabilidades, a mecanismos de control, evaluación y vigilancia, con el objetivo de mejorar su desempeño y por consiguiente alcanzar las metas planteadas por la institución.

Es con estos argumentos, que al servidor público se le afecta en una serie de valores éticos y profesionales, -como ya mencionamos- con relación en la disposición que muestre en su actuación, estará en mayor o menor grado afectado por el Control.

²⁷ Glosario de Términos mas Usuales en la Administración Pública Federal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 1998, pág. 304.

Las Dependencias y Entidades Gubernamentales

Este actor está constituido por las dependencias, entidades, organismos y en general todas las instancias que se manejen por medio de la Administración Pública, - indistintamente del nivel de gobierno- y que se encuentran sometidas a cualquier tipo de Control Gubernamental. De acuerdo con su naturaleza son las propias dependencias quienes definen sus metas y objetivos institucionales, -que de manera evidente varían una de otra- cuentan con todo un arsenal de recursos desde humanos, materiales, financieros hasta tecnológicos, para cumplir con su misión.

Nuestro interés radica, en que dentro de las instituciones públicas, se encuentra el punto de encuentro entre nuestros actores, en el sentido de que el servidor público se localiza precisamente aquí, dentro de la institución, es decir, en su campo de acción; el interés social lo ubicamos tanto en las metas y objetivos institucionales que pueden beneficiar -a toda o cierta parte- de la población, además de enterarse de los avances en el combate a la corrupción y la transparencia en el servicio público; y por último al Control Gubernamental lo encontramos también en este contexto, con la función de regulación, vigilancia, evaluación y control propiamente citados, que apoyan el mejor desempeño de la gestión.

Por lo anterior, se considera imprescindible la inclusión de las dependencias y entidades gubernamentales como actores políticos, en el desarrollo de este apartado.

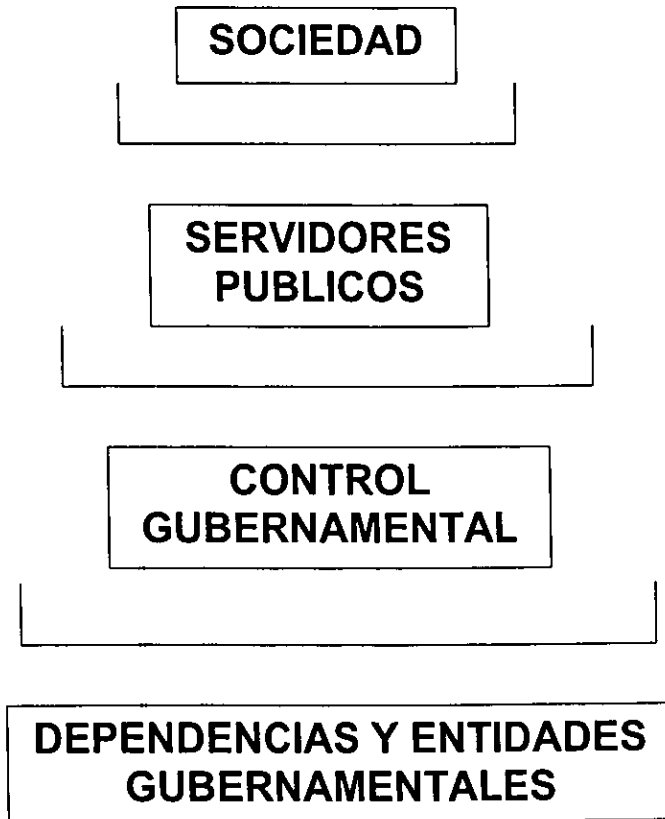
El Control Gubernamental

Finalmente se concluye con la participación del Control como actor, el cual no implicará mayor contrariedad identificarlo, por las reflexiones que se han vertido con relación a éste, como parte del escenario, en donde su presencia no deja de ser menos importante. Un aspecto destacable del control que nos muestra su interés particular, es que nos permite contar con mayores elementos para configurar, por un lado un diagnóstico preciso de cómo se encuentra la administración de cierta dependencia, y por el otro, un modelo de gestión y control gubernamental que responda tanto a las exigencias de la sociedad como a los requerimientos de la modernización.

Otro interés primordial del Control Gubernamental que no puede omitirse, es salvaguardar los recursos, promover la eficiencia, la eficacia y asegurar la adhesión a las leyes, normas y políticas en vigor, por lo que constituye una actividad fundamental en cualquier gobierno.

En conclusión, después de analizar la importancia de los actores presentados, nos permite conocer los intereses y valores propios, así como ampliar el escenario del Control Gubernamental. Su contribución es sin duda valiosa, pues al operar cada uno en su campo de acción, aporta elementos para la renovación de la gestión pública, y de esta manera garantiza el cumplimiento de sus intereses.

Básicamente se considera a estos cuatro actores, como elementos fundamentales que tienen una participación destacable en el marco del Control Gubernamental. Así, lo muestra la siguiente gráfica:



En el capítulo II, se abordarán específicamente las definiciones del Control Interno, como una derivación profesionalizada del Control Gubernamental, asimismo se analizarán los elementos coincidentes que lo relacionan con la Política Pública. Por ende, también retomaremos las concepciones sobre esta herramienta de gobierno para establecer un vínculo correlacionado entre ambos.

En este contexto, se precisarán los antecedentes relevantes, las funciones primordiales y las principales problemáticas que afectan a la Secretaría de Obras y Servicios del Gobierno Capitalino, que conforman una parte esencial de la investigación.

CAPITULO II

LA RELACION ENTRE CONTROL INTERNO Y POLITICA PUBLICA

CAPITULO II

LA RELACION ENTRE CONTROL INTERNO Y POLITICA PUBLICA

Al realizar el análisis de los antecedentes del Control Gubernamental, nos permite avanzar de manera descendente para ubicar el contexto de la investigación en forma específica sobre el control interno.

Estos antecedentes permiten examinar la evolución del Control Gubernamental dentro de la conformación gradual del Estado. La necesidad de establecer controles de actuación paralelamente al surgimiento de la administración pública, desde la Época Precolombina hasta nuestra Época, ha sido un elemento esencial en las Agendas de Gobierno. La rendición de cuentas, los sistemas de control, los órganos de control interno, entre otros, han desarrollado funciones evaluativas de la gestión pública, su actividad cada vez más incluyente, participativa y presente en la función gubernamental orientada al mejoramiento de procesos, la profesionalización de la gestión y la asesoría en la toma decisoria.

En este sentido y retomando la primera parte de la investigación, el objetivo de presentar el surgimiento, desarrollo y evolución del Control Gubernamental, con una visión que va de lo general a lo particular, radica en analizar la forma en que se ha especializado el Control, es decir, actualmente emplea distintas variantes, que van desde la fiscalización de los recursos públicos, las auditorías integrales a programas, hasta el Control Interno permanente dentro de las dependencias de la administración pública. Lo anterior motivó a presentar los

antecedentes del Control Gubernamental como el aspecto general, la parte del origen y, posteriormente la precisión del Control Interno como especialización del primero.

Para determinar la función que realiza el Control Interno dentro del escenario de las políticas públicas, ubicaremos el análisis en una unidad administrativa: la Secretaría de Obras y Servicios del Gobierno Capitalino; por ello se inicia con la definición del concepto con una visión profunda y adecuada a los objetivos del presente capítulo. Además de establecer un puente correlacionado -con argumentos y sustancia- entre el Control y la Política Pública.

Esta Secretaría se creó el 27 de diciembre de 1970, cuando el Congreso de la Unión decretó por tercera vez la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, dando origen al denominado subsector: Secretaría General de Obras Públicas, la cual realizaría las obras referentes al ámbito local. Para el 24 de diciembre de 1972, la citada Ley sufrió una reforma en el sentido de otorgar el mismo nivel y preeminencia del Oficial Mayor y Secretario de Gobierno, ratificando de esta manera, la importancia de la Secretaría. El 17 de enero de 1984 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, en el que se adscribió a la Secretaría las siguientes dependencias:

- Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica
- Dirección General de Obras Públicas y Vivienda
- Dirección General de Programación y Supervisión de Obras
- Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano
- Dirección General de Servicios Urbanos

Continuando con la secuencia legal de las reformas estructurales, el 4 de septiembre de 1985 apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación, una nueva organización, a la cual se agrega la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano, y se elimina la Dirección General de Programación y Supervisión de Obras, así como, el Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de diciembre de 1994, se redefinen atribuciones a la Dependencia y se le denomina: Secretaría de Obras y Servicios, teniendo a su vez, nuevos cambios en su estructura. Posteriormente, se detalla la organización vigente, además de citar las funciones básicas de las Unidades Administrativas que la comprenden.

2.1 Definición de Control Interno

El Control Interno tiene varias acepciones, generalmente no difieren en gran forma. Así, se define como:

“El conjunto de métodos y procedimientos coordinados que adoptan las dependencias y entidades para salvaguardar sus recursos, verificar la veracidad de la información financiera y promover la eficiencia de operación y el cumplimiento de las políticas establecidas”.²⁸

²⁸ Glosario de Términos más Usuales en la Administración Pública Federal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 1998, pág. 107.

En la administración de cualquier dependencia o entidad se tiene como primera tarea precisar los objetivos primarios de la organización, los cuales expresan los propósitos más amplios para ser llevados a cabo. Su establecimiento antecede a la selección de programas y al diseño, instrumentación y mantenimiento de las áreas y sistemas que permitirán la adecuada conducción de las operaciones, a fin de estar en posibilidad de alcanzar el éxito de las políticas públicas, las metas y objetivos fijados.

Un elemento fundamental para lograr lo anterior, es el Control Interno a través de la implementación de sus sistemas dentro de las dependencias gubernamentales.

Cada sistema de control tiene que estar diseñado para contribuir al cumplimiento de las metas y objetivos específicos (objetivos de control), los cuales deben estar claramente identificados y definidos, mostrar coherencia, apegados a la realidad de su entorno, es decir, al igual que las dependencias o entidades planean y programan el desarrollo de su actuación, el control pasa por la misma planeación.

Si el Control Interno es diseñado adecuadamente y las acciones se desarrollan conforme a los planes, es de esperarse que exista una garantía de cumplimiento en el resultado de las Políticas Públicas, al igual que las metas y objetivos de las dependencias sean alcanzados.

Para la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, el Control Interno significa: "el sistema de control que comprende todo el plan de organización y los métodos y procedimientos instituidos por la administración para asegurarse de que se cumplirán sus metas y objetivos con criterios de economía, eficiencia, eficacia y efectividad; que los recursos se emplearán de conformidad con las leyes, reglamentos y políticas aplicables; que los recursos estarán protegidos y a salvo de pérdida o mal uso; y que se obtendrá y conservará información confiable, la cual habrá de revelarse razonablemente en los informes".²⁹

La anterior definición no varía substancialmente de las anteriores, la trascendencia del Control Interno, sin importar la institución y las áreas que la conforman, radica en los riesgos de los que están sujetas, éstos a su vez pueden afectar el alcance de las Políticas Públicas, las metas y los objetivos que se han planteado, por ello, la exigencia de la función de control, la cual es aplicada por medio de los órganos internos de control. Los órganos de control aplican los procedimientos, políticas y registros suficientes y efectivos para administrar los riesgos y coadyuvar al logro de las políticas; como resultado de esta labor participativa, se configura al Control Interno, como asesor en la toma de decisiones en la gestión pública.

En virtud de lo anterior, el Control Interno se considera como el plan de organización, todos los métodos y procedimientos que en forma coordinada

²⁹ Examen y Evaluación de los Sistemas de Control. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. México, 1998, pág. 8.

adopta la administración de una dependencia o entidad de gobierno para cuidar sus recursos, obtener información suficiente, oportuna y confiable, promover la eficiencia operacional y asegurar la adhesión a las leyes, normas en vigor, con el objeto de lograr Políticas Públicas exitosas y contribuir en la toma de decisiones.

**RIESGOS = PROBABILIDAD DE ERRORES O
IRREGULARIDADES**

CONTROL INTERNO

**PROCEDIMIENTOS,
POLITICAS Y REGISTROS**

**MINIMIZAR RIESGOS, CUMPLIR POLITICAS
PUBLICAS, OBJETIVOS Y METAS, ASESOR EN LA
TOMA DE DECISIONES**

Básicamente las definiciones del Control Interno proporcionan un panorama concreto de su funcionamiento. El propósito se centraliza en establecer la semejanza del Control con la Política Pública, es decir, distinguir la correlación entre ambos, en virtud de que existen precisiones de actuación que se vinculan -en cierto momento- cuando realizan su cometido.

En este orden de ideas, el Control Interno considera la prevención de riesgos en la aplicación de una política o programa, con relación directa en el costo-beneficio que justifique su implementación, mantenimiento o fortalecimiento, observando el mecanismo o el sistema de aplicación, así como el cuidado de los recursos económicos, materiales y humanos que se emplean y la propia imagen del gobierno, la dependencia o incluso el área encargada de la política, realizando un análisis paralelo y derivado de los mecanismos de revisión. El control llega a penetrar tanto en el estudio y aplicación de las políticas, que concluye comprendiendo -tanto o de mayor forma- la producción de los propios hacedores, obteniendo propuestas perfectamente sustentadas, con las cuales se pueden establecer mejores decisiones a niveles directivos.

En este sentido, la Política Pública presenta, -de manera similar al Control- una correlación entre el costo-beneficio, en el momento de analizar la aplicación de los actos o no actos del gobierno, ante el problema público determinado.

Como ya se mencionó, un aspecto fundamental que merece destacar, es que el Control Interno puede originar -como resultado de su operación-, óptimos argumentos para eficientar la toma de decisiones en los niveles más superiores

de dirección en la dependencia, en función del procedimiento de análisis y evaluación que realiza, sobre la implementación de las políticas de la entidad; su actividad incluyente lo vincula con las propuestas que requieren decisión, permitiendo cooperar como asesor confiable en contingencias, etapas críticas o en previsiones a corto, mediano y largo plazo. Su interacción es parte del contexto general de las necesidades públicas; en la medida que estas necesidades se resuelvan con rapidez y eficacia, se mejora la toma de decisiones, resultado de actuar positivamente sobre la problemática. A su vez, el Control da seguimiento a las necesidades, analiza y evalúa el conflicto, en el sentido de aportar alternativas de solución para el “*decision makers*” de la política pública.

2.2 Instancias Relacionadas con el Control Interno

En el contexto del gobierno, existen varias instancias que vigilan la gestión pública, su eficiencia, eficacia, capacidad de respuesta, grados de corrupción, transparencia en el manejo de los recursos públicos, por señalar algunos, éstas son las Contralorías Internas también designados Organos Internos de Control propios de las dependencias; en el gobierno federal existe la figura de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo –destacada en el primer capítulo-. En nuestro escenario –nivel local- se encuentra la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa (esta última encargada básicamente en la fiscalización de los recursos públicos).

Estas instancias de gobierno, son organizaciones estructuradas con marcos de actuación regulados por leyes, reglamentos internos y decretos, necesarias para cualquier gestión pública y cualquier nivel de gobierno.

Empero, existen otras representaciones distintas a las anteriores, ubicadas en la sociedad civil organizada, la cual gradualmente se ha incrementado; poco a poco se constituye de manera importante en la vida política, social, económica y cultural del país, logrando grandes avances hasta formar parte de los pesos y contrapesos en las arenas del Estado, influyen en la aplicación de las Políticas Públicas, en su carácter participativo y al mismo tiempo demandante; además de ser un actor social destacado en las agendas de gobierno.

En su concepción general, la sociedad civil ha sido entendida desde la perspectiva gramsciana como "el conjunto de organismos comúnmente llamados privados, y el de la sociedad política..."³⁰. La aparición de grupos organizados se ostentan como representación de la sociedad y que cuestionan la actuación de los gobiernos, constituyen una entidad intermedia entre la esfera de lo privado y lo público, esta entidad es un espacio social formado por organizaciones creadas en forma voluntaria, autogeneradas, autofinanciadas, autónomas del Estado y regidas por un orden legal y un conjunto de reglas compartidas.

³⁰ BOBBIO, Norberto. Gramsci y la Concepción de la Sociedad Civil. México, Ed. Porrúa, 1974, pág. 1575.

