

TALLERES SOBRE LA REFORMA POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL

Ponencia: “LA REFORMA POLÍTICA DEL D.F. Y LOS MODELOS DE DESARROLLO SOCIAL EN LOS GOBIERNOS LOCALES”

Por Héctor Castillo Berthier.
18 de mayo del 2001

1.) Resumen:

La agenda para discutir la Reforma Política para el DF con el fin de modificar el “status” jurídico de la Ciudad capital incluye, entre otros puntos, las relaciones entre el Gobierno Central (GDF) y las Delegaciones Políticas, las responsabilidades y rendición de cuentas de los servidores públicos, la participación ciudadana y el perfil metropolitano de la ciudad.

El presente trabajo tiene como objetivo el introducir, en la mesa de discusión, algunos de los aspectos relevantes del ejercicio de la administración pública en las áreas relacionadas al Desarrollo Social, tanto a nivel de las Delegaciones Políticas como del Gobierno Central.

En este sentido los cuatro puntos señalados en el primer párrafo coinciden directa o indirectamente con el Desarrollo Social de la ciudad y dado que es difícil pensar que por si sola la Reforma Política pueda modificar las complejas y muchas veces intrincadas relaciones que se presentan al interior de las oficinas públicas, parece oportuno señalar algunas de las características principales que permean los diferentes niveles de la administración.

En la primera parte de la ponencia se presenta una breve descripción de las distintas problemáticas que se enfrentan en las oficinas encargadas del Desarrollo Social: los aspectos administrativos, el personal, los recursos, el Programa Operativo Anual (POA), las adquisiciones, los programas centrales, la evaluación cuantitativa de los resultados, la participación social, los proyectos locales y las relaciones jerárquicas internas que influyen directamente en la operación de las áreas.

En la segunda parte, se presenta una propuesta de “Modelo de Desarrollo Social” que podría ser adaptable a cualquier delegación y que permitiría pensar en dos niveles de impacto directo: el primero, para arraigar estrategias planeadas de largo plazo que pudieran quedar “a prueba de funcionarios públicos”; y el segundo, que implica la necesaria creación del Servicio Público de Carrera que asegure un manejo planeado y programado del desarrollo delegacional, fortaleciendo la ciudadanía, la independencia partidista de los programas, la transparencia en el manejo de recursos y, por supuesto, la participación ciudadana.

2.) La Problemática Delegacional:

Tal parece que para entender la problemática de cualquier gobierno local bastaría con conocer a detalle las características demográficas y socioeconómicas de la población, las condiciones físicas del espacio -infraestructura urbana, servicios comunitarios, áreas públicas y privadas en donde convive la gente, etc.- aunados a una revisión antropológica de su vida cotidiana -hábitos, costumbres, celebraciones populares, etc.- con lo cual se tendría una radiografía más o menos cercana a su situación actual.

¿Porqué no se ha hecho ésto en una forma sistemática?, ¿porqué cada vez que se requiere de información actualizada se inventan y se reinventan las viejas cifras de los viejos diagnósticos?, ¿porqué no se ha desarrollado un área de estudios que alimente una base de datos real y actualizada en los gobiernos locales?, quizá porque el gobierno no es una universidad, pero quizá también por la improvisación permanente de nuevos funcionarios públicos que no conocen sus áreas y ni sus espacios físicos de trabajo.

Aunado a lo anterior la administración pública delegacional se enfrenta a toda una serie de lastres que frenan, dificultan, taponan, o bien hacen imposible una operación ágil y una gestión eficiente. Ahora bien, dichos lastres no siempre tienen su origen en la misma área delegacional y pueden ser resultado de otras anomalías, herencias y círculos viciosos que han caracterizado a la administración de la capital.

