

01521
60



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
ESCUELA NACIONAL DE TRABAJO SOCIAL**

TITULO DEL TRABAJO

**LAS POLÍTICAS SOCIALES DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL:
¿MECANISMOS PARA COMBATIR LA POBREZA?**

**TRABAJO RECEPTIONAL
SEMINARIO DE AREAS SUSTANTIVAS EN TRABAJO SOCIAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN TRABAJO SOCIAL**

PRESENTA:

RUBÉN MENDOZA MARTÍNEZ.

DIRECTOR: MAESTRO CARLOS ARTEAGA BASURTO.

MÉXICO D.F.

MARZO DE 2003.

a



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.

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
Justificación	4
Definición de Términos Básicos	5
Política Social	5
Pobreza	6
Participación Ciudadana	6
Problemas y Limitaciones de la Investigación	7
 APARTADO I	
METODO DE INVESTIGACIÓN	8
1.1 Formulación de la Investigación	8
1.2 Tipo y Diseño de Investigación	8
1.3 Contexto General de la Investigación	8
1.4 Planteamiento del Problema	8
1.5 Objetivos	8
1.6 Hipótesis	9
1.7 Instrumento de Medición	9
1.8 Selección de la Muestra	15
1.9 Análisis de datos	15
1.9.1 Procedimientos de la Investigación	15
 APARTADO II	
MARCO TEÓRICO REFERENCIAL DE POLÍTICA SOCIAL	16
2.1 Que es la Política Social	16
2.2 Contexto Internacional	16
2.2.1 Antecedentes de Política Social Internacional	20
2.2.2 El proceso de formación del Estado de Bienestar	23

2.2.3	Principales corrientes del pensamiento sobre la situación social	23
2.2.4	Aplicación de las Políticas Sociales en el Periodo entre Guerras	25
2.2.5	La institucionalización del Estado de Bienestar	28
2.2.6	El concepto del Estado de Bienestar	28
2.2.7	Enfoque convergentes en la institucionalización del Estado de Bienestar ..	29
2.2.8	El keynesianismo	29
2.2.9	Los economistas del bienestar	30
2.2.10	Las propuestas de Beveridge	31
2.2.11	La Carta del Atlántico y La Organización Internacional del Trabajo	32
2.3	Contexto Latinoamericano	33
2.3.1	Modelos de Desarrollo y Políticas Sociales	33
2.3.2	Crecimiento hacia fuera	34
2.3.3	Sustitución de importaciones	34
2.3.4	El Modelo posterior al ajuste	35
2.4	Características de las Políticas Sociales en los Paradigmas Dominante y Emergente a partir De la Cepal	36
2.4.1	Responsabilidad Estatal contra pluralidad de sectores	36
2.4.2	Centralismo contra descentralización	37
2.4.3	Lógica burocrática contra lógica de proyectos	38
2.4.4	Estatal contra cofinanciación	38
2.4.5	Subsidio a la oferta contra subsidio a la demanda	39
2.4.6	Universalismo de la oferta contra universalidad de la satisfacción	40
2.4.7	Ampliación progresiva de arriba hacia abajo contra primero, los más necesitados	40
2.4.8	Clase media o intereses organizados contra grupos pobres	42
2.4.9	En los medios contra en los fines	42
2.4.10	Gasto público social contra relación costo-impacto	43
2.5	Contexto Nacional	43
2.5.1	Política Social y cambios de finales de siglo	43
2.5.2	Alcance de la Política Social en México	45
2.5.3	El desarrollo tradicional de las políticas sociales	46
2.5.4	El Ajuste Ortodoxo de la política social	48
2.5.5	Economía abierta y Estado fuerte	50
2.5.6	La Reforma del Estado: Reflexiones sobre la política social	53

2.6 Contexto en el Gobierno del Distrito Federal	60
2.6.1 Desarrollo Económico y Político-Social de la Ciudad de México	60
2.6.2 La Situación Social de la Población Anciana en la Ciudad de México	64
2.6.3 La Política Social Dirigida a los Ancianos en la Ciudad de México	69
2.6.4 Datos Generales del Distrito Federal	82
2.6.5 Población y crecimiento en la Ciudad de México	84
2.6.6 Estructura por edad y sexo	85
2.6.7 Datos demográficos del Distrito Federal	88
2.6.8 Características educativas del Distrito Federal	90
2.6.9 Características económicas y marginación	93
2.6.10 Proyecciones de población en el Distrito Federal	97
2.6.11 Programa Integrado Territorial del Gobierno del Distrito Federal	99
2.6.12 Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social	102
2.7 Datos Poblacionales de Xochimilco	103
2.7.1 Datos Generales de la Delegación Xochimilco	103
2.7.2 Población y crecimiento en Xochimilco	103
2.7.3 Estructura por edad y sexo	104
2.7.4 Datos demográficos de Xochimilco	105
2.7.5 Características educativas en Xochimilco	106
2.7.6 Características económicas e Índice de marginación	107
2.7.7 Proyecciones de población en la demarcación de Xochimilco	110
APARTADO III	
RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN	112
APARTADO IV	
PROPUESTA PARA EL DISEÑO DE DIAGNÓSTICOS SOCIALES	114
Justificación	114
Objetivo General	115
Estrategia	115
Políticas	116
Objetivos Específicos	117
Metas	117
4.1 Proceso Metodológico	117
4.2 Etapas Básicas	118

4.3 Finalidad	119
4.4 Metodología	119
4.5 Requisitos para su formulación	119
4.6 Condiciones de la Investigación para el diagnóstico	120
4.7 Diagnóstico de Problemas Sociales	120

APARTADO V CONCLUSIÓN GENERAL	122
--	-----

GRÁFICAS

MAPA DE LA UNIDAD TERRITORIAL 13-053

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

El presente reporte es producto de una investigación desde una perspectiva objetiva que plantea la necesidad de revisar las actuales políticas sociales que integran el denominado "Programa Integrado Territorial del GDF"; en particular el "Programa de Adultos Mayores" que desarrolla la actual Secretaría de Salud del Distrito Federal.

Es menester de esta investigación, exponer en su justa dimensión los inconvenientes que originan al hecho de desarrollar este tipo de políticas sin un previo diagnóstico situacional de las condiciones sociales de los grupos vulnerables de la Ciudad de México, y en este sentido, de la Unidad territorial 13-053 del Pueblo de San Gregorio Atlapulco, ubicado en la delegación política de Xochimilco.

A este respecto es indispensable la urgencia de generar una propuesta que coadyuve a la implementación de diagnósticos sociales en las diversas demarcaciones territoriales por medio de trabajadores sociales profesionalizados en dicha área para crear, en correspondencia con el actual Gobierno de la Ciudad y, por consiguiente, con la Secretaría de Desarrollo Social, una política social integral.

Cabe mencionar que a partir de la exposición de factores económicos, sociales y demográficos, se quiere ilustrar la necesidad de desarrollar nuevos y más ágiles sistemas de protección, así como de promoción de oportunidades colectivas e individuales, como un requisito para lograr una efectiva integración de una política social sustentable.

En este empeño, se trata de plantear una política social que pueda orientar de manera integral estrategias y proyectos, que consideren simultánea y prioritariamente el principio de atención especial y urgente a los grupos sociales y regiones más rezagados, que hoy conforman una enorme célula donde privan la penuria absoluta y el desaliento comunitario.

Un futuro de pobreza, como lo anuncia el presente, es incompatible con la imagen de un México estable y progresista que unifica hoy a las más diversas corrientes políticas que la democracia ha hecho surgir.

Sin perder de vista el carácter integral que debe tener la construcción de una nueva política social, ni las agudas dimensiones demográficas, étnicas y de género que tienen la desigualdad y la pobreza "moderna", parece claro que en las actuales condiciones del país, toda estrategia de desarrollo social debe tener dos pilares fundamentales: educación y empleo de calidad. Lograr que ambos se den de modo combinado y se interrelacionen, es la gran cuestión que enfrentarán quienes diseñen las políticas y asignen recursos.

La participación social como una forma de integración social y legitimación política no puede dejar de lado, so pretexto de la premura o la ocurrencia, el fortalecimiento de una ciudadanía que se entienda y actúe como una participación efectiva de los individuos y los actores sociales en los asuntos públicos. Esta doble vertiente de la participación colectiva, es esencial para enfrentar el deterioro de la vida social.

Destaca la importancia crucial de fomentar lazos de comunicación y cooperación desde el Estado y desde el propio GDF, pero también desde una sociedad civil en gran estado de flujo. Así el proceso de intervención pública se debe caracterizar por el diálogo abierto, el intercambio organizado, el respeto a la diferencia.

Es la conjunción de estos requisitos, más que el descubrimiento instantáneo o la adopción acrítica de fórmulas o recetas, lo que permitirá acercarse a formas organizativas de la población renovadas, que permitan, a la vez, dar respuestas eficaces a las múltiples necesidades que la diversidad vertiginosa ha impuesto estos años.

A continuación, se antepone la descripción de los apartados en relación de lo aquí planteado.

El primer apartado contempla los puntos esenciales de la investigación; formulación, tipo, diseño y contexto general de la investigación, así como, el plantamiento del problema, los objetivos, la hipótesis, el instrumento de medición, la selección de la muestra y los análisis de datos.

El segundo apartado hace mención del marco teórico referencial, teniendo como punto de partida algunas consideraciones conceptuales y de modelos sobre el tema

que estamos abordando, revisando el contexto de la Europa Social y Estados Unidos, una mirada a la fisonomía de la política social Latinoamericana, desplegando el contexto de las políticas sociales en el ámbito-nacional, así como la descripción específica de la política social del gobierno de la Ciudad de México a partir de 1997 y las características de población.

Con relación a la delegación de Xochimilco, se presentan datos generales, población y crecimiento, estructura por edad y sexo, datos demográficos, características económicas, índice de marginación y proyecciones de población respectivamente. Se expone una tabla que refiere en términos generales al denominado "Programa Integrado Territorial del GDF" y el programa de "adultos Mayores", así como un mapa de ubicación geográfica de la Unidad Territorial (13-053) a nuestro estudio.

Un tercero apartado expone los resultados de la investigación.

El apartado cuarto antepone una propuesta para el diseño de diagnósticos sociales, contemplando principios básicos metodológico, como guía en la instrumentación de los mismos.

El apartado quinto traza delinea una conclusión general.

Como corolarios se presentan los anexos; Gráficos, Mapa, Bibliografía e Índice.

TITULO:

***LAS POLÍTICAS SOCIALES DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL:
¿MECANISMOS PARA COMBATIR LA POBREZA?***

JUSTIFICACIÓN

La política social en el Distrito federal se ha constituido a partir de una visión centralista sin procurar un balance objetivo de las condiciones de población en sus diversas esferas, puede aducirse que una de las principales complicaciones que enfrenta el actual gobierno local es la dificultad de ubicar una política social adecuada a las necesidades reales de los grupos más vulnerables de la ciudad. Dada las circunstancias tan diversas que convergen en el tejido social de la población, es necesario dimensionar las características respectivas de los heterogéneos grupos vulnerables y los requerimientos que necesitan en materia de una política verdaderamente integral.

En este sentido, el valle de México se compone de zonas con características rurales, suburbanas y urbanas, y que esto, comprende en sí mismo, una razón de peso para que la políticas sociales que el gobierno inserte contemple las características sociodemográficas y económicas de cada una de las entidades donde se implementen dichas políticas.

A este respecto, el denominado Programa Integrado Territorial del actual Gobierno del Distrito Federal constituye el referente más cercano, a dicha administración, en materia de desarrollo social, sin embargo, pese a los diversos esfuerzos en el rubro de las políticas sociales se advierte la necesidad impostergable de instrumentar diagnósticos sociales que permitan, en un primer momento, registrar los problemas mas sentidos de las comunidades.

El principal objetivo del presente trabajo es el de capacitar a un grupo determinado de Trabajadores Sociales en la instrumentación de diagnósticos sociales a escala territorial, una responsabilidad ineludible si se quiere cumplir con el objetivo de

trascender ante los sectores más vulnerables, mediante políticas de carácter social, acordes a las circunstancias reales de la población.

Para esto, el desarrollo e instrumentación de diagnósticos sociales por parte de licenciados en Trabajo Social exigen una interpretación objetiva acerca de las necesidades más sentidas de los grupos vulnerables, lo cual requiere un diversificación de elementos que nos permitan observar, conceptualizar, jerarquizar, definir espacial y temporalmente el área problemática desde un principio metodológico de concebir la realidad social como totalidad en la que es posible identificar y seleccionar manifestaciones como problemas específicos a delimitarse y definirse como objeto de intervención por parte de las instancias del gobierno de la ciudad.

La adopción de una actitud aguda en la instrumentación de diagnósticos sociales mediante el acervo metodológico de los trabajadores sociales, el acogimiento de una postura propositiva frente al mosaico de problemas y de sus jerarquizaciones como primer momento en la interpretación de la realidad social, son elementos esenciales para la construcción de mejores orientaciones en el ramo de las políticas sociales, por un lado, resultante de un mayor impacto en los objetivos que se planteen a través de la calidad de vida de los sectores sociales más desfavorecidos, por otro, como factor trascendental en la construcción de mejores políticas en materia de desarrollo social por medio de las administraciones gubernamentales democráticas.

DEFINICIÓN DE TÉRMINOS BÁSICOS

Política Social

"La idea de política social no es un término técnico ni con significado exacto" (Marshall, T., 1965). Sin embargo, es posible distinguir al menos cuatro perspectivas básicas:

- a) ***Como concepto filosófico.*** Es el medio que utilizan colectivamente los miembros de organizaciones sociales y políticas para encontrar soluciones a los problemas que les afecten.

- b) ***Como producto.*** Consiste en conclusiones alcanzadas por los individuos encargados del mejoramiento de las condiciones de vida y organización social de la comunidad.

c) **Como proceso.** Mediante el cual las organizaciones sociales mantienen una búsqueda de mejores condiciones para sus miembros. Son permanentes y nunca terminan de desarrollarse plenamente, de manera continua se modifican conforme se alteran las condiciones y los valores sociales.

d) **Como una estructura para la acción:** Es tanto un producto como un proceso. Asume la existencia de una política bien definida, la cual se puede implementar en el contexto de los cambios probables de valores, estructura y condiciones del grupo afectado. ¹

Pobreza

Como "necesitado, menesteroso y falto de lo necesario para vivir, o que lo tiene con mucha escasez". De igual forma se define el sustantivo pobreza como "necesidad, estrechez, carencia de lo necesario para el sustento de la vida". Quedan aquí dos cuestiones claras: a) los términos pobreza y pobre están asociados a un estado de necesidad, a carencia; b) dicha carencia se relaciona con lo necesario para el sustento de la vida. ²

Participación Ciudadana

A) En cuanto proceso histórico efectivo y democrático se valora en su capacidad de promover cambios culturales, económicos y de poder para romper con el círculo vicioso de la exclusión social y permitir la plena participación de todos. ³

B) Fomentar, promover, regular establecer los instrumentos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los órganos de gobierno en la Ciudad de México. ⁴

¹ Sobrino Jaime, *Pobreza Política Social y Participación Ciudadana*. Pág. 32-33.

² Boltvinik Julio, *Pobreza y Distribución del Ingreso en México*. Pág. 30-31.

³ Sociedad Civil, Revista Científica Núm. 3 Vol. I, 1997 Pág. 15, *Perfiles de la Sociedad Civil en América Latina: "La presión política, la movilización social y el lobbying*. Grzybowski Cándido.

⁴ *Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México*, Título primero, Capítulo único, Disposiciones Generales. Pág. 4

PROBLEMAS Y LIMITACIONES DE LA INVESTIGACIÓN

De entrada la información recabada en el presente trabajo ha sido difícil de conseguir, los testimonios documentales; Internet, o bien, los documentos de gobierno local que tiene que ver con el denominado "Programa Integrado territorial" contienen datos muy generales, lo cual tiene como primera implicación no poder abordar el tema de manera amplia.

otros tienen que ver con los encargados de los responsables operativos que insertan territorialmente dichos programas, los cuales limitan y restringen el acceso a la información particularmente a la relacionada a presupuestos generales, montos específicos o bien de operación de dichos programas en las Unidades Territoriales.

Esta información es necesaria para poder incurrir en una interpretación más cercana entre lo que plantea el Gobierno del Distrito Federal, por medio de la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Salud, la Dirección General de Participación Ciudadana y lo que resulta en la esfera de lo territorial a la hora de su implementación.

Con relación a lo anterior, las tareas de recolección de datos se han visto sujetas a incidir directamente con los promotores y subcoordinadores de zona para poder allegarnos documentos, tablas estadísticas o cualquier otro manuscrito que elementos pertinentes para la elaboración del trabajo.

Es necesario destacar que tal recolección no ha sido del todo amplia, dado el hermetismo que se genera en los diversos niveles de la estructura administrativa y operativa del gobierno local.

1. METODO DE INVESTIGACIÓN

1.1 *Formulación de la Investigación*

Área de estudio: Investigación sociopolítica

Línea de Investigación: Políticas sociales

1.2 *Tipo y Diseño de Investigación*

Tipo: Correlacional

Investigación

no experimental ————— Diseño Longitudinal ————— De Evolución de Grupo

1.3 *Contexto General de la Investigación*

La presente investigación tiene su ámbito de inserción en la delegación política de Xochimilco, particularmente en la denominada Unidad Territorial 13-053-1 correspondiente con el área geográfica del Pueblo de San Gregorio Atlapulco en la Delegación Xochimilco.

Se examinarán cambios a través del tiempo en un grupo vulnerable determinado recolectando datos para hacer inferencias respecto al cambio, sus determinantes y consecuencias.

Dicha población esta caracterizada con un nivel muy alto de marginación.

1.4 *Planteamiento del Problema*

¿Al carecer de personal especializado en el diseño y aplicación de diagnósticos sociales, puede el "Programa de Adultos Mayores" del gobierno del D.F. cumplir con el objetivo de combatir el empobrecimiento de uno de los grupos más vulnerables en la Delgegación Xochimilco?

1.5 *Objetivos*

General:

Conocer en que medida el Programa de Adultos Mayores del Gobierno del D.F. cumple con el objetivo de combatir el empobrecimiento de este sector en la Delgación de Xochimilco.

Específicos:

- a) Identificar los mecanismos de participación y aplicación del denominado programa integrado territorial en el área de los proyectos sociales.
- b) Diseñar una estructura especializada por trabajadores sociales en el ámbito de las políticas sociales a escala territorial.

1.6 Hipótesis

La carencia de personal especializado en diagnósticos sociales es un factor que influye para que el Programa de Adultos Mayores del Gobierno del D.F. en la Deleg. de Xochimilco, no cumpla con su objetivo de reducir el empobrecimiento de este grupo

Variable Independiente: Diagnósticos Sociales.

Variable Dependiente: Carencia de personal especializado en diagnóstico social.

Variables:

- Políticas Sociales.
- Pobreza.
- Participación Ciudadana.

Indicadores:

- Diagnóstico Social Territorial.
- Grupos Vulnerables.
- Profesionalización de Trabajadores Sociales.

1.7 Instrumento de Medición

Se fija en el juicio presente o actual, mediante validez concurrente (los resultados del instrumento se correlacionan con el discernimiento en el mismo momento o punto de tiempo), tomando como herramienta el cuestionario y la entrevista.

INSTRUMENTO



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**



ESCUELA NACIONAL DE TRABAJO SOCIAL

OBJETIVO: CONOCER CUALES SON LOS NIVELES DE TRASCENDENCIA DE LOS BENEFICIARIOS DEL "PROGRAMA ADULTOS MAYORES" DE LA UNIDAD TERRITORIAL 13-053-1 DE SAN GREGORIO ATLAPULCO.

I. DATOS GENERALES:

NOMBRE DEL BENEFICIARIO: _____ EDAD: _____

SEXO: HOMBRE () MUJER () ESTADO CIVIL: _____

OCUPACIÓN: _____ PERCEPCIÓN MENSUAL: _____ QUINCENAL: _____

DOMICILIO: _____

CALLE

BARRIO

DELEGACIÓN

1. ¿CUANTOS DÍAS A LA SEMANA CONSUME?

CARNES: UNA VES A LA SEMANA ()
DOS VECES A LA SEMANA ()
TRES VECES A LA SEMANA ()

VERDURAS: UNA () DOS () TRES ()

CEREALES: UNA () DOS () TRES ()

LEGUMINOSAS: UNA () DOS () TRES ()

LACTEOS: UNA () DOS () TRES ()

2. ¿CUANTAS COMIDAS HACE AL DIA?

UNA () DOS () TRES ()

3. ¿EN QUE GRADO HA VISTO UD. REFLEJADO EN SU ECONOMIA EL BONO MENSUAL DE 636 PESOS MENSUALES?

NADA () POCO () MUCHO ()

4. ¿EN QUE NIVEL CONSIDERA UD. QUE EL APOYO ECONÓMICO RESUELVE SUS NECESIDADES?

NADA () POCO () MUCHO ()

5. ¿A TRAVÉS DE QUE MEDIO UD. TUVO ACCESO AL "PROGRAMA ADULTOS MAYORES"?

COMITÉ VECINAL () PROMOTORES DEL GOBIERNO DEL D.F. () OTRO ()

6. ¿CONSIDERA UD. QUE DEBIERAN EXISTIR OTROS PROGRAMAS PARA ADULTOS MAYORES?

SI () NO ()

(SI LA RESPUESTA ES AFIRMATIVA) ¿CUALES? _____

¿POR QUÉ? _____

7. ¿PRESENTA UD. ALGÚN PROBLEMA DE SALUD?

SI () NO ()

8. ¿CON QUE REGULARIDAD VA UD. A ASISTENCIA MEDICA?

UNA VEZ POR MES () DOS VECES POR MES () TRES VECES POR MES ()

9. ¿QUE PORCENTAJE DEL BONO MENSUAL INVIERTE EN MEDICAMENTOS?

UNA CUARTA PARTE () LA MITAD () TODO ()

10. ¿QUE PORCENTAJE DEL BONO MENSUAL INVIERTE EN ALIMENTOS?

UNA CUARTA PARTE () LA MITAD () TODO ()

11. ¿CONSIDERA UD. QUE DEBE REALIZARSE UN ESTUDIO AMPLIO SOBRE LAS NECESIDADES DE LOS ADULTOS MAYORES POR PARTE DE TRABAJADORES SOCIALES PARA PODER IMPLEMENTAR UN PROGRAMA MÁS ADECUADO CON PERSONAS QUE REALMENTE LO NECESITAN?

SI () NO ()

¿ POR QUÉ? _____

12. ¿ CONSIDERA UD. QUE LOS ACTUALES PROGRAMAS SOCIALES DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL DEBEN DE SEGUIR IMPLEMENTÁNDOSE?

SI () NO ()

13. ¿ CREE UD. QUE SIN EL BONO MENSUAL PODRÍA CUBRIR SUS NECESIDADES ECONÓMICAS?

SI () NO ()

14. ¿CUÁNTAS VECES AL MES VA A ESPACIOS DE RECREACIÓN?

UNA VEZ () DOS VECES () TRES VECES () MAS DE TRES () NINGUNA ()



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO



ESCUELA NACIONAL DE TRABAJO SOCIAL

GUIA DE ENTREVISTA
TUPAC ORTEGA MARTÍNEZ*

OBJETIVO: IDENTIFICAR LOS NIVELES DE TRASCENDENCIA DE LOS BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA ADULTOS MAYORES EN LA UNIDAD TERRITORIAL 13-053-1 DE SAN GREGORIO ATLAPULCO.

PREGUNTAS.

1. ¿CUÁL ES TU PUNTO DE VISTA CON RESPECTO DE LA APLICACIÓN DEL "PROGRAMA ADULTOS MAYORES" EN LA UNIDAD TERRITORIAL 13-053 CORRESPONDIENTE AL PUEBLO DE SAN GREGORIO ATLAPULCO?

El pueblo de San Gregorio es una zona considerada de muy alta marginación es por ello que los recursos asignados por parte del GDF son mayores a diferencia de otras Unidades Territoriales, por otro lado, hace falta una mayor coordinación de participación por parte del gobierno capitalino para poder aplicar de manera eficiente los programas sociales ante las instancias de representación de la ciudadanía.

2. ¿CON EL MONTO ACTUAL DE 636 PESOS MENSUALES DE APOYO A LOS ADULTOS MAYORES CREE QUE SUSTIENDEN SUS MÍNIMAS NECESIDADES?

SI (X) NO ()

¿POR QUÉ?

En el aspecto económico si resuelven sus mínimas necesidades, dado que los adultos mayores manifiestan que pueden cubrir sus gastos de la canasta básica, sin embargo, se detecta un problema de satisfacción de otras necesidades como salud o de recreación.

3. ¿CONSIDERAS QUE LA POLÍTICA SOCIAL DEL GDF DEBERÍA DE IMPLEMENTARSE DE MANERA INTEGRAL?

SI (X) NO ()

¿POR QUÉ?

Es muy necesario, no solo, transparentar los recursos y hacerlos llegar a los estratos mas desfavorecidos, sino también, se requiere que los programas sean complementarios para que el uso del recurso sea mejor aplicado contemplando las prioridades esenciales de los sectores vulnerables desde una perspectiva objetiva y verdaderamente integral.

4. ¿QUE MECANISMOS HAN UTILIZADO PARA APLICAR LOS PROGRAMAS SOCIALES EN LAS UNIDADES TERRITORIALES?

El año pasado se piloteo el programa de participación y desarrollo comunitario, consistía en territorializar actividades en cada una de las Unidades Territoriales a través de los Institutos del Gobierno de la Ciudad como son; Instituto del Deporte, Salud, de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, definiendo una serie de actividades por territorio.

* Coordinador Zonal en Xochimilco (Zona 1 Correspondiente a la U. T. 13-053-01) de la Dirección General de Participación Ciudadana del GDF.

La única secretaría que empezó a realizar un diagnóstico fue la Secretaría de Salud, sin embargo, jamás lo concluyó, el resto de las dependencias le apostaron a la presentación de un "menú" de actividades a través de talleres ciudadanos para ofertar a lo interno de asambleas vecinales la definición de acciones convenientes a sus comunidades

5. ¿CONSIDERAS QUE DEBE HABER UN INSTRUMENTO DE APOYO PARA REALIZAR DIAGNÓSTICO SOCIAL A ESCALA TERRITORIAL?

SI (x) NO ()

¿POR QUÉ?

Por que tanto la gente de las comunidades como los promotores de la Dirección de Participación Ciudadana no saben planear, sin un diagnostico previo en las Unidades territoriales no se puede acceder de manera objetiva en la implementación de los programas sociales, por otro lado, es pertinente la madurez de la participación ciudadana, para alcanzar los objetivos se tiene que capacitar a la gente y, por consiguiente, para definir como utilizar un presupuesto no se puede convocar a Asamblea vecinal sin el diagnostico ya mencionado por medio de gente especializada en el tema.

6. CONSIDERAS QUE EL "PROGRAMA DE ADULTOS MAYORES COMBATE A LA POBREZA"?

SI () NO (x)

Definitivamente no combaten la pobreza de los sectores mas desprotegidos, sin embargo, es una primera tarea de amortiguación de la economía en estos sectores por parte del GDF.

1.8 Selección de la Muestra

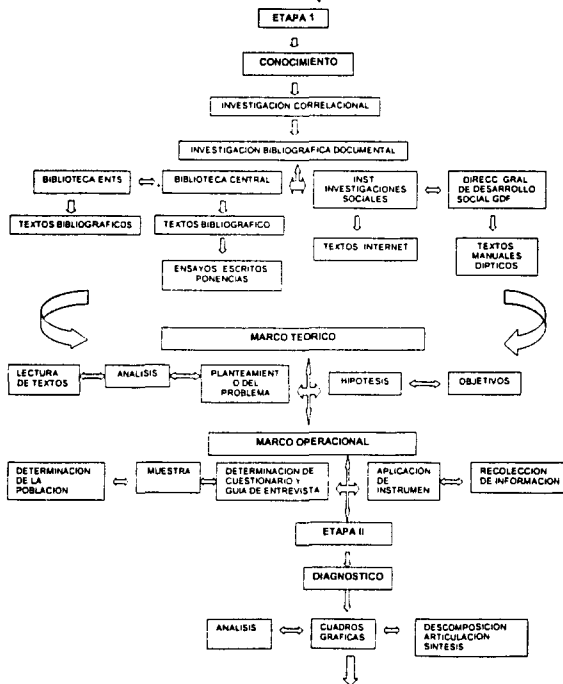
Tipo. Cualitativo: apropiando como muestra una unidad de análisis de la unidad territorial; 13-053-1 San Gregorio Atlapulco.

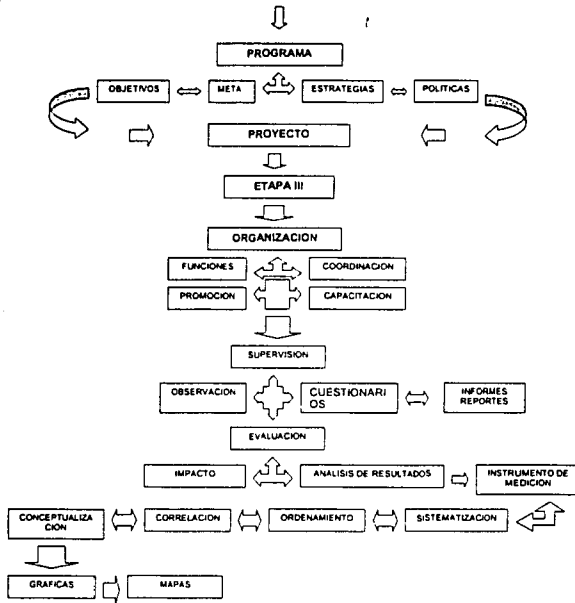
La muestra se realizó bajo el discernimiento de economía de tiempo y recursos, tomando en cuenta para la recolección de datos a una muestra de los beneficiarios del "Programa a Adultos mayores" de la Unidad Territorial y el responsable de coordinar el programa en esta área, dado el carácter de la muestra no se delimitó a priori el universo de estudio

1.9 Análisis de Datos

Los análisis de los datos se procesaron mediante hoja de calculo de Excel

1.9.1 Procedimientos de la Investigación





2. MARCO TEÓRICO REFERENCIAL DE POLÍTICA SOCIAL

2.1 *Que es la Política Social*

De inicio debemos considerar varias definiciones de los conceptos asociados y de las etiquetas correspondientes: administración social, servicios sociales, bienestar social, seguridad social, estados de bienestar y así sucesivamente. Uno de los planteamientos sería el de porque se debe de estudiar la política social o, para el caso, la respuesta de la sociedad a medida que identifica las necesidades y los problemas sociales y no los consigue resolver.

La palabra "política" se puede utilizar para referirnos a los principios que gobiernan la actuación dirigida hacia unos fines dados, el concepto expresa una acción sobre medios así como sobre fines y, por lo tanto, implica cambio: modificaciones de situaciones, sistemas, prácticas, conducta.