Entre los filósofos contemporáneos se encuentra Jürgen Habermas, para quien "la sociedad civil está formada por las asociaciones, organizaciones y movimientos que más o menos espontáneamente intensifican la resonancia originada en la esfera no estatal, ni económica para luego transmitir esta resonancia -amplificada- a la esfera política"³¹. En esta perspectiva, la sociedad civil está constituida por una asociación enlazada que institucionaliza las demandas orientadas a resolver cuestiones de interés general.

La sociedad civil, no equivale exclusivamente a la esfera privada, es decir, en ellas se reúnen ciudadanos que actúan colectiva y públicamente para expresar sus intereses, ideas e inconformidades, intercambiar información, lograr sus objetivos comunes, hacer demandas al Estado, fiscalizar y controlar a éste. En ella se reúnen organizaciones económicas, educativas, culturales, de interés particular (sindicatos o agrupaciones de barrio, por ejemplo), promotoras del desarrollo, cívicas, etc.

Ubicados en nuestro contexto actual, cabe señalar que el 14 de febrero de 2001, el Jefe de Gobierno Capitalino, Lic. Andrés Manuel López Obrador, ofreció un comunicado de prensa acerca de un Programa de Ciudadanización en su administración, que consiste en delegar ciertas funciones de control con la creación de comités y subcomités de obras y adquisiciones para transparentar las compras y licitaciones realizadas por el Gobierno del Distrito Federal. Estos organismos serían capacitados y dependientes de la Contraloría

³¹ OLVERA RIVERA, Alberto J. "El Concepto de Sociedad Civil en una Perspectiva Habermasiana: Hacia un Nuevo Proyecto de Democratización". *Revista Sociedad Civil*, Núm. 1, Vol. 1, México, 1996, pág. 40.

General, teniendo la proyección de integrar a 96 ciudadanos para finales del año 2001. Los participantes tendrían derecho de voz y voto, podrían supervisar organismos públicos.

En su proyección para realizar este Programa se convocaría a través de los medios de comunicación impresos, así como por vía Internet, la cual sería dirigida a los jóvenes mexicanos, estudiantes y profesionistas, con vocación de servicio público, quienes deben contar con un nivel académico mínimo de tercer semestre de licenciatura. Mediante un proceso de selección, se constituirían 32 comités y subcomités de obras y adquisiciones, con tres ciudadanos por cada uno, éstos serían ubicados en las principales dependencias del Gobierno del Distrito Federal. La capacitación que recibirían consiste en un curso teórico-práctico con una duración de 20 horas, sobre la Ley de Adquisiciones del Distrito Federal, así como su reglamento, la Ley de Obra Pública del Distrito Federal y los procesos generales del Control Interno sobre la materia. La vigencia de los comités y subcomités sería de 12 meses contados a partir de su integración. Se proporcionaría a cada uno de los integrantes un apoyo económico de \$ 2,158.50 mensuales. Los horarios para presidir las sesiones correspondientes, serían flexibles para no interrumpir las actividades cotidianas de los integrantes.

Estos elementos son característicos de la implementación de una Política Pública, cuentan con métodos del *Policy Analysis* concretos, específicos y dirigidos a la solución de un problema público, como lo es el desvío de recursos y la corrupción dentro del gobierno.

Estas acciones fomentan la participación social y legitiman al gobierno con calificativos como democrático y plural. Con relación al Control, ofrecen una propuesta de mejoramiento de los organismos tan deteriorados y atestados de vicios internos, en contraparte la ciudadanía se encuentra con la oportunidad de vigilar y evaluar la utilización de los recursos públicos, -que en gran parte se destinan a la sociedad en obras como la construcción del Metropolitano Línea B, mejor alumbrado público, abastecimiento de agua potable o la pavimentación de avenidas- teniendo la facultad de declarar nulo cualquier procedimiento licitatorio o relacionado con las compras gubernamentales.

Por consecuencia, la necesidad de bienestar social no sólo se institucionaliza, también se ciudadaniza, el rol que viene ejecutando de varios años atrás, se combina entre demanda y acción. Demanda en el sentido de que el gobierno debe garantizar las condiciones de vida básicas para la población, dotarla de bienes y servicios públicos eficientes, de obras que apoyen a los grupos marginados. Y acción al desarrollar mecanismos participativos bien organizados y estructurados para solicitar, vigilar, controlar y evaluar el desarrollo de la administración, de las propias Políticas Públicas y de la gestión gubernamental.

Las organizaciones no gubernamentales, los frentes sociales, los comités vecinales y en general cualquier grupo de personas -que no busque fin de lucro, posiciones dentro del gobierno o que estén financiados por partidos políticos o por terceros-, que compartan la esencia de bien común anteponiendo el interés personal y fieles a las demandas de la mayoría, son

algunos ejemplos generales, de la organización social (omitiendo sus denominaciones).

2.3 La Perspectiva de la Política Pública y el Vínculo con el Control Interno

El reclamo social tiene que ver directamente con la necesidad de poner frenos y controles al gobierno que, actuando a su libre discrecionalidad, comenzó a despertar preocupaciones, generando amenazas a sus esfuerzos, patrimonios y expectativas, a causa de la magnitud de sus errores y decisiones por intereses propios. Por lo anterior, surge la necesidad de mejorar las Políticas Públicas -con el apoyo del Control Interno- que se analizan, diseñan e implementan; mejorar la calidad de la formulación y la gestión de la política. Se considera la propuesta de que el Control Interno participe con mecanismos que apoyen la realización de políticas exitosas reflejadas en programas efectivos y con resultados inmediatos en contingencias, así como, aportar alternativas de solución, para lograr decisiones adecuadas.

Surge la relevancia, de definir en este apartado la perspectiva de la Política Pública sobre la cual descansa la parte teórica de la investigación; presentar las definiciones con la visión que más se apegue a las necesidades de los problemas públicos que trataremos posteriormente.

En este sentido, las Políticas Públicas abarcan un campo extenso de estudio, como disciplina de la ciencia social, se apoya en la evidencia y la razón para esclarecer, valorar y sustentar soluciones a problemas públicos determinados.

Entenderemos por principio que "las políticas públicas son una disciplina de las ciencias sociales, que usan la razón y la evidencia para aclarar, valorar y apoyar soluciones a problemas públicos".³²

Luis Aguilar Villanueva considera, que "el uso de las políticas públicas contribuyen a la elaboración de decisiones más eficaces, que sin cuentos y con sustancia, sean capaces de ir abordado oportuna y sistemáticamente desoladores problemas y defectos públicos".³³

A las Políticas Públicas también se les puede entender como: "una estrategia de gobierno que tiene como propósito publicitar el proceso de toma de decisiones relacionada con el bien común, incorporando la opinión, iniciativas, información, recursos y cooperación de los ciudadanos y sus organizaciones públicas para mejorar las formas y modos de la vida ciudadana".³⁴

En este sentido, las Políticas Públicas son descritas como un tipo de análisis que intenta mostrar todo un campo de alternativas para mejorar las formas de

³² DUNCAN MAC-RAE, Jr. The Social Function of Social Science. (New Haven Press, 1976) págs. 279 - 280.

³³ AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. El Estudio de las Políticas Públicas. México, Ed. Miguel Angel Porrúa, 1996, pág. 10.

³⁴ UVALLE BERRONES, Ricardo. Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal. México, Ed. IAPEM, 1991, pág. 112.

gestión pública. Por lo tanto el Análisis de Política Pública nos permite contribuir en la toma de decisiones, evaluando entre las varias opciones, cual es la mejor decisión para determinados objetivos.

“En sentido amplio, el análisis de políticas puede ser definido como un tipo de análisis que genera y presenta información con el fin de mejorar la base en la cual descansan los juicios de los decisores de políticas...’. Comprende no sólo el examen de las políticas mediante la descomposición en sus elementos, sino también el diseño y la síntesis de nuevas alternativas”.³⁵

Dentro de este contexto, se considera que la perspectiva más completa sobre el tema es la de Francisco Moratta, él menciona que “las políticas públicas son acciones y decisiones del gobierno que buscan soluciones y mejoras a un problema público específico, que están integradas a una agenda de gobierno y que requiere la participación de los sectores involucrados en el problema, ya sea que resulten afectados o tengan que dar solución. El objetivo principal de la política pública es contribuir a la mejora en el proceso de toma de decisión a corto y largo plazo”.³⁶

Por lo anterior, las Políticas Públicas se consideran una estrategia de gobierno que tiene como finalidad publicitar el proceso de toma de decisiones relacionada con el bien común, allegándose de información, recursos,

³⁵ AGUILAR, Op. Cit., pág. 71.

³⁶ MORATTA, Francisco. Las Políticas Públicas. Madrid, España, Ed. Ph., 1979, pág. 41.

iniciativas, opinión y la cooperación de la sociedad organizada para atacar determinadas contingencias públicas.

La perspectiva del Análisis de Política Pública está orientada a la "evaluación de cuál, entre varias opciones de política o decisión gubernamental, es la mejor (o la buena) decisión o política a la luz de determinados fines, restricciones y condiciones".³⁷

Las Políticas Públicas que aplica la Secretaría de Obras y Servicios, tienen como finalidad ofrecer a los habitantes del Distrito Federal, mejores servicios públicos (calidad en el agua potable, pavimentación y nivelación de la carpeta asfáltica, alumbrado en calles y avenidas) e infraestructura urbana (construcción de escuelas, mantenimiento de edificios públicos, construcción de redes del metro) de entre cuantificables demandas, debe analizar, valorar y llevar a cabo la correcta decisión que requiera mayor prontitud, restringiendo y condicionando sobre otras necesidades (demandas), en la aplicación de recursos, en la implementación de la Política Pública o en la decisión de no actuar en determinado problema.

La importancia de la toma de decisiones en la aplicación de la Política Pública, se puede considerar como una variable de gran magnitud, -puesto que puede resultar positiva o negativa en su resultado- en cuanto más se analice la

³⁷ AGUILAR, Op. Cit., pág. 70.

información, las causas, consecuencias, alternativas, se mejorará la base en la cual se encuentran los juicios de los decisores de políticas.

Para Walter Williams, "el análisis de política pública es una manera de sintetizar información, incluyendo resultados de investigación, con el fin de producir un formato para las decisiones de política (el diseño de elecciones alternativas) y de determinar las necesidades futuras de información importante para las políticas".³⁸

Hoy son muchas las definiciones sobre *Policy Analysis*, en general se puede afirmar que es la actividad normativa de construir y evaluar las mejores opciones de política, relativas a los problemas públicos.

Es importante remarcar, el porqué se da tanto peso al Análisis de Política y el argumento es el siguiente: por erróneas decisiones se han provocado catástrofes gubernamentales y en consecuencia programas públicos fracasados, es decir, la preocupación del gobierno por resolver problemas por volumen, utilizando los recursos (económicos, materiales y humanos) en programas inadecuadamente estructurados, desde el origen de las demandas, logrando estancar a la administración pública como dependiente, inofensiva, simplemente operativa, obteniendo el menor resultado en sus distintas formas de gestión con pésimas decisiones políticas, perdiendo legitimidad ante la propia sociedad.

³⁸ WALTER, Williams. Social Policy Research and Analysis. American Elsevier Public Company, New York, 1987, pág. 11.

A pesar de estos resultados, la acción del gobierno seguirá siendo básica, necesaria, imprescindible y determinante. En países como el nuestro, se enfrentan grandes retos, aún insuperados como la productividad, la integración, la calidad de vida, la desigualdad. Sin embargo, la iniciativa gubernamental se despliega ahora, en un contexto político nuevo, más exigente. Se configura una nueva relación entre sociedad y Estado, impulsada a mejorar el estilo público de gobierno, en su toma de decisiones y puesta en práctica. Para la construcción de este estilo de gobierno, se apoya en el estudio de la Política Pública, –paulatinamente integrándose en los escenarios de gobierno- desde el discurso político hasta la aplicación de programas característicos de ésta; para atender conflictos de interés general; asimismo, facilita el libre acceso de los ciudadanos interesados en la definición de los problemas y en la formulación de las políticas, a través de canales abiertos de opinión e influencia; analiza y decide políticas eficientes, maximizadoras de utilidades y minimizadoras de costos; corresponsabiliza a la ciudadanía en el tratamiento de sus propios problemas, satisface demandas en la medida de sus resultados y finalmente implementa procedimientos de control, evaluación y corrección de la gestión, así como de las Políticas Públicas.

En este contexto, el *Policy Analysis* “es un complemento muy poderoso, del buen juicio, la intuición y la experiencia de los hacedores de decisión”³⁹. Entre mejores sean las decisiones de política que toman los actores –institucionales, políticos o sociales- mejores resultados se desprenderán de la aplicación, y si

³⁹ **QUADE, E.S. Analysis for Public Decisions. American Elsevier Public Company, New York, 1975, pág. 11.**

al margen de la aplicación interviene el Control Interno, apoyando e interactuando en el análisis de la información, en la construcción de alternativas, en la consulta del fundamento legal (constitucionalidad), concluyendo –no como tomador de decisiones, aunque bien podría ocupar el cargo de *decision makers* – como un asesor en las decisiones de la cúpula gubernamental.

En resumen, al hablar de Políticas Públicas nos vinculamos con las decisiones de gobierno, las cuales incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad, los recursos, el dinero de los privados (en su calidad de electores y contribuyentes). En esta perspectiva se abren nuevas formas de diseño y gestión de las políticas, en las cuales el estado y la sociedad enfrentan conjuntamente los problemas colectivos.

Para Geoffrey Vickers, el Análisis de Política Pública “es una disciplina de las ciencias sociales aplicada que utiliza múltiples métodos de indagación y argumentación para producir y transformar la información relevante de *policy* que pueda utilizarse en los escenarios políticos para resolver problemas de *policy*”⁴⁰. Con esta concepción, el análisis puede mostrar, por medio de la información un panorama amplio de alternativas que pueden reforzar los argumentos para las decisiones en la gestión pública o en la atención de problemas concretos de carácter colectivo. Confrontando a Vickers con William

⁴⁰ GEOFFREY, Vickers. Una Matriz para el Análisis de Policy. Material proporcionado en el Modulo II del Seminario Análisis de Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno. pág. 3.

N. Dunn, considera que el Análisis de Políticas, "es una ciencia social aplicada que usa muchos métodos de investigación y argumentación para producir y transformar información relevante que pueda ser utilizada en las organizaciones políticas para resolver problemas de política".⁴¹

Otro elemento importante para esta perspectiva de Política Pública, es el cuidado de los recursos y la relación costo-beneficio para los afectados. En este sentido para la aplicación de la *Policy*, requiere de erogaciones por parte del gobierno, significando un factor en los costos de la decisión política. Por consiguiente, se requiere de cálculos para el gasto, estimaciones exactas del costo-beneficio (eficiencia económica), economía pública verídica, evaluación pertinente del componente económico de las decisiones y operaciones, búsqueda de las políticas públicas correctas para maximizar beneficios y disminuir costos a los ciudadanos.

Cuando cierta Política Pública fracasa en sus metas y objetivos, donde existió aplicación de recursos económicos, (por ejemplo, la adquisición de patrullas para equipar a los cuerpos de seguridad pública con el propósito de bajar los altos índices delictivos, y resulta contrario a esto; el resultado se mantiene, o peor aún aumenta; cuando al considerar un costo en la erogación de estos bienes, se proyectó un beneficio inmediato para la sociedad) el descontento que ocasiona entre la sociedad se agudiza al saber, -por una parte- que los recursos en su mayoría provienen de los contribuyentes, de la recaudación de

⁴¹ WILLIAM N., Dunn. Public Policy Analysis: an Introduction. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1981, pág. 9.

impuestos, el efecto: incontables conciencias sociales defraudadas por su propio gobierno y los costos de la fracasada política, resultan financiados por los recursos fiscales, que de haber elaborado un buen análisis de política con una decisión correcta, estos recursos hubiesen subsanado múltiples demandas sociales.

El Análisis de Política Pública, también considera el cuidado de los recursos públicos, al igual que lo hace cuando transforma la información que recaba, o con las alternativas de decisión, la política pública se debe realizar con mayor atención cuando están de por medio recursos públicos (eficiencia económica).

