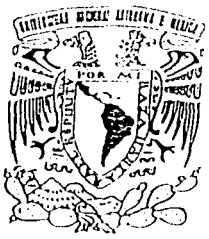


20422
31



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

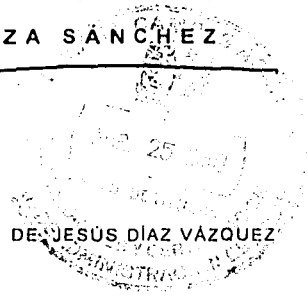
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLÁN

ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA
CREACIÓN DE EMPLEOS EN EL DISTRITO FEDERAL,
1999-2001

SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
P R E S E N T A:
OSCAR SERGIO MENDOZA SANCHEZ

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ASESOR: PROF. MARTÍN DE JESÚS DÍAZ VÁZQUEZ



ABRIL DE 2003



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIA

A dios por regalarme una hermosa familia.

A mi padre y madre por haberme dado vida y carrera.

A mis hermanos, porque gracias a sus consejos alimentan mi deseo de ser siempre el mejor.

A mis maestros y compañeros de seminario, en especial al profesor Martín de Jesús Díaz Vázquez, porque gracias a sus consejos y ayuda fue posible la realización de este trabajo.

Y a todos aquellos que me han mostrado su amistad, generosidad, porque al hacerlo me incentivan a crecer día a día como ser humano.

A todos brindo el fruto de este trance iniciático que es la tesis recepcional.

PAGINACIÓN DISCONTINUA

INDICE

INTRODUCCIÓN	I
CAPITULO I. ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS: UN PUNTO DE PARTIDA TEÓRICO Y DE UBICACIÓN DEL ESTUDIO	
1.1 Concepto de Estado.	2
1.2 Elementos del Estado.	6
1.3 El Estado y la Aplicación de Políticas Públicas.	7
1.4 Condiciones y Perspectivas del Desempleo en el Distrito Federal.	14
CAPÍTULO II. PAPEL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE EMPLEO	
2.1 Contexto y Problemática.	21
2.2 Políticas de Empleo en el Distrito Federal.	30
2.2.1 Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados.	31
2.2.2 Microcréditos.	39
2.2.3 Comunas.	45
2.3 Participación Ciudadana: Una Condición para las Políticas Públicas.	51
2.4 Economía Informal: ¿ Una Alternativa de Empleo !.	56
CAPITULO III. EMPLEO: REALIDAD, DEMAGOGIA O SOLUCIÓN	
3.1 Escenarios Políticos.	62
3.2 Un Nuevo Gobierno.	66
3.3 Poder y Burocracia.	84
3.4 Políticas Públicas de Empleo: Desaparición, Continuidad o Reajuste.	88
CONCLUSIONES	92
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	97

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

El devenir histórico del hombre y del Estado son piezas angulares en la formación, composición y explicación de cada sociedad en su correspondiente etapa y periodo, de modo tal que sus decisiones y acciones son un binomio para identificar las crecientes necesidades sociales.

A medida que los problemas y fenómenos sociales van creciendo y enraizándose, se hacen más complejos, así su posible solución parece también más difícil, compleja e incluso imposible. En esta situación nuestra sociedad es el espejo de los desordenes de carácter político, económico y social que se viven a lo largo de toda la geografía nacional, problemas y conflictos que se van sucediendo década tras década, de generación en generación y de gobierno a gobierno, para hacerse más patentes en un lapso determinado, lo que acumula grandes deficiencias en el quehacer institucional; específicamente ello se manifiesta en la Ciudad de México, objeto de estudio de este trabajo en lo concerniente a la problemática del desempleo.

El objetivo general del presente trabajo consiste precisamente en analizar el papel e importancia de la implementación de políticas públicas orientadas para la atención y creación de empleos en el Distrito Federal tales como: el Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados, Programa de Microcréditos y el Programa Comunas, para frenar y contrarrestar los altos índices de desempleo en esta capital, los cuales se suscriben dentro de los nuevos horizontes y virajes que experimenta el Estado Mexicano.

Otro elemento que guía el presente trabajo es la hipótesis principal e hipótesis alternativa, la primera basada en: Si la demanda por la atención y creación de empleos por parte de la sociedad capitalina, se ha incrementado como producto de los nuevos escenarios globales, así como de los esquemas de ineficiencia y obsolescencia de las administraciones pasadas, que reflejan el gran cúmulo de demandas insatisfechas; entonces es indispensable que el Gobierno del Distrito Federal adopte medidas e

instrumentos de política pública tendientes a insertar al mayor número de personas al mercado laboral.

Por su parte la hipótesis alternativa afirma: Si la búsqueda de un empleo que garantice los satisfactores necesarios, se presenta como un reto o vicisitud para hombres, mujeres y jóvenes en el Distrito Federal, debido a las condiciones desfavorables que el impacto poblacional y las ineficiencias arrastradas han originado (altas concentraciones, marginación social, economías informales, etc.) entonces ante este contexto el Gobierno del Distrito Federal deberá elaborar estudios acerca de planeación y desarrollo urbano, que canalizados adecuadamente a través de políticas públicas incidan en la orientación y generación de empleos suficientes.

Tal es el papel dinámico que juega el Estado en nuestra sociedad que es necesario e indispensable conocer los ámbitos de su acción en materia económica, social y política, así como los elementos que lo conforman, para en lo sucesivo definirlo como ente social y regulador de la conducta de los hombres en el marco de las políticas públicas; de modo tal que el objetivo específico del primer capítulo de esta investigación, reside en definir los elementos conceptuales para entender y explicar el funcionamiento del Estado en materia de fomento al empleo, titulado: Estado y Políticas Públicas: Un Punto de Partida Teórico y de Ubicación del Estudio.

Estos horizontes abren el abanico hacia nuevas fronteras donde la toma de decisiones este condicionada y supeditada a los ordenamientos de una sociedad más consciente y exigente, de un nuevo gobierno, y de una nueva ideología en el ejercicio de esta ciudad; de las problemáticas que se enfrentan y las providencias por resolverlas.

El desempleo es un fenómeno especial ya que mantiene una estrecha relación con las variables económicas y con el desenvolvimiento de la política económica; de modo tal que cualquier ajuste, movimiento o desequilibrio tiende a afectar de manera favorable o aletargar el crecimiento y desarrollo que requiere la planta productiva del país y de esta capital; en este sentido la intensa necesidad por encontrar e innovar paradigmas y

estratagemas conducentes a aliviar los múltiples lastres que desencadena este; es la tarea, objetivo y función primordial por parte del Gobierno Federal y del Gobierno del Distrito Federal, así como de todos y cada uno de sus elementos en los albores de este nuevo siglo.

En este continuo tránsito por aliviar los males que provoca el desempleo en esta capital, el uso de las políticas públicas como pilares e instrumentos del gobierno parecen ser el medio más idóneo por el cual se puede hacer frente a este fenómeno social; transformando sustancialmente los objetivos, prioridades, estrategias y actores protagonistas dentro del desarrollo de estas, las cuales son materia de estudio y análisis en el segundo capítulo denominado: Papel de las Políticas Públicas en el Distrito Federal en Materia de Empleo, en el que se observa principalmente su origen, destino e implementación, respondiendo así al objetivo específico de establecer la distinción y congruencia de estos programas a fin de conocer su vinculación.

En este plano nuevos debates y dilemas se presentan entre los distintos actores entre los que se desarrollan estas políticas públicas, las que naturalmente suponen retos y metas tanto para la gestión pública como para la administración de los recursos; las que deben funcionar de manera armónica y congruente con la exclusiva finalidad de generar certeza en los sectores sociales de mayor vulnerabilidad, que se hallan parcial o totalmente excluidos del proceso productivo.

Proceso requiere de la inagotable de fuerza de trabajo de hombres y mujeres, especialmente de los jóvenes, que dispuestos a mejorar su calidad de vida salen a la búsqueda de un empleo en esta gigantesca ciudad matizada de todo tipo de contradicciones de orden económico, político y social, las que generalmente repercuten en materia laboral y estructural, ocasionando que el período de búsqueda de trabajo se haga más extenso, difícil e incluso la mayoría de las veces infructuoso, por lo cual se lucha por encontrar otras vías de obtener un ingreso, aunque se halle fuera de la ley.

Conductas que se hallan motivadas e impulsadas la mayoría de las veces por las falsas retóricas de campaña así como por la falta de acuerdos y negociaciones entre los partidos políticos por resolver este fenómeno social o si quiera tratar de hacerlo, lo que a su vez origina que los programas implementados vayan en detrimento y que por ende formen parte de la esfera burocrática.

Preocupación que se hace patente dentro del tercer capítulo, desde la óptica de evaluar las debilidades y fortalezas que se presentan dentro del transcurso de las políticas públicas de empleo en el Distrito Federal; respondiendo así al objetivo específico que da cuerpo a este; es decir de cuantificar los alcances y logros, así como los obstáculos de estos, lo que permite demostrar hasta que punto el fomento al empleo, es: Realidad, Demagogia o Solución, título del tercer capítulo de esta investigación.

La realización de este estudio es básicamente la necesidad de analizar y observar en que condiciones las políticas públicas de empleo antes mencionadas son llevadas a cabo por parte del Gobierno del Distrito Federal en colaboración con el Gobierno Federal, con respecto a este problema de carácter nacional, que no solamente abarca los debates y alternativas para su solución, sino también los medios para lograrlo y sobre todo de quienes realmente serán beneficiados, en otras palabras verificar si estas cumplen las expectativas y oportunidades de miles de personas que se encuentran en situación de desempleo o si son simples paliativos del gobierno.

CAPÍTULO I

**ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS:
UN PUNTO DE PARTIDA TEÓRICO
Y DE UBICACIÓN DEL ESTUDIO**

CAPITULO I ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS: UN PUNTO DE PARTIDA TEÓRICO Y DE UBICACIÓN DEL ESTUDIO

El estudio y análisis de la relación Estado y Economía constituye un tópico clásico fundamental dentro de la ciencia social. Al analizar el esquema, desarrollo y modalidades que se adoptan en dicha vinculación, se ha avanzado en la comprensión de aspectos esenciales que han influido e incidido en la evolución de las sociedades modernas, así como de profundos cambios en materia institucional y estructural ocurridos en estas esferas.

Por ser estos elementos fundamentales de la sociedad, la trascendencia y el papel que desempeñan, suelen en ocasiones verse empañados por las constantes fracturas e incongruencias ocurridas en el seno de la relación que se da entre estos.

La economía mexicana ha experimentado cambios abruptos tanto en su modelo de desarrollo y crecimiento, durante casi 50 años, la definición de Estado se halló asociada al fenómeno del intervencionismo estatal, que fue vista y entendida como la actividad de este, encaminada y dirigida expresamente a la promoción del desarrollo nacional.

La aparición de un "sector público" creador de infraestructura y de órganos de fomento, que evolucionó hasta adquirir responsabilidad en funciones y tareas netamente productivas y distributivas; propició en su momento nuevas e intensas interacciones que transformaron los esquemas y patrones clásicos de la relación entre el orden político y el orden económico de la organización social.

"El crecimiento de una fuerte economía del sector público mostró que el desarrollo económico no sólo depende de las transacciones económicas en el mercado y del comportamiento del sector privado de la economía; sino también de los bienes y

servicios, de las leyes y normas, la educación, el bienestar social y la infraestructura proporcionados por el Estado".¹

Paradójicamente en la crítica a los resultados y costo-beneficio de este fenómeno, el efecto ha sido opuesto al conducir, desde mediados de la década de los 80s al desmantelamiento en gran medida, de diferentes contextos de desarrollo e inclusive de sólidas estructuras de bienestar, que buscaban el beneficio de la sociedad mexicana; originando el adelgazamiento del Estado vía la contracción y privatización de su "sector público" productivo y de desarrollo social.

Dentro de las muchas de las transformaciones ocurridas en la economía mexicana durante las dos últimas décadas, sobresalen aquellas que directamente tienen que ver con el papel y redefinición del Estado como agente económico; se trata pues del interés en la nueva relación que se suscribe entre este y el sector privado, caracterizada esencialmente por ese constante adelgazamiento del primero y por una interminable sustitución de actividades por parte del segundo en actividades y áreas que otrora eran desempeñadas por el gobierno.

1.1 Concepto de Estado

El origen y naturaleza del Estado puede cifrarse en la construcción de una organización que aspira a la regulación de la convivencia de un pueblo o comunidad determinada, la cual se halla asentada sobre tal o cual territorio; donde la suma de la voluntad individual, es el común denominador y el camino por el cual se llega a la consolidación de los intereses colectivos, los cuales justifican su existencia.

¹ AYALA Espino, José. Economía Pública-Una guía para entender al Estado, Ed. UNAM, México 1997, 1ª ed, p. 18.

La inagotable tradición histórica del Estado como ente social que se suscribe al interior de las sociedades, trae consigo una amplia gama de elementos tanto necesarios como formativos, que explican la justificación y existencia de este, en la continua suma de voluntades; las que reflejan y condensan el grado de acuerdo entre los individuos, lo que a la postre realza y fundamenta la primacía del Estado sobre los hombres.

Entendido el Estado como ente regulador, garante, y salvaguarda de los intereses generales sobre los particulares, sus tareas y funciones generalmente se hallan en constantes dilemas y conflictos; en este sentido el Estado como obra humana busca atender paulatinamente esta enorme gama de intereses sociales y no de un grupo, clan o casta.

Cuando hablamos de conflictos y asimetrías al interior del Estado, es justo mencionar que no siempre esta suma de voluntades se enmarca dentro del consenso de la mayoría de los hombres y mujeres que lo componen; es decir el que un número menor de individuos no acepten o no se comprometan a la voluntad general, supone cierta imposición por parte de la mayoría, lo cual pone de manifiesto que una democracia puede también ser tiránica. Bajo esta óptica el Estado debe imponer y realizar su poder jurídico, reinventando nuevos métodos para lograr el acuerdo y negociación entre quienes se cifra el disenso.

Para entender propiamente al Estado en cuanto tal es justo presentar una visión explicativa y conceptual, con base en preceptos y puntos de referencia señalados por algunos autores, permitiendo con ello precisar una panorámica general como fundamental de los distintos enfoques teórico-conceptuales de este y su papel como eje esencial en las sociedades modernas.

“En su expresión más formal y abstracta, el estado es una relación social, o más propiamente un espacio en el que se reflejan, condensan y articulan las relaciones

básicamente contradictorias, que se entablan entre las diversas clases, grupos y categorías que integran la sociedad".²

Con base en este concepto entendemos que por su naturaleza de relación social y por su emplazamiento respecto de tales contradicciones, el Estado constituye pues un centro de poder, cuya función permanente consiste en organizar y ordenar al conglomerado social, para cumplir con su función primaria de conservar la paz y la seguridad de las vidas de quienes se hayan sometidas a su autoridad.

De acuerdo con Poulantzas, el atributo esencial de este radica en ser un elemento de cohesión que asegura la reproducción de una sociedad cuyas extensas contradicciones requieren de la implantación de procesos de dirección y mediación entre grupos, clases y actores sociales con intereses, demandas y proyectos distintos.

Históricamente la fuente primigenia de esos conflictos tiene lugar en la esfera económica, por lo que el Estado no sólo mantiene una relación orgánica y permanente con ella, sino que actúa de hecho como condición básica de su existencia, de aquí que la "separación y la intervención" del Estado en la economía no es sino:

"La forma precisa revestida bajo el capitalismo por la presencia constitutiva de lo político en las relaciones de producción y por lo mismo en su reproducción"³

Dentro de las muchas ópticas y panoramas para entender el concepto de Estado, se considera necesario presentar la definición que Jiménez Castro nos ofrece, en tanto

² POULANTZAS, Nicos. Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista. Siglo XXI, México, 1977, pp. 43-51.

³ Ídem. Estado, Poder y Socialismo. Siglo XXI, Madrid, 1979, p. 15.

que nos permite observar más claramente la función y objeto que tiene con respecto a los hombres y a la sociedad en términos de administración pública.

"El Estado personifica a la comunidad humana y constituye la nación, la cual está asentada en un territorio propio y determinado. Es poseedor el Estado de un poder superior originario o jerarquizado, el cual utiliza para gobernar al pueblo como instrumento anticonflictivo entre los diversos grupos sociales de la comunidad, para ejercer la soberanía nacional y para hacer que prevalezca el interés general sobre los intereses particulares, con lo cual satisface el propósito de su origen y de su finalidad social".⁴

El lugar que ocupa el Estado dentro de cualquier sociedad es clara muestra de los fines y objetivos trazados por el mismo para su supervivencia y la del hombre; es decir esta relación simbiótica tiene su génesis en la conformación de estructuras sólidamente definidas y enraizadas en las cuales se observa la pirámide organizacional.

De acuerdo con las definiciones anteriores la búsqueda y necesidad por definir al Estado se halla condicionada a los criterios particulares de cada época y sociedad, los que permiten ir avanzando e incluso reconociendo los esquemas y patrones de funcionalidad, temporalidad, y capacidad en que se desenvuelve la esfera estatal.

La conceptualización y modelo de Estado, responde al devenir histórico e ideológico fruto de la actividad tanto de hombres, instituciones y Estado mismo como ente social, que no acaba de agotarse a sí mismo, ya que no es una entidad perfecta pero si perfectible que busca la constante definición de sus tareas, funciones y actividades.

⁴ JIMENEZ CASTRO, Wilburg, Administración Pública para el Desarrollo Integral. Fondo de Cultura Económica. México, 1975. p.152.

Como toda estructura tiene sus cualidades, pero también se halla expuesta a tener deficiencias y deformaciones que trastornan interna y externamente su marco general de actuación, generalmente estas obsolescencias tienen su repercusión al interior de la sociedad.

1.2 Elementos del Estado.

De acuerdo a su importancia histórica el Estado es el resultado de una rica y milenaria evolución de la coexistencia humana. Es la organización política soberana de una sociedad establecida en un territorio determinado, bajo un régimen con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actos concretos.

"Por esto resulta ser la organización de la vida moderna, pues se encarga de cumplir los fines de la convivencia humana y permite que la sociedad pueda integrarse con armonía y realización."⁵

Con base en la esencia jurídica, el Estado se halla constituido en el seno de una organización que aspira a la regulación de la conducta humana determinada, asentada sobre cierto territorio, mediante la creación de una voluntad dominante sobre la totalidad de los ciudadanos.

Con ello este ente llamado Estado gobierna para todos sin distinción, sus acciones y reglamentaciones recaen por ende en la sociedad definida como una obra humana en donde se gestan un cúmulo de fines colectivos y particulares de casta o grupo y que corresponde al Estado vigilar y verificar bajo que situación se ejerce el poder y quienes generalmente abusan de este.

⁵ UVALLE Berrones, Ricardo. Estado, Gobierno y Políticas Públicas. México, 1996, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. p. 11.

"El Estado así constituido con sus elementos concretos: territorio, pueblo, poder y orden jurídico, no es una mera abstracción jurídica, sino una realidad efectiva, que sólo se inicia por la concurrencia de los tres factores. Dos de ellos (territorio y pueblo) son de naturaleza material, el tercer y cuarto elementos (poder y orden jurídico pertenecen al orden ideológico".⁶

El término Estado de manera coloquial, lo entendemos como un conjunto de órganos a los que fue delegada la voluntad nacional, ya que cuenta con tres elementos fundamentales: territorio, población y gobierno, teniendo como funciones principales promover y preservar un mejor nivel de vida para la sociedad, específicamente en este sentido corresponde al gobierno como parte integrante del Estado, la prestación de bienes y de servicios, además de ejercer tareas y actividades para satisfacer las necesidades de esta, fungiendo como la autoridad que dirige la forma de gobernar.

Regulando con ello las relaciones entre los individuos y las que se suscitan entre el Estado y estos, para en lo sucesivo poner de manifiesto su integridad geográfica como su rasgo distintivo y final de este, pues tiene determinados límites en los cuales sus gobernados tienen la capacidad de desplazarse a lo largo y ancho de estos siempre y cuando se respeten las reglas que son aplicadas para todos ellos.

1. 3 El Estado y la Aplicación de Políticas Públicas

Dentro de las funciones que el Estado persigue se encuentran las de incidir fundamentalmente en el perfil de largo plazo en la acumulación de capital a través de las relaciones entre sus dependencias y sectores económicos o bien a través de la relación con los particulares.

De manera esquemática vale decir que la evolución de la presencia económica estatal va evolucionando en función de un conjunto de imperativos planteados por la

⁶ FISBACH, Oskar G. Teoría General del Estado, Ed. General, México, 1968, p.19.

estructura mercantil y de la sociedad, entendida la primera como el mecanismo de asignación de recursos y por otro lado de ordenación social; de modo tal que esta relación no es nunca neutra.

La dinámica del proceso de acumulación y las prioridades del Estado, si bien coinciden al preservarse como principio de organización de la sociedad, en el plano inmediato no necesariamente son compatibles.

