



***UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO***



***FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y
SOCIALES***

“LA PLANEACIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL”

T E S I N A

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN
CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA,
CON LA OPCIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

PRESENTA: JUAN CARLOS IBARRA DEL RÍO

ASESORA: MAESTRA RINA AGUILERA HINTELHOLHER

MÉXICO, D. F. OCTUBRE DE 2005



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.

*A las estrellas que han iluminado mi
camino.*

*Son mis padres, José Ibarra y Lucila
Del Río
Quienes me dieron vida y ejemplo.*

*Son mis hermanos Patricia,
Rigoberto, Francisco, José Luis,
Agustín, Daniel, Ana y Jorge
Quienes me dieron fuerza y
comprensión.*

*Son Elvia, Nina y Kimi
Quienes me dieron tiempos muy
felices.*

*Son Lulú y Juanito
Quienes me dieron sentido en esta
vida.*

*Brindo mis más sincero
agradecimiento a mis amigos y
compañeros, quienes
desinteresadamente me dieron su
ayuda en la elaboración de esta
tesina.*

Gracias Alfredo

Gracias Baldo

Gracias Miguel

Gracias Víctor

*A ustedes corresponde parte del
crédito.*

*Especial mención merece la Maestra Rina
Aguilera, pues sin su ayuda esta tesina
no habría podido ser concluida.*

ÍNDICE

PROEMIO	1
APARTADO I LA IMPORTANCIA DE LA PLANEACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	4
A) EL objetivo de la planeación en el quehacer gubernamental	4
B) El papel de la Administración Pública en la sociedad	8
C) La inserción de la planeación en la Administración Pública	9
D) La importancia de la planeación en la Administración Pública	10
E) ¿Cómo ayuda la planeación a la Administración Pública?	12
APARTADO II VISIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA DEL DISTRITO FEDERAL	16
A) Antecedentes históricos del Distrito Federal	16
B) Desarrollo de la Administración Pública del Distrito Federal	20
C) Cambio político del Distrito Federal	22
D) Estado actual de la Administración Pública del Distrito Federal	25
APARTADO III LA PLANEACIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL	30
A) El ejercicio de la planeación en el Distrito Federal	30
B) Marco normativo para la planeación en el Distrito Federal	36
C) Lineamientos generales de la planeación en el Distrito Federal	40
APARTADO IV EVALUACIÓN DE LA PLANEACIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL	43
A) Antecedentes internacionales de la planeación	43
B) Antecedentes nacionales de la planeación	44
C) El momento actual de la planeación en el Distrito Federal	48
CONSIDERACIONES FINALES	60
CONCLUSIONES Y REFLEXIONES	68
BIBLIOGRAFÍA	73

PROEMIO

La relación entre la sociedad y el gobierno se ha modificado de tal manera que los límites entre ambos se han venido entrelazando. La Administración Pública, en tanto brazo ejecutor del quehacer gubernamental, tiene por ende que reformarse y modernizarse para seguir cumpliendo cabalmente con su papel dentro del Estado. Dicho papel consiste en crear las condiciones para una sana convivencia de la sociedad y velar por el desarrollo de ésta. Hasta ahora, esta función no ha sido realizada plenamente.

La falta de una planeación adecuada ha provocado que no se cuente con un proyecto a largo plazo para el desarrollo de México, así como para su ciudad capital, y que por lo tanto no se estén atendiendo los reclamos sociales, provocando que el atraso de nuestro país con relación a la comunidad internacional vaya siendo cada vez mayor.

Esta es la premisa de la cual partió este trabajo, toda vez que tanto en el ámbito federal como en el local los problemas sociales se siguen atendiendo y afrontando de manera coyuntural, parcial y partidista.

Por esta razón, en la presente tesina se ha buscado exponer esta situación, derivado de un interés en por lo menos llamar la atención sobre este problema que enfrentan hoy día la sociedad mexicana y su Administración Pública.

Esta misma sociedad reclama cada vez mayores espacios en la toma de decisiones y por ello es que los gobiernos deben considerar su opinión y sus necesidades para la realización de proyectos de orden público. Así, el concepto de lo público ha cambiado para trascender de lo estrictamente gubernamental y darle un contexto más amplio, que implica la participación de todos los actores sociales en la toma de decisiones.

De esta forma, en el primer apartado de este documento, se aborda la importancia de la planeación y su relación con la Administración Pública, procurando explicar el entorno internacional en el que ésta se desenvuelve; cuál es su papel en la sociedad; qué es la planeación, cómo se relaciona con la Administración Pública; y cuál es la importancia de planificar en la actualidad.

El presente político y económico de la Ciudad de México es el resultado de toda una historia de encuentros y desencuentros; prácticamente todos los sucesos históricos de este país se han reflejado de una manera u otra en su capital. Desde su creación, los derechos políticos de sus habitantes han sido minados y por ello éstos han librado grandes batallas para recuperarlos. Su condición como sede de los poderes federales sin duda la ha beneficiado, pero a la vez también la ha perjudicado. De esta manera, en el segundo apartado de este trabajo se aborda el desarrollo político y administrativo del Distrito Federal, desde su erección como asiento de los poderes de la Unión, pasando por la creación del Departamento del Distrito Federal hasta llegar a su forma actual de gobierno.

Como parte de este desarrollo político-administrativo, en el tercer apartado de esta tesina se aborda el ejercicio de la planeación en la entidad, enmarcándola en sus antecedentes externos e internos, su marco normativo, sin dejar de lado los lineamientos generales que la rigen actualmente.

En el cuarto apartado, se hace una valoración del funcionamiento actual de la planeación en el Distrito Federal, partiendo en forma general de su aplicación y la experiencia de ésta en otras realidades, su incorporación al bagaje técnico del país, su aplicación en la entidad y el momento actual que ésta vive en la Ciudad de México.

Por último, se presentan una serie de consideraciones al respecto de la implantación del proceso de planeación en el Distrito Federal, así como una serie de conclusiones y reflexiones valorativas.

En este trabajo no se pretende presentar a la planeación como una panacea para la solución de la problemática en el quehacer gubernamental, pero sí como una herramienta técnica que no ha sido aplicada correctamente y que bien podría ayudar a la transformación de la gestión pública, a efecto de preservar las instituciones, motivar su modernización y mejorar la convivencia social y calidad de vida de los *defeños*.

Indudablemente algo se tiene que hacer para eficientar el quehacer gubernamental, de manera que éste cumpla con una de sus funciones fundamentales: fomentar el desarrollo del país y de su capital, esta es sólo una propuesta para ello.

APARTADO I
LA IMPORTANCIA DE LA PLANEACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

A) El objetivo de la planeación en el que hacer gubernamental

Una de las particularidades de las sociedades modernas, o en proceso de modernización, es decir aquellas en la que la movilización social ha provocado cambios en las relaciones estructurales en los ámbitos económico, político y cultural, a fin de adaptarlos a las nuevas necesidades de esa misma sociedad, es la constante búsqueda del progreso, expresado en la eficiencia de sus instituciones.¹

En este sentido, en la búsqueda de ese progreso, planear es una de las actividades características en el mundo contemporáneo, la cual se vuelve más necesaria ante la creciente interdependencia y rapidez que se observa en el acontecer de los fenómenos económicos, políticos, sociales y tecnológicos. Planear implica no solamente conocer hacia dónde se va, sino saber dónde se está; es por ello que las técnicas de planeación, que otrora tuvieron un alto componente cuantitativo, hoy tienden a centrarse en el análisis de elementos cualitativos, como resultado de lo anterior, tanto gobiernos como particulares están destinando buena parte de sus energías y recursos a planear.²

El objetivo de la planeación consiste en realizar en forma ordenada un amplio número de actividades que implican el uso de recursos humanos, financieros y materiales. Por ello es fundamental tener claridad de cuál es la misión y los objetivos que se persiguen, para que (con la repetición del ciclo de la planeación) se consigan paulatinamente las metas previstas.

¹S.N. Eisenstadt. *Modernización. Movimientos de protesta y cambio social*, Buenos Aires, 2001, P. 17.

²Alfredo Acle. *Planificación estratégica y control total de calidad*, México, 1993, P. 44.

Traducir los objetivos en acciones concretas que se incorporen al quehacer diario de alguna institución, es darle un sentido trascendente a la acción cotidiana de todos sus integrantes, toda vez que al margen de las tareas rutinarias, hay que desarrollar otras actividades tales como la innovación, la investigación o la actualización de procedimientos que tienen un efecto más importante, duradero y sobre todo, necesario para garantizar el futuro de dicha institución.

La planeación ayuda a las entidades gubernamentales a ordenar su trabajo, pues a través de ella se definen y enuncian sus objetivos. Dichos objetivos pueden definirse como los resultados esperados, o como los propósitos que se desean alcanzar durante un periodo dado mediante la ejecución de determinadas acciones articuladas en proyectos o actividades. Se debe señalar que, si esos objetivos no están bien definidos no es posible programar un conjunto de actividades coherentemente estructuradas. Con la definición de objetivos se responde a las siguientes preguntas: cómo, cuánto, cuándo y dónde.³

Por otro lado, la práctica de la planeación permite aprovechar mejor los recursos gubernamentales, pues ayuda a hacer relaciones compatibles y complementarias entre los objetivos. En virtud de que los recursos siempre son escasos y limitados, los objetivos son múltiples y los medios e instrumentos que puedan utilizarse son muy variados, la tarea de planear ayuda a resolver la cuestión de cómo escoger entre diferentes objetivos haciendo una elección compatible y complementaria.

Cuando una institución gubernamental lleva a cabo la planeación, deja de lado la improvisación de sus acciones, pues utiliza la coherencia como pauta básica para la consecución de sus fines. En este sentido, la coherencia se refiere a la adecuación de los medios a los objetivos previstos, pues suele suceder que se programen acciones o se promulgan leyes o resoluciones que establecen líneas de acción que no son resultado de un diagnóstico de situación. Pero lo que interesa de manera

³Ezequiel Ander-Egg. *Introducción a la planificación*, Madrid, 1991, P. 73.

particular es la coherencia entre los objetivos propuestos, las actividades a realizar y los recursos a movilizar, ya que todo plan debe prever los insumos que va exigiendo el desarrollo de las diferentes actividades, esto es, asignar y usar los recursos financieros en cantidad y tiempo oportuno. Lo anterior es de vital importancia, porque cuanto más precisas son las previsiones, menores son los riesgos de embotellamiento o estrangulamiento del proyecto político de alguna administración en particular.

Al establecer la coherencia que da la planeación, es posible determinar los instrumentos y medios adecuados para la consecución de los fines, pero es necesario que aquéllos reúnan algunos requisitos: ser necesarios (a veces se escogen medios que no son necesarios porque no contribuyen significativamente al logro de los objetivos), ser suficientes (que basten para alcanzar los objetivos), ser potentes (tener la capacidad para atacar la situación problema), ser eficientes (que tengan la capacidad de cumplir con las metas establecidas) y ser eficaces (utilizar los medios más idóneos para la consecución de las metas). Planear permite también establecer el tiempo y ritmo de realización de las acciones, pues ordena las actividades de manera cronológica precisando cuándo y dentro de qué límites de tiempo se debe realizar cada una de ellas.

Una parte medular en la capacidad de gobernar es la eficacia en la gestión pública⁴, en tiempos de sociedades más abiertas, con mayores niveles de democracia, de incrementos en el poder ciudadano, el quehacer gubernamental debe trascender los laberintos burocráticos para atender eficientemente una diversidad de demandas ciudadanas.⁵ De ahora en adelante, los gobiernos deben pensar en la aplicación de políticas públicas⁶, toda vez que a través de la implementación de éstas, se hace necesario considerar que para la solución y

⁴La gestión pública se inspira en las transformaciones organizacionales ocurridas en el sector privado y tiende a modificar la forma piramidal de la burocracia, flexibiliza el quehacer gubernamental, disminuye los niveles jerárquicos y aumenta por consiguiente la autonomía en la toma de decisiones (Ángel López Cruz. *Cultura gerencial*, Revista IAPEM, Toluca, 2000).

⁵Ricardo Uvalle. *El papel del Estado en los procesos actuales*, Revista Gobiernos, agosto-septiembre, México, 1994, P. 53-60.

⁶De acuerdo con Alejandro Buendía Vázquez (*Consideraciones sobre la instrumentación de políticas públicas*, Revista Vórtice, México, 2000) una política pública es aquella en la que la participación de la sociedad junto con las decisiones de Estado o de gobierno son parte importante para la toma de decisiones.

atención de los problemas se debe tomar en cuenta al público interesado, mediante el intercambio de ideas, la expresión de valores y argumentos y sobre todo la discusión.⁷

Por otro lado, la propia globalización (entendida como el fenómeno de integración político-económica de la comunidad internacional) implica la interrelación de diversos factores, principalmente el económico. Los organismos multinacionales de crédito (tales como el Banco Mundial, la Organización Mundial de Comercio, etc.) no “ayudan” a gobiernos inestables, ineficientes en el sentido que hayan tenido un mal manejo de sus finanzas, o bien sean acusados de violar los derechos humanos; por otra parte, las consultoras de prestigio internacional pueden decidir el grado de confiabilidad para invertir en cualquier país.⁸

En el ámbito interno mexicano los problemas no son menores: la economía no ha crecido a los niveles esperados; la violencia del crimen organizado parece haber rebasado al Estado; desde hace años se presentaron brotes de insurrección armada que no han sido debidamente afrontados; hay altas tasas de desempleo; por mencionar algunos de los grandes asuntos de la agenda nacional. Una situación que agrava los factores antes mencionados, es la falta de acuerdos políticos mediante los cuales se puedan encontrar soluciones a estas cuestiones que afectan el desarrollo del país.

Por ejemplo, actualmente el gobierno federal no cuenta con suficientes recursos económicos para hacer frente a los múltiples problemas de la Nación. Si bien ningún gobierno de ninguna parte del mundo cuenta nunca con abundancia de dinero, en México esta insuficiencia de recursos es añeja e incluso, es característica del Estado mexicano. Ante esta situación, desde hace algunos años

⁷Luis Aguilar. *Estudio introductorio a la Antología del tomo I del Estudio de políticas públicas*, México, 1992.

⁸La OCDE fijó en 1971 siete indicadores estadísticos básicos para que un país pueda ser miembro de ella, al respecto ver a Paul Drewe, *La política regional como planeación social*, en Antoni Kuklinski (compilador), Aspectos sociales de la política y de la planificación regional, México, 1977, P. 38.

se ha venido manejando la idea de una reforma fiscal, la cual por razones político-ideológicas (léase intereses) no ha podido ser concretada; esta situación tiene graves repercusiones en las finanzas del país, pues el dinero cada vez alcanza menos, mientras que las necesidades se multiplican. La falta de presupuesto afecta en especial a los gobiernos estatales, pues en no pocos casos, la mayor parte de sus recursos provienen de las participaciones federales, de aquí se explica la "rebelión" de algunos gobernadores ante la federación, cuando inusitadamente se constituyeron en la Confederación Nacional de Gobernadores (CONAGO), para reclamar mayores recursos provenientes de la Federación. Cabe señalar que dicha organización la integran gobernadores que militan en los tres principales partidos políticos en México.

Pese a lo anterior, ningún de esos partidos quiere "pagar el costo" de ser quien asuma el liderazgo para sacar adelante dicha reforma, toda vez que temen que tal decisión se refleje en las urnas de manera negativa. Así pues, no se piensa a futuro y de manera integral, sino que en lo inmediato y parcialmente.

B) El papel de la Administración Pública en la sociedad

La Administración Pública, en tanto brazo ejecutor del Estado, se torna en una especie de engarce entre éste y la sociedad, y su función consiste básicamente en atender las necesidades de ésta y dirimir sus conflictos.

De acuerdo con Uvalle⁹, la Administración Pública es el ente que organiza la presencia del Estado en la sociedad y mediante la ramificación de sus ministerios, secretarías de Estado, organismos descentralizados, comisiones y fideicomisos, da un contenido político y administrativo al Estado político para diferenciarlo del carácter civil de la sociedad. Como forma de mediación, la Administración Pública trasciende la mera ejecución de las normas universales del Estado y se erige en la instancia principal que organiza e impulsa la

⁹Ricardo Uvalle. *El gobierno en acción. La formación del régimen presidencial de la administración pública*, México, 1984, Pp. 108-109.

producción capitalista. En este caso, no sólo crea las condiciones materiales de la sociedad, sino que reproduce las relaciones de clase, esto es, las relaciones de explotación y dominación, no para atizar el conflicto social, sino para atenuarlo y mantenerlo en límites que no rebasen a la sociedad ni al Estado.

En este sentido, el papel de la Administración Pública consiste no solamente en atender de manera eficiente los asuntos de una burocracia prestadora de servicios, sino que además debe ser un actor capaz de encauzar las desorganizaciones y dislocaciones que surgen constantemente de los conflictos sociales que se dan entre diversos grupos y movimientos.

La cuestión radica en cómo poder cumplir cabalmente dicho propósito, si la AP cuenta con un gran desprestigio ante la sociedad (ganado en muchas ocasiones a pulso), debido a su burocratización (en el significado peyorativo de la palabra), a la ineficiencia con la que opera y al alto costo económico que representa para los contribuyentes.

C) La inserción de la planeación en la Administración Pública

La planeación como método sólo puede ser eficaz en una política que haya sido definida en grandes líneas, pero su trascendencia no puede únicamente satisfacer criterios técnicos, políticos o administrativos, sino que, debe tomar en cuenta las condiciones administrativas y/o políticas, además de la capacidad, el prestigio y la influencia técnica de los órganos encargados de la planeación¹⁰, pero considerando las demandas reales y cambiantes de la sociedad.