En el caso concreto de la Secretaría de Obras y Servicios, cuenta con el segundo lugar en presupuesto de egresos autorizado para el ejercicio fiscal 2001, que es del orden de \$ 7,427,270,254 con relación en las demás Secretarías de la administración central del Gobierno del Distrito Federal.⁴² Por lo anterior, existe razón suficiente para efectuar más y mejores Políticas Públicas, que evidentemente correspondan a su competencia, cuidando y maximizando la aplicación de los recursos.

En este sentido, el Control Interno contribuye al cuidado de los recursos económicos de una Política Pública, *a priori* o cuando ya han sido asignados, inspecciona las áreas donde son aplicados y evalúa si efectivamente son aprovechados con eficacia. El Control Interno puede evitar vínculos de

⁴² Decreto de Presupuesto de Egresos para el Distrito Federal para el Año Fiscal 2001. México.

corrupción entre operadores, receptores de la *Policy* y con los propios tomadores de decisión, además de contar con la facultad para aplicar fincamiento de responsabilidades, en caso de encontrar anomalías en la implementación de las políticas.

Con relación al costo-beneficio en el Análisis de Política, el criterio común, como ya hemos visto, es la eficiencia económica, es decir, aplicar la mejor política para los mayores beneficios, con los menores costos. Este criterio, -eficacia económica- expone la mejor oportunidad para redistribuir el ingreso hacia aquellos reclamos que la sociedad considere imperiosos.

Este criterio de utilidad o beneficio social, ignora los problemas de ecuanimidad: quien recibe los beneficios y quien paga los costos, es decir, aún en la alternativa más eficiente de una política se puede encontrar que los costos exceden a los beneficios. Por ello, al realizar el Análisis de *Policy*, se deben conjuntar ambos, y proyectar los mayores beneficios al menor costo, con la prerrogativa de favorecer a más población de la prevista. Bajo esta directriz trabajan los gobiernos actuales para eficientar el gasto público, logrando cuidar los recursos públicos y maximizar las operaciones.

Cabe señalar que en la aplicación de este criterio, siempre existen perdedores, en el sentido de que, cuando no son beneficiados por la Política Pública o cuando los costos son cubiertos por recursos que originalmente estaban destinados para ese sector, surge la afectación de intereses con terceros, por esta aplicación.

Cuando inevitablemente se tiene que afectar a parte de la sociedad con la implementación de una Política Pública y resulta imposible ajustarla, -por ejemplo, el control de la contaminación, el tráfico, la administración de los recursos hidráulicos- existe la posibilidad de diseñar un mecanismo práctico para compensar al número de perdedores identificados y la cuantía de su pérdida; puede ser bastante difícil, pero la posibilidad de hacerlo es suficiente, y más cuanto mayor sea el beneficio social que se logre con la aplicación de la política.

2.4 Funciones y Problemática de la Secretaría de Obras y Servicios del Gobierno del Distrito Federal

Funciones de la Secretaría de Obras y Servicios

Antes de conocer la problemática que aqueja a la Secretaría, en función de su tamaño, dimensión y complejidad de funciones en el ejercicio cotidiano, es necesario precisar sus atribuciones, para esto el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, precisa lo siguiente:

A la Secretaría de Obras y Servicios corresponde el despacho de las materias relativas a la normatividad de obras públicas y servicios urbanos, la construcción y operación hidráulica; los proyectos y construcción de obras públicas, así como proponer la política de tarifas y prestar el servicio de agua potable. Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

- I. Planear, organizar, normar y controlar la prestación de los servicios públicos de su competencia, así como la planeación y ejecución de obras y servicios públicos de impacto en más de una demarcación territorial o de alta especialidad técnica, de acuerdo con las clasificaciones que se hagan en las disposiciones aplicables;
- II. Vigilar y evaluar la contratación de obra, ejecución y liquidación de las obras y servicios de su competencia, conforme a las leyes aplicables;
- III. Expedir, en coordinación con las dependencias que corresponda, las bases a que deberán sujetarse los concursos para la ejecución de obras a su cargo, así como adjudicarlas, cancelarlas y vigilar el cumplimiento de los contratos que celebre;
- IV. Construir, mantener y operar, en su caso, directamente o por adjudicación a particulares, las obras públicas que correspondan al desarrollo y equipamiento urbanos y que no sean competencia de otra Secretaría o de las Delegaciones;
- V. Dictar las políticas generales sobre la construcción y conservación de las obras públicas, así como las relativas a los programas de remodelación urbana en el Distrito Federal;
- VI. Diseñar, normar y, en su caso, ejecutar, conforme a la presente ley y otras disposiciones aplicables, las políticas de la Administración Pública del Distrito Federal en materia de prestación de los servicios públicos de su competencia;
- VII. Conformar con el servidor público correspondiente de la Delegación una comisión encargada de formular, coordinar y operar los programas de

- obras de construcción, conservación y mantenimiento de la red hidráulica, drenaje y alcantarillado del Distrito Federal;
- VIII. Supervisar la construcción, conservación, mantenimiento, operación y administración de las obras de agua potable y alcantarillado;
- IX. Prestar el servicio de suministro de agua potable y alcantarillado, así como analizar y proponer las tarifas correspondientes;
- X. Llevar a cabo los estudios técnicos e investigaciones de ingeniería para mantener actualizadas las normas aplicables a las construcciones en el Distrito Federal y;
- XI. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Para el periodo 2000-2006, el Jefe de Gobierno Capitalino, ha promovido la integración de cuatro gabinetes permanentes para el mejor funcionamiento de la Administración Pública, los cuales cuentan con un coordinador por cada uno. El gabinete correspondiente a la Secretaría de Obras y Servicios es el denominado: de Desarrollo Sustentable, integrado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, la Secretaría del Medio Ambiente, la Secretaría de Obras y Servicios, y la Secretaría de Transporte y Vialidad. Su coordinador es el titular de la Secretaría de Obras y Servicios.

Con lo anterior podemos determinar que existen características de un estudio de Política Pública, ya que se distinguen las Relaciones Intergubernamentales (RIG'S) que llevarían estas Secretarías, teniendo objetivos concretos como la planeación, programación, organización, coordinación, control y evaluación del funcionamiento de la administración pública centralizada, conforme a los

lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, así como los demás programas que deriven de éste y los que establezca el Jefe de Gobierno.

La Secretaría de Obras y Servicios, cuenta con sus propios planes y programas que debe cumplir, para realizar sus funciones se apoya en cuatro Direcciones Generales que configuran su estructura básica:

- ⇒ Dirección General de Obras Públicas.
- ⇒ Dirección General de Servicios Urbanos.
- ⇒ Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica.
- ⇒ Dirección General de Construcción de Obras del Sistema de Transporte Colectivo.

Asimismo, cuenta con dos órganos desconcentrados adscritos a la Secretaría:

- ⇒ Comisión de Aguas del Distrito Federal.
- ⇒ Planta de Asfalto del Distrito Federal.

Esta es la estructura de la Secretaría, parte fundamental del gobierno central; el titular es el Ing. Cesar Buenrostro Hernández, que al haber desempeñado su cargo con buena capacidad de gestión, en el período 1997-2000, (cuando fungía como Jefe de Gobierno, el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Solorzano, sustituido por la Lic. Rosario Robles Berlanga, en septiembre de 1999 a diciembre de 2000) mereció la ratificación por parte del actual Jefe de Gobierno, Lic. Andrés Manuel López Obrador, para el período 2000-2006.

Brevemente se especifican las atribuciones de las siguientes Direcciones Generales:

◆ Dirección General de Obras Públicas.⁴³

Planear la construcción de escuelas en el Distrito Federal; emitir su opinión sobre los programas de urbanismo y remodelación urbana; elaborar estudios, proyectos, construcción y supervisión de nuevas obras viales; construcción y supervisión de puentes viales y peatonales en vialidades primarias; repavimentar y dar mantenimiento preventivo a la red vial primaria.

◆ Dirección General de Servicios Urbanos.⁴⁴

Conservación y mantenimiento de la infraestructura y equipamiento vial, alumbrado público, el funcionamiento e imagen urbana de las vialidades en el Distrito Federal; realización de obras de alumbrado público; estudios de obras de infraestructura y equipamiento vial; dar seguimiento a las necesidades de conservación y mantenimiento de infraestructura y equipamiento vial y del alumbrado público; realizar estudios, proyectos y la construcción, conservación y mantenimiento de obras de infraestructura para el manejo de los desechos sólidos, estaciones de transferencia, plantas de selección y aprovechamiento, así como sitios de disposición final; definir los programas para el desarrollo de los servicios urbanos en el Distrito Federal, precisando objetivos, prioridades, metas, normas técnicas y procesos básicos que coadyuven en la prestación de éstos.

⁴³ Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. Artículo 57. México, 2000.

⁴⁴ *Ibidem.*, Artículo 58.

◆ Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica.⁴⁵

Elaborar los programas relativos a la materia hidráulica; construir y supervisar las obras de los sistemas de agua potable, drenaje y tratamiento y reuso de aguas residuales; controlar y vigilar los sistemas de agua potable, drenaje y tratamiento y reuso de aguas residuales; expedir las autorizaciones para el uso de las redes de agua y drenaje; aplicar las políticas de extracción de las fuentes de abastecimiento y recarga de acuíferos; dictar las normas y especificaciones relativas a las obras y servicios hidráulicos a cargo de la administración pública; establecer las normas para la prestación de servicios hidráulicos por los Organos Político-Administrativos; conformar con los titulares de las unidades administrativas competentes, una comisión que propicie la coordinación entre los programas sectoriales y delegacionales; imponer las sanciones que se hagan acreedores los particulares por mal uso irracional de los sistemas de agua potable, drenaje, tratamiento y reuso de aguas residuales; establecer políticas en materia hidráulica en coordinación con la Federación, Estados y Municipios; emitir su opinión sobre las tarifas para el cobro de agua potable, agua residual tratada y descarga de aguas residuales; autorizar las obras hidráulicas construidas por particulares, que sean destinadas a uso público; e integrarse en los programas de desarrollo urbano.

⁴⁵ *Ibidem.*, Artículo 59.

- ◆ Dirección General de Construcción de Obras del Sistema de Transporte Colectivo.⁴⁶

Elaborar los proyectos ejecutivos y de detalle de la construcción de las obras para la ampliación del Sistema de Transporte Colectivo, incluyendo las vialidades coincidentes y complementarias; construir las obras de ampliación del Sistema de Transporte Colectivo, así como sus vialidades y obras inducidas y complementarias; adquirir los materiales y equipos fijos para el funcionamiento del Sistema de Transporte; entregar las obras de ampliación a las instituciones operadoras; verificar que las obras civil y electromecánica se realicen de acuerdo con el programa autorizado; efectuar los estudios para optimizar y actualizar el proyecto y la construcción de la ampliación del Sistema de Transporte Colectivo y su vialidad.

- ◆ Comisión de Aguas del Distrito Federal (órgano desconcentrado).⁴⁷

Administrar, recaudar, comprobar, determinar, notificar y cobrar los derechos por suministro de agua y de descarga a la red de drenaje; recibir, tramitar y resolver las solicitudes de los usuarios en relación con el pago a plazos de los créditos fiscales en materia de agua y drenaje; imponer las sanciones que correspondan por infracciones a las disposiciones fiscales; tramitar y resolver las solicitudes de cancelación y condonación de multas derivadas de la aplicación de las disposiciones fiscales y administrativas en materia de contribuciones; suspender el suministro de agua de uso no doméstico y racionarlo en el caso de la de uso doméstico, cuando se deje de cubrir el pago

⁴⁶ *Ibidem.*, Artículo 60.

⁴⁷ *Ibidem.*, Artículo 137.

correspondiente; instalar y mantener los dispositivos que considere necesarios para llevar a cabo la medición y registro de los consumos realizados por los usuarios del servicio de agua potable, de drenaje, y el de tratamiento y reuso de aguas residuales.

◆ **Planta de Asfalto del Distrito Federal (órgano deconcentrado).**⁴⁸

Instalar, operar y mantener el equipo técnico para la producción de agregados petreos y mezclas asfálticas, así como para la elaboración y comercialización de emulsiones asfálticas, que se requieran en la construcción y mantenimiento de los pavimentos; destinar las mezclas asfálticas a todas las instituciones de la administración pública local; distribuir el excedente de su producción a la Federación, Estados, Municipios y particulares; desarrollar programas de investigación tecnológica para el mejoramiento de su producción y de actualización en materia de pavimentos para los responsables de las obras viales; participar en el mantenimiento de la red vial en coordinación con la Dirección General de Servicios Urbanos y con las delegaciones; colaborar con la Dirección General de Obras Públicas en el establecimiento de normas y especificaciones de construcción y mantenimiento de los pavimentos.

Problemática de la Secretaría de Obras y Servicios

Son distintos los problemas que aquejan a la Secretaría, en virtud de las funciones tan complejas que realiza, sin embargo, su actuación está dirigida a resolver las demandas sociales e institucionales de forma satisfactoria, en

⁴⁸ *Ibidem.*, Artículo 138.

cuanto a los resultados y avances, tanto en obras públicas como en servicios urbanos. La problemática que trataremos se ha compilado por distintas fuentes las cuales son básicamente, documentos de trabajo, resultados de visitas por inspección a obras e informes de auditoría, que fueron de gran utilidad.

Cabe destacar, que la información presentada se conformó con base en documentos oficiales, informes de gestión, circulares internas, entre otros; la cual será utilizada exclusivamente con fines académicos y de investigación, además se delimita en un periodo, siendo éste de enero a octubre de 2000.

Desviaciones en Obra Pública

I. Planeación, Programación y Presupuestación.

Las unidades administrativas no consideran la importancia de conformar "canastas" de proyectos, que facilitan la planeación del ejercicio de los recursos públicos asignados.

Se han señalado serias deficiencias en la integración de los presupuestos base, que dejan a las unidades administrativas sin parámetros de comparación adecuados, para la asignación de contratos.

II. Contratación.

Se han identificado deficiencias técnicas en la formulación de los proyectos ejecutivos de obra, que ocasionan daños económicos, problemas sociales y políticos al Gobierno del Distrito Federal (sobrecostos, precios extraordinarios, volúmenes excedentes, atraso de obra, etc.). Ejemplos claros de esta situación:

el Puente Cuautla, Puente Herradura, Distribuidor Zaragoza (D.G.C.O.S.T.C.); Planta de tratamiento de aguas residuales "El Llano" (D.G.C.O.H.); Hospital Rubén Leñero, Reclusorios (D.G.O.P.); y obra por administración (D.G.S.U.).

Existe discrecionalidad en la aplicación de criterios para calificar o descalificar empresas concursantes, para la adjudicación de contratos de obra.

Se desacata la normatividad en materia de aplicación del tabulador de precios unitarios, para la contratación mediante el procedimiento de adjudicación directa, lo que ocasiona que los precios se excedan en un 20% de lo presupuestado.

III. Ejecución.

Existe falta de supervisión de las obras por parte de las empresas contratadas, así como del personal asignados por las unidades administrativas.

Son recurrentes las problemáticas en materia de obra pagada y no ejecutada, obra de mala calidad, pagos indebidos por ajuste de costos en conceptos con atraso en su ejecución, preestimaciones y fraccionamiento de precios unitarios, esto denota los problemas de supervisión.

Se ha detectado fraccionamiento de montos, para evitar procedimientos de licitación pública, encareciendo la obra o los servicios prestados.

IV. Normatividad.

Es consistente la falta de consulta a la normatividad en la materia, así como la aplicación indebida de la misma, un ejemplo, es la aplicación del tabulador de precios, fraccionamiento de precios unitarios, celebración de convenios fuera del período contractual, falta de proyectos, etc.

Se observa con recurrencia la integración incompleta de expedientes de obra por contrato y con recursos propios.

V. Jurídico.

Las desviaciones han identificado recurrencia en la falta de aplicación de sanciones por atraso de obra, obligando a su recuperación o al trámite legal para lograrlo.

Se ha denotado negligencia en la recuperación de anticipos al cierre del ejercicio fiscal, así como en contratos rescindidos, suspendidos o terminados anticipadamente.