Sin pretender ser exhaustivos, se presentan a continuación algunas puntualizaciones en las áreas que son, desde mi punto de vista, las más importantes desde una perspectiva crítica pero constructiva de la administración pública en la ciudad.

a.) Recursos Humanos:

Personal Basificado: Este personal significa entre el 70 y el 85% del total de cada área de gobierno, o sea, es el porcentaje normal de personal que casi siempre se repite. Tiene importantes limitaciones, entre las cuales se encuentran las siguientes:

- Bajo nivel educativo.

- Mínima y mal planeada capacitación (se pone siempre más énfasis en cursos de carácter administrativo que en la profesionalización operativa de los recursos humanos).
- Bajos salarios, mínima posibilidad de compromiso con algún proyecto de trabajo.
- No hay correspondencia entre perfiles, puesto y nivel educativo, con lo que disminuye de manera importante la calidad y eficacia de la atención a la población.
- Inercias, corrupción y corporativismo en muchos grupos de trabajadores que representa un alto desgaste para las autoridades delegacionales.
- Luchas laborales internas para conservar derechos, prebendas y cotos de poder.
- Apatía, desencanto por el trabajo, provocado, entre otras situaciones, por la frecuente rotación de mandos medios y junto con ellos, una importante cantidad de cambios de personal de confianza, proyectos, programas, etc.
- Definición de puestos y lucha por los mismos en base a intereses de grupo o personales, sin considerar proyectos institucionales de mayor alcance.

Personal de Honorarios: Este personal es actualmente necesario para elevar el nivel de planeación, programación, seguimiento, evaluación y coordinación de las acciones con proyectos especializados o focalizados a un grupo especial de población, o bien en la elaboración de proyectos de atención integral de mayor alcance.

- Desde la perspectiva de los recursos financieros y materiales no existe ningún método que garantice que este personal esté trabajando en una forma planeada y organizada. La información que se proporciona no contiene la visión, la misión, las estrategias, los objetivos, los programas y las actividades que se van a desarrollar, de tal manera que los presupuestos para esta partida se aprueban sin que se analice una real propuesta, si es que la hay.

Personal de Estructura: Tiene como responsabilidad toda la labor ejecutiva de los proyectos y es ahí en donde la experiencia profesional, la visión o el compromiso adquirido con la administración en turno puede desarrollar una labor sustantiva; sin embargo, es justamente en éstos puestos en donde se aprecia “el tipo de gestión”, que en algunos casos se puede caracterizar por lo siguiente:

- Definición de puestos según intereses personales y de grupo (amistades, familiares, “compromisos”, “cuotas” del partido, etc).
- Normalmente operan sin diagnósticos ni evaluaciones de las actividades que se venían desarrollando y sólo se cambia de orientación o de beneficiarios.
- Desarrollan sus actividades sin proyectos institucionales, o sea, operan “por instrucciones del Delegado”, basados en intereses particulares o de grupo y cuyo único tabulador de eficiencia es la aprobación o desaprobación del jefe delegacional.

b.) Administración:

Una de las actividades que consume una buena parte del tiempo de operación es el interminable proceso para tramitar los recursos, el cual implica el conocimiento previo de una auténtica “tramitología de operación” y que está compuesta por un insodable cúmulo de: autorizaciones, formatos, descripciones, revisiones, correcciones, recordatorios, memorandums, presiones, justificaciones, cortesías, descortesías sin un único método administrativo que sea confiable o, si existe, es las más de las veces arcaico.

Este sinnúmero de requerimientos administrativos deja suspendidos -a veces por mucho tiempo- actividades que están relacionadas con otras instituciones, con otras oficinas del mismo gobierno local o lo que es peor, con la comunidad.