El término "política" se utiliza en un sentido orientado hacia la actuación y hacia los problemas, el plural "nosotros" se emplea para referirnos a actuaciones de gobierno al expresar la "voluntad general" del pueblo, la dificultad semántica mayor surge, inevitablemente, con la palabra "social", el hecho de que muchas disciplinas, profesiones y grupos la relamen en sus títulos patronímicos como algo distintivo no facilita las cosas. ⁵

Puede perfectamente ocurrir que la moda actual por lo "social" sea una reacción contra los modelos del hombre en sociedad construidos en el pasado por los economistas, filósofos, políticos, psicólogos experimentales y los sociólogos. ⁶

Se puede argumentar que si las tensiones sociales se corrigen a sí mismas automáticamente (basándose en la analogía de la economía de mercado que se regula a sí misma), entonces, carece de sentido un concepto impredecible como el de la política social, pero puede argumentarse también que la política social (o, para ser más precisos, un sistema de bienestar social) simplemente forma parte de los mecanismos auto-correctores existentes en un sistema social "natural". ⁷

Sin embargo, no se debe llegar a la conclusión de que la política social, concebida de ésta o de cualquier otra forma, tienda necesariamente hacia el bienestar o las actividades de beneficencia, en el sentido de prestar más cuidados y más ayuda a los pobres, a las llamadas clases trabajadoras, a los pensionistas, ancianos, a las mujeres, a los niños necesitados y a otras categorías que se encuentren en el catálogo de la pobreza social.

Una política social redistributiva puede reasignar el poder sobre los recursos materiales y no materiales de los pobres a los ricos, de un grupo étnico a otro,

⁵ M. Titmuss Richard, *La Política Social*. Pág. 28

⁶ *Ibidem*, Pág. 29

⁷ *Ibidem*, Pág. 30

de la vida activa a la vejez en el interior de grupos de ingresos y de clases sociales, como, por ejemplo, en los planes de pensiones de la clase media, y de otras formas.

Por lo tanto, cuando empleamos el término "política social" se puede reaccionar automáticamente revistiéndolo con un halo de altruismo, preocupación por los demás, por la igualdad y otros temas parecidos, por último, a fin de prevenir en contra de las implicaciones de valor que posee el término, se debe señalar que no entraña obediencia a ningún partido político o ideología.

En la definición más amplia del profesor Macbeath, "Las políticas sociales se interesan en la adecuada ordenación de la red de relaciones existentes entre los hombres y las mujeres que viven juntos en sociedades, o en los principios que debieran gobernar las actividades de los individuos y de los grupos en la medida en que influyan sobre las vidas y los intereses de otras personas".⁸

Ginsberg adoptó la misma posición, utilizó entonces criterios que deben encontrarse "en el poder creciente del altruismo sobre el egoísmo" logrado por una fusión de la inteligencia y la preocupación por la justicia social y la igualdad. Hagenbuch afirmó, "puede decirse que el móvil de la política social consiste en el deseo de asegurar a todos los miembros de la comunidad unos niveles mínimos determinados y ciertas oportunidades".⁹

Estas definiciones y otras parecidas, las consideraremos amplias o limitadas, contienen todas tres objetivos, y por supuesto, juicios de valor, en primer lugar, su objetivo consiste en conceder ayudas: las medidas de política se dirigen a proporcionar bienestar a los ciudadanos; segundo, incluyen tanto objetivos económicos como no económicos: por ejemplo, salarios mínimos, mantenimiento de unos niveles mínimos de renta, etc., en tercer lugar, contienen alguna medida la redistribución progresiva de la disponibilidad de recursos de los ricos a los pobres.

⁸ *Ibidem*, Pág. 34

⁹ *Ibidem*, Pág. 35

Lafitte de Birmingham, considera que la política social debe preocuparse más por el entorno comunitario, con la dotación de amenidades sociales que el ciudadano no puede comprar en el mercado, en tanto que simple individuo; Marshall es más práctico, hace referencia a la política de los gobiernos respecto a aquellas actuaciones que tienen impacto directo en el bienestar de los ciudadanos a través de proporcionarles servicios o ingresos este modo, está comprometido en una serie de elecciones relacionadas con la ordenación del cambio social, vale la pena señalar tres modelos de la política social.¹⁰

➤ **Modelo A**

Modelo residual de política social del bienestar

Se basa en la premisa de que existen dos caminos "el mercado privado y la familia", en palabras del Profesor Peacock, "el verdadero objetivo del Estado de Bienestar consiste en enseñar a los individuos a actuar sin él"; las bases teóricas de este modelo se remontan a los primeros momentos de la Ley Inglesa de Pobres.

➤ **Modelo B**

El modelo de la política social basado en el logro personal-resultado laboral

Asigna una función importante a las instituciones de bienestar social como auxiliares de la economía, sostiene que las necesidades sociales deberían satisfacerse sobre la base del mérito, los resultados alcanzados en el puesto de trabajo y la productividad.

➤ **Modelo C**

El modelo de la política social institucional redistributivo

Considera al bienestar social una institución que proporciona servicios generales fuera del mercado basándose en el principio de necesidad, se apoya en parte en teorías sobre los efectos múltiples del cambio social y el sistema económico, y, en parte, en el principio de la igualdad social.

¹⁰ *Ibidem*, Pág. 36

Estas aproximaciones sirven para indicar las diferencias principales entre los distintos puntos de vista sobre los medios y los fines de la política social, los tres modelos opuestos presentan criterios diferentes para la realización de elecciones entre alternativas.¹¹

2.2 Contexto Internacional

2.2.1 Antecedentes de Política Social Internacional

Los pobres que viven en las deterioradas zonas ghetto en los Estados Unidos de Norteamérica ya no pueden adquirir un seguro que proteja su casa y sus pertenencias de los riesgos de incendio, robo con escalo, hurto o vandalismo, la industria aseguradora, cuyos activos superan la cifra de los 208, 000 millones de dólares, ha declarado zona de riesgos inasegurables, el núcleo interno, los deteriorados centros de las ciudades, todos sus habitantes, por lo tanto, sean blancos o negros, constituyen "riesgos onerosos" contra las contingencias de violencia, vandalismo, tumultos, incendio y muerte.

Cuánto más se intenta estudiar la literatura internacional existente sobre las diversas instituciones de política social, más se percibe la diversidad y complejidad, a medida que entendemos esta variedad, se hace más difícil generalizar sobre las distintas funciones que se supone han de desempeñar los servicios sociales en los diferentes países.

La Rusa soviética ha construido un modelo de bienestar social basado en los principios del resultado laboral, logros personales y selección meritocrática, las diferencias de sueldos y salarios entre la cúspide y la base del funcionamiento ruso son más acusadas que las existentes entre los funcionarios británicos.

El sistema de seguridad social tiende a legitimar esta disparidad, particularmente en el caso de las mujeres de clase trabajadora que realizan la mayor parte de los trabajos sucios y aquellos para los que no se precisa especialización tales

¹¹ *Ibidem*, Pág. 38 y 39

como la limpieza de las calles y el cuidado de los excusados públicos en la Unión Soviética, en el sistema ruso de asistencia pública, al igual que en Alemania y Francia, los nietos y los abuelos se añaden a los familiares, se evalúan sus recursos financieros para determinar si les es posible hacerse cargo del peticionario.

En Inglaterra únicamente los recursos del marido y su esposa en la misma familia, juntos con los de cualquier hijo dependiente que viva con ellos, se suma y se considera como del marido.

Los desembolsos realizados en la Unión Soviética eran afines a los de los años 1950 más redistributivos que los británicos, lo que se desconoce no obstante es, si la redistribución favorece a los grupos de ingresos más altos o más bajos, en resumen, los objetivos y los resultados se basan en la actividad laboral y en los ingresos por trabajo realizado.¹²

En el campo de seguridad social, Alemania Occidental se basa fundamentalmente en la recompensa al trabajo, la productividad, los logros personales y en el mérito, su modelo, orientado al dinamismo, se basa en el mercado de los seguros privados; apuntalando y apoyando este sistema de recompensa al trabajo se encuentran 2 millones y cuarto de trabajadores extranjeros, o "*Gastarbeiters*"¹³, examinados médicamente por doctores alemanes en su país de origen, y reclutados en Turquía, Grecia, África del Norte, Sur de Italia, Yugoslavia, España y Portugal.

Alrededor del 75% son hombres, y prácticamente todos realizan los trabajos no especializados, sucios, serviles y domésticos de la economía moderna, tienen permiso de trabajo por un año en un empleo renovable en caso de buena conducta, con la aprobación del empresario al que están ligados, en caso de

¹² Ibidem, Pág. 20

¹³ Ibidem, Pág. 20

una enfermedad seria, incapacidad, accidente, pérdida de la salud mental, alcoholismo, falta de domicilio, adicción a las drogas o delitos contra los códigos civil y criminal, se les da un billete de tren o de avión y se les envía a su país, carecen de derechos frente al sistema de bienestar social, carecen de derechos a la asistencia pública, que en Alemania, así como en todos los países del mercado común y escandinavos, está en manos de Municipios, siendo distintas las prestaciones según las diferentes autoridades locales, tal y como ocurría en Gran Bretaña antes de 1930.

La situación de aproximadamente un millón de inmigrantes irlandeses en Gran Bretaña es diferente, los niveles de las Ayudas Suplementarias y las Subversiones, unido a los Subsidios Familiares, son mucho más altos que las cantidades percibidas por los trabajadores no cuantificados en la República de Irlanda, de este modo, Irlanda a la falta de un sistema nacional organizado de asistencia pública, exporta una parte importante de los usuarios de ésta a Gran Bretaña.

Alemania Federal, exporta una parte importante de su problema de asistencia pública, pero a países mucho más pobres, y no se trata sólo de la prestación de una ayuda monetaria sobre los medios materiales del demandante, a personas socialmente impedidas, o a los enfermos crónicos, ex- prisioneros y sus familias, a personas alcohólicas, esposas abandonadas, madres solteras y así sucesivamente.

Se puede afirmar que en un país que, pueden mantener una bolsa flexible de unos dos millones de trabajadores carentes de especialización y unos programas de bienestar y de asistencia pública relativamente pequeños, económicamente se encuentra en una situación mejor para alcanzar una tasa más elevada de crecimiento económico.

Los ejemplos que se han presentado sobre la Unión Soviética, Irlanda y Alemania Federal pretenden simplemente mostrar las dificultades que engendra la generalización en cualquier sentido universal respecto a la política social, así como las múltiples funciones en conflicto y distintas líneas de actuación (o programas concretos) desempeñadas en diferentes sociedades.

La Organización de las Naciones Unidas ha recopilado una parte considerable de esta literatura mundial bajo las etiquetas de "Programas de Bienestar Social", "La situación social en el mundo", "Planificación y desarrollo social", el término "social" es común a todos estos títulos, ello sugiere que las cuestiones políticas básicas de medios y fines para los gobiernos de todos los países, ricos y pobres, no se pueden expresar completamente en términos económicos.¹⁴

2.2.2 El proceso de formación del Estado de Bienestar

En los inicios del siglo XX, casi todos los países europeos occidentales, se preocupaban por atender a la población pobre, esto debido a que la distribución de los frutos del progreso económico no conseguía eliminar los crecientes contingentes de necesitados. En Inglaterra, sobre todo por su posición de liderazgo económico, resultaba impactante y contradictorio el número tan elevado de desempleados, y fue así como la palabra desempleo ingresó oficialmente al vocabulario gubernamental. En ese entonces, estudios que se realizaron, difundieron la magnitud y la profundidad de la pobreza y la explotación urbana, a partir de éstos fenómenos se influenció el pensamiento político de esa época dejando huella en los programas de los partidos políticos.¹⁵

2.2.3 Principales corrientes del pensamiento sobre la situación social

- Durante el siglo XIX, dos corrientes puestas estaban presentes en el panorama político e intelectual, ambas coincidían en desvalorizar la necesidad de implantar políticas sociales que atenuaran los problemas sobre la calidad de vida y condiciones de trabajo de importantes sectores de la población.

Una de ellas respondía a la ideología socialista, en su versión más ortodoxa, esta sustentaba que el sistema capitalista, con la propiedad privada de los medios de producción y una economía de libre mercado, resultaba ineficiente e injusto, ya que era analizado como un sistema anárquico que debía ser

¹⁴ Ibidem, Pág. 25

¹⁵ Kusnir Lilliana, "La Política Social en Europa", *El Proceso de Formación del Estado de Bienestar*, Pág. 33

reemplazado por un orden racional planeado y dirigido por el poder político; entonces el progreso social sería marcado por la reducción y abolición de los servicios sociales asistenciales, innecesarios ante los beneficios naturalmente otorgados por un sistema económico socialista. Resultando así, que las políticas sociales en el capitalismo eran solo paliativos incapaces de alcanzar una mayor justicia social, la cual solo era posible mediante un cambio revolucionario.

La otra línea del pensamiento, en plena decadencia entonces, planteaba que: no había nada incorrecto en el sistema económico vigente, y la preocupación principal de los gobiernos debía ser de encargarse de que se dieran todas las facilidades para mejorar aún más su funcionamiento, los servicios sociales públicos disminuirían los incentivos al trabajo y al ahorro, los problemas sociales deberían ser atendidos por las instituciones de caridad, separando la marcha de la economía y las funciones del Estado de la atención de los pobres y los desvalidos; también negaba la necesidad de que el Estado asumiera responsabilidades e interviniera en los asuntos sociales (se entendía que el sistema funcionando con plena libertad y sin regulaciones, era capaz de optimizar la situación de todos los individuos).¹⁶

En ese orden de ideas, surge un enfoque, que, con muchos matices, si apoyaba la necesidad de políticas sociales que atenuaran los problemas de un capitalismo liberal a ultranza y fue conocida como el Estado Benefactor, esta perspectiva, proponía introducir contenidos sociales concretos en la política; sus seguidores, admitían que el sistema económico dejaba muchas necesidades insatisfechas y distribuía los bienes en forma desigual, no buscaba grandes cambios en el sistema a pesar de que creía que el sistema económico capitalista no podía corregir sus defectos por sí mismo, y por ende reconocía la responsabilidad y el derecho del Estado de intervenir obligatoriamente para subsanar y modificar sus consecuencias en la situación social.

¹⁶ Ibidem, Pág. 34

El objetivo era lograr un equilibrio entre la libertad privada y el intervencionismo público, (entre el liberalismo económico, la estabilidad y el bienestar social).

La concepción del Estado de Bienestar tuvo un fuerte impulso en las posiciones que el Partido Laborista inglés, otros partidos socialdemócratas y los revisionistas liberales formularon en los primeros años del siglo XX, sin antes mencionar la influencia de ciertas tendencias previas, humanistas, democráticas y socializantes, pero sobre todo la influencia que tuvo el debate entre las dos guerras mundiales a cerca de las políticas sociales y el libre mercado. En este sentido la formación del Estado de Bienestar comenzó a definirse como aquel en el cual el Estado es utilizado para modificar las fuerzas del mercado y el pensamiento keynesiano es su más cercano referente, mostrando su preocupación por el tema del empleo y la necesaria participación estatal, lo que más tarde influiría en los trabajos de W. Beveridge.

Por otro nada similar es el concepto de economía social de mercado, acorde con la expresión de Churchill " humanizar el sistema de la libre empresa" combinando un sistema de libre mercado con medidas diseñadas para preservar un equilibrio social aceptable, evitando las imperfecciones del laissez - faire puro y de la planeación socialista, aceptando las leyes del mercado y aspirando a que éstas respondieran a las necesidades sociales. Por oposición el Estado de Bienestar admite medios que sustituyen al mercado en ciertos casos.

2.2.4 Aplicación de las Políticas Sociales en el Periodo entre Guerras

La concepción del Estado de Bienestar se modificó en éste periodo, debido, entre otros factores a la reconstrucción de Europa y a la Gran Depresión en Estados Unidos. Las políticas sociales comenzaron a concebirse como parte de una política económica general y no como un área de acciones políticas segregadas y gobernadas por principios o reglas exclusivas, vinculadas a la prestación de servicios sociales. ¹⁷

¹⁷ Ibidem, Pág. 37

Tal vez la introducción de las asignaciones familiares haya sido la innovación más significativa de ésta periodo. Se puede aseverar que el contexto generalizado entre las dos guerras no era el más idóneo para poner en práctica las aspiraciones y decisiones que se adoptaban para mejorar la situación social.

Las políticas se centraron fundamentalmente en las relaciones laborales y los seguros para riesgos de trabajo, la seguridad social, protegió sobre todo a las personas empleadas, cubría a asalariados de la industria y el comercio y a trabajadores del Estado, dejando fuera a trabajadores agrícolas y del servicio doméstico. Así fue como se consolidaron los sistemas de seguridad social que entre otras cosas disminuyeron sus diferencias entre los distintos países.

En Alemania el primer programa de seguridad social cubría vejez y enfermedad, pero excluía el desempleo y fue en 1927 cuando se añadió el seguro de desempleo. Por otro lado, en Inglaterra ese programa cubría enfermedad y desempleo (este último en escala limitada) pero excluía las pensiones a la vejez. En 1920, en ese país se generalizó el seguro de desempleo y en 1925 se introdujeron las pensiones por vejez.

En numerosos países hubo una tendencia a una mayor centralización administrativa de los programas de seguridad social; Francia inició en 1928, cubriendo enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte, pero no el desempleo éste último se ejercía por medio de subvenciones a los seguros voluntarios, apoyados por un sistema de asistencia social. De esta forma se estimulaban los esfuerzos privados de los sindicatos, evitando así, la obligatoriedad y estableciendo arreglos por grupos y categorías ocupacionales. Así se pone en relieve el desarrollo de las políticas sociales conjuntadas con las sociedades voluntarias privadas (de tipo comunitario, cooperativas, mutualidades etc.) en cooperación con organismos estatales para subsanar aspectos de la salud, vivienda, maternidad, guarderías, jóvenes, invidentes etc. ¹⁸

¹⁸ *Ibidem*, Pág. 38

La introducción de los subsidios familiares en Europa los iniciaron Francia y Bélgica, consistían en sistemas voluntarios mediante los cuales los salarios eran complementados por beneficios para los hijos dependientes era la forma de hacer del salario individual un salario familiar, y así convertir a la familia en un núcleo protegido por la sociedad, en este periodo el costo de los programas recaía en los empleadores. Los subsidios familiares habían existido tiempo atrás en ambos países, pero se volvieron generales y obligatorios por ley, en Bélgica en 1930, y en Francia en 1932. Otros países siguieron el ejemplo hasta convertir las asignaciones familiares en una prestación común de los programas sociales.

Otro tema de esa época fue la necesidad de viviendas y la tendencia fue crear estímulos crediticios para la edificación de viviendas y conceder subsidios sobre las rentas pagadas.

La Gran Depresión de 1929, desapareció el sistema de seguro del desempleo en todos los países, por lo que la responsabilidad de la seguridad social recayó completamente en el Estado, en ese periodo crítico, la seguridad social se asemejaba a las Leyes de Pobres, que todavía llevaban el estigma de su forma de aplicación en el siglo XIX, fueron sometidas a un proceso de revisión y de eventual abolición por otro sistema más adecuado a las circunstancias, que determinaron la crisis de 1929.

En Inglaterra, a partir de 1929, se desplazaron las funciones que cumplía el Comité de Asistencia Pública, extendiendo sus servicios a todo el país, sin otras discriminaciones que no fueran las vinculadas a servicios específicos como tratamiento especial a ancianos, niños y otras personas que requerían atención especial.

En los países escandinavos hubo también una fuerte transformación, esta permitió pasar de un sistema de ayuda a los pobres a una asistencia social integral y moderna que cubría a la población en su conjunto, sin hacer distinciones. En Francia y Alemania, la asistencia pública siguió funcionando como un servicio de múltiples propósitos que cubría muchas necesidades de los más pobres.

Los sistemas de asistencia pública y los organismos voluntarios privados, en los que descansaron las políticas sociales durante la poscrisis, no pudieron sostener los seguros de desempleo y otros beneficios previstos legalmente. ¹⁹

2.2.5 *La institucionalización del Estado de Bienestar*

Fue en la Europa Occidental de la segunda posguerra, al producirse un rápido crecimiento de las políticas y programas sociales en muchos de los países, este estuvo asociado con un largo ciclo de expansión económica, procesos de reconstrucción y aparatos productivos, tecnológicos e institucionales. Alemania, Francia e Italia basaron su recuperación y desarrollo en el impulso dado por dos fuerzas motrices: la ayuda estadounidense y la integración económica. ²⁰

2.2.6 *El concepto del Estado de Bienestar*

Su denominación señala una vocación social de las políticas públicas, en la que se destacan aspectos institucionales formales - inclusión de leyes, sistemas, programas, beneficios y servicios - que aseguran las necesidades sociales y donde la responsabilidad recae mayormente en los gobiernos. ²¹

En cuanto a sus orientaciones, parte de que un empleo y un ingreso adecuado por el trabajo cumplido resulten las bases primarias del bienestar, satisfacer al máximo los riesgos sociales vinculados o no al trabajo (desempleo, salud, enfermedad, vejez, incapacidad etc.), búsqueda de igualdad en cuanto a oportunidades, que favorezcan mejor la distribución del ingreso y la riqueza, considerar a los sectores específicos de la población que estén al margen de las redes formales o institucionales para evitar su exclusión, respaldo al funcionamiento estable y democrático del orden social y político.

¹⁹ *Ibidem*, Pág. 40

²⁰ *Ibidem*, Pág. 41

²¹ *Ibidem*, Pág. 42

2.2.7 Enfoques convergentes en la institucionalización del Estado de Bienestar

Se han dividido en tres las vertientes que han contribuido a conformar e institucionalizar el concepto contemporáneo del Estado de Bienestar.

Una primera vertiente proviene de la economía y tiene como principales exponentes al keynesianismo ortodoxo de los años treinta y a los ensayos que entre las dos guerras asumieron el rol de una verdadera disciplina denominada economía de bienestar. La segunda vertiente, con raíces más bien políticas se enfoca a exponer las bases de la seguridad social y el pleno empleo de una sociedad libre, estas prepararon el terreno para el diseño de las políticas sociales después de la guerra, así como el Fondo Monetario Internacional y el Banco de Reconstrucción y Fomento (hoy Banco Mundial), los cuales se enfocaban a la reconstrucción financiera. La última vertiente ayuda a fijar criterios constitutivos del Estado de Bienestar y nacen de la esfera de las relaciones internacionales, al espíritu pacifista, progresista y conciliador en el campo laboral y social. ²²

2.2.8 El keynesianismo

Señaló que, en una economía de mercado, la producción real no esta determinada por la dotación y la eficiencia potencializadores en la utilización de los recursos, sino por el proceso de generación de ingresos que tiende a establecer un nivel de equilibrio con la demanda efectiva por bienes y servicios, mostró también su preocupación por conducir a la economía al pleno empleo de la fuerza de trabajo, no por la vía del mercado, sino mediante la acción del gobierno en el campo fiscal y monetario, Keynes pensaba que una política de gasto público y crédito barato podía actuar sobre las expectativas de los empresarios e incentivarlos a invertir y aumentar la demanda efectiva de la población. ²³

²² *Ibidem*, Pág. 43

²³ *Ibidem*, Pág. 44 y 45

2.2.9 Los economistas del bienestar

La economía de bienestar se ocupa de las condiciones que determinan la tranquilidad económica total de una comunidad, la búsqueda de los requisitos, las restricciones y condiciones de bienestar, lo que está muy ligado al carácter eminentemente cuantitativo de esos estudios, se trata de ejercicios basados en un concepto de optimización (más que de equilibrio) lo que significa tratar de establecer qué factores maximizan el bienestar económico, los aspectos y apreciaciones sociales participan directa o indirectamente en los estudios aunque cabe señalar que casi no existen propuestas o programas sociales en dichos trabajos, y resultó influencia básica para el pensamiento sobre desarrollo económico de países industrializados en los años cincuenta y sesenta.

Wilfrido Pareto define su óptimo como el estado en que ningún consumidor puede mejorar sin que otro consumidor empeore, no se compromete con una visión social, ya que no busca llegar al bienestar común por la vía de la suma de utilidades individuales, no hay ni en Pareto ni en Barone una preocupación por las condiciones previas ni por las repercusiones en la distribución del ingreso. Estos aspectos son vistos como normas o criterios éticos que no se incorporan al análisis.

La escuela de Cambridge, convierte el bienestar económico en una teoría tradicional que concibe el bienestar total de una comunidad como la suma de los bienestares (utilidades) de los miembros individuales, pasan del óptimo individual al óptimo comunitario por la vía de una sumatoria de utilidades cardinales y comparables.

L. Robbins y K.J. Arrow, conciben la política pública como la satisfacción de las preferencias de los individuos; Pigou, señala que su estudio no es normativo, sino positivo, en cuanto indica los factores que pueden aumentar el bienestar económico, pero no las acciones políticas a adoptar. Arrow plantea limitar el campo de estas acciones a no perjudicar a nadie en relación con la situación inicial significa "santificar" el status quo.

Lo cierto es que esta corriente de pensamiento económico representó un punto de partida para ligar el bienestar social con la asignación de los recursos y con patrones de desarrollo económico, la existencia de bienes públicos no sujetos a una demanda o un deseo meramente individual y a la sustitución de una concepción de óptimo por un "segundo mejor", cuando no se cumplían las condiciones o supuestos de perfección y fluidez en los mercados. Al omitir el papel del Estado y dejar subyacente la libre decisión de los individuos, su influencia en las políticas públicas fue escasa en el auge del Estado de Bienestar, fue un precedente de elementos que los liberales y neoliberales utilizaron en contra del intervencionismo estatal, al glorificar el bienestar social como un resultado de los deseos libres de los individuos expresados en el mercado.²⁴

2.2.10 Las propuestas de Beveridge

William Beveridge, quien participó activamente en el plano político inglés, al definir las bases de la seguridad social en los años treinta, en plena guerra, y postular los criterios para la segunda posguerra; sobrepasó los límites de su país, debido a los planteamientos de lucha en contra de los cinco males: indigencia, enfermedades, ignorancia, contaminación y ociosidad, él define la seguridad social, sus principios y el grado de responsabilidad que deben asumir los distintos actores, en especial el Estado, representa la búsqueda por mantener los ingresos necesarios para la subsistencia de los seres humanos. Los principios básicos que sustentan la seguridad social son la justicia (en lugar de la fuerza), la oportunidad razonable de realizar un trabajo productivo, la certeza de contar con ingresos suficientes (sea o no trabajador) para estar cubierto de la indigencia, y la defensa de la familia como unidad social.

En materia operativa, plantea al establecimiento de un programa completo de seguros sociales y servicios afines para trabajadores y no trabajadores, que cubran: la desocupación, la incapacidad, la maternidad, la viudez, el cuidado

²⁴ *Ibidem*, Pág. 46, 47 y 48

de los hijos, los gastos de entierro y el aprendizaje de nuevas ocupaciones, los servicios médicos y de rehabilitación y los subsidios a los hijos. En términos de financiamiento, apoya una participación tripartita, salvo en los casos de subsidios a hijos y en la asistencia nacional sanitaria y de rehabilitación que propone sea asumida íntegramente por el Estado, asegurar la desaparición de la indigencia y la polarización extrema en la distribución. ²⁵

2.2.11 La Carta del Atlántico y La Organización Internacional del Trabajo

En la conformación del nuevo orden económico, político y social a escala mundial surgen organismos internacionales, que se crean después de la segunda guerra, la Organización Internacional del Trabajo se constituye casi inmediatamente después del cese a las hostilidades, su constitución fue precedida por reuniones y documentos que subrayaban la urgente necesidad de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos de los países, hayan o no sido parte del conflicto bélico, estas declaraciones son fuentes inspiradoras y legitimadoras del Estado de Bienestar. La Carta del Atlántico, aprobada por las principales potencias, propone para todos conseguir "mejores niveles de trabajo", prosperidad económica y seguridad social, para esa época estos conceptos compartidos respaldan un enfoque internacional del Estado de Bienestar. La OIT representará el brazo institucional de la comunidad internacional, esta organización fue la única donde, junto a los representantes de los gobiernos, participaron representantes de los empresarios y de los trabajadores organizados. El carácter democrático y participativo dotó a la OIT de un poder de convocatoria y de regulación de las relaciones laborales que le es reconocido hasta la actualidad, así mismo, la convierte en un antecedente y fundamento internacional del Estado de Bienestar. ²⁶

²⁵ *Ibidem*, Pág. 48 y 49

²⁶ *Ibidem*, Pág. 49 y 50

2.3 Contexto Latinoamericano

2.3.1 Modelos de Desarrollo y Políticas Sociales

Cada modelo de desarrollo tiene, implícita o explícitamente, una concepción de la cuestión social. Así también sucede con lo que ha predominado en América Latina. Obviamente, los modelos constituyen simplificaciones estilizadas de los rasgos que caracterizaron a diversas etapas de desarrollo (cuadro 1), y no dan de todas las variaciones que pueden encontrarse en cada país a causa de las soluciones políticas a los conflictos sociales que allí se dieron.²⁷

Cuadro 1

I. Crecimiento hacia afuera	
Motor:	Mercado externo
Producto Básico:	Bienes primarios
Tipo de Estado:	Liberal clásico
Énfasis social:	Cuestión de "policía" (FHC) Autoprotección (privada) "Crear la nación"
II. Sustitución de Importaciones.	
Motor:	Mercado interno
Producto Básico:	Bienes manufacturados
Tipo de Estado:	Interventor, empresario, "social"
Énfasis social:	Protección al trabajador asalariado (organizado, reivindicativo) (ligazón política social con mercado de trabajo) Crear "clase media": asegurar capacidad de compra de bienes producidos localmente
III. Postajuste	
Motor:	Mercado externo
Producto Básico:	Bienes competitivos, que incorporan progreso técnico (basados en recursos naturales, en muchos casos)
Tipo de Estado:	Regulador, "neo-social"
Énfasis social:	Inversión en capital humano

²⁷ Arteaga Basurto Carlos, "La Política Social en la Transición", Pág. 14

2.3.2 *Crecimiento hacia fuera*

Durante esta fase, los países latinoamericanos exportaban bienes primarios en troca de productos manufacturados: El Estado era de corte liberal clásico, por lo que sus funciones se reducían a la seguridad externa, la política social no formaba parte de las preocupaciones gubernamentales.

2.3.3 *Sustitución de Importaciones*

En la fase de la sustitución de importaciones, cuyo inicio suele datar en la crisis de 1929, el Estado asumió nuevos roles (regulador, interventor, planificador, empresario y "social") a efectos de contribuir al funcionamiento del nuevo modelo (de "desarrollo hacia adentro"), cuyo motor era el mercado interno, en el ejercicio de esas nuevas responsabilidades, al disminuir las barreras naturales (fruto de las crisis y las guerras) el gobierno estableció aranceles para defender a la industria nacional de la competencia externa.

La etapa "fácil" de la sustitución de importaciones permitió elaborar localmente una amplia de bienes caracterizados por sus limitadas exigencias tecnológicas, en este contexto la política social persiguió la protección del trabajo asalariado, respondiendo a las presiones derivadas de la creciente organización sindical, facilitada por la concentración obrera y por la importancia creciente de la industria.

A la fase de sustitución "difícil", sólo pudieron acceder aquellos países que poseían un mercado interno de un tamaño atractivo para las empresas multinacionales, que eran portadoras de la tecnología necesaria para fabricar bienes de mayor complejidad.²⁸

Los años ochenta mostraron reducciones en el monto de los recursos destinados a programas sociales y, por consiguiente, a un aumento de la pobreza.