Situación similar a la anterior, ocurre en materia de tramitación y recuperación de fianzas y anticipo, cumplimiento y vicios ocultos.

Existe desconocimiento de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal, y negligencia en la aplicación de sanciones a empresas que se encuentran en los supuestos del artículo 37 de la citada Ley.

En Comités y Subcomités de obras se ha insistido en la necesidad de integrar una base de datos con las empresas infractoras para evitar su contratación con otras dependencias de Gobierno.

Se identificó en las Direcciones Generales de Obras Públicas y Construcción de Obras del Metro, deficiencias de tipo jurídico en los modelos de contratos de obra pública, adquisiciones por licitaciones internacionales y supervisión de obra.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

Quejas y Denuncias

I.- Derivadas de Auditoría.

En el período fueron captadas un total de 23 expedientes derivados de auditorías; se encuentran en proceso de investigación 23 expedientes correspondientes al año 2000, a la fecha han sido resueltos sólo 3 expedientes.

II.- Atención Ciudadana.

En el período fueron captadas un total de 42 casos derivadas de atención ciudadana, de los cuales han sido atendidos sólo 6 expedientes correspondientes al año 2000; actualmente se encuentran en proceso de investigación 36.

En conclusión, se considera que no se ha logrado sumar la voluntad generalizada en los cuadros medios y superiores de la Secretaría, para aplicar la normatividad y corregir las deficiencias detectadas que impactan en la operación total. La recurrencia en la problemática observada conduce a la falta de interés de contratistas por participar en concursos de obra pública, por la desconfianza generalizada.

Administración de la Secretaría

I. Adquisiciones.

El proceso general establecido para llevar a cabo las Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios, no permite una atención expedita y eficaz de las compras. Los retrasos más significativos ocurren en la elaboración

de los contratos, que en algunos casos, son de mas de 50 días hábiles. No existe una comunicación y coordinación adecuada entre las áreas involucradas, que permita conocer las deficiencias o rezagos en el desarrollo de los procedimientos y corregir en el momento oportuno.

Derivado de la falta de formalización de contratos se ha permitido la entrega de bienes o la prestación de servicios sin el contrato respectivo debidamente formalizado, evitando con esto la aplicación de sanciones por retraso a los proveedores y no se respeta el período de vigencia de los precios ofertados causando subejercicio presupuestal.

De forma recurrente no se notifica a los proveedores ganadores de las adjudicaciones, el plazo para la formalización de sus contratos.

El procedimiento utilizado para sondear el precio de mercado de los bienes, servicios, equipos, aparatos, sistemas o herramientas especializadas a incorporarse a las diferentes obras de la Secretaría, no es desarrollado a través de técnicas de mercadeo, además no cuenta con el visto bueno por parte de la Oficialía Mayor u órgano competente.

II.- Control Presupuestal.

Se determinó que las funciones, políticas y procedimientos contenidos en el Manual Administrativo de la dependencia son obsoletos con relación en la preparación del presupuesto, el desarrollo y modificación del mismo, ya que no contempla las necesidades actuales de manejo de información y la normatividad vigente.

Existen serias deficiencias en la preparación del programa operativo anual, en cuanto a la forma cualitativa y cuantitativa de las metas de cada uno de los programas de las distintas Direcciones Generales.

En el ejercicio del 2000, le fueron autorizados recursos federales y de crédito a la Dirección General de Obras Públicas, para la consecución de objetivos de gran impacto social (repavimentaciones, construcción de puentes peatonales, remodelación de planteles escolares, etc.). Sin embargo, la movilidad de dichos recursos (modificaciones presupuestales, recalendarización de ministraciones) se encuentra condicionada a la aprobación tardía de la Asamblea Legislativa y, por tanto, se ha generado subejercicio por la falta de pago oportuno a proveedores y contratistas (incluida la Planta de Asfalto a la que se le adeuda un importe de \$33,500.00 miles.).

Para el ejercicio 2000, se determinó la falta de consecución de metas de gran impacto social para las cuales se autorizaron recursos significativos en los programas operativos del ejercicio, sin embargo se ha observado un lento gasto que deriva finalmente en subejercicios del orden del 30%.

En conclusión, ésta es a grandes rasgos la problemática a la que se enfrenta la Secretaría de Obras y Servicios del Gobierno del Distrito Federal, en cierta forma se omite la cuantía de las demandas sociales, ya que no se cuenta con registros de éstas.

En el siguiente capítulo, se abordarán aspectos generales sobre la formulación, implementación y evaluación de una Política Pública a cargo de la Secretaría de Obras y Servicios, la cual tiene por objeto dar cumplimiento a una demanda social concreta, siendo en este caso -por una parte- la insuficiencia del transporte público en el Distrito Federal y Estado de México, -por otra parte- la problemática que conlleva la construcción de Línea B del Metro, desde sus aspectos sociales, hasta los tecnológicos y presupuestales.

También se apreciarán –de cierta forma- las Relaciones Intergubernamentales (RIG'S), entre las autoridades del Gobierno del Distrito Federal incluyendo a las Delegaciones Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Gustavo A. Madero; las autoridades del Estado de México, entre éstos los municipios de Nezahualcóyotl y Ecatepec; la Secretaría de Obras y Servicios y la Dirección General de Construcción de Obras del Sistema de Transporte Colectivo, que son las instancias principalmente relacionadas en la aplicación de la Política Pública.

Otro aspecto destacable, son las estrategias que las autoridades del Gobierno Capitalino tuvieron que realizar para lograr negociar con la comunidad afectada, la construcción de la obra civil del Metro, en virtud de los intereses colectivos perjudicados, que bloquearon los proyectos por espacios considerables de tiempo, causando pérdidas económicas y retrasos en los calendarios de trabajo. Finalmente se logró el consenso con la participación vecinal, a través de mecanismos de consulta pública y comités de participación

especial, consiguiendo convenios que garantizarán la integridad de la zona y mejoras urbanas para la comunidad.

Además se distingue dentro del capítulo, la intervención del Control Interno, como un mecanismo de corrección, verificación, apoyo y asesor en las decisiones, que proporcionó desde su trinchera, los elementos necesarios para continuar efectivamente con la puesta en marcha de la Política Pública hasta su conclusión.

CAPITULO III

EL METROPOLITANO LINEA B, ALTERNATIVA DE TRANSPORTE PUBLICO EN LA CIUDAD DE MEXICO Y ZONA CONURBADA. ASPECTOS GENERALES SOBRE LA FORMULACION, IMPLEMENTACION Y EVALUACION

CAPITULO III

EL METROPOLITANO LINEA B, ALTERNATIVA DE TRANSPORTE PUBLICO EN LA CIUDAD DE MEXICO Y ZONA CONURBADA. ASPECTOS GENERALES SOBRE LA FORMULACION, IMPLEMENTACION Y EVALUACION

El crecimiento de la zona metropolitana en la Ciudad de México, ha llegado a ser el mayor de América Latina y se ha convertido en una de las más problemáticas del mundo, donde se refleja una crítica situación en múltiples cuestiones de la vida cotidiana, como es la escasez hidráulica, el grave daño al medio ambiente, los altos índices de inseguridad pública, etc. El crecimiento caótico de la Ciudad causa grandes problemas urbanos, que rebasan la capacidad de respuesta por parte del Gobierno; por ello la necesidad de contar con Políticas Públicas adecuadas a la realidad del entorno en el Distrito Federal y zona conurbada, que se orienten a resolver gradual o totalmente las distintas demandas sociales junto con la acción organizada de los ciudadanos, es indispensable.

Ante la necesidad de transformar el crecimiento urbano desordenado, en un proceso viable y sustentable, con el objetivo de atender los apremios más urgentes de la población en materia de transporte público y vialidades; el Gobierno del Distrito Federal instrumentó la construcción de una nueva Línea del Metro, con la visión de conectar al Estado de México con la Capital de la República, para obtener como resultado, la modernización y ordenamiento de este transporte, un reclamo de gran magnitud para ambos gobiernos (capitalino y estatal).

En este contexto, uno de los aspectos de mayor relevancia del Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal 1998-2000, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad de México, se refiere a la oferta de una infraestructura, equipamiento y servicios urbanos de calidad entre los cuales tiene particular importancia un sistema eficiente de transporte público.

En los últimos años, el transporte en el Distrito Federal se caracterizó por un incremento mayor del transporte concesionado y privado en relación con el del transporte público, no obstante la carencia en aquél, de estrategias planeadas y de calidad adecuada en el servicio.

El Metro, sistema básico del transporte colectivo en la Ciudad de México, es un medio masivo, rápido, seguro y no contaminante, además de que tiene la ventaja de apoyar a los grupos de población con menores ingresos relativos, por el subsidio que se otorga por medio del precio del boleto. Junto con el Servicio de Transportes Eléctricos y Tren Ligero, constituye la columna vertebral del Sistema Integral de Transporte en el Distrito Federal.

El Gobierno del Distrito Federal, empeñado en la estructuración de una red de transporte público ordenada con criterios de racionalidad, eficiencia y complementariedad, ha puesto énfasis en la expansión del Metro a través de la Secretaría de Obras y Servicios, impulsando la construcción de la Línea B, iniciada en 1994, la cual contaba con un 49% de avance al recibirla el Gobierno

Capitalino en 1997 (constituido por el PRD). Las acciones a partir de ese momento estuvieron enfocadas a concluir y poner en servicio la Línea B en el segundo semestre de 1999, situación que se postergó por la reducción al techo de endeudamiento decretado por la Cámara de Diputados, que repercutió directamente en el presupuesto de obras como el Metro y otras igualmente importantes, en las que debieron de ajustarse sus programas de ejecución.

No obstante las restricciones, en 1999 el Gobierno Capitalino, pone en operación el primer tramo de esta nueva línea, con 13.5 kilómetros y 13 estaciones de la Terminal Buenavista a la estación Villa de Aragón en el Distrito Federal, con capacidad de transportar 180 mil usuarios al día en esta etapa inicial.

La Línea B en su totalidad está proyectada para movilizar diariamente a 600 mil usuarios en su conjunto. Al 15 de octubre de 1999, se había alcanzado un avance del 77.6%; actualmente las obras en los 10.2 kilómetros del tramo ubicado en el Estado de México están concluidas y su puesta en operación en toda su longitud comenzó en el quinto bimestre del año 2000, gracias a que se contó con los recursos presupuestales necesarios.

El Gobierno del Distrito Federal consiguió legitimarse y ratificar así el compromiso con la sociedad al otorgar atención a las demandas en materia de obras de beneficio social.

Es importante mencionar, que la información que se presenta a lo largo de este capítulo, se compiló a través de documentación generada al interior de la Secretaría de Obras y Servicios, tales como: Informes de Gestión, Informes de Avances y Resultados, Avance Programático - Presupuestal, Informe del Comité de Control y Evaluación, así como, algunos folletos, cuadernillos y trípticos informativos sobre la construcción del Metropolitano Línea B y del Sistema de Transporte Colectivo. Por ello es conveniente destacar que el desarrollo del tema es posible debido a los aportes de la información interna, así como a los documentos de trabajo, que fueron de mucha utilidad.



3.1 Antecedentes

En diciembre de 1997, el Gobierno del Distrito Federal a través la Secretaría de Obras y Servicios, recibió 178 kilómetros de red de Metro en operación y en proceso de construcción la Línea B, de Buenavista a Ecatepec, con un avance

global del 49% y con un monto erogado de 2,835 millones de pesos, que incluye diversas obras de vialidad para la integración y reestructuración de otros medios de transporte.

El Metropolitano Línea B tiene sus orígenes en la planeación general del Metro; en la revisión de 1985 esta línea se identificaba como la Línea 10, con un desplazamiento desde la zona de la Defensa Nacional hasta La Planta Industrializadora de Desechos Sólidos en Aragón, pasando por el Norte del Centro Histórico. De 1989 a 1993, se analizó conjuntamente con las autoridades del Estado de México la planeación de la Línea y su continuación dentro de este territorio; la *toma de decisión* fue que la Línea partiera inicialmente de la Zona Norte del Centro Histórico de la Ciudad y llegara hasta Ciudad Azteca, el argumento principal fue por el éxodo de empleados que se trasladan de los municipios de Ecatepec y Nezahualcóyotl al Distrito Federal, asimismo la problemática que conlleva como consecuencia, el tráfico vehicular, la saturación de avenidas principales, la falta de vías alternas, el crecimiento del transporte concesionado y privado sin regulación. Los estudios y proyectos del Metropolitano Línea B se iniciaron a fines de 1993 y el 24 de octubre de 1994 dio inicio su construcción en el tramo subterráneo comprendido entre Buenavista y la Plaza de Garibaldi.

Buenavista, lugar que a mediados del siglo pasado albergaba todavía la zona rural del Rancho Santa María, posterior punto de convergencia de la entonces moderna red ferroviaria que unificaba al interior del país con el Centro de la República,

resurge hoy una vez más, como lugar de modernidad con la construcción de la nueva línea del sistema de trenes urbanos de pasajeros. En esta zona de confluencia histórica ferrocarrilera, se sitúa la Línea más representativa del tipo de solución que en cuestión de transporte requiere la Ciudad, ya que al adentrarse en el Estado de México enlazando al área conurbada con el Distrito Federal, la Línea B es un servicio de alcance Metropolitano.

La Línea B de Buenavista a Ciudad Azteca tiene 23.7 kilómetros de longitud, con 13.5 kilómetros en el Distrito Federal cruzando por las Delegaciones Cuauhtémoc, Venustiano Carranza y Gustavo A. Madero y 10.2 kilómetros en el Territorio del Estado de México, en los Municipios de Nezahualcóyotl y Ecatepec con 21 estaciones: 13 en el Distrito Federal y 8 en el Estado de México.

Al entrar en operación la Línea B, la red en su conjunto se incrementó en 13% para alcanzar 201.7 kilómetros. Adicionalmente forman parte del proyecto diversas obras de vialidad que coadyuvan a la adecuada integración y reestructuración de los otros medios de transporte: 16 puentes vehiculares (6 en el Distrito Federal y 10 en el Estado de México); 4 paraderos de autobuses (3 en el Distrito Federal y 1 en el Estado de México); 51 puentes peatonales (21 en el Distrito Federal y 30 en el Estado de México), así como la reforestación de 313 mil metros cuadrados de áreas verdes.

3.2 La Construcción del Metropolitano Línea B

Uno de los principios de actuación del Gobierno del Distrito Federal ha sido la transparencia en el ejercicio gubernamental, por ello, en la contratación de la obra pública se han adjudicado los contratos para la ejecución de los trabajos, ya sea de servicios relacionados con la obra pública o de construcción, mediante licitación pública, a fin de garantizar las condiciones más favorables al Distrito Federal, en cuanto a oportunidad, financiamiento, calidad y precio, logrando así el óptimo uso de los recursos.

Contratación de la Obra Pública y Adquisiciones

En el año 2000, la Secretaría de Obras y Servicios adjudicó 46 contratos mediante licitación pública por un monto total de 446 millones de pesos, entre los que destacan: la construcción de la zona de maniobras en Buenavista; los acabados en las estaciones subterráneas, elevadas y superficiales; la construcción de los puentes vehiculares Aztecas, Av. 611, Tecnológico y en Av. 613, al igual que la terminación de la vía de enlace con la Línea 5. Utilizando otros procedimientos que señala la ley, se contrataron 15 obras por un monto de 26 millones de pesos.

Se concretaron 21 contratos: 13 con empresas nacionales y 8 con proveedores extranjeros para adquirir bienes y servicios consistentes en máquina lavadora de trenes, grúas y polipastos, fuentes autónomas de emergencia, control de alumbrado, mobiliario para taquillas, horno para secado de rotores, máquinas y

herramientas, banco de pruebas, sistema de sonorización y voceo y sistemas de relojes de andén. En el mercado internacional se adquirieron: subestaciones de rectificación, equipos de tracción, sistema de telefonía directa y automática, sistema de tomiquetes y el equipamiento para el enlace del Metropolitano Línea B con Línea 5.

El importe de estos compromisos ascendió en 1999 a 27.6 millones de pesos y 16.6 millones de dólares; en 2000, al mes de octubre se habían erogado 56.4 millones de pesos y 12 millones de dólares.