Generalmente, el aparato burocrático se rige por criterios de eficacia, esto en el sentido del cumplimiento de la norma legal; por su parte, el encargado de la planeación realiza su labor partiendo de las relaciones sociales, él maneja el criterio en el marco de la eficiencia técnica, en tanto que, el político aplica su visión en función de su fuerza social. La planeación exige una formalización institucional

¹⁰Carlos Matus. *Estrategia y plan*, Santiago de Chile, 1972, Pp. 62-63.

para poder operar, esta institucionalización requiere una conjunción de estas tres visiones.¹¹

En la actualidad, la Administración Pública (en cualquiera de sus distintos órdenes de gobierno), debe llevarse mediante el proceso de planeación, pues través de ella se puede relacionar con otro proceso: el de desarrollo, pues se debe recordar que la planeación toca cada aspecto de la Administración Pública, incluidas la formulación de alternativas de decisión, presupuestación, coordinación y problemas estructurales¹², considerando que no se trata solamente de unir dos procesos (la planeación y el desarrollo de una sociedad), sino de relacionar grupos humanos y satisfacer sus necesidades.

Ya se ha mencionado como es que el entorno en el que se desarrolla el quehacer gubernamental ha cambiado. Ante estas circunstancias, la planeación se torna en una herramienta de apoyo para que la Administración Pública cumpla con su función, toda vez que sus actos son cada vez más fiscalizados y evaluados tanto por la llamada sociedad civil (principalmente a través de organizaciones no gubernamentales), como por instituciones nacionales e internacionales; además de que sus recursos financieros son asimismo, más escasos.

Por estos motivos, los gobiernos se ven forzados a llevar a cabo una racionalización de sus recursos y esfuerzos; de esta forma, no se puede pensar más en la "administración de la abundancia", que surgió de la bonanza petrolera de los años ochenta, ni en el "carro completo" del partido casi único que gobernó México por siete décadas; las sociedades en el mundo y en el país han cambiado y nuestros gobiernos parecieran no comprender este fenómeno social, toda vez que se siguen manejando con criterios de popularidad y no de obtención de resultados.

D) La importancia de la planeación en la Administración Pública

De acuerdo con Ezequiel Ander-Egg, la eficacia de la planeación radica en la adecuada instrumentación e implementación de una política. Este autor sostiene

¹¹ Ibid. P. 49.

¹² Dror Yezkel. *Enfrentando el futuro*, México, 1988, Pp. 38-39.

que la planeación es fundamentalmente el instrumento para la consecución de un proyecto político del partido en el poder, mediante el cual se ponen en operación los objetivos de gobierno y a través de ellos se expresa aquello que se quiere realizar en un espacio y tiempo determinados. Además, expone que, el ideal de la planeación nacional es concretar -a través de la ejecución de planes y programas -, la realización de un proyecto de país.¹³

Siguiendo con Ander-Egg, la realización del plan implica un cambio efectivo y positivo respecto de la situación anterior, medido en términos del código de valores o de la ideología del proyecto político que lo sustenta.¹⁴ Es por esta razón que los intentos de llevar a cabo la planeación no ha dado los frutos deseados en nuestro país, toda vez que no se ha roto con las inercias heredadas de setenta años del régimen político emergido de la Revolución Mexicana, el cual básicamente era un sistema de cotos de poder, en el que se intercambiaban canonjías por votos, con el propósito de conservar el poder político, y en el cual no se cuestionaban la efectividad y los logros alcanzados por las distintas administraciones.

No obstante, si es el Estado mexicano quiere trascender esta situación, es necesario que de una vez por todas los distintos actores políticos piensen seriamente en llevar a cabo la implantación de un verdadero sistema de planeación, en el cual se consideren todos los sectores de la sociedad, se pondere la magnitud de sus acciones, se tengan en cuenta el entorno internacional y la capacidad financiera para sustentarlo; además de que se piense en la implantación de políticas de Estado y no solamente sexenales y, en este sentido, se planifique a largo plazo.

Lo anterior tiene especial relevancia si se considera que desde hace mucho tiempo, los países eufemísticamente llamados "en vías de desarrollo", entre los que se encuentran los latinoamericanos, han padecido una grave crisis en su crecimiento,

¹³Ezequiel Ander-Egg. Op. Cit., P. 12.

¹⁴Ibíd.

que en algunos casos los ha llevado a la violencia y, en otros ha producido no solamente estancamiento en su desarrollo social y político, sino que en ocasiones se han generado retrocesos muy importantes; además, si se considera el incremento de la violencia por parte del crimen organizado en México, que pareciera ser está retando abiertamente al Estado y sus instituciones.¹⁵

E) ¿Cómo ayuda la planeación a la Administración Pública?

Expresada de manera coloquial, la planeación es un ejercicio a través del cual se busca entender el presente para después proyectarlo hacia el futuro; precisamente en este concepto reside el carácter estratégico de la planeación, pues no sólo se trata de prever la ruta que se seguirá, sino, de anticipar su rumbo y de ser posible, cambiar su destino.¹⁶ Ante las probables eventualidades, las instituciones públicas se ven en la necesidad de considerar todos los factores que pueden intervenir en el desarrollo de sus programas. Si se tiene en cuenta que la Administración Pública y su entorno son partes de un sistema interactivo complejo; las acciones de una pueden tener importantes efectos en la otra. Es por ello que un punto de inicio para la planeación es que exista la idea y la voluntad de realizarla, para que con base en esto, sea posible fijar los objetivos que se pretende alcanzar y acto seguido, considerar los cambios futuros en las condiciones económicas, sociales y políticas. Dichos cambios, en la actualidad se están dando a velocidades vertiginosas.

Sin embargo, el objetivo de la planeación no es sólo la elaboración de escenarios, sino que además consiste en realizar en forma ordenada una serie de acciones que implican el uso de recursos humanos, económicos y materiales, por lo cual es indispensable saber con precisión cuál es la misión y los objetivos que se persiguen. De esta suerte, resulta indispensable que, el Estado mexicano a través de su corporización que es el gobierno y

¹⁵Horacio Flores de la Peña. *Problemas de Planeación y Desarrollo*, en Bases para la Planeación Social y Económica en México, México, 1971.

¹⁶Alfredo Acle. *Ibid.* P. 44.

de su estructura ejecutora (la Administración Pública), defina claramente sus horizontes, objetivos y metas, a través de la planeación.

No se puede concebir un plan sin que los objetivos de éste sean traducidos en una estrategia específica,¹⁷ la cual a su vez se materialice en acciones concretas, que anticipen problemas por resolver, prioricen soluciones, establezcan recursos y responsabilidades y diseñen medidas de seguimiento que permitan no sólo evaluar el avance, sino el volver a planear, toda vez que la duración de un plan que no se actualiza es efímera; replanear es la única forma de aprender a planear. Elementalmente, la planeación es un proceso de acierto y error: se aprende de los éxitos y de los fracasos y con base en ellos, se vuelve a replantear el camino.¹⁸ Dicho así, el camino se puede volver a replantear cuando los objetivos están bien definidos.

Técnicamente concebida, la planeación es la acción consistente en utilizar un conjunto de procedimientos mediante los cuales se introduce una mayor racionalidad y organización en un conjunto de actividades y acciones articuladas entre sí, que previstas anticipadamente tienen el propósito de influir en el curso de determinados acontecimientos, con el fin de alcanzar una situación elegida como deseable, mediante el uso eficiente de medios y recursos escasos o limitados.¹⁹

Desde hace algunos años, se ha tratado de incorporar el concepto de planeación estratégica en la Administración Pública Federal;²⁰ en este método se utilizan procedimientos estratégicos en los que interesa de manera particular la direccionalidad del proceso para alcanzar determinadas metas y objetivos y ajustar cuanto sea necesario la trayectoria del proceso de planeación en su realización

¹⁷Un plan hace referencia a las decisiones generales que expresan los lineamientos políticos básicos, las prioridades, la asignación de recursos, las estrategias de acción y el conjunto de medios e instrumentos que se van a utilizar para alcanzar las metas y objetivos propuestos (Ezequiel Ander-Egg, Op. Cit. Pp. 37-38).

¹⁸Alfredo Acle. Op. Cit. Pp. 45-46.

¹⁹Ezequiel Ander-Egg. Op. Cit. P. 7.

²⁰Aun cuando desde la gestión de Miguel de la Madrid se implantó el Sistema Nacional de Planeación Democrática, que en algún sentido implica la aplicación de la planeación estratégica, fue con Carlos Salinas cuando se comenzaron a aplicar criterios gerenciales en la A.P., entre los que se encontraba esta técnica; sin embargo, hasta mediados del gobierno de Ernesto Zedillo se comenzaron a impartir una serie de cursos y a elaborar guías metodológicas acerca de ella, por ende, estos cambios impactaron en la APDF, no obstante, su implantación ha quedado meramente en intentos fallidos.

concreta, según la intervención de las distintas posiciones que participan en la vida política y económica.

Para la elaboración de este tipo de planeación se parte de una situación inicial y se establece una trayectoria hacia la situación objetivo mediante consenso entre diferentes actores sociales. Desde esta concepción y práctica, la planeación es un modo de actuar emergiendo desde la realidad, que tiene en cuenta el modelo político de comportamiento que resulta de la actuación de los diferentes actores sociales que no tienen iguales objetivos, ni trayectorias de estrategias de actuación similares.

Los alcances de la planeación estratégica van mucho más lejos de un simple planteamiento a futuro, pues busca realizar en forma ordenada diversas actividades que implican el uso de recursos humanos y materiales; es por ello que la Administración Pública debe tener claramente definidos cuáles son los objetivos que persigue, partiendo de la base de un diagnóstico científico, para que con base en la repetición del ciclo de la planeación, se acerque cada vez más al destino deseado.

Se considera que la verdadera implantación de este tipo de planeación, sería benéfica para la Administración Pública en su conjunto (llámese federal, estatal o municipal), pues la ayudaría a prever las posibles vicisitudes que se pueden enfrentar en el desarrollo de su proyecto, a la vez que conlleva un proceso de diálogo y concertación con los diferentes actores sociales, permite optimizar recursos y por supuesto, posibilita la consecución de sus metas.

No obstante que nominalmente se esté trabajando con esta técnica, lo cierto es que en los pobres resultados alcanzados, se puede percibir que su aplicación no se ha llevado cabalmente, pues nunca se ha convocado verdaderamente a todos los involucrados, ni invitado a la sociedad a definirse con respecto a qué clase de país se pretende heredar a las generaciones futuras y las actividades se han venido

realizando de manera improvisada y coyuntural, atendiendo lo urgente y no necesariamente lo importante. En el otro extremo, durante la administración del presidente Fox se ha privilegiado la visión gerencial de la Administración Pública, obteniéndose a la fecha resultados muy pobres, al no concretarse las grandes reformas que permitirían cambiar el rumbo del país. Es decir, no se hizo política.

Precisamente por su mayor desarrollo con respecto a otras entidades, es que la sociedad capitalina cuenta con una mayor capacidad de movilización y de expresión; no obstante, la condición *sui generis*, de la Ciudad de México, es decir, funge como sede de los poderes federales y como entidad federativa a la vez, ha tenido un costo muy alto, pues los derechos políticos de sus habitantes han sido menoscabados durante mucho tiempo.

Esta situación ha traído una serie de luchas y demandas de distintos sectores de la sociedad, mismos que se vieron reflejadas en la modificación constitucional de la cual surgió, la posibilidad de contar con un gobierno local autónomo, que aun cuenta con muchas limitantes, pero que sin duda constituye un logro de las fuerzas sociales del Distrito Federal.

Entender la historia de la Capital del país, el cómo nació y cómo se ha ido transformando es indispensable para poder gobernarlo. Por este motivo, en el siguiente apartado se abordará la creación y evolución de la Administración Pública del Distrito Federal, pues dicha trayectoria implica la movilización de los agentes sociales y explica el porqué deben ser considerados en el quehacer gubernamental.

APARTADO II

VISIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

A) Antecedentes históricos del Distrito Federal

Desde la época prehispánica, la Ciudad de México ha sido en muchos sentidos el centro de la vida de este país¹. Esta influencia se ha dejado sentir durante la Conquista, la Colonia, la propia guerra de Independencia y todos los periodos históricos subsecuentes hasta nuestros días.

Fue en 1824,² una vez consumada la Independencia de México de la metrópoli española cuando la situación política de la Ciudad de México suscitó una fuerte polémica, derivada fundamentalmente de la siguiente disyuntiva: ¿Cómo preservar en la entidad las características y atributos de un gobierno local, a la vez que ésta pudiera ser la sede de los poderes federales?

Dicha cuestión ha sido a lo largo del tiempo un estigma en el desarrollo del Distrito Federal, pues ha provocado una indefinición acerca del status jurídico-político de la entidad, por lo que la Ciudad de México se encuentra en una situación *sui generis*, en la que no se define completamente la concurrencia de los poderes federal y local; de hecho, hasta nuestros días, si bien se han dado grandes avances, ésta no ha sido del todo resuelta.³

En este sentido, en una de las cuatro grandes estrategias propuestas en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006, se estableció el compromiso para proponer la promulgación de una constitución local, “que responda a las particularidades de la entidad, las necesidades de sus habitantes y a una visión avanzada de la democracia”.⁴

¹De acuerdo con el artículo 44 constitucional, la Ciudad de México es el Distrito Federal.

²El Distrito Federal fue creado por el Congreso de la Unión el 18 de noviembre de 1824.

³Baste tomar en cuenta el “affaire” del pretendido desafuero de Andrés Manuel López Obrador para darse una idea de las lagunas legales que existen en torno a la situación jurídica del Distrito Federal.

⁴Gobierno del Distrito Federal. *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006*.

Así pues, desde la creación misma del Distrito Federal se ha presentado una fuerte discusión, primero, entorno a si era conveniente o no utilizar a la Ciudad de México como sede de los poderes federales y después, para tratar de ver cómo sería posible garantizar los derechos políticos de sus habitantes, atendiendo a dicha particularidad.

Como ya se mencionó, la pugna inició en el Congreso constituyente de 1824, donde una de las posiciones era instaurar el Distrito Federal en Querétaro y la otra era proclive a que se instituyera en la Ciudad de México. Después de un intenso debate, el 30 de octubre de ese año, mediante votación en sesión plenaria, se decidió por 49 votos a favor y 32 en contra que la Ciudad de México sería la capital del país, sede de los poderes federales.

Aun cuando la Constitución ya había sido promulgada, la discusión prosiguió, pues de acuerdo a la fracción 28 del artículo 50 de dicho ordenamiento, se facultaba al Congreso a elegir el lugar de residencia de los poderes federales.⁵ De esta forma, en sesiones posteriores se trataron cuestiones tales como la extensión territorial, la jurisdicción política y las elecciones de los ayuntamientos comprendidos dentro del territorio del Distrito Federal.⁶ La sede de los poderes había nacido al fin y apenas iniciaban sus problemas como tal.

En el marco de la lucha entre centralistas y federalistas, el 5 de mayo de 1835 bajo el mandato de Antonio López de Santa Anna, el Congreso se declaró facultado para modificar la Constitución; aunado a lo anterior se publicó un decreto el 3 de octubre del mismo año; mediante ambos ordenamientos, se estableció el centralismo en el país y con ello se ordenó la desaparición de las legislaturas estatales y el establecimiento de juntas departamentales; se estableció asimismo que los gobernadores estuvieran sujetos al Presidente, lo cual, no obstante, no suponía todavía la desaparición de los estados y el Distrito Federal. La división del territorio nacional se llevó a cabo con base en la República federal, por lo que se crearon casi tantos departamentos como estados había, con algunas excepciones, entre ellas, precisamente la realizada en 1838, donde se señalaba que el

⁵Hira de Gortari. *La Ciudad de México y el Distrito Federal, una historia compartida*, México, 1988, P. 5.

⁶Ibid. P. 6.

Departamento de México estaba formado por el antiguo estado de México, el Distrito Federal y el territorio de Tlaxcala.⁷

Entre vaivenes centralistas y federalistas, tocó el turno de abordar la cuestión del Distrito Federal al Constituyente de 1856-1857; en dicha legislatura, se aprobó el artículo 46, en el cual se estipulaba que: 'El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal, pero la erección sólo tendrá efecto cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar'⁸. Bajo estas condiciones, el reconocimiento de la soberanía del Distrito Federal estaba condicionado al traslado de los poderes de la unión, por lo que el privilegio de ser la capital de la República había tenido un costo muy alto. Con lo anterior se superaba la primera parte del *pecado original* del D.F., ahora habría que abordar el debate en torno a los derechos políticos de los capitalinos.

Al igual que en 1824, en esta ocasión se encontraron básicamente dos posiciones: una que sostenía que el Distrito Federal no podía ser una entidad federativa y a la vez sede de los poderes de la Unión, pues las competencias gubernamentales estarían en constante conflicto y, otra que insistía en que ambas instancias podían convivir en perfecta armonía. En medio de esta discusión, resurgió la propuesta de trasladar la sede de la federación a Querétaro, la cual, obviamente no prosperó (y aun cuando lo hubiese hecho, esto habría significado simplemente el traslado geográfico de la discusión parlamentaria); no obstante, mediante una adición al artículo 72 de la Constitución (que facultaba al Congreso a cambiar la sede de los poderes federales) los diputados que estaban a favor de la primera opción, lograron estipular que la legislación sobre el D. F. -que estaba a cargo del Congreso federal-, se llevara a cabo bajo el supuesto que los ciudadanos eligieran popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales. A esa fecha, esta adición fue el impulso democrático más importante que recibió la entidad desde su creación, toda vez que, con esta disposición, entró en vigor virtualmente el régimen municipal en la Ciudad de México.⁹

⁷Ibid. Pp. 7-8.