Al no haber sido incorporadas las nuevas tecnologías para la comprobación y el registro de las actividades delegacionales, los controles quedan en manos de “ayudantes generales” que vuelven anacrónicos los procesos y propician una innecesaria lentitud burocrática

Es justamente por este proceso cuando más se lesiona la credibilidad del gobierno, al no cumplirse los compromisos establecidos con la comunidad en tiempo y forma, la cual queda solamente en el papel de espectadora y mudo testigo del lento fluir de los recursos para que se haga “algo” en su beneficio, requiriendo, otra vez, de otro largo período de tiempo adicional para que se realice otra actividad.

c.) Recursos materiales y financieros:

- No existe normalmente una preparación de los mandos medios y superiores en la planeación estratégica, por lo que los requerimientos de los recursos muchas veces no coinciden con los programas que se están operando.
- Hay un uso arbitrario y muchas veces irresponsable de los recursos, que queda siempre respaldado por la frase favorita de los administradores -“son instrucciones del señor delegado”(o delegada)-.
- Sigue habiendo un manejo discrecional y clientelar de los recursos.
- No se da el tiempo necesario para que los recursos sean incorporados dentro de una planeación estratégica.
- La mayor parte de las veces se programan los recursos “sobre las rodillas” lo que implica que no sean exactos ni en cantidad, ni en calidad ni con las características específicas que se requieren.
- Se usan muchas veces los recursos en función de problemas coyunturales o de intereses políticos corporativistas.

d.) Programa Operativo Anual (POA):

Este es sin duda uno de los aspectos más complejos de la administración pública local. En cada una de las Direcciones se debe elaborar el POA anual que servirá como soporte económico para el financiamiento de los programas: cuantas hojas de papel, lápices, plumas, vehículos, gasolina, eventos especiales, material médico, vacunas y demás se precisa dentro de cada una de las partidas, en las cuales se “etiquetan” los recursos correspondientes en un mundo inacabable de rubros y subrubros.

El POA debe quedar terminado en el mes de septiembre para que se inicie su negociación a nivel del Gobierno Central, luego para diciembre, ya llevará uno o dos ajustes, dependiendo de la Dirección de Administración; para enero aparecerá ya un POA casi definitivo, pero como no es sino hasta marzo cuando empiezan a liberarse los recursos, el POA final normalmente no tiene nada que ver con su primera versión y dependerá nuevamente de la opinión directa del delegado y su administrador para su aprobación final.

Adicionalmente, existen un gran número de partidas que se manejan con cierta laxitud y flexibilidad, que sirven para hacer transferencias de una partida a otra, por lo que, a fin de cuentas, casi ningún área sabe con exactitud con qué recursos cuenta y para qué los puede usar. De hecho, una de las frases preferidas de los administradores es: “usted pida y yo le aviso cuando ya no le alcance”... ¿para qué?.

- Hay poca preparación en mandos medios y superiores para la elaboración de estos programas; se aprende siempre cometiendo errores que tienen un costo económico, social y a veces hasta político.
- El POA muy frecuentemente no se relaciona con proyectos ya que éstos van surgiendo en el transcurso del año.
- Los contenidos que actualmente tienen los POAs no han sido revisados por muchos años y se mantienen las mismas orientaciones que no corresponden a proyectos de atención integral dejando como resultado una serie de acciones desarticuladas que sólo reflejan la misma gran gama de servicios asistencialistas desarrollados por el gobierno capitalino a lo largo de su historia.

e.) Información seguimiento y evaluación de los programas:

- En cuanto a la información, no existe actualmente ningún sistema que genere estadísticas, bases de información, formulación de indicadores estratégicos y de gestión y los datos que se recopilan en las delegaciones sólo se refieren al “cumplimiento de metas”, en un nivel cuantitativo sin ningún otro objetivo que no sea el justificar el POA delegacional.
- El seguimiento se hace de manera superficial, sin métodos de supervisión ni sistematización de resultados.