Obra Civil del Metro

El recorrido por la Línea B del Metro a partir de su extremo poniente se inicia en la estación Buenavista situada entre 10 y 15 metros bajo el nivel del suelo.

Tramo Subterráneo

La obra civil en el tramo subterráneo consiste en una estructura de cajón, que constituye un túnel somero partiendo de la construcción de dos muros Milán y reforzado con muros de acompañamiento, que fue entregada en obra negra a la administración perredista en diciembre de 1997. Desde Buenavista se abre paso rumbo al oriente a lo largo de 5.9 kilómetros de túnel, por las estaciones Guerrero, correspondencia con Línea 3, Garibaldi, correspondencia con Línea 8, Lagunilla, Tepito y Morelos correspondencia con Línea 4. En esta punta de la estación

Buenavista, entre la Avenida Insurgentes Norte y la Calle de Naranja, se localiza la parte restante del tramo subterráneo: 855 metros de túnel.

El conflicto que desde el principio de la obra se generó con las organizaciones vecinales, principalmente de Santa María La Ribera, impidió iniciar la construcción en este tramo conforme al programa de trabajo original. La Secretaría de Obras y Servicios, mantuvo una política de comunicación con los vecinos de la colonia y a través de una consulta pública se concertó una solución con la que se evitó la afectación a la imagen urbana y a la armonía comunitaria. En el mes de agosto de 1998 el conflicto quedó solucionado dándose inicio a los trabajos de excavación y construcción.

Tramo Elevado

En su prolongación a través de 4.4 kilómetros la Línea emerge del subsuelo en el último tramo del túnel ubicado en la intersección de la calle San Antonio Tomatlán y la Av. Eduardo Molina, un poco antes de llegar a la estación San Lázaro, para elevarse en puente de manera inmediata, siguiendo un recorrido panorámico a lo largo de tres estaciones más: Ricardo Flores Magón, Romero Rubio y Oceanía desde donde es posible apreciar una gran vista de la parte oriente de la Ciudad. Una característica de la construcción de este tramo y del superficial, es la combinación arquitectónica de novedosos diseños tubulares con la obra de concreto, como son las esbeltas columnas que sostienen el sistema de soporte de las vías para el Metro; asimismo, enormes complejos formados por puentes y distribuidores viales, lo anterior con el fin de facilitar la circulación vial.

Tramo Superficial

La Línea continúa a través de otros 13 kilómetros de recorrido al nivel de la superficie; es el tramo más largo de la Línea al abarcar 11 estaciones: Deportivo Oceanía, Bosque de Aragón y Villa de Aragón, la construcción de éstas consiste en un cajón de concreto abierto en la parte superior construido mediante una loza inferior y dos muros laterales. Al internarse en territorio del Estado de México, se encuentran las estaciones: Continentes, Impulsora, Río de los Remedios, Musquis, Tecnológico, Olímpica, Plaza Aragón y Ciudad Azteca.

Estaciones

Las estaciones se clasifican en: METROPOLITANAS, que captan la afluencia de varias rutas del transporte de superficie urbanas y suburbanas, con captación promedio de 30 mil usuarios en horas de máxima demanda; REGIONALES, ubicadas en donde convergen avenidas de alta afluencia vehicular y cuya captación promedio es de 1,500 usuarios en horas de máxima demanda y ZONALES, que se ubican fundamentalmente en zonas habitacionales y su captación es local en un promedio de 1,000 usuarios en horas de máxima demanda. Por su ubicación dentro del sistema se clasifican en: ESTACIONES DE PASO, localizadas en los puntos intermedios de una Línea; de CORRESPONDENCIA, para enlazar dos o más Líneas del Metro, y ESTACIONES TERMINALES, que se ubican en los extremos de la Línea del Metro, siendo básicas para su funcionamiento, ya que el intervalo originado con el movimiento

de usuarios y maniobras de trenes en cambios de vías, regulan los intervalos del tránsito en la Línea.

Entre los beneficios que se generan en la zona de construcción de una Línea del Metro, aunado a la plusvalía y efectos de reducción a la contaminación, está el mejoramiento del entorno urbano a través de la regeneración de pavimentos, la creación de áreas verdes y la construcción de accesos a las estaciones e instalaciones complementarias de la Línea del Metro, con un diseño integral y armónico con el entorno. La integración al paisaje para los casos de una solución superficial o elevada de la Línea Metro es un requerimiento de diseño que respeta el contexto urbano, consensando siempre la *toma de decisiones* con autoridades gubernamentales y con organizaciones vecinales.

En el proceso de diseño se tiene presente la condición en la que opera la red del Metro, con una labor ininterrumpida los 365 días del año; lo que obliga a realizar estudios exhaustivos de materiales que ofrezcan una durabilidad adecuada a las condiciones de trabajo a las que serán sometidos. Cada una de las soluciones constructivas toma en consideración también aspectos psicológicos; en el caso de las estaciones subterráneas es imprescindible en toda propuesta evitar el efecto de claustrofobia por lo que se busca tener elementos arquitectónicos que den ritmo, que ofrezcan un ambiente agradable y a su vez distraigan al usuario en su breve permanencia en la estación. En el proyecto del Metropolitano Línea B, esto se logra con la utilización de grafismos que muestran una escena y una faceta del contexto donde se ubica la estación. Otro de los aspectos de mayor realce dentro

de las estaciones subterráneas es el nivel de iluminación, el cual proporciona una mayor sensación de seguridad.

En las estaciones elevadas del Metropolitano Línea B, se logró disminuir el impacto urbano integrando estructuras aligeradas y esbeltas, con un diseño aerodinámico y techumbres blancas soportadas con columnas tripticas; con ello se logró una transparencia que mitiga en gran medida el impacto por su presencia en la región. Esto mismo se logró también en las estaciones del tramo superficial del Metropolitano, en las dos vialidades sobre las que se localizan en Av. 608 y Av. Central, además tienen como parte integral en su diseño el acceso de pasajeros desde un nivel de puente vehicular que se intercepta en cruz con la Línea del Metro, facilitando de esta manera el acceso a la estación, eliminando largos recorridos, a la vez que dan continuidad a las vialidades transversales que se interrumpen con la presencia del Metro.

Por otra parte, en cumplimiento con la legislación creada para la atención a personas con discapacidad, la Secretaría de Obras y Servicios a través de la Dirección General de Construcción de Obras del Sistema de Transporte Colectivo, llevó a cabo los proyectos para el acceso de personas con discapacidad visual y auditiva así como el estudio del anteproyecto (actualmente aprobado) para el acceso de las estaciones del Metro, a personas con discapacidad motriz.

Discapacidad Visual:

El apoyo en las estaciones del Metropolitano Línea B para este tipo de discapacidad, con elementos como la guía táctil que va desde el primer carro del tren hasta el acceso más próximo, pasando por vestíbulos y torniquetes ubicando estratégicamente placas con información en sistema Braille y Tactogramas, se encuentran integrados en todas las estaciones del Metro.

Discapacidad Motriz:

La construcción del Metropolitano Línea B tanto en el Distrito Federal como en el Estado de México, ha incorporado en la vialidad coincidente, rampas en las banquetas de todos los cruces peatonales a nivel calle, así como señalamientos de apoyo. Se estudia la instalación futura de mecanismos de apoyo como plataformas y elevadores que permitan el acceso a personas con algún tipo de discapacidad en todas las estaciones de esta Línea.

Discapacidad Auditiva:

Las estaciones cuentan con señalamientos visuales que permiten a estos usuarios informarse en casos de emergencia, de la necesidad de evacuar una estación. Esto se logra con la colocación de luces estroboscópicas en la ruta de evacuación.

Talleres

Los talleres, contruidos sobre una superficie de 110,000 metros cuadrados y una longitud de 1.75 kilómetros, están contruidos por un conjunto de edificaciones en las que se da servicio de mantenimiento preventivo o correctivo, tanto a los trenes que circulan en la Línea, como a diversas instalaciones fijas en los propios

talleres, en estaciones y en la misma Línea. Estos talleres se ubican en el Municipio de Ecatepec, Estado de México, en la Av. Central, entre Boulevard de los Aztecas y la Av. México. Las principales áreas que comprenden a los talleres y las funciones de las mismas son:

Puesto de Maniobras:

En este edificio se encuentra instalado un tablero de control óptico, mediante el cual se visualiza y controla el movimiento de los trenes que entran o salen de los talleres, teniéndose también el control de la energía eléctrica utilizada para la tracción en las diferentes zonas de los mismos.

Nave de Depósito:

Es una nave tipo industrial construida en una superficie de 17 mil metros cuadrados, destinada como área de estacionamiento de los trenes en las horas de menos afluencia de pasajeros o al final del servicio diario, para lo cual cuenta con 11 vías con doble posición de estacionamiento cada una. Teniéndose una capacidad para estacionar hasta 22 trenes.

Plataforma de Prueba:

Edificio con un área de 773 metros cuadrados, destinada para la prueba y reparación de los equipos de alta tensión y de tracción tales como: transformadores, rectificadores, disyuntores, etc., también se encuentra la subestación de rectificación que suministra la energía eléctrica para la tracción de los trenes (750 voltios de corriente continua).

Nave de Mantenimiento Menor:

Nave tipo industrial ubicada en un área de 8,700 metros cuadrados, en la que se realizan los trabajos de mantenimiento preventivo y correctivo de los trenes.

Nave de Vehículos Auxiliares:

Es una nave tipo industrial con un área de 2,857 metros cuadrados; cuenta con dos fosas de revisión y dos vías sobre plataforma de concreto, que se utilizan para estacionar y dar mantenimiento a los vehículos que sirven de apoyo para el mantenimiento de las diversas instalaciones fijas, localizadas a lo largo de la Línea (vías, equipos de tracción, equipos de ventilación).

Instalaciones fijas:

Edificio tipo industrial con un área de 1,426 metros cuadrados que se divide en tres zonas principales: Taller de Manufactura y Reconstrucción, Almacén General y Area de Permanencia de Puesto de Control. En estas zonas se llevan a cabo trabajos de reparación y pruebas de los motores eléctricos de los equipos de bombeo y ventilación, así como el almacenaje de los materiales y herramientas que se requieren en los talleres.

Servicios Generales:

En este edificio de 655 metros cuadrados, se concentran las oficinas administrativas de los talleres y los servicios para el personal, tales como: comedor, servicio médico, sanitarios, regaderas.

Vía de pruebas:

Es una vía con una longitud de 880 metros en la que se hacen circular los trenes, simulando las condiciones de operación normal en la Línea (aceleración, frenado, velocidad), con la finalidad de asegurar la efectividad de los trabajos de mantenimiento que se realizaron en ellos. También cuenta con una fosa de visita y una caseta de pilotaje automático, equipada con los mismos sistemas

electromecánicos y electrónicos con los que cuentan las vías principales de la Línea.

Como equipo complementario para llevar a cabo la limpieza exterior de los trenes, se tiene instalada una máquina lavadora. Para la operación integral de las naves y locales que integran los talleres, estos cuentan con 11 mil metros de vía, así como con 442 mil metros de cables diversos para alta tensión, baja tensión, tracción y especialidades electrónicas (señalización, mando centralizado, pilotaje automático y telecomunicaciones).

La obra civil de toda la Línea comenzó con la colocación de la primera piedra en octubre de 1994 y tres años después en diciembre de 1997, el Gobierno electo del Ing. Cuauhtémoc Cárdenas recibió terminada la obra negra o estructura, sin incluir el tramo de maniobras en Buenavista, el enlace con las Líneas 5 y 6, al igual que los cruces viales a lo largo del trazo.

Continuando con el proyecto, la Secretaría de Obras y Servicios concluyó la superestructura, techumbre y acabados en las estaciones elevadas, superficiales y subterráneas en el tramo Buenavista – Ciudad Azteca; en particular mediante el diálogo y la negociación de los distintos actores obtuvo la anuencia de los vecinos para la construcción del tramo de maniobras de 855 metros de longitud.

Obra Electromecánica del Metro

Uno de los campos en los que se han desarrollado técnicas y procedimientos nacionales al igual que en la obra civil del sistema Metro, es precisamente el de la electromecánica donde se agrupan los sistemas de vías, electricidad, electrónica, mecánica, energía y automatismos. Cuando la Secretaría de Obras y Servicios recibió la obra del Metropolitano, la parte electromecánica tenía un avance de alrededor del 19%; en 1999, motivado por las limitaciones de carácter presupuestal ya mencionadas, fue necesario reprogramar los contratos de obra y de supervisión, para ejecutar con prioridad los trabajos en el tramo Buenavista-Villa de Aragón, teniendo como objetivo principal permitir su puesta en servicio en la parte correspondiente al Distrito Federal.

Sistema Mecánico

Se encuentra instalado en toda la red del Metro, en las estaciones, en las zonas de ascenso y descenso de pasajeros, locales técnicos, en corredores, en cárcamos de bombeo y en túneles. Hay elementos mecánicos en el tendido de vías, escaleras mecánicas, máquinas lavadoras de trenes, máquinas y herramientas, grúas, entre otros. Existen además amplias redes de ventilación menor, extractores de polvo, generación de aire respirable y la red contra incendios. En toda la Línea se han instalado dos puntos, 146 mil metros de riel, 146 mil metros cúbicos de balasto, 144 mil metros de pista de rodamiento, 130 mil metros de barra guía y 16 mil metros de tubería de la red contra incendios.

Sistema Eléctrico

El sistema eléctrico, una kilométrica red de cables de diferentes diámetros y colores según su capacidad, que se extienden a lo largo y ancho de toda la Línea, es el tejido nervioso del Metro. Entre los componentes del sistema distribuidos en los túneles, en los tramos superficial y elevado, en las estaciones e instalaciones complementarias, están los cables de baja tensión, así como los de tracción, que en su conjunto constituyen dos sistemas principales: las redes de alumbrado y fuerza y las redes de tracción, constituidas por un millón 350 mil metros de cables.

Subestación Eléctrica de Alta Tensión (SEAT)

Ambas redes se originan a partir del SEAT, que forma parte de la obra de la Línea B del Metro, ubicada en la Av. Oceanía y Ferrocarril Industrial. Para asegurar una alta confiabilidad, disponibilidad y seguridad en la alimentación eléctrica de alumbrado y fuerza de las estaciones de pasajeros y equipos en la Línea, así como la energía eléctrica de tracción para la circulación de los trenes, se requiere de una red específica; ésta ha sido diseñada de tal forma que cualquier falla de un solo elemento no afecte de ninguna manera la operación de los trenes y la alimentación de alumbrado y fuerza. La subestación cuenta con varias salas: Sala de Mando y Control, constituida por dos tableros de mando y control óptico con los cuales se pueden mandar aperturas y cierres de los interruptores de energía. Sala de Protección, constituida por varios tableros para detectar y proteger los equipos ante cualquier falla que se produzca en el sistema. Sala de Baterías, compuesta

por dos bahías de baterías que sirven de respaldo a los diferentes equipos de mando y control para los casos de contingencias. Sala de Cómputo, integrada por dos computadoras con el programa adecuado para el control y registro de cualquier problema que ocurra en la Línea.

Como complemento, se cuenta también con cuatro transformadores para alimentar los servicios propios de la subestación; dos subestaciones de alumbrado y fuerza por cada estación para alimentar exclusivamente el alumbrado y el funcionamiento de equipos de bombeo para cárcamos y agua potable, de ventilación y aire acondicionado, de control y automatización y los motores para aparatos de cambio de vía.

Avances Técnicos

El mejoramiento de equipo en el sistema eléctrico representa ahorros importantes, tanto en los costos como en el mantenimiento, como fue la sustitución de interruptores de energía de mayor calidad y a menores precios, al igual que la optimización de los niveles de la iluminación en las diferentes áreas de una estación, con un ahorro de energía de aproximadamente 25%, con relación en líneas anteriores.

3.3 Obras Inducidas y Complementarias

Cada vez que se construye una Línea del Metro, la ciudad se transforma debido a la urbanización que genera a su paso, reordenando las zonas de influencia,

induciendo la construcción de innumerables obras de vialidad para agilizar el desplazamiento de vehículos y personas.