⁸Lucía Álvarez. *Distrito Federal: sociedad, economía, política y cultura*, México, 1998, P. 89.

⁹Ibid, Pp. 90-91.

Sin embargo, durante el régimen Porfirista - que se caracterizó entre otras cosas por su férreo centralismo -, se impuso un fuerte control sobre el gobierno de la Ciudad de México, situación que, en los hechos, significó un retroceso, toda vez que, mediante decretos y reformas desaparecieron de nueva cuenta los derechos ciudadanos de elección, sólo que esta vez, el Distrito Federal quedaba sujeto en lo administrativo y político al poder Ejecutivo federal, aun cuando seguía siendo el Congreso de la Unión quien dictaba las disposiciones legales.¹⁰

En el Constituyente de 1917, se volvió abordar el problema del Distrito Federal, mediante los artículos 43 y 44; a través del primero se le reconoció como parte integrante de la federación y, por conducto del segundo, se retomó el antiguo artículo 46 de la Constitución de 1857, indicando que 'se compondrá del territorio que actualmente tiene y, en el caso de que los poderes se trasladen a otro lugar, se erigirá el estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso',¹¹ de hecho, el artículo 44 sólo ha sufrido una reforma desde entonces, la cual se llevó a cabo en 1993, donde se estipuló que "La Ciudad de México es el Distrito Federal".¹²

En la fracción VI del artículo 73 de la Constitución de 1917, se estableció que tanto el Distrito Federal como los territorios (entonces Baja California y Quintana Roo) se dividirían en municipalidades y contarían con gobernadores, los cuales dependerían directamente del Presidente de la República, quien los podría remover libremente. De esta forma, el Distrito Federal quedó dividido nuevamente en municipalidades y sus autoridades serían electas vía voto popular, esto con la excepción de la municipalidad de México, que sería administrada por un gobernador nombrado directamente por el Presidente de la República. De esta manera, durante este periodo, confluyeron y compartieron en algún sentido la administración del Distrito Federal diversas instancias de gobierno, a saber: el Congreso de la Unión, pues era el encargado de legislar, el Ejecutivo federal, a través del gobernador que dependía directamente de él y, una serie de alcaldes electos vía el voto popular.

¹⁰Ibíd.

¹¹Ibíd.

¹²Secretaría de Gobernación. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2000, P. 205.

No obstante, debido al estado de agitación que vivía el país, en el que el poder político era disputado por las diversas facciones revolucionarias, se desató una feroz lucha por el control político de las alcaldías capitalinas, principalmente entre las centrales obreras (principalmente la Casa del Obrero Mundial y la Confederación Regional Obrera Mexicana), trayendo consigo inestabilidad, dispersión de atribuciones y pérdida de control por parte del gobierno local.¹³ Esta situación evidentemente repercutió en la administración del Distrito Federal, en consecuencia, en el año de 1928, Álvaro Obregón (entonces reelecto como presidente y antes de ser asesinado en julio) decidió revocar el mandato municipal y centralizar la administración en un Departamento Administrativo, el cual entraría en vigor el 28 de agosto de ese año, con lo cual, nació oficialmente el Departamento del Distrito Federal (DDF).¹⁴

B) Desarrollo de la Administración Pública del Distrito Federal

En consecuencia, el 31 de diciembre de ese mismo año se expidió la Ley Orgánica del DDF; en dicho ordenamiento se estableció que éste sería parte de la Administración Pública federal y que el Presidente de la República ejercería las funciones político administrativas de la demarcación, a través de un Jefe de Departamento que podría ser nombrado y removido libremente por él. De hecho, esta situación prevaleció hasta el 4 de diciembre de 1997.¹⁵

Con la aplicación de esa Ley Orgánica, el Distrito Federal quedó dividido en la Ciudad de México y 12 delegaciones, que funcionarían como órganos desconcentrados que sustituirían a los municipios,¹⁶ se bosquejó así lo que sería el Departamento del Distrito Federal, que con algunos cambios estructurales en su Administración Pública, existió durante todo el régimen priísta.

¹³Lucía Álvarez Enríquez, Op. Cit., P. 93.

¹⁴Después del asesinato de Obregón se organizó un Concejo municipal. De acuerdo al decreto, el DDF quedaría implantado a partir del 1º de enero de 1929, teniendo como primer regente a José María Puig Casauranc.

¹⁵El 5 de diciembre de 1997 Cuauhtémoc Cárdenas tomó posesión como primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

¹⁶Arnulfo Puga. *Gobierno, democracia y participación ciudadana: del territorio a la consulta popular*, tesis 1991, P. 35.

Con la centralización de la administración del Distrito Federal, quedaban cancelados de nueva cuenta los derechos políticos de sus habitantes, al respecto se argumentó que de alguna u otra manera los ciudadanos elegían a sus representantes, al elegir al Presidente y éste ejercer el poder a través de un subordinado suyo, por lo que simplemente se trataba de un *status* especial y no de la cancelación de derechos políticos. Además, se daba una solución artificial a un debate ya añejo, que, con el paso del tiempo, se ha podido comprobar, no fue la adecuada, ni mucho menos, suficiente.

Como polo de atracción económica y centro político por excelencia, el Distrito Federal experimentó durante gran parte del siglo XX, un crecimiento demográfico desmesurado y con ello se agravaron sus problemas y necesidades, toda vez que “Hasta los años cuarenta... el Distrito Federal tenía ya una extensión de 1,483 kilómetros cuadrados y una población de 1,773,727 habitantes, pero todavía podía distinguirse con claridad entre la Ciudad de México, propiamente, y las doce delegaciones existentes; quedaban ríos, parte del lago de Texcoco y del lago de Xochimilco...”,¹⁷ y es que durante esta década la administración de la Ciudad era relativamente simple: además del Jefe del Departamento, había un secretario general, un oficial mayor y 13 directores centrales.

Fue precisamente en 1941, bajo el mandato del general Manuel Avila Camacho cuando se expidió una nueva Ley Orgánica de la APDF. Ésta integró disposiciones básicas que rigieron la vida del DDF hasta 1970 en cuanto a la política y administración, sin embargo, la estructura administrativa del Departamento seguía siendo muy similar a la de 1928, en tanto que, la superficie del Distrito Federal fue conservada con la Ciudad de México y sus 12 delegaciones.¹⁸

A partir de los años cincuenta se pierde la diferencia entre Ciudad de México y sus delegaciones, que junto con los municipios circunvecinos del estado de México comienzan a producir el fenómeno conocido como conurbación. Esta situación trastocó los ritmos de

¹⁷Roberto Salcido. *Ciudad de México: administrabilidad de la metrópoli*, ponencia en el Encuentro Latinoamericano “Las reformas de las grandes ciudades: gestión urbana y participación social, México, 1992, P. 5.

¹⁸Arnulfo Puga. Op. Cit., P. 37.

la administración capitalina en todos los sentidos, así, a finales de esta década, las direcciones centrales eran ya 15; entre 1952 y 1966 éstas se convirtieron en 18.¹⁹

En el año de 1965 la Presidencia de la República instituyó la Comisión de Administración Pública, cuya misión consistió en integrar una visión de conjunto sobre los problemas del país y de la Ciudad. Como resultado de los trabajos de la Comisión, en 1970 se aprobó una nueva Ley Orgánica de la APDF.

Con esta nueva Ley, se redefinieron las competencias de la estructura básica de la APDF, entonces fue cuando se contó con una Contraloría interna; además, se llevó a cabo una desconcentración administrativa, mediante la cual las delegaciones (en este año se crearon 4 más, con lo que se llegó a las 16 conocidas actualmente) desarrollaron funciones específicas de carácter operativo en atención a los servicios requeridos en el ámbito local.²⁰

Así pues, los cambios registrados durante la vida del DDF, se refirieron en el mejor de los casos a la estructura administrativa, los cuales obedecieron a las nuevas demandas presentadas ante la inmensidad de la Ciudad y su conurbación con el estado de México; es decir, respondieron a cuestiones coyunturales y no previstas relativas al crecimiento de la metrópoli y no precisamente a la necesidad de una modernización en su quehacer y menos aún, a la de democratizar el aparato gubernamental y por ende su administración; con más o menos dependencias, siguió operando la misma estructura vertical, rígida, sin iniciativa alguna que no fuera la del ciudadano Presidente.

C) Cambio político del Distrito Federal

La sociedad es un ente en constante movimiento y transformación y una parte representativa de los procesos de modernización de ésta se produce a través de su aglutinamiento en causas comunes, o bien, implica el choque de distintas posiciones e intereses que se dan en su seno.²¹ La sociedad capitalina no puede ser la excepción a esta

¹⁹Ibid. Pp. 8-11.

²⁰Ibid. P. 40.

²¹S. M. Eisenstadt, Op. Cit., P. 41.

premisa, y evidentemente, ha venido presentando cambios sustanciales en sus correlaciones.

Ante estos movimientos, el sistema político mexicano y el DDF, en tanto dependencia del Ejecutivo federal, no pudo, no quiso o simplemente no pensó en cambiar; pero la sociedad mexicana y el entorno de la Ciudad sí lo hicieron. Una muestra muy significativa de lo anterior ocurrió durante los sismos de 1985, cuando el gobierno de la Ciudad se vio rebasado por los habitantes; esta situación, aunada a múltiples desajustes estructurales del país, que para entonces ya eran crónicos, tales como crecimiento desmesurado de la metrópoli, la carencia de vivienda, la crisis económica que expulsó a la calle a miles de empleados, transformándolos en comerciantes informales y demás problemas propios de una ciudad tan grande, generaron un creciente malestar en la población; de esta suerte, la capital del país necesitaba ya un gobierno a quien pedirle cuentas y hacerle pagar en las urnas sus ineficiencias.²²

Bajo toda esta presión, en 1986 se llevó a cabo una consulta popular en la que se pretendía: 'recabar opiniones sobre las posibles formas de participación de los ciudadanos en las decisiones del gobierno del D.F., tomando en consideración su naturaleza jurídica, como sede de los poderes federales'.²³

Como resultado de esa consulta, en 1987 se dio un primer paso al expedirse un decreto mediante el cual se daba vida a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), órgano que iniciaría sus funciones después del periodo electoral del año 1988, toda vez que sus miembros serían electos vía voto libre y secreto. Este primer intento fue limitado en el sentido de que la Asamblea tenía solamente funciones deliberativas, consultivas, de promoción y, en su caso, de supervisión. Sin embargo, esta fue la base para la creación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF).²⁴

²²De acuerdo con Alejandra Moreno Toscano, en el año de 1988, con la llegada de Manuel Camacho Solís a la regencia capitalina, la percepción generalizada en la población era que "las cosas no tenían solución en el D.F." (Ciudad de México, la acción del gobierno local, México, 1991).

²³Arnulfo Puga. Op. Cit., P. 125.

²⁴Lucía Álvarez Enríquez. Op. Cit., P. 116.

En este contexto, en el año de 1993, siendo Jefe del Departamento Manuel Camacho Solís, se envió a la ARDF una iniciativa para la Reforma Política del D.F. Entre los puntos sobresalientes, ese documento precisaba la necesidad de que la ARDF se transformara en un órgano legislativo local, el que la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal fuera indirecta, es decir, del partido que mayor votación hubiera obtenido en el órgano legislativo, el Presidente de la República nombraría al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y la creación de Consejos Ciudadanos como órganos de participación ciudadana.²⁵

No sin antes un intenso debate, dicha propuesta prosperó, realizándose una reforma al artículo 122 constitucional; de esta manera, en el año de 1994 fue expedido por el Congreso de la Unión el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal como el ordenamiento que contenía las bases de la organización y funcionamiento del gobierno del D.F. El Estatuto fue reformado dos veces en el año de 1995 con motivo de la postulación de candidatos a consejeros ciudadanos y a la regulación del Consejo de la Judicatura local; en 1996 se realizó una nueva reforma, en la que se consideró la elección directa del titular del Ejecutivo del D.F., así como la de los jefes delegacionales (ésta última se realizaría hasta la elección del 2000) y la institución de la ALDF. Bajo este Estatuto, se realizaron las primeras elecciones para Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Pero la demanda por espacios de poder iría más allá; en el transcurso de la gestión de Cárdenas y durante el primer periodo ordinario de sesiones de la I legislatura de la ALDF, se reformó de nueva cuenta el Estatuto de Gobierno,²⁶ entre las modificaciones realizadas destacaron: el hecho de que se estipulara que el gobierno del D.F. es competencia de los poderes federales y de las instancias de gobierno locales, la designación y remoción del procurador general de justicia por parte del Jefe de Gobierno con la aprobación del Presidente de la República, la exclusión del régimen federal de responsabilidades del servidor público judicial local, la supresión de algunas facultades presidenciales y la enunciación de las correspondientes a la ALDF.

²⁵Asamblea Legislativa del D. F., I legislatura. *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, México, 1998.

²⁶En 1997, el Estatuto se reformó en dos ocasiones, la primera el 13 de noviembre y la segunda el 4 de diciembre.

Hoy día, aún quedan algunos asuntos pendientes, tales como la implantación de una Constitución local en lugar de un Estatuto de Gobierno, la plena facultad del Jefe de Gobierno capitalino para nombrar a los funcionarios encargados de la seguridad pública y su consiguiente descentralización hacia las delegaciones, así como la autonomía presupuestal de estas demarcaciones. No obstante, los avances logrados paulatinamente han ido restituyendo los derechos políticos de los *defeños*.

D) Estado actual de la Administración Pública del Distrito Federal

Esta Reforma Política trajo consigo necesariamente una serie de ajustes en la normatividad que rige la Administración Pública local, pues la transición entre ser un Departamento Administrativo a convertirse en un gobierno autónomo (aun cuando esta autonomía tenga un cierto grado de relatividad) no ha resultado sencilla. En sí, la estructura organizacional de la APDF no ha variado mucho entre lo que fue el Departamento del Distrito Federal y lo que ahora es el Gobierno del Distrito Federal, ya que en lo general, sólo ha crecido.

Infelizmente, como se hubiese esperado de un gobierno de oposición, sobre todo de uno de izquierda, los cambios no fueron de fondo. Evidentemente, el discurso cambió, cambiaron asimismo los funcionarios de mayor nivel jerárquico, pero la manera de tomar las decisiones al interior del aparato burocrático prevaleció: siguen siendo verticales e inhibitoras de la creatividad de los niveles medios de la estructura organizacional.

No obstante, se atacaron algunos vicios y cotos de poder. Un buen ejemplo de esta situación es la relación con el Sindicato, que antes era "blanco", en el sentido de que se sujetaba estrictamente a las indicaciones de las autoridades, debido a su filiación partidista (PRI); desde el comienzo de la segunda administración perredista en la Capital se han tenido que enfrentar pugnas con el sindicato, que sobre todo busca mantener viejos privilegios, los cuales, dicho sea de paso, resultan presupuestalmente insostenibles.

Para entender el funcionamiento del gobierno capitalino, enseguida se desglosa su estructura orgánica. De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública del

Distrito Federal, actualmente ésta está constituida por un Sector Central y uno Paraestatal.²⁷

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Ejecutivo local se auxilia del Sector Central, el cual está integrado por dependencias y órganos desconcentrados. Las dependencias son las secretarías de: Gobierno, Desarrollo Urbano y Vivienda, Desarrollo Económico, Turismo, Medio Ambiente, Obras y Servicios, Desarrollo Social, Salud, Finanzas, Cultura, Transportes y Vialidad y Seguridad Pública, así como la Procuraduría General de Justicia, la Oficialía Mayor, la Contraloría General y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales. Es necesario enunciar que aun cuando la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia están concebidas dentro del ámbito orgánico del gobierno de la ciudad, éstas se rigen por leyes específicas, pues el Presidente sigue teniendo potestad en materia de seguridad pública y procuración de justicia.

Administrativamente, las dependencias se agrupan en sectores y algunas de ellas cuentan con órganos desconcentrados, tales como: la Planta de Asfalto (Secretaría de Obras), La Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural (Secretaría del Medio Ambiente) y el Fideicomiso Fondo Mixto de Promoción Turística (Secretaría de Turismo), entre otros.

Además, las 16 demarcaciones territoriales (delegaciones) se constituyen como órganos desconcentrados, que no dependen jerárquicamente del Sector Central, pero sí presupuestalmente, que como ya se mencionó es una de las asignaturas pendientes en cuanto a la modificación del estatus legal del Distrito Federal.

Por su parte, el Sector Paraestatal está integrado por lo que genéricamente se conoce como organismos públicos descentralizados, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Actualmente existen organismos públicos descentralizados, tales como el Sistema de Transporte Colectivo Metro, el Servicio de Transportes Eléctricos y la Red de Transporte de Pasajeros; Empresas de participación estatal, como son los casos de Servicios Metropolitanos y Corporación Mexicana de Impresión; y fideicomisos públicos, entre ellos el Fideicomiso de Desarrollo Urbano y Vivienda, y el Fondo de Desarrollo

²⁷ Gobierno del Distrito Federal. *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*, México 1998.

Económico. Vale la pena mencionar que este sector se está modificando constantemente, con la liquidación o extinción de algunos y la incorporación de otros.

La creación de estos organismos públicos obedece a la atención de lo que se considera como actividades prioritarias, o bien por interés público. Están sectorizados en diferentes secretarías, atendiendo la afinidad de las funciones que se desarrollan, pero jerárquicamente dependen del Jefe de Gobierno.