²⁸ *Ibidem*, Pág. 14 y 15

Sin embargo debe recordarse que aquellos se encontraban en su cenit histórico y que no hay relación causal necesaria entre gasto social y pobreza, esta tiene que ver fundamentalmente con los ciclos económicos, en el período mencionado, su aumento fue provocado, en unos casos, por la caída de la actividad económica y la consecuente disminución del empleo, no paliado por adecuadas medidas de compensación social, y en otros, debido a debacles económicas y desbordes populistas, puede considerarse un "costo social del no ajuste" o de haberlo llevado a cabo a destiempo.

En este período la política social contribuyó a crear o consolidar una clase media, por cuanto se requería sostener una capacidad de demandar esos nuevos bienes manufacturados nacionales de costo elevado, como sucedía con los productos de la industria automovilística, probablemente se contribuyó así a agravar la ya desigual distribución del ingreso.

Las debilidades intrínsecas del funcionamiento de las economías latinoamericanas fueron encubiertas mediante la aplicación de políticas poco respetuosas de la ortodoxia fiscal, que condujeron a grandes desequilibrios macroeconómicos y a fenómenos hiperinflacionarios, recurriéndose al endeudamiento externo, facilitado por la abundancia de petrodólares en el sistema financiero internacional.

2.3.4 El modelo posterior al ajuste

Durante la llamada "década perdida" comenzó a diseminarse un nuevo modelo, cuyos principales criterios económicos son:

- a) alcanzar y/o respetar los equilibrios económicos,
- b) reducir la tasa de inflación,
- c) retirar al Estado de ciertas áreas, en las que serían más eficientes los actores privados,
- d) aumentar las exportaciones, porque el motor del crecimiento de estas economías se sitúa nuevamente en el mercado internacional,
- e) elevar la competitividad de los productores nacionales, incluso eliminando la protección arancelaria,

f) modernizar el aparato público para que se usen de modo más eficiente los recursos sobre todo financieros, y sea más eficaz en el logro de sus objetivos.

Surge así una contradicción entre la nueva importancia de lo social que debe llevar al Estado a jugar un papel importante en crear los prerrequisitos para el logro de la competitividad sistemática, lo que exige recursos crecientes, y la necesidad de reducir los ingresos públicos para hacer frente a la competitividad global.²⁹

2.4 Características de las Políticas Sociales en los Paradigmas Dominante y Emergente, a partir de la Cepal.

2.4.1 Responsabilidad Estatal contra pluralidad de sectores

La política social tradicional consiste en los programas que realiza el Estado, el paradigma emergente afirma que el Estado será responsable parcialmente del financiamiento, en especial de los programas orientados a la población de menores recursos; funciones de ejecución o subsidio de programas, sosteniendo que las funciones de las políticas sociales pueden separarse y llevarse a cabo por otros subsectores de corte filantrópico, comercial o informal (ONG'S), o bien proceder mediante reformas que transfieren responsabilidades de ejecución, como sucede en Chile, Argentina, Colombia y Perú.

En materia de pensiones, un sistema regulatorio público, permite también que la iniciativa privada administren los fondos de pensiones,; ejemplo, dicha transferencia, caso concreto de Chile, ha permitido la creación de un mercado financiero exitoso y la acumulación por empresas por más de \$ 20 000 millones de dls., que han influido en el aumento de la inversión del país (25% del PIB).³⁰

²⁹ *Ibidem*, Pág. 16

³⁰ *Ibidem*, Pág. 18 y 19

2.4.2 Centralismo contra descentralización

La tendencia histórica latinoamericana ha sido centralizadora, en ello ha influido, por un lado, razones, de índole puramente económica, como la indivisibilidad de escala de ciertas decisiones y la retroalimentación entre la toma de decisiones centralizada y la concentración de la actividad económica, así como el proceso de concentración de la población en grandes ciudades.

Enfatizando que se toman decisiones careciendo de la información necesaria sobre las peculiaridades de cada zona y se opta por soluciones homogéneas que se aplican a realidades que son heterogéneas, incluso, favoreciendo a grupos dominantes instalados en la capital, que utiliza recursos extraídos del resto del país, lo cual conlleva a que provincias y regiones importantes se encuentren sometidas, "al ritmo de una lejana e indiferente burocracia gubernamental".

Las ventajas de la descentralización:

- a) mayor consenso social; derivado de la participación,
- b) a menor tamaño territorial y poblacional, mayor control de costos y beneficios a implementar.

desventajas:

- a) autonomía local; provisión irregular de los servicios en diferentes zonas,
- b) dominación oligárquica en regiones aisladas,
- c) desequilibrio entre la oferta y la demanda de beneficios; provocarían migración interna,
- d) desequilibrio en las normas de cumplimiento educativo.

Es importante tomar en consideración el *quantum* de descentralización se requiere y la forma y los medios para implementarla; ejemplo, en el sector educativo el estado puede fungir como contralor, regulador, de funciones normativas de índole general y desplegarse de la situación administrativa. ³¹

³¹ Ibidem, Pág. 21

2.4.3 Lógica burocrática contra lógica de proyectos

Se parte del principio que el estado "sabe lo que hay que hacer", los usuarios carecen de alternativas reales para escoger, sólo les cabe aceptar o no aceptar la prestación, cuando ella no sea obligatoria.

El paradigma emergente cree que la capacidad de innovación se encuentra diseminada en la sociedad y no concentrada exclusivamente en el Estado, y que la misma puede aprovecharse; en educación; por ejemplo, se recomienda dotar de autonomía técnica a las escuelas para que puedan elaborar su "proyecto", que se ajustaría mejor a la diversidad de situaciones, de necesidades y de opciones valóricas en torno a la educación.

En Maringa, Brasil se terciario el gerenciamiento de algunas escuelas públicas, entregándolas a cooperativas de profesores, con autonomía técnico administrativo y reservando a la autoridad municipal la responsabilidad de financiamiento y evaluación de los resultados. ³²

2.4.4 Estatal contra cofinanciación

El paradigma dominante es estatista y, por lo mismo, el financiamiento de la política social proviene básicamente de fuentes fiscales que enfrentarían demandas crecientes de fondos, los recursos siempre resultan limitados frente a necesidades crecientes, ejemplo; alcanzada la cobertura total en educación primaria, aparece el problema de su calidad, de la con financiación se desprende la necesidad de que los propios beneficiarios contribuyan.

Optando por recursos suplementarios que avivaría el compromiso de la comunidad con el programa, el criterio subyacente es que "lo que no cuesta, no es valorizado por quien lo recibe", o bien, mediante el cobro de tarifas para la prestación de servicios públicos sociales, bajo el principio "el que puede, debe pagar", en especial en programas sociales que no se orientan a los pobres; la educación superior gratuita es un ejemplo.

³² *Ibidem*, Pág. 22

Chile; 91% de los alumnos cursan la enseñanza básica y media con financiamiento total del Estado, al lado, se propone que las familias adquieran un mayor compromiso con la educación de su hijos, a través de un esfuerzo financiero acorde a sus ingresos y el número de hijos.

Otras alternativas es mediante el con financiamiento de las empresas con las siguientes características:

- a) financiando la infraestructura escolar,
- b) aportes empresariales, donaciones o financiamiento de los gastos corrientes de escuelas,
- c) adopta la gestión de escuelas,
- d) descuentos tributarios vía destinación de recursos a educación. ³³

2.4.5 *Subsidio a la oferta contra subsidio a la demanda*

En el paradigma dominante, el financiamiento se orienta a cubrir los costos relevantes del proveedor (alguna repartición estatal), que oferta bienes o servicios con los cuales pretende solucionar o paliar el problema social detectado, mediante el subsidio o la demanda, en cambio, el financiador transfiere un poder de compra (vía cupones o vouchers) para que el beneficiado "compre", en el (cuasi) mercado así creado, el bien que estime adecuado, el cálculo del valor del voucher plantea dificultades.

El Ministerio de Educación de Chile entrega directamente a la escuela respectiva un subsidio por cada alumno matriculado y que efectivamente asistió a clase, en Colombia se ha implementado un sistema de vouchers (financiado conjuntamente por el gobierno central y los municipios) que busca incrementar las oportunidades de educación secundaria disponibles para los niños más pobres, permitiéndoles el acceso a escuelas privadas, esperando expandir el enrolamiento de 47 a 70%.

³³ Ibidem, Pág. 23

Creando 546 000 nuevas plazas escolares, a la par se ha planteado la reforma del financiamiento de la salud, mediante la entrega de subsidios a la demanda para que los trabajadores dependientes pudieran incorporarse al sistema privado de salud.

2.4.6 Universalismo de la oferta contra universalidad de la satisfacción

El paradigma dominante defiende el universalismo, entendido como una oferta homogénea abierta a todos, basada en la idea de difundir valores y creencias que fomenten la integración social y la idea de igualdad, sin embargo, los beneficiarios en América Latina han sido, los sectores más instruidos, más informados, más organizados, que viven en áreas mejor dotadas de servicios, que cuentan con recursos para hacer frente a los costos de transacción en lo que es necesario incurrir para recibir los servicios.

Siendo difícil para quienes tienen mayores necesidades, dado que carecen de las características enumeradas, y deben enfrentar las dificultades de acceso a las prestaciones, las políticas universalistas son de alto costo y bajo impacto.

Es evidente que una oferta que atienda a todos resultaría muy cara y su abaratamiento sólo es posible sea disminuyendo la calidad y, por tanto, deteriorando el impacto del programa sobre los supuestos beneficiarios, sea recortando la "universalización" por criterios no transparentes, que orientarían los servicios proporcionados en beneficio de un grupo restringido.

El paradigma emergente plantea la satisfacción de las necesidades de las personas, sustentándose en el principio de equidad, tratando desigualmente a quienes son socioeconómicamente desiguales, una oferta homogénea para situaciones heterogéneas sólo puede conducir a mantener las diferencias originarias.

2.4.7 Ampliación progresiva de arriba hacia abajo contra primero, los más necesitados

El paradigma dominante espera la ampliación progresiva del sistema de protección social, incorporando paulatinamente, según se vaya disponiendo

de más recursos, expandiéndose de arriba hacia abajo, empezando por quienes menos necesidades y más capacidad de defensa de sus intereses, el ejemplo típico de ese proceso de "acceso segmentado" ha sido, en América Latina; la seguridad social, que llega tarde o nunca a proteger a los campesinos sin tierra y a los auto empleados de la ciudad.

Hay tres criterios para asignar recursos en lo social; destinarlos al que llega primero, a los que tienen menos necesidades o a los más necesitados; el paradigma emergente opta por el último y propone implementarlo a través de la focalización, es decir, identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios potenciales y diseñar el programa con el objetivo de asegurar un impacto per capita elevado sobre el grupo seleccionado, mediante transferencias monetarias o entrega de bienes o servicios.

Permitiendo mejorar el diseño de los programas, ya que cuanto más precisa sea la identificación del problema carencias a satisfacer) y de quienes lo padecen (población objetivo) más fácil resultará diseñar medidas diferenciadas y específicas para su solución, aumenta, además la eficiencia en el uso de los escasos recursos y eleva el impacto producido por el programa al concentrar los recursos en la población de mayor riesgo. ³⁴

Ejemplo; el Programa de las 900 Escuelas de Chile, orientado al 10% de los más pobres y de peor rendimiento académico, con el objetivo de mejorar la calidad y el aprendizaje de los alumnos, los criterios de focalización son;

- a) bajo rendimiento en las pruebas del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación,
- b) bajo nivel socioeconómico de las familias según registro de las escuelas,
- c) el tamaño y la accesibilidad de las escuelas.

³⁴ Ibidem, Pág. 25

Dicho programa de mejoramiento educativo,(PME) utiliza la focalización para identifica tres tipos de escuelas; de alto, mediano y bajo riesgo, bajo los siguientes criterios:

- a) series temporales sobre puntajes de rendimiento,
- b) grados de educación ofrecidos por la escuela,
- c) tasas de deserción y repetición,
- d) grado de ruralidad,
- e) matrícula escolar,
- f) nivel socioeconómico de la población estudiantil.

2.4.8 Clase media o intereses organizados contra grupos pobres

El paradigma dominante se preocupó por atender a sectores que tenían capacidad de presión sobre el Estado, en especial a la clase media, dando como resultado la ampliación del mercado interno, bajo el interés de la industria nacional.

El paradigma emergente plantea, que la única manera de lograr la equidad es atendiendo a los más necesitados, por sus carencias, además, de que los grupos más beneficiados, tienen capacidad de resolver sus necesidades autónomamente.³⁵

2.4.9 En los medios contra en los fines

La cobertura en el paradigma dominante puede provocar distorsiones, dado que es más fácil ampliarla, atendiendo a poblaciones concentradas en áreas urbanas, que a las rurales dispersas, donde se existen mayores niveles de necesidad, más aún, no se producen resultados si dichos programas se insertan a un gran número de personas.

³⁵ Ibidem, Pág. 26

Ejemplo: un programa nutricional que cubre un gran porcentaje de beneficiarios reduce por debajo de las normas mínimas la cantidad de calorías y proteínas entregadas, o bien, cuando se hace entrega a personas que no tienen necesidades insatisfechas.

En cambio, e paradigma emergente pretende, orientar los programas a lograr un cambio en las condiciones de vida de población y se preocupa por el impacto, por la magnitud del beneficio que reciben los destinatarios de dichos programas, de acuerdo a los objetivos buscados.³⁶

2.4.10 Gasto público social contra relación costo-impacto

El indicador principal del modelo dominante es el gasto público social y sus fluctuaciones; a mayor recursos disponibles, menor cantidad de pobres, sin embargo, el monto del gasto social es un mal indicador, tanto del desarrollo social, como de la inversión en capital humano.

2.5 Contexto Nacional

2.5.1 Política Social y cambios de finales de siglo

En la actualidad la política social muestra una tendencia global al desvincularse del contenido redistributivo y del anclaje laboral que tuvo durante el último medio siglo. La nueva orientación se dirige hacia dos direcciones prioritarias. La primera, animada por los organismos internacionales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo) concentrándose en situación de pobreza y alta vulnerabilidad, la segunda línea impulsada por la emergencia de las organizaciones civiles orientadas a la creación o provisión de un segmento de bienes públicos y privados autogestionados.³⁷

Durante el auge del estado Benefactor (EB) la redistribución de la renta como objetivo de la política social fue el gozne articulador entre el mundo del trabajo

³⁶ *Ibidem*, Pág. 27

³⁷ Incháustegui Teresa. "Las Políticas Sociales de México en los Años Noventa", *Políticas Social y Cambios de Finales de Siglo*, Pág. 61

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

y los servicios de provisión y asistencia. Sin embargo a partir de los procesos de reforma del Estado a mediados de los años ochenta, la política social se inscribe en la redefinición de las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad del último cuarto de siglo.

La provisión del bienestar ligada al empleo tiende a desvincularse del objetivo redistributivo. Por parte del Estado, la gestión del bienestar está cambiando: de tutelar a proveedor de los servicios, a regulador y promotor de la equidad de servicios, costo y calidad, lo que incentiva la competitividad y eficiencia de los servicios privados.

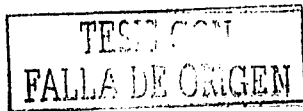
El papel que se le asigna es el de favorecer las "externalidades positivas" que aseguren la eficiencia y calidad de la oferta privada de servicios o de la prestación privada de servicios financiados con fondos públicos, en tanto acota su responsabilidad pública en una oferta de asistencia, atención y servicios básicos para los "pobres" en un retorno al universalismo residual del modelo liberal de bienestar.

En la relación sociedad y estado, el ajuste de la política social representa una redefinición en el eje público-privado en el sentido de colocar la responsabilidad pública de la provisión del bienestar al margen del monopolio estatal de la decisión, pero, también, más allá del mecanismo del mercado y de los límites de la familia como única expresión de los sujetos privados.

En esta línea se plantea un cambio en los contenidos de la ciudadanía, en orden a la constitución de actores con capacidad de intervención en las decisiones, y que presiona hacia la revisión de los espacios y mecanismos estatales vigentes para la regulación de los "social".

Por su parte la tendencia de reforma estatal se orienta a la descarga de demandas sociales y transfiere al mercado la regulación de ellas como para derivar a la sociedad la responsabilidad en torno al bienestar.

No obstante, la alternativa de remercantilizar no resuelve el conflicto entre la sociedad y el Estado respecto de la política social. La demanda de los nuevos



actores es el reconocimiento de su papel como interlocutor la puesta en escena del arsenal de recursos generados en la organización y su validación como sujetos en el diseño de las políticas. ³⁸

2.5.2 Alcance de la Política Social en México

La política social ha sido producto de los modelos de desarrollo experimentados sobre nuestra sociedad y, al mismo tiempo, instrumento de política pública para compensar las fallas generadas por dichos modelos: la pérdida de la lealtad corporativa de los trabajadores, la marginalidad, la inflación, la "pobreza extrema" e incluso la crisis financiera.

El cuestionamiento al estado de bienestar, característico de los países capitalistas avanzados, ha encontrado eco en la sociedad y el estado mexicanos en el terreno de la privatización de los recortes en el gasto público y el endurecimiento en las condiciones de accesibilidad a los satisfactores de bienestar.

México no logró consolidar sus esquemas de bienestar y en cambio generó formas alternas a la economía formal incompatibles con los derechos y prestaciones tradicionales. No resolvió históricamente el problema de la universalidad de los beneficios sociales y generó una forma excluyente de bienestar que marginó a millones de ciudadanos. El proceso de reestructuración económica provocó problemas agudos de marginación y pobreza extrema que se han tratado de atender con estrategias y programas distintos a las políticas sociales tradicionales. ³⁹

El Estado mexicano ha elaborado sus explicaciones sobre política social remitiéndola predominantemente al gasto programable y excluyendo de sus

³⁸ *Ibidem*, Pág. 64

³⁹ Farfán Mendoza Guillermo, "El Debate Nacional", *Políticas de Estabilización y Reformas a la Política Social en México*, Pág. 36

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

cálculos la relación con el gasto total, o bien, cuando así resulta conveniente, señalando tasas de crecimiento en el gasto social con relación al PIB no rebasan 9% en el bienio 1990-91, frente a la situación de Uruguay (17.5), Argentina (16.7), Costa Rica (15.9), Chile (14.6) o Brasil (10.8) y ciertamente ante el promedio regional que es de 10.2% (CEPAL 1986).

Otro aspecto importante para elaborar un balance más adecuado de las reformas a la política social en México, se refiere a la accesibilidad y cobertura de los sistemas tradicionales de bienestar que no han constituido un derecho social ciudadano en realidad adquirido, con la exclusiva excepción del derecho universalmente garantizado a la educación (básica). En materia de seguridad social, en la actualidad sólo 38% de la PEA está asegurado, lo que a su vez cubre, incluyendo a los trabajadores y a sus beneficiarios, apenas 52% de la población total.

Colateralmente, se han desarrollado programas poco articulados de atención a grupos marginados o excluidos, sean urbanos o rurales, políticas de subsidios generalizados a los precios de artículos básicos y más recientemente programas asistenciales de salud, nutrición e infraestructura social.

Dentro de los debates en torno a las reformas de la política social de este país se evocan los derechos sociales constitucionales; en los hechos sólo existe un sistema de bienestar limitado, evidentemente insuficiente y parcial, que debería constituir en sí mismo el objetivo central de la impugnación a las acciones del Estado.

2.5.3 El desarrollo tradicional de las políticas sociales

Un segundo punto de debate ha sido la relación entre las políticas sociales y los modelos de desarrollo en turno, así como la relación entre dichas políticas y la ideología social, sin embargo, desde la etapa poscardenista y hasta la crisis de 1982 evolucionaron en la misma proporción que lo hizo el conjunto de la economía, siendo el resultado del proceso de industrialización y, en parte,

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

consecuencia de políticas compensatorias ante los problemas colaterales de dicho proceso, como la emigración del campo a la ciudad, los bajos salarios industriales y las enormes desproporciones regionales.

Este modelo industrializador orientó internamente el curso de la economía, al desarrollar una estructura de mercado escindida entre la producción y el consumo tradicional, por un lado, y la producción dinámica vinculada al consumo creciente de las clases medias, descansó en formas centralizadas y corporativas de organización de los trabajadores como de los empresarios, que definieron de este modo su relación con el Estado desarrollista.

Estos procesos determinaron la evolución y crecimiento de las políticas sociales, sea en el marco de ideologías ortodoxas (como las correspondientes al llamado "desarrollo estabilizador"), o de políticas económico-sociales más intervencionistas (como sucedió en el "desarrollo compartido" o en la "alianza para la producción"). Particularmente, este modelo influyó en las instituciones de bienestar a través de formas de negociación y financiamiento corporativas entre las burocracias sindicales, las corporaciones empresariales y el Estado mexicano, representado por el Poder Ejecutivo.⁴⁰

Los modelos de desarrollo previos a las crisis de 1982 contribuyeron a la corrupción de las instituciones sociales y llevaron a una seguridad social traducida en pensiones miserables y servicios de salud infames, cabe subrayar que los cimientos de las políticas sociales se fundaron en relaciones de clientelismo político y electoral, de concesiones discrecionales para las burocracias sindicales o políticas, y en detrimento de la fijación de derechos sociales generalizados y extendidos cada vez más hacia una mayor población.

A pesar de estos inconvenientes, los años de los "milagros" económicos de la década de los sesenta y las políticas intervencionistas del estado mexicano de los años setenta, permitieron un crecimiento económico a veces estable (de 1995 a 1971, sin devaluaciones ni inflación) y otras no tanto (de 1971 a 1981,

⁴⁰ Ibidem, Pág. 39

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

con devaluaciones e inflación). Los sectores modernos de la economía admitieron la aparición y el crecimiento de las instituciones sociales más importantes hasta nuestros días (IMSS, ISSSTE, Conasupo, Infonavit, Fovissste, Fonacot) mientras que los sectores más empobrecidos y marginales de la sociedad fueron atendidos parcialmente mediante otras estructuras institucionales (SSA, DIF y los ya inexistentes SAM y Coplamar).

2.5.4 El ajuste ortodoxo de la política Social

Los análisis sobre el gasto social, los salarios, la distribución del ingreso, el empleo, coinciden todos en destacar el tremendo retroceso en las condiciones sociales del país.

*Evolución del gasto social en México
1981-1995 (como porcentaje del PIB)*

	81-82	83-84	85-86	87-88	89-90	91-92	93-94	95
Total en desarrollo social	9.16	6.67	6.79	6.1	5.85	7.4	8.8	8.5
Educación	3.68	2.8	2.74	2.63	2.45	3.0	3.75	3.8
Salud y seguridad social ¹	3.68	2.9	2.9	2.76	2.85	3.35	3.75	3.5
Laboral ²		0.54	0.54	0.26	n.s	n.s	n.s	n.s
Solidaridad y desarrollo regional ³	0.95	0.4	0.59	0.46	0.3	0.5	0.6	0.5
Desarrollo urbano, ecología y agua potable	0.82				0.2	0.35	0.5	0.4
Programa social de abasto ⁴						0.15	0.2	0.3

¹ La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras.

² Hasta los informes de gobierno del presidente Salinas estos rubros se denominaban en uno solo como salud laboral.

³ Solidaridad aparece como programa hasta diciembre de 1988.

⁴ Este subsector se creó en 1992 con recursos que antes se sectorizaban como comercio y abasto.

n.s. = no significativo.

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal; Sistema de Cuentas Nacionales de México. En 5º Informe de Gobierno, presidente Carlos Salinas, 1993, anexo 278; 2º Informe de Gobierno, presidente Ernesto Zedillo, 1996 anexo 65, y Banco de México.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

La crisis financiera y estructural de nuestra economía durante los años ochenta tuvo una repercusión crucial sobre lo alcanzado y el agravamiento de la deuda social acumulada. Es indudable el efecto negativo de la recesión económica y del peso de la deuda externa sobre los niveles de vida y el bienestar de la sociedad mexicana, cabe destacar que las circunstancias de las crisis actuaron en contra de las estructuras tradicionales, al estancar los programas estatales para la prestación de servicios sociales a los asalariados y los programas de inversión pública en vivienda, escuelas y hospitales.

Otro rasgo socioeconómico fundamental fue el surgimiento espectacular de la economía informal, peso relativo dentro de la estructura del empleo se extendió hasta la mitad de la fuerza de trabajo, representado por sectores de población marginada sin acceso a los programas de seguridad social del trabajador empleado en el sector formal y con una acumulación de rezagos sociales en todos los niveles, imposibles de atender en el marco de las políticas sociales del pasado.

Los años de crisis comenzaron a trasladar la participación estatal hacia los estratos marginados de pobres extremos con acciones que anticipaban un nuevo enfoque en la política social hacia los grupos marginados en materia de salud (campañas preventivas, atención en zonas marginadas) o de vivienda (crece la construcción para asalariados de bajos recursos y la autoconstrucción).

La clase política tradicional fue sustituida por una nueva élite tecnocrática que, al margen de otras implicaciones políticas, fue introduciendo nuevos mecanismos clientelares y programas emergentes. Las razones que impulsaron la formación de nuevas políticas sociales en México se resumen en dos ámbitos principales: la modificación de las políticas estatales generales en el marco de la crisis y la reformulación de la relación entre estado y sociedad. La crisis de los ochenta invirtió la lógica de las políticas estatales, y convirtió la búsqueda del control inflacionario y las finanzas sanas en la meta prioritaria del gobierno, al postergar los objetivos más importantes del bienestar y el crecimiento del empleo.

Parece útil destacar que las acciones gubernamentales de carácter social se hicieron incompatibles con la negociación corporativa de los programas de gasto público y fortalecimiento sindical a través del crecimiento del empleo, a la vez que las variables de la política social pasaron a depender de circunstancias contingentes y de corto plazo, en contraste con los programas tradicionales de bienestar que se habían expandido.

La fuerza de la austeridad, las privatizaciones y la modificación de las políticas estatales impulsaron la relocalización de los interlocutores sociales del Estado, en 1980 el empleo informal en México constituía 49.1%; en 1985, 51.3%, y para 1993, 57% con relación al total.⁴¹

2.5.5 Economía abierta y Estado fuerte

Free market, strong state (libre mercado, Estado Fuerte) fue la frase que sintetizó la reforma neoliberal de los años ochenta; se trató de una reforma hacia el interior de la sociedad británica basada en la imposición de las reglas del libre mercado en distintos ámbitos de la vida económica y social, incluyendo las políticas sociales, y la reformulación del equilibrio de poderes a favor del poder centralizado del ejecutivo.

En México, durante los años del Salinismo se asistió a una reforma económica y social de gran envergadura que continúa con los procesos de reestructuración de los años ochenta imprimiendo un sello particular al orientar el modelo de desarrollo económico hacia el exterior, mediante la exportación de manufacturas en sustitución de las exportaciones tradicionales del petróleo.⁴²

Omitiendo la reforma de los mercados internos confundiendo liberalización con desregulación (con efectos particularmente graves en el sector financiero), trasladando el eje de la dinámica económica hacia la apertura de la economía

⁴¹ *Ibidem*, Pág. 42 y 43

⁴² *Ibidem*, Pág. 44

TRFICIO CON FALLA DE ORIGEN

y organizando las políticas estabilizadoras del período de los pactos sociales. Las políticas sociales de esta etapa deben observarse a la luz de dicho proceso de apertura económica, con su consecuente efecto sobre la política de salarios y de segmentación de mercados (interno y externo).

El gran debate nacional del período, en materia de política social, fue la creación del programa Nacional de solidaridad, cuyo propósito oficial fue enfrentar las carencias de los más necesitados, en situación de pobreza extrema, y donde el ejercicio de los programas de bienestar no tuviera que superar ningún intermediario corporativo.

El Pronasol, evidentemente, no pertenece al conjunto de políticas sociales tradicionales, como la seguridad social, la educación, la salud, sino que se ubica en otro ámbito de políticas de atención o de "combate" a la marginación y la pobreza.

Las políticas tradicionales de educación y salud absorbieron aproximadamente 40% del gasto social cada una y Solidaridad apenas 8%, sin embargo, en términos relativos, el gasto en Solidaridad aumentó en 274% entre 1988-1992, mientras que el gasto en educación y salud lo hicieron en 687% y 646%. Indudablemente, Pronasol se convirtió en la política social de un régimen embarcado en la transición a una nueva modernidad.

Para poder comprender la naturaleza diferenciada de Solidaridad frente a otros programas tradicionales cabe señalar de manera sintética su composición. Entre 1988-1992 se gastaron 16.9 mil millones de pesos para todo el Pronasol, 59.5% en Bienestar Social (infraestructura educativa, escuela digna, agua, electricidad, hospital digno, becas, entre otros), 20.8% en solidaridad para la producción (solidaridad para la producción, empresas solidaridad, indígenas, etcétera) y 17.7% en Infraestructura Básica de apoyo o Desarrollo regional (carreteras, estados y municipios).⁴³

⁴³ Ibidem. Pág. 44 y 45

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Las acciones del Pronasol anunciaron la realización de proyectos de creación de infraestructura y servicios básicos que no modifican la estructura del ingreso de las familias más empobrecidas, ni se traducen en una aportación directa de bienes o servicios sociales, sino que representan la posibilidad de elevar su calidad de vida mediante la obtención de oportunidades en la competencia dentro de los mercados laborales.

Entre 1989 y 1993, Solidaridad integró a 8.5 millones de habitantes a los servicios de salud, creó o remodeló 300 hospitales y 3 346 centros de salud, edificó o rehabilitó 110 930 planteles escolares, entregó 742 000 becas, incorporó a 16 millones de personas a los servicios de electricidad, a 13.5 millones a los servicios de agua potable y a 11.5 millones a los de drenaje; asimismo, pavimentó 317 millones de metros cuadrados y construyó o habilitó 20 299 kilómetros de carreteras.

Sin embargo, detrás de las cifras que pueden definir la significación del Pronasol aparecen cuando menos tres aspectos fundamentales que constituyen, en su momento, puntos de discusión la relación Estado-ciudadanos; la disminución de la pobreza, y la desigualdad social.

La apertura de la economía mexicana y el manejo de otras variables económicas en la década de los noventa se enfrentaron a un doble proceso contradictorio. Por un lado, la competitividad de las exportaciones reclamaba un tipo de cambio decreciente, pero, por otro, los problemas de financiamiento de la economía obligaron a optar por la inversión extranjera, fenómeno que exigía la elevación de las tasas de interés y la estabilidad de la moneda.

El primero de los procesos jugó un papel importante en el momento inicial, pero la necesidad de obtener y retener capitales del exterior llevó a favorecer en los últimos años la sobrevaluación de la moneda sobre la balanza de pagos misma que, entre 1988 y 1993, había generado un déficit de cuenta corriente de 20 000 millones de dólares, es decir, 66% del PIB.

Cabe recordar que México se convirtió en un importante exportador de capitales durante la década de los ochenta a consecuencia de los problemas de endeudamiento antes y durante la crisis financiera de 1982. A partir de 1989, la situación se invirtió e hizo de nuestro país un valioso receptor de capitales externos que se beneficiaron de la política de desregulación financiera del gobierno mexicano, para dirigirse predominantemente a la inversión de cartera que representó 75% del total de la inversión extranjera en el período 1989-1993.