Vialidad Coincidente y Asociada

El paso del Metropolitano indujo la construcción de 51 puentes peatonales y de 16 puentes vehiculares; de los cuales, se recibieron 5 en operación en 1997 concluyéndose el total de éstos en el tercer bimestre del 2000. Asimismo incluye cuatro paraderos: el de San Lázaro, que se puso en operación en julio de 1998, el de la Terminal de Ciudad Azteca, Deportivo Oceanía y Villa de Aragón en el último trimestre del 2000, retrasados estos últimos por oposición vecinal. Otras obras complementarias, (calles, avenidas o pasos a desnivel) comprenden 501,413 metros cuadrados de pavimentos, 58,592 metros de guarniciones y 72,489 metros cuadrados de banquetas. A lo largo de la ruta y paralela a ésta, se transforman 19 kilómetros a vialidad rápida continua, con 5 carriles por sentido que facilitan considerablemente el desplazamiento del tránsito vehicular entre la zona nororiente de la Ciudad y el Centro Histórico.

El Gobierno Capitalino y la Secretaría de Obras y Servicios, comprometidos en ofrecer soluciones integrales que atiendan las necesidades y demandas de sus habitantes, al tiempo que recurre a la tecnología del Metro como transporte público moderno y menos contaminante, realiza las obras necesarias para ordenar y facilitar el tránsito.

Adquisición de Espacios para el Metropolitano

En la medida en que la construcción de la obra del Metro se abrió paso, es decir, se requirió de espacios para ubicar sus estaciones, subestaciones eléctricas, vialidades, paraderos, talleres, almacenes, vías de pruebas, depósitos de trenes, entre otros. La construcción de la Línea B necesitó, a lo largo de todo su recorrido, 104 predios de los cuales 95 correspondieron al Distrito Federal; de ellos, 53 de carácter privado que se fueron comprando a sus propietarios a través de negociaciones directas por Servicios Metropolitanos, dependencia inmobiliaria del Gobierno del Distrito Federal.



Liberación de Interferencias

La construcción del Metropolitano requirió también de la reubicación de algunas instalaciones de servicios a cargo de Petróleos Mexicanos, Teléfonos de México, Compañía de Luz y Fuerza del Centro, Comisión Nacional del Agua, Secretaría de Comunicaciones y Transportes y de las Delegaciones del Distrito Federal, entre otros.

Reparación de Estructuras y de Inmuebles Afectados

Los trabajos de construcción del Metro no afectan las edificaciones aledañas a la zona de obras sin embargo, existe gran cantidad de inmuebles antiguos y otros erigidos sin atender los reglamentos de construcción, por lo que antes de empezar los trabajos se efectuaron levantamientos notariales, detectándose que muchos de ellos mostraban afectaciones en sus cimientos, muros o techos. En estos casos, el Gobierno del Distrito Federal y la Secretaría de Obras y Servicios apoya a los vecinos con acciones de apuntalamiento y reforzamiento de sus viviendas, la reparación y en su caso la reconstrucción de ellas.

3.4. Tecnología de Punta para el Metro

La construcción del Metro se apoyó en su inicio en las experiencias y estudios desarrollados en las décadas de los años cincuentas y sesentas, por ingenieros

mexicanos especialistas en mecánica de suelos, para resolver la problemática de las cimentaciones de los grandes edificios.

Tecnología en la Construcción

En el tramo subterráneo se aplicó la tecnología francesa de túnel de cajón mediante muros Milán, que son piezas de concreto coladas en sitio para contener las paredes de la excavación y techados mediante tabletas de concreto prefabricadas.

En la construcción del cajón en el tramo subterráneo de maniobras, la investigación y el desarrollo de innovaciones tecnológicas permitieron la utilización de muros prefabricados y el uso de lodo fraguante.

En el tramo elevado de la Línea B, las estructuras muestran a simple vista menor volumen en el conjunto arquitectónico, que significa una disminución del peso, al que también contribuyó la eliminación del balasto, que se sustituyó por un sistema de fijación a base de plintos (macizos de concreto sujetos directamente a las trabes). Este sistema de vías colocadas sobre concreto obligó a proyectar juntas mecánicas para riel y pista metálica, con arandelas de resorte que amortiguan los esfuerzos horizontales transversales en caso de sismo.

La Fibra Óptica, Garantía de Seguridad para el Sistema de Mando Centralizado

En la construcción de la Línea B, al igual que antes en la Línea 8, la incorporación del cable de fibra óptica representa una ventaja extraordinaria para la optimización del sistema de mando centralizado, a través del cual se ejercen los controles sobre el tráfico de trenes, el sistema de señalización en las vías y la energización o desactivación del flujo de energía en las mismas, según las necesidades del servicio.

Desde el Puesto Central de Control, un moderno equipo computarizado controla la circulación de trenes de la Línea B. Consiste en un Tablero de Control Óptico (TCO) con una serie de diodos o puntos luminosos que registran la ubicación y deslizamiento de los trenes a lo largo de las vías. A través del pupitre de mando dotado con pantallas táctiles, en sustitución de los viejos controles a base de platinas, se establece de manera casi instantánea la transmisión de mandos, indicaciones u órdenes a cualesquiera de las tres especialidades que hacen posible el funcionamiento del Metro: pilotaje automático, señalización y tracción.

A través de finísimos filamentos de fibra óptica, los mandos e indicaciones viajan de manera simultánea, sin riesgo de saturar las líneas, estableciéndose una comunicación rápida y oportuna que mejora la capacidad de respuesta ante determinadas situaciones y la consecuente aplicación de medidas emergentes, como el frenado y el avance, la velocidad de circulación de los trenes o la desactivación del flujo de energía, todo lo cual redundará en la eficiencia del servicio y en la seguridad para el usuario.

Sistema de Torniquetes

Se instalaron nuevos torniquetes con un dispositivo que lee y decodifica la información contenida en la línea magnética del boleto; están diseñados para alojar en el futuro un nuevo microcircuito de lectura electrónica de boletos y tarjetas similares a las de los cajeros automáticos.

La conversión del sistema de lectura en los torniquetes de las estaciones de la Línea B no significará mayores costos en el equipo instalado, ya que están diseñados para recibir a los nuevos dispositivos electrónicos. Los torniquetes de trípode permiten o bloquean el acceso al usuario, ya que al recibir el boleto de viaje enseguida lo succionan y a través de un mecanismo interno conformado por rodillos, un decodificador de cinta magnética verifica su autenticidad y libera el trípode para que el usuario pueda hacerlo girar; finalmente, mediante un dispositivo electromecánico una navaja secciona en dos el boleto.

Lectura Sin Contacto

La lectura sin contacto que se utiliza en otros sistemas de transporte del mundo, en un futuro sería incorporada a la Línea B, con lo que no sólo quedaría sin efecto el actual dispositivo de lectura magnética de boletos, sino que además el mismo boleto pasaría a la obsolescencia. El usuario del Metro en el futuro no necesitaría de boleto, su pase consistiría en una tarjeta plástica, con un microchip invisible que controla información, como el crédito disponible y el tipo de servicio para el cual esté destinada.

La tarjeta de viaje del Sistema de Transporte Colectivo Metro podría tener un uso multimodal para varios tipos de transporte, como Tren Ligero, Trolebús y otros similares; la capacidad de almacenamiento de información le permite reconocer los distintos medios de transporte; además del número de viajes realizados; fecha y hora de acceso, etc. Todo ello le ha dado el nombre de "tarjetas inteligentes", que además son recargables cuando el crédito se agota, por lo que pueden seguirse usando una y otra vez durante 5 o 10 años.

La tarjeta inteligente no se introduce en el torniquete, basta con pasarla a unos 5 centímetros del lector electrónico, el cual estaría colocado en la parte frontal del torniquete para que ambos "se comuniquen" y se transmita la información necesaria, de manera similar al código de barras en las cajas de un supermercado.

De esta manera, la Línea B estaría preparada para recibir nuevas tecnologías que paulatinamente se irán incorporando al Sistema de Transporte Colectivo de la Ciudad de México.

Pilotaje Automático

Para la operación de los trenes con máxima seguridad, en la Línea B se ha instalado el Sistema de Ayuda a la Conducción, Operación y Mantenimiento (SACEM).

A través del pilotaje automático y mecanismos complejos, los trenes operan en condiciones de seguridad tanto para los usuarios y operadores como para las instalaciones. Las características de este sistema permiten que el equipo fijo

requerido en las instalaciones, se reduzca en un 50% en volumen, en comparación con el instalado en las Líneas A y 8 del Metropolitano de la Ciudad de México.

3.5. La Comunidad. Información y Consenso para Convencer, Estrategia del *Policy Analysis* utilizada por el Gobierno del Distrito Federal

Cuando los medios de comunicación anunciaron que en Santa María La Ribera, a un lado de la antigua estación Buenavista de los Ferrocarriles Nacionales de México, sería construida una estación de la nueva Línea del Metro, los habitantes del lugar manifestaron que no habían sido consultados ni informados del proyecto, por lo que tomaron la determinación de no permitir dicha obra.

Consideraban inaceptable la construcción de una estación del Metro en plena colonia, por las alteraciones que estimaban esto traería; transformando los hábitos cotidianos, la cultura, el arte y las tradiciones de ésta, una de las más antiguas colonias de la Ciudad.

Mediante un acuerdo tomado por la Secretaría de Obras y Servicios del Gobierno del Distrito Federal con los vecinos y con la intervención de las autoridades de la Delegación Cuauhtémoc, se hizo el compromiso de no iniciar la construcción del tramo subterráneo en Santa María La Ribera sin el consenso de los vecinos.

Con el cambio de régimen de Gobierno de la Ciudad en 1997, se favoreció una política de comunicación abierta y directa con los ciudadanos, que permitió una consulta pública. A través de un programa intensivo de información, se dio a conocer el proyecto a los vecinos y después de un mes de trabajo se consiguió el apoyo de las tres cuartas partes de la comunidad.

En un convenio firmado el 14 de agosto de 1998 ha instancias del Gobierno de la Ciudad con representantes de la comunidad, se plasmaron compromisos que garantizaban la integridad de la zona y se definieron acciones de mejoras urbanas en Santa María La Ribera, pudiéndose así iniciar los trabajos.

Negociaciones Transparentes con los Vecinos

Una de las preocupaciones centrales de la gente eran, las presuntas expropiaciones de inmuebles y propiedades particulares, lo cual fue resuelto al eliminarse la construcción dentro de la colonia Santa María La Ribera de una estación del Metro, estableciendo adicionalmente con los vecinos diversos acuerdos con la finalidad de aminorar las molestias durante la obra.

Para dar seguimiento y supervisión a los compromisos y acuerdos suscritos entre el Gobierno Capitalino, la Secretaría de Obras y Servicios y habitantes de la comunidad, se integró la Comisión Mixta de Seguimiento, en la que participaron vecinos de la colonia Santa María La Ribera, las autoridades del Gobierno, los Diputados locales y federales correspondientes a la Delegación Cuauhtémoc.

La Cooperación Vecinal con la Autoridad para el Mejoramiento Urbano del Area

Durante la consulta se captaron necesidades que el Gobierno Capitalino, a través de la Secretaría de Obras y Servicios y de las autoridades de la Delegación Cuauhtémoc, ofreció atender para mejorar la imagen urbana de la colonia: reparación de luminarias, rescate de áreas verdes, reparación y sustitución de banquetas, poda de árboles y bacheo, por mencionar algunas.

Vecinos, organizaciones y autoridades del Gobierno del Distrito Federal se unieron para elaborar un Programa de Regeneración Urbana de la colonia, cuyos aspectos más urgentes paulatinamente fueron definidos y negociados en forma conjunta y financiados con los recursos aportados por las instancias oficiales participantes.

La participación vecinal ha sido un factor importante en la revisión de la aplicación del presupuesto y en la elaboración y revisión de los programas.

A través de un Módulo de Quejas y Peticiones que el Gobierno Capitalino instaló en el lugar de la obra, los vecinos reportan los problemas de su colonia que son canalizados a las instancias correspondientes de la Delegación Cuauhtémoc. Actualmente, en reuniones semanales acuden representantes de la Delegación, de la obra y vecinos, se rinden informes de los trabajos y se da seguimiento a las quejas y sugerencias recibidas en el módulo de atención.

Soluciones de Consenso

El de Santa María La Ribera no fue el único caso donde se debieron establecer negociaciones con los ciudadanos al paso de la Línea B; también se llevaron a cabo negociaciones con los vecinos y comerciantes de Tepito por la construcción a cielo abierto del tramo subterráneo. Lo mismo sucedió con relación al Distribuidor Vial Zaragoza, en las cercanías de la estación San Lázaro.

Uno de los accesos, el de lado norponiente de la estación Oceanía, despertó la inconformidad de los habitantes de San Juan de Aragón cercanos al área, quienes se opusieron a su construcción por considerarse afectados. Hecho similar se dio ante la construcción del puente Marruecos y los paraderos de Villa de Aragón y Deportivo Oceanía.

En estos casos también hubo necesidad de suspender los trabajos y se sostuvieron pláticas con los vecinos para buscar de manera conjunta soluciones basadas en la concertación, con la finalidad de conseguir la cooperación de la comunidad en el desarrollo urbano en beneficio de los habitantes.

3.6 Otras Obras

La ampliación de las obras se basa en el Programa Maestro del Metro, una vez determinada la obra se continúa con la planeación específica y los estudios de factibilidad técnica y económica que marcan el inicio de la elaboración de estudios

y ejecución de proyectos a cargo de la Dirección General de Construcción de Obras del Sistema de Transporte Colectivo de la Secretaría de Obras y Servicios.

La responsabilidad de esta dependencia no termina al poner los trenes en servicio. A solicitud expresa de los organismos operadores, se llevan acabo actividades de mantenimiento mayor a las instalaciones de las Líneas en operación, así como de obras relacionadas con el servicio de transportes eléctricos del Distrito Federal que opera el Tren Ligero y los Trolebuses.

Aprovechamiento de Recursos

La continuidad de obras y proyectos fue limitada por la reducción presupuestal; ante esta situación se *tomó la decisión* de buscar una mayor optimización en el rendimiento de los recursos disponibles.

Con recursos propios se realizan estudios, propuestas, presentaciones, trabajos de campo y proyectos ejecutivos con lo que se logró una importante reducción de costos. Entre las obras que se realizaron bajo el beneficio del ahorro están las siguientes:

- Planeación y Estudio de Factibilidad de la Línea 8 Sur.
- Proyecto Ejecutivo de la Jardinería de la Av. Central, en Aragón.
- Proyecto de Elementos Arquitectónicos para liberar asentamientos de vendedores ambulantes en las estaciones superficiales.

Ampliación de Rutas

La Línea 8 del Metro, actualmente en operación, cubre un recorrido de la tradicional Plaza Garibaldi a Iztapalapa; debido a la demanda de usuarios se tiene proyectada ampliarla hasta la zona de Xochimilco. Se han llevado a cabo estudios referentes a la identificación de posibles espacios que se pretenden adquirir para la construcción de esta Línea y de sus obras complementarias. Se trata de 46 predios para la obra y 40 para construcción de vialidades.

Mantenimiento a las Líneas en Operación

En 1988 se concluyó la renivelación de las vías de la Línea 8, obedeciendo a las especificaciones con que se construyeron, las cuales indicaban la necesidad de hacer la renivelación después de registrarse 500 mil toneladas de carga.

En la Línea Taxqueña-Xochimilco del Tren Ligero, se avanzó durante el año 2000 en las obras de modificación de la curva Puerto Rico en la Delegación Coyoacán, así como en la definición del proyecto para la reconstrucción de cruceros a nivel con la vialidad en esa misma zona.

3.7 La Intervención del Control Interno

Para lograr que la formulación, implementación y evaluación de la construcción, así como, de la operación de la Línea B del Metro, fuera satisfactoria para que cumpliera al máximo con los niveles de obra, requerimientos de calidad y procesos

administrativos apegados a la normatividad vigente, el Control Interno aportó en gran medida mecanismos de revisión y análisis que permitieron la corrección a desviaciones en materia técnica, legal, administrativa principalmente, asimismo, derivado de esta participación afianzó su figura como asesor en la *toma de decisiones*.