Organizacionalmente, la estructura es muy parecida a la del DDF, sin embargo, en la manera de expresar el presupuesto de egresos, sí se han operado algunos cambios, mismos que consisten básicamente en el agrupamiento de los programas a desarrollar, ya sea en objetivos estratégicos o gabinetes de gobierno.

De esta suerte, mientras fue DDF, la operación se hacía a través de programas, establecidos precisamente bajo la técnica del presupuesto por programas; fue hasta con la Administración de Oscar Espinosa cuando estos programas se agruparon en ámbitos; con Cuauhtémoc Cárdenas se organizaron en objetivos estratégicos y a partir de la administración de Andrés Manuel López Obrador en gabinetes, a saber: Gobierno y Seguridad Pública, Progreso con Justicia, Administración y Finanzas y Desarrollo Sustentable.²⁸

Cada uno de estos gabinetes se integra por diferentes sectores administrativos que tienen participación en el objetivo general del mismo, en este sentido, por ejemplo, en el Gabinete de Gobierno y Seguridad Pública concurren la Secretaría de Gobierno, la de Seguridad Pública, la Procuraduría General de Justicia y la Consejería Jurídica.

Técnicamente el enlace con el Jefe de Gobierno se da a través de una cabecera de gabinete, la cual en cada uno de los cuatro casos, está establecida en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal; así, siguiendo con el ejemplo del Gabinete de Gobierno y Seguridad Pública, la cabecera de Sector recae en la Secretaría de Gobierno. A su vez, dichos funcionarios coordinan desde el punto de vista administrativo

²⁸ Gobierno del Distrito Federal. *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006*.

el quehacer del resto de las unidades ejecutoras de gasto (UEG) que forman parte de la Dependencia de la que ellos son titulares²⁹.

La elección directa del Jefe de Gobierno, dota de legitimidad³⁰ al gobierno de la Ciudad, lo cual a su vez le da autoridad, misma que debe al electorado y por lo tanto, se ve obligado a rendir cuentas a éste. Es decir, ahora no basta con remover al Jefe del Departamento ante una mala actuación o un desacuerdo político, sino que es la sociedad quien pide cuentas y sanciona con su voto la actuación de la Administración Pública.

El Distrito Federal es ahora una arena política en la que la lucha electoral se lleva a cabo sin dar o pedir cuartel. La alternancia en el poder es ya una realidad en la entidad, las preferencias políticas de la ciudadanía se caracterizan por la pluralidad, tanto es así que, en las elecciones de julio de 2000, la jefatura de gobierno fue ganada por un partido, mientras que el poder legislativo fue dominado por la oposición a éste.

Vale la pena señalar que con base en la percepción de una buena gestión por parte de la población (no necesariamente su éxito o fracaso) se puede obtener la aprobación en las urnas, como sucedió en 2003, cuando debido a la gran popularidad de Andrés Manuel López Obrador, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) "arrasó" en el Distrito Federal, al obtener 13 de 16 jefaturas delegacionales y la mayoría en la Asamblea Legislativa. Así, el consenso ciudadano se convierte en un excelente aliado para concretar los proyectos de gobierno.

De acuerdo con Eisenstadt, el debilitamiento en el compromiso político con cualquier gobernante que presentan las sociedades modernas, provoca que la clase gobernante busque constantemente el apoyo de los gobernados mediante elecciones, plebiscitos o pronunciamientos, para lo cual, otorgan a cambio iniciativas que tienden al mejoramiento de las condiciones políticas, culturales y de bienestar.³¹ En este sentido, un aspecto importante para ascender o conservar el poder, será la buena actuación en la gestión

²⁹ La Ley Orgánica de la APDF considera exclusivamente las categorías de dependencias, órganos desconcentrados y entidades; por su parte, en el Reglamento Interior de la APDF se establecen las categorías de unidades administrativas y unidades administrativas de apoyo técnico operativo.

³⁰Se entiende por legitimidad al atributo del Estado que consiste en la existencia en una parte relevante de la población de un alto grado de consenso que le asegure la obediencia, sin que sea necesario, salvo casos marginales, recurrir a la violencia. (Norberto Bobbio, Diccionario de Política.)

³¹S.N. Eisenstedt, Op. Cit. P. 16.

pública de un partido político, por lo cual, es necesario que éstos se auxilien de técnicas e instrumentos que ayuden en su buen desempeño.

Aquí se sostiene que, uno de los elementos técnicos con que cuenta la Administración Pública del Distrito Federal para replantear su manera de hacer las cosas es precisamente la planeación. En este sentido, en el siguiente apartado se buscará exponer cómo es concebida por el Estado mexicano, y por ende, cómo la entienden las autoridades capitalinas, cuál es su marco normativo y cómo se ha venido desarrollando ésta en la entidad, a efecto de tratar de entender cuál ha sido la problemática por la cual no se ha podido implantar de verdad un sistema de planeación.

APARTADO III LA PLANEACIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL

A) Ejercicio de la planeación en el Distrito Federal

A efecto de entender cómo se ha venido desarrollando la planeación en la Ciudad de México es conveniente explicarla antes en su concepción dentro del marco nacional, esto para poder contextualizarla. Así, el Estado mexicano conceptualiza a la planeación como el medio a través del cual pueda desempeñar eficazmente sus responsabilidades sobre el desarrollo integral del país, procurando la consecución de los fines políticos, sociales, culturales y económicos consagrados en la Constitución, los cuales se basan en los principios de soberanía, democracia, igualdad de derechos, el respecto irrestricto de las garantías y libertades individuales, el fortalecimiento del pacto federal y el equilibrio en los factores de la producción.¹

En este sentido, el Estado mexicano, define por planeación nacional del desarrollo la "... ordenación nacional y sistemática de acciones que, en base (sic) al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen... Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados."²

Como se puede desprender de lo anterior, la planeación es reconocida por lo menos en la Ley como una herramienta importante en el quehacer de cualquier organización, con mayor razón en la de un gobierno, pues de los resultados que

¹Secretaría de Gobernación. *Ley de Planeación*, México, 1997.

²Idem.

éste obtenga dependen por un lado, su permanencia en el poder, y por otro, el desarrollo del proyecto de país o de entidad federativa que sostenga determinado partido político; principalmente en una sociedad que se está tornando cada vez más abierta y en vías de la democracia, como lo es la mexicana.

Es importante tener en cuenta que debido a que a finales de los años setenta el modelo de desarrollo seguido por el Estado mexicano comenzó a decaer debido principalmente a una fuerte crisis económica y estructural, fue que se tomó la decisión de aplicar cambios radicales en la concepción de la planeación. En dicho modelo la planeación era potestad exclusiva del Estado y no se consideraba la participación de los distintos agentes económicos.³ Fue por esta razón que durante la década de 1980 se introdujeron importantes reformas a la Constitución en materia de planeación, que dieron como resultado principal, la elaboración de un plan nacional de desarrollo y el establecimiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática⁴.

Como parte integrante de la Federación, el Distrito Federal se rige en materia de planeación por los artículos 25 y 26 constitucionales. En el primero se establece la rectoría económica del Estado mediante la planeación, conducción y coordinación de la actividad económica nacional, esto con la participación de los sectores público, social y privado. Asimismo, se señala que el sector público tendrá a su cargo de manera exclusiva las áreas estratégicas y además, adjetiva como sustentable al desarrollo que el Estado debe garantizar.

Mediante el segundo, se instituyó el Sistema Nacional de Planeación Democrática, cuyo fundamento se basa en la participación de los diversos sectores económicos y contempla la existencia de un plan nacional de desarrollo, al cual está sujeta la Administración Pública Federal (APF), además, faculta al Ejecutivo federal para

³Ricardo Uvalle Berrones. *Contexto, restricciones y alcances de la planeación estatal en la sociedad moderna*, Revista Vórtice, Año 1, No. 2, México, 2000. Pp. 209-228.

⁴Secretaría de Programación y Presupuesto. *Antología de la Planeación en México*, Tomo 24, México. 1987.

establecer los programas de participación en este Sistema y determinar los órganos responsables del proceso de planeación y las bases de coordinación con las entidades federativas y los particulares.⁵

Hasta el 4 de diciembre de 1997 la Ciudad de México era gobernada por el presidente de la República a través de un jefe de departamento administrativo: el jefe del Departamento del Distrito Federal. En este contexto, el gobierno capitalino como dependencia de la APF se tenía que sujetar estrictamente a las disposiciones federales, tal como lo señala el artículo 9º de la Ley de Planeación: “Las dependencias de la administración pública centralizada deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo...”

Lo anterior implica que, al convertirse en un gobierno autónomo, el GDF ahora debe coordinarse con las instancias federales y no subordinarse a sus lineamientos. Esta sutileza es muy importante en la conducción de la planeación de la entidad, pues la hace corresponsable de la mayor parte de las decisiones que se tomen en la materia, tal como se señala en el artículo 33 de la Ley de Planeación, que a la letra dice: “El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo...”. De acuerdo a lo anterior, existen en términos generales y al menos en el papel, las disposiciones legales para llevar a cabo el proceso de planeación en el Distrito Federal.

La coordinación de las instancias federales con las locales es muy importante, pues de acuerdo con Andreas Papandreou, un plan nacional se integra por la diversidad de planes regionales, mediante un proceso de negociación, el cual se orienta hacia la solución de los conflictos surgidos por los impactos derivados de la acción nacional.⁶ Esto es, que la integración de un plan nacional debe considerar necesariamente las distintas realidades que se dan dentro de su territorio, sobre todo si se trata de un país como el nuestro, con tantos contrastes y desigualdades. En este sentido, sería muy importante que durante la

⁵Secretaría de Gobernación. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2000.

⁶Andreas Papandreou. *La planeación social en un marco regional*, en Antoni Kuklinski, Aspectos sociales de la política y de la planificación regional, México, 1977, P. 25.

elaboración del Plan Nacional de Desarrollo se consultara con los gobiernos de las entidades federativas sobre cuáles son los objetivos y prioridades de cada una de ellas y de esta manera, consensuar su inclusión en dicho documento.

Asimismo, un plan regional se integra por las distintas demandas que presentan sus demarcaciones, por este motivo, el Gobierno del Distrito Federal no puede perder de vista que si bien es con mucho la ciudad más importante del país y por lo tanto, tiene un gran peso específico en el desarrollo de éste, también tiene a su interior distintos niveles de desarrollo, pues no es lo mismo llevar la administración de la delegación Benito Juárez (la que cuenta con la mayor infraestructura en toda la Ciudad) que la delegación Milpa Alta (casi rural todavía).

Siguiendo esta idea, la facultad de poder decidir sus prioridades dentro del entorno nacional, capacita al gobierno local para presentar su propio proyecto político; por este motivo, resulta muy importante que pueda llevarlo a buen puerto y para lograrlo, indudablemente debe apoyarse en una herramienta de trabajo que considere el nuevo entorno de la sociedad, tal como lo es la planeación.

Es importante considerar que un sistema de planeación que pretenda ser eficiente, deberá tomar en cuenta las competencias e intereses de los distintos ámbitos políticos⁷, toda vez que, al guiar el desarrollo regional se confronta una situación en la que dos ámbitos de gobierno (el nacional y el local) desempeñan un papel crucial. El primero tiene como compromiso la adecuada asignación de recursos en el marco de sus objetivos propuestos, y el segundo, que con base en la misma premisa, posee no obstante una ventaja: puede hacer una evaluación más certera de la evolución de las metas a alcanzar. Lamentablemente, como se vio en la primera mitad de la gestión de Andrés Manuel López Obrador, la relación con el Ejecutivo federal no sólo no fue cordial, sino que en ocasiones, se presentaron desacuerdos y enfrentamientos, aun cuando éstos fueron sólo mediáticos, entorpecieron el desarrollo de la gestión pública.

⁷Bodhan Gruchman. *La política y la planeación regionales en una perspectiva social: el punto de vista del planificador*, en Antoni Kuklisnski, Aspectos sociales de la política y de la planificación regional, México, 1977, P. 25.

Además de lo anterior, se debe tomar en cuenta la participación de todos los actores sociales; sus necesidades y sus propios objetivos, toda vez que quien guía, el proceso de planeación tiene que entender a la sociedad y a la economía como un conjunto de conductas, hechos, motivaciones, relaciones y sitios que tienen una característica común: son siempre cambiantes.⁸ Es importante mencionar que en la entidad existe una Ley de Planeación que de hecho obliga a considerar estos aspectos.

Al ser parte de la Administración Pública federal, el Distrito Federal no estuvo exento de la problemática que en materia de planeación ha padecido el resto del país; es decir, ha enfrentado el mismo choque de intereses que la llevaron a la inoperancia. Pero al cambiar de ámbito de gobierno, no es posible apreciar en las administraciones perredistas alguna modificación que permita suponer que esta situación cambiará, con todo y que existe un cuerpo de leyes y reglamentos que los obligan a planear el desarrollo de la entidad.

En este sentido y como resultado de la expedición del Estatuto de Gobierno en 1993 y de los cambios jurídico-políticos experimentados por la entidad, en 1995, todavía bajo la tutela del Ejecutivo federal y durante la gestión de Oscar Espinosa Villarreal se emitió el Programa para el Desarrollo del Distrito Federal 1995-2000. Dicho Programa propuso seis objetivos fundamentales que fueron: Fortalecer la vida democrática de la Ciudad de México; Avanzar hacia una ciudad segura y con justicia; Potenciar el desarrollo económico, manteniendo el equilibrio demográfico; Mejorar el entorno urbano y preservar el medio ambiente como base del desarrollo económico y la elevación de la calidad de vida; Impulsar el desarrollo social para igualar oportunidades y reducir iniquidades; y Preservar la viabilidad financiera del Distrito Federal.⁹ Los programas se agrupaban en siete ámbitos de gobierno: Justicia y Seguridad Pública; Medio ambiente; Bienestar Social; Transporte; Infraestructura Urbana; Desarrollo Económico; y Gobierno y Administración.

⁸Ricardo Uvalle. *Contexto, restricciones y alcances de la planeación estatal en la sociedad moderna.*

⁹Presidencia de la República. *Programa para el Desarrollo del Distrito Federal 1995-2000*, México, 1995.

Debido a los resultados electorales registrados en la Ciudad de México en julio de 1997, el cumplimiento de este programa se vio truncado, pues la Administración de Cuauhtémoc Cárdenas elaboró su propio documento para el periodo 1998-2000.

Este último se basó en cuatro principios de actuación: Plena vigencia del Estado de derecho y transparencia en el ejercicio gubernamental; Descentralización y promoción de la participación ciudadana; Mejoramiento de vida y reducción de la iniquidad social; e Impulso y fomento del desarrollo sustentable.¹⁰ Para la consecución de este programa se integraron seis objetivos estratégicos: Una Ciudad Segura y con Justicia; Una Sociedad Democrática y Participativa; Una Sociedad Incluyente y Solidaria; Un Camino de Desarrollo Sustentable; Una Infraestructura y Servicios Urbanos de Calidad; y Un Gobierno Responsable y Eficiente.

Al comparar los tres programas de desarrollo con los que ha contado el Distrito Federal (Para los objetivos del Programa General de Desarrollo 2000-2006, ver el inciso C) de este mismo apartado) se puede apreciar en primera instancia que todos ellos persiguen más o menos los mismos objetivos: incrementar la seguridad pública, ofrecer servicios urbanos de calidad, atención a los sectores más vulnerables, fomentar el desarrollo sustentable y eficientar el quehacer gubernamental. En teoría, lo anterior implicaría una continuidad en los objetivos gubernamentales, pues sumando los periodos, se estaría abarcando un periodo de prácticamente 15 años. Pero valdría preguntarse en este punto ¿la Ciudad de México ha mejorado durante este lapso?, ¿son mejores los servicios?, ¿se ha mejorado la seguridad pública?, ¿ha crecido el empleo? Evidentemente no, pues la Ciudad sigue padeciendo su misma problemática y en algunos casos, se ha agravado.

Con base en lo anterior, se puede establecer que reglamentariamente la planeación existe de manera formal en la Administración Pública del Distrito Federal; no obstante, en los

¹⁰Gobierno del Distrito Federal. *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 1998-2000*, México, 1998.

hechos no es llevada a la práctica con el rigor metodológico que su puesta en marcha implica.

Es decir, el proceso de planeación se realiza con el objeto de cubrir requisitos legales, pero no con el propósito de eficientar el quehacer de la Administración Pública. Esto es, no es producto de consensos y consultas, ni del involucramiento de todos los actores relacionados con los problemas a resolver; tampoco se establecen indicadores para conocer el cumplimiento real de las metas propuestas y sobre todo no aplica un paso fundamental para la corrección de desviaciones: la evaluación. En el siguiente apartado de este trabajo se abordará esta cuestión, pero antes es importante examinar el marco normativo que existe en materia de planeación en el Distrito Federal.

B) Marco normativo de la planeación en el Distrito Federal

No obstante que desde 1995 el artículo 67, fracción XVI, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, facultó al Ejecutivo local para “Formular el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal” y a la Asamblea Legislativa para “formularle observaciones”,¹¹ fue hasta el 27 de enero de 2000 cuando el Distrito Federal contó con su propia Ley de Planeación.¹²

Dicha Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto: sentar los principios por los que se llevará a cabo la planeación en la entidad, las bases para la integración del sistema de planeación, para la participación social y ciudadana, para la coordinación con otros ámbitos de gobierno y definir las atribuciones de los órganos de gobierno locales; por otra parte, retoma en lo general los conceptos de la Ley federal y se adapta a las particularidades de la entidad, considera por ejemplo la participación de los jefes delegacionales en el proceso de planeación a través del Comité Mixto de Planeación.