En primer lugar la intervención estatal en México se ha presentado sesgada frente a la dinámica del capital al carecer de un fin lucrativo, siendo por ende ineficiente desde la perspectiva del sector privado y claramente irracional frente al mercado, el cual se encuentra como es sabido basado en el logro de la ganancia individual y en él predominio del beneficio particular sobre el social.

De modo tal que el Estado se ha ido convirtiendo paulatinamente en un actor social, dotado de una gran dimensión específica, con medios y técnicas de acción muy especiales, las cuales le relacionan con el resto de los protagonistas sociales en la arena de la toma de decisiones.

Toma de decisiones que esta fundamentada bajo la lógica de la política pública, la cual entraña algo más que una decisión, generalmente implica una serie de decisiones referentes a un problema; es decir que se debe decidir y que se debe resolver.

"Las políticas públicas como acciones concretas de gobierno que buscan resolver problemas específicos".⁷

Tomando como punto de partida este conjunto de acciones, la resolución de los fenómenos o problemas sociales que debe resolver el Estado, estará íntimamente

⁷ GUERRERO, Omar Políticas Públicas: Una resurrección de la ciencia de la policía. ITAM, México, 1998. p. 34.

ligado al proceso de análisis que ofrece la política pública, al proveer de recursos y herramientas congruentes para innovar nuevas respuestas a situaciones ancestrales y/o contingenciales.

El proceso de elaboración de la política pública implica necesariamente la adopción de decisiones e interacciones entre individuos, grupos e instituciones; muchas de las cuales se hallan influenciadas por las conductas, las disposiciones del conjunto de individuos, grupos y organizaciones afectadas.

De modo tal que la acción del Estado está regida por una racionalidad pública e instrumental su:generis, basada por lo general en el marco de la eficiencia de las condiciones de reproducción social, lo que hace referencia a una intervención política, dependiendo del nivel de integración y desarrollo; así como también controlar ciertas ramas o sectores de la economía en su conjunto o que no son consideradas atractivas para el sector privado, lo que obliga actuar mediante la instrumentación de políticas públicas, en la continua renovación y funcionamiento del sistema, integrando con ello su acción y decisión en lo que se conoce como modelos o estrategias de desarrollo.

Ante esta discrepancia podemos apreciar que el Estado no es un agente económico, sino que los matices de su "intervención, rectoría, regulación, etc.", tienen por lo general la impronta de lo político, lo que explica más a detalle que su racionalidad mantenga cierta tensión con la de mercado. A la postre sin embargo es palpable que la acción del Estado, no se propone interrumpir su funcionamiento, pero plantea un caudal de dilemas con respecto a su actuación y esto plantea un dilema.

Normalmente lo que podemos señalar como "intervención" se fundamenta en términos ideológicos, en un conjunto de postulados y preceptos que orientan el sentido de la política pública, el "proyecto nacional, o la "rectoría del Estado", etc., en los cuales se cifra una característica sustancial de esta: su posición o modo de adopción con relación a la sociedad, necesidades, demandas o bien a través de la oportunidad de la

intervención pública, con la cual crece la participación y el ámbito donde el Estado participa, involucrándose en el desarrollo de las coyunturas de crisis estructural.

“El desarrollo económico permite la organización del Estado en una entidad burocrática que mejora los sistemas de intercambio, de infraestructura, de comunicación y de regulación, facilitando la administración de la sociedad, así la capacidad de desempeñar con eficiencia estas funciones dan al Estado la imagen de debilidad o fortaleza, de ahí pues su capacidad autoritaria, en si hay un binomio: desarrollo económico-capacidad autoritaria”.⁸

La actividad estatal la mayoría de las veces se halla cifrada bajo esquemas de desorden y desequilibrios económicos, muchos de los cuales si bien afectan directamente al funcionamiento en conjunto de la economía, son también un punto de referencia para las posibles soluciones y un detonante de los instrumentos de política pública a utilizar en el marco del sector o sectores afectados.

Es decir las crisis económicas son vistas como el escenario idóneo por el cual el Estado se ve obligado a la aplicación de más recursos de orden financiero, material y humano, así como a la mayor captación de inversiones para aliviar el rezago en el sector o sectores rezagados vía el diseño de políticas públicas, cuyos primeros objetivos suelen ir cambiando y modificando en función del grado de desarrollo que gradualmente se va obteniendo en la solución del problema en cuestión.

Está asignación de recursos la mayoría de las veces se presenta bajo obstáculos que no son propiamente de índole económica, sino más bien de orden político y de decisión; es decir obedece a conductas y patrones de indolencia en las áreas de la administración.

⁸ Revista de Especialidades de Ciencias Políticas y Administración Pública # 2. “La Filosofía del Estado Moderno”. Gerardo de la Concha. México. 1999, p. 39.

"Para que un problema logre solucionarse debidamente, lo más importante es que quienes toman las decisiones estén sensibilizados y reaccionen rápidamente tanto a los posibles problemas que surjan de manera repentina como a los desequilibrios y dificultades".⁹

Así las políticas públicas de tal suerte se presentan como una herramienta analítica que sirve para identificar tanto al Estado como a la sociedad de los constantes desequilibrios que se presentan en la consolidación de políticas de empleo, que sean punta de lanza para frenar las continuas diferencias y desigualdades que se van gestando en todas las esferas y ramificaciones que el mismo desarrollo produce durante su camino muchas veces desigual.

En esta tesitura el empleo es el instrumento y objetivo más importante que todo individuo, hombre o mujer busca para la realización y satisfacción de sus necesidades primordiales, así como su constante integración a los procesos de desarrollo, es tarea fundamental del Estado sentar y crear los escenarios propicios para fomentar la inserción del mayor número de personas a los esquemas de productividad, bajo la adecuación de un marco político y económico, que garantice la práctica de políticas públicas al contexto social.

"El desarrollo exige tomar una serie de decisiones políticas, y mientras ellas no se toman las medidas puramente económicas tampoco se toman, los programas no se realizan, los planes quedan en el papel o el cajón del escritorio; y el desarrollo como dinámica interna y externa del igualitarismo, no se acelera o incluso se frena." ¹⁰

⁹ HIRSCHMAN, O.A. Y LINDBLOM, C.E. Desarrollo Económico, Investigación y Desarrollo, Elaboración de Políticas Públicas: Algunos Puntos de Convergencia. Ed. Penguin Books, Estados Unidos, 1972. p. 91.

¹⁰ GONZALEZ Casanova, Pablo. La Democracia en México. Ed. Serie Popular Era, México, 1986, 17ed, p. 164.

**TESIS
CON
FALLA DE
ORIGEN**

Como rector de la economía y responsable de la conducción de la política económica; el Estado tiene como tarea fundamental la supervisión del desarrollo y consolidación de factores aplicados coherentemente a políticas de empleo que atiendan de manera simultánea la creación de estos, bajo la óptica de las relaciones laborales y el crecimiento.

La intervención del Estado para fomentar el empleo topa con grandes dificultades, muchas veces las políticas expansivas pueden producir desagradables efectos secundarios, provocando inestabilidad monetaria y otros desequilibrios. Si lo que se busca es una oferta de empleo bien remunerado, sostenida a largo plazo, habrá que actuar de forma muy cuidadosa para que no sea peor el remedio que la enfermedad.

De acuerdo con el estudio realizado por el profesor A. W. Phillips sobre la evolución seguida a largo plazo por los precios y el empleo en la economía británica; ponía de manifiesto una correlación inversa entre ambas variables, a mayor inflación menor desempleo, que podía ajustarse a una curva decreciente.

La curva de Phillips por una parte era consistente con el paradigma Keynesiano dominante en la época, según el cual la inflación se producía sólo en situaciones de alta demanda agregada y pleno empleo, hacía los años sesenta los datos sobre el desempleo y la inflación en los principales países occidentales se ajustaron con bastante fidelidad a una curva así.

Su principal aporte y utilidad reside en explicar tanto a los políticos como a los votantes que hay momento para las políticas expansivas y un momento para las políticas estabilizadoras y que no puede cumplirse la pretensión de alcanzar un mundo perfecto con tasas de desempleo e inflación iguales a cero. Con tasas de inflación y desempleo creciendo conjuntamente, la curva de Phillips desapareció de los gráficos estadísticos; el fenómeno de la estanflación, estancamiento e inflación, no cabía en los esquemas keynesianos.

Los nuevos fenómenos económicos exigían nuevas y diferentes explicaciones, la corriente monetarista, a través de su miembro más prestigioso, el profesor Milton Friedman, propusieron el modelo que se llamó la curva de Phillips a largo plazo. La curva de Phillips, argumentó, no es estable sino que se desplaza como consecuencia de los ajustes en las previsiones de los agentes económicos.

Por lo que cualquier intento por parte del gobierno de aumentar el empleo tendrá éxito sólo a corto plazo pero provocando desplazamientos de la curva de Phillips, por lo que parece existir una tasa natural de desempleo, y todo intento de restringirla está condenado al fracaso a largo plazo.

Teniendo en cuenta las anteriores teorías, autores y formas de abordar el problema del desempleo, obliga a buscar por tanto estrategias que pongan de manifiesto la estrecha correspondencia entre las políticas de empleo, para fortalecer en consecuencia la actividad productiva de sectores de orden industrial, agrícola y comercial, en especial en países subdesarrollados como el nuestro, logrando que sé de certidumbre y congruencia entre los programas de política pública.

Las políticas de empleos son una consecuencia de varios factores que sé interrelacionan entre sí y donde el principal factor es el macroeconómico, que marca las pautas del contexto en que se desarrollarán otros factores como relaciones laborales, de política social y de estrategias de mercado.

"Las políticas salariales y de empleo en el sector público son elementos importantes en una economía. Estas políticas contribuyen a determinar la composición de insumos en la producción de bienes".¹¹

¹¹ AYALA Espino, op. cit., p. 80.

De este modo los responsables directos e indirectos del diseño y la aplicación de las políticas de empleo son el gobierno, los organismos empresariales y sindicatos, el gobierno en tanto es el encargado de ejecutar varios roles, ya que igual que regula las relaciones y los contratos laborales, gestiona también el sistema de colocación de los trabajadores o contrata a su propio personal, e incluso interviene para impedir la quiebra de un grupo industrial o actúa como tercero en una negociación laboral tripartita.

Esto a la larga genera consecuencias de calidad y cantidad estructural que por lógica afectan al empleo, así como también repercute en las condiciones laborales y por sobre todo rompe con los nuevos esquemas de política pública para la creación de empleos en los sectores o áreas más desprovistas.

Ante esta incapacidad se trastoca el camino del desarrollo y crecimiento real de la economía; por lo cual el gobierno busca nuevas e imaginativas formas de contratación para el fomento y generación de empleos, lo que a la postre implica reducir y abatir, sino significativa, si parcialmente el problema del desempleo, cuyas causas estructurales son las que más preocupan y laceran tanto al gobierno como a la sociedad, a la cual se abocan la mayor parte de las políticas de empleo.

1.4 Condiciones y Perspectivas del Desempleo en el Distrito Federal

Esquemáticamente con lo anterior podemos definir que el papel que desempeña el Estado como ente garante, regulador y mediador en los procesos económicos, políticos y sociales del hombre en sociedad, son claro reflejo del cúmulo de actividades y funciones que debe cumplir en aras de mantener su hegemonía y su permanencia como tal.

Cuando hablamos de Estado es necesario referirnos a toda la amplia gama de factores ya mencionados que se circunscriben dentro de este, elementos y factores que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

determinan el grado de participación, definición y capacidad que tiene y debe mostrar para su correcto desenvolvimiento.

Respondiendo así a las necesidades y demandas de la sociedad, el Estado verifica el contexto en que los problemas se sitúan así como los medios acordes para la atención de estos, aunque la mayoría de las veces no basta con la simple voluntad por parte de este; sino que se requiere de objetivos, medios y fines tan necesarios de orden privado e incluso internacional, para llevar a cabo las posibles soluciones que permitan enfrentar los problemas en cuestión, muchos de los cuales tienen su origen en el constante cambio de paradigmas en que se halla envuelto el Estado.

De modo tal que la búsqueda por encontrar los recursos necesarios para enfrentar los rezagos sociales se halla en la utilización de políticas públicas que definidas anteriormente son tecnologías de gobierno para atender problemas específicos, así estas buscan dar explicación y sustento a las vicisitudes que rodean la función estatal y la actividad social, entendida esta última como el ámbito de acción y definición en que se cifra la sociedad.

Teniendo en cuenta el panorama de la acción y función estatal es posible determinar los fenómenos y hechos, que el Estado a través de sus elementos debe resolver; es decir se debe dar prioridad a los problemas que tienen más importancia y relevancia para un conglomerado social, ya que significan el espacio donde se condensan y retratan las amplias diferencias entre comunidades, regiones y estados; se debe observar en su extensa magnitud la confrontación de los problemas a resolver para en lo sucesivo adoptar medidas coherentes y suficientes para atacar el problema en cuestión.

Para el Estado Mexicano resulta de gran importancia resolver uno los muchos males que han incidido poderosa y negativamente en el desarrollo nacional, como lo es el desempleo que es entendido como la falta o ausencia de satisfactores necesarios por

parte del individuo, y que se ha insertado como punta de lanza en la agenda de todos los ordenes de gobierno.

"La Insuficiente generación de empleos es un reflejo de las pésimas condiciones de la planta productiva, lo que ha propiciado un considerable aumento de la economía informal o subterránea, la delincuencia y la emigración de los trabajadores indocumentados a Estados Unidos".¹²

Resulta palpable que por ser el desempleo uno de los grandes malestares nacionales y que en particular tomó más importancia y preocupación hace dos décadas, junto con las crisis sexenales, en México está radiografía se extendió por todos los ámbitos diseminando un sin fin de malestares aunados a este problema, que muchas de las veces tiene su origen en la falta de coordinación y coherencia entre el orden político y el económico, lo cual repercute no sólo en la falta de una planeación estratégica adecuada, sino que también en la inoperancia de los programas instrumentados.

Específicamente la evolución presentada por el desempleo se ha traducido en su mayoría hacia las ciudades de mayor concentración poblacional y de mayor impacto tanto político y social, donde la carencia de bienes y servicios se hace más difícil, debido a las enormes confrontaciones que se suscitan entre quienes más y menos tienen; es decir se trata pues de una lucha por acceder a los satisfactores necesarios.

La mayor preocupación de los tres ordenes de gobierno ha sido la búsqueda por encontrar y propiciar escenarios de desarrollo y crecimiento en todo el país, pero principalmente en las ciudades como el Distrito Federal donde existe mayor número de desempleados, debido a las circunstancias en que se desenvuelven las repercusiones que este fenómeno social ha originado.

¹² Revista El Economista Mexicano. La Falta de Empleo: Un reto nacional. Fundación Rafael Preciado. Nueva Época Vol. I, Núm 2, México, 1997.p. 245.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Lo cierto es que de acuerdo a estos escenarios urge replantear y rediseñar los escenarios de acción para la creación de empleos, en las ciudades con altas tasas de desempleo abierto, pero principalmente en el Distrito Federal, por ser está el sitio en el cual se reflejan y condensan los problemas nacionales; y es que por ser el centro geográfico donde se encuentran los poderes nacionales, el problema parece más difícil de atacar.

"La oportunidad de trabajar es también la de transformar, desde la vida personal del ciudadano hasta, inserto en la sociedad, la nación misma. El trabajo es una de las principales, sino es que las más poderosa herramienta del progreso y desarrollo, el crecimiento del empleo es promotor de estabilidad y debería serlo de igualdad." ¹³

El hecho es que entre los múltiples problemas que enfrenta el Distrito Federal se suma también el rezago acumulado de sexenios anteriores, con lo cual viene hacer más laboriosa la tarea de insertar y propiciar un desarrollo económico que garantice nuevos patrones y modelos de participación entre los actores sociales: partidos políticos, empresarios, gobierno, ciudadanía, etc., actores que deben reconsiderar permanentemente el qué, el cuánto y el cómo hacer un dispositivo sustentable, viable y acorde a las necesidades más apremiantes de una ciudad en constante conflicto.

Tal replanteamiento obedece sin duda alguna a los enormes y gigantescos procesos que el gobierno del Distrito Federal debe asumir con respecto a los costos sociales que han arrojado casi 20 años de modelos económicos lacerantes y excluyentes, que han ido en perjuicio de la población capitalina, población cuyas características fueron cambiando a partir de estas reconfiguraciones, haciéndola suigenesis, por su composición cultural, social, política y económica.

"La Ciudad de México no escapa al imperativo de insertarse en los procesos de globalización para mantener y reforzar su papel de centro económico, social, cultural,

¹³ Revista Examen # 138, Las Vicisitudes del Empleo – Panorama Adverso: "El trabajo, oportunidad para todos". Nezahualcoyotl de la Vega García, México, mayo de 2001, p. 25.

administrativo y político nacional, así como de polo articulador del país con el extranjero".¹⁴

De tal suerte que la posición estratégica que guarda el Distrito Federal no escapa a esta tendencia al sumergirse en la tarea de pretender aterrizar los problemas, de llevarlos a sus caudales básicos, pues son la manifestación de los problemas nacionales, cuya solución en su mayoría depende del grado de conjunción e integración de este con los encargados de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

Para el Gobierno del Distrito Federal resulta importante atacar una problemática cuyos orígenes parecen explicarse en la falta de una política de desarrollo, que dé respuesta, que genere nuevas expectativas con respecto a las crisis por las que ha atravesado, definiendo en forma básica y sustancial los componentes, objetos y elementos que señalen los compromisos para que se consiga instrumentarse.

"En Forma pragmática, el sector privado se interesa en hacer, conjuntamente con el Gobierno de la Ciudad, labores en beneficio de la sociedad, tales como crear oportunidades y generar empleos, siempre y cuando existan reglas claras de dónde y en que se pueda invertir y si los proyectos son rentables".¹⁵

Así el conjunto de actividades que deberá perseguir este gobierno son sin duda piezas claves para precisar los nuevos papeles que se deben mezclar para revitalizar el marco de actuación para acoger nuevas e intensas actividades económicas, que bajo el enfoque de política pública, garanticen un desarrollo sostenible, incluyente y sustentable.

Está problemática sin lugar a dudas pone de manifiesto que en la actualidad la mayoría de los problemas no deben ser resueltos a través de tratamientos meramente

¹⁴ EIBENSCHUTZ Hartman, Roberto y RÉBORA Togno, Alberto. El Desarrollo Urbano del Distrito Federal en el Año 2000. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, GDF, México 2000. p. 89.

¹⁵ Ibidem., p. 96.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

políticos y económicos, sino que se debe ir más allá del trasfondo en que se suscita el fenómeno a resolver. Resulta pues que el justo medio para afrontar tales circunstancias es la participación del Gobierno Federal y del Distrito Federal a través de programas que estén planeados fundamentalmente en la óptica y uso de las políticas públicas.

"La creciente desigualdad económica entre las diferentes clases, junto con el carácter regresivo del sistema impositivo actual, amenaza con minar el edificio social, poniendo en peligro las perspectivas de una evolución pacífica y constitucional de la sociedad".¹⁶

Una primera explicación la podemos encontrar en el auge y papel que han jugado las crecientes políticas globalizadoras que tienden a liberar y hacer más complejas las fuerzas del mercado; así es como los gobiernos se han dado a la tarea de vislumbrar nuevos paradigmas, donde la premisa fundamental es el papel del Estado en los procesos de desarrollo tanto regional, estatal y nacional.

"El desafío por tanto, es de gobernabilidad y el otro es el paradigma, que en parte es el de las nuevas formas de democracia para la gobernabilidad. Este nuevo modelo va a sobrevivir, sólo será sostenible exitosamente, cuando incorpore al proceso de manera decisiva a un número mayor de seres humanos, por ejemplo, depende de la desaparición de la pobreza y por tanto de la incorporación de millones de ciudadanos".¹⁷

Este estudio busca responder así a la finalidad primordial, de definir bajo que circunstancias y coyunturas se hace más patente la relación que guarda el orden económico y estatal con la aplicación de políticas públicas dentro de la Ciudad de México, pero más en particular en el funcionamiento y desempeño del gobierno de esta gran urbe.

¹⁶ GONZALEZ Casanova, op. cit., p. 166.

¹⁷ Revista Nexos # 278. En Busca del Paradigma, Felipe González, febrero, México, 2001.

Aplicando está fórmula surge pues la gran necesidad e interés por analizar y estudiar, cuales son los programas, mecanismos e instrumentos adoptados en materia de política pública para la creación y fomento de empleo por parte del Gobierno del Distrito Federal en colaboración con el Gobierno Federal, programas tales como: Programa de Becas para Trabajadores Desempleados, Programa de Microcréditos y el Programa Comunas, cuya finalidad es atender el rezago laboral.

Los cuales serán objeto de estudio en el siguiente capítulo, ya que estos revisten la preocupación fundamental, así como la constante la búsqueda por encontrar nuevas formas de organización administrativa y económica, en donde el común denominador sea la eficiencia y eficacia, en tanto pilares para las nuevas circunstancias y dinámicas que se imprimen al Estado Mexicano; así estas circunstancias delimitan los papeles y funciones, las cuales deben ser enmarcadas bajo indicadores de orden cualitativo e incluso cuantitativo en la evaluación de las medidas y políticas a seguir, para en lo sucesivo adecuarlos en su correcta definición y aplicación a los problemas nacionales.

CAPÍTULO II

**PAPEL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN
EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE EMPLEO**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CAPÍTULO II PAPEL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE EMPLEO

2.1 Contexto y Problemática

Consciente de la necesidad de abordar y atacar un problema de magnitudes estructurales como lo es el desempleo, en tanto factor detonante de un gran número de problemas que coadyuvan a la descomposición social en Distrito Federal, el Gobierno de esta capital en conjunción con el Gobierno Federal aplican programas y políticas de empleo, que tienden a incentivar y a mejorar la calidad de este en esta ciudad.

Desde la década de los 80s y bajo un contexto de crisis económica mundial que significó el abrupto descenso en los niveles de crecimiento que más bien apuntaban a una prolongada estanflación, así como la agudización de las condiciones de desocupación laboral y pobreza; el aparato y proceso productivo, fueron los primeros en verse interrumpidos por las crecientes olas de la crisis financiera, y en consecuencia el flujo del dinero y las mercancías, propiciando nuevos paisajes en toda la geografía nacional, en especial de esta urbe.

Escenarios en los que indudablemente el factor dinero y empleo fueron la piedra angular para miles de hombres, mujeres y jóvenes en edad de trabajar, la gran mayoría con nivel académico; generándose nuevas y complejas formas de subsistencia: de la incuencia, economías informales o subterráneas, traga fuegos, limpia brisas, etc. en donde el común denominador fue la falta de oportunidades laborales e incluso educativas.

"Los jóvenes, quienes están en la paradójica situación de ser quizás la generación mejor educada y capacitada de todos los tiempos y, no obstante representan un alto porcentaje de los desocupados."¹

¹ ARO, Pekka. Empleo y Formación de Jóvenes. Boletín cinterfor 104, OIT, 2002.

Este escenario contribuyó a hacer más grande la brecha ocupacional entre la composición poblacional, debido a los enormes flujos migratorios de los diversos Estados de la República Mexicana hacia el Distrito Federal; pero también delimitó los primeros esfuerzos y avances en forma técnica y teórica hacia el estudio de la variable empleo, vista y entendida como un elemento que se incrusta como insoslayable para el desarrollo y crecimiento macroeconómico, que demanda México y en consecuencia esta capital.

Las posibilidades de acceso al ingreso vía el empleo por parte de miles de personas incrementó las grandes cifras de población económicamente activa tanto a escala nacional como en esta urbe, lo que propició un panorama que extendió y alertó la crisis de estancamiento, puesto que la creación de nuevos empleos se vio interrumpida; es decir de acuerdo con cálculos la población económicamente activa aumentó significativamente en casi 5 millones, de los cuales 3 millones no lograron obtener un empleo u actividad laboral que les permitiera obtener una remuneración suficiente para cubrir sus necesidades más apremiantes. *

Así estas profundas modificaciones económicas han marcado hasta nuestros días nuevos paradigmas sociales y demográficos, que se han manifestado en abruptos cambios en la composición del empleo, de las remuneraciones y de la política económica misma.

La cual ha tenido que combinar una serie de medidas de corte ortodoxo con relación al manejo, control y asignación de las finanzas públicas, creando un abanico de disfunciones económicas en los sectores con ingresos más bajos, atenuando el crecimiento del desempleo, como fruto de la disminución de la inversión pública en programas de beneficio social, así como también por la creciente inversión privada en sectores, ramas o industrias no estratégicas para el desarrollo nacional.

*Cfr. Referencia por BAZDRESCH, Carlos, con cálculos propios en el Sistema de Cuentas Nacionales. "México, Auge y Crisis", 1ª ed, FCE, México, 1996, p. 139.

Este tipo de problemas entrañan necesariamente en la adecuación y definición de una política económica congruente que de certeza y sea pilar fundamental del desarrollo socioeconómico de la sociedad en conjunto, a través de esquemas de participación de los nuevos actores sociales en los escenarios mundiales; es decir se trata pues de la inclusión de los ciudadanos como de las instituciones privadas en los sectores económicos claves; y no de presiones externas que obedecen más bien a intereses de orden cupular.

Ante la "reforma del estado, entendida también como desregulación fiscal, finanzas públicas sanas", etc., el costo de estos ajustes han significado arrastrar paulatinamente la pérdida de fuentes de trabajo, bajas remuneraciones tanto para los trabajadores asalariados, como para las nuevas generaciones que se incluyen dentro de la esfera laboral; ha representado también una enorme disminución en la participación de los mercados comerciales que por ende vino en detrimento del ingreso nacional.

"Por eso mismo el neoliberalismo aparece como el conjunto de recetas de política económica, enfocadas a aplicarse en los países del tercer mundo que enfrentan serios problemas de endeudamiento externo con los países ricos, así como angustiante carencia de divisas para su desarrollo".²

El enorme costo que ha propiciado la aplicación de estas políticas es de carácter general en América Latina; lo que indudablemente permea el contexto en que se desarrollan los grandes cambios que por ende tienden a trastocar los valores mismos.

"Nuestra región viene experimentando una doble transición, que en algunos países es triple: la primera, del autoritarismo a la democracia; la segunda, de economías

² ORTIZ Wadgyrmar, Arturo. Política Económica de México 1982-2000- El Fracaso Neoliberal, Ed. Nuestro Tiempo, 8ª Edición, México, 2000. p. 14.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

fuertemente intervenidas por el Estado y relativamente cerradas a economías más abiertas y orientadas al mercado, y la tercera, (que aplica sólo a ciertos países) de la guerra a la paz".³

La necesidad por mejorar las condiciones de vida de la sociedad mexicana, significa un reto mayúsculo tanto para el gobierno, como para sus instituciones, ya que se debe de impulsar metas y objetivos que permitan alcanzar altos niveles de productividad, empleo e ingreso compatibles con una estructura moderna; para aliviar los persistentes problemas estructurales que se manifiestan en amplios segmentos de subempleo, informalidad, bajos niveles de productividad y consecuentemente de ingresos.

En el marco de las profundas modificaciones económicas, sociales y demográficas, que se han manifestado en la composición del empleo y de las remuneraciones en el Distrito Federal; para la oferta de trabajo esto ha significado una marcada y extensa disparidad en cuanto a la relación que existe en el ingreso, capacitación, educación y productividad, lo que implica necesariamente la coexistencia de actividades "modernas" con las tradicionales, en las que se presenta una alta incidencia de subocupación e informalidad.

Esta modernización de la economía ha estado orientada hacia el sector externo, de tal suerte que resulta insoslayable que la planta laboral incremente su capacidad, habilidad productiva y competitiva, de modo tal que puedan ser aprovechadas las oportunidades que representa la globalización para el desarrollo nacional.

Bajo esta circunstancia las actividades productivas deben ser capaces de responder a los constantes cambios y circunstancias de las tecnologías de producción y de comunicación, a las regulaciones de otros países y en general a la dinámica de los mercados globalizados.

³ ZOVATTO G, Daniel. Conferencia Sobre la Reforma Político-Electoral en América Latina :Evolución, Situación Actual y Tendencias. Clad, 2000, p. 4.

Este dinamismo económico conlleva a una continua creación y destrucción de puestos de trabajo, por lo que constantemente hay personas entrando y saliendo de la actividad económica; a esto se agrega el universo de personas que buscan trabajo por primera vez, a quienes retornan a la actividad productiva, y a quienes dejan su empleo voluntariamente para buscar una mejor opción.

Así el entorno laboral se caracteriza por una continua e incesante reordenación del empleo, al tiempo que desaparecen puestos de trabajo en actividades poco competitivas, se crean otros en sectores más dinámicos, lo que a la postre genera conflictos y tensiones de vinculación entre estos y la población económicamente activa (PEA) o fuerza de trabajo de esta capital, cuyo índice comprende personas de 12 años en adelante según cifras del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, que ingresan al mercado laboral, ya sea realizando alguna actividad económica (población ocupada) o buscando activamente hacerlo (población desocupada abierta) en algunos de los niveles formal o informal como se puede observar en la siguiente gráfica y definiciones.

COMPOSICIÓN LABORAL EN EL DISTRITO FEDERAL

Población de 12 o más años.	Activos	Ocupados	Asalariados (o que trabajan por cuenta ajena)	Asalariados del sector público
				Asalariados del sector privado
				Empleadores
				Empresarios sin asalariados (negocios familiares- Ayudas familiares)
			Que trabajan por cuenta propia	Comercio Informal
				Trabajadores independientes.
			Otra situación	
	Desempleados	Que buscan su primer empleo		
		Que han trabajado antes		
	Inactivos	Estudiantes		
		Sus labores		
		Jubilados, retirados	Gráfica Elaborada por Oscar Sergio	
		Perciben pensión distinta de la jubilación	Mendoza Sánchez con Base en Datos de: NEGI y Martínez Coll, Juan Carlos (2001): <u>Naturaleza y Medición del Desempleo en la</u>	
Realizaron actividades de tipo benéfico		<u>Economía de Mercado. "Virtudes e Inconvenientes".</u>		
Incapacitados para trabajar		Fecha de consulta 28 de julio de 2002. http://www.eumed.net/coursecon/14/14-1.htm		
Otra situación				

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Activos o Población Económicamente Activa

Los activos o "población económicamente activa", según la Organización Internacional del Trabajo, es "el conjunto de personas de 12 años en adelante, que en un período de referencia dado, suministran mano de obra para la producción de bienes y servicios económicos o que están disponibles y hacen gestiones para incorporarse a dicha producción".

Ocupados

Son todas aquellas personas, de 12 años y más, con empleo en la semana de referencia, el trabajo puede ser por cuenta propia o ajena.

Asalariados

Son personas con trabajo por cuenta ajena o asalariadas todas las que entren en las siguientes categorías:

Trabajando: personas que durante la semana de referencia hayan trabajado, incluso de forma esporádica u ocasional, al menos una hora a cambio de un sueldo, salario u otra forma de retribución conexas, en metálico o en especie.

Con empleo pero sin trabajar: personas que, habiendo ya trabajado en su empleo actual, estén ausentes del mismo durante la semana de referencia y mantengan un estrecho vínculo con él, la fuerza de este vínculo se determinan de acuerdo con la creencia del entrevistado en reincorporarse o no a la empresa y en la percepción o no de algún tipo de remuneración.

Las personas ausentes de su trabajo por causa de enfermedad o accidente, conflicto laboral, suspensión disciplinaria de empleo y sueldo, vacaciones, licencia de estudios, licencia de maternidad u otra clase de licencia, ausencia voluntaria, desorganización

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

temporal del trabajo por razones tales como mal tiempo o averías mecánicas, se consideran como personas con trabajo.

Las suspendidas o separadas de su empleo a consecuencia de una regulación del mismo, se considerarán asalariadas solamente en caso de que esperen poder reincorporarse a su empresa.

Los aprendices que hayan recibido una retribución en metálico o en especie y los estudiantes que hayan trabajado a cambio de una remuneración a tiempo completo o parcial se consideran como personas asalariadas y se clasifican como trabajando o sin trabajar sobre la misma base que las demás personas con trabajo por cuenta ajena.

Los miembros activos de las fuerzas armadas figuran también entre la población asalariada.

No se considerarán asalariadas a las siguientes personas:

Empresarios, trabajadores independientes, trabajadores familiares no remunerados (ayudas familiares) y miembros de cooperativas de producción que trabajan en las mismas.

Las personas ausentes de su trabajo, con licencia o suspendidas que estén débilmente vinculadas a su empleo.

Trabajadores estacionales, ocasionales o discontinuos por cuenta ajena en la época de menor actividad que no hayan trabajado en la semana de referencia.

Trabajadores por cuenta propia

Se considerará personas con una actividad por cuenta propia todas las incluidas en las siguientes categorías:

Trabajando: las personas que durante el período de referencia hayan trabajado, incluso de forma esporádica u ocasional, al menos una hora a cambio de un beneficio o de una ganancia familiar, en metálico o en especie.

Con trabajo pero sin trabajar: las personas que durante el período de referencia tenían que realizar algún trabajo a cambio de un beneficio o ganancia familiar pero han estado temporalmente ausentes del mismo por razones de enfermedad o accidente, vacaciones, fiestas, mal tiempo u otras razones análogas.

Según esta definición, ejercen una actividad por cuenta propia: los empresarios, los trabajadores independientes, los miembros de cooperativas de producción que trabajan en las mismas y los trabajadores familiares no remunerados.

No se considerará ocupadas por cuenta propia a las siguientes personas:

Las que se ocupan de su hogar sin remuneración, las que prestan servicios sociales no remunerados o de carácter benéfico y otras personas no remuneradas que ejercen actividades fuera del ámbito de las actividades económicas.

Los trabajadores estacionales por cuenta propia y los trabajadores estacionales u ocasionales familiares no remunerados en la temporada de menor actividad que no hayan trabajado en la semana de referencia.

Parados o Desempleados

Se consideran paradas o desempleadas todas las personas de 12 años y más que durante la semana de referencia hayan estado "sin trabajo", "en busca de trabajo"; es decir que hayan tomado medidas concretas para buscar un trabajo por cuenta ajena o hayan iniciado gestiones para establecerse por su cuenta durante el mes precedente, y "disponibles para trabajar", es decir, en condiciones de comenzar a hacerlo en un plazo de dos semanas a partir de la fecha de entrevista.

Inactivos

Se consideran inactivas todas las personas de 12 años y más, de uno y otro sexo, no clasificadas como ocupadas o paradas durante la semana de referencia.

De acuerdo al escenario y definiciones descritas la búsqueda y creación de empleos, refleja también la constante solución de los problemas y rezagos existentes en un sector específico, lo que muchas veces tiende a generar ciertas preocupaciones y debilidades entre los programas, objetivos y metas que se persiguen, incluyendo (el factor humano), en este caso el grupo de personas que intentan integrarse al aparato productivo; debido a una serie de movimientos que generalmente implican también la aceleración de los procesos del sector o sectores rezagados, así como el retroceso de los más avanzados.

"El sector administrativo es el centro integrador de los esfuerzos públicos en un área de actividad; el concepto de gobierno sectorial implica que la política pública sea formulado de manera fundamental por el responsable del sector (Secretario de Estado), mediante la conjugación de decisiones, a fin de coordinar y armonizar los esfuerzos de la dependencia con los de las instituciones sectorizadas".⁴

2.2 Políticas de Empleo en el Distrito Federal

La orientación y seguimiento de las políticas de empleo aplicadas por el Gobierno del Distrito Federal, tienen su fundamento económico, político y jurídico a través del Consejo Promotor de Proyectos Específicos para el Desarrollo Económico de esta ciudad, el cual surge el 22 de febrero del 2001, cuya finalidad reside en abatir los costos, rezagos y las obsolescencias de administraciones anteriores, con respecto a la generación de empleos.

⁴ RUIZ Sánchez, Carlos. Manual de Elaboración de Políticas Públicas. UNAM, FCPYS, México, 1991-1992, p. 39.

Este consejo tiene el propósito de impulsar la ejecución de proyectos específicos con la participación del sector privado local, nacional e internacional, mediante la aportación de elementos de opinión y colaboración que permitan construir consensos en materia de políticas de desarrollo económico determinadas por la Administración Pública del Distrito Federal.

Opera a través de cinco líneas de actuación que han probado ser un eficaz canal de comunicación entre las que destacan la promoción del empleo mediante los cursos de capacitación que imparte el Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados, y el Programa de Financiamiento (Microcréditos).

2.2.1 Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados

Desde sus inicios en 1984 el Probecat ha sido administrado a través de la infraestructura del Servicio Nacional de Empleo y financiado parcialmente por recursos del Banco Mundial, tiene el propósito de ayudar a los trabajadores que han sido desplazados por los costos del sector externo, y aquellos cuyas habilidades y capacidades no satisfacen las exigencias de empresas nacionales, locales y regionales, así como aquellos que por primera vez tienen acceso al mercado laboral tengan la posibilidad de obtener un empleo.

"Básicamente las funciones del Probecat están destinadas a la formación de recursos humanos calificados para el sector moderno de la economía y a difundir aquellas ocupaciones que facilitan el desarrollo de actividades laborales, bajo la modalidad de autoempleo o mediante la constitución de pequeñas unidades productivas".⁵

⁵ Programa de Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales 1995-2000. Poder Ejecutivo Federal, México, p. 46.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De acuerdo a este esquema estas transformaciones han beneficiado de manera un tanto cuanto parcial, al cúmulo de trabajadores de todo el país, especialmente a los de esta capital, en la medida en que se adaptan, están más capacitados y por ende son más productivos, permitiéndoles insertarse a los sectores de mayor dinamismo en donde se demanda personal mejor calificado el cual puede desarrollar diversas tareas, asumiendo mayores grados de responsabilidad y participación; en esta tesitura la participación del Gobierno Federal y del Distrito Federal en la ejecución y evaluación del programa obedece a los lineamientos y soportes sociales de su existencia.

Es decir la necesidad de mejorar el panorama laboral de miles de personas que ingresan a la población económicamente activa, así como también mostrar año tras año una radiografía más general y específica en torno a las deficiencias e insuficiencias dentro de la planta productiva de esta capital, a la vez que sirve como parámetro para diagnosticar y cuantificar una oportuna Información entre los agentes y actores participantes.

Una de las características esenciales de este programa reside en focalizar las áreas, regiones y comunidades donde la tasa de desempleo abierto es más alta, caso específico en el Distrito Federal; sea ya por condiciones de orden geográfico, económico, administrativo e incluso político, que inciden poderosamente en la composición y asignación de recursos; que en ciertas ocasiones se deja a la discrecionalidad de grupos y cotos de poder al Interior de la relación gubernamental, propiciando patrones de conflicto e inconformidad al interior de los actores y autoridades encargadas de llevar a cabo este programa, así como sus correspondientes vertientes, que sin duda afectan intereses.

"No podemos olvidar que bajo este contexto "La política pública es la reconciliación y la cristalización de los puntos de vista y los deseos de muchas personas y grupos en el cuerpo social".⁶

⁶ Citado por Omar Guerrero. La Administración Pública del Estado Capitalista. Ed. Fontamara, 2ed. México, 1988. p. 47.

La vinculación a escenarios de trabajo implica necesariamente el consenso y la negociación por parte de los participantes en el ciclo dentro de esta megalópolis, sean ya instituciones públicas, privadas y ciudadanos; este acto de fusión de opiniones y discusiones permite abrir el campo de expectativas de generación de inversión e ingreso en cada uno de los rubros económicos y por ende la satisfacción de las necesidades de amplias capas de la sociedad.

"La participación no es nada más el producto de una intención de participar, sino la existencia de canales que la hagan posible, lo cual requiere instituciones más próximas, al alcance de la mano por parte de los ciudadanos. Por otra parte, la descentralización es una fuente específica para que al tiempo que se promueve la participación democrática, se promueva la eficiencia de la acción pública".⁷

Por ser el Probecat una herramienta e instrumento coordinado por el Servicio Nacional de Empleo (SNE) y la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS), y de acuerdo a sus premisas y principios rectores, puede definirse como una política gubernamental en el marco de una decisión tomada por el Gobierno Federal, sin el consenso de la ciudadanía; cabe resaltar que si hacemos un análisis retrospectivo hacia los años de su aparición podemos argumentar, que durante esa etapa el concepto de política pública tanto en México como en casi toda América Latina, se halla indefinido e incluso desconocido.

Paulatinamente y al amparo de las enormes vicisitudes por las que ha atravesado la sociedad mexicana, en especial la capitalina, este programa ha ido adquiriendo tintes más coherentes y palpables de política pública.

Este señalamiento obedece en el sentido de que la participación e imbricación de un universo de factores y elementos de carácter humano, social, económico y político, tales como: nuevos partidos políticos dentro de la arena política, la mayor inserción de

⁷ HARRIS L Richard, La Democratización del Estado y la Gestión Pública, Universidad Estatal de California, Monterey, Estados Unidos, 2000, p 8.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

la sociedad en los problemas de carácter público, organizaciones no gubernamentales, y la cada vez mayor preocupación de los empresarios por obtener recursos humanos altamente capacitados y confiables; siendo este el eje fundamental dentro sus objetivos para el cual fue creado, aunado a todo esto el ensanchamiento y la dinámica poblacional.

"Las políticas públicas también se definen como las normas y programas gubernamentales, esto es las decisiones que surgen como resultado del sistema político así como las leyes, ordenanzas locales, decisiones de la corte, ordenanzas ejecutivas, decisiones de administradores y hasta los acuerdos no escritos".⁸

El proceso de operación del Probecat es coordinado dentro del Distrito Federal a través de la Dirección General de Empleo y Capacitación y las Unidades Delegacionales del Servicio de Empleo del Distrito Federal antes (CEDEPECAS), de esta forma se trata de subsanar las condiciones de desempleo y subempleo.

El programa atiende a grupos de personas hombres y mujeres con las siguientes características:

Rango de Atención.	Mayor Incidencia.	Tasa de Crecimiento anual 20-29 años.	Tasa de Crecimiento anual 30-49 años.	Escolaridad.
18-65 años.	20-29 y 30- 49 años.	6.9%.	3.8%.	primaria, secundaria, bachillerato y universidad.

Fuente: Programa de Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales 1995-2000. Poder Ejecutivo Federal.

⁸ RUIZ Sánchez, op. cit. p. 14.

Estos grupos de 20 a 29 y de 30 a 49 años representan en conjunto casi el 72% de población económicamente activa en el Distrito Federal.

El Probecat Ofrece cursos capacitación de acuerdo a las siguientes modalidades:

Escolarizada: con cursos cuya duración es de hasta 6 meses, se lleva acabo en planteles educativos y centros de enseñanza públicos y privados, como el Colegio Nacional de Educación profesional Técnica, Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial y Centros de Bachillerato Tecnológico y de Servicios.

Mixta: se realizan basándose en las peticiones y necesidades de la empresa, las cuales participan en los contenidos temáticos, cubren honorarios de los instructores, proporcionan material didáctico, así como el compromiso de contratar por lo menos al 70% de los egresados, realmente lo que se busca con estas capacitaciones es vincular adecuadamente la oferta y demanda de empleo y la capacitación misma.

ILE: iniciativas locales de empleo atienden las necesidades de capacitación de las personas desempleadas o subocupadas que se organizan en torno a proyectos productivos, con objeto de construir su propia fuente de ingresos.

Agencias de Integración Laboral: Son operadas a través de los Servicios Estatales de Empleo y las UDSE, para las personas con discapacidad para ayudarlos a desarrollar sus habilidades y en consecuencia alguna actividad productiva.

De esta manera sé retroalimentan las encuestas tanto del Distrito Federal en conjunción con las estatales, para integrarlas al esquema nacional, con lo cual se refuerza la coordinación con los agentes privados que participan en estos procesos (agencias de colocación, capacitadores, empresas y trabajadores), evitándose en lo posible los obstáculos de orden institucional, político y administrativos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Una de las tantas radiografías que nos ofrece el Distrito Federal es su tasa de desempleo abierto, la cual es del 3.2 %, de acuerdo a estadísticas del INEGI y Banco de Información Económica del Gobierno del Distrito Federal; lo que explica de manera tangible, que este programa ha presentando algunas deficiencias; es decir comparado con el porcentaje de personas que anualmente aumentan las filas de desempleo, este ha sido insuficiente debido a que no ha logrado dar capacidad y contener el enorme flujo de jóvenes (Hombres y mujeres) en busca de trabajo, así como la expulsión de empleados por la migración de empresas de la capital, una de las muchas secuelas de la reciente crisis de 1995.

Lo cierto es que día a día la demanda laboral se hace más extensa y confusa, puesto que no sólo jóvenes y personas maduras requieren de trabajo; sino que personas de la tercera edad y niños se suman a la estadística de la tasa de desempleo abierto (TDA), la cual mantiene una estrecha relación con la dinámica de la economía en el Distrito Federal, así como la dirección, control y evaluación de los presupuestos destinados a este rubro.

“Un presupuesto dirigido a resultados en la práctica implica la transformación de diversas relaciones que se generan entre los ejecutores de las políticas y los representantes políticos en los parlamentos o congresos”.⁹

En este sentido el Probecat ha mejorado las relaciones que se entablan entre la sociedad demandante (desempleados), instituciones gubernamentales y empresarios, al dotar de una infraestructura técnica que ha alimentado y alentado en cierta medida el crecimiento económico en el Distrito Federal a través de sus talleres de capacitación en: carpintería, corte, confección, herrería, macramé, etc.

⁹ ARRELLANO Gault, David. *Dilemas y Potencialidades de los Presupuestos Orientados a Resultados: Límites del Gerencialismo en la Reforma Presupuestal*. México, CIDE, 2000, p. 6.

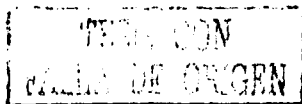
De modo tal que los becarios beneficiados comprueban la efectividad de estos cursos, ya que les facilita la reincorporación al trabajo, ofertando su calidad laboral en las ferias del empleo que se realizan año con año, o en su caso les permite obtener ingresos de manera más directa a través del programa de microcréditos para el autoempleo.

A pesar de los enormes esfuerzos del Probecat por aminorar la problemática del desempleo en esta capital y las condiciones generales de empleo; existen diversas circunstancias desfavorables al desarrollo: como toda concentración demográfica y económica, desde hace 3 décadas esta urbe empezó a generar deseconomías de escala con externalidades netamente negativas, principalmente ligadas con diversos impactos urbanos y ambientales tales como: la escasez de agua, reserva territorial, la agudización de la pobreza y la economía informal.

Estos avances han sido sustanciales pero no suficientes debido a que se enfrentan problemas de orden administrativo, burocrático, cualitativos y cuantitativos, los que obstaculizan y frenan su principal objetivo: facilitar la reinserción de trabajadores desempleados y subempleados a las actividades productivas.

"Hablar de los problemas burocráticos es introducimos al mundo de la subjetividad, no porque tales problemas sean imaginarios; sino porque la burocracia está impregnada desde su nacimiento como concepto- quizá como ningún otro de una carga valorativa negativa, tanto en sentido político (autoritarismo, dominación, elitismo, etc.) como estrictamente administrativo (lentitud, formalismo excesivo, jerarquías rígidas, etc.) social (corrupción, favoritismo, influyentismo, etc.) y económico (dispendio, ociosidad, improductividad, etc.)".¹⁰

¹⁰ BARRERA Zapata, Rolando. Alcances y Límites de la Reforma de la Burocracia. Panel Reforma del Estado, Gobierno y Administración Pública, Clad, 2001, p. 2.



En este sentido los problemas que se experimentan en el seno del Probecat, son los propios de su rápida expansión:

En primer lugar los criterios de distribución de recursos por entidad federativa, aún no se basan con toda precisión en las condiciones de los mercados locales de trabajo.

En segundo lugar los mecanismos actuales de difusión han resultado insuficientes, lo que ha obligado a realizar esfuerzos excepcionales para asignar las becas a personas con mejores perspectivas de aprovechamiento.

Y en tercer lugar la necesidad de ampliar el número de cursos ante una oferta relativamente poco flexible por parte de las instituciones de capacitación, se enfrenta también el problema de una vinculación insuficiente entre los contenidos de la instrucción y las posibilidades reales de colocación.

Por tanto a medida que se prolonga el periodo de desempleo de una persona, disminuyen sus posibilidades de encontrar un trabajo con el nivel de ingresos y grado de responsabilidad; debido principalmente a dos factores importantes:

- a) Por un lado, el pasar tanto tiempo desempleado genera desconfianza para los empleadores potenciales, ya que es indicativo de falta de habilidades o de una mala actitud hacia el trabajo.
- b) Por otro lado estas habilidades y capacidades ya no son funcionales para los nuevos esquemas de trabajo, y en consecuencia estas se pierden.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo para el caso del Distrito Federal, cerca del 31.7% de la población en edad de trabajar, han estado en situación de desempleo durante 15 semanas o más, por lo que es muy probable que ese grupo de personas opten, ya sea por algún tipo de capacitación para que pudieran

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

reincorporarse a la actividad económica o formar parte de los miles de personas en la economía informal.

2.2.2 Microcréditos

El proyecto económico que se lleva a cabo dentro del Distrito Federal trata de aglutinar la gran variedad de problemas que subyacen dentro de la estrategia y meta que implica generar empleos y en consecuencia dar solución a un fenómeno social como lo es el desempleo tan estrechamente vinculado a los quehaceres institucionales del Gobierno Federal y local; vinculación que da en el seno de la toma de decisiones y de la asignación de los recursos humanos, materiales y financieros, en los cuales "ocasionalmente" se encuentran ciertos vicios y posturas para abatir este; se trata bien de ir recogiendo las experiencias de décadas anteriores con el objetivo y finalidad de innovar nuevas soluciones en materia laboral.

Otro de los puntos a que hace referencia el ya mencionado consejo promotor de la inversión para abatir los rezagos estructurales en materia laboral y por ende la generación de empleos en esta metrópoli, es el destinado al de los microcréditos para el autoempleo.

El cual guarda estrecha vinculación con el Probecat, ya que como se mencionó anteriormente las personas que asisten a cursos de capacitación en caso de no poder insertarse en la planta productiva, sea cual fuere el motivo, pueden adoptar esta medida para allegarse de recursos financieros a la vez que les permite tener cierto grado de participación en el desarrollo.

En este tema se participa en diversos esquemas de fomento económico que van desde el diseño y análisis de programas específicos hasta el apoyo directo a través de líneas específicas.

Acorde con estos principios la Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO), en conjunción con el Fondo para la Consolidación de la Microempresa del D.F (FOCOMI) operan el Programa de Microcréditos, que tiene como objetivo consolidar un instrumento institucional que atienda las necesidades de financiamiento, así como asignar inversión pública a los sectores con mayores índices de marginación y pobreza para impulsar el autoempleo y a su vez a las micro y pequeñas empresas, las cuales son también generadoras de empleos en esta ciudad.

"Los incentivos tienen que colocar el desempeño por encima de la permanencia, el compromiso con la sociedad y ciudadanía, por encima de la jerarquía y las lealtades personales; el logro de resultados por encima del cumplimiento estricto y formalista de las normas"¹¹.

Este programa ha mostrado ser un trampolín primeramente para el autoempleo y posteriormente el empleo directo a través de las micro y pequeñas empresas que también se ven beneficiadas por este, al integrar y conectar al mayor número de personas dentro de su actividad comercial y productiva, en especial en las colonias con más alto índice de marginación y pobreza en las 16 delegaciones, con esquemas generales de compra de insumos, herramientas o equipo para un negocio productivo.

El esquema está compuesto por un grupo de 5 a 15 personas las cuales deben cubrir los siguientes requisitos:

Estar en situación de desempleo, deben ser jefes de familia (hombre y/o Mujer), presentar comprobante de domicilio y credencial oficial, pertenecer a una de las 778 unidades territoriales de las 16 delegaciones y presentar un proyecto de negocio.

Las cuales se organizan con el propósito de mejorar e impulsar proyectos de negocios individuales o comunes, para gestionar microcréditos. Cada uno de los integrantes se compromete y funge como el aval solidario de los demás, por lo que en caso de que

¹¹ BARRERA Zapata, op. cit. p. 8.

alguno de los integrantes del grupo no cubra sus pagos, los restantes estarán obligados a asumir el pago del crédito, de esta forma se garantizan los montos y por ende se puede acceder al segundo nivel del crédito cuyo porcentaje es de \$5,000 pesos.

Este nuevo esquema de organización social permite establecer objetivos y metas de carácter colectivo, lo cual refleja el enorme avance e importancia que ha ido adquiriendo en la sociedad, en especial la capitalina a través de la suma de voluntades individuales, hacia la consolidación y construcción de escenarios plurales más definidos pero a la vez más complejos y dinámicos, que exigen se lleve a cabo la democracia en cada región, municipio y estado del país.

"Pacto de vida en colectividad, aludiendo en sentido amplio a toda una forma de vida, en la que no se sacrifica la individualidad, ya que se apoya en la autonomía de sus pueblos y sus ciudadanos, concebida esta autonomía como la capacidad de darse sus propias normas, en una relación dialéctica de pacto con los otros".¹²

Como proyecto económico que busca crear una infraestructura laboral colectiva o familiar, los microcréditos tratan de responder así a las diversas necesidades y modalidades que caracterizan a una comunidad en específico, mejorando así sus perspectivas económicas y sociales al formar parte de la actividad comercial de esta ciudad, lo que a su vez permite hacerla competitiva frente a otras ciudades igualmente densas tanto en población como en problemas sociales y económicos.

A través de este programa se pretende consolidar un instrumento institucional que atienda las necesidades de financiamiento de las micro y pequeñas empresas, así como asignar mayor inversión pública a los sectores con mayor índice de marginación y pobreza para impulsar el auto empleo y la creación de unidades productivas.

¹² Material Proporcionado por el Profesor Enrique Bailleres Helguera, durante el Seminario "Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno 2002". Aproximación Teórico-Práctica al Federalismo en México, el sexenio de Ernesto Zedillo: 1995-2000. p. 2.

Mediante este mecanismo se trata de focalizar el desarrollo dentro de las 778 unidades territoriales del Distrito Federal, las cuales se hallan consideradas en el programa y con la Dirección General de Participación Ciudadana para brindar atención oportuna a solicitantes de créditos.

Lo anterior da cuenta del enorme interés de los ciudadanos del D.F por acceder a los microcréditos proporcionados por este gobierno, bajo este tenor se muestra la agilidad con la que se da importancia y solución a un problema que lleva en sí mismo enormes confrontaciones, y específicamente en buscar los canales adecuados para generar empleos.

Uno de los principales elementos que han dado hasta cierto punto importancia y realce a este programa, es que comparativamente cuenta con mayor dinamismo y confiabilidad para la población, así como también el monto, la tasa de interés y plazos que ofrece en comparación con el programa de que ofrece el Gobierno Federal también denominado Microcréditos.

MONTO.	PLAZO.	TASA DE INTERÉS.
\$ 1,000 a 3, 000 pesos.	16 semanas, se empieza apagar en la semana siguiente al otorgamiento del crédito.	0.7 %.

Fuente: Secretaría de Desarrollo Económico del GDF.

MONTO DEL CRÉDITO	PAGOS SEMANALES FIJOS
\$1,000.00 pesos	\$66 pesos
\$1,100.00 pesos	\$73 pesos
\$1,200.00 pesos	\$80 pesos
\$1,300.00 pesos	\$86 pesos
\$1,400.00 pesos	\$93 pesos
\$1,500.00 pesos	\$99 pesos
\$1,600.00 pesos	\$106 pesos
\$1,700.00 pesos	\$113 pesos
\$1,800.00 pesos	\$119 pesos
\$1,900.00 pesos	\$126 pesos
\$2,000.00 pesos	\$133 pesos
\$2,100.00 pesos	\$139 pesos
\$2,200.00 pesos	\$146 pesos
\$2,300.00 pesos	\$153 pesos
\$2,400.00 pesos	\$159 pesos
\$2,500.00 pesos	\$166 pesos
\$2,600.00 pesos	\$172 pesos
\$2,700.00 pesos	\$179 pesos
\$2,800.00 pesos	\$186 pesos
\$2,900.00 pesos	\$192 pesos
\$3,000.00 pesos	\$199 pesos

Fuente: Secretaría de Desarrollo Económico del GDF.

En comparación en el programa Gobierno Federal la tasa semanal es del 6%, con algunas variantes en el monto y el plazo.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

En este contexto se destinan los recursos para negocios de índole individual o grupal, cada uno de los beneficiados puede obtener su negocio propio o buscar la asociación para un mismo proyecto en el sector comercio, manufacturero y servicios; siempre y cuando el crédito no sea destinado a proyectos de comercio en vía pública (comercio ambulante).

Cabe resaltar que a pesar de esta restricción así como la negación del crédito a personas de las dependencias que laboran en el Gobierno del Distrito Federal, la realidad es que como toda organización burocrática generalmente encontramos vicios y debilidades de orden interburocrático (clientelismo, nepotismo, etc.), los cuales tienden a beneficiar a unos cuantos por encima de la colectividad, afectando de manera sustancial y directa la elevación de los estándares de calidad y aceptación social de este.

En este ámbito las tareas y funciones del gobierno capitalino deben estar cimentadas bajo la premisa del bien colectivo, por encima del interés personal; con lo cual se busca eliminar y desechar actitudes y acciones amorfas, para lograr un gobierno de responsabilidad, honestidad y seriedad en el quehacer institucional.

"Se requiere mayor seriedad y mayor profundidad en el ejercicio de gobierno. La situación es dramática. Exige que ciertas certidumbres sean sometidas a cuestionamiento".¹³

Lo cierto es que si observamos de manera optimista los esfuerzos del gobierno de la capital podemos calificarlos de sustanciales, significa entonces que ha puesto interés en la solución de un fenómeno social que día a día avanza a pasos agigantados, adaptando e innovando nuevas estrategias en conjunción con las iniciales.

¹³ Revista Examen, op. cit., p.18.

2.2.3 Comunas

Si bien es cierto que este programa es un detonante importante para la creación de empleos para esta capital, no es parte integrante del Consejo Promotor de la Inversión para el Distrito Federal; pero abre sin duda la oportunidad de entrar a la planta productiva a miles de jóvenes, ya que el desempleo juvenil desencadena una serie de procesos de ruptura que llevan a hombres y mujeres a situaciones de rechazo, exclusión, alejamiento y reducción de las posibilidades.

"...el principal objetivo de una política de la juventud es incrementar en los jóvenes la capacidad de comportarse como actores sociales, o sea de modificar su entorno social para realizar proyectos personales..."¹⁴

Esta situación es un detonante negativo que repercute profundamente en su autoestima por no cumplir sus aspiraciones, lo que a la postre pone en detrimento su conformación social. El programa de Atención Integral a Jóvenes Desempleados (COMUNAS) surge durante el periodo del entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Ing. Cuahutémoc Cárdenas Solórzano hacia finales de 1998 e inicios de 1999.

Bajo este enfoque se trata de demostrar que la población juvenil en todas las épocas y sociedades es la que más demanda espacios de participación e inclusión dentro de los problemas nacionales, locales y regionales, lo que implica necesariamente adoptar medidas de política pública suficientes y congruentes a las exigencias de estos, ya que es preocupante que 34 de cada 100 jóvenes entre los 20 y 24 años, no estudia ni trabaja, y ello realizando el cálculo más optimista, pues se parte del supuesto de que aquellos que estudian no trabajan, lo que dista mucho de la realidad.

¹⁴ TOURAINE, Alain. Juventud y Democracia en Chile. Revista Iberoamericana de Juventud, # 1, Chile, 1996, p. 26.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En el Distrito Federal la población desocupada abierta de jóvenes oscila entre 62.3% del total de la población desocupada, de acuerdo con cifras del INEGI para los años 1996-2000 lo que pone de manifiesto que cada año estos engrosan las filas de desempleados en esta ciudad.

Como es sabido existen programas de fomento al empleo y a la capacitación; sin embargo estos generalmente nunca hacen hincapié en las causas internas del entorno familiar y social que orillan a muchos de estos jóvenes a permanecer en la economía informal, en la inactividad o en actividades que los dañan a ellos y a la sociedad, por lo tanto el punto de partida de la Comuna es la necesidad de atender a los desempleados, desde una perspectiva integral que garantice su incorporación al empleo en forma simultánea con capacitación y formación en otras áreas.

Este proyecto se halla inspirado en las Misiones Locales Francesas impulsadas por el Dr. Bertrand Schwartz, sólo que con algunas modificaciones pertinentes en materia de interés, aceptación y disposición de las autoridades Delegacionales de Miguel Hidalgo, Iztapalapa, Álvaro Obregón, Gustavo A Madero y Tlalpan, estas dos últimas abiertas en el año 2000.

Esta consolida un método de atención integral que satisface la demanda de los jóvenes integrando una política pública dirigida a corresponsabilizar a la sociedad y a los jóvenes mismos para construir espacios de participación laboral productiva, expresión artística, salud, educación, capacitación y demás aspectos de su desarrollo.

La sensibilidad hacia un nuevo programa dirigido a los jóvenes, que tiene representantes, funcionarios, directivos de otras instituciones de gobierno, de empresas y organismos civiles, es también un elemento fundamental para lograr el funcionamiento del programa bajo la premisa del hacer-hacer, que consiste en hacer que los otros hagan para ellos mismos.

La comuna busca contribuir en la transformación de una sociedad donde ser joven sea visto como un gran potencial transformador, con capacidad productiva, generando espacios donde los jóvenes se comprometan con su proceso individual y en su actuar social, a partir de su integración laboral; dejando atrás su participación sólo en procesos electorales, los cuales sirven como instrumento de manipulación de masas de jóvenes, bajo la condición de garantizarles un puesto dentro del burocracia de este gobierno.

Bajo la visión general de la problemática particular de las delegaciones, un primer paso consistió en abrir las puertas a la población de la zona objetivo (entendida ésta como la zona comprendida en un radio de acción de 6 a 8 colonias circunscritas) al local donde se ubica la comuna.

Es el conocimiento de las condiciones sociales, educativas, de ocupación, intereses, inquietudes y de la problemática principal de los jóvenes en estas colonias; inicialmente se realiza un proceso de investigación documental, observación, encuesta y entrevistas con líderes naturales y vecinos de la comunidad.

Cabe mencionar que estos diagnósticos permiten dar a conocer la instalación del programa y sus objetivos, iniciando de esta manera un proceso continuo de difusión que va desde la visita posterior a los encuestados, la pega de carteles, reparto de volantes, organización de eventos con este fin, etc.

Existen cinco comunas en la ciudad de México las cuales tienen características especiales que las hacen diferentes al contexto de las otras delegaciones:

Comuna Álvaro Obregón

Ricardo Flores Magón s/n, colonia Olivar del Conde.

Zona con las características de las colonias urbano- populares, con servicios limitados, viviendas reducidas, desnutrición, violencia Intrafamiliar, desintegración familiar, escasez de oportunidades de empleo, educación y esparcimiento.

Elevados índices de deserción escolar, embarazos no deseados y a temprana edad, centros cautivos para la delincuencia y drogadicción, desinformación sobre enfermedades de transmisión sexual, inadaptación y violencia.

Existe un fuerte arraigo de la población al lugar por lo hay muy poco desplazamiento o emigración fuera de la demarcación política, el hecho de mantener una tradición de arraigo a su lugar de origen ha permitido a esta comuna contar con una afluencia de los oriundos.

Comuna Iztapalapa

Edificio B, Planta Alta, Zona Comercial, Súper Manzana 4, U.H. Vicente Guerrero.

Dentro de esta delegación está ubicada la unidad habitacional Vicente Guerrero es una unidad extensa, con una población joven mayoritariamente, hacinamiento importante, cierta homogeneidad en la población por la historia de la propia unidad habitacional y antecedentes de organización de bandas y pandillas.

Comuna Miguel Hidalgo

Rafael Rebollar no. 129, colonia San Miguel Chapultepec.

La comuna se encuentra en una colonia residencial y con fuerte tendencia al cambio de vocación de suelo (de habitacional a centros comerciales y oficinas). Las colonias populares a esta comuna están asentadas hace 20 a 30 años en los que antes eran

tiraderos de basura. Hay asentamientos irregulares, predominan vecindades con fuerte hacinamiento frente a zonas modernas y comunicadas.

Comuna Gustavo A Madero

Cda. De Emiliano Zapata S/n, colonia Zona Escolar Oriente, Cuauhtepec de Madero.

Esta comuna se ubica en una suburbana con las siguientes características: composición social suburbana: tradiciones arraigadas, comercio tipo tianguis, algunas familias presentan migración a los Estados Unidos, Interés de la población por encontrar la solución económica en aquel país, jóvenes que se casan a temprana edad.

Comuna Tlalpan

Cedros esquina Jasmín, colonia 2 de octubre, Ajusco Medio.

Se ubica en una zona suburbana de acceso difícil y de poco tránsito vehicular. En lotes de 200 a 300 mts se construyen varias casas, las que se caracterizan por la carencia de servicios de agua potables, sin drenaje, falta de pavimentación, construidas de madera y material diverso. Al ser menor el padrón de escuela, las instancias educativas públicas están saturadas y la falta de recursos económicos de las familias imposibilita continuar en planteles privados.

Una de las funciones que desempeña la Comuna es la de fungir como vínculo entre los jóvenes y las oportunidades que brinda la sociedad; oportunidades que desgraciadamente no siempre son accesibles a la mayoría de los jóvenes al ser un sector marginado.

Al amparo de esta situación este organismo cuenta con herramienta básica para poder llevar a cabo su función; es decir su red de servicios se halla conformada por instituciones de gobierno, empresas privadas y ONGs.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"Por supuesto no es fácil alcanzar este nivel de democracia en un grupo. Requiere mucha capacitación apropiada y una práctica prolongada. Los equipos de trabajo autogestionados en las empresas modernas, ONGs y organismos públicos de los países más democráticos son los mejores ejemplos de los grupos democráticos maduros".¹⁵

En la mayoría de los programas gubernamentales, se intenta siempre organizar acciones que impliquen la unión de fuerzas y recursos a nivel Interinstitucional; sin embargo hace algunos años dentro la realidad y sociedad mexicana se presenta un sesgo o un tipo de divorcio entre las instituciones públicas y las privadas.

En el Programa Comunas, se parte del principio de hacer-hacer con todos los sectores de la sociedad, ya que es imposible alcanzar los objetivos, si no se acerca, sensibiliza, convence y compromete al mayor número de instancias para que puedan abrir sus puertas para que los jóvenes lleguen a esa inserción esperada.

Así la necesidad por encontrar canales, métodos y formas de participación y decisión, ha sido el punto nodal de una transición donde se vincule la corresponsabilidad de los tres ordenes de gobierno, sociedad y sector privado, como un binomio de acción y decisión en el marco de los problemas nacionales.

"En México en las últimas décadas, la acción del gobierno y la sociedad ha contribuido a alcanzar mejores niveles de vida para la mayoría de la población; sin embargo la profundidad y la complejidad de los retos actuales demandan una nueva alianza del gobierno con los grupos sociales y todos los ciudadanos con voluntad de participar."¹⁶

El abanico de opciones que presenta la comuna para motivar a su población objetivo en su búsqueda hacia mejores niveles socioeconómicos con bases más sólidas, tiene

¹⁵ HARRIS L. Richard. op. cit., p. 6.

¹⁶ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Poder Ejecutivo Federal. México, 1995. p.125.

un enfoque que se halla o contempla en ningún otro programa de Gobierno local y nacional.

Ante falta de oportunidades para acceder al mercado laboral o alguna otra actividad productiva en las nuevas generaciones de jóvenes, denominados también generaciones de la crisis, los ha orillado, a problemas de corte estructural: economía informal, economía ilegal, la delincuencia y la drogadicción.

Los principales retos de la comuna en materia de empleo residen en la problemática y demanda de la juventud, entorno a la búsqueda de empleos de medio tiempo o temporales (para que puedan continuar sus estudios), empleos que les permitan aprender y dignificarse, centros de capacitación y adiestramiento acordes con sus aptitudes y habilidades, becas, incentivos, etc.

Así la actividad de esta ha permitido diferenciar el impacto de las verdaderas demandas o necesidades de los jóvenes, incluyéndose la voluntad política que deben tener los diversos ordenes de gobierno proporcionando recursos humanos, materiales, económicos y tecnológicos que hagan funcional y eficiente los espacios de atención a jóvenes desempleados; pero también se hace necesaria la participación, voluntad e interés de instancias de la iniciativa privada y la sociedad civil para unir esfuerzos con el gobierno sin anteponer prejuicios ni intereses políticos.

2.3 Participación Ciudadana: Una Condición para las Políticas Públicas

A pesar de las enormes contradicciones que matizan esta capital y bajo el influjo de constantes disparidades en todos los niveles, la participación de la sociedad avanza día con día a pasos agigantados; preocupados y sensibilizados por los problemas que en conjunto atañen y afectan a la colectividad, pero en su seno surgen muchas interrogantes con respecto al sentido y orientación de los programas de política pública destinados a abatir el desempleo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

¿Cómo construir políticas públicas sobre bases democráticas?

No hay recetas rápidas, pero sabemos existen algunos componentes que son fundamentales:

- Visión integrada, de modo que áreas como educación, empleo-capacitación, salud y cultura, sean tratadas de forma articulada.
- Descentralización y participación, de forma que se creen y fortalezcan los mecanismos de control social.
- Calidad y universalidad, para que los programas y proyectos no se vuelvan reproductores de la pobreza.

A pesar de una lenta y supuesta recuperación económica con significativos índices en la generación de empleos; aún persisten rezagos y por ende la enorme disminución del poder adquisitivo de la mayoría de la población capitalina, lo que refleja que hay mucho todavía por hacer, está situación da un tinte especial al paisaje urbano, reflejando que la condición es dispar y que paulatinamente se va haciendo hasta cierto punto homogénea, debido en parte a que las desigualdades sean han hecho colectivas.

Diferencias que se suscitan como fruto del influjo de las nuevas formas y tendencias globalizadoras, que han sido parte importante en la construcción de nuevos escenarios: económicos, políticos y sobre todo sociales, estos últimos es donde se ha cifrado mayormente los nuevos rumbos, cauces y sentido de la participación ciudadana, la cual se hace más patente día a día en el marco de la búsqueda soluciones ingentes e inteligentes a los problemas de mayor envergadura de esta urbe.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por un lado apreciamos que la toma de decisiones por parte del gobierno tiene una visión distinta; es decir ya no se realiza de manera unilateral o incluso imperativa; sino que hoy en día está refleja el grado de participación y aprobación de una sociedad tanto más dinámica y compleja, y en la cual reviste gran importancia que su decisión y actuación afecta de manera sustancial, integral, directa e indirecta los intereses de otros.

"La democracia se logra a plenitud cuando el pueblo se organiza y se gobierna a sí mismo" ¹⁷.

Cuando mencionamos que nuestra sociedad es más dinámica y compleja, no implica señalar que las sociedades que nos antecedieron no lo hallan sido, ni mucho menos restar su valor histórico y social; este planteamiento obedece más bien a que la cantidad de procesos, segmentaciones y entramados que se van acumulando a través de las distintas épocas y sociedades, surgen en un periodo o etapa determinada como nuevos paradigmas sociales originando otros más, sea ya para beneficio o perjuicio de la condición del hombre y la mujer.

Es precisamente este tránsito por el que ha atravesado la sociedad, que surge la necesidad de innovar nuevas estrategias y metodologías en donde la corresponsabilidad entre la gobernabilidad, la democracia y la participación ciudadana sean determinantes para alcanzar la incorporación de miles de ciudadanos al contexto de desarrollo que propician las políticas públicas, estableciendo innovadores y consensuados patrones del ejercicio institucional para mejorar los lastres que la actual apertura comercial ha ocasionado.

Los avances que en materia electoral se pueden observar, están inscritos en un amplio proceso de cambio que la sociedad está impulsando, justamente porque ya es una sociedad civil que está tomando su destino en sus propias manos y que pretende

¹⁷ Gobierno del Distrito Federal. 1er Informe de Gobierno. México, septiembre de 2001. p. 12.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

construir su futuro como designio suyo; y no impuesto por líderes, caciques, héroes o caudillos que la han suplantado e intentarán seguir suplantando.

La sociedad civil en su constitución, en su fortalecimiento y en su acción es la mejor garantía de promoción para la diversidad, el respeto del otro y la consolidación de un país que busque en su heterogeneidad su proyecto de largo plazo.

Aunado a este proceso de cambio institucional, es evidente que la sociedad civil ha visto complejizada su propia existencia, dos factores son los que de manera relevante han contribuido a ello: primero la capacidad de independencia y autonomía que han adquirido sus miembros, y segundo la capacidad organizativa, de respuesta y de propuesta que han puesto en acción para conformar una sociedad civil cada vez más atenta y participativa para incidir y decidir en su propio destino como sujetos y como sociedad.

Se trata pues de verificar el contexto que tiene la participación ciudadana en tanto elemento colectivo e integrante de las voces y demandas en esta capital, siendo pieza angular en los nuevos esquemas de democratización y en la construcción de nuevas realidades que buscan genéricamente el bienestar, así como la consecución de metas sociales de largo plazo como la búsqueda de un desarrollo que garantice estabilidad, empleo y crecientes niveles de ingreso.

Por esta vía se procura capacitar e integrar más estrechamente a los ciudadanos para controlar las actividades públicas, pudiendo y debiendo hacerlas más eficientes y de mejor calidad. Esto a la larga garantiza un estado de satisfacción de necesidades humanas que tienen que ver con lo público y lo privado.

Esta combinación de factores y circunstancias permite incorporar a la política pública lineamientos tan necesarios como imprescindibles para enfrentar, construir y abatir el problema del desempleo en el Distrito Federal, tejiendo canales y puentes de comunicación en lo que respecta a las decisiones políticas, asignación de recursos así

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

como en lo referente a los ordenamientos jurídicos y políticos que tienen que ver con este fenómeno social.

Continuando con esta tesitura la creciente demanda por empleos por parte de la sociedad capitalina en especial por los jóvenes, hace que se cuestionen las formas de organización del trabajo, las relaciones laborales e incluso la legislación misma en la materia.

Corresponde de tal suerte a la sociedad a través de la participación ciudadana dar cabida a propuestas y argumentos que sirvan de trampolín para garantizar innovadoras y prolíficas formas de inserción a las generaciones en edad de trabajar a la planta laboral.

Así esta tarea o función por parte de la ciudadanía adquiere matices de intervención y salvaguarda de los intereses colectivos hacia las estructuras gubernamentales, en las cuales se busca redefinir y adecuar en su conjunto las políticas laborales, industriales y económicas, buscando romper con las anquilosadas políticas sociales, que sólo ensanchan el adverso panorama laboral de miles de personas en esta capital.

Como sociedad nuestra participación debe estar fincada mediante mecanismos de cooperación entre los diferentes estratos sociales; es decir en este contexto de desigualdad no podemos permanecer ajenos a un problema que se halla íntimamente ligado a nuestro desarrollo socioeconómico, se necesita pensar y evaluar soluciones inteligentes e incluyentes, respetuosas del elemento humano.

"El problema no puede resolverse en lo inmediato, es de grandes dimensiones y exige el concurso de toda la sociedad, de las instituciones gubernamentales y de los organismos de la sociedad civil".¹⁸

¹⁸ Revista Examen. loc. cit.

Este constante dinamismo y pluralismo que se da al interior de la sociedad, es claro reflejo del vorágine remolino de la Globalidad, la cual está desbordando las fronteras nacionales y causando serios estragos en las formas de gobernar; de modo tal que este ejercicio de pluralidad se esta canalizado principalmente a la atención y resolución de problemas estructurales como lo es el desempleo en esta ciudad.

Si bien es cierto que ha propiciado acentuar más las desventajas económicas; ha sido también punta de lanza para crear abanicos en donde la toma de decisiones por parte de la sociedad se haga más presente y extensa al abarcar la amplia gama de problemas que afectan a la comunidad.

Ante este panorama no podemos ni debemos como sociedad mantenernos al margen, es necesario retomar y revalorar las desventajas de este proceso, aprender de ellas para hacer de lo negativo algo fructífero, con la finalidad de hacer todavía más grande nuestra opinión, decisión y actuación en torno a los problemas de orden no sólo nacional, sino también a los que atañen a la comunidad en la que vivimos y nos desarrollamos, sea un estado, municipio o delegación.

2.4 Economía Informal: ¡Una Alternativa de Empleo!

El reto mayúsculo para el Gobierno del Distrito Federal, es sin duda generar y promover escenarios económicos y políticos para crear empleos suficientes y de calidad, en el marco de la actuación de las políticas públicas, con la finalidad de hacer partícipes al mayor número de personas en edad de trabajar al ciclo de los bienes y los servicios; para evitar en la medida de lo posible el ensanchamiento de la economía informal y en consecuencia la gran cantidad de externalidades que esta produce.

“En las calles de la Ciudad de México a diario aumenta el número de gente que trabaja en la economía informal, el ambulante “changarros familiares” que consisten en la venta de comidas o productos cuyo origen casi siempre es el mercado negro.”¹⁹

¹⁹ Ibidem., p. 25.



No existe una definición exacta del comercio informal, son sólo formas de interpretación al contexto en que este se sitúa, para nuestro caso de estudio y análisis diremos que los orígenes de este se remontan, a la época precolombina, su descripción la encontramos en forma detallada en el relato que hace Bernal Díaz del Castillo en su crónica de la Conquista de la Nueva España. Allí se relata que el mercado más importante del imperio Azteca era el tianguis de Tlatelolco donde se vendía una gran variedad de mercancías: animales salvajes, aves, pieles, alimentos, fruta, verduras y medicinas, entre otros.

Cuando los españoles llegaron a México encontraron a los indígenas ya organizados para el comercio. Llevaban sus productos a los grandes mercados ambulantes llamados tianguis (término que se sigue utilizando actualmente) donde vendían, compraban o intercambiaban productos.

Estos mercados estaban controlados por autoridades al servicio del emperador Moctezuma que supervisaban que cantidades y precios fueran las que se habían fijado para cada mercancía. Los comerciantes pagaban un tributo al emperador que podía ser en especie o en "dinero" (cacao y plumas rellenas con polvo de oro).

Tomando como punto de referencia este pasaje apreciamos que desde sus inicios el comercio informal se halla caracterizado por la cantidad y diversidad de mercancías con que se comercia, se trata pues de señalar que esta actividad es una forma de expresión de sobrevivencia en donde convergen toda una amplia gama de peculiaridades y complicidades, que van desde los intereses políticos, económicos y gremiales.

"El comercio informal se asemeja a la hidra, ese monstruo mitológico de varias cabezas; es usurpación de espacios públicos, evasión de impuestos, competencia

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

desleal, campo de cultivo para la delincuencia; pero también es la expresión de las crisis económicas y una alternativa de empleo.²⁰

El proyecto económico que lleva a cabo el Gobierno del Distrito Federal, ha aliviado hasta cierto punto el problema del desempleo, si bien es cierto que la aplicación de los programas ya mencionados han permitido generar nuevas expectativas para la población capitalina con respecto a su inserción al mundo laboral; pero también se han hecho presentes grandes contrastes, por un lado cientos de personas que acuden a los servicios y ayuda que brindan estas instituciones, encuentran que estos son simples artifices burocráticos que sólo buscan justificar presupuestos e impuestos.

De modo tal que cientos de miles de personas en el Distrito Federal tienen que acudir a la economía o comercio informal como última opción para obtener un ingreso, personas sin preparación y para las cuales no hay o son muy reducidas las posibilidades de empleo, jóvenes universitarios sin espacios en el sector público y privado, amas de casa que deben de colaborar con el gasto familiar, trabajadores liquidados y jubilados, personas con alguna discapacidad, etc., para los cuales la jornada de trabajo aumentará de manera significativa hasta con 15 hrs al día.

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los trabajadores informales trabajan un promedio entre 10 y 15% más que los del sector formal lo que aumenta la desigualdad en la distribución del ingreso y repercute indiscutiblemente en aquellas familias de gran número de integrantes.

Este camino hacia la informalidad se halla caracterizado por personas de cualquier edad e incluso posición social, de modo tal que la actividad del comercio informal se ha incrementado en los últimos tiempos entre la población de adolescentes y jóvenes que van de los 12 a los 24 años de edad.

²⁰ LASSO, Pablo *El Comercio Informal en Países de América Latina*. Mercadotecnia Global, marzo del 2000, <http://www.gdl.iteso.mx/pública/mikglobal>. Fecha de consulta 10 de agosto de 2002.

De acuerdo con un estudio hecho por el Consejo Nacional de la Población (Conapo), la actividad informal, aunque sigue siendo dominada por los adultos mayores en 57 % , es invadida con rapidez por la población adolescente que en muchas de las ocasiones abandona los estudios para lanzarse a las calles a trabajar.

"Evidentemente se ha incrementado el ambulantaje porque las condiciones de desempleo se han incrementado. El Banco Mundial habla de que de cada 10 personas (que buscan empleo) hay siete que acaban o son comerciantes en vía pública, parece que el dato habla de un incremento".²¹

Para el Gobierno del Distrito Federal y el Gobierno Federal el comercio informal se ha convertido en uno de los principales temas a resolver dentro de la respectiva agenda institucional; a pesar de que este representa el 40% del PIB nacional (incluyendo todas las categorías y modalidades), de acuerdo a estadísticas del Banco de México, las cuales señalan también que esta actividad agrupa por lo menos a 12 millones de mexicanos distribuidos en las capitales de mayor índice poblacional incluyendo el Distrito Federal.

El problema es complejo, no se puede argumentar que mediante más recursos que canalice el Estado, o en este caso el Gobierno del Distrito Federal el problema se reducirá o solucionará; el fondo del asunto entraña necesariamente en las recurrentes crisis económicas que ha experimentado México, lo que en consecuencia implica la reducción de los presupuestos a los programas de beneficio social.

Que si bien su implementación la mayoría de las veces es simulada y escueta, no podemos juzgar ni mucho menos culpar al gobierno de toda la amplia gama de problemas que se versan sobre la sociedad capitalina.

²¹ La Jornada Virtual. Crece el Comercio Informal 10% al año. Rocio González, México, agosto 30 de 2001. Fecha de Consulta 17 de septiembre de 2002.

Sin embargo, es incoherente afirmar que la economía informal se puede erradicar incrementando los impuestos, como pretenden algunos legisladores locales y federales; problema de la economía informal no sólo radica en la falta de aplicación de las leyes, sino en la complejidad y desconocimiento de las mismas leyes vigentes.

Dentro de este contexto la aplicación de las políticas públicas, dista mucho de la realidad, existe todavía un amplio desconocimiento de estas tecnologías de gobierno por parte de la sociedad e incluso de la legislación, lo que demerita que estas cumplan eficaz y eficientemente su objetivo para el cual fueron creadas e implementadas.

Si analizáramos superficialmente el problema de la economía informal, podemos llegar a la incompleta conclusión que ésta existe debido a un estado de derecho permisivo en el que no se aplica la ley, y como consecuencia, tampoco se castiga a los informales; pero se llegaría por lo tanto, a conclusiones (y soluciones) ineficaces que no atacan el problema de fondo.

Por lo cual es necesario abordar esta situación desde una perspectiva más acabada, donde se inserten algunos de los elementos antes mencionados para dar sustento teórico y metodológico a este problema y en consecuencia de su principal causante que es el desempleo en esta capital.

Vistos y analizados los esfuerzos del Gobierno del Distrito Federal para abatir el desempleo y los costos que este conlleva en relación con la estructura y composición de esta sociedad, el siguiente paso dentro de este estudio explicativo, corresponde a enarbolar un proceso de evaluatorio de estas políticas públicas.

En un caso como este el tema exige ofrecer una respuesta lo más acertada posible cuyo sustento sea el de responder a interrogantes que la misma evaluación demanda, preguntas tales como: para que evaluar, porque evaluar, cuales son los objetos a evaluar, en que condiciones se presenta la evaluación, etc.

Es decir la evaluación para el caso que nos ocupa en materia de políticas públicas, para la creación de empleos en el Distrito Federal, concede gran énfasis en el terreno a explorar y explicar, en su torno tanto estructural como funcional, esto depende en gran medida de los enfoques y ópticas en que se suscriben en estas, para dar solución a un fenómeno como lo es el desempleo, en donde las decisiones de los distintos ordenes de gobierno tienden a mejorar o a hacer más grande la brecha en la solución de este.

CAPÍTULO III

EMPLEO: REALIDAD, DEMAGOGIA O SOLUCIÓN

CAPITULO III EMPLEO: REALIDAD, DEMAGOGIA O SOLUCION

3.1 Escenarios Políticos

Los actuales esquemas y escenarios políticos que se viven en esta capital, son reflejo de las enormes inoperancias y contradicciones de los partidos políticos, por consolidar objetivos y metas de orden jurídico, económico y social que den alivio a los muchos lastres que aquejan a esta sociedad.

En el marco de la alternancia de partidos políticos en el poder y las luchas por este, la función y gestión pública ha quedado al margen como producto de los embates entre estos, por un lado asistimos a la intensa discusión que sé suscita por las ineficiencias administrativas, económicas y sociales del pasado y actuales, (promesas de campañas incumplidas, manipulación electoral, malversación de fondos públicos, etc.); las cuales ponen en entredicho los costos de no poder ó no querer hacer las funciones para el cual fueron elegidos como representantes de los intereses ciudadanos.

"En todo caso, los partidos políticos tienen que buscar un equilibrio entre el pragmatismo que los acomoda ante cualquier circunstancia y el dogmatismo que los definió en su origen y les brinda cierta identidad."¹

Dentro de este oleaje de coyunturas políticas somos testigos, que la toma de decisiones con respecto a la posible solución de los problemas de interés colectivo en esta urbe, se halla condicionada muchas de las veces por factores, hechos y acuerdos de tipo cupular entre los partidos políticos, gobierno y sector privado; es decir se entabla una cierta corresponsabilidad de intereses, los cuales se encuentran muy por encima de la función pública y del quehacer institucional, lo que indiscutiblemente viene en detrimento y afecta directamente los programas y políticas públicas

¹ Revista Línea. El Papel de los Partidos Políticos Contemporáneos. SANTANA, Suárez, Héctor. México, agosto 2002, p. 46.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

destinadas a disminuir el desempleo, generando en consecuencia externalidades y crecimientos mediocres y desiguales de la economía del Distrito Federal.

Es preocupante ser testigos de esta manera tan burda e irresponsable de actuar; año con año se aprueban presupuestos estratosféricos destinados y supuestamente canalizados a la superación de la pobreza, vivienda, empleo, etc., los cuales van a parar a las arcas de funcionarios públicos corruptos y de los partidos políticos; el dinero no se gasta en el desarrollo social, los recursos se desvían con otro propósito y por ende tenemos una economía paralizada.

El debilitamiento de la identidad de los partidos políticos, la falta de claridad en los principios y valores que los orientan, así como el cálculo con que realizan sus actividades, hacen más compleja su actuación y por ende han propiciado la enorme indiferencia entre los ciudadanos capitalinos, los cuales ante esta disyuntiva buscan agruparse o asociarse, con la finalidad de hacerse escuchar, pero sobre todo contrarrestar los muros burocráticos y administrativos del gobierno en sus distintos ordenes.

No sólo se ha perdido el sentido y rumbo con respecto a la actividad y operatividad de la función pública, específicamente de las políticas públicas; sino también ha desaparecido la capacidad de interlocución social directa e inmediata; esto obedece en gran medida a la dificultad de ofrecer soluciones inteligentes e incluyentes a los conflictos de interés colectivo; sea porque al amparo de estos escenarios se ha desgastado o sea ha querido desgastar la imagen de esta.

Bajo esta óptica se imprimen nuevas estrategias de llevar a cabo la función pública y su actuación misma; es decir para el caso que nos ocupa con respecto a la generación y promoción de empleos en esta urbe, es evidente que la sociedad civil ha aprovechado estos escenarios y enclaves, para hacer que su participación sea más intensa y a la vez dinámica, debido a la apremiante necesidad por modificar su nivel socioeconómico pero también cultural y social en medio de esta continua

transformación estructural auspiciada en gran medida por los avances de la economía global.

"El futuro se torna incierto e incluso impredecible, debido a que la sociedad se ve sometida a una realidad que genera angustia y temor en los individuos por no poder adaptarse a estas transformaciones, dado que existe un peligro real y tangible de quedar marginados en forma permanente."²

De tal modo no es de extrañar que hoy más que nunca, los ciudadanos busquen seguridad, estabilidad y que se generen las condiciones que les permitan vivir mejor o por lo menos igual que antes; el trabajo para toda la vida ya no existe, la constante rotación laboral, la flexibilidad industrial, la maquila y otros fenómenos productivos están cambiando nuestras maneras de hacer riqueza, modos y formas que generalmente se encuentran fuera de la ley, y que la necesidad nos obliga ha aceptarlos, convirtiéndose indudablemente en la única forma de conseguir alimento, vestido y la subsistencia misma en mundo desigual.

En este devenir la situación de incertidumbre aumenta y provoca la exasperación social e incide sustancialmente en los fines que deben tener las leyes y ordenamientos jurídicos de nuestra legislación, en relación con el fomento y regulación del empleo.

En el Artículo 123 de nuestra carta magna señala:

"Toda persona tiene el derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverá la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley."³

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

² Ibidem., p.40.

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa, México, 2002, p. 112.

Con base en el anterior párrafo podemos señalar que corresponde al Estado crear, generar y promover estructuras económicas y políticas que garanticen a la gran mayoría la posibilidad de acceder a un empleo que les ofrezca los mínimos requerimientos para vivir; pero ¿cómo hacerlo, como garantizar la sobrevivencia en esta capital, como evitar o salir del devastador remolino globalizado, como se puede hacer con un Estado mínimo o acotado?.

El gobierno y sus instituciones son presas del conflicto y la discordancia, ni los partidos políticos mismos son capaces de dar solución, debido a que ellos también nutren el panorama por ser responsables en gran medida con sus enormes incongruencias; así el deterioro de lo social en el Distrito Federal causa la pobreza y la desigualdad, la carencia de servicios de salud, la desnutrición, una educación que excluye y una sociedad enfrentada.

"Es el desempleo como ofensa y agresión infligidas desde el mercado, anónimas consecuencias de un mecanismo que se reproduce por su propio descontrol, y que impone a millones de hombres y mujeres, la ascasis exorbitante de la impotencia y el silencio, porque no habría nadie a quien reclamar." ⁴

Crisis al interior de la sociedad.	Desgaste de los partidos políticos.
Ingobernabilidad.	Falta de identidad y valores.
Incertidumbre.	Incongruencia en la definición de los asuntos públicos.



Gobierno dividido, función y gestión pública limitada, políticas públicas insuficientes.

Gráfica Elaborada por: Oscar Sergio Mendoza Sánchez.

⁴ SANTANA, Suárez, op. cit.,p.26.

Se vive una era de pocas certidumbres, cuando es difícil saber a donde ir y como hacerlo; tal vez sólo nos queda la certeza de construir modelos donde la gente viva mejor, con dignidad, que ejerza sus derechos y pueda desarrollar su potencial en libertad y con justicia.

En esta situación el horizonte en esta ciudad se parece ambiguo e incluso insalvable, los paisajes de violencia, corrupción, delincuencia y luchas en los partidos políticos y ordenes de gobierno, etc., denotan la incapacidad e insuficiencia por mejorar y buscar soluciones a estos malestares sociales que ensanchan cada día más la radiografía de asimetrías e inconsistencias de la cual somos parte.

3.2 Un Nuevo Gobierno

Impulsados por los enormes costos sociales, económicos y políticos, así como por el cúmulo de demandas incumplidas, la sociedad capitalina así como los diversos sectores se volcaron hacia la búsqueda de nuevos paradigmas donde su participación e integración fueran guiadas por cauces y rumbos distintos a los de las administraciones pasadas, una correlación de fuerzas que sentará nuevas bases en contra del régimen autoritario; una combinación de certeza democrática que abriese nuevos canales de comunicación e interlocución.

Bajo este eje rector las iniciativas ponen a la ciudad en terreno distinto de cambio y contenido progresista que asocia a la izquierda con la eficiencia, la imaginación, el humanismo, la libertad y la democracia, dándole viabilidad a lo urbano, haciendo que cada ciudadano descubra nuevas formas de vida más allá de la rutina

Una nueva relación se gestaba entre los diversos actores, suponía la corresponsabilidad entre las fuerzas sociales, gubernamentales y políticas de esta ciudad, uno nuevo partido político dominaba la escena política, una nueva ideología, un nuevo régimen; se establecían paradigmas innovadores en la gestión pública y la

acción gubernamental; es decir el surgimiento del Partido de la Revolución Democrática, permitió abrir el abanico rumbo a panoramas donde el quehacer institucional tenía un significado y matiz distinto a las administraciones que le precedieron.

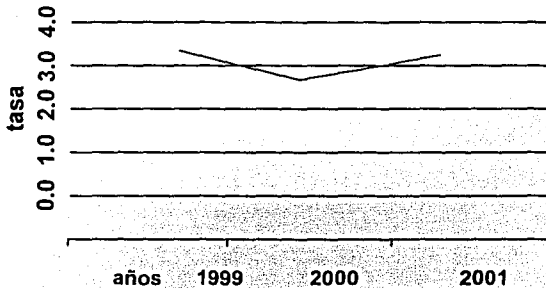
Al hablar de un nuevo partido político y por ende de nuevas administraciones dentro del quehacer institucional de esta capital, provee de herramientas suficientes para enarbolar un análisis que permita verificar la función y gestión pública que ha llevado a cabo, de esta forma se corrobora hasta que punto las políticas públicas siguen cumpliendo su función social como tecnologías de gobierno para atacar problemas ancestrales y contingenciales en el "Gobierno de la Esperanza".

Al amparo de lo anterior el fin primordial de este estudio, reside en construir escenarios para verificar y evaluar el contexto y aplicación de las políticas públicas para la creación y fomento de empleos para esta urbe, se trata así de vislumbrar las arenas en las que se construyen estas con relación a las fuerzas competitivas, ideologías e intereses que se insertan dentro de este gobierno.

Teniendo como base las metas, objetivos y esfuerzos de este nuevo gobierno, por sentar las bases económicas y sociales que garanticen la formación de empleos suficientes para la mayoría de los ciudadanos capitalinos; resulta importante construir diagnósticos y evaluaciones que permitan verificar sus aciertos y deficiencias, para apreciar si su gestión no ha caído en la demagogia o en la inmovilidad política.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TASA DE DESEMPLEO ABIERTO EN EL DISTRITO FEDERAL (1999-2001)



Gráfica elaborada por Oscar Sergio Mendoza Sánchez con datos proporcionados por el Probecat, la Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social del Gobierno del Distrito Federal e INEGI.

Es necesario señalar que la tasa de desempleo en el Distrito Federal, refleja un 3.2%, según fuentes del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), de acuerdo con esta perspectiva podemos observar que el nivel de desempleo es relativamente bajo; en este sentido se considera así porque la mayoría de la gente desempleada no puede enfrentar periodos largos de búsqueda de empleo, debido a sus bajos niveles de ingreso familiar y a la falta de ahorro, por lo que se ven orillados a ingresar al sector informal o a trabajar jornadas mayores a la máxima legal y por ende a recibir remuneraciones mediocres.

Si bien esta tasa de desempleo abierto representa el 3.2%, muestra también que el número de habitantes que se encontraban en esa situación durante estos años era de: 216,360 (dato realizado con base en la población de 12 años y más en situación de trabajar en el Distrito Federal: 6,761, 278 habitantes, cifra estimada por el INEGI), la cual contrasta con la realidad en las calles de la ciudad y con la proporcionada por el Servicio Nacional de Empleo, que solamente registro entre estos años 164, 536

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

solicitudes de empleo para distintos puestos y oficios, de los cuales solamente 32,240 lograron colocarse.

Siguiendo con este criterio la atención proporcionada por el Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados (Probecat), con respecto a los cursos y becas impartidas y otorgadas respectivamente para el Distrito Federal fue de:

AÑO.	CURSOS.	BECAS.	
1999.	1,012.	21,642.	
2000.	1,192.	24,352.	
2001.	491.	10,108.	TOTAL GENERAL:
	TOTAL: 2,695.	TOTAL: 56,102.	58,797.

Gráfica elaborada por Oscar Sergio Mendoza Sánchez con datos proporcionados por el Probecat, la Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social del Gobierno del Distrito Federal e INEGI.

Sí comparamos este resultado con el número total de desempleados: 216,360, resulta que: 157, 563 personas se encontraban en otra situación, no les pareció atractivo este programa, no lo conocían, etc.

Medidor de Impacto

<ul style="list-style-type: none"> • Objetivo Estratégico. <p>Población Mayor de 12 años en el Distrito Federal. 6,761, 278</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Población Objetivo. <p>3.2% de personas en situación de Desempleo.</p>	<p>Número de Cursos y Becas otorgadas por el Probecat entre 1999 y 2001.</p> <hr/> <p>58,797.</p> <p>Número de personas desempleadas 216,360. X 100.</p> <hr/> <p>27.1%.</p>
---	--	--

Gráfica elaborada por Oscar Sergio Mendoza Sánchez con datos proporcionados por el Probecat, la Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social del Gobierno del Distrito Federal e INEGI.

Situación que muestra que el 72.9% de la población objetivo restante buscó otra situación o engrosó las filas del comercio informal.

Este balance evidencia que las becas y cursos fueron insuficientes, debido a que la ciudadanía no mostró interés por estos; aunque cabe señalar que de los ofrecidos los de mayor demanda fueron por modalidad:

Escolarizada: 11,997.

Mixta: 6,531.

Autoempleo: 11,786.

M y PE: 23,354.

Total: 53,668 personas asistieron.

Gráfica elaborada por Oscar Sergio Mendoza Sánchez con datos proporcionados por el Probecat, la Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social del Gobierno del Distrito Federal e INEGI.

Las restantes 2,434, becas estuvieron repartidas entre las otras modalidades que ofrece este programa, con respecto a los 2, 695 cursos impartidos estos se dividieron

entre las siguientes: corte y confección, carpintería, reparación de aparatos electrodomésticos, herrería, macramé y pintado de cerámica.

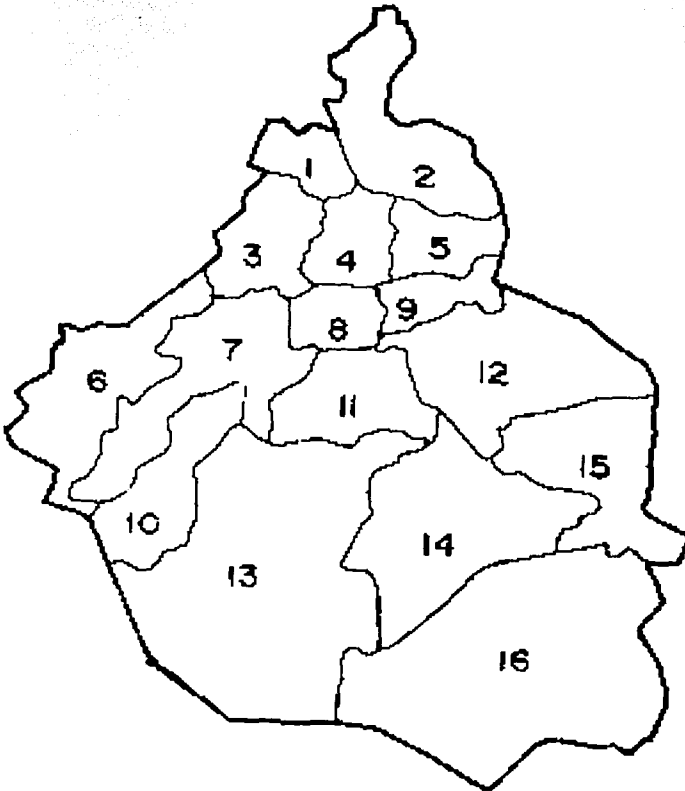
En el Distrito Federal la población económicamente activa según cifras del INEGI es de alrededor de: 3,826,883 personas, las cuales se hallan divididas principalmente entre las edades de:

EDAD.	TOTAL DE PEA.	72% del Total de la PEA.	HOMBRES.	MUJERES.
12-14 Años.	0.7%.	Los Rangos de edades entre 20 y 49 años, representan: 2,877,609 personas; de las cuales sólo 2.0% (58,797) lograron colocarse por medio de Probecat.	0.6%.	0.8%.
15-19 Años.	6.3%.		6.4%.	1.2%.
20-29 Años.	29.5%.		28.2%.	31.5%.
30-39 Años.	25.3%.		27.0%.	22.8%.
40-49 Años.	20.4%.		18.7%.	23.0%.
50-59 Años.	11.9%.		12.1%.	11.7%.
60 y más.	5.8%.		7.0%.	4.1%.
TOTAL	99.9%.		100%	95.1%

Gráfica elaborada por Oscar Sergio Mendoza Sánchez con datos proporcionados por el Probecat, la Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social del Gobierno del Distrito Federal e INEGI.

En la siguiente gráfica el fin primordial es demostrar la cobertura que tuvo el Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados por delegación.

Si consideramos que el número de habitantes en el Distrito Federal es de: 8,605,239 los cuales se encuentran distribuidos proporcionalmente en 16 delegaciones, entonces apreciamos lo siguiente:



Gráfica elaborada por Oscar Sergio Mendoza Sánchez con datos proporcionados por el Probecat, la Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social del Gobierno del Distrito Federal e INEGI.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TOTAL DE HABITANTES POR DELEGACIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL

- 1.- Azcapotzalco: 441, 008, habitantes.
- 2.- Gustavo A. Madero: 1, 235, 542, habitantes.
- 3.- Miguel Hidalgo: 352, 640, habitantes.
- 4.- Cuahutémoc: 516, 255, habitantes.
- 5.- Venustiano Carranza: 462, 806, habitantes.
- 6.- Cuajimalpa: 151, 222, habitantes.
- 7.- Álvaro Obregón: 687, 020, habitantes.
- 8.- Benito Juárez: 360, 478, habitantes.
- 9.- Iztacalco: 411, 321, habitantes.
- 10.- Magdalena Contreras: 222, 050, habitantes.
- 11.- Coyoacán: 680, 423, habitantes.
- 12.- Iztapalapa: 1, 773, 343, habitantes.
- 13.- Tlalpan: 581, 781, habitantes.
- 14.- Xochimilco: 369, 787, habitantes.
- 15.- Tiáhuac: 302, 790, habitantes.
- 16.- Milpa alta: 96, 773. Habitantes.

Datos proporcionados por el Probecat, la Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social del Gobierno del Distrito Federal e INEGI.

Medidor de Cobertura

<ul style="list-style-type: none"> • Objetivo Estratégico. <p>Promoción y generación de empleos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Población objetivo. <p>Personas de las 16 delegaciones en situación de desempleo.</p>	<p>Número de Cursos y Becas por delegación 3,674.8 impartidas por el Probecat en el Distrito Federal.</p> <hr/> <p>Número de Cursos y Becas proporcionadas por el Probecat entre 1999 y 2001. 58,797. X 100. <u>6.24%</u></p>
---	---	---

Gráfica elaborada por Oscar Sergio Mendoza Sánchez con datos proporcionados por el Probecat, la Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social del Gobierno del Distrito Federal e INEGI.

Esta cifra de 3,674.8, cursos y becas proporcionadas a cada delegación, representa el 6.24%, a través de este indicador podemos observar que el grado de cobertura fue bajo e insuficiente, por un lado se atacó a las delegaciones más vulnerables como son: Álvaro Obregón, Iztapalapa, Miguel Hidalgo, Gustavo A Madero y Tlalpan; aunque la cantidad de los cursos y becas es irrisoria con respecto a la población desempleada de cada una de estas.

En este continuo tránsito hacia la consolidación de un empleo que proporcione estabilidad económica, social y emocional, los alcances y metas parecen ser mínimos; muchos podrían argumentar que el 3.2% de desempleo abierto, se encuentra dentro de la tasa natural de desempleo.

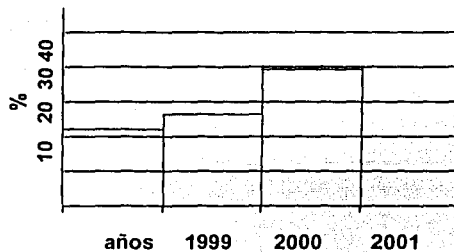
El punto nodal sobre esta tasa de desempleo, no es la cantidad, sino la calidad de personas que ineludiblemente deben insertarse a la informalidad; al referirnos al factor calidad hacemos mención del cúmulo de profesionistas que cansados de buscar alternativas, se ven en la necesidad de ser propietarios de un negocio dentro de la

actividad informal o de aprender algún oficio que les permita combinar su profesión, elevando en cierta medida sus ingresos.

Si bien es cierto que hace 20 o 30 años ser profesionista era considerado como uno de los altos rangos dentro de la sociedad, hoy día los profesionistas no escapan a la posibilidad de ser obreros o comerciantes, así del total de la composición de la población económicamente activa en el Distrito Federal, sólo entre un 15 y 25 % ejercen su profesión ó la combinan con otra labor, síntoma que muestra que durante estos años, la enorme proporción de estos ha realizado otra actividad distinta a su profesión.

En la siguiente gráfica se observa que del total de la población económicamente activa los rubros que se refieren al comercio informal y algún tipo de oficio ocupan el mayor rango del porcentaje, lo que denota que los cursos y becas del Probecat, no han respondido satisfactoriamente.

DISTRIBUCION DE LA POBLACION (principales actividades).



Artesanos y Obreros: 13.1%.

Oficinistas : 16.7%.

Comerciantes y Vendedores: 38.5%.

Gráfica elaborada por Oscar Sergio Mendoza Sánchez con datos proporcionados por el Probecat, la Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social del Gobierno del Distrito Federal e INEGI.

Ante situación esta la gente ha optado por obtener un crédito que le permita realizar un negocio propio o familiar, por lo cual el Programa de Microcréditos ha permitido poner en marcha la fase de autoempleo; aunque estos no acaban de convencer a la mayoría de la población capitalina, debido a la cantidad que se les oferta como préstamo la cual resulta ser irrisoria.

Otra importante fase y herramienta para la promoción y creación de empleos en el Distrito federal, la constituye el Programa de Microcréditos para el autoempleo, el cual funge también como una vertiente del Probecat. Con este programa se trata de incidir e incentivar las habilidades y capacidades muchas de ellas innatas, que posee una persona con respecto a la generación de su propio negocio y en consecuencia su

autoempleo.

Por ser el Programa de Microcréditos un instrumento que se dirige al segmento de personas en condición de desempleo, pobreza y marginalidad, las cuales no cuentan con acceso a las fuentes tradicionales de crédito; este busca primeramente tratar de resolver la situación de desempleo y enseguida incentivar la planta productiva de esta capital.

Años.	Presupuesto asignado	Número de
1999- 2001.	<u>107 millones.</u>	Microcréditos
		otorgados <u>38,832.</u>

Gráfica elaborada por Oscar Sergio Mendoza Sánchez con datos proporcionados por el Probecat, la Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social del Gobierno del Distrito Federal e INEGI.

De acuerdo con esta situación es posible elaborar una serie de indicadores que nos permitan evaluar su funcionamiento.

Indicador de Impacto

<ul style="list-style-type: none"> • Objetivo Estratégico. Conocer el impacto del programa en la población del Distrito Federal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Población Objetivo. Población en situación de desempleo en el Distrito Federal 	<p>Número de Microcréditos otorgados entre 1999-2001: 38,832.</p> <hr/> <p>Número de personas desempleadas: $216,360 \times 100$ <u>17.9 %</u></p>
---	--	---

Gráfica elaborada por Oscar Sergio Mendoza Sánchez con datos proporcionados por el Probecat, la Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social del Gobierno del Distrito Federal e INEGI.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Este porcentaje muestra que el correspondiente impacto de la población capitalina en situación de desempleo fue medianamente aceptable: una primera explicación puede ser el monto del préstamo que como se menciona es de entre 1,000 y 3,000 pesos, cantidad insuficiente para invertir en un negocio digno, que cumpla con las exigencias de mejorar la calidad de vida, otro tipo de indicador que nos permite corroborar los alcances y metas de este programa, es precisamente el indicador de cobertura el cual arroja lo siguiente:

Indicador de Cobertura

<ul style="list-style-type: none"> • Objetivo Estratégico. Elevar la cantidad de Microcréditos otorgados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Población Objetivo. Personas de las 16 delegaciones en situación de desempleo. 	<p>Número de Microcréditos por delegación 2427.</p> <hr/> <p>Número de Microcréditos otorgados 38,832. X 100. <u>6.25%</u></p>
--	--	---

Gráfica elaborada por Oscar Sergio Mendoza Sánchez datos proporcionados por el Probecat, la Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social del Gobierno del Distrito Federal e INEGI.

En esta gráfica observamos que la cobertura de los microcréditos fue de: 2427 por unidad delegacional, que representa el 6.25%, situación que evidencia que carece de cobertura y aceptación por parte de la gente en situación de desempleo, o que su implementación y funcionamiento presentan todavía ciertas deficiencias, o bien los recursos destinados son insuficientes para abatir el desempleo en esta capital.

En el marco de los recursos destinados a este programa, conviene hacer un ejercicio de evaluación con respecto a la cantidad presupuestada a esta política pública, con la finalidad de verificar su desempeño presupuestal.

Indicador de Alineación de Recursos

<ul style="list-style-type: none"> • Objetivo Estratégico. Aumentar el Presupuesto destinado a este programa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Población Objetivo. Personas en situación de desempleo entre los años 1999-2001. 	<p>Presupuesto destinado 107 millones de pesos.</p> <hr/> <p>Número de unidades territoriales 778. <u>\$ 137,532 pesos.</u></p>
---	---	--

Gráfica elaborada por Oscar Sergio Mendoza Sánchez con datos proporcionados por el Probecat, la Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social del Gobierno del Distrito Federal e INEGI.

De lo anterior encontramos que de los 107 millones de pesos asignados por parte del Gobierno del Distrito Federal al programa, corresponde la cantidad de: 137, 532 pesos a cada unidad territorial, suma que representa el 2.8% del total del presupuesto destinado, esta situación revela que el citado presupuesto es bajo en comparación con el total de habitantes de cada delegación y por ende de las unidades territoriales que componen a cada una de estas.

Uno de los tantos factores y elementos que han propiciado que la tasa de desempleo vaya en aumento, contrariamente a las cifras que proporciona tanto el INEGI y la Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno del Distrito Federal; es sin duda que los jóvenes se hallan en una situación de exclusión y marginación, así el Programa Comunas en tanto política pública analiza el contexto en que se desarrolla esta situación.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

En la siguiente Gráfica observamos las actividades realizadas por esta entre los años 1999-2001.

Actividad	1999	2000	2001	Total
Jóvenes atendidos.	9,468	18,075	18,057	45,600
Jóvenes asesorados.	1,490	2,898	2,442	6,830
Asesorías.	2,921	4,490	5,387	12,798
Canalizaciones.	1,868	4,748	3,146	9,762
Salud.	63	186	125	374
Empleo.	1,293	2,845	2,298	6,436
Educación y capacitación.	282	839	409	1,530
Cultura y recreación.	145	300	145	590
Otros servicios.	85	578	169	832
Red de servicios.	784	547	209	1,540
ONGs.	206	135	34	375
Empresas.	373	226	103	702
Inst. de Gobierno.	205	186	72	463
Cursos y talleres.	253	2,457	943	3,368
Eventos.	7,725	12,720	5,950	26,395

Gráfica elaborada por Oscar Sergio Mendoza Sánchez con datos proporcionados por el Probecat, la Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social del Gobierno del Distrito Federal e INEGI.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Con relación a la cantidad de cursos que se observa en la gráfica, estos son contabilizados aparte ya que fueron organizados por las Comunas como exposiciones y talleres de integración grupal en coparticipación con otras instancias y en ferias de empleo. Estos elementos nos permiten construir indicadores que nos permiten observar los escenarios de funcionamiento del Programa Comunas.

Indicador de Impacto

<ul style="list-style-type: none"> • Objetivo Estratégico. Elevar la cantidad de jóvenes atendidos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Población objetivo. Jóvenes desempleados o en otra situación. 	<p>Número de jóvenes atendidos entre 1999-2001: 45,600.</p> <hr/> <p>Número de jóvenes en situación de desempleo: 134,792. (62.3%) del total de la población desocupada en el Distrito Federal X 100.</p> <p>33.8%</p>
---	--	--

Gráfica elaborada por Oscar Sergio Mendoza Sánchez con datos proporcionados por el Probecat, la Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social del Gobierno del Distrito Federal e INEGI.

Este 33.8% refleja que el Programa Comunas tiene gran presencia ya que su impacto es favorable en la población de jóvenes desempleados o en otra situación. De acuerdo con este porcentaje el siguiente indicador de cobertura, nos permite corroborar más detalladamente, si los jóvenes que acudieron buscar una oportunidad de trabajo la encontraron inmediatamente.

Indicador de Cobertura

<ul style="list-style-type: none"> • Objetivo estratégico. <p>Mejorar y elevar la calidad de los servicios ofrecidos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Población objetivo. <p>Jóvenes desempleados de las 5 Comunas en el Distrito Federal.</p>	<p>Número de Jóvenes que acudieron buscando una solución de empleo: 6,436.</p> <hr/> <p>Número de jóvenes en situación de desempleo: 134,792. Que representa el (62.3%) del total de la población desocupada en el Distrito Federal) X 100</p> <p><u>4.7%.</u></p>
--	--	--

Gráfica elaborada por Oscar Sergio Mendoza Sánchez con datos proporcionados por el Probecat, la Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social del Gobierno del Distrito Federal e INEGI.

El porcentaje que arroja este indicador de cobertura es bajo, debido a que del total de los jóvenes recibidos, solamente 302.4 acudieron a la bolsa de trabajo de las respectivas comunas a buscar un empleo inmediato; al no encontrarlo optaron por tomar cursos de capacitación y educación, así como asesorías e incluso esperaron a ser canalizados.

En el siguiente esquema el fin primordial es evaluar conjuntamente los resultados arrojados por estas tres políticas públicas en materia de fomento y creación de empleos para el Distrito Federal, se trata de vislumbrar sus alcances, logros y deficiencias así como su correspondiente calificación en términos de calidad.

EFECTOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPLEO SOBRE LA SOCIEDAD CAPITALINA

Programa.	Periodo.	Población objetivo.	Porcentaje de impacto y cobertura.	Evaluación y/o calificación 1 a 4.	Diagnóstico.
Probecat.	1999-2001.		27.1 % y 6.24 %	3. Bueno. 1. Malo.	La difícil situación de desempleo que se vive en el Distrito Federal, a pesar de que las cifras institucionales señalen lo contrario; nos obliga a replantear el papel de las políticas públicas analizadas, debido a que durante su curso se encuentran muros burocráticos, presupuestales y de indolencia, que rompen con los esquemas y las necesidades laborales de la población y en consecuencia de las futuras políticas públicas de empleo en esta capital.
Microcréditos para el Autoempleo.	1999-2001.	216,360 personas que representan el 3.2% de desempleo en el Distrito Federal.	17.9 % y 6.25 %	2. Regular. 1. Malo.	
Comunas.	1999-2001.		33.8 % y 4.7 %	4. Excelente. 1. Malo	
Gráfica elaborada por Oscar Sergio Mendoza Sánchez con datos proporcionados por el Probecat, la Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social del Gobierno del Distrito Federal e INEGI.					

3.3 Poder y Burocracia

La evaluación de resultados apunta a determinar los logros obtenidos por una política pública o programa social con relación a las metas que se ha propuesto, y a los efectos esperados en los grupos sociales beneficiarios, incluyendo el grado de cumplimiento de las metas esperadas y las causas de la distancia entre aquéllas y los logros obtenidos.

En este tenor la acción y la toma de decisiones muestra una serie de entramados, conductas y comportamientos al interior de las instituciones y actores encargados de llevar a cabo los programas de empleo; si bien es cierto que los esfuerzos por parte del Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, han sido sustanciales, reflejan el grado de interés por abatir el desempleo en esta capital, pero no sólo se trata de esfuerzos o buenas intenciones, implica necesariamente evaluar el desempeño de los encargados de realizar las funciones y tareas, es decir de los funcionarios públicos que se encuentran detrás de estas políticas públicas.

"No existen relaciones entre gobiernos, únicamente se dan relaciones entre las personas que dirigen las distintas unidades de gobierno".⁵

Dado que las políticas públicas son las herramientas básicas en la interacción, integración y transacción de los ordenes de gobierno para afrontar problemas de carácter ancestral o contingencial, también es necesario hacer un examen de los actores implicados en la ejecución de los programas, especialmente a la vista de la necesidad de "coordinación y control", los cuales se agudizan y en ocasiones chocan en los contextos multiorganizativos.

En este sentido la participación de los empleados o funcionarios públicos en la solución de los problemas de orden colectivo supone cierta participación, que la

⁵ AGRANOPT, Robert. Marcos para el Análisis Comparado de las Relaciones Intergubernamentales. Instituto Universitario Ortega y Gasset, España, 1990, p. 182.

mayoría de las veces es de carácter potencial, debido al proceso de toma de decisiones, esto obedece específicamente, al cargo, área o departamento de ámbito o influencia

Bajo este esquema se entiende que la dimensión del o de los problemas a resolver, implica necesariamente el conjunto de intenciones y acciones de los empleados y funcionarios públicos, así como de sus consecuencias; en este tránsito hacia la resolución de los problemas públicos, se entabla cierta correspondencia y movilización de los recursos, sin sujeción a los límites formales entre organizaciones y unidades de gobierno, dando lugar a las relaciones intergubernamentales, que en opinión de Robert Agranoff no son otra cosa que:

"Son pautas de actuación gubernamental constitucionalmente reconocidas e incluyen una amplia variedad de relaciones entre el nivel nacional y el local, entre el nivel intermedio (estatal, regional o provincial) y el local, y/o entre las distintas unidades de gobierno".⁶

Siendo pues las relaciones intergubernamentales pautas de acción entre las diferentes unidades de gobierno, resulta interesante observar como estas se hallan presentes en el desarrollo de aquellos programas que implican la utilización de recursos legislativos, financieros y humanos, de tal suerte que para el caso que nos ocupa del fomento y creación de empleos en el Distrito Federal, es de vital importancia bajo que condiciones y estrategias se suscriben las políticas públicas para tal efecto.

A primera vista observamos que dentro de las instituciones tanto del Gobierno Federal como del Gobierno del Distrito Federal, existe un cierto comportamiento y conducta hacia las políticas y programas de atención al empleo; es decir continuamente se enfrascan en discusiones de orden institucional, político y administrativo, por señalar a quien le corresponde hacer tal o cual tarea o función, lo que en consecuencia va en detrimento de los programas y de la población desempleada de esta ciudad.

⁶ Ibidem., p. 182.

Prueba de ello es que frenan el desarrollo, obstaculizando la coordinación y la cooperación; determinan el fracaso de las actuaciones públicas, generándose vicios de orden burocrático, clientelas y nepotismos; herencias que nutren y son parte fundamental de la Administración Pública Federal y Local.

De modo tal que en la aplicación de políticas públicas concurren una serie de fuerzas competitivas, ideológicas, intereses económicos y políticos, las cuales se mezclan con las institucionales, así la burocracia da lugar a la existencia de problemas irresolubles a la sociedad y Estado, actitud que rompe con el modelo que propone Radín en su concepto de burocracia:

“La burocracia debe proporcionar servicios de una manera justa y en cierta medida uniforme pero a la vez debe ser eficiente y flexible; debe tener una identidad propia e incluso un ethos o espíritu como cuerpo dedicado al servicio público, pero a la vez debe estar sujeto a una cierta competencia para que constantemente se revalore”.⁷

Dentro de esta constelación de intereses económicos, políticos e ideológicos que se incrustan en las políticas públicas, hallamos también los grupos de presión y los grupos de interés, los cuales de acuerdo a su ámbito de poder e influencia, suelen determinar e influir dentro de las decisiones políticas, así estos están por encima de los partidos políticos y de la lucha de clases.

Para Arthur Bentley y David Easton estos grupos son claro de una visión empresarial sobre la generación de política y de las políticas públicas que emite el Estado, en este sentido afirman que la teoría de grupos no dice otra cosa, que la política es el proceso por medio del cual los valores sociales se asignan de un modo imperativo, el cual se lleva a cabo mediante decisiones y actividades, en las cuales se da la lucha entre los grupos de interés y de presión, los que determinan que decisiones se han de tomar.*

⁷ Material proporcionado por el Profesor José Albino Hernández durante el Seminario “Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno”. México, 2002. Profesionalización de la Función Pública. Necesidades y Dilemas, p. 13.

Bajo estos criterios se entiende que la toma de decisiones por parte del Gobierno Federal y en especial de Distrito Federal, con respecto a las estrategias, métodos y formas de política pública, para la generación y promoción del empleo en esta capital, están en cierta medida dictadas y reguladas por los factores reales del poder, los que responden a sus propias estructuras.

Siguiendo con esta tesis Norberto Bobbio nos ofrece una definición de grupos de presión y grupo de interés, con la finalidad de ver su actuación dentro de los escenarios institucionales.*

Grupo de Interés: Es la unión de individuos que, basados en una o varias actitudes compartidas, lleva adelante ciertas reivindicaciones ante los demás grupos de la sociedad, para el establecimiento, el mantenimiento o la ampliación de formas de conducta que son inherentes a las actividades compartidas.

Grupos de presión: Los constituyen individuos organizados que, a pesar de que tratan de influir en la distribución de los recursos dentro de una sociedad, ya sea para mantenerla invalidada o para mantenerla a su favor, no participan directamente en el proceso electoral y en cierto modo no están interesados realmente en administrar por su cuenta el poder político, sino en tener acceso fácil y franco a este último y en influir en sus decisiones.

Así estos grupos son por tanto articulación de intereses que buscan instalarse en las decisiones políticas, estructuras de poder y control político, por una parte y por otra defenderse así mismos contra grupos sociales de intereses contrapuestos parcial o totalmente.

*Cfr. Periódico Congresistas. Los Grupos de Presión: Un Estabón Perdido. Genaro González Licea, México, agosto 2002, p. 14.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Escenarios y realidades de los cuales no escapa el Gobierno del Distrito Federal; es decir dentro de este se conjugan poder y burocracia con factores lacerantes para el desarrollo económico que demanda esta capital, en especial las miles de personas desempleadas que tienen que luchar día a día por conseguir un empleo que les permita ser parte de una realidad ficticia y robada.

3.4 Políticas Públicas de Empleo: Desaparición, Continuidad o Reajuste

En el largo y escabroso camino por resolver o tratar de resolver los muchos males que aquejan a nuestra sociedad, la implementación de las políticas públicas son el medio más eficaz y eficiente, ya que son punta de lanza en la solución de estos; pero que sucede cuando dentro de esta labor se incrustan factores de carácter exógeno, tales como: mayor densidad poblacional, escasez y deterioro de los servicios públicos, altos niveles de marginalidad y delincuencia, desajustes económicos, etc., elementos que inevitablemente traen consigo una crisis de Ingovernabilidad que se caracteriza por la falta de coherencia entre los planteamientos, instrumentos y ordenamientos legales del gobierno, así como de los constantes dilemas y pugnas de esta sociedad por aceptarlos o rechazarlos.

En esta situación surgen muchas interrogantes con respecto al objetivo u objetivos que dan origen a las políticas públicas, lo que indudablemente obliga a pensar y replantear el destino de estas, sea ya para renovarlas, adecuarlas a los fenómenos y circunstancias que se van presentando durante su curso, o en el mejor de los casos desaparecerlas.

La tarea parece fácil, pero requiere de análisis y estudios meticulosos que comprueben sus debilidades y fortalezas con respecto a los problemas a resolver, para determinar hasta que punto pueden y deben mejorarse a favor de los actores a los cuales van dirigidas; ya que por lo general son rebasadas o en el peor de los casos se llegan confundir y a perder durante el camino.

Así la solución de los problemas de interés colectivo va de la mano del continuo esfuerzo que tienen y deben hacer los distintos ordenes de gobierno, por clarificar los escenarios de su actuación; es decir tienen que permanecer atentos al desenvolvimiento de cada una estas, con la finalidad de llevar un seguimiento de aciertos y errores, los cuales deberán ser corregidos conforme se avanza en cada una de las estas o fases de las políticas públicas.

En el caso de las políticas públicas para la creación de empleos en esta capital, resulta evidente que estas, si bien han logrado con cierto éxito incorporar a la planta laboral a un porcentaje aceptable de población desempleada y en consecuencia contener los altos índices de desempleo; reflejan también la necesidad de corregir errores de tipo estructural y por ende funcional, que se dan en cada una de las políticas ya mencionadas; es decir el desequilibrio que existe entre la demanda y la oferta de empleo, genera ciertas discordancias con respecto al tipo de trabajo que se busca, el que se ofrece y del nivel escolar de las personas que acuden a solicitarlo.

En este sentido los servicios que proporcionan el Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados, el Programa de Microcréditos y el Programa Comunas, generalmente están destinados a personas con bajo nivel escolar (primaria y secundaria la gran mayoría y sólo algunos cuantos con bachillerato y profesional.), lo que a la postre obstaculiza que a pesar de haber recibido cursos de capacitación, atención y asesoría laboral e incluso psicología, su inserción al mercado laboral no sea del todo exitosa o total.

De modo tal que las personas desempleadas que acuden a estas instancias, después de haber recibido los correspondientes cursos durante 3 y hasta 6 meses con su respectiva ayuda económica, se encuentran en la supuesta posibilidad de encontrar un empleo acorde a la capacitación recibida o bien echar and a su propio negocio; pero en la realidad es distinto, sucede que estas personas pasado cierto periodo de tiempo caen en la desesperación y depresión al no ver cumplidas sus expectativas personales

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

y familiares e incluso se cuestionan así mismas, sobre su condición y futuro, optando por engrosar las filas del ambulante.

Otro problema importante que encontramos dentro del Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados y el Programa de Microcréditos; es que los cursos y becas impartidas por el primero tienden a incentivar empleos de baja calidad, temporales y pocos competitivos frente a los retos y escenarios globales, los cuales demandan mayor tecnología y especialización, de tal suerte que se producen cierta crisis de credibilidad hacia estos.

Por su parte el Programa de Microcréditos si bien es una fuente importante para obtener recursos financieros por parte de la población en situación de desempleo y aliviar temporalmente su condición; no impulsa efectivamente la productividad y competitividad, que requiere la ciudad, más bien alimenta la radiografía de una planta productiva de país subdesarrollado, al inundar las calles de esta capital de pseudo negocios "Changarros".

Por otro lado el Programa Comunas en tanto elemento para la canalización de jóvenes desempleados o en otra condición, aunque también presenta síntomas de incongruencia con respecto a los recursos humanos, materiales y financieros con los que cuenta; es decir las comunas operan limitadamente, lo cual contrasta con la población de jóvenes que son atendidos por estas además que el estudio de políticas públicas destinadas hacia los jóvenes es todavía un terreno virgen.

Sin duda uno de los factores que más ha limitado el desempeño, la operatividad y resultados de estas políticas públicas de empleo, lo representa el factor económico y presupuestal, entendido este como una serie recortes que se llevan año tras año al presupuesto destinado al desarrollo social, incluyendo las crisis recurrentes por las que ha transitado la sociedad mexicana, es especial la capitalina.

De ahí que la reducción del gasto al desarrollo social implique obligadamente caer en esquemas recesivos, con bajas tasas de crecimiento del producto interno bruto; lo que ineludiblemente afecta la continuidad, ajustes o aparición de otras o en el último de los casos su desaparición.

Cierto es que no podemos permanecer ajenos ni al margen de los logros y metas conseguidas hasta el momento; mucho menos desechar o tirar estas políticas públicas; por el contrario este escenario nos permite apreciar los límites y las fronteras de lo que debemos y tenemos que hacer como sociedad en conjunción con el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal.

Renovando así las estructuras administrativas, económicas, políticas, sociales y sobre todo legales de las instancias que se encargan de realizarlas actualmente, para generar espacios suficientes y de mejor calidad en los empleos.

Al hablar de calidad me refiero a que se deben crear e incentivar empleos que incidan poderosamente en las ramas y sectores estratégicos del desarrollo y crecimiento de esta capital y del país en conjunto; no empleos de baja calidad, mal remunerados, o temporales (de uno hasta tres meses).

Hoy día trabajo y producción han cambiado radicalmente, consecuentemente también las formas de hacer política pública, por lo cual resulta entonces preocupante el devenir histórico, económico y social que tendrán las futuras políticas públicas de empleo; ante esta panorámica será necesario que los encargados de hacer nuevas políticas o en su caso aquellos den continuidad a estas, echen un vistazo para aprender de estas y otras experiencias pasadas, para evitar caer en inoperancias de tipo estructural, presupuestal y humano, para lo cual deberán aplicar metodologías acordes a los contextos y retos que implica conseguir empleo en una ciudad y un país tan desigual.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

Es innegable que el problema del desempleo se ha convertido en uno de los temas de mayor importancia dentro de la agenda del Gobierno del Distrito Federal, dado que es uno de los principales detonantes del cúmulo de problemas por los cuales atraviesa la sociedad capitalina, enfrentándola y sumergiéndola en clima de total incertidumbre, inseguridad e incluso de exasperación, por ver frustrados los objetivos y metas tanto colectivos como los que persigue cada hombre y mujer que la habita.

Si bien es cierto que los esfuerzos que realiza esta administración en materia de fomento al empleo, vía el Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados, Programa de Microcréditos y el Programa Comunas son sustanciales, no deja de preocupar que el porcentaje "oficial" del 3.2% de desempleo contraste con la realidad que se vive a diario en cada esquina y en cada calle de esta megalópolis; en las cuales se observa un cúmulo de personas de todas las edades, niveles sociales y de todos los niveles académicos realizando actividades propias del comercio informal, entre otras de tipo suigeneris con la exclusiva finalidad de conseguir alguna remuneración.

Estos programas de política pública destinados a la generación y fomento al empleo en el Distrito Federal están siendo rebasados o lo que es lo mismo, transcurrido cierto periodo que oscila entre 3 y 6 meses dejan de tener el impacto y relevancia que tenían en su inicio en las personas en situación de desempleo, para convertirse en simples actividades del quehacer institucional, sin el seguimiento ni la exacta adecuación que exige el uso de las políticas públicas; con lo cual se alejan del objetivo y sustento que se persigue en cada una sus fases para aliviar y contrarrestar los fenómenos sociales que se hallan enraizados dentro del desempleo.

Resulta deprimente ser testigo de las enormes filas de personas que acuden día a día a las dependencias sean ya del sector público o privado, para realizar engorrosos trámites burocráticos y administrativos, incrementándose con ello la cantidad de

personas en edad productiva, la cual es de: 6, 761, 278 habitantes de acuerdo a cifras del INEGI; para tener siquiera la posibilidad de integrarse al proceso productivo, haciendo valer con ello el derecho constitucional tantas veces mancillado, que se tiene de poseer y obtener un trabajo digno, aunque esto sólo sea en el papel.

A pesar del auge de la economía de mercado, que según sus promotores ofrece más y mejores oportunidades para todos, en especial para los países en desarrollo como el nuestro; lo real es que la brecha que existe entre la cantidad de empleos que se crean y la cantidad de los que desaparecen, así como la calidad de estos, acentúa y obstaculiza más la imposibilidad de llegar a consolidar un desarrollo integral que se halle sustentado sobre bases justas.

De esta forma las actuales tecnologías han venido desplazando paulatinamente la fuerza de trabajo, forzando con ello a que miles de personas, en las décadas siguientes se hallen excluidas de los puestos de trabajo, se empleen por breves periodos de tiempo, formen parte de los ejércitos de desempleados o parados, o en su defecto opten por la informalidad.

Ciertamente en esta tesitura las fronteras de lo público y lo privado deben dar cauce a nuevos paradigmas y estrategias de política pública que condensen y sirvan de basamento para las futuras generaciones de hombres y mujeres, que en lo sucesivo deberán enfrentarse a los costos de incorporarse a la vida laboral en esta ciudad.

En este tenor la inevitable realidad que enfrenta el Gobierno del Distrito Federal, implica reformar los esquemas de acción y decisión entre las políticas públicas, y los procesos económicos, que se han gestado con el avance de la globalización, los cuales tienen la premisa fundamental de hacer más con menos.

Ante esta disyuntiva surge la imperiosa necesidad por buscar fórmulas en donde coexistan las recetas globalizadoras con las funciones que el Estado Mexicano, junto

con sus respectivos ordenes de gobierno, deben seguir proporcionando y propiciando, como lo es empleo de calidad y acorde con los contextos que se viven.

De modo tal que los altibajos que se presentan dentro las políticas públicas analizadas y estudiadas en esta tesis, denotan primeramente la falta de una coherencia presupuestaria acorde a las necesidades y objetivos específicos de cada conjunto o grupo de edad, aunado a los enormes muros y trabas burocráticas que obstaculizan su correspondiente seguimiento, específicamente de aquellas personas entre los 20 y 49 años, que como se mencionó representan el 72% de la población económicamente activa en esta capital.

En los que se advierte que la gran mayoría han pasado por periodos de desempleo de hasta por tres meses o más, lo que a la postre les dificulta su inserción al mercado laboral; debido a que los empleadores suponen que en estos grupos de personas se observa primeramente una falta de disposición al trabajo, que carecen de habilidad y experiencia o en el último de los casos son relegados por el simple hecho de estar tanto tiempo desempleados.

Lo que hace más patente la impostergable la necesidad por encontrar vías, métodos y canales para emprender un cambio estructural del cual formemos parte, para recuperar así la certeza ciudadana, que se halle libre de toda estrategia y manipulación electoral, así como también de malos servidores públicos cuya actuación sólo aletarga el desarrollo y crecimiento que se demanda, haciendo más accidentado el camino; se trata pues de ir aliviando en la medida de lo posible los costos sociales que ha dejado la indolencia administrativa, política y económica en esta ciudad.

Un sin fin de lecciones nos han enseñado que como sociedad debemos de enfrentar los múltiples retos que se nos presentan sexenio tras sexenio, y que nos dejan sumidos en la total incertidumbre e incluso desconfianza por saber o tan sólo imaginar si con la llegada de nuevos gobiernos e ideologías al poder, nuestra realidad social y económica cambiara el devenir y contexto que vivimos.

Parece fácil, pero ante los embates del exterior, que implican enormes costos, que representa el ensanchamiento de las desigualdades y carencias laborales para miles de personas en esta capital en condición de trabajar; el continuo reconocimiento de nuestras debilidades y fortalezas juega un papel preponderante, porque supone necesariamente la reconfiguración de las funciones y metas que se persiguen, las cuales deberán ser aptas para responder a los nuevos desafíos, a las demandas globales, y a los grupos organizados, al margen de los partidos y de los grupos de presión.

Para todo cambio y transformación hace falta tiempo, el problema del desempleo en esta capital no se solucionará de la noche a la mañana, ni en los años venideros, ni mucho menos con tratamientos o slogans de campaña; lo que seguramente implica que la actual cifra "oficial" del 3.2% desempleo tendrá aumentos considerables en proporciones cada vez mayores, los cuales significaran más retos y dilemas para el gobierno de esta capital; pero esto no supone desechar ni mucho menos restar importancia a los logros obtenidos por las políticas públicas de empleo instrumentadas en el Distrito Federal, ni considerarlas como paliativos de este Gobierno en conjunción con el Gobierno Federal.

Por el contrario debemos reconocer el mérito, así como dar su justa dimensión, al Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados, Programa de Microcréditos y el Programa Comunas como tecnologías de gobierno, tomando en consideración que los actuales contextos económicos, políticos y sociales en ocasiones obstaculizan su labor, desempeño e incluso rompen con los objetivos y metas que les han dado origen.

En todo caso se debe aprender de las experiencias pasadas y de las actuales, para en lo sucesivo impulsar nuevos horizontes entre desarrollo y crecimiento en tanto reguladores sociales que posibiliten y amplíen las expectativas de integración para afrontar con ello las más críticas situaciones que vendrán.

Se trata de ir corrigiendo las discordancias estructurales que se han venido suscitando en materia laboral dentro de esta capital, para dar un tratamiento especial y congruente a las futuras políticas públicas de empleo, las que a la postre deberán de integrar a los miles jóvenes profesionistas que egresan año tras año de las instituciones académicas de esta capital; clamando espacios y oportunidades laborales; pero sobre todo se trata de ir mejorando la calidad y cantidad de los empleos para alcanzar el desarrollo integral que se requiere en esta ciudad.

En suma es menester que dentro de las nuevas perspectivas y ópticas se replantee el pasado con la fuerza del porvenir, para cosechar el camino hacia la consolidación e inclusión de las políticas públicas de empleo en esta capital, no sólo como herramientas o tecnologías blandas de gobierno; sino más bien como factores insoslayables, claves y determinantes en el futuro inmediato que demanda el mundo laboral y el hombre mismo.

**REFERENCIAS
BIBLIOGRÁFICAS**

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR VILLANUEVA, Luis. El Estudio de las Políticas Públicas. Porrúa. Antología No 1. México, 1989.

AGUILAR VILLANUEVA, LUIS, F. Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. Estudio Introductorio. Antología No 3, Porrúa, México, 1993.

AGRANOF, Robert. Marcos para el Análisis Comparado de las Relaciones Intergubernamentales. Instituto Universitario Ortega y Gasset, España, 1990,

AYALA Espino, Jorge. Diccionario de Economía Pública. 1ª Ed, UNAM, México, 1997.

BAZDRESCH, Carlos, Bucay Nissu, Loaeza Soledad y Lustig Nora. México, Auge y Crisis. 1ª Ed, FCE, México, 1993.

BODENHEIMER, Edgar. Teoría del Derecho. 13ª Ed, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

BOLTNIK, Julio y Hernández Laos E. Pobreza y Distribución del Ingreso en México. 2ª Ed, Siglo XXI, México, 2000.

CROZIER, Michel. Estado Moderno, Estado Modesto. México, Fondo de Cultura Económica, 1987.

DUVERGER, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Barcelona, Colección Demos Ediciones Ariel, 1970.

EIBENSCHUTZ, Hartman R y Reborá Togno. El Desarrollo Urbano del Distrito Federal en el año 2000. 1ª, Ed, GDF, México, 2000.

FISBACH, Oscar G. Teoría General del Estado. Ed. General, México, 1968.

GINER y Arbós. La Gobernabilidad: Ciudadanía y Democracia. Ed. Siglo XXI. Madrid, 1992.

GONZALEZ CASANOVA, Pablo. La Democracia en México. 17ª Ed, Era, México 1986.

GONZALEZ COSIO, Arturo. Notas para un Debate Sobre el Estado. Ed. Cambio XXI, México, 1996.

GONZALEZ TIBURCIO, Enrique. Reforma del Estado y Política Social. Aspectos Teóricos y Prácticos. Ed. INAP, México, 1993.

GUERRERO, Omar. El Estado y la Administración Pública en México. INAP. México, 1989.

GUERRERO, Omar. Políticas Públicas: Una resurrección de la ciencia de la policía. ITAM, México, 1998.

GUERRERO, Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista. Ed. INAP, México, 1979.

HELER, Herman. Teoría del Estado. 13ª Ed. F.C.E, México, 1990.

HIRSCHMAN.O.A. Y LINDBLOM.C.E. Desarrollo Económico, Investigación y Desarrollo, Elaboración de Políticas Públicas: Algunos Puntos de Convergencia. Ed. Penguin Books, Estados Unidos, 1972.

JIMENEZ Castro, Wilburg. Administración Pública para el Desarrollo Integral. Fondo de Cultura Económica. México, 1975.

KLISKSBERG, Bernardo. Problemas Estratégicos en la Reforma del Estado en la Década de los Noventa. En memoria sobre el Redimensionamiento del Estado, INAP, México, 1991.

LINDBLOM. E Charles. El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas. Ed. Porrúa, México, 1991.

MÉXICO: Pasado, Presente y Futuro. Proteccionismo a la Integración-Apertura y Crisis de la Economía. 1ª Ed, Siglo XXI, México, 1996. (Compilación).

MORATA, Francesc. Políticas Públicas y Relaciones Inter gubernamentales. Instituto de Estudios Autónomos, Barcelona, España, 1990.

ORTIZ WADGYMAR, Arturo. Política Económica – El Fracaso Neoliberal 1982-2000. 8ª, Ed, Nuestro Tiempo, México, 2000.

POULANTZAS, Nicos. Estado, Poder y Socialismo. Siglo XXI, Madrid, 1979.

POULANTZAS, Nicos. Poder Político y Clases Sociales en el Estado capitalista. Siglo XXI, México, 1977.

RUIZ Sánchez, Carlos. Manual de Elaboración de Políticas Públicas. UNAM, FCPYS, México, 1991-1992, p 39.

SORIA, Víctor Manuel. Crecimiento Económico, Crisis Estructural y Evolución de la Pobreza en México. 1ª, Ed, UAM, México, 2000.

UVALLE BERRONES, Ricardo. Estado, Gobierno y Políticas Públicas. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México, 1996.

HEMEROGRAFIA.

Diario Congresistas Los Grupos de Presión: Un eslabón perdido. Poder Legislativo-Cámara de Diputados, México, agosto de 2002.

Revista del Colegio Nacional de Economistas. El Empleo en México: Globalización, Innovación Tecnológica y Pobreza Difundida. Nueva Época, Enero-Marzo, México, 1997.

Revista Economía Informa. Estado y Política en México y América Latina. Facultad de Economía, UNAM, Número 264, México 1998.

Revista El Economista Mexicano La Falta de Empleo: Un reto nacional. Fundación Rafael Preciado. Nueva Época Vol. I, núm. 2, México, 1997.

Revista de Especialidades de Ciencias Políticas y Administración Pública # 2. La Filosofía del Estado Moderno. Gerardo de la Concha. México. 1999.

Revista Examen # 125, La Realidad Social Mexicana-Política Social. Roberto Salcedo Aquino, Partido Revolucionario Institucional, México, 2000.

Revista Examen # 138, Las Vicisitudes del Empleo (Revisión de artículos). Partido Revolucionario Institucional, México, 2001.

Revista Examen #141, En el Camino. Economía y Sustentabilidad. José Luis Medina Aguilar, Partido Revolucionario Institucional, México,

Revista Línea. El Papel de los Partidos Políticos Contemporáneos. SANTANA, Suárez, Héctor. Agosto, Número 3, México 2002.

Revista Nexos # 278. En Busca del Paradigma. Felipe González, febrero, México, 2001.

DOCUMENTOS OFICIALES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 2002.

COMUNA, Un Programa para Jóvenes en la Ciudad de México. GDF, México, 2000.

Gobierno del Distrito Federal. 3er Informe de Gobierno. Lic. Rosario Robles Bertanga. Septiembre, México, 2000.

Gobierno del Distrito Federal. 1er Informe de Gobierno. Lic. Andrés Manuel López Obrador." Septiembre, México, 2001.

INEGI. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Anuario Estadístico. México, 2000.

Programa de Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales PROBECAT 1995-2000. Poder Ejecutivo Federal, México,

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Poder Ejecutivo Federal. México, 1995.

Secretaría de Desarrollo Económico del Distrito Federal. Impulso y Reorganización de la Actividad de la Inversión y el Empleo. SEDECO México, 2001.

Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social, Dirección General de Empleo y Capacitación. Anuario Estadístico. México, 2001.

INTERNET

ARO, PeKka. Empleo y Formación de Jóvenes. Boletín Cinterfor 104, OIT, 2002. www.oit.cinterfor.com. Fecha de consulta 14 de octubre de 2002.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD. Una Nueva Gestión Pública para América Latina. CLAD, 1998. <http://www.clad.com.mx>. Fecha de consulta 15 de mayo de 2002.

Jornada Virtual. Crece el Comercio Informal 10% al año. Rocío González, México agosto 30 de 2001. www.jornadavirtual.com.mx. Fecha de consulta 26 de agosto de 2002.

LASSO, Pablo El Comercio Informal en Países de América Latina. Mercadotecnia global, marzo del 2000, [http:// www.gdl.iteso.mx/publica/mkqglobal](http://www.gdl.iteso.mx/publica/mkqglobal).

MARTÍNEZ COLL, Juan Carlos (2001): Naturaleza y medición del desempleo en la Economía de Mercado, "Virtudes e Inconvenientes". <http://www.eumed.net/cursecon/14/14-1.htm> Fecha de consulta 28 de julio de 2002

Organización Internacional del Trabajo. La Situación del Desempleo Juvenil. OIT, Boletín Cinterfor 103, No 151. www.oit.cinterfor.com. Fecha de consulta 18 de noviembre de 2002.

TOURAINÉ, Alain. Juventud y Democracia en Chile. Revista Iberoamericana de la Juventud, # 1, Chile, 1996. www.oit.cinterfor.com. Fecha de consulta 23 de octubre de 2002.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONFERENCIAS

ARRELLANO Gault, David. Dilemas y Potencialidades de los Presupuestos Orientados a Resultados: Límites del Gerencialismo en la Reforma Presupuestal. México, CIDE.2000.

ANGULO RIVAS, Alfredo. El Desarrollo en la Visibilidad de un Estado Inteligente. Panel sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, CLAD, Noviembre del 2001.

BARRERA Zapata, Rolando. Alcances y Límites de la Reforma de la Burocracia. Panel Reforma del Estado, Gobierno y Administración Pública, Clad, 2001.

HARRIS L Richard. La Democratización del Estado y la Gestión pública. Universidad Estatal de California, Monterey, Estados Unidos, 2000.

ZOVATTO G, Daniel. Conferencia Sobre la Reforma Político-Electoral en América Latina: Evolución, Situación Actual y Tendencias. Clad, 2000.