El Control Interno mantuvo durante estas etapas, una participación constante e integral analizando y verificando los procedimientos, tanto de construcción como administrativos, cubriendo los rubros de mayor importancia para la consecución de metas y objetivos relacionados con la puesta en marcha de esta política pública.

Con la implantación, seguimiento y evaluación del Control Interno en los rubros de Adquisiciones y Contratación de Obra Pública, se fortalecieron los sistemas de control, lo que disminuyó considerablemente el número de desviaciones, obteniéndose los logros antes mencionados.

A través de la intervención del Control Interno, en el manejo presupuestal, se fortalecieron los procedimientos existentes con relación a la elaboración de los presupuestos por programa, soporte documental de gastos, conciliaciones presupuestarias, entre otros; permitiendo conjugar las funciones del control con los objetivos institucionales de la Secretaría, para la implementación de la política pública, la puesta en marcha del Metropolitano Línea B.

El Control Interno participó en la revisión del Reglamento de la Ley de Obras Públicas, aportando propuestas que fueron consideradas para la ejecución de la Obra Civil del Metro, lo que permitió el avance integral de los elementos que se aplicaron en esta materia.

Derivado de una intervención del Control Interno, revisó, opinó y aportó elementos para la formulación de los Manuales de Organización, Integración y Funcionamiento de las áreas que desarrollaron actividades durante la formulación e implementación del Metropolitano.

Por iniciativa del Control Interno, se celebraron reuniones de trabajo con los habitantes afectados en la distintas Delegaciones del Distrito Federal, para establecer convenios entre las instancias del Gobierno y los representantes de la comunidad, que permitieran, –por una parte garantizar la integridad de las zonas y proporcionar acciones de mejoras urbanas- a cambio de continuar con la construcción de la Línea B.

La importancia del Control Interno en esta concertación social, le trajo por consecuencia la connotación de un nuevo rol, un *asesor confiable en la toma de decisión*, que gradualmente fue primordial para la conclusión de la obra y operación de la política de transporte público.

3.8 Perspectiva de Evaluación

La operación del Metropolitano Línea B, tiene en su operación un margen de tiempo aún breve para realizar una evaluación integral de su implementación; a partir del último bimestre de 2000 comenzaron sus operaciones cubiertas al 100%. Sin embargo, existe un modelo que se ha venido utilizando en otras Líneas del Metro, el cual también fue aplicado parcialmente.

Este modelo permite establecer un orden de importancia relativa entre varias opciones, por lo cual fue aplicado para evaluar los corredores de movilidad y las configuraciones de ampliación de la red del Metro, así como algunos casos específicos de probables Líneas del Metro, (como es el caso del Metropolitano Línea B) planteadas para cada horizonte.

Para este modelo se seleccionaron atributos esencialmente representativos de la importancia de la Línea B del Metropolitano, los cuales fueron determinados por consenso entre los siguientes Organismos: Secretaría de Transportes y Vialidad, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Secretaría de Obras y Servicios, Universidad Autónoma Metropolitana, Dirección General de Construcción de Obras del Sistema de Transporte Colectivo, I.C.A. Ingeniería y el Sistema de Transporte Colectivo.

Para lo anterior, los Organismos participantes contestaron individualmente un cuestionario, proponiendo los atributos que se deberían evaluar. De entre éstos, por consenso, se seleccionaron 7, para los cuales se propusieron separadamente, con relación a su importancia, los respectivos factores de ponderación, que a su vez fueron determinados por consenso. Los atributos seleccionados son los siguientes:

- Mayor captación de usuarios.- Índice del volumen de personas que utilizarán un transporte más eficiente, en todos sus aspectos, y de generación de ingresos financieros al Organismo.
- Ahorro de horas hombre.- Índice del incremento de tiempo disponible para trabajo adicional, cultura o esparcimiento, de un mayor número de usuarios del Transporte Público.
- Sustitución de otros medios.- Índice de reducción de vehículos automotores por la presencia de una Línea del Metro, con el correspondiente ahorro de combustible, mayor fluidez de la circulación y menor emisión de contaminantes.
- Mejor distribución de carga en la Red.- Índice de optimización del uso de las líneas existentes por una mejor distribución de la demanda.
- Adquisición obligada de predios.- Índice del costo económico y social de los predios requeridos para la obra.

- Servicio a zonas de bajos ingresos.- Índice de beneficios de una línea de servicio masivo en áreas densas de menores recursos.
- Concordancia con otros programas.- Índice del grado de integración con los programas de desarrollo urbano del Distrito Federal y del Estado de México.

Los índices acordados para estos atributos, y sus pesos específicos, fueron incluidos en el Modelo de Evaluación, donde la suma de los 7 índices, que varía entre 0 y 1, representa el Índice de Beneficio Global. Con este modelo se evaluaron los atributos de las alternativas planteadas para cada horizonte.

El Sistema de Evaluación del Benchmarking en el Metropolitano Línea B

Con el propósito de que en lo futuro se cuente con mayores elementos para una evaluación integral, se destacan algunos aspectos del Sistema Benchmarking que podrán ser aplicados en el caso que nos ocupa.

La finalidad de este sistema es intercambiar información referente al desempeño operativo de los Metropolitanos, desde finales de 1995, el Sistema de Transporte Colectivo ingresó como miembro de la Comunidad de los nueve Metros más importantes, conocido como Grupo COMET, quienes en conjunto transportan a más de 500 millones de pasajeros al año, y que cuentan con un reconocido

prestigio internacional, siendo éstos los Metropolitanos de: Nueva York, Berlín, Tokio, París, Londres, Hong Kong, Sao Paulo, Moscú y Ciudad de México. El objeto de esta comunidad, es que a través de la práctica del Benchmarking se establezcan mecanismos de comparación y estándares entre los miembros, mediante la definición de más de 30 indicadores relativos a la Eficiencia, Fiabilidad, Costos, Utilización de la Infraestructura, Seguridad y Calidad del Servicio. Los objetivos básicos del Benchmarking son:

- Satisfacer las necesidades reales de los usuarios.
- Establecer metas de mejora.
- Medir la productividad.
- Incrementar la competitividad del servicio.
- Asegurar que en los procesos de trabajo se incluyan las mejores prácticas del servicio de transporte.

El Benchmarking es un proceso de evaluación mediante indicadores de calidad, costo-beneficio, impacto social, realizado por parte de los expertos internos de cada área, con la finalidad de analizar aquellas actividades que tienen mayor impacto en la empresa y los clientes, en este caso los usuarios; esta técnica apoya a la Planeación Estratégica.

A partir de la información recibida, se ha obtenido un diagnóstico cuyos resultados son los siguientes:

Utilización

La tasa de utilización de la capacidad instalada es de las más altas y la frecuencia de trenes, lo colocan entre los Metros más eficientes del grupo. Esto permite que el costo por carro/ kilómetro se encuentre entre los más bajos.

Confiabilidad y Retrasos

La Ciudad de México tiene el segundo lugar en los índices de trenes a tiempo. En materia de puntualidad, el Metropolitano Línea B, registró un nivel ligeramente inferior al líder en Nueva York.

Efectividad Financiera

La Línea B, tiene los menores costos de operación y de mantenimiento del grupo de la comunidad. En lo que se refiere a estructuras tarifarias, el estudio concluye que el Metropolitano, tiene una fuerte vocación social, que no se ha traducido en mayores costos. En términos de la estructura de costos, tiene el menor porcentaje de costos administrativos y uno de los mayores porcentajes destinados a la inversión.

La participación en este proceso ha dado resultados satisfactorios, ya que la Red General del Sistema de Transporte Colectivo ocupa entre los miembros del grupo, un primer lugar de desempeño en:

- Capacidad kilómetro, 1er. lugar en horas trabajadas.
- Carros kilómetro operados, 1er. lugar en total de horas.
- Viajes pasajero por año, 1er. lugar en total de horas.
- Costo total por viaje pasajero, 1er. lugar.
- Costo de operación por carro kilómetro, 1er. lugar.
- Costo total por carro kilómetro, 1er. lugar.
- Costo de operación y mantenimiento/pasajero, 1er. lugar.

El Proceso de Benchmarking

El proceso de Benchmarking en el Metropolitano Línea B, se llevó a cabo parcialmente, través de las siguientes etapas:

En la primera, se realizó la planificación en la que se determinaron las actividades estratégicas que permitieron identificar los factores de éxito en la organización.

En la segunda etapa, se formó, con la participación de las diferentes áreas del Organismo, el grupo de trabajo, que bajo la coordinación de la Gerencia de Planeación realizó, **en una tercera etapa**, las actividades que permitieron determinar a las empresas, miembros del grupo, con las que se habrá de comparar.

En la cuarta etapa se han desarrollado, junto con los otros integrantes del Grupo COMET y coordinados por el Imperial College de Londres, las definiciones de cada uno de los indicadores de desempeño en las áreas de: Confiabilidad, Servicio de Calidad, Eficiencia, Seguridad, Rentabilidad y/o Utilización de Capacidad y Financiera. Como primera fase se consolidaron 18 indicadores de desempeño, llegando finalmente a 23 Indicadores Clave de Productividad, denominados por sus siglas en inglés KPI'S. Esto ha permitido obtener y analizar la información de Benchmarking para determinar las áreas en la que es susceptible implantar cambios para lograr mejores prácticas.

En la quinta etapa, dentro del programa para 1999, se realizó el análisis de la brecha, o sea la determinación de los elementos necesarios para lograr los resultados óptimos. Una vez definidos los cambios requeridos se implementarán las acciones que permitan lograr mejoras, y se efectuará la revisión, el monitoreo y el reporte de resultados, para mantener continuamente el proceso.

Beneficios

Las actividades de Benchmarking que se han desarrollado dentro de un grupo tan importante como es COMET, permiten brindar un exitoso servicio de calidad mundial, tener los siguientes beneficios: _

- Construir un sistema de medidas que permitan indicar las mejores prácticas aceptadas y usadas por los transportes metropolitanos del grupo.
- Proveer información a diversas instituciones de Gobierno.
- Establecer un sistema de medida en la gestión de los Metropolitanos.
- Identificar y priorizar áreas para el mejoramiento de los resultados.
- Proveer a los gerentes de cada área, medidas contables de desempeño.

En el seno de la Unión Internacional de Transporte Público (UITP), dada la inquietud de algunos Metropolitanos de mediana capacidad por desarrollar actividades de Benchmarking, se formó el Grupo NOVA, que será apoyado por el Imperial College.

Tendencias

De acuerdo a las más recientes estimaciones del Consejo Nacional de Población, respecto a la evolución demográfica del Distrito Federal y la zona Metropolitana, que incluye a 50 municipios del Estado de México y 1 del Estado de Hidalgo, la población para el año 2010 será de 22.4 millones de habitantes, es decir, se incrementará en un 20%. Es evidente que este crecimiento implicará una mayor demanda de servicios públicos y de transporte. Esta situación requiere plantear

estrategias de carácter integral que solucionen los requerimientos futuros de transportación.

La construcción de la Red Básica del Metro cuenta con 178 kilómetros de vías dobles y 154 estaciones, durante 1999 inició la operación de trece estaciones con 13.5 kilómetros de vías y para el año 2000 se concluyeron ocho estaciones más con 10.2 kilómetros de vías correspondientes al Metropolitano Línea B. Las necesidades de recursos derivados de la preservación y modernización del Sistema son considerables y se agregan a los requerimientos de expansión del servicio.

En los próximos años, proporcionar a la Ciudad la Red de transporte masivo necesaria para enfrentar el crecimiento de la demanda, requerirá un gran esfuerzo de planeación e inversión de recursos, con nuevos enfoques para lograr un financiamiento sano, sustentado preponderantemente en los recursos propios y del Gobierno del Distrito Federal.

Reviste la mayor importancia, que a medida que se vayan cumpliendo las diferentes etapas de ampliación y expansión de las Líneas del Metro, se consolide efectivamente el programa integral de transporte, que en su concepción más avanzada, otorga al Sistema una función vertebral para la estructura eficiente del transporte público, con los consecuentes beneficios para el mejoramiento del

medio ambiente y el avance en la solución de los problemas de congestión vial.

Elementos de Diagnóstico

El diagnóstico presentado, se obtuvo de un análisis basado en los siguientes elementos:

Marco Urbano: crecimiento de la mancha urbana, estructura vial, barreras físicas y urbanas, uso del suelo, centros, subcentros y corredores urbanos, áreas catalogadas y de patrimonio histórico, redes de servicio, configuración geológica y topográfica.

Marco Demográfico: crecimiento histórico de la población, por delegación y municipio, y su conformación actual, con base en los censos de población y vivienda.

Movilidad: Con base en la información recopilada y actualizada, señalada en el punto anterior, se identificó el marco de oferta - demanda de transporte en general, tanto público como privado.

Proyecciones Futuras

Para construir los escenarios de proyecto 2003, 2009 y 2020, se consideraron los aspectos normativos vigentes, definidos en los programas de desarrollo urbano del

área de cobertura, para lo cual se procesó la siguiente información de organismos públicos y privados:

- Tendencias de crecimiento y conformación demográficas.
- Tendencias de urbanización y de cambios de uso del suelo.
- Tendencias de crecimiento vehicular.
- Tendencias de movilidad.
- Estrategia y políticas de vialidad y transporte.

Tomando como base los escenarios pronosticados, se determinó una red de vialidades, o corredores urbanos susceptibles de ser equipados con líneas ferroviarias de transporte masivo. Como resultado de esta etapa se seleccionaron 54 corredores urbanos con una longitud total de 609 kilómetros, con longitudes que van desde 4 hasta 29 kilómetros, la cual fue integrada como insumo para la fase de modelación.

3.9 Consideraciones Finales, Una Política Pública Aplicada

En el año de 1967, ante la urgente necesidad de contar con un Sistema de Transporte Colectivo eficiente y de contribuir a la reducción de los índices de contaminación se creó la red del Meñero, cuya primera Línea –de la Estación Zaragoza a la Estación Chapultepec- fue inaugurada el 5 de septiembre de 1969.



Al cumplirse 30 años del inicio de la puesta en servicio de este medio de transporte de gran importancia para el Distrito Federal y el Estado de México, que diariamente transporta a 4.5 millones de habitantes, se inaugura la Línea B incrementándose así la longitud de la red de Metro en un 13%, alcanzando los 201.7 kilómetros y en un 14% su número de estaciones, teniendo con esto 167 de éstas en funcionamiento.

La construcción de esta nueva Línea se concibe como el primer transporte entre el nororiente del área metropolitana y el Centro Histórico, enlazando directamente las Delegaciones Cuauhtémoc, Venustiano Carranza y Gustavo A. Madero, del Distrito Federal, con los Municipios de Nezahualcóyotl y Ecatepec, del Estado de México. Establece además, la conexión con la red de ferrocarriles nacionales y el

transbordo con la Línea 8 en Garibaldi, la 3 en Guerrero, la 4 en Morelos, la 1 en San Lázaro y la 5 en Oceanía.

Al entrar en funcionamiento la Línea B responde a una importante demanda, al captar un gran número de usuarios en la estación Ciudad Azteca, ayudando así a descargar la entrada de vehículos por la carretera a Pachuca y la saturación de la Línea 3 en Indios Verdes. Recibe también la captación regional transversal de usuarios, a lo largo de las 8 estaciones dentro del Estado de México tanto del Poniente como del Oriente.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La importancia del apartado histórico analizado en el primer capítulo, se destaca la constante renovación de las entidades públicas que han ejercido funciones similares en distintos períodos, también el Control Gubernamental ha presenciado este proceso, que en un principio se limitó a ejercer funciones relacionadas con la hacienda pública y el cuidado de los impuestos.

SEGUNDA.- Actualmente el Control Gubernamental tiene un campo de acción con alto grado de intervención en la esfera administrativa, ha alcanzado a conjugar métodos efectivos de revisión y evaluación de la gestión pública. Analiza, verifica y asesora sobre el uso y aprovechamiento de los recursos materiales, técnicos, financieros, humanos, logrando un proceso de mejora continua que se refleja en cambios en las estructuras institucionales, formas de gestión administrativas que dan como resultado el cumplimiento, tanto de metas, como de objetivos a corto, mediano y largo plazo.