Derivado de la entrada en vigor de esta Ley se previó el establecimiento del Sistema de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, que en teoría está organizado a partir del Programa General y es integrado por las autoridades y órganos responsables del proceso

¹¹ Asamblea Legislativa del D. F., I legislatura, *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, México, 1998.

¹² Gobierno del Distrito Federal. *Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal*, México, 2000.

de planeación, la sociedad y el conjunto de normas, instrumentos y procedimientos técnicos que se emiten para la ejecución de la planeación. La participación ciudadana se da a través de un órgano denominado Consejo de Planeación.

Este sistema se conceptualiza ramificado en tres subsistemas, a saber: información, control y evaluación. El primero se conforma a su vez del registro de toda la información estadística, geográfica, económica, social, contable, documental hemerográfica y bibliográfica relativa al desarrollo de la entidad. El segundo es el conjunto de acciones de la APDF para revisar de manera sistemática la ejecución del Programa General y, el tercero consiste en la valoración global de los avances en el cumplimiento de las metas establecidas.

En una de sus partes medulares, el Sistema contempla que las acciones que del Programa emanen serán obligatorias para la APDF y podrán coordinarse con la Federación, los estados y los municipios vecinos.

Asimismo, en él se establece cómo deben ser las etapas del proceso de planeación en la Ciudad de México, esto con el propósito de garantizar su congruencia y la adecuada vinculación de las acciones; a saber: formulación, instrumentación, control y evaluación. La formulación consiste en el desarrollo de las actividades para la elaboración del Programa General; la instrumentación comprende las acciones a traducir los lineamientos que emanen del Programa; en el control, se previenen y corrigen las desviaciones que se puedan presentar y, en la evaluación se realiza la valoración cuantitativa y cualitativa de los resultados obtenidos en la ejecución del mismo.

Este Sistema debe operar a través del órgano rector de la planeación en el Distrito Federal: el Comité de Planeación, mismo que se es presidido por el Jefe de Gobierno o bien el funcionario público que él designe para sustituirlo. El Comité entre sus facultades de Ley, las de proyectar y coordinar las actividades de planeación, dictar políticas y lineamientos generales, coordinar las acciones que se desarrollen con el Consejo de Planeación y elaborar el Programa General de Desarrollo, entre otras.

En materia de coordinación con otras instancias de gobierno, se tiene contemplado que ésta sea a través del Comité, en el cual concurrirán las demarcaciones territoriales (delegaciones) a través de sus propios comités mixtos de planeación, todo esto, en el marco de las leyes que expida el poder Legislativo local y respetando los compromisos derivados de la transferencia de recursos federales.

Adicionalmente, el 7 de febrero de 2001 se puso en marcha el Programa Integral Territorial para el Desarrollo Social, que ordena y articula las acciones del gobierno central con cada una de las delegaciones.¹³

Para dar cause a la participación ciudadana fue concebido el Consejo de Planeación, a través del cual se pretende que la ciudadanía conozca y analice las políticas de desarrollo propuestas por el gobierno de la Ciudad. El Consejo debe constituirse por cinco ciudadanos que son propuestos por el Jefe de Gobierno y ratificados por la Asamblea Legislativa. A esta instancia le corresponde coordinarse con el Consejo de Planeación, intervenir en las reuniones del mismo, participar en la vigilancia y evaluación del Programa General, promover la participación ciudadana, recoger las opiniones de la comunidad y coadyuvar en los foros de consulta.

En cuanto a los mecanismos creados para la participación ciudadana, en la Ley de Planeación se prevé la consulta pública, el control y la evaluación del Programa y la concertación e inducción.

Normativamente, el documento rector de la planeación es el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, el cual, por cuestiones metodológicas, debe contener proyecciones y previsiones para un plazo de 20 años, pero su vigencia no debe exceder la gestión del Jefe de Gobierno que lo propone. Esto quiere decir que, dicho programa puede ser consultado por las subsecuentes administraciones y de considerarlo pertinente, retomar el diagnóstico allí elaborado.

¹³ Gobierno del Distrito Federal. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México, enero 2002.

Por ley el Programa General deberá contener como mínimo los antecedentes, el diagnóstico económico, social y territorial, la proyección de las tendencias y los escenarios previsibles, el contexto regional y nacional, así como los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas de carácter nacional que incidan en la entidad. La elaboración del mencionado documento deberá considerar los programas delegacionales emitidos por cada demarcación territorial.

Los programas delegacionales contienen las directrices generales del desarrollo social, económico y de ordenamiento territorial de las demarcaciones territoriales, con proyecciones y previsiones para un plazo de 20 años, aunque su vigencia no debe exceder del periodo de gobierno de cada jefe delegacional. Su formulación está a cargo de los titulares de cada delegación, con el apoyo de su respectivo Comité Mixto de Planeación.

Asimismo, la Ley de Planeación considera la elaboración de cuatro tipos de programas de mediano plazo: sectoriales, institucionales, especiales y parciales. Los sectoriales son los documentos que desagregan en objetivos y metas de mediano plazo los lineamientos generales del Programa General para una materia específica y que regirá las actividades del sector administrativo que corresponda, teóricamente, su elaboración está a cargo de las cabezas de dichos sectores (Ver el apartado II de este trabajo) y tienen una vigencia de seis años.

Los programas institucionales son los documentos que desagregan en objetivos y metas de mediano y corto plazos las políticas a aplicar por el programa sectorial correspondiente, éstos serán elaborados por las dependencias, órganos desconcentrados y entidades.

Los programas especiales están referidos a las prioridades del desarrollo integral de la entidad fijadas en el Programa General que requieran una atención especial, su elaboración son formulados directamente por el Comité de Planeación.

Los programas parciales se derivan de las estrategias establecidas en los programas delegacionales y son aplicables en las zonas específicas que requieran un tratamiento

especial por sus características económicas, sociales y económicas, su formulación está a cargo de los comités mixtos de planeación.

Por otra parte, se concibe la elaboración de programas de corto plazo, a saber: el Programa Operativo de la Administración Pública (POAPDF) y los programas operativos anuales (POAS). El POAPDF cuantifica los objetivos y metas previstos en el Programa General y los programas de mediano plazo para la asignación de los recursos presupuestales y se refiere a la actividad conjunta de la APDF, tiene una vigencia de tres años y su formulación está a cargo de la Secretaría de Finanzas, aunque por la lógica del Sistema de Planeación, se infiere la participación de todas las instancias antes mencionadas.¹⁴

Los POAS tienen una vigencia anual y deberían devenir del POAPDF (en realidad este documento no se realiza) y son la base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales de las unidades ejecutoras de gasto (UEG), que son las responsables de su elaboración.

Así pues, de todo este conjunto de organizaciones y programas, se puede desprender que la Ciudad de México cuenta con un Sistema de Planeación; sin embargo, como ya se ha mencionado, en la realidad no opera. Por esta razón, su funcionamiento será abordado en siguiente apartado de este trabajo.

C) Lineamientos generales de la planeación en el Distrito Federal

En ocasión de su toma de posesión, Andrés Manuel López Obrador presentó ante la Asamblea Legislativa el proyecto de su Programa el 5 de diciembre de 2000, no obstante, la Ley lo obliga a presentarlo 6 meses después.¹⁵ Este proyecto fue revisado y ampliado posteriormente, para lo cual se constituyeron las estructuras antes mencionadas, con excepción del Consejo de Planeación, en virtud de que el Reglamento de la Ley de Planeación no fue expedido en su momento por el legislativo local.

¹⁴Gobierno del Distrito Federal. *Código Financiero del Distrito Federal*, México, 2002.

¹⁵Gobierno del Distrito Federal. *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006*, México, 2000.

En cambio, el Comité de Planeación sí fue erigido, sesionó en diversas ocasiones, y además publicó la convocatoria para la Consulta Pública, en cuyo marco se realizaron 13 foros temáticos. Por otra parte, no se pudieron considerar los lineamientos generales del Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, debido a la coincidencia de los plazos de ambos documentos.

Efectivamente, el Programa General contiene los aspectos mínimos establecidos en la Ley de Planeación del Distrito Federal relacionados con anterioridad. El documento está organizado a partir de los cuatro gabinetes de gobierno descritos en el apartado II de este trabajo y establece cuatro grandes políticas estratégicas: Nueva Constitución y Seguridad, Desarrollo Sustentable, Primero los Pobres y Un Nuevo Funcionario para una Nueva Ciudad.

De la lectura de esas cuatro políticas, se puede establecer que la propuesta de la actual administración del Distrito Federal, está basada en buscar la autonomía de la entidad, sin contravenir su condición de sede de los poderes federales, a través de la creación de una constitución local que sustituya al actual Estatuto de Gobierno; una reforma al sistema de seguridad pública, mediante la cual se pretende integrar los servicios de prevención del delito, la procuración de justicia y la defensoría de oficio, mediante la creación de coordinaciones territoriales de seguridad y justicia.

También busca atender las demandas inmediatas de la población en materia de vivienda, agua, drenaje, transporte y vialidad, considerando su sustentabilidad y el respeto al medio ambiente (desarrollo sustentable); la atención prioritaria de toda persona que por su condición de pobreza o vulnerabilidad así lo requiera (esta es sin duda, la base del proyecto político de Andrés Manuel López Obrador, pero no del PRD); además de profesionalizar y transparentar el quehacer del servidor público.

Para concretar los lineamientos generales de un programa, es necesario "aterrizarlos" en metas específicas, cuantificables y evaluables; en este sentido, por ejemplo, el programa especial "Por el bien de todos, primero los pobres", efectivamente ha sido incorporado al presupuesto de egresos, se le han asignado recursos y desarrolla una serie de actividades

institucionales (que son la expresión última de la programación, a través de las que se concretan las metas a alcanzar) que reflejan la prioridad del gobierno capitalino.

No obstante, durante el transcurso de la gestión 2000-2006, la ejecución del Programa se ha visto afectada por diversos factores que tienen que ver con la falta de planeación, principalmente en lo referente a los aspectos presupuestales y políticos, baste como ejemplo mencionar los constantes recortes que en materia de deuda pública ha enfrentado la mencionada administración, o bien los litigios de los parajes San Juan y el Encino. Esta idea será desarrollada en el siguiente apartado.¹⁶

¹⁶ En el año 2004 el Gobierno del Distrito Federal solicitó un techo de endeudamiento por 2,500 millones de pesos y como medida para desacreditar lo que a ojos de los capitalinos estaba siendo una gestión exitosa, sus principales contrincantes (PRI y PAN), mediante sus bancadas en la Cámara de Diputados, le autorizaron solamente 500 millones; en el caso de los litigios por la tenencia de la tierra, éstos fueron aprovechados por sus detractores para bajar la alta preferencia que AMLO había alcanzado en las encuestas con miras a la elección presidencial del 2006, sin importar que dicha situación se trataba de una estafa y que representaría una fuerte merma para las finanzas de la Ciudad.

APARTADO IV EVALUACIÓN DE LA PLANEACIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL

A) Antecedentes internacionales de la planeación

Desde el fin de la primera Guerra Mundial y especialmente desde la revolución comunista en Rusia y la gran crisis de 1929 se ha agrandado la necesidad de planear como un medio de acción social organizada para la realización de metas definidas. Después de la segunda Guerra Mundial aumentó el número de países que necesitaban de la planeación en algunos para la rehabilitación de su economía y en otros, para lograr un desarrollo económico y social acelerado.

De hecho, la historia del desarrollo del uso de la planeación es más extensa; aun si no se consideran los procesos de planeación o semiplaneación en los grandes imperios, se puede encontrar en ciertos terrenos, especialmente en la edificación de ciudades, vestigios que indican la existencia de sistemas de planeación que precedieron a la primera Guerra Mundial. También en ciertos campos de la economía se concibieron sistemas de semiplaneación durante las monarquías absolutistas europeas. Pero la transformación del concepto de planeación a un concepto central en el sistema de vida y la lucha político ideológica ocurrieron durante las décadas de los años treinta y sesenta del siglo XX.¹

En el caso de los países capitalistas, la planeación se ha utilizado como un instrumento que ha permitido equilibrar las relaciones del mercado, trazar objetivos generales, como método institucional, ha facilitado la comunicación y la colaboración entre los agentes económicos.²

¹Yehezkel Dror, *Enfrentando el futuro*, México, 1988, P. 31.

²Ricardo Uvalle. *Contexto, restricciones y alcances de la planeación estatal en la sociedad moderna*, Revista Vértice, Año 1, No. 2, México, 2000.

Mientras tanto, en los países del bloque socialista,³ se experimentó el desarrollo de una planeación que más que estadista, era absolutista y totalitaria; situación que aunada al desgaste económico producido por la Guerra Fría arrojó resultados que son bien conocidos: el derrumbe económico, político y social que enfrentaron estas naciones que tuvo sus primeros síntomas durante los años ochenta con el triunfo del Sindicato Solidaridad en Polonia y que prosiguió con la caída del muro de Berlín, la Revolución de “terciopelo” en Checoslovaquia y el propio desmoronamiento de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).⁴

B) Antecedentes nacionales de la planeación

En México, se decretó a principios de los años treinta la elaboración de los planes sexenales, que estaban inspirados en la política de intervención estatal que surgía en los países occidentales más desarrollados como respuesta a la crisis económica y en lo poco que se sabía sobre la planeación soviética. Dicho plan en realidad era un bosquejo general de la política a seguir después del cambio de Administración en 1934, toda vez que no contenía ningún instrumento práctico para su ejecución y en ese entonces, nuestro país no contaba con algún organismo que realizara los estudios necesarios para traducir las instrucciones generales del Plan a términos cuantitativos.⁵ El primero de estos planes se aplicó durante la administración de Lázaro Cárdenas y en esta misma gestión se elaboró el que se aplicaría en el mandato de Manuel Avila Camacho (1940-1946).

A finales de 1947 se promulgó una ley que facultaba a la Secretaría de Hacienda para controlar y supervisar las operaciones de los organismos descentralizados y las entidades con participación estatal, para lo cual se integró la Comisión Nacional

³ Es conveniente mencionar que a manera de convención en dichos países se ha utilizado el término de planificación, en tanto que en las naciones “occidentales”, se denominó planeación al proceso que se viene analizando en esta Tesina.

⁴Es evidente que el colapso de los países socialistas no se puede atribuir a la planeación, aquí se considera este aspecto desde el punto de vista en que la participación de la población era nula en esos regímenes.

⁵Miguel Wioncseck. *Antecedentes e instrumentos de la planeación en México*, en Bases para la planeación social y económica en México, México, 1971, P 25.

de Inversiones.⁶ No obstante, el venturoso desarrollo económico experimentado por el país durante la gestión de Miguel Alemán, no se debió a la planeación, sino a una combinación afortunada de circunstancias (la exportación de productos mexicanos) que difícilmente se podrían volver a conjugar.

Con el ascenso al poder de Adolfo Ruiz Cortines (1952), el país tenía serios problemas estructurales, bajo una aparente prosperidad. En este contexto, se integró una comisión mixta, formada por especialistas mexicanos pertenecientes a la Comisión Nacional de Inversiones y al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF); del trabajo de esta Comisión surgió la propuesta de elaborar un programa de desarrollo que considerara de manera integral la problemática del país. No obstante, el gobierno no atendió esa sugerencia y en su lugar ordenó la preparación de un plan de inversiones del sector público.⁷ En 1958, con el cambio de administración el trabajo realizado por la Comisión se vio menguado, al crearse la Secretaría de la Presidencia, la cual tenía entre sus funciones ser la principal dependencia encargada de coordinar la política económica del país.

Dentro del organigrama de esta Secretaría se incluyeron la antigua Comisión, que se tornó en Dirección de Inversiones Públicas y una nueva Dirección de Planeación; no obstante, debido a problemas de carácter político (léase grupos internos en el gobierno) lo que fue concebido originalmente como una súper secretaría, se convirtió en otra secretaría de Estado con funciones muy limitadas.

Uno de los principales problemas que experimentó la Secretaría de la Presidencia fue que no se estableció la unificación del proceso de planeación.

⁶Miguel Wioncseck. Ibid, P. 32.

⁷Miguel Wioncseck. Ibid, P. 33.

A mediados de 1962 se elaboró el primer programa nacional de inversiones, el cual fue revisado y modificado para convertirse en el Plan de Acción Inmediata 1963-1965, en consonancia con los acuerdos de Punta del Este, Uruguay.⁸

En la década de los setenta se presentó una innovación en materia presupuestaria, toda vez que en 1973 dejó de operar lo que se conoce como el “presupuesto tradicional”, el cual era muy limitado para el control del gasto, pues éste consistía exclusivamente en dividir los sueldos y mantener agregadas el resto de las partidas de gasto.

En 1974 se decidió adoptar la técnica del presupuesto por programas, para lo cual se creó al interior de la Secretaría de Hacienda un grupo interno que trabajó para implementar un paso intermedio entre el presupuesto tradicional y esta nueva técnica, dicho paso se denominó presupuesto con orientación programática.

El presupuesto con orientación programática fue concebido como un proceso integrado de formulación, ejecución, control y evaluación de decisiones tendientes a lograr una mayor racionalización de la función administrativa. Partía de una definición de objetivos y metas, e implicaba la determinación de las acciones alternativas que podrían ejecutarse, la selección de las más adecuadas, su agrupamiento en programas, su cuantificación con relación al destino y la determinación de funciones y responsabilidades.⁹

Para la introducción del presupuesto con programas se realizaron los estudios denominados Documentos de Política Hacendaria (que incluían las políticas de ingreso, gasto, en materia monetaria y de fomento económico), con los que se integró el Marco General de la Política Hacendaria que buscaba dar coherencia a las diversas políticas parciales.