- La evaluación cualitativa y pormenorizada del impacto hacia la población es hoy una actividad que se encuentra fuera de la gestión y que no se efectúa en las áreas sociales.

f.) Participación Ciudadana:

- Existe un gran desinterés de la población para participar en acciones o proyectos provenientes del gobierno, la incredulidad es persistente, la falta de interés por conocer o acercarse a las actividades delegacionales es cotidiana.
- Esta actitud se manifiesta también por que los programas o proyectos que se implementan desde las áreas de gobierno, están muchas veces alejados de las demandas y necesidades específicas de la comunidad; no se hacen desde la comunidad, se hacen para una “comunidad imaginaria” que muchas veces se siente ajena a estas actividades.
- Cuando se involucra a la comunidad desde el propio diagnóstico y con la jerarquización de sus necesidades, los programas de trabajo -con formas bien definidas de participación- tienen una mayor posibilidad de arraigo y aceptación general entre la población.

g.) Proyectos locales y proyectos centrales:

- Las áreas centrales tienen como función la asesoría, la normatividad, la rectoría, la formulación de políticas a seguir, son las que dan los lineamientos básicos para formular las estrategias de acción, sin embargo, muchas veces operan programas en paralelo a los que se desarrollan localmente duplicando las acciones y, por decirlo de alguna forma, “peleándose por los mismos clientes”.
- Los proyectos locales están normalmente divorciados de las líneas que se marcan desde el centro. No existe una adecuada comunicación para establecer proyectos conjuntos de tal suerte que solamente se implementan los programas propuestos por las áreas centrales cuando éstos tienen incluidos recursos materiales o financieros específicos.
- A su vez, los proyectos locales están muchas veces alejados de los proyectos que elabora la comunidad, o bien de los grupos de trabajo de otras instituciones públicas o privadas que tienen que ver con el ámbito del desarrollo social, de tal manera que cada uno trabaja por su lado, sin plantear acciones en conjunto que permitan coincidir en uno solo para crear proyectos más amplios, con mayores recursos, que se optimicen a través de las redes institucionales que atienden programas con problemas específicos -SIDA, adicciones, niños de la calle, etc.-

Hasta aquí, el panorama presenta una realidad insoslayable: la administración pública local de las delegaciones se ha convertido es una pesada carga presupuestal que no

alcanza a modificar las relaciones estructurales ni de convivencia de los ciudadanos, requiere de un replanteamiento general de estrategias y sobre todo de un diseño planificado de crecimiento, expansión y recuperación de la infraestructura de atención ciudadana con programas modernos, útiles, que repercutan en una real mejoría de los habitantes de la ciudad.

Si a éstos señalamientos le agregamos la dimensión metropolitana a muchas de las delegaciones, el reto se hace aún mayor y requiere de una evaluación sistemática y permanente; problemáticas como el agua, la basura, las áreas verdes, los asentamientos irregulares, el tránsito vehicular, el transporte o el aire, no pueden ser tratados localmente sino a través de programas de mayor alcance y aliento, con la participación de los gobiernos Central y Federal, y quizá en la Reforma Política pudieran empezarse a plantear algunos de los caminos que deben llevar a este gran cambio, no solo de “status jurídico”, sino de un verdadero cambio cultural.

3.) EL MODELO DE DESARROLLO SOCIAL:

Con un espíritu propositivo se presenta esta idea, surgida desde la experiencia delegacional de los últimos tres años (1998.2000) en la Delegación Alvaro Obregón en la Subdelegación de Desarrollo Social.

La idea central parte de la noción que una Delegación está conformada por dos elementos básicos: uno, el area territorial, con límites preestablecidos, con una historia particular y un desarrollo determinado, cualquiera que este sea; y la segunda, que involucra a la población que ahí habita o trabaja, que tiene una conformación específica, necesidades, deseos, relaciones sociales y que generalmente se mantiene estable en su espacio por largos períodos de tiempo.

De esta forma, el **Modelo de Desarrollo Social** parte de un diagnóstico detallado de las características delegacionales en tres niveles básicos:

1.) Diagnóstico Socio Económico: que permite conocer la composición social de la población -edad, sexo, escolaridad, empleo, ingreso, número de hijos, etc.- con el cual se pueden identificar los distintos grupos de edad, estratos, niveles de bienestar y otras características básicas que permitan entender como está conformada la población.