El proceso devaluatorio de 1994 restableció el mecanismo tradicional de corrección del desequilibrio externo, pero en cambio generó una fuerte contradicción en los flujos de ahorro externo. El problema de financiamiento de la economía ha sido desde entonces el problema de fondo que determina explícitamente el diseño de las políticas de estabilización de este país, en tanto la tasa de ahorro interno bajó de 22% con relación al PIB en 1988 a 16% en 1994.⁴⁴

La reforma a la Ley del Seguro Social se explica, como consecuencia de ese entorno de restricción financiera; en segundo, como una estrategia de transformación económica y social prescrita de manera cada vez más influyente por los organismos internacionales en los que se sostiene la estabilidad financiera de México (Banco Mundial 1994).

2.5.6 La Reforma del Estado: Reflexiones sobre la política social

La política de modernización ha incidido en una ambigüedad que ha caracterizado al estado mexicano posrevolucionario: el compromiso de ser simultáneamente el garante del desarrollo económico y de justicia social.

Después de que el estado mexicano logró integrar las estructuras básicas que les permitieron su estabilidad, su relación con el desarrollo económico tuvo dos consecuencias:

- a) una fuerte centralización de las decisiones económicas y de poder en la presidencia de la república, y

⁴⁴ Ibidem, Pág. 50

b) el objetivo de llevar a cabo reformas sociales con la finalidad de hacer posible el crecimiento económico y evitar desigualdades extremas.

Desde 1934 hasta el comienzo de los años setenta, esta doble finalidad fue conseguida principalmente mediante reformas sociales (cardenismo y populismo) y un crecimiento económico centrado en el potencial del Estado; empero, de entonces al momento actual dicha finalidad fue volviéndose una contradicción cada vez más aguda, en lugar de una unidad de objetivos.⁴⁵

La esencia de la intervención económica del estado entre 1970 y 1982 fue la resistencia a redefinir la división del trabajo entre el Estado y el mercado, observada en la formulación e instrumentación de la política económica.

En síntesis, mientras que las diferentes esferas de la actividad social se vuelven específicas y orientadas hacia sus propias finalidades, el Estado trata de mantenerlas unidas bajo su tutela y en la apariencia de que deben aceptar objetivos que el Estado mismo les propone o les impone, evitando y retrasando un ajuste estructural que con posterioridad sería visto como necesario e inevitable.

Del período de 1982 a la actualidad, atestiguamos, contrario sensu, un proceso de formación de políticas que reconoce la necesidad de diferenciar el Estado de la economía, pero evitando y también retrasando la separación del Estado y el sistema político.

La reforma del Estado propiamente dicha se vuelve, a partir de 1988, una estrategia de racionalización de los recursos públicos consistente en restringir la vieja forma de intervención económica estatal y sustituirla por una nueva.

Para poner en práctica dicho modelo se ha requerido que el Estado "libere" zonas de actividad económica y, por tanto, dada la especificidad y tamaño de

⁴⁵ Millan René, "Las Políticas Sociales de México en los Años Noventa"; *La Reforma del Estado: Reflexiones Sobre La Política Social*. Pág.145

la intervención económica estatal, se ha precisado también redefinir tanto los criterios de operación y gestión pública del Estado mismo como de las prioridades sociales que debe considerar.⁴⁶

La política social ha sido producto de los modelos de desarrollo experimentados sobre nuestra sociedad y, al mismo tiempo, instrumento de política pública para compensar las fallas generadas por dichos modelos: la pérdida de la lealtad corporativa de los trabajadores, la marginalidad, la inflación, "la pobreza extrema" e incluso la crisis financiera.

En la actualidad, como un resultado mayor del agotamiento de la forma de desarrollo puesta en acto en los años treinta y cuarenta del siglo que termina, es posible detectar nuevas y poderosas tendencias a la dislocación productiva y regional, lo que inevitablemente pone en jaque los mecanismos de articulación sectorial y comunitaria que el Estado post revolucionario propició o implantó a lo largo de décadas.

Las crisis económicas que han marcado el final de la forma de desarrollo anterior, han tenido lugar en un contexto de rápida modernización de estructuras e instituciones, lo que por lo pronto ha acentuado aquellas inclinaciones a la dislocación económica y social.

Los costos humanos de estas crisis, el cambio en la estructura de la población heredada de la explosión demográfica de los años setenta, los rezagos sociales acumulados, y las fuerzas centrífugas asociadas a la globalización, han convertido a la sociedad mexicana como lo ha señalado Clara Júsíman, en una sociedad tan plural, tan desigual, tan heterogénea y sumamente compleja que ha experimentado un proceso creciente de segmentación social en donde sus componentes no se comunican, no comparten proyectos y varios se sienten excluidos.

⁴⁶ Ibidem, Pág. 146

Sin embargo, estos factores que llevan a la pérdida de cohesión social han impulsado también una conciencia colectiva sobre la necesidad de revertirla. Dentro del Estado y en los más diversos estadios de la sociedad civil, en la academia y hasta en el mundo de los negocios y de los organismos financieros internacionales, se advierte sobre la peligrosidad de esas tendencias mientras que los grupos más vulnerables y vulnerados por el cambio y las crisis se buscan refugios y formas de existencia que les permitan no sólo sobrevivir sino crear condiciones para aprovechar productivamente el cambio.

Estos grupos, en efecto, demandan hoy no sólo el cumplimiento de los "derechos sociales del pueblo mexicano", a la salud, la educación, la alimentación y la vivienda, como lo consigna la Constitución, sino nuevos y diversos bienes y servicios sociales vinculados a valores universales como la equidad, la igualdad de oportunidades, la tolerancia, y el reconocimiento.

Estas demandas, como se comprenderá fácilmente, hacen más compleja la exigencia tradicional de justicia social, pero nos acercan a una comprensión más actual y realista de lo que la cohesión social puede ser y significar en el futuro.

Los reclamos de una sociedad más crítica y autónoma, llevan a una redefinición de funciones de los distintos actores sociales, y le plantean al Estado nuevas exigencias de calidad en sus acciones y, sobre todo, su oportuna intervención para el cumplimiento de su responsabilidad social.

En esta perspectiva, que reintroduce el tema de lo que el Estado debe hacer y en dónde debe intervenir, la definición y redefinición de lo público y lo privado adquiere, de nuevo, una importancia histórica central.

La distinción entre ambos es fundamental siempre, pero en el presente se ha vuelto estratégico. Precisar los ámbitos que son propios del quehacer privado, así como lo que concierne a los intereses generales que requieren la intervención gubernamental, junto con el grado de dependencia e interdependencia entre

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

ambas partes, es indispensable para definir nuevas formas y normas de autonomía y subordinación de la sociedad frente al Estado, en una época en la que la cooperación más amplia entre los actores es un requisito esencial para el desarrollo y el bienestar de las naciones.

En México se dio una relación de estricta y abierta subordinación de la sociedad respecto al Estado, que se justificó y legitimó por los objetivos generales de cohesión nacional y social, que no se habían podido alcanzar durante las primeras décadas de la vida independiente y habían sido puestos al margen por la revolución y la guerra civil de las primeras décadas del Siglo XX.

No se trató de una simple imposición basada en la fuerza, sino más que nada de un conjunto de mecanismos de negociación e inclusión social que le dieron un carácter consensual a una forma de gobierno que era a todas luces autoritaria y luego se volvió excluyente.

Este acuerdo histórico entre el gobierno y los sectores populares, en el que se intercambiaba bienestar social por apoyo político se resquebrajó en los últimos lustros. Hoy, al calor de la democracia que ha emergido, lo que se busca sobre todo son nuevos equilibrios sustentados en una mayor horizontalidad de los convenios, políticos y sociales. Es en estos equilibrios renovados, dónde habría de descansar la cohesión social que se quiere recuperar, pero más que nada afianzar y renovar.

Así, desde la perspectiva de nuestro tema, el reto para el país en los próximos años radica en la capacidad que se tenga para encontrar y fincar institucionalmente, nuevas formas de interlocución, organización y representación entre el mercado, el Estado y los actores sociales tradicionales y emergentes.

Como sociedad requerimos construir una visión de bienestar social. Desplegar esfuerzos contra la desigualdad y la pobreza, es una tarea prioritaria que exige ser atendida, no sólo por razones económicas y políticas, sino éticas. Este

ejercicio debe ser un todo integrado, formar parte de las responsabilidades del gobierno y de la sociedad, en el entendido de que la cuestión social involucra no sólo al Estado, sino al conjunto de la sociedad.

La construcción de opciones en materia social requiere ir más allá de la perspectiva sexenal, implica una visión de largo plazo. Esto es lo que se puede llamar la instrumentación de políticas de Estado.

Es decir, en las sociedades modernas tienden a existir esferas en las cuales los principios organizadores y articuladores de las políticas públicas están definidos, aceptados y consensuados entre los diversos actores políticos y tienen continuidad más allá de la alternancia de las fuerzas políticas.

El mayor reto que enfrenta la nación mexicana es, sin duda alguna, abatir la pobreza. No obstante, que existe consenso en torno a la hipótesis de que aún mejorando los niveles de ingreso y manteniendo el crecimiento en el largo plazo, una gran parte de la población seguirá viviendo una situación de marginación, carencias, desigualdades y falta de oportunidades, la pregunta que surge es ¿qué distribución y cuánto requerimos crecer para superar la pobreza?

Para realizar una prospectiva de la pobreza se consideran tres escenarios elaborados por Enrique Hernández Laos, en donde si bien los supuestos pueden quedar rebasados en el corto plazo, nos permiten tener una idea sobre la posible evolución del principal problema que enfrenta nuestro país.

➤ **Escenario 1**

Como la pobreza es sensible al comportamiento de la economía y en este escenario se supone un crecimiento de casi 3% en la primer década del nuevo milenio, entonces la pobreza extrema tendría una reducción de casi 9 puntos porcentuales. Si consideramos que se mantiene la misma tendencia en los dos siguientes decenios, se tendría un descenso importante de 27 puntos porcentuales en treinta años.

En términos absolutos, y partiendo de que en 1996 los niveles de pobreza extrema se ubicaron en 22.6 millones, de acuerdo con en este escenario tendríamos una reducción de 5 millones por década. En otras palabras, en el 2010 llegaríamos a 17.6 millones, a 8.7 millones en el 2020 y a cero millones en el 2030, lo que implicaría una disminución de poco más de 70% de la población en situación de pobreza.

En el caso de la pobreza no extrema, pasaríamos de 26.2 millones de personas a 21.9 en el 2010 hasta llegar a 2.9 en el 2030.

➤ **Escenario 2**

Siguiendo la misma lógica, en este escenario la pobreza extrema y no extrema se reducirían en 10 puntos porcentuales, es decir, sólo un punto más que en el escenario anterior. En términos de millones se observaría la siguiente tendencia: la pobreza extrema disminuiría a 15.9 millones y la no extrema a 20.2 millones en el año 2010; en tanto que para la siguiente década podría llegar a 4.8 millones y 9.6 millones, respectivamente, y puede decirse que se eliminarían en el 2030 tanto la pobreza extrema como la no extrema.

➤ **Escenario 3**

De acuerdo con este escenario la pobreza tendría una reducción menor, comparado con las otras dos proyecciones. Es decir, la disminución sería de 3.1 millones, lo que representa 7 puntos porcentuales. De esta manera, para el 2010 tendríamos 19.5 millones de pobres extremos y 23.8 millones situados en pobreza no extrema; en la siguiente década serían 12.8 millones pobres extremos y 17.4 no extremos; finalmente para el 2030, los pobres extremos llegarían al nivel de 4.6 millones y los no extremos se ubicarían en 9.5 millones.

Como se puede observar, la pobreza permanecería entre nosotros excepto en el escenario dos (para el 2030). Ello implica que la economía mexicana creciera a niveles más altos para aspirar a reducir sustancialmente la pobreza extrema y no extrema.

En el escenario optimista, con un crecimiento económico de 4.3% anual entre 1997 y el año 2010, y un aumento real (anual) de los salarios de 3%; la pobreza sólo se reduciría en 10 puntos porcentuales, y al menos una tercera parte de la población estaría bajo algún grado de pobreza en el 2010.

Superar la pobreza, de acuerdo con los datos anteriores, implica tiempos extremadamente largos. Si bien el crecimiento económico es una condición básica, y en tanto no haya cambios económicos sustantivos las prácticas redistributivas deben seguir ocupando un lugar preponderante de las políticas públicas, es claro que la magnitud y complejidad del fenómeno de la pobreza implica abordarlo como un asunto histórico central, que trascienda los intereses inmediatos y coyunturales. Desplegar esfuerzos contra la pobreza y la desigualdad es una tarea que se justifica no sólo por razones económicas y políticas.

Asumir, como sociedad, sacrificios y hacer compromisos explícitos, son la única vía posible para superar ideas chatas que ven en la pobreza un mal necesario que acompaña al quehacer humano. La lucha contra la pobreza exige, por tanto, un despliegue de imaginación política que deje voluntarismos y retóricas y busque fórmulas basadas en propuestas plurales; en este sentido, poner en el centro de la agenda nacional a la equidad social, debería ser una de las tareas de nuestra política que se quiere democrática.⁴⁷

2.6 Contexto en el Gobierno del Distrito Federal

2.6.1 Desarrollo Económico y Politico-Social de la Ciudad de México

El efecto de las migraciones pasadas, el marcado descenso de la fecundidad y mortalidad han contribuido a este proceso. El nuevo papel de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales depende en buena medida del perfil sociodemográfico, la demanda social, la administración pública y la planeación política.⁴⁸

⁴⁷ Cordera Campos Rolando, *La Crisis del Estado a la Política Social*. Pág. 16

⁴⁸ Montes de Oca Verónica, *Las Políticas Sociales de México al Fin del Milenio*, *Experiencia Institucional y Situación Social de los Ancianos en la Ciudad de México*, Pág. 419

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Durante muchos años la ciudad de México, en especial el Distrito Federal, fue foco de análisis, pues en gran medida se consideraba un pilar fundamental para impulsar el desarrollo económico y social del conjunto del país. Sin embargo, hoy por hoy la capital del país concentra amplios sectores en condición de pobreza y pobreza extrema, mientras que paradójicamente también concentra la mayor riqueza, siendo un espacio que centraliza gran parte de servicios públicos y privados, así como los recursos económicos.

Para reforzar la inquietud política y social sobre la pobreza en la ciudad de México, cabe mencionar que los estudios sobre distribución del ingreso señalan que mientras en la década de los setenta la pobreza se concentraba en las áreas rurales, en los noventa la pobreza viene a concentrarse en las áreas urbanas (Boltvinik, 1992).

La poca equitativa distribución del ingreso que existe en la capital se ha reflejado en altos niveles de desnutrición, marginación, rezago educacional, deficiencia en la atención a la salud y una creciente morbilidad por enfermedades transmisibles junto con las crónicas degenerativas. Consecuencia de ello ha sido la mayor presencia de niños trabajadores en la calle, el abandono de recién nacidos, niños y ancianos, así como gente sin hogar que deambula por las calles sin protección institucional o familiar (indigentes).

En la década de los setenta sobresalieron las políticas tendientes a "satisfacer" las necesidades rezagadas de la población mexicana (se crearon instituciones como el Sistema para el Desarrollo Integral para la Familia- DIF, Instituto Nacional de la Senectud-Insenu, entre otros), el diseño de las acciones, se dice, no se organizaron y financiaron adecuadamente. Como resultado inmediato se generó un déficit a corto plazo que propició la inestabilidad social y económica del país.

La denominada época de "transición" (1970-1981) estuvo caracterizada por una ruptura con el modelo de crecimiento anterior, aunque el producto siguió creciendo de manera significativa, al final de la década de los setenta se frenó la inversión pública y privada, generando problemas en la demanda del mercado

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

laboral. El déficit público como proporción del producto interno bruto (PIB) aumento de 1.6 a 14.9 % en los setenta. La tasa promedio anual inflacionaria alcanzo 22 %, mientras en periodos anteriores había sido de 4.13 %. Todo ello genero una fuerte presión sobre los precios y una devaluación de la moneda. El tipo de cambio nominal hasta 1975 fue de 12.50 pesos por dólar , al año siguiente era de 15.44 pesos y al siguiente de 22.58 con un permanente aumento hasta la fecha (García Alba et al., 1984).

Los años de profunda crisis debilitaron la capacidad del sistema económico para generar empleos, los sindicatos perdieron espacios de negociación, así como el control salarial hizo que los trabajadores perdieran su poder adquisitivo. Entre todos los sectores de la economía nacional, fue la industria la más afectada por la recesión. Como la población en edad productiva crecía con rapidez, las empresas y el mismo gobierno optaron por recortar personal y acelerar la jubilación de los trabajadores con cierta antigüedad .

Las necesidades de la población seguían en aumento mientras el desempleo, la reconversión tecnológica, la jubilación temprana y el recorte de personal provocaron que las ocupaciones no asalariadas se incrementaran (Oliveira y García, 1993).

El retroceso en las políticas de bienestar social fueron características del periodo. Por ejemplo, el cuidado gratuito a la salud tuvo un marcado descenso en la cobertura de la población afiliada. También el gasto público en salud disminuyó, siendo un porcentaje del producto interno bruto de tan solo 2.6 % en 1982, mismo que decreció a 1.6 % en 1986.

Los efectos económicos en conjunto contribuyeron a una disminución en la calidad de vida de la población. Aunque se ha estudiado que aparentemente los indicadores sociodemográficos no mostraron un retroceso, sí llamaron la atención los estudios sobre desnutrición, marginalidad, analfabetismo, pobreza y desempleo que permitieron observar cómo parte de la población era vulnerable ante las deficiencias del desarrollo.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Fue a finales de la década de los ochenta, cuando comenzó una estrategia de recuperación económica, con la aplicación de políticas de apertura comercial con el exterior, reprivatización de la banca mexicana, orientación menos proteccionista del estado en la economía nacional y la continuación de una concertación entre el sector empresarial, trabajador y gobierno para frenar el alza de precios, controlar el tipo de cambio y los salarios. Para los primeros años de los noventa fue posible ver que algunos indicadores económicos habían mejorado. Por ejemplo, la tasa inflacionaria se redujo a 18.8 % en 1991, cuando cuatro años atrás era de 150 %.

Sin embargo, en diciembre de 1994, vuelve a darse un desajuste económico que nuevamente profundiza el deterioro rezagado de los últimos 15 años. De diciembre de 1987 a 1996, la canasta básica se incrementó en forma acumulada en 1.0417 %, en contraste con el salario mínimo diario que sólo creció 349.3 %, resintiendo una pérdida en su poder de compra de 69.4 %.

La inflación era de 25% mientras en Estados Unidos era de 3%. Se calcula que había 11 millones de subempleados y desempleados, mientras que la economía reportaba una tasa de crecimiento de 3%. Además 15, 000 empresas medianas y pequeñas desaparecieron en 1995, mientras las grandes empresas aumentaron su margen de utilidad de 1.4 a 8.9 entre 1994 y 1995. Se ha dado en llamar esa época como la de "Hood Robin" (sic.) porque se caracterizó por quitarle a los pobres para darle a los ricos.

En materia de política social, durante ese periodo se llevó a cabo una de las reformas a la Ley del Seguro Social, la más importante institución que rige la seguridad social en México. Los políticos utilizaron marcadamente el discurso demográfico para argumentar la reforma, pero la justificación real para crear un nuevo sistema de pensiones consiste en generar una masa de ahorro de 150, 000 millones de dólares. Para ello surgen las Administradoras de fondos para el Retiro (Afores) como instituciones privadas, descendientes directas de las sociedades bancarias, los criterios de rentabilidad se volvieron, en pocos años, factores decisivos para el nuevo sistema de pensiones.

No obstante, los supuestos económicos, sobre todo en el crecimiento del empleo y el fortalecimiento del poder adquisitivo. En menos de cuatro años las Afores se han constituido en actores sociales que administrarán y acumularán los ahorros de la masa de trabajadores asalariados, convirtiéndose en los principales constructores de la futura situación económica de la población anciana y sus hogares.

2.6.2 La Situación Social de la Población Anciana en la Ciudad de México

Los orígenes del envejecimiento demográfico de la ciudad de México, se deben al crecimiento social y natural de la población, así como al estilo de modernización económica en las últimas décadas, el envejecimiento de la estructura por edad de la ciudad de México se debe a que fue una de las primeras áreas en disminuir el número de hijos por mujer, en mostrar reducidas probabilidades de muerte infantil y materna, así como en edades avanzadas.

La situación actual de la población anciana en la ciudad de México plantea retos en materia de política social, sin embargo, no es posible plantearse programas sociales si no hay tanto un diagnóstico previo de las necesidades de esta población como de la estructura organizacional de las instituciones públicas y privadas.⁴⁹

Las características demográficas, epidemiológicas y sociales permiten crear un diagnóstico propicio para la programación de políticas públicas específicas para este grupo social. Según el Censo de Población y Vivienda de 1995, 7.7% de la población total del Distrito Federal tiene 60 años y más, lo que equivale a cerca de 650, 000 individuos, estas personas representan poco más de una décima parte del total de ancianos en todo el país. En el Distrito Federal la esperanza de vida es significativamente más alta que en el resto de las entidades. Para 1990 encontramos que el tiempo de vida promedio es de 71.3 años para las mujeres y 68.4 años para los hombres nacidos en ese año.

⁴⁹ Ibidem, Pág. 431

Este dato hace sobresaliente que exista una mayor presencia de población en edades muy avanzadas. Cabe anotar que en el Distrito federal reside 10% del total de población con 75 años y más todo el país. El hecho de que la esperanza de vida sea mayor en el Distrito Federal, es consecuencia de las disminuciones en las tasas de mortalidad de las últimas décadas, que a su vez puedan estar determinadas por una mayor instrucción relativa, alimentación, información, número de servicios y atención a la salud.

En el nivel nacional, si nos permitiéramos ubicar geográficamente dónde se encuentra la población femenina con 60 años y más, con sorpresa sabríamos que ésta mayoritariamente reside en el área metropolitana de la ciudad de México (Distrito Federal y Estado de México). Una de cada cinco mujeres con 60 años y más del país habita en estas entidades. En el Distrito Federal el índice mostraba que existen 70 hombres con 60 años y más por cada 100 mujeres, índice que disminuye en los grupos de edad más avanzada, llegando a 47.7 hombres por cada 100 mujeres entre aquéllos con 85 años y más.

Ello hace evidente la presencia mayoritaria de población femenina en la ciudad de México experimentando la etapa de vejez. El contexto económico de la ciudad, la condición social de las cohortes de mujeres nacidas a principios del siglo, así como las situaciones de desgaste físico y mental, permiten alertar sobre posibles situaciones de gran vulnerabilidad entre las mujeres, donde la reflexión sobre las relaciones de género debe quedar patente en la planeación de políticas públicas.⁵⁰

Contrario a lo esperado la población con 60 años y más no se ubica mayoritariamente en el Centro Histórico de la ciudad, sino que el mayor número de ancianos reside en delegaciones conocidas por su alto grado de pobreza y violencia urbana, aunque también en las delegaciones de Iztapalapa y Gustavo A. Madero son conocidas por el bajo costo de la vivienda.

⁵⁰ Ibidem, Pág. 433

Sobre el perfil epidemiológico entre la población con 60 años y más en el Distrito Federal, con base en Estadísticas Vitales de 1990, resalta la fuerte presencia de enfermedades crónico-degenerativas que pueden convivir con aquellas de tipo transmisible, accidentes y lesiones. Las defunciones por enfermedades crónico-degenerativas (cardiovasculares y digestivas, cáncer, diabetes y respiratorias, principalmente) domina en los registros con una proporción cercana a 90%, lo que además indica la existencia de etapas previas a la muerte en condiciones deficientes par desarrollar actividades básicas en la vida diaria.

Las defunciones por enfermedades transmisibles en población con 60 años y más, cuya proporción (6.4%) aumenta en grupos de edad muy avanzada, sugiere que estos padecimientos pueden generarse en ambientes sociales o familiares adversos, de vulnerabilidad económica y pobreza extrema. Si bien la defunciones por accidentes y lesiones, en una urbe tan dinámica como la ciudad de México, no parecen alarmantes es de llamar la atención cómo su presencia es mayor en los hombres de los primeros grupos de edad.

La participación económica si bien es mayor entre los hombres (40%), en las mujeres con 60 años y más no es despreciable (13.5%) (Montes de Oca, 1995b), incluso en edades muy avanzadas y con deficiencias en el estado funcional se han reportado significativas muestras de participación económica (Wong y Figueroa, 1995). Las tasas de participación son mayores entre los jefes de hogar, casados o solteros y entre aquéllos sin estudios o con elevados niveles de escolaridad. Esto puede indicar que en edades avanzadas la gente experimenta situaciones de gran necesidad económica, de continuidad en el papel de proveedor debido a la convivencia con miembros dependientes o el deseo por mantener una actividad privilegiada en el mercado laboral.⁵¹

El tipo de actividades que realiza esta población los ubica principalmente en el sector terciario, en servicios distributivos y personales, sus actividades son

⁵¹ Ibidem, Pág. 437

manuales y de venta, con una posición laboral de no asalariado, principalmente. Esta forma de incorporarse al mercado laboral no les brinda protección en materia de seguridad social, ni siquiera suficientes ingresos que les permita ahorrar y programar su retiro de la actividad, todo lo contrario, los niveles de participación y el tipo de actividad muestran una gran necesidad por trabajar, que puede propiciar la explotación y los bajos ingresos.

La población en edad avanzada de México como de otros países vive mayoritariamente en hogares familiares, sin embargo, en la ciudad de México poco más de 8% de la población con 60 años y más reside en hogares unipersonales, es decir, estos ancianos viven solos, mientras 5% vive en hogares con personas que no son sus parientes, entre los ancianos que viven en hogares familiares, 12% reside en hogares nucleares de tipo conyugal, lo que significa que esta población vive únicamente en compañía de su pareja.

Cerca de 40% vive en hogares nucleares aun con presencia de hijos solteros, aproximadamente, 35% reside en hogares ampliados en donde pueden convivir de tres a cuatro generaciones juntas. La información global un poco más acotada sobre los arreglos familiares y su distribución por sexo y parentesco muestra que, por un lado, hay mayor propensión de las mujeres a adquirir la jefatura del hogar conforme envejecen y quedan sin cónyuge, o en algunos casos ellas cambian su posición familiar. La jefatura la adquieren por ser las que generalmente le sobreviven al marido y quedan como responsables de los compromisos contraídos en familia.

En otros casos, son las herederas de algún patrimonio que las puede proteger momentáneamente, aunque en otras situaciones, son mujeres abandonadas, separadas o divorciadas que quedan con menos protección económica para la cual probablemente no estaban preparadas. El cambio de posición dentro del hogar en esta etapa de la vida puede indicar que algunos parientes como los hijos (as) van a vivir con ella o que ellas cambian su domicilio y van a vivir con alguno de los hijos. Esto tiene que ver fundamentalmente con la transición a la

viudez y con los cambios que este evento tiene en la dinámica familiar, entre las mujeres con 60 años y más, casi 555 son viudas y cerca de 40% son jefas de hogar.

Si bien la predominancia de los arreglos familiares permite tranquilizar a los preocupados por la situación social y económica de los ancianos de la ciudad, lo cierto es que la información institucional no permite garantizar el cuidado y afecto por parte de los familiares de los ancianos, esta información advierte sobre el peligro de idealizar el papel de la familia, aunque cerca de 90% de los ancianos de la ciudad viven con familias de primero, segundo y tercer orden, las instituciones encargadas de la procuración de justicia (CAPEA-PGR) así como las casas de protección social de la ciudad y los hospitales psiquiátricos advierten sobre situaciones de maltrato intrafamiliar hacia el anciano.

Maltrato traducido no sólo en violencia expresa y dirigida, sino también mediante actitudes de descuido, intencionales o involuntarias, que generan perjuicio de la integridad del anciano, incluso gran parte de los indigentes de la ciudad, cuya edad promedio es de 50 años, fueron abandonados por sus familiares. Información probablemente subestimada por la carga religiosa, psicológica y emocional que representa este fenómeno.

La descripción de la situación de la población envejecida que reside en la ciudad de México muestra de una manera simple y esquemática la posible demanda de servicios sociales, que no se reduce a la creación cuantitativa de servicios sino fundamentalmente al mejoramiento cualitativo de algunos. El progresivo envejecimiento de la capital del país y las proyecciones anunciadas previenen sobre los cambios institucionales y de organización necesarios para permitir que la población de la tercera edad viva su vejez con dignidad.⁵²

⁵² Ibidem, Pág. 439 y 440

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

2.6.3 La Política Social Dirigida a los Ancianos en la Ciudad de México

Durante cerca de seis décadas, el Distrito Federal, estuvo administrado por un jefe del Departamento del Distrito Federal, que era elegido por el presidente de la República en turno. Muchas de las instituciones existentes actualmente se crearon en esos años de administración, en junio de 1997, por primera vez en la historia política del Distrito Federal y como consecuencia de una serie de reformas legislativas, el jefe de gobierno del DF fue elegido por medio de elecciones democráticas. El jefe de gobierno electo actualmente pertenece al partido de la Revolución Democrática (PRD) partido de oposición al gobierno actual. A partir de ese momento algunos cambios se han dejado ver, sin embargo, persisten estructuras en la organización que preocupan al momento de planear programas que intenten elevar la calidad de vida de la población anciana que reside en el Distrito federal.

Para el análisis de la política social orientada hacia la población anciana del Distrito Federal, es necesario dividir los programas y servicios entre aquéllos otorgados por las instituciones dependientes del gobierno y las no dependientes del gobierno, distinguiendo entre ambas las que son instancias federales o locales (véase diagrama 1). Esta separación es meramente analítica, pues en realidad existen relaciones de cooperación tanto en cada una de ellas como entre ambos conjuntos.

DIAGRAMA 1

FORMAS DE ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL PROGRAMAS Y
SERVICIOS DIRIGIDOS A LA POBLACIÓN ANCIANA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Instituciones

Gubernamentales

- Seguridad social: IMSS
 - ISSSTE
 - PEMEX
- Asistencia social: Secretaría de Salud o institutos estatales
Desarrollo Integral para la Familia
Instituto Nacional de la Senectud
- Otras ⁵³

⁵³ En esta estructura organizacional, otras instituciones gubernamentales realizan actividades en cooperación con todas las demás. Es el caso de la Procuraduría General de la República, la Procuraduría General del Distrito Federal, las comisiones de derechos humanos, por mencionar algunas.

Instituciones

no Gubernamentales

- Instituciones de Asistencia Privada (IAP) ⁵⁴
- Asociaciones civiles
- Establecimientos privados

Entre las instituciones gubernamentales, hay que destacar aquéllas encargadas de la seguridad social ⁵⁵, pero también los que actúan a través del sistema Nacional de Asistencia Social. Estas dos grandes: seguridad social y asistencia social, tienen la obligación de proteger a los grupos estratégicos de la economía, en el primer caso, y en el segundo, a los sectores marginados del proceso de desarrollo. Ambos sistemas intentan cumplir con el compromiso social del estado mexicano.