⁸En 1961 se emitió la Carta de Punta del Este, y nació con ella la denominada Alianza para el Progreso, en donde se conminaba a los países latinoamericanos a elaborar programas nacionales de desarrollo económico y social.

⁹Enrique Velasco. *Implantación del presupuesto por programas*, México, 1976.

Así, con el propósito de influir en el comportamiento económico, en 1977 se presentó el primer presupuesto por programas, en el cual se asignaban metas a alcanzar para cada una de las unidades ejecutoras del gasto del sector público federal.

Por otra parte, durante la década de 1980 se reformaron los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de contribuir a modernizar el carácter rector del Estado en el proceso de desarrollo económico¹⁰. Asimismo, se publicó la Ley de Planeación, en la que la actividad de planear se estableció como una obligación del Ejecutivo federal para regular y promover la actividad económica, social, política y cultural a fin de avanzar en el desarrollo integral de la Nación.

Además, el 3 de febrero de 1983 se implantó el Sistema Nacional de Planeación Democrática, mediante el cual, con fundamento en la concertación social, se buscó promover cambios en actitudes y prácticas burocráticas. Por otro lado, se pretendió realizar el cambio en las estructuras que resultaban evidentemente incompatibles con las nuevas condiciones tanto nacionales como internacionales.¹¹

Lo anterior fue resultado del reconocimiento de la necesidad de transformar las relaciones sociales y de optimizar recursos en medio de una terrible crisis económica, por lo cual, se pretendió que la planeación se arraigara en la práctica diaria de las estructuras gubernamentales, incorporando la participación real de la sociedad en la discusión de los problemas.

Sin embargo, los resultados alcanzados con la implantación del Sistema Nacional de Planeación Democrática no fueron los esperados; la queja común era que en la

¹⁰Para fines de este trabajo, se entiende por modernización al “Proceso que consiste en mejorar, crear y aplicar una tecnología innovadora”, de esta forma, modernizar al Estado significa “Mejorar su aptitud para incorporar la conducción de la sociedad”. Apuntes del seminario de titulación por tesina, dirigido por la profesora Rina Aguilera (septiembre 2002 – febrero 2003).

¹¹Secretaría de Programación y Presupuesto. *Antología de la Planeación en México*, Tomo 24, México, 1987.

formulación del presupuesto no se consideraban las demandas ciudadanas, que el gasto se ejercía con discrecionalidad y que no había una efectiva rendición de cuentas. Como respuesta a lo anterior, se inició en 1996 una reforma al proceso presupuestario, la cual culminó en 1998, con la introducción de la Nueva Estructura Pragmática (NEP) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).¹² El objetivo de esta reforma fue introducir incentivos que incidieran en el desempeño de la Administración Pública e incrementar la transparencia en la asignación del gasto y en su ejercicio.

En el Distrito Federal se pretendió retomar el modelo propuesto por el gobierno federal, sin embargo, los ajustes realizados a la estructura programática no vinieron acompañados de las categorías y elementos programáticos que aquél consideraba; es decir, se realizó de una manera un tanto artificial, pues tampoco consideró la implantación de un sistema de evaluación del desempeño.

Cabe mencionar que dentro de la planeación, el uso adecuado y eficiente de los recursos es una parte muy importante, por lo que se considera que la reforma realizada por el gobierno federal es positiva, pero limitada, porque lo relevante es saber hacia dónde se quiere ir, esto es, tener claros los objetivos a alcanzar como Nación. En el caso del D. F. resulta todavía más limitada, pues los cambios no fueron aplicados con rigor metodológico.

C) El momento actual de la planeación en el Distrito Federal

En el último año de la administración cardenista en la Ciudad de México,¹³ se publicó la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal; lo cual quiere decir que cuando Andrés Manuel López Obrador tomó posesión, ya contaba con un instrumento legal del cual habían carecido sus antecesores.¹⁴

¹² Jorge A. Chávez Presa. *Para recobrar la confianza en el Gobierno*, México, 2000, Pp. 156-160.

¹³En 2000, Rosario Robles sustituyó a Cuauhtémoc Cárdenas en el Gobierno del Distrito Federal, en virtud de que éste fue nominado candidato a la presidencia de la República por el PRD.

¹⁴Gobierno del Distrito Federal. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México, enero de 2000.

La publicación de esa ley le permite a las administraciones capitalinas contar con su propio Comité de Planeación y con base en esta potestad, así como en otros instrumentos legales, se elaboró el Programa General para el Desarrollo del Distrito Federal (ver apartado III de este trabajo). No obstante, en los hechos la planeación en la Ciudad de México sigue siendo algo prácticamente inexistente, o en el mejor de los casos es un buen deseo. A continuación se tratará de analizar su funcionamiento actual.

En cuanto a los órganos encargados de la planeación, el primer mecanismo que la Ley de Planeación considera y constituye como órgano rector en la materia es el Comité de Planeación. La teoría nos indica que este es un buen signo, pues antes que nada, para aplicar la planeación en una organización se debe contar con un órgano rector para poder institucionalizar este proceso.¹⁵

Sin embargo, la teoría también nos señala que la planeación es un proceso en movimiento permanente, en el cual constantemente se están realizando revisiones y modificaciones a los objetivos, estrategias y resultados, para lo cual este Comité debería estar sesionando de manera regular, digamos anualmente como mínimo, toda vez que esa es la vigencia del Presupuesto de Egresos que es el instrumento legal a través del cual se autorizan los recursos presupuestales para la consecución de las metas propuestas.

El hecho real es que desde la elaboración del Programa General (fue elaborado a finales de 2000 y revisado y presentado oficialmente a mediados de 2001) no ha vuelto a sesionar. Esta situación nos lleva a pensar que la base misma de la planeación no está funcionando. Por ejemplo, si se busca información sobre las actividades de este órgano en la página *web* del Gobierno del Distrito, simple y

¹⁵Una institución, según José Ayala Espino (Instituciones y economía, México 1999) es el conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, políticas y sociales entre los individuos y grupos sociales.

llanamente no existe; tampoco se puede localizar un espacio físico que ocupe a manera de oficina de despacho.

Un programa de desarrollo no puede ser concebido sin la participación de todos los actores involucrados; siguiendo esta idea, en el ámbito gubernamental del Distrito Federal la participación de las delegaciones es muy importante, pues es en esas demarcaciones donde se presentan las mayores demandas ciudadanas. En este sentido, la Ley de Planeación contempla la creación de los comités mixtos de planeación en cada uno de esos órganos desconcentrados, pero al igual que el Comité de Planeación, estas instancias no han vuelto a sesionar.

Por otro lado, se ha mencionado en este trabajo que la participación de la ciudadanía hoy día es indispensable para poder sacar adelante cualquier proyecto de gobierno y por lo tanto es necesario considerarla para la formulación de los planes y programas; de acuerdo con lo anterior, la participación ciudadana sí está considerada en la Ley a través del Consejo de Planeación. Lamentablemente, a la fecha de elaboración de este trabajo (finales de 2005) este Consejo ni siquiera ha sido erigido.

Para el funcionamiento y operación de la planeación se consideró la creación del Sistema de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal que funciona a través de los subsistemas de información, control y evaluación.

Actualmente, ninguno de estos subsistemas existe; no hay alguna dependencia o dirección encargada de la operación de ellos. Hay esfuerzos aislados de contar con datos estadísticos, pero no se ha establecido una verdadera red de información, de la que el propio Gobierno del Distrito Federal sea generador; por ejemplo, la cantidad de basura producida, los índices delictivos, la cobertura vegetal en la Ciudad, consumo de agua por segundo y por habitante, etcétera. Además, de recopilar otro tipo de información generada por otras instituciones,

como el producto interno bruto, el índice de desempleo y demás datos importantes para elaborar un diagnóstico. Es decir, no se cuenta con un símil del INEGI a nivel local.

Esta situación implica que no se cuente con una fuente confiable que permita diagnosticar la situación que guarda el Distrito Federal; de esta manera, si algún investigador quiere obtener información él deberá acudir a la consulta hemerográfica, cuando es conocido que las estadísticas dadas en conferencia de prensa o en boletín informativo no son confiables; esta situación evita que la ciudadanía se involucre y conozca más sobre la problemática de su entidad, o peor aún impide contar con datos fiables para planear. Cabe aclarar que con la publicación de la Ley de Transparencia se crearon oficinas de información pública en todos los entes de la APDF, sin embargo, el problema consiste en que la información que en dichas oficinas se maneja no es del todo confiable, pues no ha sido tratada a través de un proceso de sistematización.

En cuanto a los subsistemas de control y evaluación, hoy día no se realiza ninguna de estas dos actividades en el Gobierno capitalino, si acaso se hace un seguimiento del gasto y del avance físico de las metas propuestas, pero ninguna evaluación que permita conocer la efectividad de las acciones realizadas.

Lo anterior a pesar de que en la estructura orgánica del GDF existen dos instancias encargadas de la evaluación y control; por un lado, se encuentra la Coordinación de Planeación del Desarrollo Territorial, que jerárquicamente depende del Jefe de Gobierno y otro, la Dirección General de Evaluación y Diagnóstico, sectorizada en la Contraloría General.

La Coordinación de Planeación tiene como función principal coordinarse con las demás unidades ejecutoras de gasto a efecto de llevar a cabo la planeación,

programación, seguimiento y evaluación de los programas territoriales para desarrollo social.¹⁶

La Dirección General de Evaluación y Diagnóstico tiene entre sus atribuciones elaborar el sistema de evaluación y diagnóstico de la gestión de la APDF y establecer las normas y lineamientos que los regulen; así como evaluar, diagnosticar y dar seguimiento a cualquier sistema establecido al respecto, incluyendo los sistemas de autoevaluación integral y seguimiento de la gestión pública.¹⁷

Específicamente, en el artículo 110 del Reglamento Interior, fracciones V y X, se señala que a esta Dirección General corresponde evaluar el cumplimiento de las normas y lineamientos establecidos en materia de planeación, programación y control operativo por parte de las unidades administrativas, así como elaborar evaluaciones y diagnósticos que constituyan criterios auxiliares para la planeación y programación de auditorías.

Existe asimismo un instrumento denominado Comité de Control y Evaluación (el cual es presidido por la mencionada Dirección General) y es coloquialmente conocido como COCOE, el cual consiste en llevar a cabo reuniones de trabajo en las que lamentablemente sólo se revisan aspectos programático-presupuestales y de normatividad aplicable en la materia; sus alcances no pueden denominarse como una auténtica evaluación, en la cual se propongan alternativas de acción y corrección de desviaciones, pues en el GDF no se han establecido ningún tipo de indicadores de gestión a través de los cuales se midan los resultados realmente obtenidos, ni tampoco se han establecido verdaderas líneas de acción derivadas del Programa General de Desarrollo.

¹⁶Gobierno del Distrito Federal. *Acuerdo que establece la creación de la Coordinación de Planeación del Desarrollo Territorial*, Gaceta Oficial, México, enero de 2000.

¹⁷Gobierno del Distrito Federal. *Reglamento Interior de la Administración Pública del D. F.*, Gaceta Oficial, México, diciembre de 2000.

Todo programa debe ir acompañado de un proceso de evaluación que exija pruebas más sistemáticas, rigurosas y objetivas de los resultados alcanzados, pues el desempeño gubernamental se liga estrechamente con las actividades derivadas de esa evaluación.¹⁸ En la operación real de ambas unidades, no se lleva a cabo un proceso de control y evaluación, sino simplemente de seguimiento; de esta manera no se pueden corregir fallas, ni aprender de los errores. Además, no trabajan de manera coordinada, no existen reuniones de trabajo en las que participen las dos, no se toman acuerdos; están pues, coloquialmente hablando, divorciadas.

Con esta disociación, colateralmente se está desatendiendo lo que la Ley establece como las etapas del proceso de planeación, mismas que se mencionaron en el apartado III de este trabajo.

Con respecto a los programas de mediano plazo, que de acuerdo a la Ley deben de elaborarse a partir de los lineamientos generales del Programa General, prácticamente no existen. Como ejemplo se puede citar el caso de la Secretaría de Gobierno, que en junio del año 2002 elaboró su programa sectorial;¹⁹ por lo que respecta al resto de los sectores, existe un plan maestro del Metro y la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia elaboraron un plan de acciones para abatir los índices delictivos apenas en 2004²⁰. Lo peor de esta situación es que en algunos casos los titulares de las unidades ejecutoras de gasto, ni siquiera están enterados que la normatividad los obliga a la elaboración de dichos programas de mediano plazo.

De esos programas sectoriales se derivan los institucionales, que en teoría deberían ser elaborados por cada una de las 58 unidades ejecutoras de gasto que

¹⁸Alicia Ziccardi. *Metodología de evaluación del desempeño de gobiernos locales en ciudades mexicanas*. UNAM, 1997, Pp. 19-20.

¹⁹Gobierno del Distrito Federal. *Programa de la Secretaría de Gobierno 2000-2006*. México, junio de 2002.

²⁰Gobierno del Distrito Federal, *Plan de Acciones de Seguridad, Procuración de Justicia y Gobierno*, México, febrero de 2004.

integran la APDF;²¹ ninguna de ellas cuenta con este documento. Ni qué decir de los programas parciales o de los especiales. En el caso de éstos últimos, existe el denominado “Por el bien de todos, primero los pobres”, ya mencionado con anterioridad.²² No obstante, ya se ha comentado que un programa debe contener antecedentes, diagnóstico, lineamientos, objetivos, en este sentido, dicho programa no puede ser considerado como tal, sino simplemente como una categoría presupuestal.

El instrumento que cuantifica los objetivos y metas previstos en el Programa General es el Programa Operativo de la Administración Pública del Distrito Federal; este documento tampoco existe aun cuando la legislación obliga a su elaboración.²³

A fin de cuentas, el único instrumento existente es el Programa Operativo Anual de cada unidad ejecutora de gasto, que paradójicamente, es el último nudo en la red del Sistema de Planeación. Para su elaboración la Secretaría de Finanzas emite el documento denominado “Lineamientos y metodología para la programación presupuestación”.²⁴ La elaboración de este documento es obligatoria para todas las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones, organismos públicos descentralizados y órganos autónomos.²⁵

Concluyendo, en el Distrito Federal existen nominalmente las estructuras y mecanismos para realizar una adecuada planeación, pero ésta no se lleva a cabo en virtud de que no existen la debida aplicación de la Ley de Planeación (aun

²¹ Gobierno del Distrito Federal. *Informe de Avance Programático Presupuestal*, México, agosto de 2005. En este dato no se consideran a las delegaciones, ni a los órganos autónomos.

²² Gobierno del Distrito Federal. *Presupuesto de Egresos 2002*, México, enero de 2002.

²³ Ver al respecto la Ley de Planeación y el Código Financiero del Distrito Federal.

²⁴ Gobierno del Distrito Federal. *Lineamientos y metodología para la programación presupuestación 2004*, México, 2003.

²⁵ En el Distrito Federal existen 11 órganos autónomos, de acuerdo con el Estatuto de Gobierno de la entidad, entre los cuales están la Asamblea Legislativa y el Tribunal Superior de Justicia, es decir, los otros dos poderes locales.

cuando ésta señala las sanciones que se darán al no ser acatada), la coordinación debida entre las áreas involucradas, ni la dirección del órgano rector.

Es conveniente señalar que ante la carencia de información (lo cual es muy grave), para la elaboración de este capítulo se recurrió a la experiencia profesional, a la consulta de documentos normativos y a la entrevista directa con algunos funcionarios de las áreas mencionadas.

Sería injusto pensar que todo está mal en la Ciudad de México. Con la llegada de Andrés M. López Obrador a la Jefatura de Gobierno, llegó también una nueva visión de la Administración Pública, lo que conlleva a su vez, nuevas dificultades.

Uno de los grandes aciertos de la presente administración ha sido la transparencia en su rendición de cuentas, que es una condición *sine qua non* de los nuevos tiempos en los que la sociedad demanda mayor información sobre la gestión pública; incluso en 2004, después de muchos problemas en la Asamblea Legislativa fue creado un Consejo de Información Pública.²⁶ En este sentido, a diferencia de otras entidades federativas el Distrito Federal presenta en Internet su documento de Cuenta Pública, con lo cual todo mundo tiene acceso a este tipo de información. Asimismo, publica diariamente los resultados de la captación de ingresos y el tabulador de sueldos de todo su personal de estructura. El problema, como se ha venido mencionado, es la falta de oportunidad, confiabilidad, regularidad y sistematización de la información.

En materia de política social se han obtenido muy buenos resultados; por ejemplo, al otorgar un subsidio mensual a los adultos mayores de 70 años, así como la aplicación del programa "Por el Bien de Todos, Primero los Pobres" y ha dado la oportunidad de cursar la educación media superior y el nivel licenciatura a muchos jóvenes que sin la Universidad Autónoma del Distrito Federal no contarían con otra opción para realizar sus estudios; por otra parte, se ha buscado procurar el acceso a servicios médicos a personas que no están consideradas en la seguridad social que brinda el Estado mexicano. La política social ha sido otro acierto.

²⁶ Aun cuando la Ley de Transparencia se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 8 de marzo de 2003, no fue sino hasta mediados del 2004 cuando el Consejo de Información Pública del Distrito Federal entró en operaciones, debido a diferendos entre la Asamblea y el Ejecutivo local.

Con estas acciones se da congruencia al discurso político y al quehacer gubernamental; no obstante, se pasa por alto la congruencia de las mismas con la elaboración de una verdadera planeación, pues existe un error muy grave en su concepción, ya que todos estos servicios conllevan una gran erogación de recursos financieros, recursos que cada vez son más escasos, pues en contraparte con todos estos programas que se han emprendido, la presente administración del Distrito Federal se ha rehusado a elevar los impuestos y el costo de los servicios que presta. Cabe preguntar entonces ¿de dónde van a salir los recursos que se requieren para el mantenimiento de 16 escuelas preparatorias y una universidad a la que incluso se le dotó de autonomía recién comenzado el 2005?, esto por citar un ejemplo.

Urge en este sentido la aplicación de medidas que permitan optimizar los recursos, además de efficientar el uso de los mismos y, sobre todo, modernizar el sistema de recaudación fiscal e innovar los procesos administrativos, a efecto de captar mayores ingresos. No basta con la aplicación de la austeridad republicana, pues ésta ahorra recursos, pero no los genera.

Convendría también la implantación de indicadores de gestión, que ayuden a realizar una verdadera evaluación de resultados, pues en la calidad de los servicios que otorga el gobierno hay otra fuente importante de recursos. Por ejemplo, durante el programa de reemplazamiento del 2002 una muy importante cantidad de dueños de vehículos llevaron a emplacar sus automóviles al estado de México, pues dicho programa sufrió fuertes retrasos en el Distrito Federal. Por otro lado, diversos trámites burocráticos hacen que obtener una licencia para abrir un negocio cualquiera se convierta en un martirio, lo cual inhibe el cumplimiento de la ley y desarrollo económico. La modernización administrativa debe ser uno de los ejes rectores de un programa de gobierno, conceptualizada como un proceso constante y nunca finito, pues a la vez que satisface las necesidades de la ciudadanía, contribuye a mejorar las finanzas de la Administración Pública.

Como medida para ahorrar recursos, durante este gobierno se ha aplicado un programa de austeridad y racionalidad presupuestal, que en un principio estuvo normado en el

Presupuesto de Egresos y mediante una circular que emite año con año la Contraloría General y que incluye el ahorro en muchas partidas presupuestales que estaban consideradas como superfluas²⁷. No obstante, mediante la aplicación de estas medidas definitivamente no se va contar con recursos suficientes para emprender todos los proyectos previstos, pues una vez agotada esta instancia, ya no habrá de donde obtenerlos, ya que se trata de medidas que corrigen viejos vicios, pero no están proyectadas hacia el futuro. Ningún programa puede alcanzar sus resultados sin contar con el presupuesto para hacerlo.

Por otra parte, en concordancia con los principios de la planeación se han establecido alianzas que contribuyen a hacer viables los proyectos; por ejemplo, para la reconstrucción del Centro Histórico se ha recurrido al sector empresarial; sin embargo, no se ha decidido tocar otros poderes reales como los comerciantes ambulantes, que constituyen una fuerte oposición a tal proyecto y que de no lograr acuerdos seguramente harán que éste fracase, pues no se puede echar andar ningún proyecto sin antes haber creado las condiciones necesaria para su concreción.

Debido a que durante la primera mitad de la gestión de Andrés Manuel López obrador el partido de la Revolución Democrática no contó con mayoría en la Asamblea Legislativa, muchas de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo local fueron frenadas. Sin embargo, en aparente incongruencia con lo que se mencionó en el anterior apartado de este trabajo, el contar con mayoría en el legislativo (como ocurrió en 2003) no le aseguró poder concretar su programa de gobierno, ya que simplemente se actuó por lo que en política se llama "mayoriteo", es decir, aquella actitud en la que se aprueban las iniciativas aprovechando la mayoría en el congreso, pero no a través de consensos; de donde se desprende que es necesario fomentar alianzas que le den fortaleza al gobierno para llevar a cabo sus proyectos. La mejor manera de contar con aliados es precisamente realizar una gestión pública eficiente, pero sobretodo, saber negociar, una vez que se tiene claro hacia dónde se quiere ir y se plantean objetivos claros y realizables.

²⁷ Incluso, esta política se elevó al rango de ley, toda vez que en diciembre de 2003 se publicó en la Gaceta Oficial la Ley de Austeridad para el Gobierno del Distrito Federal.

Para ello es conveniente que de forma inmediata se establezca en los hechos la rectoría de la planeación mediante el Consejo y éste a su vez tome las medidas pertinentes para involucrar a todas las dependencias de la APDF en el proceso de planeación, estableciendo de una vez las reglas de operación para tal fin; se conmine a las delegaciones para que hagan lo propio y se convoque a la ciudadanía para que participe en la instalación del Consejo de Planeación.

Para llevar a cabo un verdadero proceso planeación que responda a las necesidades actuales de la sociedad, se cree conveniente utilizar la técnica de planeación estratégica, pues en ella se consideran los cambios de escenarios, que hoy día son recurrentes, así como la participación y el punto de vista de todos los actores implicados; es decir, es necesario llegar a la elaboración de políticas públicas que de una vez por todas, sin importar los cambios de administración, ni la filiación política del partido que se encuentre en el gobierno, fijen el horizonte a alcanzar para la Ciudad, para lo cual es muy importante que los sectores gubernamental, político, social y ciudadano estén de acuerdo en qué clase de ciudad quieren llegar a tener.

El Distrito Federal cuenta con la legislación pertinente como para comenzar a implantar un verdadero sistema de planeación, el cual obviamente puede ser perfeccionado, pero esta mejoría solamente se puede dar a través de la práctica cotidiana, pues esa es la esencia de la planeación; es decir, se aprende de la experiencia, por supuesto partiendo de ciertas bases técnicas y metodológicas.

Al interior de la APDF se debe trabajar en varios aspectos, entre ellos como ya se mencionó están: la coordinación de las instancias participantes, que a fin de cuentas, son todas las unidades ejecutoras de gasto; pero no sólo allí paran las cosas, sino que para que la planeación pueda funcionar se debe involucrar a todos los servidores públicos, para lo cual es importante vencer viejos vicios e inercias y crear un cambio de actitud en ellos, en el que la perspectiva de largo plazo sea el

eje rector de sus actividades. Quizá, este sea uno de los aspectos más difícil y delicado a conseguir, pero es fundamental, toda vez que ningún proyecto se puede conseguir sin el factor humano, muchas veces olvidado y menospreciado.

A muchas organizaciones políticas les puede parecer algo así como la privatización del gobierno, pero tomar medidas gerenciales en la Administración Pública no es sólo una corriente mundial, sino que es un instrumento que ayuda a manejar de manera más adecuada los recursos presupuestales, que cada vez son más escasos y a eficientar el quehacer gubernamental, al quitarle rigidez a los procedimientos y dotar a las estructuras burocráticas de un mayor margen de acción.

No se propone aquí restarle funciones y responsabilidades a los gobiernos, sino por el contrario, precisamente para preservarlo como institución, se dice que es necesario que se revise urgentemente la manera en la cual éste desempeña su quehacer.

Resumiendo, es necesario aplicar la planeación. Obviamente esta técnica por si misma no es la panacea para la solución de problemas, pero sin duda alguna ayuda mucho a cambiar actitudes, vencer inercias, prever escenarios, racionalizar recursos, sistematizar acciones, replantear proyectos y sobre todo, considerar las necesidades reales de todos los actores sociales.

El hecho concreto es que hay que hacer algo para preservar la AP como una institución confiable para la sociedad, de manera que ésta siga cumpliendo con su función que es fomentar el desarrollo de la misma y preservar las relaciones de convivencia entre ella; aquí se propone simplemente la planeación como una herramienta para ello, pero no se excluyen otras maneras de lograrlo, pues sin duda alguna las opciones son múltiples.

CONSIDERACIONES FINALES

Con base en el trabajo desarrollado, se estima pertinente realizar algunas consideraciones sobre la implantación del proceso de planeación en la Administración Pública del Distrito Federal.

En primer lugar, si se considera que de acuerdo con las leyes electorales vigentes en el país, el acceso a los puestos de elección popular sólo puede llevarse a cabo mediante el registro de los partidos políticos, es en estos institutos donde se debe comenzar a incubar la idea de planear, que es la primera condición básica para llevar a cabo el proceso de planeación. Lo anterior debido a que al menos en teoría los partidos tienen un proyecto político, esto es una visión de país (en este caso de ciudad) a la cual quieren llegar, misma que además está enriquecida con su bagaje ideológico y su declaración de principios políticos.

De esta forma, los partidos políticos deberían tener claro cuáles son los problemas y necesidades del país, cuáles los cambios que requiere y cuáles son las soluciones factibles. En este sentido, con base en diagnósticos reales de la situación, que no se vean contaminados con tendencias e ideologías, tendrían que llegar a fijarse objetivos claros y concretos.

Una vez conseguido este paso, con un proyecto de nación (o de ciudad) firme, deben basar su trabajo político en la consecución del mismo, lo cual no implica necesariamente el arribo al poder, sino la consecución de grandes acuerdos (aquí comienza propiamente la planeación), para lo cual deben plantear sus campañas políticas en este principio, pues hoy resulta evidente que nadie puede gobernar sólo un país, o una ciudad como la de México.

No obstante, el acceder al poder también debe ser considerado dentro de las estrategias a seguir, pero ésta debe ser replanteada de manera que se pueda

elegir internamente al candidato que mejor represente el proyecto del partido en cuestión y que tenga mayores posibilidades de ganar la elección y dejar de lado las luchas internas y los caudillismos que solamente representan a sus propios intereses o visiones. De esta forma, los acuerdos deben iniciar al interior de las propias organizaciones políticas.

El acceso al poder significa echar a andar en la *praxis* los cambios que a juzgar del proyecto de que se trate, son necesarios para cambiar la realidad del país, e implica llevar a cabo una serie de líneas de acción, tendientes todas a la consecución de objetivos.

Una de esas líneas de acción es la realización de una adecuada gestión pública, pues a través de ésta se puede permanecer en el poder y darle continuidad al proyecto. Dentro de las medidas necesarias para lograr este objetivo (que es parte de un objetivo mayor, que es transformar la realidad del país o de una ciudad) es eficientar el quehacer del brazo ejecutor, es decir de la Administración Pública.

Este proceso implica a su vez una innumerable realización de acciones, en las cuales sigue implícito el proceso de planeación. De esta suerte, los objetivos que ya han sido planteados en la plataforma política del partido que accedió al poder, se plasman en un Programa a través de estrategias y las metas intermedias de éstas buscan su materialización.

Dentro de los primeros pasos a dar para eficientar la Administración Pública se encuentra el institucionalizar la planeación en ella, para que de esta forma todas las estrategias, líneas de acción y metas sean parte de un proceso sistemático, siempre en movimiento, que (en la medida de lo posible) considere futuros cambios de escenarios, y que sobre todo genere las alternativas para enfrentar contingencias. Esto conlleva a involucrar a todas las áreas que integran la AP,

para hacerlas parte del proceso de cambio y éste no sea "propiedad" de un exclusivo grupo de iniciados en la materia.

Para lograr lo anterior, se debe concientizar, capacitar y profesionalizar al personal, tanto en áreas específicas como en generales. Dentro de las primeras se debe considerar la labor desarrollada por cada dependencia, de manera que el personal adquiera los conocimientos para hacerse experto en el trabajo que desarrolla. En las generales se deben abordar temas como el trabajo en equipo, la calidad en el servicio, la obtención de resultados y la ética del servidor público. Cabe mencionar que muchas administraciones consideran la capacitación como un gasto, cuando en realidad es una inversión, puesto que ese personal va ser quien materialice las metas del proyecto político en cuestión.

De la capacitación y concientización de ese personal derivarán ideas de cambio, de innovación, surgirán propuestas, se mejorarán procesos, se agilizarán trámites y se obtendrá la participación decidida de la burocracia. Evidentemente hay que dar algo a cambio, en este sentido se considera conveniente implantar un auténtico servicio civil de carrera, la implantación de verdaderos premios y estímulos a la productividad, y el mejoramiento de las condiciones generales de trabajo, para lo cual se deben lograr grandes acuerdos con el sindicato. Es decir, se tienen que formar cuadros de administradores públicos bien capacitados.

No obstante, esa burocracia no va funcionar sola. Necesita que exista un área rectora de la planeación, que establezca normas y procedimientos claros, que la dote de herramientas técnicas, que implante sistemas de medición de resultados, en fin, que el aparato gubernamental modernice su administración desde arriba, pero que lleve ese cambio hacia abajo en un proceso de retroalimentación.

Para estar en condiciones de lograr lo anterior - pues todo ello implica la erogación de recursos financieros -, se deben sanear las finanzas del gobierno. Esto se debe

realizar en dos planos: uno de ellos sería la ampliación de la recaudación y otro la optimización de recursos. En cuanto a la ampliación, se debe trabajar asimismo en dos vertientes, la primera de ellas implica propiamente el incremento de la base tributaria mediante la incorporación de nuevos contribuyentes; la revisión y actualización de los padrones fiscales; una mejora en la prestación de servicios (por ejemplo, agilizar el emplacamiento vehicular, de manera que se tenga un mayor número de éstos en los padrones, pues el Estado de México le “quitó” una gran cantidad al D.F.); la lucha contra la evasión y elusión fiscal; y la revisión de las tasas impositivas, así como de las tarifas de los servicios que presta el gobierno. Todo esto requiere de la eficaz tarea de la Administración Pública.

Por lo que se refiere a la optimización, se debe crear la conciencia de la tan sonada austeridad republicana, pero buscando la manera de que esto no afecte la operación. Ningún plan de austeridad puede funcionar sin el convencimiento de los consumidores de recursos, por lo cual no puede ser implantado simplemente por decreto, sino que complementado con la labor de convencimiento al personal operativo y con el ejemplo de los empleados llamados de estructura. Lo anterior representa una necesidad actual de los gobiernos, pues los derroches son muy mal vistos por la sociedad y castigados en las urnas. Sin embargo, las políticas de austeridad solamente ahorran recursos durante el tiempo en el cual se están implantando, pues al hacerse costumbre, ya no significan ahorro, sino menores costos de operación. Lo realmente importante en este sentido se debe llevar a cabo a través de una adecuada distribución del gasto.

El segundo plano implica asimismo impulsar desde la trinchera del partido político que gobierne la Ciudad de México por la tan ansiada reforma fiscal, de manera que se puedan tener mayores recursos por parte de la federación. Esto último, evidentemente a través de la búsqueda de consensos que lleven de nuevo a acuerdos. Otra estrategia sería la eficientización del sistema presupuestario, para lo cual resulta conveniente retomar el modelo planteado por el gobierno federal;

es decir, la implantación de la NEP y la SED, pero considerando todas sus categorías y elementos y no simplemente sobreponiéndolos artificialmente.

Hoy día otro actor indispensable para concretar un proyecto político es la sociedad civil. Evidentemente la relación con ésta se debe dar de manera institucional, a través de áreas en el gobierno que capten las inquietudes y necesidades de la población, y que se dediquen a negociar con ellas. Negociar no significa dar canonjías, sino lograr acuerdos que convengan a ambas partes, en beneficio del proyecto. Esta negociación se debe llevar a cabo a través de organizaciones como pueden ser sindicatos, agrupaciones políticas o bien ONG.

No obstante, no toda la sociedad está representada en dichas instituciones, por lo cual se deben abrir canales de comunicación social con el grueso de la población; en este sentido, sería conveniente que la oficina encargada de esta materia en la administración capitalina diseñara campañas que concienticen a la población y no como las que se llevan ahora, en las cuales se promueve la figura del Jefe de Gobierno. Dichas campañas deberán ser utilizadas para crear cultura de participación en la sociedad, que expliquen los problemas de la Ciudad e indiquen cómo puede participar en su solución.

En este punto, lo interesante sería que el gasto autorizado para comunicación social se realizara con propósitos de educación cívica y no de promoción de imagen. Sin embargo, esto es un proceso largo, por lo cual se requiere el mejoramiento en la capacidad para sancionar tales conductas en la Ciudad; es decir, que la población entienda que si hace algo indebido, invariablemente recibirá una sanción. Por lo cual se debe realizar un esfuerzo de mejoramiento en la imagen institucional de las autoridades encargadas de la procuración de justicia en cualquiera de sus ámbitos.

Una parte importante de la comunicación social es brindar certeza a la población de que sus quejas serán escuchadas, de que si se denuncia a un mal policía, éste será investigado; de que si algún microbús viaja a alta velocidad, la autoridad intervendrá, de que si existe una fuga de agua, será reparada con prontitud, para lo cual se recomienda establecer un sistema que le informe al ciudadano sobre los avances obtenidos en su queja o reclamo. De aquí se retoma la necesidad de mejorar los procesos y preparar al personal de la Administración Pública para que cumpla eficientemente con sus labores, pues en caso contrario, también sufrirá la potestad punitiva del gobierno.

Otro aspecto importante es el fortalecimiento de las instituciones. Esto tiene que ver con la credibilidad que tiene ante la sociedad el quehacer del gobierno; se debe procurar irrestrictamente la aplicación de la Ley y no buscar los resquicios legales para torcerla. Pero además, tiene que ver con la eficacia de las instituciones para resolver problemas; con la transparencia de la gestión, con la pluralidad y tolerancia a las expresiones sociales, con el respeto al medio ambiente, a los derechos humanos y demás asuntos que pueden generar una opinión favorable sobre la actuación de la Administración Pública.

Como método la planeación es un recurso que depende en gran medida de la realidad, considerando (en aparente paradoja) que su objetivo es precisamente cambiar esa realidad. Es por ello que se insiste tanto en cuanto a la formación de alianzas y la búsqueda de consensos derivados de causas comunes. En este sentido, crear alianzas con sectores de poderes reales, es decir, el económico y el político es una piedra angular para concretar el proyecto que se persigue.

Sin lugar a dudas las diferencias conceptuales e ideológicas existirán siempre. Lo que se requiere es que se busquen las coincidencias y a partir de éstas comenzar la labor de cabildeo para lograr alianzas, la cuestión es dejar atrás viejos dogmas. Por ejemplo, un muy buen punto de acuerdo puede ser la concreción de la reforma

fiscal, pues quien gobierna una ciudad y tiene un proyecto que cumplir, debe saber que necesita recursos y también negociar, así sea un gobierno de izquierda.

De esta forma, un gobierno que pretenda llevar a cabo el proceso de planeación debe necesariamente considerar las múltiples necesidades y demandas de los distintos sectores de la sociedad y de esta manera emitir políticas públicas derivadas de consensos.

En un proceso de planeación las múltiples acciones que de él derivan están íntimamente relacionadas, tanto que el cumplimiento de algunas depende del avance de otras. Como se puede observar, el factor común en todos los puntos antes mencionados pasa por la modernización y eficientización de la Administración Pública, pues para echar a andar cualquiera de las estrategias mencionadas, es necesario plantear la situación en términos de resultados que no se van a dar solos, sino a través de un cuerpo profesional de servidores públicos, quienes aportarán su cuota al cumplimiento del proyecto, ya sea eficientando el gasto, realizando el trabajo con parámetros de calidad o cumpliendo con ética y profesionalismo sus funciones.

En resumen, el proceso de planeación es una herramienta técnica que ayuda a alcanzar las metas y objetivos de un determinado proyecto político, la cual tiene que ser complementada con el proceso administrativo y en la medida que esto se haga correctamente, es decir, siguiendo las etapas de la planeación (que resultan altamente parecidas a las del proceso administrativo), será factible transformar la realidad de un municipio, estado o país.

Puede existir alguna administración en particular que haya tenido buenos resultados, o por lo menos, mediante la publicidad eso se hace creer. Pero lo cierto es que en el mejor de los casos no se siembra la semilla para la continuidad,

pues se pueden cumplir los objetivos de un sexenio, pero no se puede estar inventando un país o una entidad cada seis años; es necesario pensar a futuro.

En el mismo sentido que nuestra Constitución considera a la democracia como un sistema de vida, la planeación es un estilo de trabajo fundado en la búsqueda constante de un objetivo previamente fijado, que implica cambios de raíz en la mentalidad y la ideología de los políticos mexicanos y que requiere asimismo de cambios estructurales en la forma de administrar cualquier ente público. Aquí se considera como una manera de unir la política (a través de acuerdos, consensos, alianzas) con la técnica; esta unión traerá consigo una Administración Pública eficiente.

CONCLUSIONES Y REFLEXIONES

1. El proceso de globalización mundial es un fenómeno irreversible e ineluctable que entre otras cosas ha cambiado las relaciones entre el gobierno y la sociedad. Lo anterior ha dado como resultado una mayor participación de ésta en las decisiones públicas, principalmente a través las llamadas organizaciones no gubernamentales (ONG). Para evitar que la Administración Pública se vea rebasada en tanto institución por este fenómeno y considerando que una de las bases de cualquier república es la representatividad que la ciudadanía otorga a quienes ocupan los puestos de elección popular, es necesario que los políticos y funcionarios públicos amplíen su visión de los fenómenos sociales y adopten medidas que permitan modernizar el quehacer de la Administración Pública, a efecto de adecuarla a los tiempos actuales, pues con base en esta nueva relación los actos de gobierno son cada vez más fiscalizados y cuestionados.
2. En el contexto anteriormente mencionado, la *res pública* ha trascendido lo estrictamente gubernamental, para de esta manera involucrar a toda la sociedad. Así, lo público no es ya solamente cuestión de los gobiernos y en algún sentido de la "clase política", sino que tiene que ver con todas y cada una de las decisiones que se toman para el devenir de algún Estado y sus instituciones, por lo tanto, distintas agrupaciones, grupos de poder e incluso ciudadanos comunes reclaman voz y voto en la toma de decisiones.
3. Como se vio en el Apartado II de este trabajo, el rol que cumple la Administración Pública dentro del Estado consiste en ser el engranaje entre la sociedad y el gobierno, tornándose en un instrumento necesario para mediar los conflictos entre ambos mediante la aplicación de normas jurídicas y la satisfacción de demandas y necesidades; además tiene como labor fundamental la conservación de las relaciones que se dan en el seno de la

sociedad; en este sentido se erige como el brazo ejecutor del gobierno, a fin de procurar el desarrollo de la sociedad.

4. En ese mismo Apartado se pudo observar que como resultado de su propia historia, el Distrito Federal ha sido el escenario de grandes batallas sociales, pues los derechos políticos de sus habitantes han sido minados de origen, e incluso hoy día, a casi ocho años de ser gobernada por un partido de izquierda, no se ha logrado consolidar y definir totalmente su estatus jurídico político. No obstante, hoy más que nunca desde su creación, la Ciudad de México es una entidad plural en la que la alternancia en el gobierno es una realidad y en este contexto, cualquier partido político puede ascender al poder. Esta situación hace que los resultados de una gestión pública sean determinantes en la lucha por alcanzarlo.

5. En la actualidad La Administración Pública del Distrito Federal enfrenta el reto de transformarse, principalmente por su devenir de un departamento administrativo a un gobierno autónomo. Por este motivo, tiene que vencer viejas inercias y cotos de poder, implantar una estructura organizacional acorde con su nuevo estatus; y a efecto de no verse rebasada por una sociedad que es considerada como una de las mejor informadas y preparadas en México paralelamente debe modernizarse, para de esta forma cumplir adecuadamente con el papel que juega dentro del desarrollo de la Ciudad de México y por lo tanto, en el país entero, dada la importancia económica, política, social y cultural de ésta.

6. Los recursos financieros con los que cuentan los gobiernos son cada vez más escasos y fiscalizados, por lo que debe optimizarse su uso. Sin una adecuada aplicación de éstos no puede ser concretado ningún programa de gobierno.

Por lo anterior, urge tomar medidas en la Ciudad de México para incrementar la captación de ingresos y eficientar su aplicación, procurando que éstos sean empleados en las verdaderas demandas de la población y que los resultados de esta gestión sean tangibles y estén concebidos mediante consensos con vistas hacia el futuro, no con base en medidas paliativas y coyunturales y de corta duración.

7. De acuerdo a lo expuesto en el Apartado III de este trabajo, la planeación es una técnica que ayuda a fijar objetivos y metas, racionalizar recursos y corregir fallas. Su aplicación no ha sido cabal en la Administración Pública del Distrito Federal, en donde si bien en principio existe una legislación adecuada para llevarla a cabo y por lo tanto se aplica de manera formal, lo cierto es que se pasan por alto muchas de sus condiciones metodológicas indispensables para su completa aplicación, por lo cual urge implantar en la práctica esta técnica, a efecto de eficientar el quehacer gubernamental y evitar de esta manera la improvisación en los actos de gobierno. Esto no significa de modo alguno que dicha técnica sustituya la acción de la política, pues de hecho, este es uno de los factores que se consideran en el proceso de planeación.

8. En la Ciudad de México el ejercicio de la planeación se ha venido desarrollando más en el discurso y en el papel que en la práctica, pues hasta ahora no se ha aplicado cabalmente. Existen intentos que no han sido concretados, tales como una reglamentación y la elaboración de documentos rectores mismos que, cabe aclarar, en los hechos son pasados por alto; además, no se ha involucrado e imbuido a todos los actores que deben incidir en el proceso de planeación, lo cual ha imposibilitado su aplicación.

9. Además de conceptualizarse como una técnica de apoyo en la ejecución de la gestión pública, la planeación debe instituirse como un proceso de orden social, en el cual esté contemplada la participación de todos los sectores que integran al Estado mexicano, pues ésta no puede, ni debe aplicarse por decreto, sino que debe partir del convencimiento generalizado; es decir, de su aceptación como parte de la toma de decisiones públicas, lo cual por su puesto, se debe dar en el marco de las instituciones que necesariamente deben ser creadas o adaptadas para considerar la participación de la sociedad en su conjunto.

10. La transparencia, la política social y el programa de austeridad republicana han sido hasta ahora los mayores aciertos de la segunda administración perredista en la Ciudad de México; es decir, se ha apoyado en instrumentos de orden político, que si bien dan congruencia a su discurso, son medidas que carecen de una visión de largo plazo; por otra parte, dicho gobierno no ha avanzado en la aplicación de técnicas que ayuden a mejorar su gestión pública, la cual se ha basado mucho en el margen de popularidad de su titular, de donde toma el apoyo por parte de la población, por lo que cuenta con la legitimidad popular, pero con esto no se logra una eficiente entrega de resultados que a la larga es la que determina una buena o mala administración.

11. La aplicación de prácticas gerenciales en la Administración Pública, es decir, de medidas que involucran criterios de efectividad y eficiencia en la entrega de resultados, lejos de debilitarla, la fortalecen pues la ponen al día con las necesidades de una sociedad cambiante y más exigente; aplicar este tipo de medidas permitiría a la Administración Pública dejar atrás atavismos y tabúes, la dotarían de una gestión más ágil y flexible y por lo tanto, mejor relacionada con la sociedad, a la que a fin de cuentas es a quien se debe, en tanto institución.

12. La aplicación de la planeación en la toma de decisiones públicas trae como ventajas bajar la presión y el descontento social, pues al involucrar a la sociedad en la toma de decisiones se democratiza el ejercicio gubernamental; participe a la sociedad y por lo tanto corresponsable de las políticas públicas que se tomen y, en este sentido la sociedad comparte con el gobierno los objetivos propuestos, toda vez que éstos devienen de sus demandas y necesidades reales, que deben ser recogidas a través de diversos foros y mediante un veraz diagnóstico de la situación por la que atraviesa la Ciudad.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

1. Aclé, Alfredo. *Planificación estratégica, y control total de calidad*, Grijalbo, México, 1993. 302 Pp.
2. Aguilar, Luis. *Estudio de políticas públicas*, tomo I, México 1992.
3. Álvarez, Lucía. *Distrito Federal: sociedad, economía, política y cultura*, México, 1988.
4. Ander-Egg, Ezequiel. *Introducción a la planificación*, Siglo XXI, Madrid, 1991, 199 Pp.
5. Ander-Egg, Ezequiel. *Metodología y práctica del desarrollo de la comunidad*, Hvmánitas, Buenos Aires, 1965, 246 Pp.
6. Ayala, José. *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. FCE, México, 1999, 397 Pp.
7. Carril, Mauricio (et al). *Bases para la planeación económica y social en México*, Siglo XXI, México, 1971, 269 Pp.
8. Cohen, Klamán. *Estrategia, planificación y control*, FCE, México, 1990, 517 Pp.
9. Chávez Presa, Jorge A. *Para recobrar la confianza en el Gobierno*, FCE, México, 2000, 333 Pp.
10. De Gortari, Hira. *La Ciudad de México y el Distrito Federal*, una historia compartida, México, 1988.
11. Dorkin, David. *Desarrollo económico regional*, Siglo XXI, México, 1975, 267 Pp.
12. Dror, Yehezkel. *Enfrentando el futuro*, FCE, México, 1988, 345 Pp.
13. Dror, Yehezkel. *La capacidad de gobernar, informe al Club de Roma*, FCE, México, 1996, 446 Pp.
14. Hamermesh, Richard. *Planeación estratégica o cómo se las arreglan los gerentes*, Limusa, México, 1994, 278 Pp.

15. Hojman, David. *Desarrollo regional y planificación regional*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1974, 169 Pp.
16. Kuklinski, Antoni (compilador). *Aspectos sociales de la política y de la planificación regional*, FCE, México, 1977, 520 Pp.
17. Matus, Carlos. *Estrategia y plan*. Ed. Universitaria, Santiago de Chile, 1972, 192 Pp.
18. Matus, Carlos. *Planificación de situaciones*, FCE, México, 1980, 376 Pp.
19. Sachse, Mathias. *Bases para el diseño e implementación de un sistema de planificación estratégica*, CLAD, Caracas, 1989, 58 Pp.
20. Sachse, Mathias. *Planeación estratégica en empresas públicas*, Trillas, México, 1990, 201 Pp.
21. Salcido, Roberto. *Ciudad de México: administrabilidad de la metrópoli*, ponencia en el encuentro latinoamericano "Las reformas de las grandes ciudades: gestión urbana y participación social"; México, 1992, S/Pp.
22. Secretaría de Programación y Presupuesto. *Antología de la planeación en México*, tomos 18 y 24, FCE, México, 1987.
23. Eisenstadt, S. N. *Modernización: movimientos de protesta y cambio social*, Amorrouto, Buenos Aires, 2001, 272 Pp.
24. Toscano, Alejandra. *Ciudad de México, la acción del gobierno local*, México, 1991.
25. Uvalle, Ricardo. *El gobierno en acción. La formación del régimen presidencial de la administración pública*, FCE, México, 1984, 186 Pp.
26. Velasco, Enrique. *Implantación del presupuesto por programas en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. SHCP, México, 1976, 16 Pp.
27. Ziccardi, Alicia. *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas*, UNAM, México, 1997, 67 Pp.

HEMEROGRAFÍA

1. Aguilar, Luis. *La silenciosa, heterodoxa reforma de la administración pública*, Revista de Administración Pública, No. 91, INAP, México, 1996.
2. Buendía, Alejandro. *Consideraciones sobre la instrumentación de políticas públicas*, Revista Vórtice, Año 1, No. 2, ITAM, México, 2000.
3. Fundación Cambio XXI. *La reforma política de la Ciudad de México*, México, 1995.
4. González, Alfonso. *Retos sociales y políticos de la nueva administración pública*, Revista del IAPEM, No. 44, Toluca, 2000.
5. López, Ángel. *Cultura gerencial*, Revista del IAPEM, No. 44, Toluca, 2000.
6. Ruano, José Manuel. *La legitimidad de la administración pública en la sociedad posmoderna*, Revista del IAPEM, No. 50, Toluca, 2001.
7. Uvalle, Ricardo. *Contexto, restricciones y alcances de la planeación estatal en la sociedad moderna*, Revista Vórtice, año 1, No. 2, ITAM, México, 2000.
8. Uvalle, Ricardo. *El papel del Estado en los procesos actuales*, Revista del IAPEM, No. 44, Toluca, 2000.
9. Uvalle, Ricardo. *El Estado, el mercado y la administración pública*, Revista Gobiernos, agosto – septiembre, Secretaría de Gobernación, México, 1994.
10. Uvalle, Ricardo. *Estado y mercado: instituciones fundamentales para la gestión pública en una sociedad democrática*, Revista Venezolana de Gerencia, Año 7, No. 18, Universidad de Zulia, Zulia, 2000.
11. Uvalle, Ricardo. *Federalismo, gobernabilidad y políticas públicas*, Revista del IAPEM, No. 50, Toluca, 2001.
12. Uvalle, Ricardo. *La importancia de las políticas públicas en el desarrollo complejo de la sociedad contemporánea*,
13. Uvalle, Ricardo. *Visión de la administración pública contemporánea*, Revista Espacios, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UAEM, Año 4, Toluca, 2000.
14. Velasco, Santiago. *Las administraciones públicas locales de México, de frente al próximo siglo, una transformación o modernización a fondo del quehacer gubernamental y del aparato público*, Revista del IAPEM, No. 44, Toluca, 2000.

LEYES Y DOCUMENTOS

1. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. *Código Financiero del Distrito Federal*, México, enero de 2002.
2. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*. México, abril de 1998.
3. Gobierno de la República. *Ley de Planeación (federal)*, abril de 1997.
4. Gobierno del Distrito Federal (Gaceta Oficial). *Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal*, enero de 2000.
5. Gobierno del Distrito Federal (Gaceta Oficial). *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (1995-2000, 1998-2000, 2000-2006)*, México, 1995, 1998 y 2001.
6. Gobierno del Distrito Federal (Gaceta Oficial). *Decreto por el que se crea la Coordinación de Planeación del Desarrollo Territorial*, México, enero de 2001.
7. Gobierno del Distrito Federal (Gaceta Oficial). *Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal*, México, diciembre de 2000.
8. Gobierno del Distrito Federal. *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*, México, diciembre de 1998.
9. Gobierno del Distrito Federal. *Informe de Avance Programático Presupuestal enero – septiembre*, México, noviembre 2002.
10. Gobierno del Distrito Federal. *Lineamientos y metodología para la programación presupuestación 2003*, México, julio 2002.
11. Gobierno del Distrito Federal. *Presupuesto de Egresos 2002*, México, enero 2002.
12. Gobierno del Distrito Federal. *Programa de la Secretaría de Gobierno*, México, junio 2002.
13. Presidencia de la República. *La importancia de la planificación institucional dentro del sistema de planificación sectorial y global en el sector público mexicano*, en el III curso superior en Administración Pública, México, 1977, S/Pp.
14. Secretaría de Gobernación. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, febrero de 2000.

TESIS

1. Puga, Arnulfo. *Gobierno, democracia y participación ciudadana: del territorio a la consulta ciudadana*, FCPYS/UNAM, México, 1991, 158 Pp.
2. Peschard, Jacqueline. *Las elecciones en el Distrito Federal*, FCPYS/UNAM, México, 1988, 211 Pp.
3. Peschard, Jacqueline. *El sistema político mexicano visto desde el enfoque de la cultura política*, FCPYS/UNAM, México, 1978, 275 Pp.