2.) Diagnóstico de Infraestructura Urbana: que arroja información sobre los diferentes tipos de infraestructura existentes en la comunidad y que son utilizados por la población de muy distintas formas y que incluye: la infraestructura de atención pública -CENDIS, centros deportivos y de salud, escuelas, parques, plazas públicas, etc.-; infraestructura

privada -iglesias, clubes, cantinas, tiendas, etc.-; y finalmente la infraestructura alterna, que está representada por aquellos espacios que son usados en forma libre y espontánea - lotes baldíos, esquinas de barrio, callejones, etc.

3.) Diagnóstico de Cotidianeidad: que mediante el uso de metodologías de tipo antropológicas y etnográficas permite descubrir el uso del tiempo y del espacio por parte de la comunidad, sus hábitos, costumbres, tradiciones, puntos de encuentro y desencuentro, sus formas de ser feliz o infeliz, sus deseos, sus formas de participar o de ser indiferente ante los problemas comunitarios.

De la combinación de estos tres diagnósticos se obtiene una cartografía social por Colonia que permite ir descubriendo puntos, zonas y/o regiones que requieren de alguna atención especial o prioritaria.

Del análisis de ésta cartografía se desprende el **Esquema de Conceptualización del Modelo de Promoción y Desarrollo Social** que aparece en la primera gráfica del anexo final y que tiene como objetivo el diseñar un mecanismo para organizar y desarrollar las acciones de trabajo.

De entrada partimos de la idea que el proceso social -observable en Alvaro Obregón- tenía una fuerte tendencia hacia la exclusión social y es ahí en donde parte nuestra propuesta.

El trabajo delegacional arranca desde un “límite social imaginario” hacia abajo, con los grupos y sectores más pobres, populares o bien marginales que existen en el territorio.

Ahí entramos en contacto con dichos grupos y se establecen los primeros vínculos de comunicación, se realizan diversos sondeos y estudios simples, se corroboran los datos geográficos y se inicia la formación de archivos de trabajo con las primeras ideas que se reciben de la población buscando sus valores de integración, sus habilidades y potencialidades para el trabajo colectivo y es con esas herramientas que se desarrollan las propuestas iniciales de trabajo.

Paralelamente, se realiza una recuperación de la infraestructura de atención pública y, en caso de que no exista localmente, se revisan los otros tipos de infraestructuras posibles de ser incorporados como espacios comunes en donde se puedan desarrollar actividades demandadas por la población. Esta segunda fase puede ser considerada como “**Fortalecimiento Institucional**”, ya que la presencia local y sistemática de las actividades delegacionales propicia un contacto directo con los grupos, retroalimenta las propuestas y se mejoran las estrategias fomentando el desarrollo de la ciudadanía.

Finalmente, una tercera vía, hacia arriba, establece los vínculos con los sectores medios y altos de la población, con las universidades, las empresas, las escuelas privadas, que son

invitadas a participar de muchas formas en las actividades que se realizan en las comunidades y que, de alguna forma, permiten ir estableciendo nuevos vínculos y redes sociales que fortalecen la integración social.

En el esquema 2, aparece la **Instrumentación para la Promoción y el Desarrollo Social** y finalmente en el tercer esquema está la propuesta de **Interacción, Participación y Organización Comunitaria**.

Los temas y especificidades del proyecto -como por ejemplo los 15 programas sustantivos, los 44 subprogramas, los mecanismos de evaluación cualitativa, el diseño de los POAs y las propuestas de fortalecimiento comunitario no se incluyen, por el momento, dado el limitado espacio de tiempo para su presentación, sin embargo, han sido probadas, con éxitos y fracasos, con la jerarquía delegacional a favor y en contra, con el apoyo o sin el apoyo del gobierno central, con la aprobación o la pugna directa de los partidos políticos, lo cual permite afirmar que el gran concepto del Modelo de Desarrollo Social es que tendría que ser **“a prueba de funcionarios públicos partidos políticos”**, lo cual, esperamos, se apoye en planeaciones de mediano y largo plazo desde la perspectiva de la Reforma Política del D.F.