Por una parte, las instituciones de seguridad social (IMSS ⁵⁶, ISSSTE ⁵⁷, PEMEX, entre otros) tienen la obligación de atender a los trabajadores asalariados y a sus dependientes, quienes adquieren ese derecho a través del pago de cuotas por intermediación de la empresa o del estado, según sea el caso. Por lo general, estas instituciones tienen programas para jubilados y pensionados con los cuales atienden aspectos de salud, económicos y culturales. Sus servicios buscan mantener la funcionalidad y la autonomía del adulto mayor, orientar la ocupación creativa y productiva del tiempo libre, así como capacitar en materia laboral y jurídica a la población anciana.

⁵⁴ La junta de Asistencia Privada, desde 1991, pasó a formar parte de la estructura orgánica del Departamento del Distrito Federal, hoy Gobierno del Distrito Federal. Se conceptualiza separado del gobierno porque en términos de sus funciones es un órgano descentralizado que tiene como principal objetivo la supervisión y apoyo a las instituciones de asistencia privada.

⁵⁵ Se entiende por seguridad social el conjunto de medidas que deben garantizar el bienestar material y espiritual de todos los individuos de la población, aboliendo todo estado de necesidad social. Según la Ley del Seguro Social, la seguridad social tiene la finalidad de garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección a los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo (artículo 2, Ley del Seguro Social).

⁵⁶ El Instituto Mexicano del Seguro Social fue creado en 1943. Se rige por la Ley del Seguro Social con la cual se ordenó la creación de los seguros sociales de vejez, invalidez y muerte, enfermedad, maternidad y riesgos de trabajo. El IMSS tiene como obligación, hasta la fecha, amparar a los empleados privados y a los obreros. Prácticamente, la cobertura del IMSS se concentró hasta la década de los sesenta en el Distrito Federal (CEPAL, 1985).

⁵⁷ El Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado fue creado en 1959. Afilia a los trabajadores del Estado, y es uno de los institutos con menor cobertura pero de los que mejores servicios otorga a la población.

Tal vez, estos servicios son los más conocidos y legitimados socialmente, la atención a la salud en materia de prevención y tratamiento de enfermedades se ha destacado socialmente por contar con la "mejor" infraestructura en contraste con otras instituciones. No obstante, en los últimos diez años, ha disminuido la calidad de la atención hacia los asegurados, lo que para algunos está generando un ambiente propicio para la privatización de la atención a la salud.

Falta de medicamentos, trámites largos y cansados para recibir atención, negligencia médica y bajísimas pensiones, son los temas más mencionados entre la población. En caso de sufrir un deterioro progresivo y grave como consecuencia de un padecimiento crónico-degenerativo, estas instituciones no cuentan con personal de apoyo para rehabilitación a domicilio. El cuidado personal y el costo de las terapias se concibe como una responsabilidad familiar e individual del propio anciano.

En caso de que el anciano sufra deterioro mental, las instituciones (IMSS, ISSSTE, entre otras) canalizan su atención a los hospitales del sector salud, haciendo con ello patente su incapacidad y debilidad para hacer frente a cambios epidemiológicos en el futuro cercano. De hecho, estas instituciones de seguridad social no cuentan con programas de apoyo a ancianos con necesidad de cuidados prolongados.

En 1995, se aprobó la nueva Ley ⁵⁸ con la cual se modificó el sistema de pensiones del Instituto Mexicano del Seguro Social. A partir de su aprobación aparecen en el escenario social instituciones privadas denominadas Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores) las cuales casi en su mayoría cobran una comisión por el manejo de la cuenta individual de los trabajadores y en la que se supone deben cotizar durante 1.250 semanas de su vida laboral (750 semanas más que con el régimen anterior).

⁵⁸ Se supondría que con la nueva Ley del IMSS: 1. se ampliarían recursos financieros; 2. se tendría viabilidad en el tiempo, y 2. se tendría sustentabilidad financiera. Se supone también que con esta ley se fortalece la responsabilidad del Estado de brindar seguridad social a través del IMSS, ampliando la participación del gobierno en el financiamiento y reduciendo las aportaciones de los patrones y los trabajadores, se ampliaría la cobertura para brindar servicios médicos, disminuiría el déficit de los ramos de enfermedad, maternidad, guarderías, además de "garantizar mejores niveles de pensiones para los futuros pensionados".

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

En este momento los sindicatos han perdido poder de negociación y adquieren fuerza entidades privadas (Afores) que acumularán los ahorros para la vejez de la población asalariada, convirtiéndose en los principales hacedores de la situación económica de los futuros viejos. Muchas discusiones académicas han cuestionado la validez de los supuestos que respaldan la nueva Ley del IMSS. Por ejemplo, llama la atención el rechazo al espíritu individualizante del nuevo sistema y la pérdida del sentido histórico de la seguridad social como un derecho público y solidario entre generaciones, se cuestionan los mecanismos financieros que podrían garantizar la rentabilidad de los fondos de inversión.

En este sentido, se puede cuestionar que las Afores puedan controlar los recursos de los trabajadores durante décadas, dinero al que tendrán acceso una vez cumplido los 65 años o 60 si esta desempleado; mientras tanto la aportación del trabajador, del patrón y del gobierno pasa a manos privadas nacionales o extranjeras.⁵⁹

En el área metropolitana de la ciudad de México, cerca de 70% de la población con 60 años y más cuenta con atención médica por parte de alguna institución de seguridad social o asistencia social (31.3% son hombres y 37.2% son mujeres). De la población anciana que alguna vez trabajo y que actualmente reside en la ciudad de México sólo 36.7% cuenta con alguna pensión económica (27.6% son hombres y 9.1% son mujeres) (cálculos propios a partir de la Encuesta nacional sobre la Sociodemografía del Envejecimiento, 1994).

Según la encuesta nacional sobre seguridad Social de 1996, los próximos ancianos del país (es decir, los que ahora tienen entre 45 y 64) sólo 42% están cubiertos por alguna institución de seguridad social. Este dato permite prever la inseguridad institucional que tendrán que enfrentar los ancianos de los próximos 20 años, así como el debilitamiento de uno de los soportes más importantes del bienestar de la población en materia de política social.

⁵⁹ Actualmente el Congreso de la Unión discute sobre la pertinencia o no de convertir a deuda pública el rescate de los bancos privados mexicanos, cuyo monto asciende a 65,000 millones de dólares. El costo de la medida equivale a las pensiones de jubilación de todos los mexicanos en los próximos 25 años (La jornada, 19 de junio de 1998).

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Por otra parte, las instituciones gubernamentales de asistencia social, mediante el sistema Nacional para el Desarrollo Integral para la Familia ⁶⁰, atienden a la población "vulnerable", con graves condiciones de pobreza y marginalidad. Estas instituciones pueden dar servicio a toda la población de cualquier edad, reservan a la población anciana algunos programas y servicios. El DIF-Nacional tiene como objetivos: dar protección al "desamparado", incorporar al discapacitado al desarrollo de la comunidad, promover el desarrollo familiar y comunitario, tiene programas coordinados de salud y servicios creativos, así como asistencia jurídica.

A pesar de los ambiciosos objetivos sobresale que en el Distrito Federal, el DIF-Nacional, sólo cuenta con dos asilos para cuidados prolongados (Casa Hogar Vicente García Torres y Casa Hogar Arturo Mundet) que albergan a 300 ancianos que no tienen familiares ni hogar y cuya situación socioeconómica es muy desventajosa.

Actualmente, el DIF-Nacional se ha descentralizado como consecuencia de la nueva administración del distrito Federal, dando lugar al DIF-DF que se encargara de ejecutar sus propios programas y atiende las recomendaciones de las secretarías de Salud, Educación y Desarrollo Social del actual gobierno local. Estos programas se orientan a grupos vulnerables de la localidad (sexoservidoras, niños de la calle, ancianos, entre otros). La Dirección de equidad y Desarrollo Social tiene a su cargo la administración y supervisión de cuatro casas de protección social en las cuales dan alimentación, aseo y alojamiento a 1, 200 indigentes, de los cuales 500 pertenecen a la población de la tercera edad en el Distrito Federal.

⁶⁰ El DIF tiene antecedentes en la Secretaría de Asistencia Pública creada por el Estado durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas; luego, en 1961, se instauró el Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia (IMIF), y por fin, en 1977, se creó el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral para la Familia. A pesar de su creación algunos años antes, no fue sino hasta la Ley de Salud de 1984, cuando la asistencia social adquiere relevancia como política de Estado y no fue sino hasta 1986 cuando la Ley para el Sistema Nacional de Asistencia Social consideró la vulnerabilidad de algunos segmentos de la sociedad (Senado de la República. *Memoria de la consulta nacional sobre la asistencia social*, agosto-octubre de 1996).

En México, estas instituciones de asistencia social (DIF-Nacional, Insen) tienen bastante presencia social y, aunque los recursos no son abundantes, en la práctica son organismos cuya lógica de impacto social esta más medida a través de indicadores cuantitativos y no cualitativos (100 despensas, 80 lentes, 200 zapatos, etcétera).

Los indicadores de la gestión pública no están concebidos en términos de su eficiencia social sino en términos de su eficacia política, incluso se encuentran obstáculos administrativos frente a la lógica de las cuentas públicas. Otras instituciones gubernamentales de asistencia social dependen directamente de la Secretaría de Salud, que se rigen por la Ley de Salud de 1984 y que atienden a toda la población (abierta) que requiere atención especializada.

Una última área de reflexión política se deriva de la actuación de las instituciones no dependientes del gobierno, mismas que han crecido numéricamente en la últimas décadas. Éstas pueden ser de naturaleza lucrativa o no lucrativa y su acción puede desarrollarse tanto en el nivel nacional como en el local.

Las asociaciones civiles (Club de Aspirantes a Centenarios Felices, A.C., Centro Mexicano para la Filantropía, A.C., entre otros) por su parte, trabajan casi sin apoyo económico y luchan haciendo conciencia social de la problemática de la vejez en el país y concretamente en la ciudad de México. Sobre las instituciones particulares hay que señalar que algunas investigaciones han aplicado instrumentos de medición (firevicius) para evaluar y analizar los programas de asistencia social de la ciudad de México durante diferentes periodos de tiempo.⁶¹

Las instituciones no gubernamentales y no lucrativas, parecen haber heredado el trabajo de algunas fundaciones religiosas y caritativas que han intentado dar un servicio social con el respaldo de instituciones como la iglesia y los patronatos, entre otros.

⁶¹ De un total de 115 instituciones en el área metropolitana se encuestaron 33 de ellas, clasificadas en tres grupo: instituciones privadas, con fines de lucro, instituciones de la Junta de Asistencia Privada e instituciones gubernamentales. La evaluación se realizó mediante el instrumento estructurado propuesto por la Organización Panamericana de la Salud denominado Firevicius que sirve para la evaluación de la infraestructura, el personal y los programas de acción.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Entre las organizaciones gubernamentales se encuentran aquellas que pueden tener incidencia en los niveles nacional y local en el área metropolitana de la ciudad de México, algunas son: Instituto nacional de la Senectud, desarrollo Integral de la Familia, Secretaría de Salud, IMSS, ISSSTE, PEMEX, Procuraduría General de la República, Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, Comisión de derechos Humanos del Distrito Federal, Conaculta, Secretaría de Educación Pública, INEA, por mencionar algunos.

Al analizar sus programas y líneas de acción, lo que se observa en general es que existe normatividad de acción entre las instituciones encargadas de la seguridad social, pero se carece de ésta en aquellos institutos dedicados a la asistencia social. Asimismo se encontró que otros servicios son poco utilizados por la falta de información o en el peor de los casos por carecer de una ejecución más expedita, por la carencia de recursos o administración poco clara. También se observa que es la población abierta la que se queda marginada de los servicios de atención básica resultado de la falta de información, exceso de burocratismo y poca coordinación entre instituciones.

También en el análisis de los programas para población anciana se percibe la ausencia de un referente social que guíe la planeación de política social. Este referente es la síntesis de análisis sobre la tercera edad en la ciudad, y debe orientar programas que atiendan a subgrupos especialmente débiles. Que en particular lo son por los limitados servicios dirigidos a ellos. Dichos grupos experimentan graves niveles de pobreza, explotación laboral, fragilidad física o mental, desprotección de la seguridad social.

Entre las diferentes situaciones en las que se encuentra la población anciana, se puede detectar cuatro grandes grupos de población que deben seguir siendo analizados.

1. aquella que se considera institucionalizada que reside en asilos, hospitales, albergues o cárceles.
2. aquella que reside en hogares familiares de tipo nuclear o ampliado y que por ende convive con otras personas con quienes tienen lazos de parentesco.

3. aquella que reside sola en hogares unipersonales, y
4. aquellos que no tienen hogar (indigentes).

Esos grupos deberían de inspirar programas básicos de atención a la población en la tercera edad en la ciudad de México, tanto en materia de salud, nutrición, maltrato y violencia, derechos humanos y protección jurídica, actividad económica como en aspectos de entretenimiento, recreación y convivencia intergeneracional e intrageneracional.

El estado actual de la población con más de 60 años y más debe concentrar esfuerzos, reflexión política madura y accesibilidad institucional, sobre todo en el nivel de los mandos medios, quienes al final ejecutan los programas y organizan las soluciones por medio de un trato directo con la población envejecida.⁶²

Los programas de ajuste estructural durante los últimos años en el país han provocado el debilitamiento de las instituciones, la destrucción del tejido social.

De acuerdo con los organismos financieros internacionales, los regímenes de De la Madrid, Salinas y Zedillo se empeñaron en reducir el gasto público y en controlar la inflación a costa de la caída de los salarios y deteriorando la mayor parte de los servicios públicos, lo que afecto principalmente a lo sistemas de seguridad social, salud y educación.

En materia social, los organismos financieros internacionales han comenzado a reconocer la necesidad de que el Estado implante un esquema de "protección" del gasto social, particularmente en épocas de crisis, abandonar las responsabilidades sociales del Estado, al tiempo que se incorporan a la deuda pública los resultados de los malos manejos financieros de un grupo de

⁶² Ibidem, Pág. 451

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

empresarios y banqueros, puede poner en riesgo, en el futuro próximo, la legitimidad del gobierno federal si éste pretende continuar con el esquema vigente.

A diferencia de lo dictado por la administración federal, sin plena autonomía para la realización de sus programas y carente de los recursos federales, el gobierno del ingeniero Cárdenas, y posteriormente de Rosario Robles, se empeñaron en desarrollar una política para elevar las condiciones de trabajo y del salario de los empleados gubernamentales:

- a) el mejoramiento e integración de los servicios de salud,
- b) el subsidio al transporte público,
- c) la entrega de libros de texto gratuito a los estudiantes de secundaria,
- d) el otorgamiento de becas de capacitación a miles de trabajadores desempleados,
- e) programas integrales de apoyo a la mujer,
- f) la atención de niños en circunstancias difíciles; particularmente a quienes viven o trabajan en la calle,
- g) el establecimiento de servicios públicos,
- h) la creación de unidades de rehabilitación para personas con discapacidad,
- i) dar atención a la población en condiciones de indigencia.

También aportaron a la rehabilitación de parques y jardines, recuperación de los bosques de Aragón y Chapultepec, de áreas naturales protegidas y parques nacionales, así como la creación de centros de educación ambiental.⁶³

Durante su gobierno se modificaron los instrumentos legales y la orientación política relativa al desarrollo social. Se estableció que esta área debe conducirse

⁶³ Gobierno del Distrito Federal, *Informe de Gobierno*. Pág. 82

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

con criterios de equidad en la diversidad, respeto de los derechos individuales y colectivos, y promoción de la participación activa, de los beneficiarios de los programas.

La política social se convertirá en el eje articulador de los programas que aplique el Gobierno de la Ciudad de México. Su objetivo principal será evitar que continúe el deterioro en los ingresos de los más de dos millones de personas que en la capital sufren condiciones de pobreza o pobreza extrema.

Con la intención de promover su bienestar en materia de alimentación, salud, educación, empleo, seguridad social, vivienda, transporte y cultura, se establecieron los programas prioritarios de:

- a) alimentación escolar,
- b) atención médica y medicamentos gratuitos,
- c) entrega de libros de texto gratuitos,
- d) creación de dieciséis preparatorias y una universidad,
- e) entrega de apoyo alimentario para adultos mayores,
- f) construcción de viviendas,
- g) subsidio al transporte y transporte gratuito para adultos mayores y personas con discapacidad,
- h) becas para el empleo,
- i) apoyo con créditos a la micro, pequeña y mediana empresa, y
- j) un proyecto cultural más amplio e incluyente.

La responsabilidad del gobierno será atender prioritariamente y sin distinción a todas las personas que, por su condición de pobreza o su situación de vulnerabilidad, así lo requieran. El gobierno aplicará políticas sociales que tiendan a la universalidad, y no a la focalización de los servicios, como actualmente ocurre en el nivel federal.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

En todos los niveles de su actuación, el gobierno de la ciudad se empeñó en fortalecer las instituciones sociales, mejorar la calidad de los servicios, ampliar la cobertura, establecer la gratuidad y la atención a todas las personas que requieran de sus servicios.

No es ocioso plantear que no existirá en el gobierno preferencia alguna por motivos políticos, ideológicos o de otra naturaleza, ni condicionamiento alguno para la aplicación del derecho a una vida digna a los habitantes de la capital.

El compromiso principal, sin embargo, será con aquellos que han sufrido el abandono y la desprotección del gobierno federal, y que por su situación de extrema precariedad y vulnerabilidad demandan atención urgente.

Además, nos planteamos como objetivo diseñar una política explícita de empleo, mediante la articulación de las decisiones macroeconómicas y los acuerdos entre agentes económicos y actores sociales en torno a la generación de actividades productivas bien remuneradas.⁶⁴

Estos objetivos de empleo deberán acompañarse de la promoción de una política salarial activa, que garantice una recuperación gradual, pero constante, de poder de compra de los y las trabajadoras.

El empleo representa una liga directa entre lo económico y lo social, dado que es a través del trabajo que se posibilita la generación de riqueza. Por ello, el empleo es una determinante central de bienestar de la población. La creciente y constante creación de fuentes de empleos, permitirá atacar uno de los principales problemas estructurales causados por las crisis económicas, es decir, el desempleo y/o el empleo precario e informal.

Sin embargo, para lograr una distribución más equitativa del ingreso se requiere promover no sólo más y mejores empleos, sino políticas complementarias, tanto

⁶⁴ *Ibidem*, Pág. 82

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

en lo macro como en lo social. No está en las autoridades de la Ciudad de México el manejo de la política fiscal, financiera, comercial, industrial, que dependen del gobierno federal, pero sí podemos plantearnos una reorientación de las prioridades económicas, en aras del mayor bienestar y calidad de vida para sus habitantes.

Adecuando sus programas sociales para evitar duplicidades y gastos administrativos innecesarios, así como entregar la mayor parte de los recursos a la población que demanda atención.

Será prioritaria la atención a los niños y niñas y jóvenes (especialmente a aquellos que se encuentran en circunstancias difíciles), mujeres, adultos mayores, indígenas, personas con discapacidad e indigentes.

Todos los programas se sustentarán, de manera coordinada y con líneas integradas de trabajo, en las instituciones sociales, que se comprometerán para que el apoyo se entregue, sin interferencias, a la población que lo requiera.

Debe considerarse de interés general que los derechos y obligaciones señalados por las leyes constituyan el fundamento de la formación de una ciudadanía plena, responsable, y con garantía, la construcción de un Estado democrático de derecho tendrá en el área social un impulso sustancial.⁶⁵

Se descentralizarán las atribuciones y dotará de recursos a las delegaciones para atender los servicios sociales que correspondan a ese ámbito de competencia. De acuerdo con la normatividad vigente, en un esfuerzo de coordinación y descentralización no realizado hasta ahora, se entregará a las delegaciones los recursos que les permitan desarrollar una política social integral, con la infraestructura disponible, en su ámbito de competencia.

⁶⁵ Ibidem, Pág. 83

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

La descentralización no significará, en sentido alguno, abandono de responsabilidades por parte del gobierno central sino ampliación de la cobertura y la eficiencia de la política social.

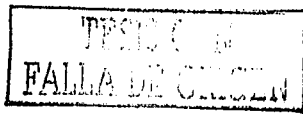
En el futuro, el gobierno central coordinará esfuerzos para el desarrollo con las delegaciones, mediante el establecimiento de una normatividad común, limitándose a operar las instalaciones y servicios que, por abarcar más de una delegación o ser de servicio general, así convenga para favorecer a todos los habitantes de la capital.

Cuando sus características lo permitan todos los programas sociales territoriales deberán aplicarse en el nivel de las unidades territoriales, a la población beneficiaria. El gobierno identificará la cobertura de los programas sociales prioritarios en cada una de las 1352 unidades territoriales en que se divide actualmente la capital, de acuerdo con lo establecido para efectos de participación en la Ley de Participación Ciudadana.

Por primera vez, los habitantes de cada una de las unidades territoriales sabrán con exactitud qué recursos destina el gobierno a su beneficio; en qué programas se aplicarán dichos recursos; cuántos y quiénes serán los beneficiarios y qué dependencias o áreas del gobierno serán las responsables de su cumplimiento.

Todos los programas sociales territoriales se integrarán a partir de las prioridades y acuerdos de los comités vecinales mediante la participación ciudadana en asambleas. La participación ciudadana se concebirá como parte fundamental del programa de desarrollo social.

En el futuro, las asambleas vecinales deberán convertirse en verdaderos gobiernos vecinales democráticos, que compartan con el gobierno la definición de prioridades, ejecuten acciones en su ámbito de competencia, supervisen la administración de los recursos y el cumplimiento de los programas acordados en el nivel central y delegacional.



El gobierno aplicará con decisión el principio de mandar obedeciendo, y cumplirá, de acuerdo con los ciudadanos y a partir de la iniciativa y responsabilidad de todos, con los programas y servicios que se le demanden. No se permitirá la desviación de recursos; se combatirá en todos los frentes la corrupción; y se desarrollarán, como entidades de derecho pleno y de carácter democrático, las formas de organización y participación que los ciudadanos y ciudadanas de la capital exigen hoy.

No puede hablarse cabalmente de progreso con justicia, sino se entienden los reclamos que en este sentido formulan trabajadoras y trabajadores, por lo que continuará con la política laboral instrumentada por el primer gobierno democrático del Distrito Federal.

Seguirá con la labor de difusión, defensa y promoción de los derechos de los trabajadores salarios y no salarios, con especial énfasis en el respeto a la libertad de asociación y a los procesos internos de sindicatos y asociaciones gremiales. Así como la procuración de justicia laboral, primordialmente la relativa a la atención de la mujeres trabajadoras que sufren discriminación y hostigamiento sexual y a los derechos de los trabajadores adolescentes.⁶⁶

*2.6.4 Datos Generales del Distrito Federal*⁶⁷

El Distrito Federal (DF) se encuentra ubicado en el Valle de México, ocupa una extensión territorial de aproximadamente 1,500 km², con una población de 8'605,239 habitantes para el año 2000, cifra que ubica al Distrito Federal en la segunda posición entre las entidades más pobladas del país.

En cuanto a su división administrativa, esta entidad a partir de 1970 se compone de dieciséis delegaciones: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco.

⁶⁶ Ibidem, Pág. 85

⁶⁷ INEGI, (2001). "Estadísticas Vitales. Distrito Federal", Edición 2001, Aguascalientes, Ags., México.

TECUMÁN FALLA DE ORIGEN

Los límites geográficos continúan siendo los fijados por los decretos de 1899 y de 1970, los cuales mencionan que esta entidad limita al Norte, Este y Oeste con los municipios conurbados del Estado de México, y al Sur con los municipios pertenecientes al Estado de Morelos.

El desarrollo económico ha generado un proceso de desarrollo urbano diverso, tanto en lo cultural, económico y social como en lo físico y demográfico. En efecto, en cuanto a la extensión territorial Tlalpan, Milpa Alta, Xochimilco e Iztapalapa concentran más del 55 por ciento de la superficie total.

La densidad de población (habitante por kilómetro cuadrado) de las diferentes delegaciones del DF expresa los niveles de complejidad y de heterogeneidad intraurbana, generados por el proceso de desarrollo urbano. De acuerdo a las cifras censales la densidad del DF ha cambiado de 2,034 en 1950 a 5,737 hab/Km² en el 2000, cifra que la coloca como la entidad federativa con la densidad más alta en el nivel nacional (50 hab/Km²), cifra 114 veces mayor con respecto a la del país.

Cuando se analiza la densidad por delegación, existen jurisdicciones en donde esta cifra es casi 3 veces mayor a la del promedio del DF, tal es el caso de Iztacalco, en donde en un Km² residen 17,884 habitantes; le siguen en orden de importancia las delegaciones Cuauhtémoc e Iztapalapa, con 16,133 y 15,693 hab/Km² respectivamente.

La historia de la densidad en el DF, señala a la delegación Cuauhtémoc como la principal concentradora de habitantes por kilómetro cuadrado en 1960, en esta delegación se reunían 33,517 hab/Km², representando la densidad más alta en esta entidad, lugar que ocupó hasta 1980 cuando se registraron 25,468 hab/Km²; en el 2000 disminuye a 16,133.

Por otro lado, las delegaciones de Milpa Alta, Tlalpan y Cuajimalpa de Morelos son las que menos concentran población por Km², con 336, 1,871 y 2,130, respectivamente para el año 2000. Comparando las densidades de las

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

delegaciones centrales con las de la periferia, resulta evidente que el crecimiento periférico ha sido de manera extensiva, atentando contra el suelo de conservación, necesario para el equilibrio ecológico del Valle.

Como se puede observar, el territorio del DF y su zona conurbada es un complejo mosaico de oportunidades y retos demográficos, cuyos resultados tienen repercusiones en todo el territorio nacional.

También es importante reconocer, que el origen y la solución de varios problemas se encuentran en el resto del país, por lo tanto las respuestas deben de estar inmersas en la lógica del desarrollo nacional.

En consecuencia, se requiere de una nueva territorialidad que pueda dirigir la acción pública racional y coherente entre los diversos ámbitos territoriales que constituyen el espacio metropolitano. Ante esta situación el Gobierno del Distrito Federal reconoce que esto sólo se puede lograr bajo una visión integral y una vigorosa coordinación metropolitana.

2.6.5 Población y crecimiento en la ciudad de México

El volumen de la población del DF no ha dejado de aumentar, aunque en la actualidad a ritmos más lentos. Hasta 1980, el DF continuó siendo la entidad que absorbía el mayor porcentaje de la población nacional.

En contraste a lo ocurrido, entre la década de 1980-90, la capital del país experimentó un cambio demográfico drástico, conocido como transición demográfica, ya que en ella se registró una tasa de crecimiento negativa del -0.7. En este periodo censal la ciudad disminuyó su población en 595,335 habitantes.

Para el año 2000 la población alcanza un total de 8'605,239, que representa el 8.8 por ciento de la población total residente en el país, la cual registra 97'483,412 habitantes.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

El ritmo de crecimiento en los últimos años ha disminuido considerablemente al pasar de 3.6 entre 1960-1970 a 0.4 por ciento anual entre 1990-2000. Este comportamiento significa suponer una tendencia hacia la estabilización del crecimiento de la población de la entidad: se pasa de altas tasas de fecundidad y mortalidad a bajas tasas.

Mientras algunas delegaciones periféricas experimentaron fuertes tasas de crecimiento, las delegaciones céntricas registraron una dinámica demográfica que se ha caracterizado en *expulsar población* de su territorio, debido a los cambios de uso del suelo, influidos por el sector inmobiliario.

De acuerdo al XII Censo General de Población y Vivienda, las delegaciones que más crecieron de 1990 al 2000 con tasas de crecimiento anual por arriba del 2.4 por ciento son: Cuajimalpa, Milpa Alta, Tláhuac, y Xochimilco; así mismo, Iztapalapa y Tlalpan registra tasas de 1.8 y 1.9 respectivamente. Por otra parte, continúa el proceso de expulsión de la población de la zona central y las delegaciones intermedias, con tasas inferiores del menos 1.1 por ciento anual. Es importante resaltar que en el último lustro del siglo pasado, la delegación Coyoacán se incorpora a las delegaciones que pierden población.

2.6.6 Estructura por edad y sexo

La composición por sexo es casi similar entre hombres y mujeres. En el DF del total de habitantes registrados en el Censo General de Población y Vivienda del 2000, el 47.8 por ciento corresponde a la población masculina y el 52.2 por ciento a la femenina. El índice de masculinidad, se define como la relación de hombres y mujeres en una población dada y se expresa dependiendo el número de hombres por cada 100 mujeres. Para el 2000 en la entidad existen 91 hombres por cada 100 mujeres. Entre las delegaciones la menor proporción la tiene la delegación Benito Juárez y la mayor Milpa Alta con 80 y 98 hombres por cada 100 mujeres, respectivamente.

La importancia de la estructura por edades de una población, radica en su utilidad para la planeación de políticas de desarrollo.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Aunque México es todavía un país joven, tiende a reducirse la proporción de la población menor de 15 años, por lo cual en el país se inicia un *proceso de envejecimiento*. Para el 2000, el DF es la entidad con el menor porcentaje de población en el grupo de edad de 0 a 14 años (26.1 por ciento), le siguen en importancia Nuevo León con el 29.7 por ciento, Baja California con el 30.4 por ciento y Colima con el 30.9 por ciento. Todas estas entidades se encuentran por abajo del nivel nacional que es del 33.4 por ciento.

Revisando la tendencia histórica del DF en su estructura por edad, en el 2000 la población capitalina la podemos considerar como *madura*, debido a que el 66.6 por ciento de su población tiene entre 15 y 64 años, mientras el 26.1 por ciento es menor de 15 años. Para 1990 los menores de 15 años representaban el 30.5 por ciento del total de la población de la entidad.

Del análisis por sexo del 2000, resalta que el 13.2 por ciento del total de la población son hombres menores de 15 años y el 12.9 por ciento son mujeres de la misma edad. Por otro lado, el grupo de 15 a 64 años, que en 1990 estaba integrado por el 64.4 por ciento, para el 2000 aumenta al 66.6 por ciento, el porcentaje de las mujeres en este grupo es mayor al de los hombres, el 31.4 por ciento de su población son hombres y el 35.1 por ciento son mujeres; por su parte, del grupo de 65 años y más su participación es del 5.8, el 2.3 por ciento son hombres el 3.5 son mujeres.

Lo anterior ha incidido para que la edad mediana de los habitantes del DF se haya incrementado entre 1990 y el 2000, ya que mientras en 1990 era de 23 años, para el 2000 se incrementa a 27, es decir, en la actualidad en promedio el 50 por ciento de la población tiene más de veintisiete años.

Analizando la estructura por edad en las delegaciones, vemos que su presencia es diferencial. En el 2000, en algunas delegaciones periféricas (Milpa Alta, Tláhuac, Cuajimalpa de Morelos, Iztapalapa, y Xochimilco) se observa una mayor presencia del grupo de edad más joven, la comprendida entre los 0 a 14 años. Por su parte la presencia de este grupo de edad es menor en el mismo periodo en tres de las cuatro delegaciones céntricas (Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Cuauhtémoc).

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Este aspecto está en estrecha relación con la edad mediana, debido a que las delegaciones con una mayor proporción de población joven, son precisamente las mismas delegaciones con la edad mediana menor, la cual oscila entre 23 y 25 años. Así mismo, las delegaciones con una población más envejecida presentan una edad mediana mayor, 33 años para Benito Juárez, 30 para Miguel Hidalgo, y 29 para Cuauhtémoc. La diferencia entre la más baja y la más alta es de diez años mayor, lo cual hace una diferencia cuando se traduce en necesidades de servicios y otros aspectos socioeconómicos.

Por lo que respecta al grupo de 15 a 64 años, su participación se incrementa en cada una de las delegaciones entre 1990 y el 2000, aunque en menor medida en las céntricas. Es importante señalar que se está hablando de un incremento en el grupo de habitantes en donde se incluye la mayoría de la población económicamente activa, esto implica una mayor demanda de empleo, vivienda y servicios.

Las delegaciones céntricas (Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza) se caracterizan por concentrar los porcentajes más altos de población envejecida (65 años y más). Entre 1990 y el 2000 esta población experimenta una mayor participación.

Si comparamos en el 2000 la delegación con una mayor proporción de su población envejecida (65 años y más) respecto a aquella cuya proporción es menor, obtenemos que estas delegaciones son Benito Juárez y Tláhuac; por cada habitante que reside en Tláhuac, cuya edad era mayor de 65 años, en la delegación Benito Juárez residen 4.

Lo anterior indica diferencias importantes en la estructura por edad de las delegaciones céntricas y periféricas; sin embargo, parece ser probablemente que algunas delegaciones periféricas experimenten un cambio en su estructura de edad y contengan a futuro un perfil similar al mostrado por las delegaciones más envejecidas (céntricas) y por lo tanto, el DF acentuará el envejecimiento de su población.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

El cambio observado en la composición por edad de población permite al gobierno consolidar avances en la política social; por ejemplo, en educación y salud; pero también significa nuevos retos en materia de creación de empleos y de atención a la población de la tercera edad, la cual estamos atendiendo mediante un programa de apoyo a la salud y alimentación.

2.6.7 Datos demográficos del Distrito Federal

A partir de la década de los años setenta, la natalidad en el país presenta una tendencia decreciente, hecho que se explica en parte por las acciones llevadas a cabo en los programas de planificación familiar, educación en población y las crisis económicas, entre otros. La natalidad está en estrecha relación con la disminución del promedio de hijos por mujer.

En 1970 el promedio de hijos nacidos vivos por mujer en el Distrito Federal era de 2.6 y treinta años después disminuye a 2.0. Su Tasa Global de Fecundidad (TGF) por mujer, también ha descendido de 5.3 en 1970 a 2.0 en el 2000. Este comportamiento significó una fuerte disminución en el número de nacimientos; mientras que en 1970 se registraron 43 nacimientos por cada mil habitantes, en 1990 esta cifra descendió a 28.4 y 21.1 para 1999.

El comportamiento decreciente de la natalidad entre 1990 y 1999 en la entidad, se observó en las 16 delegaciones, aunque la disminución en algunas fue más intenso que en otras, lo cual demuestra que el comportamiento de la tasa bruta de natalidad es heterogéneo al interior del Distrito Federal, por lo tanto se deben instrumentar diferentes políticas de población en cada una de ellas.

Se encuentran Álvaro Obregón, Iztapalapa y Magdalena Contreras donde la disminución es menor; por el contrario, las delegaciones donde el descenso fue mayor es en Tláhuac, Benito Juárez y Cuauhtémoc.

En cuanto a la TGF en el 2000 las demarcaciones que tienen una mayor fecundidad son Milpa Alta y Tláhuac y las de menor fecundidad son Miguel Hidalgo y Coyoacán.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Por lo que respecta a la Tasa Bruta de Mortalidad (TBM), su comportamiento también ha sido descendente, en 1970 se registraron 9.6 decesos por cada mil capitalinos, reduciéndose a 5.4 en 1999; es importante anotar que entre 1990 y 1995 dicha tasa aumentó ligeramente pasando de 5.4 a 5.8 muertes por cada mil habitantes.

El comportamiento anterior se manifiesta de la misma forma en la tasa de mortalidad infantil, de 74.7 decesos de menores de un año por cada mil niños nacidos vivos en el Distrito Federal en 1970, la cifra bajó a 18.4 en 1999. En síntesis, la disminución de la natalidad y mortalidad ha incidido en las bajas tasas de crecimiento natural, la cual en 1970 era de 3.4 y para 1999 pasa a ser de 1.6 por ciento.

En el 2001, las tres causas de muerte más frecuentes en la población del Distrito Federal son: enfermedades del corazón, con una tasa de 96.9 defunciones por cada 1000 habitantes; diabetes mellitus (73.9) y tumores malignos (71.1).

Los flujos migratorios se han comportado de la siguiente manera: en 1990, 24 de cada 100 residentes del Distrito Federal habían nacido en alguna otra entidad, mientras que en el 2000 la proporción era de 21 por cada cien. Los estados que más han expulsado personas al Distrito Federal han sido el Estado de México, con el 15.6 por ciento, seguido de Puebla con el 11.8 y Veracruz con el 9.9 por ciento, siguiendo en importancia Oaxaca, Michoacán, Hidalgo y Guanajuato. De manera conjunta estos 7 estados participan con más de dos tercios de la población que no había nacido en la entidad.

En el 2000, las delegaciones que absorben la mayor parte de los inmigrantes del Distrito Federal son Iztapalapa con el 22.4 por ciento, Gustavo A. Madero con el 14.5 y Coyoacán con el 7.7.

Por sexo se puede observar que inmigran a esta ciudad más las mujeres que los hombres y este comportamiento se da de igual forma en todas las delegaciones, marcándose mayor esta diferencia en las jurisdicciones de Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Álvaro Obregón, Coyoacán y Cuauhtémoc.

Por su parte, el Distrito Federal ha expulsado habitantes hacia otros estados en una cifra que asciende a 4'457,713 para el 2000. El destino de estas personas ha sido: el Estado de México (67.7 por ciento), Jalisco (2.9), Guanajuato (2.5) y Puebla (2.4). Los valores de emigración muestran que la población continua saliendo de esta entidad, pero en menor volumen.

En cuanto a la distribución de la población de 12 años y más por estado civil en el 2000, 38 de cada 100 son solteros, 41 casados, 10 en unión libre, 5 viudos, 2 divorciado y 4 separados. Al comparar estas cifras con las registradas en 1990, se observa que los solteros y casados disminuyen, mientras que los de unión libre, viudos, divorciados y separados aumentan.

Por sexo, se observa que es mayor el porcentaje de hombres solteros, casados y en unión libre con respecto a las mujeres; sin embargo, en el sexo femenino es mayor el de viudas, divorciadas y separadas.

2.6.8 Características educativas del Distrito Federal

Los niveles educativos alcanzados por la población de un país incide en su grado de desarrollo; a mayor nivel educativo, la producción y la incorporación de tecnologías a los procesos productivos es más rápida y eficiente. También es cierto que los niveles educativos están en estrecha relación con la movilidad social, el bienestar de la población y el desarrollo humano, no solamente en términos funcionales al mercado.

El Censo General de Población y Vivienda del 2000 muestra que la cobertura educativa en el país alcanza todavía un nivel insatisfactorio. Dentro de este contexto nacional, el DF presenta la posición más favorable, ya que mostró los menores porcentajes de la población sin alguno de esos niveles educativos.

La entidad que está en una situación favorable después del DF, es Nuevo León, con 3.3 por ciento de analfabetas, 6.4 por ciento sin algún año de educación primaria y 34.1 por ciento sin ningún año de instrucción posprimaria. Por otra parte la que muestra los menores logros en educación y por ello presenta

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

las condiciones más adversas, es Chiapas, quien ocupa el último lugar, con 22.9 por ciento de población analfabeta, 21.7 por ciento sin educación primaria y un 67.9 por ciento sin estudios posprimarios.

A pesar de que en el 2000 el analfabetismo no se ha abatido en el DF (2.9 por ciento); este disminuye con respecto a 1990, el cual se ubicó en el 4.0 por ciento de su población de 15 años y más.

Al realizar un análisis por género, se observan grandes diferencias entre el hombre y la mujer, siendo ésta la que históricamente menos oportunidades ha tenido para integrarse al sistema educativo. Como se ha mencionado, aunque entre 1990 y el 2000 el analfabetismo ha disminuido, ello no significa el abatimiento de las diferencias en las oportunidades para integrar a la mujer a este sistema.

Efectivamente, aunque en 1990 el 2.1 por ciento de los hombres de 15 años y más eran analfabetas, en el 2000 sólo un 1.7 por ciento no sabía leer ni escribir; en lo que respecta a las mujeres el analfabetismo también disminuye, el 5.6 por ciento de las mujeres de 15 años y más no sabían leer ni escribir en 1990, en comparación a un 4.0 por ciento en el 2000.

La expresión del analfabetismo en las delegaciones muestra diferencias significativas entre las centrales con respecto a algunas periféricas. Si bien en 1990 en la zona central más Coyoacán se observan menores porcentajes de analfabetas que en las periféricas, en términos generales para el 2000 este comportamiento se mantiene. Por ejemplo, Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza y Coyoacán presentan los menores porcentajes de analfabetismo de todo el DF: Benito Juárez con 1.7 por ciento en el primer año y 1.1 por ciento en el segundo; Cuauhtémoc 2.8 por ciento y 2.1 por ciento, respectivamente; Miguel Hidalgo de 3.1 por ciento en 1990 cambia a 1.9 por ciento en el 2000; Venustiano Carranza del 3.2 por ciento pasó a 2.3 por ciento y Coyoacán del 3.2 por ciento al 2.2.

Por su parte, las delegaciones periféricas presentaron porcentajes más elevados de analfabetismo en 1990, para el 2000 siguen ocupando esta misma

importancia, aunque entre un periodo y otro disminuyó. Las delegaciones con más población analfabeta en este periodo fueron Milpa Alta, que en 1990 contaba con una población analfabeta del 8.0 por ciento y en el 2000 con 5.6 por ciento; Xochimilco con 5.2 y 3.8 por ciento; Iztapalapa con 5.1 por ciento y 3.6 por ciento; Cuajimalpa de Morelos con 6.2 y 3.6; Tláhuac con 5.6 y 3.5 y Magdalena Contreras con 5.0 y 3.5 por ciento.

Si analizamos el analfabetismo por género a nivel delegacional, observamos algunos comportamientos dignos de mencionar; en todas las demarcaciones los porcentajes de mujeres analfabetas son mayores al de los hombres.

Como se señala, dentro del contexto educativo nacional, la población del DF presenta los niveles educativos más elevados, lo cual significa una ventaja comparativa para impulsar su desarrollo. Esta es una entidad donde se registran los menores porcentajes de analfabetismo: solamente el 2.9 por ciento de su población de 15 años y más es analfabeta, en comparación a un 9.5 por ciento nacional; el 5.5 por ciento de la población de 6 años y más de esta entidad no tiene algún grado de educación primaria, con respecto a un 11.4 por ciento en el país; un 28.8 por ciento de la población de 12 años y más no disponen de algún grado de estudios medios básicos a diferencia de un 48.3 por ciento nacional. Así mismo el 53.3 por ciento de su población de 16 años y más no tienen algún grado aprobado de estudios medios superiores y un 77.7 por ciento de su población de 18 años y más no cuenta con algún grado de educación superior.

El promedio de escolaridad casi alcanza el nivel de secundaria con 8.1 años. Por delegación la diferencia entre el más alto (Benito Juárez 9.5 años) y el más bajo (Milpa Alta 6.8 años) es de 2.7. Estos datos muestran que aunque el DF alcanza niveles altos de educación en el país, todavía existen rezagos y desigualdades en su territorio.

En lo que se refiere a alumnos, personal docente y escuelas, para el periodo 1998/99 el Distrito Federal cuenta con 2'240,753 alumnos, 117,128 maestros y 7,992 planteles educativos.

2.6.9 Características económicas y marginación

En el 2000 un primer elemento a considerar es que del total de la población mayor de 12 años, el 45.1 por ciento, se encuentra inactiva y el 54.6 por ciento se ubica en la denominada población económicamente activa (PEA). Por su estructura porcentual la población mayor de 12 años que se concentra en las delegaciones Gustavo A. Madero e Iztapalapa representa el 34.5 por ciento del total para el DF, en tanto que las delegaciones de Milpa Alta y Cuajimalpa representan sólo el 2.7 por ciento.

Entre las delegaciones políticas, aquellas que guardan un porcentaje más alto de actividad respecto a su población en edad de trabajar son: Benito Juárez, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo, todas ellas con porcentajes mayores a 55 por ciento. Entre las delegaciones con menores porcentajes se encuentran Milpa Alta y Tláhuac, con menos del 52 por ciento de su total disponible.

En un nivel más específico, la relación de la población económicamente dependiente respecto a la PEA refleja que el grado de dependencia general ha tenido un descenso progresivo, en 1970 registra 2.1, desciende en 1980 a 1.7, en 1990 a 1.8 y en el 2000, por cada persona en la PEA en el DF hay 1.4 personas dependientes de ella.

La PEA, también puede referirse al grado de participación en términos de género y edad. En este sentido, la aportación de la fuerza de trabajo masculina representa más del 60 por ciento del total de la PEA del DF. Si se añade el componente de edad, de la población masculina entre los 25 y los 65 años y más, el 84.4 por ciento se encuentra ocupada, en tanto que la población femenina se encuentra activa en un 44.6 por ciento en el mismo grupo de edad. Es decir, el aporte de la población masculina no sólo es mayor en participación porcentual, sino en cuanto a los periodos de vida laboral.

La población económicamente inactiva (PEI) concentra el 45.1 por ciento de la población de 12 años y más la cual disminuye conforme a 1990 en 6 puntos porcentuales, respecto a los inactivos que se dedican a los quehaceres del

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

hogar representan el 39.8 por ciento, siendo mayor el número de mujeres que se dedica a ellos; de los inactivos los estudiantes representan el 31.3 por ciento y han disminuido en comparación con 1990 tanto en el sexo femenino como en el masculino.

La edad donde existe una mayor participación económica es entre los 35 a 39 años para los hombres y entre los 40 a 44 años en las mujeres como podemos observarlo en las tasas específicas de participación económica.

La distribución de los ocupados a partir de las actividades desempeñadas presenta que el 23.3 por ciento de la población ocupada realiza trabajos profesionales y técnicos, el 20.5 son trabajadores en otros servicios y el 19.9 se dedica a trabajos de la industria, cabe resaltar que todavía en 1990 la industria ocupaba el primer lugar.

Por sectores económicos, la población que trabaja en el sector terciario se ha incrementado, debido a que la ciudad ha perdido importancia en el sector manufacturero y de la transformación, así como en el abandono de las actividades agropecuarias. En 1990 el 68.3 por ciento de la población participaba en el sector terciario, incrementándose a 75 por ciento en el 2000. La población en el sector secundario disminuye su participación de 27.0 a 21.2 por ciento; así como, el sector primario tiene una ligera disminución de 0.7 a 0.6 por ciento en el mismo periodo.

De esta situación se desprende que es necesario imaginar que tipo de ciudad queremos, una ciudad eminentemente terciaria o una ciudad donde el sector industrial de la transformación tenga gran impulso como generadora de empleos para la población mayoritaria. Además de que tenemos que replantear el modelo de desarrollo rural en la ciudad, para evitar que se siga ocupando el suelo con potencial agropecuario.

La distribución de los ocupados en el DF según su relación con el empleo en el 2000, muestra que empleados u obreros concentran la mayor proporción de ocupados con el 73 por ciento; sin embargo, comparado con diez años atrás se

observa un descenso de cuatro puntos porcentuales; los trabajadores por su cuenta, registran un incremento al pasar de 16.1 a 19.9 por ciento entre 1990 y el 2000. Por su parte los patrones o empresarios mantienen su participación.

La población ocupada en el 2000, según horas dedicadas al trabajo, permite observar que 48 de cada 100 personas labora entre 33 y 48 horas a la semana y 31 labora más de 48 horas. Existen diferencias por sexo de la población ocupada que dedica menos de 33 horas a la semana, 6.8 por ciento son hombres y 9 por ciento son mujeres. Con más de 48 horas trabajadas semanalmente se encuentran 23 de cada cien hombres y 8 de cada cien mujeres.

En cuanto a los ingresos de la población ocupada por el desempeño de su trabajo en el 2000, el 42.4 por ciento recibe de 0 a 2 salarios mínimos y el 51.3 tiene un ingreso de más de dos salarios mínimos. En el marco de esta dinámica las delegaciones que concentran los índices más altos de ingreso son Coyoacán, Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc y Azcapotzalco; en el otro extremo, donde las demarcaciones tienen un porcentaje mayor al 50 por ciento de su población con un ingreso de 0 a 2 salarios mínimos se encuentra Milpa Alta con el 57.6 por ciento e Iztapalapa con el 50.3 por ciento.

De acuerdo al estudio realizado por el GDF, en el 2000 existen 2'857,480 personas con algún grado de marginación, de este total el 51.1 por ciento son mujeres y el 48.9 hombres. Por grado de marginación el 3.7 es de muy alta, el 21.1 se considera de alta y el 75.2 por ciento de media.

Por delegación, Iztapalapa es la que concentra el mayor número de población marginada con el 26 por ciento del total de marginación, en orden sigue Gustavo A. Madero con 11.4 por ciento y en tercer lugar se encuentra Álvaro Obregón con el 9.7 por ciento. Estas tres delegaciones en su conjunto contienen a más del 47 por ciento del total de la entidad.

Al realizar la comparación de la población marginada con respecto al total de la población, se observa que en Milpa Alta cerca del 90 por ciento del total de la población se considera con algún grado de marginación; otra delegación con un alto porcentaje de población marginada es Tláhuac con 73.3 por ciento de su total.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En las viviendas consideradas marginadas el promedio de personas que las habitan es superior al promedio de la entidad: en el DF el promedio es de 4 ocupantes por vivienda y en las viviendas marginadas asciende a 4.9. La delegación con mayor índice de hacinamiento es Gustavo A. Madero con 6.1.

En lo relacionado al número de cuartos por hogar, se observa que los hogares con grado de marginación media concentran el mayor número de ellos. La delegación Iztapalapa es la que tiene el mayor número de cuartos con algún grado de marginación (673,018).

TABLA A

Población con algún grado de marginación en el D.F. según sexo, 2000.								
Delegación	Población Total	Población con algún grado de marginación				Relativos respecto al total de la población	Relativos respecto al total de la población marginada	
		Total	%	Hombres	Mujeres		Hombres	Mujeres
Distrito Federal	8,605,239	2,857,480	100.0	1,397,640	1,459,840	33.2	48.9	51.1
Álvaro Obregón	687,020	277,299	9.7	136,014	141,285	40.4	49.0	51.0
Azcapotzalco	441,008	85,221	3.0	41,443	43,778	19.3	48.6	51.4
Benito Juárez	360,478	12,006	0.4	5,681	6,325	3.3	47.3	52.7
Coyoacán	640,423	150,268	5.3	73,210	77,058	23.5	48.7	51.3
Cuajimalpa de Morelos	151,222	79,373	2.8	39,123	40,250	52.5	49.3	50.7
Cuauhtémoc	516,255	83,239	2.9	39,103	44,136	16.1	47.0	53.0
Gustavo A. Madero	1,235,542	324,389	11.4	158,757	165,632	26.3	48.9	51.1
Iztacalco	411,321	132,549	4.6	63,791	68,758	32.2	48.1	51.9
Iztapalapa	1,773,343	755,579	26.4	371,025	384,554	42.6	49.1	50.9
Magdalena Contreras	222,050	92,978	3.3	45,898	47,080	41.9	49.4	50.6
Miguel Hidalgo	352,640	28,763	1.0	13,879	14,884	8.2	48.3	51.7
Miapa Alta	96,773	86,419	3.0	42,847	43,572	89.3	49.6	50.4
Tlauhac	302,790	221,809	7.8	108,630	113,179	73.3	49.0	51.0
Tlalpan	581,781	224,064	7.8	109,930	114,134	38.5	49.1	50.9
Venustiano Carranza	462,806	121,498	4.3	58,307	63,191	26.3	48.0	52.0
Xochimilco	369,787	182,026	6.4	90,002	92,024	49.2	49.4	50.6

Fuente: Cuadro elaborado por la Dirección de Política Poblacional del GDF con base a GDF. (2000) "La marginación Socioeconómica en los Hogares del Distrito Federal 2000" Secretaría de Salud GDF, Disco compacto.

2.6.10 Proyecciones de población en el Distrito Federal

Las proyecciones de población son estimaciones de la población para años futuros, calculadas de acuerdo a las tendencias observadas en las tres variables demográficas: fecundidad, mortalidad y migración.

Analizar el fenómeno demográfico en el largo plazo, tomando en cuenta dichas variables representa una gran utilidad al proceso de planeación socioeconómica; puesto que da luz para anticiparse a las necesidades futuras de infraestructura social y económica. Además, son también necesarias para una mayor comprensión del comportamiento de los fenómenos que afectan a la población, ya que permiten evaluar sus potencialidades.

Las proyecciones que se presentan en este breviario toman en cuenta el contorno regional y el proceso de formación de la megalópolis del centro del país. *El escenario tendencial* permiten prever que la población del DF aumentará de 8.6 millones de habitantes en el 2000 a 8.7 en el año 2006, 8.8 millones en el 2010 y 9.0 en el 2020. El incremento de 399 mil 483 habitantes en esta entidad significará un aumento de sólo el 4.6 por ciento al cabo de los veinte años.

El aumento de la población no será constante a lo largo del periodo considerado; se prevé que el incremento anual de sus habitantes será de 21.4 mil personas durante los próximos seis años, 21.0 mil en los siguientes cuatro años y 18.7 mil durante la segunda década. Paralelamente, la tasa de crecimiento demográfico pasará de 0.26 por ciento en el periodo 2000-2003 a 0.25 entre el 2003-2006, de 0.24 entre 2006-2010 y de 0.21 entre el 2010-2020.

En cuanto a las delegaciones, la tendencia nos muestra que continuará el despoblamiento en las delegaciones centrales y cuatro delegaciones del primer contorno: Azcapotzalco, Coyoacán, Gustavo A. Madero e Iztacalco, a una tasa menor. Las delegaciones del segundo y tercer contorno incrementaran su peso porcentual con relación al total, lo que representa mayor absorción de población en dichas demarcaciones.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

El escenario programático destaca la necesidad de retener habitantes en la entidad sobre todo en la ciudad central y una mejor distribución en la periferia.

Uno de los supuestos de este escenario es retener a la población de la ciudad, mediante políticas de arraigo, impulsando la reorientación de los flujos migratorios y complementándolos con programas de infraestructura productiva y social.

Según la hipótesis programática, el DF crecerá a un ritmo de 0.4 por ciento anual entre el 2000 y 2003, ligeramente mayor al registrado en el escenario tendencial y muy similar al de 1990-2000. Para el 2020 la entidad contará con una población de 9 millones 299 mil 739 habitantes, esto significa un incremento de 694 mil 500 personas en 20 años y crecerá a un ritmo de 0.3 por ciento promedio anual entre el periodo 2010-2020. Las densidades de población irán también en aumento para el 2020 hasta alcanzar una relación de 6,200 habitantes por kilómetro cuadrado.

En este escenario se pretende repoblar el centro de la ciudad, en el cual la población se incrementará en forma moderada; es decir, durante los primeros seis años siguientes seguirá teniendo un descenso pero a menor ritmo y a partir del 2006 su población irá creciendo paulatinamente con una tasa de 0.44 por ciento promedio anual entre el 2006-2010 y de 0.18 entre el 2010 y 2020. En conjunto, la ciudad central llegará a 1.7 millones de habitantes, ganando 22,458 personas entre el 2000 y 2020, y participará con el 18.4 por ciento de la población total del DF.

El primer contorno mantendrá un crecimiento moderado, el cual alcanzará un total de 5.7 millones de habitantes en el 2020, gracias al aumento absoluto de 407 mil 27 habitantes en los veinte años; es decir, este contorno tendrá un incremento del 7.6 por ciento de su población. Su población representará el 61.8 por ciento del total de la entidad. Su densidad se incrementará en un 7.63 por ciento entre el 2000 y 2020, y su incremento estará sujeto a la disponibilidad de suelo urbanizable y posibilidades de redensificación, ya que de no lograrse su ampliación las delegaciones bien podrían expulsar población.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Por lo que respecta al segundo contorno, este presenta una tasa que va en descenso desde el principio del periodo de la proyección, disminuirá un 59.17 por ciento entre el 2000 y 2020 y alcanzará 1.7 millones de habitantes en el 2020; es decir, 238 mil 124 adicionales respecto al 2000, concentrando el 18.4 por ciento de los habitantes del DF. Su densidad pasará de 2,481 habitantes por kilómetro cuadrado a 2,882.

Por último el tercer contorno, integrado sólo por Milpa Alta, aunque experimento ritmos elevados en los últimos años, su población apenas alcanza 97 mil habitantes en el 2000 y llegará a 124 mil en el 2020. La densidad de población de este contorno se incrementará en un 27.68 por ciento, al pasar de 336 a 429 habitantes por kilómetro cuadrado.

2.6.11 Programa Integrado Territorial del Gobierno del Distrito Federal

ORIENTACIÓN SOBRE EL PROGRAMA INTEGRADO TERRITORIAL (PIT)

El 7 de febrero de 2001, el Lic. Andrés Manuel López Obrador, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, presentó el Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social. Este programa se aplicará en las 1352 Unidades Territoriales en que se encuentra dividida la Ciudad.

Con el se pretende llevar hasta las colonias, barrios, pueblos y unidades habitacionales, acciones definidas y recursos que beneficien a los ciudadanos del D.F., especialmente aquellos que habitan en zonas de mediana, alta y muy alta marginación.

Nuestro estudio abarca el "Programa de Adultos Mayores":

Particularidades. Tiene como objetivo elevar las condiciones de vida y de salud de los adultos de 70 años o más que viven en las zonas de mayor marginación del Distrito Federal.

Beneficios. Apoyo de 600 pesos mensuales para la compra de productos básicos. El apoyo será depositado en vale electrónico utilizable en tiendas de autoservicio localizadas en el Distrito Federal.

Atención médica y medicamentos gratuitos en los Centros de Salud del Distrito Federal.

Transporte público gratuito y ayudas fiscales.

Requisitos.

- Tener un tiempo de residencia mínimo de 3 años en el Distrito Federal.
- Comprobar que se tiene la edad para ingresar al subprograma.
- Comprobar su domicilio actual (con recibo de luz, agua, predial, credencial de elector o del INSEN).
- Firmar un convenio de aceptación, del subprograma.
- Nombrar un representante si así lo desea.
- Apoyo Alimentario y Atención integral a la Salud.

Una educadora para la salud familiar se presentará con una identificación oficial en su domicilio, para brindarle información del subprograma e inscribirlo si reúne los requisitos. También conocerá sus dudas sobre el uso del vale electrónico, así como sus sugerencias para mejorar la operación del subprograma, obteniendo mayor información en los Centros de Salud de la Ciudad.

Responsable del Subprograma. Secretaría de Salud del D.F.

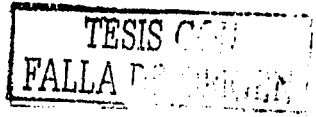
Monto Asignado. (Millones de pesos) 1,200

Cobertura. (Adultos mayores) 200,000

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

El programa está constituido por los siguientes subprogramas:

SUBPROGRAMA	OBJETIVO	DEBENAFIARIOS	DESCRIPCIÓN
APOYO INTEGRAL A LOS ADULTOS MAYORES Secretaría de Salud del GDF	DETERMINAR EL EMPORQUECIMIENTO Y MEJORAR LAS CONDICIONES DE SALUD Y SALUD DE LOS ADULTOS MAYORES QUE VIVEN EN LAS ZONAS POPULARES DEL DISTRITO FEDERAL.	ADULTOS MAYORES DE 70 AÑOS	APOYO ECONÓMICO DE 636 PESOS MENSUALES EN PRODUCTOS BÁSICOS ATENCIÓN MÉDICA Y TRANSPORTE PÚBLICO GRATUITO Y APOYOS SOCIALES SE PROPORCIONAN ACTUALMENTE 250 MIL APOYOS; LAS NUEVAS ALTAS PROCEDEN SOLO EN CASOS DE CANCELACIÓN O DEFUNCIÓN.
APOYO A PERSONAS CON DISCAPACIDAD DIF-DF	CONTRIBUIR A MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LAS ZONAS DE MAYOR POBREZA DEL D.F.	PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LAS UNIDADES TERRITORIALES DE MEDIA ALTA Y MUY ALTA MARGINACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL, QUE TENGAN UN INGRESO FAMILIAR INFERIOR A DOS SALARIOS MÍNIMOS	APOYO ECONÓMICO DE 636 PESOS MENSUALES TRANSPORTE PÚBLICO GRATUITO Y APOYOS FISCALES SE OTORGAN ACTUALMENTE 250 APOYOS; LAS NUEVAS ALTAS PROCEDEN SOLO EN CASOS DE BAJA O CANCELACIÓN
APOYO A PERSONAS CON DISCAPACIDAD DIF-DF	EVITAR QUE NIÑAS Y NIÑOS QUE VIVEN EN ZONAS POBRES DEL DISTRITO FEDERAL ABANDONEN LA ESCUELA POR FALTA DE RECURSOS ECONÓMICOS	NIÑOS Y NIÑAS DE ESCASOS RECURSOS, DE 6 A 15 AÑOS DE EDAD, DE PREFERENCIA HIJOS DE MADRES SOLTERAS Y QUE SE ENCUENTREN ESTUDIANDO	BECA ECONÓMICA DE 636 PESOS MENSUALES EN PRODUCTOS BÁSICOS, COMPRA DE ALIMENTOS, MEDICINA, ARTÍCULOS ESCOLARES Y TRANSPORTE SE PROPORCIONA ACTUALMENTE 16,666 APOYOS ECONÓMICOS; LAS NUEVAS ALTAS PROCEDEN SOLO EN CASOS DE BAJA O CANCELACIÓN
MICROCRÉDITOS PARA ACTIVIDADES PRODUCTIVAS DE AUTOEMPLEO Secretaría de Desarrollo Económico del GDF	FOMENTAR EL AUTOEMPLEO MEDIANTE EL OTORGAMIENTO DE MICROCRÉDITOS A PROYECTOS PRODUCTIVOS PRESENTADOS POR GRUPOS SOLIDARIOS	GRUPOS SOLIDARIOS DE 5 A 15 PERSONAS DE ESCASOS RECURSOS SIN EMPLEO ESTABLE Y QUE VIVAN EN UNIDADES TERRITORIALES DE MEDIA ALTA Y MUY ALTA MARGINACIÓN	MICROCRÉDITO A GRUPO SOLIDARIO QUE PRESENTE UN PROYECTO PRODUCTIVO VIABLE Y RENTABLE LOS RECURSOS SE UTILIZAN PARA LA COMPRA DE MERCANCIAS, HERRAMIENTAS O EQUIPO PARA LOS NEGOCIOS COMERCIALES, INDUSTRIALES O DE SERVICIOS
CRÉDITOS PARA LA AMPLIACIÓN Y MEJORAMIENTO DE LA VIVIENDA EN LOTE UNIFAMILIAR Instituto de Vivienda del GDF	MEJORAR O AMPLIAR LA VIVIENDA DE FAMILIAS DE BAJOS RECURSOS ECONÓMICOS PARA SUPERAR SITUACIONES DE HACIMIENTO PRECARIADO E INSALUBRIDAD A TRAVÉS DEL OTORGAMIENTO DE CRÉDITOS	FAMILIAS EN CONDICIONES DE POBREZA Y NECESIDAD CON CAPACIDAD LEGAL PARA CONTRATAR EL CRÉDITO EL CRÉDITO PARA AMPLIACIÓN SE CONTRATA POR PERSONA FÍSICA QUE TENGA UN INGRESO HASTA 3 VECES EL SALARIO MÍNIMO DIARIO O EN FORMA FAMILIAR DE HASTA 6.5 VECES PARA VIVIENDA NUEVA CON USO DE SUELO HABITACIONAL EL INGRESO INDIVIDUAL DEBE SER DE HASTA 4.5 VECES EL SALARIO MÍNIMO DIARIO Y EL FAMILIAR DE HASTA DE 8 VECES EN AMBOS CASOS DEBE HABER UN LOTE FAMILIAR O LA ANGENCIA DE U FAMILIAR PROPIETARIO LAS PERSONAS MAYORES DE 65 AÑOS PODRÁN ACCEDER AL CRÉDITO CON APOYO DE UN CODEUDOR SOLIDARIO	CRÉDITOS DE INTERÉS SOCIAL PARA AMPLIAR LA VIVIENDA EN LOTE FAMILIAR YA URBANIZADO CON ALCANCE NO MAYOR DE 30 M² CONSTRUIDOS EN OBRA NEGRA PARA VIVIENDA NUEVA EN LOTE CON ALCANCE NO MAYOR DE 50 M² LA OBRA PUEDE REALIZARSE EN UNA SEGUNDA O TERCERA PLANTA EN SUBDIVISION DE PREDIOS O EN LOTES BALDIOS EL RECURSO LO ADMINISTRA DIRECTAMENTE EL BENEFICIARIO Y EL PAGO DEL ARQUITECTO O INGENIERO CIVIL LO REALIZA EL INSTITUTO DE VIVIENDA DEL DISTRITO FEDERAL
MANTENIMIENTO DE UNIDADES HABITACIONALES DE INTERÉS SOCIAL Procuraduría Social del GDF	MEJORAR LAS ÁREAS COMUNES DE LAS UNIDADES HABITACIONALES DE INTERÉS SOCIAL ELEVANDO ASÍ LA CALIDAD DE VIDA DE SUS HABITANTES MEDIANTE EL OTORGAMIENTO DE APOYOS ECONÓMICOS	UNIDADES HABITACIONALES DE INTERÉS SOCIAL CON MAS DE 100 VIVIENDAS DE CUANDO MENOS CINCO AÑOS DE ANTIGÜEDAD UNIDADES HABITACIONALES QUE PARTICIPARON EN EL PROGRAMA DE RESCATE DE U H DEL 2001	APOYO ECONÓMICO PARA REALIZAR TRABAJOS DE CONSERVACIÓN Y MEJORAMIENTO EN LAS ÁREAS COMUNES DE LAS UNIDADES HABITACIONALES LOS APOYOS SE ASIGNAN DE MANERA PROPORCIONAL DE ACUERDO CON EL NÚMERO DE VIVIENDAS QUE CONFORMAN CADA CONJUNTO LOS VECINOS DECIDEN LA UTILIZACIÓN DE LOS RECURSOS Y ADMINISTRAN SU APLICACIÓN
APOYO ECONÓMICO PARA BUSCADORES DE EMPLEO Secretaría del Trabajo y Previsión Social del GDF	APOYAR A LA POBLACIÓN DESEMPLEADA EN EL PROCESO DE BÚSQUEDA DE EMPLEO PARA FACILITARLE SU COMUNICACIÓN CON LAS EMPRESAS Y SU TRASLADO HACIA FUENTES DE TRABAJO CONTRIBUYENDO A QUE MANTENGAN UN NIVEL DE INGRESO BÁSICO PARA EL SUSTENTO DE LA FAMILIA	PERSONAS DESEMPLEADAS DE 16 A 45 AÑOS DEL D.F. QUE QUEDARON SIN EMPLEO EN UN PERÍODO ANTERIOR DE 1 A 6 MESES Y HABER COTIZADO AL IMSS O AL ISSSTE POR LO MENOS DURANTE 6 MESES PREVIOS A LA PERDIDA DEL EMPLEO HABITANTES DE LA U T SELECCIONADA POR EL SUBPROGRAMA	APOYO PARA ACTUALIZAR LOS CONOCIMIENTOS EN TÉCNICAS DE TRABAJO ADQUIRIR Y DESARROLLAR NUEVAS HABILIDADES Y DESTREZAS Y CERTIFICAR LOS CONOCIMIENTOS Y HABILIDADES SE PROPONE SU CONTRATACIÓN EN EMPRESAS ESTABLECIDAS
APOYO AL DESARROLLO RURAL Secretaría de Medio Ambiente CORDENA DESAYUNOS ESCOLARES DIF-DF	PROMOVER EL DESARROLLO RURAL Y EL MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE VIDA DE LOS PRODUCTORES CONSIDERANDO LA PRESERVACIÓN DEL SUELO MEJORANDO EL IMPACTO TENER EL NIVEL DE APROVECHAMIENTO ESCOLAR DE NIÑOS Y NIÑAS MEDIANTE EL APORTE COMPLEMENTARIO NUTRICIONAL QUE PROPORCIONA EL DESAYUNO ESCOLAR	GRUPOS DE PRODUCTORES Y HABITANTES DE ZONAS CON VOCACIÓN RURAL DEL DISTRITO FEDERAL QUE ATIENDEN LABORES DE PRESERVACIÓN DE RECURSOS NATURALES Y PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS LAS UNIDADES DE LAS ESCUELAS PRIMARIAS DE PREESCOLAR PRIMARIA Y DE EDUCACIÓN ESPECIAL DEL D.F. Y DE LOS CENTROS DE ATENCIÓN INFANTIL COMUNITARIA DEL DIF-DF	APOYO A GRUPOS DE TRABAJO QUE DESARROLLAN PROYECTOS PRODUCTIVOS O DE CONSERVACIÓN Y APOYO ECONÓMICO PARA MANO DE OBRA (EMPLEO TEMPORAL) DISTRIBUCIÓN DE 540 MIL DESAYUNOS ESCOLARES DIARIOS EN LAS ESCUELAS PÚBLICAS
APOYO A BENEFICIARIOS DE LECHE LICONSA Secretaría de Salud del GDF	ESTE SUBPROGRAMA BUSCA ATENUAR EL IMPACTO SOCIAL DE INCREMENTO A LA LECHE LICONSA ESTABLECIDO POR EL GOBIERNO FEDERAL Y QUE AFECTA A LA POBLACIÓN DE MAS BAJOS RECURSOS DE LA CIUDAD	PERSONAS QUE CUENTEN CON LA CREDENCIAL DE LA LECHERÍA DE LICONSA	VALE DE 70 PESOS CADA UNO REPARTIDOS EN LAS LECHERÍAS LICONSA POR EL PERSONAL DE LA SECRETARÍA DE SALUD DEL DISTRITO FEDERAL EN CUATRO OCASIONES DURANTE EL AÑO



2.6.12 Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social

ACCIONES Y METAS POR UNIDAD TERRITORIAL

(Se anexa mapa de ubicación geográfica de la U.T. 13-053-1)

El programa arranca con una inversión de 4 mil 435 millones de pesos.

En este primer momento se realizan ya las asambleas vecinales que, convocadas y presididas por los comités vecinales, son informadas de los subprogramas de desarrollo social, y en las que se forman las comisiones de trabajo que verifican y dan seguimiento a su aplicación.

Delegación: Xochimilco.

Unidad Territorial: 13-053-1 San Gregorio Atlapulco.

No. de Habitantes: 2, 848

Grado de Marginación: 1 (Muy Alta).

	PROGRAMAS	META FINANCIERA (PESOS)	NO. DE APOYOS	INICIO	TERMINO
1	APOYOS A ADULTOS MAYORES DE 70 AÑOS	3,756,000.00	628	01-03-01	31-12-01
2	APOYOS A PERSONAS CON DISCAPACIDAD	1,179,000.00	195	01-03-01	31-12-01
3	APOYO A NIÑAS Y NIÑOS EN CONDICIONES DE POBREZA	972,000.00	162	01-03-01	31-12-01
4	CREDITO A MICROEMPRESARIOS	205,000.00	76	02-02-01	31-12-01
5	DESAYUNOS ESCOLARES	758,006.00	265,656	08-01-01	31-12-01
6	APOYO A LA PRODUCCION RURAL	1,109,907.20	1	10-03-01	30-10-01
7	APOYO A LA PRODUCCION RURAL	692,207.80	144	03-03-01	30-10-01
8	APOYO A LA PRODUCCION RURAL	692,207.79	144	30-03-01	30-10-01
9	CONST Y MANTENIMIENTO DE ESCUELAS (PREESCOLAR)	417,633.92	1	01-05-01	30-10-01
10	CONST Y MANTENIMIENTO DE ESCUELAS (PRIMARIA)	392,561.90	1	01-05-01	30-10-01
11	CONST Y MANTENIMIENTO DE ESCUELAS (SECUNDARIA)	339,657.06	2	01-02-01	31-12-01
12	APOYO A MERCADOS PUBLICOS	1,260,590.00	1	01-02-01	31-12-01
13	BECAS PARA TRABAJADORAS	258,036.00	48	01-03-01	31-12-01
14	PREVENCIÓN DEL DELITO	1,671,879.21	1	01-03-01	31-12-01
	TOTALES	13,695,687.77	267058		

NOTA: Todos estos recursos provienen de ahorros obtenidos mediante el programa de austeridad republicana del gobierno y, del combate a la corrupción bajo una nueva orientación del presupuesto participativo.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

2.7 *Datos Poblacionales de Xochimilco*

2.7.1 *Datos Generales de la Delegación Xochimilco* ⁶⁸

La delegación Xochimilco se encuentra ubicada al Sureste de la Ciudad de México y tiene una extensión de 119 Km², que representa el 7.9 por ciento del área total del Distrito Federal y ocupa el 3° lugar de las delegaciones en cuanto a su superficie territorial. Los límites geográficos de esta Demarcación son fijados por los decretos de 1899 y 1970, los cuales mencionan que limita al Norte con las delegaciones Tlalpan, Coyoacán, Iztapalapa y Tláhuac; al Este con Tláhuac; al Sur con Milpa Alta y al Oeste con Tlalpan.

El crecimiento poblacional observado en la Delegación ha sido uno de los más dinámicos y ha incidido para que incremente su densidad, lo que significa que pasa de 865 hab/km² en 1970 a 3,107 en el 2000.

Xochimilco está formado por 105 colonias, pueblos y barrios, siendo los más importantes: Barrio Belén, Barrio Asunción, Pueblo de Nativitas, San Mateo Xalpa, Pueblo Santa Cruz Acapixca, La Noria, San Gregorio Atlapulco, San Juan Tepepan, Barrio Caltongo, Barrio San Juan Centro, Pueblo Santiago Tepalcatlapa, Barrio de San Pedro.

2.7.2 *Población y crecimiento en Xochimilco*

Según el Censo de Población y Vivienda del 2000, se registran 369,787 habitantes en Xochimilco; esta cifra nos indica que la población de la Delegación se incrementa en 6.8 veces entre 1950 y el 2000, su población en el primer año era tan sólo de 47,082 personas.

Aún cuando el crecimiento poblacional de Xochimilco sigue siendo elevado comparado con otras demarcaciones, a partir de los setentas, las tasas de crecimiento han disminuido considerablemente al pasar de 6.2 por ciento entre 1970-80 a 3.2 en el periodo 1990-2000.

⁶⁸ INEGI. (2000). "Cuadernos Estadísticos Delegacionales", Edición 2000, Aguascalientes, Ags., México.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

En este último periodo la tasa de crecimiento del Distrito Federal es de 0.4 por ciento; es decir, la población se incrementa cada año en cuatro personas por cada mil habitantes, mientras que en el caso de Xochimilco, el incremento es de 32 personas por cada mil. Por lo que, de seguir con el comportamiento demográfico del último quinquenio, en veintidós años su número de habitantes se volverá a duplicar. Cabe mencionar que esta Delegación se encuentra entre las tres con mayor crecimiento.

Es importante resaltar que a partir de la década de los sesenta, el crecimiento promedio de esta Demarcación es superior al del DF, lo cual muestra una acelerada dinámica demográfica. Este comportamiento se debe de considerar en el momento de la formulación de políticas públicas.

2.7.3 Estructura por edad y sexo

La estructura por edad en la población de Xochimilco se registra de la siguiente manera: el 65 por ciento se encuentra entre los 15 y 64 años de edad, mientras que el 29 por ciento es menor de 15 años.

El descenso de la fecundidad, iniciado hace décadas y la dinámica de los procesos migratorios han modificado en gran medida esta estructura. Este fenómeno puede apreciarse al comparar las pirámides de edades de años anteriores, lo que hace posible observar una reducción en la base, que corresponde a las edades menores, y un ensanchamiento en el resto.

Lo anterior significa que mientras en 1980 la población menor de 15 años constituía el 41 por ciento del total, para el 2000 representa doce puntos porcentuales menos.

Lo anterior ilustra un proceso de cambio hacia una población de mayor edad, lo cual implica demandas cualitativa y cuantitativamente diferentes a los diversos servicios con los que hasta ahora se cuenta. Las modificaciones en la estructura por edad se reflejan en un aumento de 8 años en la edad mediana, la que pasa de 17 años en 1970 a 25 años en el 2000.

Con este indicador Xochimilco se encuentra dentro de las delegaciones con población de menor edad mediana en la entidad, lo cual quiere decir que su población sigue siendo predominantemente joven, ya que en el 2000 la mitad de sus habitantes no llegan a los 25 años de edad.

De acuerdo a los grupos quinquenales de edad para el 2000, en los tres primeros (0-4, 5-9 y 10 a 14 años) presenta mayor número de hombres, mientras que en los siguientes grupos la población masculina es menor a la femenina. La mayor diferencia de mujeres por grupos quinquenales se ubica en el de 35 a 39 años con 1,018 mujeres más.

2.7.4 Datos demográficos de Xochimilco

Otro componente de gran importancia en la determinación del volumen de población y en el crecimiento demográfico es la fecundidad. En Xochimilco en el 2000 el promedio de hijos nacidos vivos por mujer es de 2.1 y su Tasa Global de Fecundidad (TGF) es de 2.3 hijos por mujer; es decir, al final de su vida reproductiva tienen en promedio 2.3 hijos, siendo esta superior a la del DF (2.0) y es una de las demarcaciones con mayor fecundidad en la entidad. La Tasa Bruta de Natalidad (TBN), baja de 26.4 a 21.2 nacimientos por cada mil habitantes entre 1990 y 1999.

Por lo que respecta a la Tasa Bruta de Mortalidad (TBM) su comportamiento ha sido descendente. En 1990 esta fue de 4.8 muertes por cada mil habitantes y en 1999 su proporción disminuye a 4.2; la tasa de mortalidad infantil disminuye de 30.7 muertes de niños menores de un año por cada mil nacidos vivos en 1990 a 19.5 en 1999. En síntesis, la disminución de la natalidad y mortalidad han incidido en las bajas tasas de crecimiento natural, la cual en 1990 era de 2.2 y para 1999 pasa a ser de 1.7 por ciento.

En el 2001, las tres causas de muerte más frecuentes en la población de Xochimilco son: enfermedades del corazón, con una tasa de 64.9 defunciones por cada cien mil habitantes; diabetes mellitus (64.4) y tumores malignos (44.8).

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

En la Delegación los flujos migratorios se han comportado de la siguiente manera: en 1990 el 18.6 por ciento de la población residente en Xochimilco era originario de otro estado de la República, y para el 2000 se mantiene este porcentaje; en el caso del Distrito Federal en 1990 24 de cada 100 residentes habían nacido en alguna otra entidad, mientras que en el 2000 la proporción es de 21.

La entidad federativa con mayor participación de inmigrantes en Xochimilco en el 2000 es el Estado de México, con 16.6 por ciento, seguido por Puebla y Veracruz con el 14.5 y 13.1 respectivamente.

La distribución de la población de 12 años y más por estado civil en el 2000 es la siguiente: 36 solteros por cada 100, 41 casados, 14 en unión libre, 4 viudos, uno divorciado y 3 separados. Al comparar estas cifras con las registradas en 1990, se observa que los solteros y casados disminuyen, mientras que los de unión libre, viudos y divorciados aumentan. En cuanto a las diferencias por sexo, para el 2000 el porcentaje de hombres solteros, casados y en unión libre es mayor al de las mujeres, en tanto que la proporción de viudas, divorciadas y separadas es mayor.

2.7.5 Características educativas en Xochimilco

Las características educativas de la población de Xochimilco las podemos apreciar a partir de la información censal; el nivel de analfabetismo ha descendido en las últimas décadas, en 1970 el 14.5 por ciento de la población de 15 años y más no sabía leer ni escribir, para el 2000 este porcentaje disminuye a 3.8. Sin embargo, el reto continúa y es necesario atender a la población que aún es analfabeta, actualmente hay 9,649 personas bajo esta condición en la Demarcación, lo cual hace que se sitúe en el segundo lugar con mayor analfabetismo en el Distrito Federal. Del total de población de 15 años y más el 1.2 por ciento corresponde a hombres analfabetas y el 2.6 a mujeres.

Del total de la población de 5 años y más que asiste a la escuela en la Delegación, 17.5 por ciento son hombres y 16.5 son mujeres, siendo mayor la población que no asiste a la escuela, 31.2 por ciento son hombres y 34.2 mujeres.

Por otra parte, la información indica que en el 2000, 6 de cada cien personas no tiene instrucción primaria, 31 media básica, 56 media superior y 80 de cada cien no tienen instrucción superior.

Por sexo, se presentan diferencias en el nivel de instrucción; estas se pueden observar en el grado promedio de escolaridad; en el 2000 la población femenina de la Delegación alcanza los 7.5 años aprobados, en tanto que la masculina los supera con 8. Respecto a 1970, el grado promedio de escolaridad aumenta tres puntos al pasar de 4.0 a 7.8.

En lo que se refiere a alumnos, personal docente y escuelas, para el periodo 1998/99 Xochimilco cuenta con 91,742 alumnos, 4,030 maestros y 269 planteles educativos.

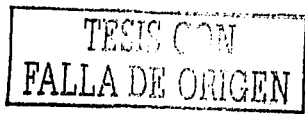
2.7.6 Características económicas e índice de marginación

En el 2000, en la delegación Xochimilco el 53.5 por ciento de la población de 12 años y más es económicamente activa (PEA), esto es, que participa en la producción de bienes y servicios económicos; con respecto a 1990, la PEA se incrementa en siete puntos porcentuales.

La edad donde existe una mayor participación económica es entre los 40 y 44 años como podemos observarlo en las tasas específicas de participación económica.

En la composición por sexo, la PEA se comporta de la siguiente manera: la proporción de hombres es 33.6 puntos porcentuales más alta que la de mujeres; sin embargo, la PEA femenina del 2000 con respecto a la que se tenía en 1990 aumenta nueve puntos.

La población económicamente inactiva (PEI) concentra el 46.1 por ciento de la población de 12 años y más en el 2000; por sexo, entre 1990 y el 2000 la PEI disminuye cuatro puntos porcentuales para los hombres y siete para las mujeres.



En cuanto a la distribución de la PEI por tipo de inactividad, se observa que en el 2000 el 38.4 por ciento de los inactivos se dedican a los quehaceres del hogar, comparado con 1990 éste disminuye, ya que en este último año era de 46.9.

De los inactivos, los estudiantes muestran una disminución de nueve puntos porcentuales al pasar de 41.9 en 1990 a 33.1 en el 2000. Por sexo, esta disminución es mayor en el masculino que en el femenino.

De acuerdo a los inactivos por jubilación o pensión en el 2000 es mayor el porcentaje en los hombres, siendo del 9.5 por ciento, mientras que el de mujeres es de 2.7, en tanto que en los quehaceres del hogar es superior en las mujeres en 53 puntos porcentuales.

El Censo del 2000 muestra que el 98.5 de la PEA está ocupada, comparada con 1990 prácticamente se mantiene estable. Con respecto al sexo se puede observar que no hay mucha diferencia pues es ligeramente superior el porcentaje de las mujeres ocupadas en el 2000.

La proporción de desocupados en Xochimilco registra un descenso de 0.9 puntos entre 1990 y el 2000. Por sexo esta disminución es más marcada en el masculino al pasar de 2.6 a 1.6 por ciento.

La distribución de los ocupados a partir de las actividades desempeñadas muestra la orientación de la estructura económica de la Delegación; el porcentaje más alto de la población ocupada en el 2000 realiza trabajos en otros servicios con 23.2 por ciento, seguido de profesionistas y técnicos con el 22.0. Comparado con diez años atrás, la industria ocupaba el primer lugar, el segundo lugar lo presentan los profesionistas y técnicos y en tercer lugar los trabajadores en otros servicios.

La población ocupada de Xochimilco según sector de actividad ha tenido los siguientes cambios en comparación con 1990: el terciario se incrementa con

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.3 puntos porcentuales, mientras que el primario y secundario disminuye su participación. Respecto a la distribución por sexo se presenta la misma tendencia, tanto en hombres como en mujeres la mayor parte se concentra en el sector terciario.

En el 2000, la distribución de los ocupados en la Delegación según su relación con el empleo, muestra que empleados u obreros concentran la mayor proporción de ocupados 69.0 por ciento, seguido por el trabajador por su cuenta con el 21.9 por ciento y el jornalero o peón con el 2.3 por ciento.

Según las horas dedicadas al trabajo, permiten observar que 45 de cada cien personas ocupadas labora entre 33 y 48 horas a la semana y que 31 de cada cien labora más de 48 horas.

Existen diferencias por sexo de la población ocupada que dedica menos de 32 horas a la semana a trabajar, 10 por ciento son mujeres y 8.2 por ciento hombres; con más de 48 horas trabajadas semanalmente se encuentran 24 de cada cien hombres y sólo 7 de cada cien mujeres.

En cuanto a los ingresos de la población ocupada por el desempeño de su trabajo en el 2000, el 46.5 por ciento recibe de 0 a 2 salarios mínimos y el 45.7 por ciento tiene un ingreso de más de 2 salarios mínimos.

El Índice de marginación que aquí se presenta es obtenido del documento "*La marginación socioeconómica en los hogares del Distrito Federal, 2000*" elaborado por la Secretaría de Salud-GDF.

De acuerdo a estos índices, la delegación de Xochimilco ocupa el cuarto lugar entre las delegaciones del Distrito Federal que presenta grados más elevados de marginación, debido a que cuenta con 182,026 habitantes en condiciones de marginalidad; es decir, el 49.2 por ciento de su población.

TABLA B

Población con algún grado de marginación por Delegación según sexo, 2000.

Delegación	Población Total	Población con algún grado de marginación				Relativos respecto al total de la población	Relativos respecto al total de la población marginada	
		Total	%	Hombres	Mujeres		Hombres	Mujeres
Distrito Federal	#####	#####	100.0	#####	#####	33.2	48.9	51.1
Alvaro Obregon	687.020	277.299	9.7	136.014	141.285	40.4	49.0	51.0
Azcapotzalco	441.008	85.221	3.0	41.443	43.778	19.3	48.6	51.4
Benito Juarez	360.478	12.006	0.4	5.681	6.325	3.3	47.3	52.7
Coyoacan	640.423	150.268	5.3	73.210	77.058	23.5	48.7	51.3
Cuajimalpa de Morelos	151.222	79.373	2.8	39.123	40.250	52.5	49.3	50.7
Cuauhtemoc	516.255	83.239	2.9	39.103	44.136	16.1	47.0	53.0
Gustavo A. Madero	1,235,542	324,389	11.4	158,757	165,632	26.3	48.9	51.1
Iztacalco	411.321	132.549	4.6	63.791	68.758	32.2	48.1	51.9
Iztapalapa	1,773,343	755,579	26.4	371,025	384,554	42.6	49.1	50.9
Magdalena Contreras	222,050	92,978	3.3	45,898	47,080	41.9	49.4	50.6
Miguel Hidalgo	352,640	28,763	1.0	13,879	14,884	8.2	48.3	51.7
Milpa Alta	96,773	86,419	3.0	42,847	43,572	89.3	49.6	50.4
Tlahuac	302,790	221,809	7.8	108,630	113,179	73.3	49.0	51.0
Tlalpan	581,781	224,064	7.8	109,930	114,134	38.5	49.1	50.9
Venustiano Carranza	462,806	121,496	4.3	58,307	63,191	26.3	48.0	52.0
Xochimilco	369,787	182,026	6.4	90,002	92,024	49.2	49.4	50.6

Fuente: Cuadro elaborado por la Dirección de Política Poblacional de acuerdo con GDF (2000) "La marginación Socioeconómica en los Hogares del Distrito Federal 2000". Secretaría de Salud-GDF. Disco compacto

2.7.7 Proyecciones de población en la demarcación de Xochimilco

Las proyecciones de población son estimaciones de la población para años futuros, calculadas de acuerdo a las tendencias observadas en las tres variables demográficas: fecundidad, mortalidad y migración.

Analizar el fenómeno demográfico en el largo plazo, tomando en cuenta dichas variables representa una gran utilidad al proceso de planeación socioeconómica; puesto que da luz para anticiparse a las necesidades futuras de infraestructura social y económica. Además, son también necesarias para una mayor comprensión del comportamiento de los fenómenos que afectan a la población, ya que permiten evaluar sus potencialidades.

Las proyecciones que se presentan en este breviarío toman en cuenta el contorno regional y el proceso de formación de la megalópolis del centro del

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

país. *El escenario tendencial* permite prever que la población del DF aumentará de 8.6 millones de habitantes en el 2000 a 8.7 en el año 2006, 8.8 millones en el 2010 y 9.0 en el 2020. El incremento de 399 mil 483 habitantes en esta entidad significará un aumento de sólo el 4.6 por ciento al cabo de los veinte años.

El aumento de la población no será constante a lo largo del periodo considerado; se prevé que el incremento anual de sus habitantes será de 21.4 mil personas durante los próximos seis años, 21.0 mil en los siguientes cuatro años y 18.7 mil durante la segunda década. Paralelamente, la tasa de crecimiento demográfico pasará de 0.26 por ciento en el periodo 2000-2003 a 0.25 entre el 2003-2006, de 0.24 entre 2006-2010 y de 0.21 entre el 2010-2020.

En cuanto a la delegación Xochimilco pasará a ser de 370 mil habitantes en el 2000 a 394 mil en el 2003, 416 mil en el 2006 y a 509 mil en el 2020; es decir, su población se incrementará en un 37.6 por ciento, su tasa de crecimiento pasará de 2.0 por ciento entre el 2000-2003 a 1.8 en el periodo 2003-2006 y baja a 1.3 por ciento en el periodo 2010-2020.

El escenario programático destaca la necesidad de retener habitantes en la entidad sobre todo en la ciudad central y una mejor distribución en la periferia.

Uno de los supuestos de este escenario es retener a la población de la ciudad, mediante políticas de arraigo e impulsando la reorientación de los flujos migratorios, complementándolos con programas de infraestructura productiva y social.

Según la hipótesis programática, el DF crecerá a un ritmo de 0.4 por ciento anual entre el 2000 y 2003, ligeramente mayor al registrado en el escenario tendencial y muy similar al de 1990-2000. Para el 2020 la entidad contará con una población de 9 millones 299 mil 739 habitantes, esto significa un incremento de 694 mil 500 personas en 20 años y crecerá a un ritmo de 0.3 por ciento promedio anual entre el periodo 2010-2020. Las densidades de población irán también en aumento para el 2020 hasta alcanzar una relación de 6,200 habitantes por kilómetro cuadrado.

En este escenario, Xochimilco presenta una tasa menor a la tendencial de 1.4 por ciento en el periodo 2000-2003 a 0.7, en el periodo 2003-2006 a 0.5 entre el 2010-2020, su población se incrementa alcanzando 436 mil habitantes en el 2020; es decir, 66 mil adicionales respecto al 2000, concentrando el 4.7 por ciento de los habitantes del DF en el 2020.

3. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

De un universo de seiscientos veintiséis beneficiarios mediante el recurso del programa de adultos mayores en la unidad territorial 13-053-1 correspondiente al Pueblo de San Gregorio Atlapulco en la Delegación de Xochimilco se aplicó un estudio por medio del cuestionario a un total de setenta y cinco personas.

Los criterios para designar la muestra fueron:

La derivación de datos obtenidos en la implementación del cuestionario y de la entrevista señalan:

1. Las edades en adultos mayores oscilan entre setenta y noventa y cuatro años.
2. La condición civil manifiesta que existe un mayor grado de viudez en mujeres que en hombres y mayor actividad laboral en hombres que en mujeres.
3. Más del sesenta por ciento de la población, entre hombres y mujeres mantiene una dieta ligera entre cereales, verduras y leguminosas, sin embargo, el consumo de lácteos es escasa por parte de las mujeres y no así de los hombres.
4. El cincuenta por ciento de la población hace dos comida al día, tomando en cuenta que sus dietas corresponden en un momento determinado a su edad.
5. En ochenta y nueve por ciento mujeres y en sesenta y siete hombres se manifiesta que en mucho trasciende el bono en su economía, a este respecto,

TESIS CON FALLA DE ORIGEN.

cabe destacar que tradicionalmente las mujeres se ocupan del hogar lo cual trae como resultado que el aporte económico que reciben sea significativo, tomando en cuenta que la mayoría de estas personas son pobres y antes no contaban siquiera con dicho bono.

Los hombres por el contrario, mencionan en menor grado la trascendencia del bono mensual.

Sin embargo, aunque consideran que el bono en mucho resuelve sus necesidades, existe una gran demanda para que sean considerados en los espacios de trabajo, atención médica, servicio públicos, mediante programas sociales.

6. Con respecto de los medios a los que tuvieron acceso del programa de adultos mayores en su unidad territorial, declaran que fue a través de los promotores de la dirección general de participación ciudadana.

Aducen que los comités vecinales han perdido credibilidad en las acciones que tienen que ver con la participación de la ciudadanía ya que han sido absorbidos por los diversos partidos generando con esto, intereses personales y no comunitarios.

7. Más del setenta por ciento de la población tiene problemas de salud y, aunque el bono también aplica en medicamentos, estos no son suficientes ya que requieren de atención médica especializada.
8. El cien por ciento de los cuestionados estuvo de acuerdo en implementar un diagnóstico a escala territorial con el fin de hacer programas diferenciados, identificar a personas que realmente sean de los sectores vulnerables y se les de el bono mensual.
9. Más del noventa por ciento de los adultos mayores no tienen acceso a espacios de recreación.

4. PROPUESTA PARA EL DISEÑO DE DIAGNÓSTICOS SOCIALES

"EL DIAGNOSTICO SOCIAL, COMO HERRAMIENTA EN EL DISEÑO DE
UNA POLITICA SOCIAL INTEGRAL"

➤ *Justificación*

Los resultados de la investigación representan una evaluación crítica del presente trabajo, que en este sentido implica desarrollar una Propuesta para la instrumentación de diagnósticos sociales, bajo una concepción determinada y con objetivos muy concretos.

En este orden, es importante ubicar la necesidad de proponer acciones que conlleven al desarrollo e instrumentación de diagnósticos sociales que coadyuven en tareas relacionadas con el procesamiento de políticas sociales integrales. soslayando en dimensiones exactas las problemáticas más sentidas de las comunidades en sus diversos aspectos, cabe destacar que la propuesta acentúa una estructura especializada de Trabajadores Sociales para incidir a mediano plazo en el diseño de los programas de carácter social que el GDF orienta ante los sectores más desfavorecidos.

A este respecto, es de vital importancia ubicar analíticamente las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios, a la par de lograr una identificación correcta de los posibles cambios en los rubros de calidad de vida en estos sectores, examinando la tipificación de los mecanismos de participación ciudadana y aplicación de los representantes de gobierno a través de los cuales la población se integra a los programas del gobierno capitalino, escrutando la dinámica de los comités vecinales como mecanismos de participación ciudadana dentro del proceso de enlace entre gobierno y comunidad y, todo aquel mecanismo que incide de manera directa o indirecta en la integración del programa integrado.

Cabe destacar que si bien el estudio solo se concentró en el programa de adultos mayores, es por el hecho de relevancia que le ha asignado el gobierno capitalino, sin embargo, no podemos dejar de lado la responsabilidad impostergable de estudiar la realidad en mejores condiciones de análisis con el único propósito de

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

instrumentar mejores alternativas en la ubicación de grupos vulnerables y en la construcción de eficientes políticas sociales y de largo alcance social, lejos del burocratismo institucional y del manejo indiscriminado del discurso por parte de grupos políticos. Tendría que ser prioridad para las estructuras gubernamentales de la ciudad la creación de departamentos delegacionales encargados de respaldar las tareas correspondientes con los diagnósticos antes mencionados.

Empero, la exigencia de crear y aplicar programas sociales que atiendan en gran medida necesidades prioritarias en adultos mayores, instrumentando prescripciones metodológicas ante los gobiernos locales para la construcción e integración de una política social verdaderamente sostenible para las necesidades de personas mayores de setenta años.

A este respecto, debemos tener en consideración la compleja tarea que resulta del diseño de la propuesta, dadas las condiciones de tiempo o bien elementos materiales, técnicos o administrativos, incluso legales para la consecución del mismo, sin embargo, queda la responsabilidad por parte de los que nos dedicamos de oficio al Trabajo Social elaborar diagnósticos sociales objetivos a través de las metodologías de investigación para la construcción de políticas sociales acordes a la realidad de los posibles beneficiarios, adquiriendo una actitud y una conciencia propositiva, de bases nuevas en lo ideológico, lo económico, lo político, lo orgánico, las cuales vayan forjando una sociedad equitativamente más justa.

➤ **Objetivo General**

Impulsar la especialización de un grupo específico de trabajadores sociales para la instrumentación de diagnósticos sociales en la unidad territorial 13-053 de Xochimilco en el sentido de ubicar los problemas más sentidos de la comunidad y fortalecer la creación de políticas sociales integrales a través del Gobierno Capitalino.

➤ **Estrategia**

Impulsar la especialización en el área de diagnósticos sociales para lograr la creación de políticas sociales integrales en correspondencia con el Gobierno Local Capitalino.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

➤ Políticas

Establecer convenios ante el gobierno delegacional y el GDF con el fin de capacitar y especializar de manera permanente al personal de trabajo social en materia de diagnósticos sociales que coadyuven a la elaboración de políticas sociales integrales.

Convenir ante la Escuela Nacional de Trabajo Social acciones de trabajo para el desarrollo óptimo de los diagnósticos sociales territoriales.

PROYECTO

"EL DIAGNOSTICO SOCIAL EN EL AREA DE TRABAJO SOCIAL"

INSTRUCTOR: PERSONAL CAPACITADO EN EL TEMA			DURACIÓN:		HORARIO:
CONTENIDO	OBJETIVOS	METODOS Y TÉCNICAS DIDÁCTICAS	MATERIAL DE APOYO	TIEMPO	EVALUACIÓN
DIAGNOSTICO SOCIAL	IMPLEMENTAR UN TALLER DE INDUCCION Y CAPACITACION ESPECIALIZADA EN IDAGNOSTICO SOCIAL	TÉCNICA DE COMUNICACIÓN PROMOCIÓN DE IDEAS DISCUSION DE GRUPO	ESPECIALISTAS EN EL TEMA ESPACIO FISICO DOCUMENTOS BASICOS	4 00 HRS	SE REALIZARA UNA EVALUACION PARA DETECTAR EL GRADO DE CONOCIMIENTO DEL AREA
FUNCIONES Y ACTIVIDADES DEL TRABAJADOR SOCIAL	DESARROLLAR UNA DESCRIPCIÓN DE SU PERFIL PARA DETECTAR CUALES SON LAS HABILIDADES, HABITOS Y ACTITUDES QUE POSEEN VALORANDO EL DESEMPEÑO DE SUS ACTIVIDADES	TÉCNICA DE INTEGRACIÓN	ESPECIALISTAS EN EL TEMA ESPACIO FISICO DOCUMENTOS BASICOS	2: 00 HRS	SE REALIZARA UNA EVALUACIÓN GENERAL PARA ASIGNAR ACTIVIDADES CONCRETAS
PERFIL	INCIDIR, MODIFICAR Y MEJORAR EL PROCESO DE TRABAJO DE MANERA INTEGRAL EFICIENTE Y EFECTIVA EN EL AREA DE DIAGNOSTICOS SOCIALES	TÉCNICA DE COMUNICACIÓN PROMOCIÓN DE IDEAS DISCUSION DE GRUPO	ESPECIALISTAS EN EL TEMA ESPACIO FISICO DOCUMENTOS BASICOS	2 00 HRS	SE DESARROLLARA UN PROCESO DE EVALUACIÓN FORMATIVA QUE PERMITA AL GRUPO ESPECIALIZAR SU DESARROLLO PARA EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS
LAS POLITICAS SOCIALES	DESARROLLAR MEDIANTE UN TALLER EL CONOCIMIENTO DE LAS POLITICAS SOCIALES	TÉCNICA DE COMUNICACIÓN PROMOCIÓN DE IDEAS DISCUSION DE GRUPO	ESPECIALISTAS EN EL TEMA ESPACIO FISICO DOCUMENTOS BASICOS	4 00 HRS	SE REALIZARA UNA EVALUACION PARA DETECTAR EL GRADO DE CONOCIMIENTO DEL AREA
PROPUESTAS Y SUGERENCIAS	DISEÑAR UN PLAN DE TRABAJO QUE INTEGRE LAS ESTRATEGIAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE SUS FUNCIONES COMO TRABAJADORES SOCIALES	TRABAJO EN EQUIPO PROMOCIÓN DE IDEAS DISCUSION EN GRUPO	ESPECIALISTAS EN EL TEMA ESPACIO FISICO DOCUMENTOS BASICOS ESPECIALISTAS EN EL TEMA ESPACIO FISICO DOCUMENTOS BASICOS	2: 00 HRS	SE PEDIRA AL GRUPO DE TRABAJO DESARROLLE UN PLAN DE TRABAJO FLUJANDO OBJETIVOS Y METAS

➤ **Objetivos Específicos**

- Implementar metodologías en materia de diagnósticos sociales.
- Obicar funciones concretas para la ejecución de diagnósticos sociales.
- Establecer periódicamente la asignación de cargos en cada uno de los trabajadores sociales.

➤ **Metas**

- Lograr un óptimo desempeño en el área de elaboración y desarrollo de diagnósticos sociales.
- Generar la implementación de las actividades correspondientes a los diagnósticos sociales.
- Establecer periódicamente la asignación de cargos en cada uno de los trabajadores sociales.

4.1 Proceso metodológico

El diagnóstico es una fase que inicia el proceso de la programación y es el punto de partida para formular el proyecto; así el diagnóstico consiste en reconocer sobre el terreno, donde se pretende realizar la acción, los síntomas o signos reales y concretos de una situación problemática, lo que supone la elaboración de un inventario de necesidades y recursos.

Es importante distinguir que existen dos tipos de diagnóstico: el diagnóstico preliminar como primera aproximación a la situación-problema y el diagnóstico resultante de un estudio sistemático; así a modo de síntesis, el diagnóstico es la conclusión del estudio o investigación de una realidad, expresada en un juicio comparativo sobre una situación dada; es el procedimiento por el cual se establece la naturaleza y magnitud de las necesidades y problemas que afectan al aspecto, sector o situación de la realidad social motivo de estudio-investigación y realización de una acción.

En el proceso de la planeación estratégica, deben integrarse las dimensiones: económica y político-social, a partir de acciones democráticas que incorporen realmente la demanda social para identificar problemas y soluciones en todos

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

los niveles, considerando que los conceptos fundamentales de la planeación estratégica son: situación, trayectoria y proyectos sociales básicos.

Acción y situación conforman un sistema complejo con el actor, la realidad adquiere el carácter de situación en relación al actor y a la acción de este, de manera que la situación es condicionante del actor y de la acción, y la acción de los actores es eficaz en la construcción de la situación.

Se identifican tres momentos en la situación: inicial, futura y deseada. La situación inicial es el punto de partida de la planificación y sobre ésta la construcción del diagnóstico.

El diagnóstico es situacional porque trata fundamentalmente sobre la relación entre actores sociales y sus acciones; la realidad que los condiciona es una situación, es necesario que se centre en identificar las posibles determinaciones y relaciones causales que inciden en la producción de los fenómenos sociales y delimitar las posibilidades de acción.

4.2 Etapas Básicas:

- Diagnóstico.
- Formulación del proyecto para la evaluación de alternativas.
- Plan operativo de la alternativa seleccionada.

A partir de lo anterior se debe lograr lo siguiente:

- Una comprensión crítica y estructural de la sociedad sobre la cual se desarrolla una experiencia.
- Caracterización fundamental en su aspecto económico, social, político y cultural.
- Descripción del período histórico.
- Conocimiento de contradicciones y problemas más relevantes, sus causa y jerarquización.

- Caracterización de rasgos, contradicciones y problemas del entorno inmediato: la institución, organización o comunidad donde se realiza la intervención social.

4.3 Finalidad

El propósito fundamental del diagnóstico es entonces la posibilidad de obtener conocimiento certero para lograr acciones que conduzcan al cambio en función de las necesidades e intereses de los actores sociales.

4.4 Metodología

El diagnóstico requiere de la realización de investigaciones empíricas, sustentadas en un sistema teórico-metodológico que permita analizar los hechos sociales, de manera tal, que los resultados proporcionen.

Una visión orgánica y dinámica de los procesos sociales y las determinaciones de éstos, para esclarecer la naturaleza y magnitud de los problemas que se pretende atender.

Una caracterización de los grupos sociales que están siendo afectados por el problema de interés, así como elementos que permitan realizar el análisis de la posible evolución desde la situación inicial hasta la situación futura. La que se da sin que medie ningún tipo de intervención.

Una ubicación de los espacios estratégicos para la acción, estudiar el comportamiento de los grupos sociales afectados e involucrados en la problemática, analizar la viabilidad de las posibles alternativas hasta la situación deseada.

4.5 Requisitos para su formulación

Precisión. Incluir información de aspectos necesarios y suficientes para la comprensión del problema en estudio.

Oportunidad. El diagnóstico debe darse en el momento en que el problema requiera atención y no pierda actualidad dicha información.

4.6 Condiciones de la investigación para el diagnóstico

- Acceso a información actualizada cuantitativa y cualitativa.
- Capacidad del diagnóstico para focalizar el estudio del problema y no recabar la información excesiva de poca utilidad.

4.7 Diagnóstico de Problemas Sociales

Primer momento: conceptualizar

El diagnosticador conceptualiza el problema, desde una determinada perspectiva de análisis y en función de ello selecciona las categorías conceptuales que usará para explicar el problema. La perspectiva dependerá de su concepción del mundo, de su experiencia previa y de las condiciones de su inserción institucional.

Segundo momento: configurar el objeto de intervención

Definir espacial y temporalmente el área problemática hacia la que se dirigirán los programas posteriores. Entender las causas y manifestaciones del problema. En tal sentido es importante partir del principio metodológico de concebir la realidad social como totalidad en la que es posible identificar y seleccionar manifestaciones como problemas específicos a delimitarse y definirse como objeto de intervención.

Reconocer la situación es identificar y analizar los hechos sociales de interés, que permitirán comprender relaciones, condicionantes, determinantes y su ubicación en el escenario.

Tercer momento: delimitar la situación.

Caracterizar y analizar la acción de los actores y se considera el comportamiento de dichos actores en el momento que se realiza el diagnóstico, así como la tendencia histórica que origina y explica ese comportamiento y las probabilidades futuras de evolución del mismo.

Para lo anterior se debe considerar en orden lógico: conocer y valorar las acciones e incidencia de las instituciones frente al problema objeto de atención y los grupos sociales afectados.

Si se considera que los programas y proyectos hacen operativas las políticas, entonces al evaluar el trabajo institucional se deberá iniciar con el análisis al proceso de planificación de las políticas sociales en tres dimensiones:

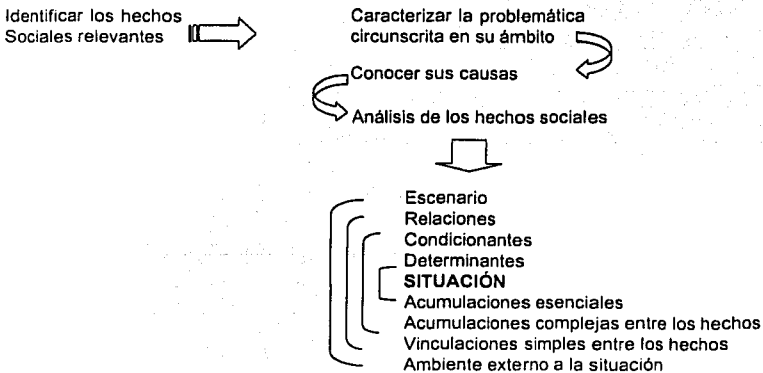
La formulación de los planes, programas y proyectos a través de la revisión documental examinando la coherencia interna entre: diagnóstico y propuestas, objetivos y metas, programas y proyectos, situación inicial, estrategia y situación deseada.

La operación, análisis de la ejecución de las políticas.

Los efectos, el análisis de las implicaciones en los grupos sociales.

Caracterizar los grupos sociales afectados: detectar, reconstruir y jerarquizar sus necesidades. Permite determinar como y en que medida les afecta el problema a atender y cuáles son las posibilidades reales de que se interesen en buscar alternativas.

Reconocer la situación:



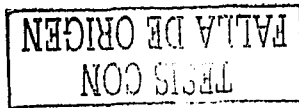
5. CONCLUSIÓN GENERAL

Haciendo una evaluación crítica del presente trabajo con la intención de proponer y aplicar la realización de diagnósticos sociales, bajo una concepción metodológica con objetivos muy concretos, toda vez descrita la trascendencia de las políticas sociales en grupos vulnerables para desarrollar una propuesta de inclusión de diagnósticos en la elaboración de políticas sociales en estricta correspondencia con las necesidades reales de la población. Los resultados concretos de la investigación permitieron.

- a). Aproximarnos a las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios de la unidad territorial 13-053 del pueblo de San Gregorio Atlapulco en la demarcación de Xochimilco.
- b). Identificar la trascendencia y eficacia de las políticas sociales en adultos mayores.
- c). Reconocer los mecanismos de participación y aplicación del denominado programa integrado, a través de los cuales la población se integra a los programas del gobierno capitalino.

A este respecto concluyo que:

1. Los beneficiarios del denominado programa integrado, específicamente adultos mayores, no logran cubrir sus necesidades mínimas de alimento y servicios de salud, ya que un alto porcentaje de estas personas implementas los recursos otorgados del gobierno a cualquiera de los dos rubros antes mencionados, descuidando alguno; el servicio de salud o la alimentación.
2. A través del programa integrado, el actual gobierno del Distrito Federal ha implementado una serie de programas bajo un esquema de bienestar social, sin embargo, no ha resuelto los agudos problemas de marginación y pobreza subsistentes en los grupos mas vulnerables de la ciudad, dado que desarrollo un programa integrado con características paliativas y sin



previo diagnóstico social por parte de las dependencias gubernamentales responsables de la inserción territorial de las políticas sociales.

3. Los promotores de participación ciudadana enlazan y operan los programas sociales en cada una de las unidades territoriales del Distrito Federal, en este sentido, se han operado los programas bajo una óptica y actitud de corporativismo político a través de las necesidades de la población socioeconómicamente vulnerables.
4. El total de personas cuestionadas opino que deberían de existir diagnósticos sociales para poder implementar programas mas adecuados con grupos verdaderamente vulnerables, ya que el manejo discrecional a escala territorial ha permitido que se beneficie a personas que no necesitan de los recursos económicos otorgados por el Gobierno de la Ciudad.

El ritmo y la calidad del desarrollo económico, condicionan las posibilidades e impacto de la política social, mientras la inversión en capital humano e infraestructura social, así como un ambiente de equidad, crean condiciones favorables para el desarrollo económico y la estabilidad política y social. En el mismo sentido, el crecimiento económico y la política macro-económica de control de la coyuntura, son determinantes en la generación de empleo y de la estructura de oportunidades laborales y, por ende, de los niveles de ingreso y de superación de la pobreza.

Lograr una buena integración de instrumentos, junto con una relación explícita y coherente con la política económica general, es una condición para la eficacia de la política social. Se trata de unos vínculos movibles, que cambian en función del ciclo económico pero también del político, sobre todo en condiciones de democracia y alternancia, como es el caso presente de la Ciudad de México.

Refiriéndonos al objetivo más amplio de construir sociedades más cohesionadas y equitativas. En una perspectiva de mayor equidad e integración social, la política social debe tener como fin principal facilitar la convergencia entre los intereses individuales y los intereses comunes de la sociedad.

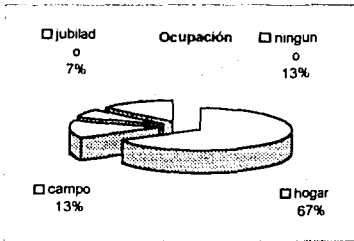
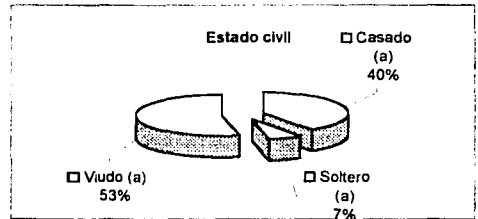
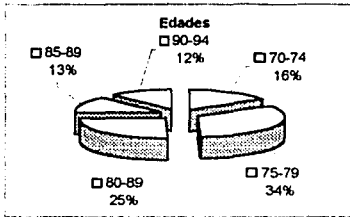
En esta simetría de ideas, se vuelve inherente la necesidad de contar con especialistas en diagnósticos sociales que respondan a las demandas más sentidas de los sectores vulnerables en correspondencia con las autoridades capitalinas en sus diversos niveles administrativos, dado que lo metódico es lo que va dando forma a las propuestas en materia de programas sociales, y los programas sociales pueden ser una alternativa adecuada de la realidad infinita de los heterogéneos problemas poblacionales.

En esta línea se plantea un cambio en los contenidos de los profesionistas en las áreas de trabajo social, en orden a la constitución de actores con capacidad de intervención en las decisiones, y que presiona hacia la revisión de los espacios y mecanismos estatales vigentes para la regulación de lo social.

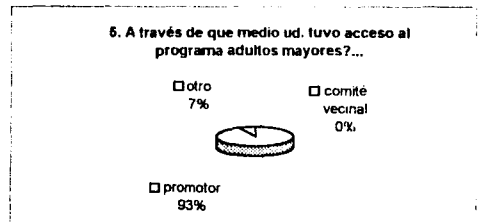
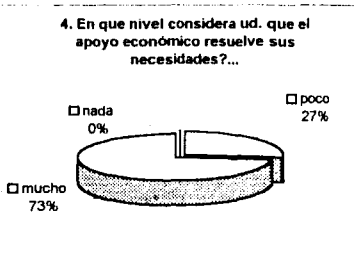
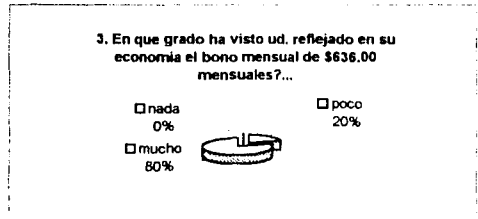
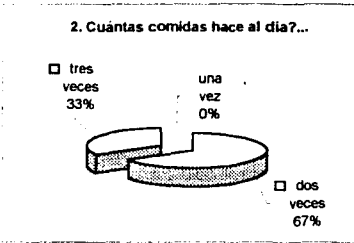
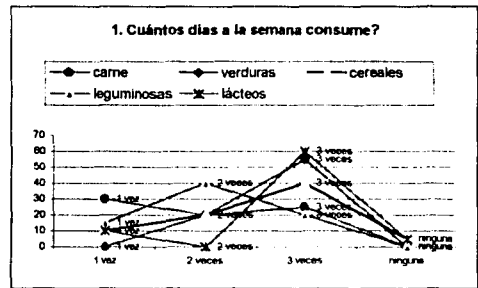
Cabe destacar que, el eje principal en la instrumentación de la propuesta depende de manera fundamental de una actitud propositiva en constante remosamiento analítico, de sensible observación y valoración dialéctica por parte de los que nos dedicamos de oficio al trabajo social, así como, de bases nuevas en la ejecución de los programas por el lado de las instancias gubernamentales responsables de la administración pública y del bienestar social.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

DATOS GENERALES

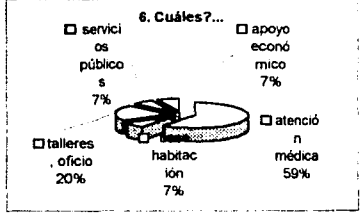
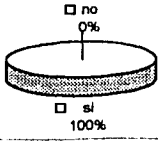


GRAFICAS PREGUNTAS

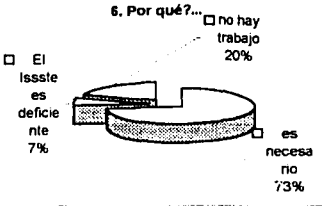


TESIS CON FALLA DE ORIGEN

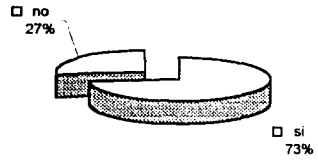
6. Considera ud. que deberían existir otros programas para adultos mayores?...



6. Por qué?...



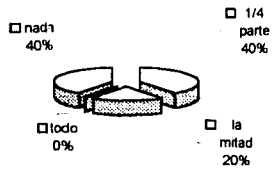
7. Presenta ud. algún problema de salud?...



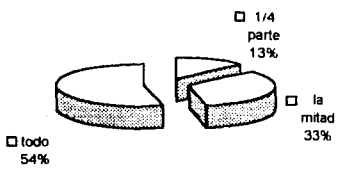
8. Con que regularidad va ud. a asistencia médica?...



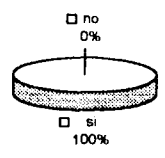
8. Que porcentaje del bono mensual invierte en medicamentos?...



10. Que porcentaje del bono mensual invierte en alimentos?...

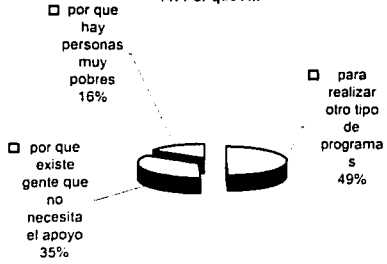


11. Considera ud. que debe realizarse un estudio amplio sobre las necesidades de los adultos mayores por parte de trabajadores sociales para poder implementar un programa más adecuado con personas que realmente lo necesitan?

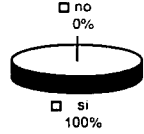


TESIS CON FALLA DE ORIGEN

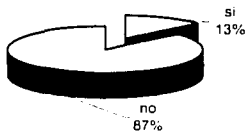
11. Por qué?...



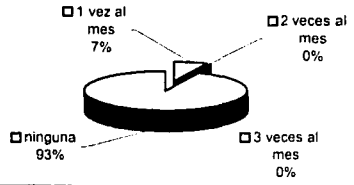
12. Considera ud. que los actuales programas sociales del GDF deben de seguir implementandose?...



13. Cree ud. que sin el bono mensual podria cubrir sus necesidades economicas?...



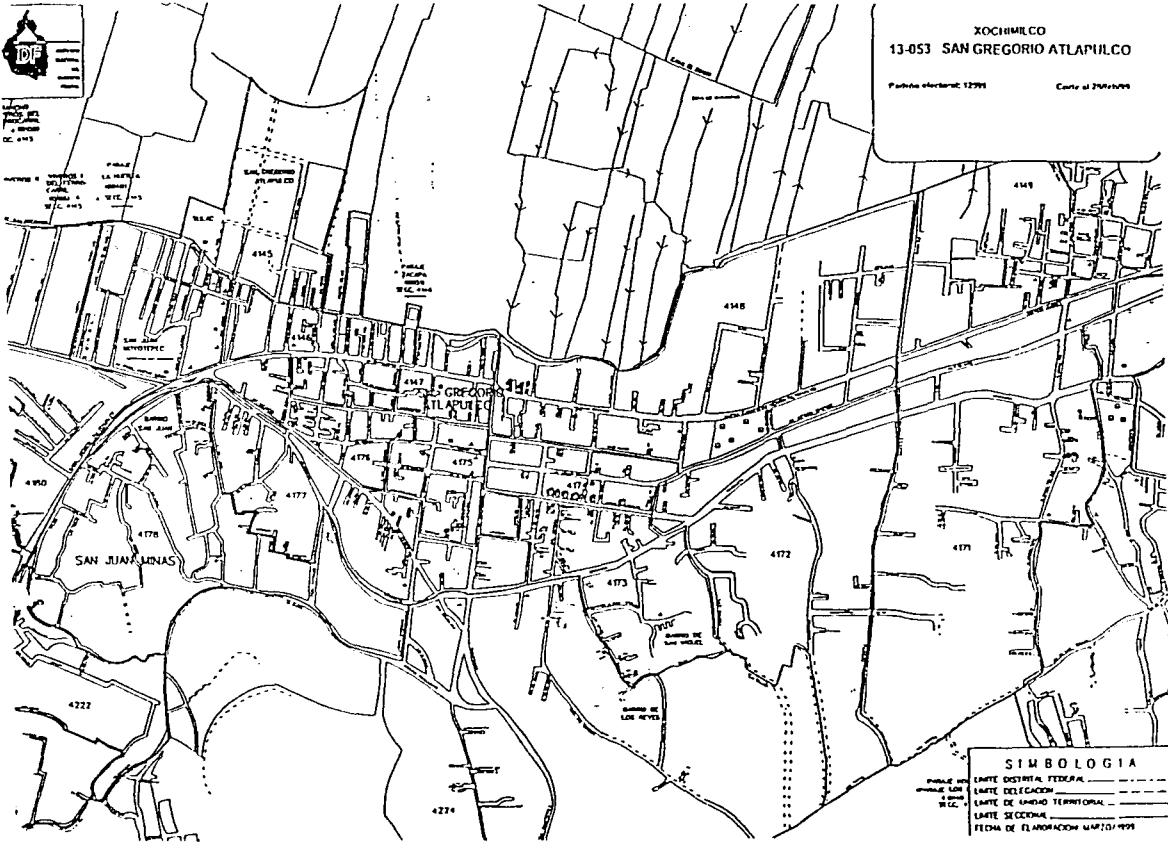
14. Cuántas veces al mes va a espacios de recreación?...





XOCHIMILCO
13-053 SAN GREGORIO ATLAPULCO

Población electorales 12799 Censo al 29/06/1999



SIMBOLOGIA	
-----	LMITE DISTRITAL FEDERAL
-----	LMITE DEL CACION
-----	LMITE DE MUNDO TERRITORIAL
-----	LMITE SECCIONA
-----	FECHA DE ELABORACION MARZO/1999

UNIDAD TERRITORIAL 13-053-1 SAN GREGORIO ATLAPULCO, DELEGACION XOCHIMILCO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

128

FALTA DE ORIGEN
TESIS CON

BIBLIOGRAFÍA

- "La Política Social en la Transición"
Carlos Arteaga Basurto
Silvia Solís San Vicente
Plaza y Valdes Editores
1ª. Edición. México 2001. 358 pp.

- "Pobreza, Política Social y Participación Ciudadana"
Jaime Sobrino
Carlos Garrocho
Editorial El Colegio Mexiquense A.C.
México 1995
377 pp.

- "La Política Social en México"
Arturo Warman
Editorial Fondo de Cultura Económica
México 1994
579 pp.

- "Pobreza y Distribución del Ingreso en México"
Julio Boltvinik
Enrique Hernández Laos
Editorial Siglo XXI
México 2000
354 pp.

- "La Política Social en Europa"
Liliana Kusnir
Porrua Editores, 1996
190 pp.

- "La Política Social"
Richard M. Titmuss
Ariel Editores, Barcelona 1981
207 pp.

- "Las Políticas Sociales de México, Al fin del Milenio"
Descentralización, Diseño y Gestión
Rolando Cordera Campos
Alicia Ziccar J.

FALTA DE ORIGEN
TESIS CON

Coordinadores
Ed. Porrúa, 1ra. edición, octubre 2000 México
UNAM.

- "Política Social"
Revista Trimestral en Trabajo Social
Número Uno
Año Dos mil
84 pp.
- "Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal"
Asamblea Legislativa del Distrito Federal
I Legislatura
55 pp.
- "La teoría Sociológica"
Nicholas S. Timasheff
Editorial Fondo de Cultura Económica
México 1997
388 pp.
- "Las Políticas Sociales de México en los años noventa"
La Reforma del Estado; Reflexiones sobre la Política Social
Rene Millán
Plaza Y Valdes Editores
México 1996
511 pp.
- "Metodología de la Investigación"
Roberto Hernández Sampieri
Mc Graw Hill
México 2002, 3ra. Edición
705 pp.
- "Desarrollo Comunitario"
Carlos Arteaga Basurto
ENTS, UNAM
México 2001, 1ra. Edición
348 pp.
- Periodico: "La Jornada",
19 de junio de 1998.
- Memoria de la Consulta Nacional sobre La Asistencia Social
Agosto-Octubre 1996, Senado de la República.

TESIS CON
FALTA DE ORIGEN

- Informe de Gobierno-GDF
1er. y 2do. Informe de Gobierno.
- Estadísticas Vitales, Distrito Federal,
INEGI 2001
- La Marginación Socioeconomica en los Hogare del Distrito Federal,
Secretaría de Salud, GDF, 2000.