TERCERA.- Los mecanismos e instrumentaciones del Control Gubernamental, desarrollados de forma eficiente, así como actualizados continuamente, garantizan que las direcciones de los gobiernos (Federal, Estatal y Municipal) lleven a cabo con éxito sus actividades públicas con mayor efectividad, eficacia, transparencia, bajo condiciones de racionalidad y austeridad en el manejo de los recursos.

CUARTA.- La Magnitud del Control Gubernamental tiene un panorama muy amplio en el que se desarrolla, en virtud de que abarca todas las áreas de la administración pública, en materia de planeación, programación, presupuestación, ingresos, fincamiento, patrimonio, recursos materiales, humanos, entre otros; además de mantener una presencia habitual en los tres niveles de gobierno.

La Trascendencia del Control Gubernamental, es en función del desarrollo histórico de las entidades públicas, al igual que del propio Estado, se encuentra ligado a los procesos de modernización y cambios que han afectado la esfera gubernamental. Tanto trasciende el Control que sigue vigente, con la prioridad de profesionalizar constantemente sus atribuciones conforme a los requerimientos actuales.

Los actores afectados por el Control Gubernamental, desde la perspectiva general son los siguientes:

- La sociedad; por la enorme cantidad de reclamos, demandas y conflictos que mantiene con el gobierno; por el distanciamiento entre autoridades y gobernados.

La incorporación de la sociedad como actor, mejora las tareas destinadas a mantener un marco de legalidad y transparencia en todas las áreas de la administración, de igual forma, asegura el buen desempeño de los servidores públicos para evitar los vicios internos.

- El servidor público, se encuentra inmerso en una serie de valores e intereses que son afectados por el Control, es decir, es responsable por los actos u omisiones en que incurra en el desempeño de sus funciones. Está sujeto a un régimen de responsabilidades, a mecanismos de vigilancia y evaluación, por consecuencia su obligación es desarrollarse con ética y con vocación profesional.
- Las dependencias y entidades gubernamentales son los actores institucionalizados, dentro de las cuales se gesta el punto de encuentro entre sociedad, servidor público y el control.
- El Control Gubernamental como actor dentro del escenario analizado, permite contar con elementos para configurar diagnósticos administrativos, institucionales e incluso sociales, para promover un modelo de gestión pública que responda a las exigencias de la colectividad, incluyendo los requerimientos de la modernización.

Bajo el enfoque de Políticas Públicas que integran la definición de los elementos: Magnitud, Trascendencia y Actores, que intervienen en el contexto del Control, nos permite conocer los intereses y valores propios, que amplían la arena de interrelación. Su contribución es sin duda valiosa, pues al operar cada uno en su ámbito de facultades, aporta bases para la renovación de sus actividades, y así garantizar el cumplimiento de sus intereses y objetivos.

QUINTA.- El Control Interno es una especialización del Control Gubernamental, en una contextualización que va de lo general a lo particular; actualmente emplea distintas variantes, como la fiscalización de los recursos públicos, las auditorías integrales a programas, la rendición de cuentas, entre otras.

SEXTA.- El Control Interno desarrolla funciones evaluativas de la gestión pública, su actividad es cada vez más incluyente y participativa, orientada al mejoramiento de procesos, la profesionalización de la gestión, así como la asesoría en la toma decisoria.

SEPTIMA.- Cuando el Control Interno es diseñado adecuadamente y las acciones se desarrollan conforme a los planes, es de esperarse que exista una garantía de cumplimiento en el resultado de las Políticas Públicas, al igual que las metas y objetivos de las dependencias sean alcanzados.

OCTAVA.- Las Políticas Públicas son una estrategia de gobierno que tienen la finalidad de consensar el proceso de toma de decisiones relacionadas con el bien común, allegándose de información, recursos, iniciativas, opinión y la cooperación de la sociedad organizada.

NOVENA.- La Política Pública considera el cuidado de los recursos y la relación costo-beneficio para los afectados, requiere de erogaciones por parte del gobierno, significando un factor en los costos de la decisión política. Por consiguiente requiere de cálculos para el gasto, estimaciones exactas del costo-

beneficio, economía pública verídica, evaluación del componente económico de las decisiones y operaciones, búsqueda de las políticas correctas para maximizar beneficios y disminuir costos a los ciudadanos.

Por su parte, el Control Interno considera la prevención de riesgos en la aplicación de una política, en cuanto al costo-beneficio que justifique su implementación, asimismo cuida los recursos económicos, materiales y humanos que se emplean. El Control llega a profundizar tanto en el estudio y aplicación de las políticas, que comprende la producción de los propios *hacedores de Policy*, obteniendo propuestas sustentadas, con las cuales se pueden establecer mejores decisiones en niveles directivos.

DECIMA.- El vínculo entre Control Interno y Política Pública, se genera con los elementos comunes que presentan ambas herramientas. La política que se implementa, ha tenido un proceso de análisis de información, de recursos, de cooperación social, de consenso y por último la toma decisoria. La definición y puesta en marcha necesariamente requiere de un estudio profundo, en razón de que el éxito o fracaso se ostenta en esta etapa.

Mientras, el Control Interno mediante sus mecanismos y procedimientos mide la probabilidad de errores o irregularidades, logrando minimizar riesgos para cumplir con las metas y objetivos institucionales. Derivado de tal actuación, el Control se configura como asesor en las decisiones y garantiza la factibilidad de las Políticas Públicas.

Además de contar con la renovada participación de la sociedad, que juega un papel predominante, en el nuevo rol que se combina entre demanda y acción. Demanda, en el sentido de que el gobierno debe garantizar las condiciones de vida básicas para la población, dotar de obras y servicios eficientes; Acción, al desarrollar mecanismos de participación organizados y estructurados para solicitar, vigilar, controlar y evaluar el desarrollo de las Políticas Públicas de la administración gubernamental.

DECIMA PRIMERA.- Las Políticas Públicas que aplica la Secretaría de Obras y Servicios del Gobierno del Distrito Federal, tienen como finalidad ofrecer a los habitantes de la Ciudad, mejores servicios públicos (calidad en el agua potable, pavimentación y nivelación de la carpeta asfáltica, alumbrado en calles y avenidas, drenaje y alcantarillado) e infraestructura urbana (construcción de escuelas, mantenimiento a edificios públicos, reclusorios, parques y jardines, construcción y mantenimiento de las líneas del Metro) de entre cuantificables demandas, debe analizar, valorar y llevar a cabo la decisión correcta que requiera mayor prontitud, restringiendo y condicionando sobre otras necesidades, en la aplicación de recursos, en la implementación o en la determinación de no actuar ante determinado problema público.

DECIMA SEGUNDA.- Mediante la formulación, implementación y evaluación de la Línea B del Metro, como Política Pública aplicada por la Secretaría de Obras y Servicios, se afirma el cumplimiento de una demanda social, como lo es la insuficiencia del transporte público en la Ciudad y zona conurbada.

DECIMA TERCERA.- El Gobierno del Distrito Federal consiguió legitimarse y ratificar su compromiso con la sociedad al otorgar atención a las demandas en materia de obras de beneficio social.

La estrategia del *Policy Analysis* que utilizaron las autoridades de la Secretaría y del Gobierno del Distrito Federal, para obtener el consenso de la población a la que se afectó con la implementación del Metropolitano Línea B, logró conjuntar una serie de elementos como consultas públicas, programas intensivos de información, convenios con la comunidad, negociaciones transparentes con la sociedad, la toma de decisiones publicitada, que dieron como resultado las soluciones consensadas que permitieron concluir la construcción del Metro.

DECIMA CUARTA.- Gracias a la intervención del Control Interno se cumplió satisfactoriamente la aplicación de la Política Pública, de solución a la insuficiencia de transporte público. Aportó mecanismos de revisión y análisis que permitieron la corrección a desviaciones en materia técnica, de obra, legal, administrativa, presupuestal, asimismo afianzó su figura como asesor en la toma de decisiones.

El Control Interno mantuvo durante las etapas de la Política, una participación constante e integral, analizando y verificando los procedimientos, tanto de construcción como administrativos, cubriendo los rubros de mayor importancia para la consecución de metas y objetivos relacionados con la puesta en marcha de la Línea B del Metro.

Por iniciativa del Control Interno, se celebraron reuniones de trabajo con los afectados de las distintas Delegaciones Políticas, para establecer convenios entre las instancias del gobierno y los representantes de la comunidad. Esta concertación social, le trajo por consecuencia la connotación de una renovada actuación, un asesor confiable en la toma de decisiones, que fue primordial para la conclusión y operación de la Política. A su vez, las Relaciones Intergubernamentales (RIG'S) reforzaron la construcción del Metro, la constante apertura negociadora entre distintas instancias gubernamentales marcó una etapa histórica en la administración pública local, estatal (Distrito Federal y Estado de México) y federal.

DECIMA QUINTA.- En virtud del desarrollo general de los capítulos, así como de los argumentos presentados en este apartado, se puntualiza el término del trabajo recepcional, asegurando que la hipótesis en cuestión: "el mejoramiento del Control Interno mediante el Análisis de Políticas Públicas, que a su vez retroalimenta la función al depurar sus sistemas, con la finalidad de contribuir al logro de un mecanismo eficiente, a través de la prevención de irregularidades y vinculado al apoyo en la toma de decisiones, que conjunta la participación social con las autoridades facultadas del Gobierno Capitalino, que promueven –por una parte- la solución a demandas -y por otra- el desarrollo eficiente de la gestión pública"; es factible para que sea aplicada, no sólo en la Secretaría de Obras y Servicios, también en las demás dependencias, entidades o unidades administrativas del Gobierno del Distrito Federal. Con la prerrogativa de ajustarse al contexto de las políticas, metas y objetivos institucionales, que correspondan a su competencia.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

- ADAM ADAM, Alfredo; BECERRIL LOZADA, Guillermo, *La Auditoría Interna en la Administración Pública Federal*, México, IMCP, 2ª. Ed., Edit. División, 1980.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *El Estudio de las Políticas Públicas*, México, Edit. Miguel Ángel Porrúa, 1996.
- BOBBIO, Norberto, *Gramsci y la Concepción de la Sociedad Civil*, México, Edit. Porrúa, 1974.
- CASTRO VÁZQUEZ, Raúl, *Contraloría Gubernamental*, México, Edit. IMCP, 1996.
- DROR, Yehezkel, *Public Policy-Making Reexamined*, Chandler Publishing Co. Scraton, Pennsylvania, 1968.
- DUNCAN MAC-RAE, Jr., *The Social Function of Social Science*, (New Haven Press, 1976).
- GUERRERO OROZCO, Omar, *Introducción a la Administración Pública*, México, Edit. Harla, 1985.
- HERNANDEZ SAMPERI, Roberto; FERNANDEZ COLLADO, Carlos; BAPISTA LUCIO, Pilar, *Metodología de la Investigación*, México, Edit. Mc Graw Hill, 1994.
- HARO BELCHEZ, Guillermo (Coord.), *Avances y Retos del Sistema de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Desarrollo Administrativo en el Estado de México 1993-1999*, México, Edit. INAP-IAPEM, 1999.
- LASSWELL, Harold D., *A Pre-View of Policy Sciences*, American Elsevier Publishing Co. Inc., New York, 1971.
- LINDBLOM, Charles E., *Democracia y Gobierno de Mercado*, México, Edit. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo y FCE, 1ª. Ed., 1999.
- LOPEZ GONZALES, E., *Técnicas de Control y Ejecución en la Dirección de la Administración Pública*, Madrid, Edit. INAP, Colección Estudios, 1998.
- MACIARIELLO, J., *Sistemas de Control en Administración por Programas*, México, Edit. Limusa, 1981.
- MAJONE, Giandomenico, *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*, México, Edit. FCE y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997.

MORATTA, Francisco, *Las Políticas Públicas*, Madrid, España, Edit. Ph., 1979.

QUADE, E.S., *Analysis for Public Decisions*, American Elsevier Public Company, New York, 1975.

RUIZ SÁNCHEZ, Carlos, *Manual para la Elaboración de Políticas Públicas*, México, Edit. Plaza y Valdés, 1996.

SUBIRATS, Joan, *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*, Madrid, Edit. INAP, 1989.

UVALLE BERRONES, Ricardo, *La Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública*, México, Edit. Plaza y Valdés, 1992.

UVALLE BERRONES, Ricardo, *Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal*, México, Edit. IAPEM, 1991.

VAZQUEZ ALFARO, José Luis, *El Control de la Administración Pública en México*, México, Edit. UNAM, 1996.

VAZQUEZ CANO, Luis, *El Control Gubernamental y la Contraloría Social Mexicana*, México, Edit. FCE, 1994.

WALTER, Williams, *Social Policy Research and Analysis*, American Elsevier Public Company, New York, 1987.

WILLIAM N., Dunn, *Public Policy Analysis; an Introduction*, Englewood Cliffs, Edit. Prentice Hall, 1981.

HEMEROGRAFIA

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *Política Pública y Gobierno del Estado*, México, Revista del Colegio, Año II, Número 4, Octubre 1990.

BECERRIL LOZADA, Guillermo, *Los Sistemas Estatales de Control y Evaluación Gubernamental*, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No.61, INAP, México, Diciembre de 1998.

GUERRERO OROZCO, Omar, *Políticas Públicas para la Reforma del Estado Moderno*, México, Colección Política y Administración, Tomo II, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Marzo 1992.

LINDBLUM, Charles E., *Policy Analysis*, The American Economic Review, XLVIII-3, June 1958.

MARTINEZ CHAVEZ, Víctor M., *El Sistema de Control de Gestión como Base para la Modernización*, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 61, INAP, México, Diciembre de 1998.

OLVERA RIVERA, Alberto J., *El Concepto de Sociedad Civil en una Perspectiva Habermasiana: Hacia un Nuevo Proyecto de Democratización*, Revista Sociedad Civil, Número 1, Volumen 1, México, 1996.

DOCUMENTOS

AGRANOFF, Robert, *Marcos para el Análisis Comparado de las Relaciones Intergubernamentales*, Material de Apoyo proporcionado en el Módulo III del Seminario Análisis de Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno.

Anteproyecto del Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006, México.

Apuntes del Módulo I del Seminario Análisis de Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno, UNAM, Campus Acatlán, Septiembre 2000.

Boletín B: Normas Generales de Control y Auditoría Interna Gubernamental, México, 1996.

DROR, Yehezkel, *Aplicaciones del Método de Sistemas y Técnicas Cuantitativas en la Formulación de Políticas*, Seminario Internacional de las Naciones Unidas sobre la Utilización de las Técnicas Modernas de Gestión en la Administración Pública de los Países en Desarrollo, Washington, D.C., 1970.

Examen y Evaluación de los Sistemas de Control, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, México, 1998.

GEOFFREY, Vickers, *Una Matriz para el Análisis de Policy*, Material proporcionado en el Módulo II del Seminario Análisis de Políticas Públicas para Asuntos del Gobierno.

Glosario de Términos mas Usuales en la Administración Pública Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1998.

Inducción a la Contraloría General del Distrito Federal, Contraloría General del Distrito Federal, México, 1996.

Lineamientos Generales para la Evaluación del Programa de Control y Auditoría 2000, Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, México.

Manual de los Sistemas de Control Interno, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, México, 1999.

Memoria de Gestión 1982-1988, Contraloría General del Distrito Federal, México.

Metodología General del Control Interno, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1996.

MONTES DE OCA MALVAEZ, Juan, *Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno*, México, UNAM Campus Acatlán, Material en Proceso de Publicación.

NAIM, Moisés, *Un Marco Conceptual para el Análisis de Implementación de Políticas Públicas*, Material de Apoyo proporcionado en el Módulo III del Seminario Análisis de Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno.

Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000, México.

Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal, 2000-2006, México.

LEYES CONSULTADAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2000.

Decreto de Presupuesto de Egresos para el Distrito Federal para el Año Fiscal 2001, México.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, México, 1998.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, México, 1998.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, 2000.

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, México, 2000.

FUENTES CONSULTADAS (INTERNET)

SECODAM. <http://www.secodam.gob.mx>:

GOBIERNO DEL D.F. <http://www.gob.df.mx>:

GOBIERNO DEL D.F. <http://www.stc.gob.df.mx>:

GOBIERNO DEL D.F. <http://www.estadisticas.gob.df.mx>: