



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLAN**

**PROPUESTA DE ADECUACIÓN AL PROGRAMA DE OPERACIÓN
DEL CENTRO DE ASISTENCIA E INTEGRACIÓN SOCIAL “PLAZA
DEL ESTUDIANTE” EN EL MARCO DE LA POLÍTICA SOCIAL DEL
GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL 2001-2005.**

TITULACIÓN POR TRABAJO PROFESIONAL

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

PRESENTA

MARITZA VALSECA SANCHEZ

ASESOR: MAESTRO JUAN JOSÉ SANABRIA LÓPEZ

DICIEMBRE DE 2006

A mis padres: Por su ejemplo de humildad, perseverancia, dedicación y desmedido amor. Gracias por todo.

A mí compañero de vida: Por el gran apoyo, paciencia y comprensión que me ha brindado, alentándome a seguir adelante y alcanzar nuevas metas.

A mi hija Nayeli: Que inicia por el sendero de la vida. TQM.

A mi familia por creer y confiar en mí.

A María Rosa Márquez Cabrera: Por el ejemplo de responsabilidad, entrega y compromiso con los que menos tienen.

A Juan José Sanabria López: Por creer en el presente trabajo y tenderme la mano en todo momento.

A G. Rodrigo Hernández Mecalco: Por su apoyo desinteresado y amistad sincera.

El agradecimiento a todas aquellas personas que de manera directa e indirecta se han visto involucrados en el presente trabajo.

INDICE GENERAL

INDICE GENERAL.....	3
INTRODUCCIÓN.....	5

CAPITULO I CONCEPTOS BÁSICOS

1.1	Estado.....	10
1.2	Administración Pública.....	14
1.3	Estado de Bienestar.....	20
1.4	Política Social.....	26
1.5	Asistencia Social.....	27
1.6	Pobreza.....	33
1.7	Indigencia.....	35

CAPÍTULO II COMBATE A LA POBREZA EN EL DISTRITO FEDERAL

2.1	Política Social en el Distrito Federal.....	38
2.2	Objetivos de la Política Social y de la Asistencia social.....	41
2.3	Acciones realizadas para grupos vulnerables.....	43

CAPÍTULO III INSTITUTO DE ASISTENCIA E INTEGRACIÓN SOCIAL

3.1	Antecedentes.....	52
3.2	Estructura orgánica.....	58
3.3	Centros de Asistencia e Integración Social.....	65
3.3.1	Perfil de atención de los Centros de Asistencia e Integración Social.....	66
3.3.2	Servicios y actividades.....	70
3.4	Relación del Instituto de Asistencia e Integración Social con otros Organismos.....	72
3.5	Capacidad de respuesta.....	74

**CAPÍTULO IV CENTRO DE ASISTENCIA E INTEGRACIÓN SOCIAL
"PLAZA DEL ESTUDIANTE"**

4.1	Antecedentes.....	80
4.1.1	Ubicación geográfica.....	85
4.2	Datos sociodemográficos de la población.....	87
4.3	Recursos.....	91
4.4	Análisis del programa operativo de trabajo CAIS "Plaza del Estudiante" y propuesta de adecuación.....	96
CONCLUSIONES.....		107
BIBLIOGRAFÍA.....		111

INTRODUCCIÓN

Como parte de la política social del Gobierno del Distrito Federal (D.F), se creó mediante decreto, publicado en la *Gaceta Oficial del D.F.* el 18 de enero del 2001, el Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS), como un órgano administrativo desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal, para promover, desarrollar, supervisar, evaluar y regular las acciones de asistencia social en el Distrito Federal.

El Instituto de Asistencia e Integración Social, brinda servicios en sus 10 Centros de atención, sin embargo para efectos de este trabajo, solamente abordaré el Centro de Asistencia e Integración Social (CAIS) "Plaza del Estudiante" en el periodo de enero del 2001 a mayo del 2005; debido a que su céntrica ubicación, perfil de atención y la demanda creciente en la población, hace necesario el replanteamiento del *Programa de Operación*, así como de los recursos asignados.

Asimismo, en esta investigación elaboro una propuesta de adecuación al *Programa de Operación del Centro de Asistencia e Integración Social "Plaza del Estudiante"*, en el marco de la política social del Gobierno del Distrito Federal 2001-2005. Lo anterior lo justifico debido a que desde mi punto de vista la tarea más importante de la Administración Pública, -a través de los programas de política social del Gobierno del Distrito Federal- es la atención de hombres y mujeres que viven en extrema precariedad, vulnerabilidad y abandono social. Tal es caso de la encomienda que tiene el Instituto de Asistencia e Integración Social, mediante el Centro de Asistencia e Integración Social "Plaza del Estudiante".

Las características de los usuarios de este CAIS, son propias de la categoría de lo que es un indigente; entendido como un individuo con la falta de medios para procurarse, por sí mismo, alimento, vestido y techo y que se

caracteriza por el auto-aislamiento, rechazo a las normas establecidas, desconocimiento de la autoridad, resistencia a la aportación de datos personales, familiares y de procedencia, etcétera, estos rasgos hacen que su valoración, tratamiento y aplicación de programas, conlleven especial demanda de atención, en la aplicación de la política social a su favor.

En enero de 2002, por primera vez interactué con la problemática del albergue "Plaza del Estudiante", debido a que participé en la elaboración del *Programa de Operación* del CAIS, a partir de esa ocasión contribuí en diferentes acciones, para el mejoramiento en la atención a este grupo vulnerable. De esta manera, mi hipótesis inicial es que al incrementar las instalaciones arquitectónicas, y la adecuación para el funcionamiento del programa; los resultados del CAIS "Plaza del Estudiante", mejorarían la eficacia de la política social en atención a los indigentes que se albergan en dicho centro.

Por lo que, el objetivo principal de este trabajo es formular una propuesta de estructuración al *Programa de Operación del Centro de Asistencia e Integración Social "Plaza del Estudiante"* como parte de la política social instrumentada por el Gobierno del Distrito Federal durante el periodo 2001-2005.

La metodología que utilicé en esta propuesta, corresponde al método deductivo, definido como una operación lógica analítica que permite poner al descubierto las interconexiones existentes entre los conocimientos adquiridos. También sirve para particularizar concretamente los conocimientos generales; igualmente admite poner de relieve la consecuencia interna del discurso racional, para comunicar los nuevos conocimientos y exponerlos de un modo convincente.

En otras palabras, la inferencia deductiva también se emplea como procedimiento de demostración. Generalmente, los juicios utilizados como premisas en las inferencias deductivas, proceden de la generalización de

resultados experimentales previamente obtenidos y, por ende, son conclusiones establecidas a través de inferencias deductivas.

Por otra parte una inferencia deductiva puede tener mas de una conclusión; y hasta es posible que dos o más de esas conclusiones sean simultáneamente validas. Analógicamente, una misma conclusión puede ser obtenida de distintas premisas.¹

Con base en lo anterior, el método deductivo lo utilicé al analizar de una forma general a una particular la función del Estado y la administración pública, para poder plantear alternativas que den solución a la atención de la población indigente que se alberga en el C.A.I.S Plaza del Estudiante. No se puede emitir una propuesta de adecuación, para corregir un problema sino se tiene la información general del problema y/o su funcionamiento. Asimismo, para poder presentar una solución a una situación social, se tienen que utilizar herramientas teóricas y prácticas para poder establecer un diagnóstico que pueda proponer varias conclusiones; para así encontrar la posible solución.

Por lo cual, me propuse establecer qué se entiende por: Estado, Administración Pública, Estado de Bienestar, Política Social, Asistencia Social, Pobreza e Indigencia en el capítulo uno, para comprender la relación entre los conceptos básicos que formarán el marco teórico; asimismo, en el segundo capítulo denominado combate a la Pobreza en el Distrito Federal hablo de qué se entiende por Política Social en el Distrito Federal, así como los objetivos de la Política Social y las acciones realizadas para grupos vulnerables.

En el tercer capítulo denominado Instituto de Asistencia e Integración Social, explico los antecedentes de la institución, cómo está conformada la estructura orgánica y los Centros de Asistencia e Integración Social que lo integran. Del mismo modo, se informó cuál es el perfil de atención, los servicios y

actividades, que se brindan, la relación del IASIS con otras instituciones y la capacidad de respuesta.

En el último capítulo denominado Centro de Asistencia e Integración Social “Plaza del Estudiante”, expongo los antecedentes, ubicación geográfica, datos sociodemográficos de la población, los recursos asignados de tipo humano y financiero. Así como la explicación de en qué consiste el *Programa de Atención*. Con base en lo anterior elaboro un análisis al *Programa Integral de Trabajo CAIS “Plaza del Estudiante”*, y fijo mi propuesta de estructuración al programa, con base en una serie de propuestas que condicionan la obtención de los objetivos.

Confío en que los diferentes caminos por los que analicé la asistencia social y la propuesta que emito -que tiene como objetivo mejorar las condiciones de la población que asiste al CAIS “Plaza del Estudiante”-, sirva a mis lectores como una ayuda en el incesante estudio de los programas de asistencia en el Distrito Federal.

¹ Eli De Gortari, Lógica General, México, Grijalbo, 1965, p. 146

CAPÍTULO I

CONCEPTOS BÁSICOS

Uno de los objetivos más importantes de un gobierno elegido democráticamente es dirigir la Administración Pública en beneficio de la mayor parte de la sociedad. A partir del año 2000 en México, el Gobierno del Distrito Federal (D.F.) a través de los programas de política social dirigidos a la atención de hombres y mujeres -que viven en extrema precariedad, vulnerabilidad y abandono social- y de la creación del Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS), mediante el Centro de Asistencia e Integración Social (CAIS) "Plaza del Estudiante" ha tratado de brindar atención a las demandas mencionadas.

Asimismo los indigentes en el D.F. son uno de los efectos más visibles de no solamente la falta de recursos para la supervivencia en gran parte de la sociedad, sino además de la pérdida de valores de la misma sociedad al momento de observar tales efectos como algo cotidiano. La indigencia genera desde su mera existencia problemas que van desde una difícil coexistencia en el medio que habitan, pasando por una serie de particularidades al tratar de obtener beneficios personales y de servicios. En dicho proceso se ha analizado que muchas veces, tienden a incrementarse problemas urbanos tales como: la inseguridad, limpieza, drogadicción y dotación de servicios.

Con base en lo anterior esta investigación gestada a partir del contacto directo con dicho instituto y de sus problemas en el ámbito de la administración pública en los ejes de la organización y coordinación con sus 10 diferentes centros; así como ante la necesidad de brindar mayor atención a las demandas de este sector social. Este trabajo profesional que para obtener el título de licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, tiene el objetivo de emitir una propuesta de adecuación al programa de operación del Centro de Asistencia e Integración Social "Plaza del Estudiante" como parte de la política social instrumentada por el Gobierno del Distrito Federal durante el periodo 2001-2005.

1.1 Estado

Para Mario Martínez Silva el concepto de Estado se explica como un “término de la Ciencia Política con el que se designa, de modo general, la organización política de un país”. Asimismo, su estudio se constituye con “el objeto esencial de diversas ciencias especialmente la Teoría del Estado, Teoría de la Constitución, Derecho Constitucional, Derecho Público, Derecho Político y Ciencia Política en General”.²

Desde un enfoque sociológico, el Estado es considerado, como “una unidad de asociaciones de hombres asentados en un territorio, dotado de poder originario de mando. En ella se comprenden los elementos tradicionales constitutivos del Estado, territorio, población y poder”.

Desde una perspectiva jurídica se concibe al Estado como “una corporación de un pueblo asentado en un territorio, dotada de poder originario de mando”; asimismo, una definición política es que al Estado hay que considerarlo como un fenómeno específico de la realidad política, por lo que los puntos que definen al Estado son los siguientes:

- 1) Esta basado en un grupo social establemente asentado en un territorio determinado;
- 2) La organización de esa unidad social la realiza a través de un orden jurídico unitario, cuya unidad resulta de un derecho fundamental, la constitución, que contiene el equilibrio y los principios de orden y cuya actuación esta servida por un cuerpo de funcionarios;
- 3) En esa unidad existe un poder jurídico, autónomo centralizado y territorialmente determinado. El poder del Estado es jurídico, pues actúa a través de los imperativos legales y de la coacción jurídica que los

² Mario Martínez Silva, Diccionario de Política y Administración Pública, México, Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública, 1978, p. 532.

acompaña; Es centralizado, pues emana de un solo centro definido, a quién se refiere esa unidad de derecho y de donde parte la actuación del cuerpo de funcionarios que la realiza.

- 4) Por último, ese orden como el poder que lo garantiza, tiende a realizar el bien común del grupo, noción finalista cuya concreción histórica no puede determinarse de modo absoluto, pero cuyos elementos esenciales formales son el orden y la justicia y cuyos elementos materiales están integrados por los diversos fines concretos que el Estado ha de asumir en un momento determinado.

La teoría marxista analiza al Estado definiéndolo como, “el poder político del Estado moderno no es más que un comité de administración de los asuntos comunes de toda la burguesía”, el poder político es “simplemente, el poder organizado de una clase para oprimir a la otra”.

Los rasgos distintivos del Estado, que lo diferencian de las demás organizaciones que forman parte del sistema de una dictadura de la correspondiente clase en el poder, son:

- a) El Estado es una organización de toda clase dominante y no de una cualquiera de sus partes. (partidos políticos)
- b) El Estado dispone de un aparato especial de fuerza y coerción (ejército, tribunales, etcétera.)
- c) Las prescripciones del Estado poseen una fuerza jurídica obligatoria general para toda la población del país.
- d) El Estado no obedece a ningún otro poder ni dentro ni fuera de sus fronteras, es decir posee soberanía, lo que significa que puede resolver sin consultar con nadie los asuntos internos y externos”.³

Para Omar Guerrero, “el Estado constituye una categoría histórica singular y distinta a otras formas de dominación política que le precedieron, desarrollada

³ *Ibid.* pp. 532-538.

gracias a su configuración externa, es decir, la formación y delimitación del Estado frente a otros estados, así como a las transformaciones en su existencia interior. Esto atañe a la magnitud, la estructuración y la trabazón organizativa, así como la composición social del Estado".⁴

En la actualidad, el Estado contiene una singularidad histórica configurada con un conjunto de rasgos o caracteres distintos a las formas de dominación que le precedieron, cuya índole es multifacética, merced a la unión de ingredientes políticos, económicos, sociales y jurídicos.

Esos rasgos suelen agruparse y especificarse en modalidades que acentúan algunos aspectos prominentes del Estado, personificándolo opcionalmente como un Estado soberano, como un Estado nacional o como un Estado de Derecho. Este último, el Estado de Derecho,⁵ no constituye un fenómeno histórico concreto, sino un conjunto de rasgos característicos que identifican al Estado de manera peculiar. En muchos estados han regido y rigen las leyes, pero la índole de la ley en el Estado de Derecho tiene un carácter distintivo. El Estado de Derecho externa con toda nitidez su configuración individualista por cuanto que, al mismo tiempo, protege el derecho objetivo y las pretensiones jurídicas subjetivas de la ciudadanía. Vela tanto por la vida pública, como por la vida privada; se preocupa por igual del ciudadano, que el individuo.

Asimismo, Rodolfo Jiménez Guzmán en *Política, un modo de abordarla*, explica que las características del Estado son:

⁴ Omar Guerrero, *Principios de Administración Pública*, IAPEM-UAEM. 2000.

⁵ El Estado de Derecho se formó a partir de que el despotismo ilustrado incorporó al derecho romano para legitimar a la monarquía absolutista y dar pauta a la protección de la esfera privada de los súbditos. Este fue un hecho extraordinariamente significativo, porque "Roma supo dar a la cultura el elemento jurídico gracias al cual han podido enlazarse las tradiciones e instrumentos políticos heredados de Grecia", además de que "quedó montado el adjetivo de 'publicus' como calificador de aquel sistema". Omar Guerrero, *op. cit.*

- a) Expropiación exitosa del monopolio de la violencia legítima (a diferencia del orden feudal en el que la función económica y la represión reconocían un mismo protagonista, etcétera).
- b) Ejercicio de la dominación por medio de un cuadro burocrático descrito por Weber puntualmente. Así, la consolidación de la burocracia como “frontera” entre la sociedad civil y la sociedad política, y como especialización del trabajo administrativo gubernamental.
- c) Presencia de un cuerpo legal general que sustenta la legitimidad en el hecho de que “todos somos iguales frente a la norma”, etcétera.
- d) Presencia de un Poder Ejecutivo bajo diferentes formas, pero que intenta dar coherencia a la organización del poder político estatal.
- e) Conjunto de valores e instituciones (ideología, etcétera) que proporcionan cohesión en el entramado social más sutil.⁶

El Estado moderno está caracterizado por el sometimiento de toda la actividad de la administración pública al derecho y por el recurso de queja ante los tribunales judiciales, por la violación de los derechos individuales por los actos de la misma. La administración pública es supeditada íntegramente a la ley, bajo el principio de legalidad. La idea de un control tan intenso, es explicable por el rechazo a los rasgos monárquicos aún perceptibles en el servicio público, durante los primeros años de los regímenes republicanos.

En resumen se puede decir que el Estado, es una sociedad establecida en un territorio determinado, que cuenta con una organización de gobierno y de administración que permite la vida del hombre en la sociedad; así mismo el Estado es el único ente capaz de medir y conciliar las necesidades y demandas de

⁶ Jiménez Guzmán señala en *Política, un modo de abordarla*, que las características presentadas abundan en la literatura política que alude al Estado moderno: desde la magistral obra de Max Weber: *Economía y sociedad* para “abajo”. Asimismo señala, que una puntualización breve y clara está en: Patricio Marcos, *Estado*, México, Edicol, 1977.

los diferentes grupos sociales, además de ser la única autoridad civil capaz de encauzar esfuerzos sociales, para conseguir beneficios de toda la población por lo tanto el Estado es el regulador de las relaciones entre los grupos de la sociedad a fin de conciliar los intereses evitando la creación de problemas sociales, por otra parte hay ciertas actividades que deben de pertenecer al Estado estas son la administración de gobierno, educación, lo concerniente a la seguridad nacional, la atención a grupos vulnerables, por estar encaminados al respeto y preservación de las garantías individuales y sociales, fomentar la equidad en la sociedad, garantizar la estabilidad y legitimidad.

1.2 Administración Pública

Para Omar Guerrero en su obra *Principios de Administración Pública*,⁷ "la administración pública está caracterizada por atributos propiamente estatales. Dicha administración, por principio, es una cualidad del Estado y sólo se puede explicar a partir del Estado". Tal aseveración es aplicable a todas las organizaciones de dominación que se han sucedido en la historia de la humanidad, pero para nuestro caso, es suficiente con ceñirnos al Estado tal y como lo denominó Nicolás Maquiavelo tiempo atrás: "los estados y soberanías que han existido y tienen autoridad sobre los hombres, fueron y son, o repúblicas o principados".

La índole de esa cualidad del Estado es el movimiento, de modo que la administración pública consiste en la actividad del Estado, tal como es observable a lo largo del pensamiento administrativo, esta noción de administración pública tiene amplio consenso. En Alemania, Carlos Marx se refirió a la actividad organizadora del Estado y Lorenz von Stein a la actividad del Estado; en tanto que los Estados Unidos, Woodrow Wilson discernía sobre el gobierno en acción,

⁷ Omar Guerrero, *op. cit.*

Luther Gulick sobre el trabajo del gobierno y Marshall Dimock al Estado como constructor.⁸

Para Lorenzo Stein en *Movimientos Sociales y Monarquía*, la voluntad del Estado supone un objeto sobre el cual actúa. Cuando la acción se repite continuamente, se llama "actividad". Lo anterior sirve a Lorenzo Von Stein para explicar que "esta actividad del Estado, que tiene lugar mediante los órganos estatales y constituye, por lo tanto, la vida propiamente exterior del Estado, es lo que se llama administración del Estado".⁹

La administración pública caracterizada como la actividad del Estado, -según Omar Guerrero- tiene por objeto a la sociedad, para la cual labora en su perpetuación y desarrollo. Por consiguiente, dicha administración tiene su origen existencial, así como su legitimidad y justificación, en la perpetuación y desenvolvimiento de la sociedad.¹⁰

"La actividad del Estado entraña una gran variedad de expresiones, lo cual no ha facilitado que el Estado se defina por lo que hace",¹¹ argumenta el administrador público. Asimismo, parafraseando a Max Weber, -atento a esta dificultad-, optó por conceptuar al Estado con base no en sus funciones o finalidades, sino con fundamento en su medio específico: la fuerza física territorialmente monopolizada. Sin embargo, la administración pública desafía esa imposibilidad, y encuentra su definición agrupando las acciones primigenias y principales que el Estado realiza para perpetuar y desarrollar a la sociedad.

Con base en los argumentos de Omar Guerrero, concuerdo con la idea de que la administración pública constituye la actividad del Estado que está encaminada a producir las condiciones que facilitan la convivencia de la sociedad,

⁸ *Ibid.*

⁹ Lorenzo Stein, *Movimientos Sociales y Monarquía*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales. 1981 (1850). p. 33. Tomado de *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

así como gestar las capacidades de desarrollo de los elementos que la constituyen.

De este modo, la administración pública existe solamente en función de la sociedad. Ante esta situación a la reflexión que nos orilla O. Guerrero es: "¡Qué no debe esperarse de la administración! Por sus cuidados y vigilancia se aseguran los derechos comunes y personales, la tranquilidad reina en las familias y la paz entre los ciudadanos; las propiedades están preservadas de la violencia o de la astucia, la fuerza pública contribuye al mantenimiento del orden, la industria nacional se aumenta con la industria particular, se sostiene el espíritu público, el hombre puede gozar en seguridad de cuanto ama y posee, los individuos se ilustran recíprocamente, y todos disfrutan de aquella seguridad que aumenta a la existencia y de la felicidad objeto de sus deseos y trabajos".¹²

El Estado se constituye aparentemente de dos paradojas: una asociación de dominación obligatoria y consensual. Este antagonismo debe de constituir un punto de equilibrio donde la coerción y el consenso se concilien e incentiven al desenvolvimiento de una sociedad, cuya interacción desde un enfoque idealista está fundada en la vida cívica. Para el contractualista del S. XVI Tomás Hobbes los hombres se habían establecido en sociedad por temor a la muerte violenta, y ello orilló a que cedieran parte de su libertad y se sometieran a una coacción libremente aceptada. "Sin embargo, el ser humano espera mucho más que estar a salvo de la amenaza violenta de portadores privados que detentan fuerza y aspiran a que la vida asociada contribuya a su convivencia y bienestar".¹³

La administración pública esencialmente consiste según el ya citado Omar Guerrero como "una capacidad del Estado para producir dicha utilidad, que a partir del siglo XVIII se proyectó en el impulso del desarrollo de la sociedad. Tal

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

capacidad ofrece un doble significado de la administración pública y, por consiguiente, a dos definiciones, una amplia, otra estricta... administración pública es la actividad encaminada a acrecentar el poder del Estado y expandir sus fuerzas interiores al máximo; es decir, lo hace formidable. Constituye una capacidad que produce poder... administración pública es la actividad que desarrolla la vida asociada a través del orden, la seguridad y la subsistencia; es decir, auspicia la convivencia civilizada. Consiste en una capacidad que produce civilidad".¹⁴

Asimismo, para Marshall Dimock, considerar que la administración pública es meramente una máquina inanimada que ejecuta irreflexiblemente el trabajo del gobierno, es algo equivocado, ya que si la administración pública tiene relación con los problemas del gobierno, es que está interesada en conseguir los fines y los objetivos del Estado. "La administración pública es el Estado en acción, el Estado como constructor".¹⁵

La Administración Pública es el conjunto de operaciones encaminadas a cumplir o hacer cumplir la política pública, la voluntad de un gobierno. Es pública por que comprende las actividades que una sociedad sujeta a la dirección política, las cuales son ejecutadas por instituciones gubernamentales. Es administración por que implica la coordinación de esfuerzos y recursos, mediante los procesos administrativos básicos de planeación, organización, dirección y control.¹⁶

La Administración Pública es la parte de los órganos del Estado que dependen directamente o indirectamente del poder ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (legislativo y judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Marshall Dimock, The Meaning of Scope in Public Administration, en John Gaus et al. *The Frontiers of Public Administration*. New York, Russell and Russell. 1967 (1937). p. 12. Tomado de *Ibid.*

forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales, b) elementos patrimoniales, c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos. En pocas palabras la administración pública es la encargada de materializar los fines del gobierno, es decir es la intermediaria entre el gobierno y la sociedad.

La Administración Pública incluye la selección de los métodos más convenientes para la prestación de los servicios públicos y hacer cumplir las leyes; la dirección y supervisión de las labores necesarias para llevar a la práctica la política pública; la realización de las tareas rutinarias; y la solución de las disputas y demandas que origina el cumplimiento de estas funciones. La administración pública es la que dará los resultados, los cuales se reflejarán en la opinión de la sociedad, que será la que apruebe al gobierno o no, la cual tendrá que interpretar o hacer materiales los proyectos de los políticos, saber cuales son los objetivos reales para alcanzar, esto con base en los recursos con los que cuenta el gobierno.

Las funciones de la administración se clasifican en cuatro categorías:

- a. **Funciones de soberanía:** defensa; relaciones exteriores; policía, relaciones con la iglesia, funcionamiento de las instituciones políticas, información y opinión pública, etcétera.
- b. **Funciones económicas:** moneda, crédito, comercio exterior, precios, promoción económica, inversión, acción directa e indirecta en la agricultura, la industria, el comercio, los energéticos, etcétera. Empresas públicas.
- c. **Funciones sociales:** salud, higiene, vivienda, urbanismo, relaciones laborales, asistencia social, promoción y desarrollo social, etcétera.

¹⁶ Mario Martínez Silva, Diccionario de Política y Administración Pública, México, Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública, 1978, p. 46.

- d. **Funciones educativas y culturales:** investigación científica, enseñanza general, educación de adultos, artes, entretenimiento, etcétera.
- e. **Las funciones auxiliares** no se realizan directamente hacia el público y pueden ser:
 - 1. Administración de personal
 - 2. Manejo de recursos materiales
 - 3. Administración financiera
 - 4. Servicio jurídicos y contenciosos
 - 5. Documentación

Las funciones de dirección comprenden las tareas de mando, supervisión y asesoría. Se refiere al estudio y formulación de programas; a la organización de los servicios; al control de las operaciones; y a las relaciones públicas.¹⁷

En suma se puede decir que la administración pública es la que permite la relación entre el gobierno y los ciudadanos, debido a que es ella la encargada de los bienes y servicios que demanda la sociedad, así mismo implica la coordinación de esfuerzos y recursos, La administración Pública se ayuda de un conjunto de organismos para llevar a cabo sus fines y hacer realidad las políticas públicas.

En la actualidad, los estados más poderosos son los mejor administrados y, por consiguiente aquellos cuya balanza comercial es favorable, que detentan una hacienda pública sana y que producen lo suficiente para sostener a los habitantes del país y negociar con el excedente; pero primordialmente son poderosos porque su administración pública ha sido capaz de alimentar y educar a la población, brindarle salud, asistencia y procurarles lo necesario para facilitar la convivencia civilizada.

¹⁷ Jiménez Guzmán, *op. cit.*, pp. 56-58

1.3 Estado de Bienestar

Para María Teresa Gallego Méndez el Estado social se entiende generalmente como “transformación de las funciones del Estado liberal en el sentido de introducir y ampliar progresivamente el intervencionismo protector, de un modo cada vez más sistemático e integrado, lo que altera en alguna medida también los fines del Estado. No se refiere a las diversas formas de asistencia social existentes a lo largo de la historia... El Estado social, en cambio, actúa en cumplimiento de una legislación que le obliga a responder ante las insuficiencias de la sociedad liberal y capitalista”.¹⁸

Asimismo, es importante señalar que tanto los sistemas de seguros, obligatorios o voluntarios, existieron en toda Europa hacia 1914, cuyo efecto principal fue reemplazar progresivamente los diferentes tipos de ayudas a pobres. De este modo María Teresa Gallego Méndez menciona que “la seguridad social fue el núcleo histórico del Estado social, aunque no constituía, ni mucho menos, un sistema universal, ya que cubría tan sólo a personas con cierta capacidad económica, quienes debían pagar su cuota de este sistema de protección”.¹⁹

Aunado a lo anterior, a causa de la crisis de 1929 que afectó al sistema de seguros y a las formas de intervención del Estado de forma decisiva, ya que mostró la inseguridad de las relaciones capitalistas de producción y la inestabilidad del modo de producción capitalista (tesis marxista de las crisis cíclicas).

La base teórica para solucionar esa crisis, fue publicada por Keynes en 1936 en su obra *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, en la que muestra que el capitalismo es intrínsecamente inestable.

¹⁸ María Teresa Gallego Méndez, “Estado social y crisis del Estado”, en Rafael del Aguilar, *Manual de Ciencia Política*, Madrid, España, Trotta, 1997, p. 107.

En otras palabras, el keynesianismo aportó una línea de adecuación intermedia entre el liberalismo y el marxismo al dar relevancia al mercado y a la vez a la actividad pública para alcanzar los objetivos de la política económica, entre ellos un alto nivel de empleo sino de pleno empleo. El sector público debía intervenir, si la iniciativa privada no se comportaba como se esperaba.²⁰

Asimismo, una primera conclusión es que la intervención estatal ofreció la creencia en un capitalismo nuevo o domesticado, sobre todo para la socialdemocracia, la fuerza política más identificada con este modelo de Estado; de este modo, Estado de Bienestar y neocapitalismo son dos formas estrechamente interrelacionadas. Se habla de economía mixta ya que los objetivos básicos del Estado social, se refieren al incremento del consumo y del bienestar social, para lo cual es imprescindible la intervención, la planificación y la coordinación.

Al igual que la citada investigadora María Teresa Gallego Méndez, se puede señalar que la evolución histórica del Estado social muestra una gran diversidad de causas en su implantación, que responde tanto a necesidades del sistema capitalista para su supervivencia, como a logros democráticos de los sectores sociales mayoritarios. Que en sus desarrollos concretos adopta tipos muy diferenciados entre sí. Que sin duda, durante décadas el Estado de Bienestar ha sido el modelo más adecuado para conjugar libertad e igualdad y que, por tanto, sus logros deben ser analizados y readaptados en la situación actual, donde tiene lugar profundas y aceleradas transformaciones.²¹

De este modo, el Estado de Bienestar es mantener un elevado nivel de ocupación laboral, mejorar los sistemas de seguridad social y establecer políticas sociales para elevar el nivel de vida de los grupos menos favorecidos, asegurando un nivel mínimo de vida para toda la población. A este Estado se le permite:

¹⁹ *Ibid.* p. 113.

²⁰ *Ibid.* p. 116.

- Producir bienes de producción y consumo, para perseguir algunos de estos fines, regular el mercado o reservarse la producción exclusiva por razones estratégicas.
- Comercializar directamente ciertos productos para garantizar una equilibrada y justa intermediación y redistribución de la riqueza.
- Consumir obligatoriamente algunos bienes y servicios para el ejercicio de sus mismas atribuciones.

Según Juan José Sanabria López por Estado de Bienestar entendemos:

La forma de organización del poder político que garantiza niveles mínimos de ingreso, alimentación, salud y educación a toda la población como un derecho y no como beneficencia, además de apoyar ciertas demandas particulares provenientes del capital, al trabajo y a la producción en general son puestas en práctica por la administración pública en el marco de Estados de corte liberal democrático con sociedades de masas urbano-industrializadas.²²

Como inicio importante de esta corriente, es básica la aportación de Thomas Hill Green en *Lecturas sobre los principios de la obligación política*, publicado a finales del siglo pasado siendo su postura liberal pragmática y de gran influencia en su época.

Existen tres interpretaciones principales sobre la idea de Estado de bienestar:

1) Estado de bienestar hace referencia a la provisión de servicios de bienestar por el Estado.

2) Un Estado de bienestar es un modelo ideal donde el Estado asume la responsabilidad primaria del bienestar de sus ciudadanos. Esta responsabilidad es

²¹ *Ibid.* p. 137.

²² Juan José Sanabria López, La Ciencia de la administración pública: Un enfoque político de la actividad administrativa del Estado en el marco de la globalización, México, ENEP Acatlán/UNAM, 2002, p. 71.

comprehensiva, porque se consideran todos los aspectos del bienestar; un "sistema de seguridad", no es suficiente. Es universal, porque cubre a cada persona, a la que la legislación otorga derechos positivos.

3) Estados de bienestar puede identificarse con sistemas generales de bienestar social. En muchos "Estados de bienestar", el bienestar no se proporciona actualmente por el Estado, sino por una combinación de servicios independientes, voluntarios y gubernamentales.

El concepto del Estado de Bienestar sigue siendo polémico, y es continua la discusión sobre la responsabilidad de los gobiernos del bienestar de sus ciudadanos.

Entre los argumentos a favor de este tipo de Estado encontramos los siguientes rasgos:

- 1)- Humanitario. La idea que ninguna persona debe sufrir innecesariamente.
- 2)- Democrático. Los votantes en la mayoría de los países favorecen la extensión gradual de la protección social.
- 3)- Ético. La reciprocidad es casi universal como principio moral, y la mayoría de los sistemas del bienestar se basa alrededor de patrones del intercambio generalizado. El altruismo, o ayudar a otros, es una obligación moral en la mayoría de las culturas. Por ejemplo la caridad y la ayuda para los pobres (ya sea con subsidios o puestos de trabajo) son bien vistos por muchas personas.
- 4)- Religioso. La mayoría de las religiones importantes del mundo creen que el altruismo es moral y el egoísmo es inmoral. Las obligaciones religiosas incluyen el deber de la caridad y la obligación para la solidaridad.
- 5)- Interés mutuo. Varios sistemas nacionales se han creado voluntariamente del crecimiento del seguro mutuo.
- 6)- Económico. Los programas sociales realizan una gama de funciones económicas, incluyendo la regulación de la demanda y estructurando el mercado de trabajo.

7)- Social. Los programas sociales se utilizan para promover objetivos comunes con respecto la educación, la familia y al trabajo.

8)- Falta del mercado. Los partidarios del Estado de Bienestar afirman que el sector privado no puede solucionar objetivos sociales u organizar la producción eficientemente.

Asimismo los críticos del Estado del bienestar aducen que el mero uso de esta frase ya es propagandístico - ¿quién iba a estar contra "el bienestar"? - adjudicando a la frase hecha el mismo status que a "Guerra contra el Terrorismo" ("*War against Terror*") y otras expresiones similares. En este sentido señalan los siguientes argumentos contra el Estado del bienestar:

1)- Individualista - La intervención de Estado infringe la libertad individual; el individuo no debe ser forzado subvencionar la consumición de otras.

2)- Neoliberal- El Estado del bienestar quita libertad de elección, ya que son burocracias sobre las que el ciudadano tiene muy poco control las que deciden qué bienes y servicios "compra" uno con sus impuestos, mientras que en un mercado libre y privado el consumidor es el soberano total.

3)- Conservador - El Estado del bienestar supone un riesgo moral, ya que los individuos se ven desligados de las consecuencias económicas de sus actos. Por ejemplo: Uno puede practicar deportes de riesgo, a sabiendas de que la atención sanitaria está pagada colectivamente, y de que, si sufre un accidente grave, existen pensiones de invalidez.

4)- Objetivista - El Estado del bienestar se basa en una falacia, ya que si individualmente los ciudadanos no pueden permitirse un determinado nivel de "bienestar", no hay ningún motivo para que sí puedan hacerlo colectivamente.

Es importante señalar, que a partir de la crisis económica de 1973 provocó que se cuadruplicaran los precios de los hidrocarburos; y por ende el alza del

petróleo. Esto ocasionó que la balanza de los estados industrializados se desequilibrara gravemente.²³

Con base en lo anterior, era lógica la saturación del mercado de artículos de consumo; lo cual generó un descenso en las ganancias por la producción de estos bienes. Asimismo, con el decremento en la demanda de productos, para mantener rentables las empresas, se recurrió al empleo masivo. “El paro se agudizó en la década de los años setenta y empeoró más en los ochenta, la inflación también se aceleró. Se acuñó el término “estagflación”, para explicar la coexistencia, que anteriormente se había considerado imposible, de una alta inflación con un alto desempleo”.²⁴

Se generó entonces un desequilibrio entre las demandas sociales y los recursos estatales disponibles para atender dichas demandas. De este modo, se presentan dos posibles soluciones a la crisis del Estado de Bienestar:

Según Donolo y Fichera una primera estrategia busca la reducción de demandas y, por lo tal, la disminución de las necesidades del gobierno. La otra estrategia busca la elevación de la capacidad de gobierno político. La primera línea se enuncia como neoliberal o neoconservadora, la segunda se subdivide en “variante racionalizadora” y “variante de izquierda”.²⁵

Ante este escenario, la estrategia que se lleva a cabo consiste en:

a) Retorno al mercado y a sus reglas de oro, es decir, a un orden espontáneo; y/o b) reducción de las expectativas y de las demandas y de su politización; y/o c) reducción de las tareas asumidas por el Estado.²⁶

²³ *Ibid.*, p. 88.

²⁴ *Ibid.*, p. 89.

²⁵ Donolo C. y Fichera F. H, *Gobernó debate*. Citados por Luis Aguilar Villanueva en *Política y racionalidad administrativa*, México, INAP p. 82.

²⁶ Juan José Sanabria López, *Opcit.*, p. 91.

Se pretende que a partir de la debilidad que presenta el Estado se fortalezca a la sociedad civil de mercado. En resumen, el esquema de aplicación y solución de la crisis del Estado de Bienestar se construye en torno a los elementos politización, Estado y mercado. La solución para el neoliberalismo es – politización, -Estado + mercado; mientras que para las vertientes racionalizadoras y de izquierda, la respuesta gira en torno +politización, +Estado, -mercado.²⁷

Por último se tiene que mencionar que con la globalización como fondo, y a partir de las ideas neoliberales, se busca la reducción del Estado “al mínimo” a fin de que las demandas de la sociedad sean atendidas de manera especializada en el mercado por agentes nacionales o internacionales, ya que éste es un instrumento más eficiente para la distribución de valores.

1.4 Política Social

Para José Ayala Espino la política social se define como “un conjunto de normas y principios que tienden a establecer mecanismos capaces de garantizar a la mayoría de la población la elevación de sus índices de bienestar social haciendo menos intensas las grandes diferencias sociales, y a realizar una equitativa y justa distribución de la riqueza.”²⁸

En otras palabras la política social es una forma de intervención del Estado en la sociedad civil. Dicha intervención se encuentra relacionada con la provisión de servicios sociales, las políticas sociales forman parte del Estado de bienestar, su representación institucional, y abarcan una extensa gama de programas sociales, como políticas de salud, seguridad social, vivienda, educación y ocio. Hoy su

²⁷ *Ibid.*, p. 91.

²⁸ José Ayala Espino, Economía pública, una guía para entender al Estado, México, Facultad de Economía/Universidad Nacional Autónoma de México, 1997. p.324.

objetivo es la búsqueda del bienestar y la mejoría de las condiciones materiales de vida de la población.

La política social tradicional consiste en los “programas que realiza el Estado, el que asimismo lleva a cabo la totalidad de las funciones; actúa como financiador, diseñador, implementador, supervisor y, esporádicamente, evaluador. Vale decir, que todas las funciones están unificadas en un mismo sujeto”.²⁹

Para Luis Mario Fuentes “la política social es una de las líneas más claras para resolver contradicciones, allanar diferencias sociales y consolidar un Estado justo, la política social constituye no-solo la expresión de decisiones y políticas distributivas, redistributivas y compensatorias, si no que manifiesta la vocación social de un Estado democrático”.³⁰

Es decir la política social tiene como objetivo coadyuvar en la satisfacción de las necesidades de los grupos más vulnerables con la finalidad de legitimar el sistema económico, político y social vigente.

1.5 Asistencia Social

Los antecedentes históricos acerca de la asistencia social se remontan a la época prehispánica con la sociedad azteca, en donde el monarca tenía el deber moral, principio de su cultura, de ayudar a los necesitados. Asimismo, la asistencia social era entendida como las acciones de un individuo, grupos sociales o del gobierno que tienen el propósito de satisfacer estados de necesidad o desprotección física o social, así como las disposiciones mediante las cuales se

²⁹ Carlos Arteaga Basulto, La política social en la transición, México, Plaza y Valdés, 2001.

³⁰ Mario Luis Fuentes. La asistencia social en México. Historias y perspectivas, México, Paideia, 1999. p. 257.

otorgan concesiones, regalías y servicios personales para el buen funcionamiento de la estructura social.

De este modo, la asistencia social son las acciones:

De un individuo, grupos sociales o del gobierno que tienen el propósito de satisfacer estados de necesidad o desprotección física o social, así como las disposiciones mediante las cuales se otorgan concesiones, regalías y servicios personales para el buen funcionamiento de la estructura social.³¹

Así las acciones asistenciales en la estructura social azteca se dividen en gubernamentales y populares, las primeras estaban dirigidas hacia los sectores necesitados, en tanto que las acciones populares eran los actos de la población que tenían como fin satisfacer las necesidades del grupo al que pertenecían.

Por otra parte, las acciones de asistencia social que tenían su origen en el sentir popular se legitimaban principalmente en su práctica generalizada y común, lo que significa que el gobierno no participara en dichos actos, si no que estos se ubicaban dentro de la concepción mítica religiosa de toda la sociedad. Si bien el grupo gobernante cubría ciertos estados de necesidad, la sociedad en su conjunto era la que mediante sus tradiciones se autoproporcionaba bienestar.³²

Durante la Colonia, los artesanos estaban estrechamente unidos y eran además solidarios entre sí, gracias al establecimiento de las cofradías, entendidas como sociedades o asociaciones civiles de socorro mutuo organizadas y construidas a la sombra de la Iglesia, la cual tenía entre sus fines el establecimiento de las instituciones de beneficencia pública destinadas a la ayuda a compañeros o cofrades menesterosos, ancianos, enfermos o lisiados.

³¹ Guillermo Soberón, Jesús Kumate y José Laguna (compiladores), La salud en México, Testimonios de 1988, México, Secretaría de Salud/Instituto Nacional de Salud Pública/COLMEX/FCE, p. 15.

³² *Ibid.*, p. 16.

En las cofradías, además de proporcionar asistencia social a los agremiados y a sus familias y capacitación laboral a los hijos de los cofrades, se originó el antecedente de la actual seguridad social, ya que cada cofradía contaba con una caja de ahorros, por medio de la cual se acostumbraba prestar auxilio a sus miembros en caso de enfermedad, accidente, invalidez o vejez, muerte o dote.

Existieron también otras congregaciones, formadas generalmente por religiosos, que atendían a los presos, a los condenados a muerte y proporcionaban sepultura a los muertos que carecían de familia.³³

La asistencia social durante la Colonia tuvo diversos matices. Inicialmente se proporcionó en instituciones dependientes directamente de la iglesia católica en otras se trató de atender a los necesitados, aplicando el concepto de caridad cristiana, que puede traducirse como amor al prójimo; sin embargo, éste enfoque degeneró hasta quedar sólo como limosna, como algo sobrante que se da al menesteroso, un apoyo temporal que remedia una necesidad a veces urgente, pero sin tratar de solucionar la causa del mal, y sin considerar que el desvalido tiene derecho de ser atendido, y el benefactor el deber de solidarizarse con su hermano.³⁴

Durante la Independencia y la Revolución, el enfoque de la asistencia se modificó, a causa de la transformación del pensamiento occidental, que poco a poco toma conciencia de los derechos del hombre. Algunas instituciones que se establecieron en la colonia se mantuvieron en funcionamiento, con algunos cambios después de la guerra de Independencia.

La preocupación por atender a los desvalidos y por prevenir enfermedades y epidemias dio origen a la expedición de reglamentos y decretos que tenían como objeto mejorar la salud pública, así como la creación de diversas instituciones oficiales, entre las que se encontraba la dirección General de Beneficencia,

³³ *Ibid.*, p. 20.

organismo cuya función era controlar y coordinar las acciones relacionadas con la asistencia social.

El 11 de abril de 1857 se publicó el decreto mediante el cual se estableció la ayuda gubernamental a los menesterosos, y en el que se consideró como tales a quienes no tuvieran suficientes ingresos para vivir.

El presidente Benito Juárez ordenó el 2 de febrero de 1861 la secularización de todos los hospitales e instituciones de beneficencia que hasta esa fecha habían sido administrados por corporaciones religiosas. Asimismo, en mayo de ese mismo año, Juárez creó la Dirección de Beneficencia Pública, adscrita a la Secretaría de Gobernación, y determinó que los bienes dependientes del fondo de beneficencia, así como los medios (loterías y legados) para el sostenimiento de este organismo quedaran exentos de toda contribución. En ese período se incrementó la organización de los servicios de salud.

Durante el imperio de Maximiliano, (1864-1867) resurgió el interés por los hospitales y la salud pública, ya que se crearon nuevas instituciones de beneficencia como el consejo de Salubridad y el Consejo General de Beneficencia.³⁵

Sin embargo, al restaurarse la República en 1867, se unificó la educación elemental y se determinó su carácter de gratuidad para los pobres y obligatoriedad para todos los mexicanos.

Durante el gobierno de Porfirio Díaz, las instituciones de asistencia deterioradas por la inestabilidad social y política que vivió el país, recibieron una atención adecuada, ya que la dirección de Beneficencia Pública se preocupó por

³⁴ *Ibid.*, p. 20.

³⁵ *Ibid.*, p. 25.

mejorar las instalaciones y los programas sociales; asimismo se intensificaron los avances tecnológicos y la capacitación personal.³⁶

Por otra parte, las instituciones de asistencia privada ya no dependían de la jerarquía eclesiástica, pero en la mayoría de sus miembros (seglares católicos) se trató de infundir el espíritu de caridad cristiana, basado en principios de justicia social.

En 1915 Venustiano Carranza intentó solucionar la crisis social: hambre, orfandad, viudez y pobreza de la población de la ciudad de México, con la creación temporal del Departamento de auxilios al Pueblo, que se encargó de controlar la venta de artículos de primera necesidad y establecimiento de comedores públicos en la periferia de la ciudad. El siguiente paso del nuevo régimen fue reorganizar la Beneficencia Pública para dar alivio a quienes padecían las consecuencias del proceso revolucionario; reabrió los hospitales, hospicios, etcétera, con lo que dio inicio al proceso de reconstrucción político, social y económico de México.

De 1920 a 1940, el gobierno mexicano realizó la reconstrucción nacional que reactivó la economía, la estabilidad política y la creación de instituciones de servicio como (ANPI, SSA, CEIMSA, IMSS) con objeto de resolver las necesidades de la población surgidas debido al reajuste social de la época, que originó problemas como la migración del campo a la ciudad, migración a los Estados Unidos, explosión y concentración demográfica en las grandes urbes.

En 1929 con los auspicios del presidente Emilio Portes Gil, se creará la Asociación Nacional de Protección a la Infancia, con el propósito de aumentar los programas de atención a los casos de orfandad, abandono y mendicidad. Asimismo, a fines de la década de los 30`se tiene una concepción más amplia de

³⁶ *Ibid.*, p. 26.

lo que significa asistencia social; y en 1943 con la fusión de la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad Pública se da un paso importante en esta materia.

Por otra parte, en este mismo año (1943) se creó el IMSS. Durante el gobierno de Adolfo Ruiz Cortinez (1952-1958) se puso en funcionamiento el Hospital de la Raza, se instrumentó la construcción del Centro Médico Nacional y fue creada la Casa del asegurado (IMSS).

En la administración de la presidencia de Adolfo López Mateos (1959-1964) se dotó a las colonias populares, de servicios públicos, como agua potable, mercados, alumbrado público y urbanización.

En 1960 se fundó el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). En 1977 con la fusión del Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia y el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez, dio como origen al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

En 1970 se establecieron los centros de Integración Juvenil. En 1978 se instituyeron los pronósticos deportivos para la asistencia pública con el propósito de incrementar los recursos financieros que desde 1920 la Lotería Nacional destina a las acciones de asistencia.

Por otra parte en la década del siglo pasado se construyeron el INFONAVIT y el FONACOT. En 1979 se fundó el Instituto Nacional de la Senectud (INSEN)

El Departamento del Distrito Federal a hora Gobierno del D.F., por su parte, ha establecido desde fines de la segunda década del siglo pasado, programas de asistencia como los Centros de Protección Social, Albergues temporales para la población infantil, adultos mayores y Senecta; de medicina preventiva y

hospitalaria, así como de asesoría jurídica. En 1981, se crea la dirección de Asistencia Social de la coordinación de salud.

En la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988) el derecho a la salud, fue elevado a norma constitucional, tomando como base el concepto de salud como bien social y con la participación de Estado y los diversos sectores que integran la sociedad. El 9 de enero de 1986 se publicó en el *Diario Oficial* la Ley sobre el sistema Nacional de Asistencia social, con lo que se concretó la figura jurídica coordinadora de la acciones en esta materia.³⁷

Por otra parte para efecto de esta investigación con base en el método deductivo, la *Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal*³⁸ en el artículo 2º menciona que la asistencia social es el “Conjunto de acciones del gobierno y la sociedad, dirigidas a incrementar las capacidades físicas, mentales y sociales tendientes a la atención de los individuos, familias o grupos de población vulnerable o en situación de riesgo, por su condición de desventaja, abandono o desprotección física, mental, jurídica o social y que no cuenta con las condiciones necesarias para valerse por sí mismas, ejercer sus derechos y procurar su incorporación al seno familiar, laboral y social”.

1.6 Pobreza

Con base en lo señalado en el punto anterior, se considera que una persona es pobre “cuando se encuentra en una situación precaria en la que carece de capacidades y/o oportunidades de desarrollo. Manifestaciones como escasos ingresos, insalubridad, desnutrición, y vulnerabilidad a las enfermedades y a las inclemencias del medio ambiente inciden negativamente a sus oportunidades de

³⁷ *Ibidem.*, p. 31.

³⁸ *Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal, Gaceta Oficial del D.F.* 16 de marzo del 2000.

salir adelante”.³⁹ La pobreza es causada por una serie de privaciones que disminuyen las capacidades y limitan las oportunidades de desarrollo de los individuos esto se refleja en la desnutrición y vulnerabilidad a las enfermedades y los desastres naturales. Significa también, el acceso limitado a los servicios de salud y educación.

Por otro lado, el Banco Mundial en 1990 mencionaba que “los pobres carecen de acervo adecuado de activos productivos, como la tierra, el capital físico, financiero y humano, Además, el peso de la pobreza recae más en ciertos grupos de la población: las mujeres, los niños y los ancianos, que son los de mayor vulnerabilidad entre los pobres”.⁴⁰

Se dice que si un individuo no es capaz de alcanzar un nivel de nutrición que le permita sobrevivir y desempeñar actividades consideradas normales (por ejemplo trabajar, trasladarse de un lugar a otro, asimilar información y conocimientos) y no puede protegerse adecuadamente de las inclemencias del tiempo (de la lluvia, el viento o frío) o no tiene la capacidad de resistir y superar enfermedades que en general no representan problemas para otros (resfriados, enfermedades gastrointestinales, o epidemias para las cuales hay vacunas disponibles) se suele aceptar que tal persona es pobre. La pobreza sin embargo corresponde no solo a la carencia de capacidades para mantener la eficiencia biológica sino también para integrarse digna, productiva y participativamente a la comunidad donde se vive. Hay que decir que la pobreza es una circunstancia que trasciende el problema del ingreso. “De hecho distintos investigadores han argumentado que la pobreza es un fenómeno y un proceso multidimensional que tiene una característica particular; en determinadas condiciones se reproduce así mismo”.⁴¹

³⁹ Mario Luis Fuentes. La asistencia social en México. Historias y perspectivas, México, Paideia, 1999. p. 257.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*

De ahí que se señale la existencia de una cultura de la pobreza, que tiende a generarse cuando las dinámicas y lógicas sociales de extrema carencia y necesidad han perdurado durante un periodo de tiempo relativamente prolongado, a lo cual se asocian una serie de factores relativos a la alimentación, la salud y el cuidado de los menores. Paralelamente a lo anterior existen factores que dañan considerablemente, como la corrupción, impunidad, violencia e injusticia; estos son factores que hacen presa a la población con menos recursos, es decir que dañan a la población donde existe mayor pobreza.

1.7 Indigencia

La ex Regencia del Departamento del D.F. –actualmente Jefatura de Gobierno del Distrito Federal- en 1996 en un documento denominado *Ciudad de México: Los indigentes* definió a la indigencia “etimológicamente, la palabra indigencia (del latín *Indigentia*) corresponde a la falta de medios para alimentarse (la falta de digestión)”. El concepto universalmente aceptado de indigencia es “la falta de medios para procurarse, por sí mismo, alimentos, vestido y techo”.⁴²

En la Ciudad de México se observan tres tipos de indigencia: la institucionalizada, la clásica y la funcional.⁴³

a) Indigencia Institucionalizada: Se refiere a individuos que se encuentran albergados en forma permanente en instituciones públicas o privadas y que sin este apoyo tendrían que deambular por fuerza en la calle, carentes de posibilidades para procurarse los satisfactores ya comentados, por abandono, edad o incapacidad. Los indigentes institucionalizados no han perdido del todo los valores sociales de convivencia y respeto.

⁴² *Ciudad de México: Los indigentes*, México, D.F., Resumen ejecutivo. Estudio censal sobre la dimensión, naturaleza y situación de la indigencia adulta en el Distrito Federal., 1996, p. 9.

⁴³ *Ibid.* p. 10.

b) Indigencia Clásica: Se refiere a individuos que pernoctan sistemáticamente en la vía pública, deambulando sin rumbo ni destino fijo, que rompieron en forma definitiva con los lazos familiares, que no pueden procurarse los satisfactores elementales y que perdieron los valores sociales. Como el aseo y el pudor. Los indigentes clásicos visten harapos, no tienen autoestima, con frecuencia padecen de enfermedades mentales y viven en condiciones anti-higiénicas.

c) Indigencia Funcional: Corresponde a individuos que cuentan con familia y relaciones amistosas, con quienes mantienen lazos afectivos, que pernoctan en la calle con frecuencia mas no sistemáticamente, pero que actúan y se presentan como indigentes clásica a causa de sus adicciones al alcohol, las drogas y/o a los atractivos de la calles. Los indigentes funcionales obligan a las instituciones de asistencia a realizar los mismos esfuerzos y gastos que generan un indigente clásico, típico o tradicional. El indigente funcional es identificado en el lenguaje popular mexicano como “un teporocho”. (Fotografía 1 y 2).

Fotografía 1.



El indigente, Mayo del 2002, Archivo del IASIS.

Fotografía 2.



La vida en la plaza, Julio del 2006, “Plaza del Estudiante”. Maritza Valseca.

Vale la pena mencionar que para esta investigación utilizaré el tipo de Indigencia de rasgos institucionalizados, con base en que como ya se mencionó, esta se caracteriza por emitir ayuda a individuos que se encuentran albergados en forma permanente en instituciones públicas que sin el apoyo del Estado de bienestar, tendrían que deambular por fuerza en la calle, carentes de posibilidades para procurarse los satisfactores ya comentados, por abandono, edad o incapacidad. Es importante señalar para finalizar este primer capítulo, que los indigentes institucionalizados no han perdido del todo los valores sociales de convivencia y respeto.

CAPÍTULO II COMBATE A LA POBREZA EN EL DISTRITO FEDERAL

2.1 La Política Social en el Distrito Federal

En el capítulo anterior definimos la política social como un conjunto de normas y principios que tienden a establecer mecanismos capaces de garantizar a la mayoría de la población a la elevación de sus índices de bienestar social haciendo menos intensas las grandes diferencias sociales, y a realizar una equitativa y justa distribución de la riqueza.

Con base en lo anterior en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 16 de mayo del 2005, se publicó un decreto de reforma, que adicionó y derogó diversas disposiciones de la Ley de Desarrollo Social para el D.F. En el artículo 3º, fracción XIV, se estableció que “la política de desarrollo social... está destinada al conjunto de los habitantes del Distrito Federal con el propósito de construir una ciudad con igualdad, equidad, justicia social, reconocimiento de la diversidad, alta cohesión e integración social, pleno goce de los derechos, creciente elevación de la calidad de vida y acceso universal al conjunto de bienes y servicios públicos urbanos, mediante la cual se erradica la desigualdad, exclusión e inequidad social entre individuos, grupos y ámbitos territoriales con el fin de lograr su incorporación plena a la vida económica, social y cultural y constituirse como ciudadanos con plenos derechos”.⁴⁴

De este modo, la instancia encargada de dar cumplimiento a las políticas sociales en el Distrito Federal es la Secretaría de Desarrollo Social que se encarga de atender las demandas de personas que por su condición de pobreza o de vulnerabilidad, así lo requieran, tal es el caso de: niños y niñas, jóvenes, mujeres, adultos mayores, indígenas, las personas con capacidades diferentes, así como

los indigentes. Cada uno de los rubros anteriores muestran temas muy presentes que revelan el profundo y creciente deterioro del tejido social urbano. La Ciudad de México ampara y atrae a mucha población susceptible de caer en situación de alta vulnerabilidad; su complejidad y nivel de deshumanización orilla a muchos otros a la exclusión social.

Actualmente el Gobierno de Distrito Federal está aplicando una política social basado en los principios de la política de Desarrollo Social⁴⁵. Dichos puntos se mencionan a continuación:

- I. UNIVERSALIDAD: La política de desarrollo social está destinada para todos los habitantes de la ciudad y tiene por propósito el acceso de todos y todas al ejercicio de los derechos sociales, al uso y disfrute de los bienes urbanos y a una creciente calidad de vida para el conjunto de los habitantes.
- II. IGUALDAD: Constituye el objeto principal del desarrollo social y se expresa en la manera continua de la distribución de la riqueza, el ingreso y la propiedad, en el acceso al conjunto de los bienes públicos y al abatimiento de las grandes diferencias entre personas, familias, grupos sociales y ámbitos territoriales.
- III. EQUIDAD DE GÉNERO: La plena igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres, la eliminación de toda forma de desigualdad exclusión o subordinación basada en los roles de género y una nueva relación de convivencia social entre mujeres y hombres desprovista de relaciones de dominación, estigmatización, y sexismo.

⁴⁴ Gaceta oficial del Distrito Federal, Decreto de reforma, que adicionó y derogó diversas disposiciones de la *Ley de Desarrollo Social para el D.F.* 16 de mayo del 2005, N°. 57-bis, Artículo 3°, fracción XIV, p. 11.

- IV. EQUIDAD SOCIAL: Superación de toda forma de desigualdad, exclusión o subordinación social basada en roles de género, edad, características físicas pertenencia étnica, preferencia sexual, origen nacional, práctica religiosa o cualquier otra.
- V. JUSTICIA DISTRIBUTIVA: Obligación de la autoridad ha aplicar de manera equitativa los programas sociales, priorizando las necesidades de los grupos en condiciones de pobreza, exclusión y desigualdad social.
- VI. DIVERSIDAD: Reconocimiento de la condición pluri-cultural del Distrito Federal y de la extraordinaria diversidad social de la ciudad que presupone el reto de construir la igualdad social en el marco de la diferencia de sexos, cultural, de edades, de capacidades, de ámbitos territoriales, de formas de organización y participación ciudadana, de preferencias y de necesidades.
- VII. INTEGRALIDAD: Articulación y complementariedad entre cada una de las políticas y programas sociales para el logro de una planeación y ejecución multidimensional que atiende el conjunto de derechos y necesidades de los ciudadanos.
- VIII. TERRITORIALIDAD: Planeación y ejecución de la política social desde un enfoque socio-espacial en el que el ámbito territorial confluyen y complementan las diferentes políticas y programas y donde se incorpora la gestión del territorio como componente del desarrollo social y la articulación de éste con las políticas de desarrollo urbano.
- IX. EXIGIBILIDAD: Derecho de los habitantes a que, a través de un conjunto de normas y procedimientos, los derechos sociales sean progresivamente

⁴⁵ *Ibid.* Artículo 4°. p.12.

exigibles en el marco de las diferentes políticas y programas y de la disposición presupuestal con que se cuente.

- X. PARTICIPACIÓN: Derecho de las personas, comunidades y organizaciones para participar en el diseño, seguimiento, aplicación y evaluación de los programas sociales, en el ámbito de los órganos y procedimientos establecidos para ello.

- XI. TRANSPARENCIA: La información surgida en todas las etapas del ciclo de las políticas de desarrollo social será publicada con las salvedades que establece la normatividad en materia de acceso a la información y con pleno respeto a la privacidad de los datos personales y a la prohibición del uso político-partidista, confesional o comercial de la información.

- XII. EFECTIVIDAD: Obligación de la autoridad de ejecutar los programas sociales de manera austera, con el menor costo administrativo, la mayor celeridad, los mejores resultados e impacto, y con una actitud republicana de vocación de servicio, respeto y reconocimiento de los derechos que profundice el proceso de construcción de ciudadanía de todos los habitantes.

2.2 Objetivos de la Política Social y de la Asistencia Social

La Política Social es una forma de intervención del Estado en la sociedad civil. Sus orígenes se remontan a la última década del siglo XIX en Europa, en donde nace con el objetivo de moralizar la economía liberal, a fin de evitar las injustas consecuencias sociales de la revolución industrial. En sus inicios la política social anglosajona se preocupó fundamentalmente por todas aquellas personas amenazadas por la pobreza: ancianos, vagabundos, enfermos, etcétera. La política social en cambio, se interesó por las condiciones de la clase trabajadora, identificándose con la política laboral; prohibición del trabajo a los menores de

edad, reducción de la jornada laboral, salarios más justos, seguridad en el trabajo, etcétera. Con el tiempo, las políticas sociales se han ido transformando y ampliando su campo de acción no sólo en las capas más necesitadas de la población sino en gran parte de los individuos que componen una sociedad.

Relacionadas con la provisión de servicios sociales, las políticas sociales forman parte del Estado de bienestar, su representación institucional abarca una extensa gama de programas sociales, como políticas de salud, seguridad social, vivienda, educación u ocio. Hoy su objetivo es la búsqueda del bienestar y la mejoría de las condiciones materiales de vida de la población.

Sin embargo, para efectos de este trabajo se considera el objetivo de la política social que se encuentra plasmado en el *Programa General de desarrollo del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006* donde se hace referencia a que la política social se convertirá en el eje articulador de los programas que aplique el Gobierno de la Ciudad de México y su objetivo principal será evitar que continúe el deterioro de los ingresos de los más de dos millones de personas que en la capital sufren condiciones de pobreza o pobreza extrema.

Asimismo, con la intención de promover su bienestar en materia de alimentación, salud, educación, empleo, seguridad social, vivienda, transporte y cultura; se menciona que el compromiso principal, será con aquellos que han sufrido de abandono y que por su situación de extrema precariedad y vulnerabilidad demandan atención urgente.

Los Estados contemporáneos se han ocupado de los grupos vulnerables - ancianos, niños y niñas, personas con alguna discapacidad o necesidades especiales, madres adolescentes, campesinos e indígenas y jóvenes de familia con recursos precarios-, estos grupos a través de las llamadas políticas de bienestar social, desarrollo social y seguridad social, en sus distintas vertientes, ritmos e intensidades, dentro de las cuales se ha construido un eje especializado para atender las necesidades de los mas vulnerables; este vector ha recibido el nombre de asistencia social. Todo con el propósito de dar respuesta a las

continuas y renovadas demandas de esta faceta social a través de acciones que van desde lo global económico-alimentario, hasta políticas legislativas en materia jurídico social.⁴⁶

En el Gobierno del Distrito Federal, el objetivo de la asistencia social se encuentra establecido en la *Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal*, en la que en su artículo primero, establece que “tiene por objeto, regular y promover la protección, asistencia e integración social de las personas, familias o grupos que carecen de capacidad para su desarrollo autónomo o de los apoyos y condiciones para valerse por si mismas, y establecer las bases y mecanismos para la promoción del sistema local que coordine y concerté las acciones en materia de asistencia e integración social, con la participación de las instituciones públicas, las instituciones de asistencia privada y las asociaciones civiles.”⁴⁷

2.3 Acciones realizadas para grupos vulnerables

Asimismo, para poder desarrollar este apartado es necesario definir qué es vulnerabilidad, así como conocer qué personas se incluyen en este concepto.

La vulnerabilidad social es una circunstancia múltiple y compleja. Sus causas se combinan con distintos problemas sociales y sus consecuencias generan otros dilemas; estar en condición de vulnerabilidad, ser vulnerable o estar en desventaja es al mismo tiempo vivir en el riesgo y estar sujeto de riesgo.

La vulnerabilidad o desventaja muchas veces posibilita que otros individuos, ya sea por factores económicos, políticos, culturales e idiosincráticos, dañen a las personas socialmente frágiles, quebrantando sus derechos o infringiendo sus espacios, intimidad y deseos. De este modo, la vulnerabilidad es un Estado social de ciertos individuos, grupos, comunidades, regiones o sectores, que no guardan

⁴⁶ Luis Mario Fuentes, *op. cit.*, p. 331.

⁴⁷ Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal. Artículo 1º, 16 de marzo 2000.

relación lineal ni dependen de las capas sociales a las que corresponden. En otras palabras, la característica básica de esta forma de vida es estar desprotegido.

Dentro de los sectores que viven en circunstancias de vulnerabilidad social en nuestro país, se encuentran entre otros: los ancianos, niños y niñas, personas con alguna discapacidad o necesidades especiales, madres adolescentes, campesinos e indígenas y a una gran parte de nuestros jóvenes de familia con recursos precarios que sin alcanzar la mayoría de edad, tienen necesidades y exigencias no satisfechas.⁴⁸

Los programas que responden a esta línea estratégica de la política social en atención a los grupos vulnerables, tienen como objetivo promover el ejercicio del derecho a la educación, la vivienda, el trabajo, la salud, el desarrollo económico, la protección social y el bienestar de los sectores de la población más desprotegidos, con la participación organizada de la ciudadanía.

De esta forma, las tareas más significativas del Gobierno del Distrito Federal, emprendidas en atención a grupos vulnerables son las siguientes:⁴⁹

a) Estado democrático de derecho

- Proceso de descentralización del poder en dos direcciones: hacia las delegaciones políticas, en lo referente a aspectos administrativos y servicios hacia la ciudadanía, fortaleciendo el papel de los comités vecinales hasta que puedan convertirse, más adelante, en un nuevo nivel de gobierno dentro de la ciudadanía.

⁴⁸ Luis Mario Fuentes, *op. cit.*, pp.329 y 330.

⁴⁹ Debe mencionarse que para la exposición de qué hizo y cuáles fueron las acciones más significativas de Andrés Manuel López Obrador en su gestión (2000-2006), se aludirá a los análisis de la Doctora Guillermina Baena Paz y Gisela G. Saavedra Andrade. Sin desconocer la existencia de otras propuestas, se optó por la de estos autores, debido a su sencillez explicativa. Véase Guillermina Baena Paz y Gisela G. Saavedra Andrade, Entre tribus y jefes: El futuro del PRD en el 2006, pp. 235. Tomado de Francisco Reveles Vázquez (coordinador), *Partido de la Revolución Democrática. Los problemas de la institucionalización*, México, D.F., Gernika/FCPyS-UNAM, 2004, pp. 234-243.

- Reforma política del Distrito Federal: uno de los propósitos fundamentales del GDF es el de construir, conjuntamente con los ciudadanos, el nuevo orden democrático que reclama la ciudad. Elegir un Estado democrático de derecho y reformar la estructura gubernamental para eliminar la arbitrariedad, enfrentar a los poderes informales y compartir la toma de decisiones con la sociedad. La ciudad necesita una reforma integral de la estructura jurídica y de gobierno en las distintas áreas de la administración pública local para hacerla sencilla, articulada, armónica y eficaz.
- Democracia participativa y comunicación social: 1.- Encabezada directamente por el Jefe de Gobierno, que consiste en escuchar y atender personalmente las demandas ciudadanas presentadas en oficinas o giras de trabajo; 2.- La Coordinación General de Atención Ciudadana y Gestión Social, como área encargada de atender a los ciudadanos en nombre y representación del Jefe de Gobierno.
- Política laboral democrática: Tiende a personalizar, modernizar y coordinar las áreas laborales del Gobierno de la ciudad, dando atención y cauce a las demandas y quejas de los trabajadores y sindicatos; propiciando un clima de tranquilidad laboral; fomentando la relación cordial con más de 200 organizaciones y federaciones sindicales, empresas, sociedades cooperativas, uniones y gremios de trabajadores no asalariados, grupos de trabajadores indígenas migrantes en la ciudad de México y otras organizaciones de la sociedad civil.
- Relación con otros poderes y ámbitos de gobierno:
Asamblea Legislativa: Para consolidar una relación respetuosa y equilibrada, el Gobierno de la Ciudad de México propuso a la Comisión de Gobierno de la Asamblea, la creación de una Comisión de Enlace.

Delegaciones: Con la elección de los jefes delegacionales, en julio del año 2003, se dio un paso decisivo en la ciudad para consolidar nuevas formas de gobierno de carácter democrático. El jefe de Gobierno y los 16 jefes delegacionales firmaron el acuerdo para la consolidación de la autonomía

funcional de las delegaciones, con el que se sentaron las bases para la desconcentración funcional de las delegaciones, asimismo, se dio la división de mercados públicos, centros deportivos y estancias infantiles.

Poderes Federales: En este sentido, se desarrollo una relación política con el gobierno federal basada en el respeto, la expresión libre de las discrepancias, como también en el establecimiento de mecanismos de comunicación fluidos y la colaboración permanente en asuntos de interés general.

b) Seguridad Pública

- Para el año 2002, 284 mil adultos mayores de 70 años contaban con sus tarjetas para adquirir alimentos por 636 pesos mensuales en cualquier centro comercial.
- Los adultos mayores también reciben atención médica y medicamentos gratuitos en todos los hospitales del Gobierno del Distrito Federal. Obtienen descuentos en el pago del Impuesto Predial y Agua, y para ellos es gratuito el pasaje en el autobus, trolebus, tren ligero y en el metro.
- En materia educativa, se pretendió crear quince escuelas preparatorias y la Universidad de la Ciudad de México.
- Se creó por aprobación de la Asamblea, la Secretaria de Cultura del Gobierno del Distrito Federal.
- Se establecieron estímulos fiscales para promover la inversión privada en el corredor Reforma-Zócalo. Para reactivar el mercado inmobiliario, así como la construcción de hoteles y centros comerciales y de servicios.
- Está en proceso el proyecto de la Plaza Mariana en la Basílica de Guadalupe que tiene por objeto modernizar y dignificar la zona que circunda este santuario visitado anualmente por millones de personas.
- Coordinación interinstitucional con la Comisión de Derechos Humanos del D.F: Una de las prioridades en el ámbito de la seguridad pública y la procuración de justicia es la del respeto escrupuloso a los derechos

humanos. En el caso de la Procuraduría General de Justicia, se ha establecido como premisa de sus actividades la erradicación de la tortura y el maltrato en la persecución de los delitos.

- Programa de Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia: Creación de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, como una instancia de articulación entre las áreas de seguridad pública, procuración de justicia e impartición de justicia cívica; las cuales se integran por los sectores de la policía preventiva, agencias del ministerio público, juzgados cívicos, defensores de oficio, médicos legistas y coordinadores de zona de participación ciudadana. Además un representante del jefe delegacional y uno del Jefe de Gobierno. Se instaura para prevenir y combatir la criminalidad, así como procurar e impartir justicia, con un enfoque integral que permita reducir la incidencia delictiva, a través de planes y programas de prevención y la instrumentación de acciones conjuntas apoyadas en una política social de alto impacto.

c) Mejor calidad en la infraestructura, el equipamiento y los servicios urbanos.

- *En materia de obras y servicios, tres líneas fundamentales:* la continuidad en el proceso de recuperación y mantenimiento de la infraestructura para los servicios que se ofrece a la población, haciendo énfasis en los sistemas determinantes del nivel de seguridad de la ciudad; la operación eficiente de los sistemas para lograr un nivel satisfactorio en la prestación de los servicios públicos y el incremento de su cobertura y calidad; y por último la ampliación de su infraestructura.
- *Protección Civil:* Entró en operación la comisión interdependencial de Protección civil, en la cual participan las dependencias y áreas de la administración que tienen injerencia directa en la planeación, construcción, operación y mantenimiento de los sistemas estratégicos y vitales de la

ciudad y que tienen a su cargo personal especializado, instalaciones y equipos fundamentales para la atención de todo tipo de contingencias.

d) Educación, cultura y recreación.

- Sistema de bachillerato del Distrito Federal.
- Para el fomento a la lectura se diseñó el programa de libro club.
- Procuraduría Social: Esta instancia de gobierno es responsable del programa de atención a la queja ciudadana por actos y/o omisiones de las autoridades del Distrito Federal, y orientación sobre servicios de las organizaciones no gubernamentales y programas de gobierno.

e) Participación ciudadana y prevención del delito

- Destinar recursos a los 1 mil 352 comités vecinales para que, mediante asambleas, decidieran la adquisición de los equipos necesarios para fortalecer la seguridad pública en su demarcación.
- Constituir el consejo ciudadano de seguridad pública, como un órgano asesor de la Secretaría de seguridad Pública, su objetivo es coadyuvar con la autoridad y enriquecer con su participación las acciones y programas para combatir la delincuencia. Participan, entre otros: Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales, ARGOS, Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, Cámara Nacional de Comercio, Cámara Nacional de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados, Cámara Nacional de la Industria Panificadora, la Conferencia Patronal de la república Mexicana, Canacintra, Wall-Mart, así como miembros de la comunidad judía, del Consejo Nacional de la Publicidad, de la Barra Nacional de Abogados, de la Asociación de Radiodifusores del Valle de México, La asociación de Banqueros de México, la Sociedad de Beneficencia Española, La Asociación de Hoteles y Moteles, la Asociación

Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro-Juárez A.C. y la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros.

f) Procuración de justicia

- *Combate a la corrupción:* Incremento de los salarios de los agentes del Ministerio Público, de los oficiales secretarios y los policías judiciales, para limitar las acciones de corrupción por la seguridad laboral de estos beneficios. En el ámbito de prevención de prácticas de corrupción, el programa de supervisión nocturna de las agencias Investigadoras del Ministerio Público y áreas auxiliares, el programa para difundir a la población las funciones de la visitaduría, para la recepción de quejas relacionadas con el empeño de agentes del Ministerio Público, peritos y policías judiciales; las visitas de supervisión en las áreas ministeriales, periciales y policiales; vigilancia de la atención en el servicio de barandilla.
- Reforma de sistema penitenciario: Desde 1998, las autoridades federales transfirieron al Gobierno del Distrito Federal las facultades del gobierno y administración de los recursos capitalinos, y la ejecución de las sentencias conforme al Código Penal del Distrito Federal en materia del fuero común.

g) Reforma del sistema de transporte y vialidad

- Regulación, reemplacamiento vehicular y control de transporte.
- Ampliación del aeropuerto metropolitano para hacer frente a las necesidades que plantea la metrópoli.

h) Promoción de la inversión

- Se creó el consejo promotor de Proyectos Específicos para el Desarrollo Económico del Distrito Federal con el propósito de impulsar la ejecución de

proyectos con la participación del sector privado local, nacional e internacional, en materia de políticas de desarrollo económico determinadas por la administración del Distrito Federal.

i) Creación de la banca social

- Crear la banca social como un instrumento de apoyo para los habitantes de la ciudad que viven en condiciones de pobreza y marginación extrema y no tienen acceso a créditos de la banca comercial.

j) Transparencia y cero corrupción

- *Consejo de Seguimiento a la Transparencia de las Finanzas Públicas* a través de un sistema de contraloría y fiscalización ciudadana, incorporando la participación de la sociedad en la vigilancia del ejercicio de gobierno.
- *Contraloría ciudadana*: Con dos estrategias, por un lado la incorporación de los ciudadanos en la vigilancia de los recursos públicos, y por otro, el acceso de la ciudadanía a la información de la gestión gubernamental.
- *Página de Internet*, la cual se ha diseñado como un instrumento de información e interlocución con la gente.
- El espacio radiofónico *Luces de la Ciudad*, que se transmite en la cadena de radiodifusoras del Distrito Federal todos los domingos en la Hora Nacional, y que permite un acercamiento a la Ciudad de México.
- Se distribuye de manera gratuita, el periódico *El M*, el cual circula en las distintas estaciones del Sistema de Transporte Colectivo Metro.

k) Progreso con justicia

- El GDF está aplicando una política social que atiende, prioritariamente, a toda persona que por su condición de pobreza o de vulnerabilidad, así lo requiera. El presupuesto de este año se orientó a la satisfacción de las

necesidades básicas de alimentación, salud, educación y vivienda popular. Se dio preferencia a los niños y niñas, los jóvenes, las mujeres, los adultos mayores, los indígenas, las personas con distinta capacidad y los indigentes.

- Programa Integrado Territorial: para impulsar el desarrollo social en cada una de las 1 mil 352 unidades territoriales de las 16 demarcaciones políticas y, particularmente en 767 que tienen índices de marginación medio, alto y muy alto, lo que implica una elevada población en condiciones de pobreza.
- Programa de apoyo alimentario y atención médica y medicamentos gratuitos para adultos mayores de 70 años.
- Becas para personas discapacitadas.
- Becas a niños y niñas en situación de vulnerabilidad.
- Rescate y mantenimiento de unidades habitacionales.
- Creación de estancias infantiles.
- Desayunos escolares.
- Construcción y mantenimiento de escuelas.
- Créditos para la ampliación y mejoramiento de vivienda en lote familiar.
- Microcréditos para actividades productivas de autoempleo.
- Becas para la capacitación de adultos desempleados de 40 a 55 años.
- Prevención del delito.
- Programa de compensación a las familias beneficiarias de la leche Liconsa.

CAPÍTULO III

INSTITUTO DE ASISTENCIA E INTEGRACIÓN SOCIAL

3.1 Antecedentes

El Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS) fue creado por decreto del C. Jefe de Gobierno del Distrito Federal Andrés Manuel López Obrador; el 18 de enero del 2001, publicándose en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. Se documenta que “se crea como un órgano administrativo desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal”.⁵⁰

Cuyo objeto se menciona en el artículo 2° del citado decreto, y es el de promover, coordinar, supervisar y evaluar la asistencia social en el Distrito Federal, definir y establecer la política en materia de asistencia social, así como ser la instancia normativa de los programas de asistencia social que realice la Administración Pública del Distrito Federal.

Asimismo, en el artículo 3° se describen las atribuciones correspondientes al IASIS, las cuales son las siguientes:

- I.- Ejercer las facultades que en materia de asistencia social señalan a la Secretaría de Desarrollo Social, la Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal y demás disposiciones jurídicas aplicables;
- II.- Coordinar y orientar, con base a las instrucciones y lineamientos que expida la Secretaría de Desarrollo Social, la instrumentación de las políticas en materia de asistencia social;

⁵⁰ Gaceta oficial del Distrito Federal. Decreto por el que se crea el IASIS, 18 de enero del 2001. *op. cit.*

III.- Planear, organizar, operar, supervisar y evaluar el sistema de Asistencia e Integración Social del Distrito Federal de conformidad con lo establecido en la Ley de la materia;

IV.- Promover y prestar servicios de asistencia social en el Distrito Federal;

V.- Emitir previo acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Social, los lineamientos, normas y modelos de atención básicos que deben regir la operación y funcionamiento de las instalaciones y demás infraestructura destinada a la asistencia social a cargo de las Delegaciones y otras Unidades Administrativas de la Administración Pública del Distrito Federal, así como vigilar su cumplimiento;

VI.- Administrar y operar los establecimientos de prestación de servicios en materia de asistencia social que le sean adscritas;

VII.- Promover, previo acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Social, la creación de diversos mecanismos de financiamiento público y privado, deducible de impuestos que permita fortalecer la asistencia social;

VIII.- Establecer los mecanismos y evaluar los programas y proyectos en materia de asistencia social, que presten instituciones del sector público así como concertar con los sectores social y privado en el Distrito Federal, en materia de asistencia social;

IX.- Analizar la legislación local de la materia y, en su caso, promover reformas en dichas disposiciones;

X.- Apoyar a las asociaciones, sociedades civiles y demás entidades privadas, cuyo objeto sea la prestación de servicios de asistencia social para la obtención de financiamientos y estímulos fiscales y, en su caso, evaluar sus programas sin perjuicio a las atribuciones que al efecto correspondan a otras dependencias.

XI.- Desarrollar, sancionar y evaluar modelos de atención en materia de asistencia social.

XII.- Realizar estudios e investigaciones sobre asistencia social, en particular aquellos tendientes al mejoramiento de los servicios, acciones y programas en la materia;

XIII.- Prestar asistencia jurídica y de orientación social a los sujetos de asistencia social; y

XIV.- Las demás que le confiera el titular de la Secretaría de Desarrollo Social y cualquier otra disposición en materia de asistencia social.

En este sentido, el IASIS, se integra y retoma los programas que se llevaban a cabo desde algunas dependencias de la administración anterior caracterizadas en su mayoría por un denominador común, atención a indigentes y grupos vulnerables, que a partir del 2001 se concentran y forman parte del IASIS.

Tal es el caso de los Centros de Asistencia Social ampliados Cuauhtepac, Cascada, Coruña Hombres, Cuemanco y Azcapotzalco, que dependían de la Dirección General de Equidad y Desarrollo Social (DGEDS), antes Dirección General de Protección Social, perteneciente al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF-DF), se transfirieron los albergues de Coruña Mujeres y Plaza del Estudiante; Villa Margarita y Torres de Potrero, se incorporaron al IASIS con la disolución y finiquito (enero del 2001) del Fideicomiso de los Institutos para Niños de la Calle y las Adicciones (FINCA) cuya cabeza de sector era también la Secretaría de Desarrollo Social, pero que su naturaleza jurídica era la de un fideicomiso. Por último la Delegación Cuahutémoc, transfirió el albergue de Atlampa en junio del 2001. Estos diez centros que ahora conforman el IASIS son denominados Centros de Asistencia e Integración Social (CAIS)

A la par de la atención de la población cautiva que se encuentra en los mencionados CAIS, se fueron creando también otros programas⁵¹ como los siguientes:

A) Programa de prevención de violencia y adicciones.

Tiene como objeto cooperar en la asistencia e integración social de la población en situación vulnerable y de riesgo, ante el consumo de drogas. A las personas que se hayan iniciado en el uso nocivo y dependencia de sustancias lícitas e ilícitas con la finalidad de construir fortalezas en los distintos tipos de población que se atienden para desalentar y retardar por un lado, la edad de inicio en el consumo y por el otro, ofrecer opciones de canalización y tratamiento.

Actividades:

Prevención comunitaria.

Atención a jóvenes.

Comunidad escolar.

Capacitación en adicciones.

Sistema de referencia y contrarreferencia.

Información en Adicciones.

Asesoría y seguimiento de instituciones que tienen objetivos en la prevención, tratamiento y rehabilitación de adicciones.

Operación del Consejo contra las Adicciones del D.F.

Consejos Delegacionales.

B) Programa de Atención Social Emergente (PASE).

Este programa se aplica cuando ocurren siniestros provocados por el hombre o la naturaleza, que afectan a la población capitalina y que los daños ocasionados o los riesgos a que se expone la población se requiere de asistencia social.

⁵¹ Información recopilada de la Unidad de Planeación del IASIS.

Población atendida: Personas, grupos o familias en situación de abandono o afectadas por un siniestro provocado por el hombre o la naturaleza.

PASE: Da atención a los reportes de la ciudadanía y canaliza a la población que lo requiera, a las diferentes instituciones, públicas y privadas que ofrecen asistencia social en el Distrito Federal.

Servicios: Canalización a las instancias que puedan apoyar de manera específica con alojamiento temporal, alimentación y atención médica cuando así se requiera. Atención a quejas y reportes ciudadanos.

En el ámbito del programa de Atención Social Emergente se desarrollan acciones de Protección a la Comunidad, que se articulan a la política social del Gobierno del Distrito Federal. En este sentido, se estima importante la participación de la Secretaría de Desarrollo Social en toda situación que amerite atención a la comunidad, para proteger la integridad física y restablecer las condiciones de vida de las familias y comunidades.

C) Programa de Vivienda en Alto Riesgo:

Se brinda atención social durante la desocupación y traslado de las familias que viven en inmuebles en riesgo de colapso o derrumbe a los campamentos; se ofrecen además los diferentes programas sociales del Gobierno del Distrito Federal. Dicho programa desde su concepción estimó importante la intervención del área social para la atención de la población en cuatro aspectos fundamentales:

- a) Información sobre el programa y elaboración del censo,
- b) desocupación de inmuebles y traslado a hoteles;
- c) desocupación de hoteles y traslado a campamentos o predios y;
- d) coordinación de campamentos.

D) Plan Emergente por Fenómenos Hidrometeorológicos:

Proporciona atención social a las familias que se encuentran en riesgo por habitar en zonas ubicadas en barrancas, taludes, causes de río y laderas, sobre todo en temporada de lluvias.

E) Campaña de Invierno:

Su objetivo es atender a la población que por su condición de vulnerabilidad pueda resultar afectada en su integridad física y/o bienes por las bajas temperaturas. Este programa se opera en dos vertientes de acción: atención a población en calle y atención a emergencias.

La primera está orientada a brindar atención a la población que vive o deambula en calle (indigentes), ofreciéndoles servicios de salud, sitios de pernocta, alimentos, ropa de abrigo y atención social. Las acciones de este programa se realizan anualmente durante el período de noviembre a febrero.

En la segunda vertiente, se proporciona atención a la población afectada por fenómenos meteorológicos ocasionados por la temporada invernal que afecten especialmente a la población de las zonas altas de la ciudad, proporcionando los apoyos necesarios para la mitigación de daños, ropa de abrigo, alimentos y servicios de salud.

Los Centros donde se brinda la atención son:

- CAIS Villa Margarita (mujeres)
- CAIS Plaza del Estudiante (varones)
- CAIS Coruña Niños

Así como 18 albergues distribuidos en las Delegaciones Políticas (ofreciendo servicio de cenas calientes) e Instituciones de Asistencia Privada y Asociaciones Civiles que ofrezcan su apoyo.

F) Programa de apoyo jurídico a personas en extrema vulnerabilidad.

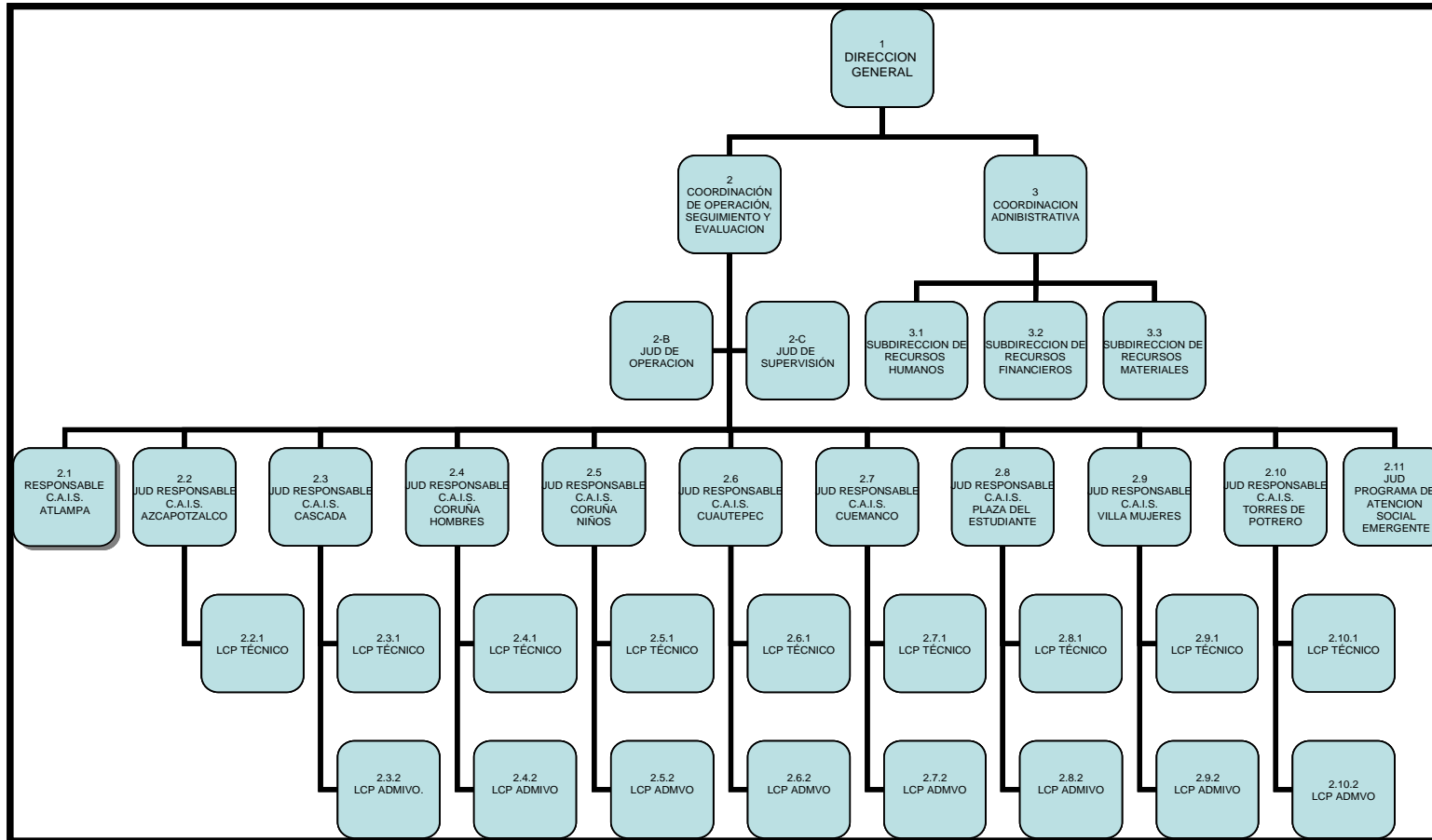
Programa de registro civil ordinario y extemporáneo, cuya finalidad es la regularización de documentación legal como acta de nacimiento, trámites y/o gestiones ante el registro civil de manera ordinaria. Con ello se pretende que los beneficiarios puedan ejercer sus derechos ciudadanos y contar con mayores elementos para acceder a los distintos servicios y empleos.

Por último se proporciona atención y asesoría jurídica, cuando así lo requieren los usuarios de los CAIS, así como personas que se encuentren en situación de extrema vulnerabilidad y pobreza.

3.2 Estructura orgánica

En los primeros meses de funcionamiento del IASIS se presenta la inconsistencia entre las formas de organización del dictamen de estructura y las determinadas por la operación real, dado que primero es emitido el dictamen de estructura el 1º de enero del 2001 y enseguida el decreto de creación, 18 de enero del mismo año. Esa inconsistencia encuentra su fundamento al revisar las atribuciones contenidas en el decreto de creación, en donde “Administrar y operar los establecimientos de prestación de servicios en materia de asistencia social que le fueron adscritos” representa, tan sólo, una de las 14 atribuciones señaladas al Instituto. (Gráfico 1).

GRAFICO N° 1
INSTITUTO DE ASISTENCIA E INTEGRACION SOCIAL
ESTRUCTURA ORGANICA DICTAMEN 113/2001



FUENTE: Datos tomados del dictamen 113/2001, emitido por la Oficialía Mayor el 01/01/01.

Nota: El C.A.I.S., "Atlapampa" se incorpora al IASIS en junio del 2001, con una plaza de prestador de servicios profesionales.

JUD= Jefe de Unidad Departamental.

LCP= Líder Coordinador de Proyectos.

Es justamente, la observación de estas atribuciones, lo que originó que en el ejercicio fiscal 2003, se planteara una modificación funcional de la estructura dictaminada, que ocasionó adecuaciones en la organización del Instituto, y que además representó una medida correctiva ante la necesidad de dar respuesta a las formas de organización interna y sobretodo, a las demandas crecientes tanto institucionales, interinstitucionales y ciudadanas.

De este modo, la propuesta de reestructuración fue aprobada con el dictamen 4/2003 de la Secretaría de Desarrollo Social del D.F., emitido por la Oficialía Mayor del Gobierno de la capital, entrando en vigor a partir del 1° de marzo de 2003.

La reestructuración se manifestó en la creación y/o cambio de las áreas siguientes:

- Coordinación de Atención Social Emergente y Enlace Interinstitucional.
- Subdirección de Atención Social Emergente.
- Adscripción de nueve Centros de Asistencia e Integración Social a la Coordinación de Operación, Seguimiento y Evaluación y cambio de nomenclatura de esa Coordinación, ya que se orientaba sólo a la operación y evaluación.

Con base en lo anterior, los CAIS quedaron denominados de la siguiente manera:

1. Centro de Asistencia e Integración Social "Atlampa"
2. Centro de Asistencia e Integración Social "Azcapotzalco"
3. Centro de Asistencia e Integración Social "Cascada"
4. Centro de Asistencia e Integración Social "Coruña Hombres"

5. Centro de Asistencia e Integración Social “Coruña Mujeres”³
6. Centro de Asistencia e Integración Social “Cuemanco”
7. Centro de Asistencia e Integración Social “Cuauhtepac”
8. Centro de Asistencia e Integración Social “Gustavo A. Madero” (Villa Margarita)
9. Centro de Asistencia e Integración Social “Plaza del Estudiante”

- Subdirección de Prevención y Atención de las Adicciones e Investigación.
- Adscripción del Centro de Asistencia e Integración Social “Torres de Potrero” a la Subdirección de Prevención y Atención de las Adicciones e Investigación, por realizar actividades de su competencia.
- Jefatura de Unidad Departamental de Sistema de Información contra las Adicciones e Investigación.
- Jefatura de Unidad Departamental de Planeación.

Después de esta reestructuración orgánica y durante la ejecución de los programas de trabajo del 2003, implementados para cumplir con las atribuciones establecidas para el IASIS, se observó la necesidad de realizar algunos cambios internos que permitieran mejorar y reforzar el trabajo realizado por algunas áreas, enfocado a:

Brindar apoyo para la obtención de recursos y/o donativos, en beneficio de los servicios que se proporciona el IASIS.

Coordinar, supervisar y evaluar el Programa de Financiamiento dirigido a Instituciones de Asistencia Pública (IAP) y Organizaciones no gubernamentales (ONG's).

³ En éste CAIS se atienden a mujeres solas y a madres con hijos. En el punto 3.3.1 denominado Perfil de atención en los Centros de Asistencia e Integración Social se detallarán más características de éste albergue.

Estructurar, coordinar y evaluar acciones de capacitación en materia de adicciones, dirigidos al personal del IASIS y a la comunidad en general.

La propuesta de reestructuración del IASIS, se enfocó básicamente al cambio de adscripción y de nomenclatura de algunas áreas, que por las funciones que desarrollan así lo requieren.

Cambio de adscripción de la Jefatura de Unidad Departamental (JUD) de Programas Especiales, que pertenecía a la Coordinación de Operación, Seguimiento y Evaluación, a la Coordinación de Atención Social Emergente y Enlace Interinstitucional.

De esta manera, con el propósito de reforzar el trabajo realizado en los programas de procuración de fondos y financiamiento a instituciones sociales, se requirió la existencia de una Unidad Departamental, que dirija, coordine, supervise y evalúe ambos programas, por desarrollar acciones encaminadas al fortalecimiento de la relación del IASIS con instituciones de asistencia pública y privada.

Se cambió la nomenclatura de la Subdirección de Prevención y Atención de las Adicciones e Investigación, por el de Subdirección de Prevención y Atención de las Adicciones y Capacitación.

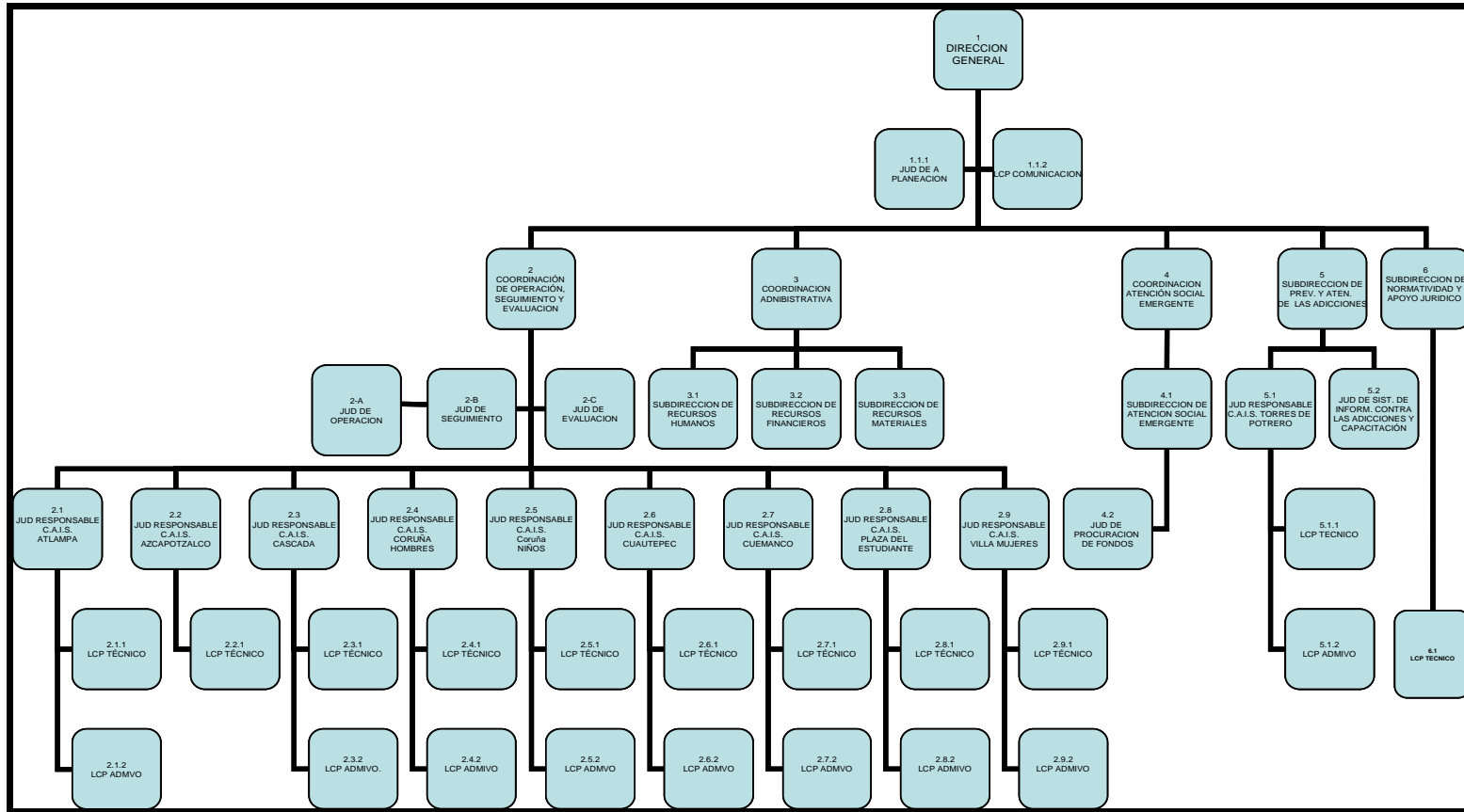
El cambio surge por la necesidad de continuar con el programa de capacitación en adicciones, que actualmente se promueve en Unidades Territoriales y en escuelas, como parte del Programa para la Prevención del Delito y las Adicciones (PDVA).

Cambio de nomenclatura de la Jefatura de Unidad Departamental de Sistema de Información contra las Adicciones e Investigación, por el de J.U.D. de Sistema de Información contra las Adicciones y Capacitación.

El cambio propuesto, se debe a que actualmente dicha J.U.D se encuentra enfocada al desarrollo de programas de capacitación en materia de prevención y tratamiento de las adicciones, dirigido a niños, jóvenes, familias y comunidad en general, que permitan implementar estrategias para disminuir el fenómeno de las adicciones.

Se decide favorablemente esta propuesta de estructuración orgánica con dictamen 2/2004, a título de la Secretaría de Desarrollo Social del D.F. emitido por la Oficialía Mayor del Gobierno de la capital, y entrando en vigor a partir del 16 de febrero de 2004. Sin embargo, este organigrama no explica otros puestos estratégicos en la comunicación interna y externa de dicha institución. Por lo cual, agrego otros datos que complementan los puestos laborales no emitidos (Gráfico 2).

GRAFICO N°2
INSTITUTO DE ASISTENCIA E INTEGRACION SOCIAL
ORGANIGRAMA FUNCIONAL



Fuente: Datos tomados del dictamen 2/2004, emitido por la Oficialía Mayor, el cual entra en vigor el 16 de febrero del 2004.

3.3 Centros de Asistencia e Integración Social

Los CAIS tienen como función propiciar la incorporación de las usuarias y usuarios que en ellos se albergan, a un proceso de reinserción social, con el fin de que puedan ejercer plenamente sus derechos en un ambiente de igualdad y justicia social, para ello se propone atender, con calidad, calidez, eficiencia y eficacia a su población, a través de procesos de prevención y de modelos de atención que privilegian estrategias de rehabilitación integral, de resocialización y de reinserción social que garanticen el desarrollo pleno de sus capacidades.

Las características de las personas en situación de calle y también de los indigentes institucionalizados son muy comunes entre ellos, por lo que antes de describir los perfiles de atención en los CAIS mencionaré algunas de las particularidades generales que desde mi experiencia imperan en este tipo de población:

1. Ruptura con sus redes sociales de apoyo y en caso de contar con ellas estas son muy débiles. Por ejemplo el alejamiento de familiares, amigos, vecinos, parejas, etcétera.
2. En el caso de las (los) adultos mayores existe la imposibilidad de ser cubiertos por las redes de contención primarias. Como por ejemplo los hijos desempleados que no pueden hacerse cargo de sus padres o bien, que estos formaron su propia familia y no cuentan con el espacio, tiempo y dinero. Asimismo puede ser provocado, a causa de la pérdida del empleo y abandono total por parte de sus hijos y familiares, además del despojo de bienes inmuebles y económicos.
3. Adicciones al alcohol, tabaquismo y otras sustancias.
4. Falta de la higiene y el cuidado personal.
5. Proceso de vida en calle.
6. Adaptación a un medio donde impera la ley del más fuerte.

7. Trastorno psiquiátrico, desencadenado en algunos casos, por la ingesta de sustancias adictivas.
8. Resistencia a las actividades de la vida diaria. (Aseo a su persona, al espacio donde habitan, etcétera.).
9. Bajo nivel de formación y capacitación específica.

3.3.1 Perfil de atención de los Centros de Asistencia e Integración Social

A continuación describiré los perfiles de atención de los diez Centro de Asistencia e Integración Social,⁴ no sin antes mencionar que todos los servicios que se proporcionan son gratuitos, el ingreso es voluntario, operan los 365 días del año, las 24 horas del día. (Tabla 1).

Tabla No. 1

CAIS	PERFIL	CAPACIDAD INSTALADA
Atlampa	Hombres y Mujeres mayores de 18 años de edad. Postrados totales o parciales. Sin patología mental severa que requiera de tratamiento especializado. Con problemática de abandono social. rechazo familiar e indigencia.	120
Azcapotzalco	Niñas y niños de 4 a 12 años de edad. Con problemas de maltrato infantil. Desintegración familiar. Abuso sexual. Extravío y abandono. Orfandad total o parcial. Sin adicciones. Sin discapacidad física y/o mental. Sin proceso de calle mayor a tres meses.	40

⁴ Los CAIS son centros de puertas abiertas es decir, que los usuarios no pueden estar en contra de su voluntad y que en el momento que decidan salir lo pueden hacer siempre y cuando no pongan en riesgo su vida o la de los demás.

CAIS	PERFIL	CAPACIDAD INSTALADA
Cascada	<p>Mujeres de 18 años de edad en adelante y adultas mayores. Con problemas de salud mental. Sin complicaciones médicas que requieran hospitalización. Con problemática de abandono social, rechazo familiar e indigencia.</p>	400
Coruña Hombres	<p>Varones de 18 años de edad en adelante, con trastornos de personalidad, daños orgánicos y retraso mental, Sin complicaciones médicas que requieran hospitalización. Con problemática de abandono social, rechazo familiar e indigencia.</p>	168
Coruña Niños	<p>Niñas, niños y jóvenes de 0 a 21 años de edad. En situación de abandono sociofamiliar, Con antecedentes de vida en calle y problemas de adicciones. Sin patología mental severa que requieran de un tratamiento especializado.</p>	100
Cuautepec	<p>Varones adultos mayores de 65 años de edad en adelante. Sin patología mental severa que requiera de tratamiento especializado. Sin complicaciones médicas que requieran hospitalización. Con problemática de abandono social, rechazo familiar e indigencia.</p>	305
Cuemanco	<p>Varones de 18 años de edad en adelante. Con problemas severos de salud mental. Sin complicaciones médicas que requieran hospitalización. Con problemática de abandono social, rechazo familiar e indigencia.</p>	338

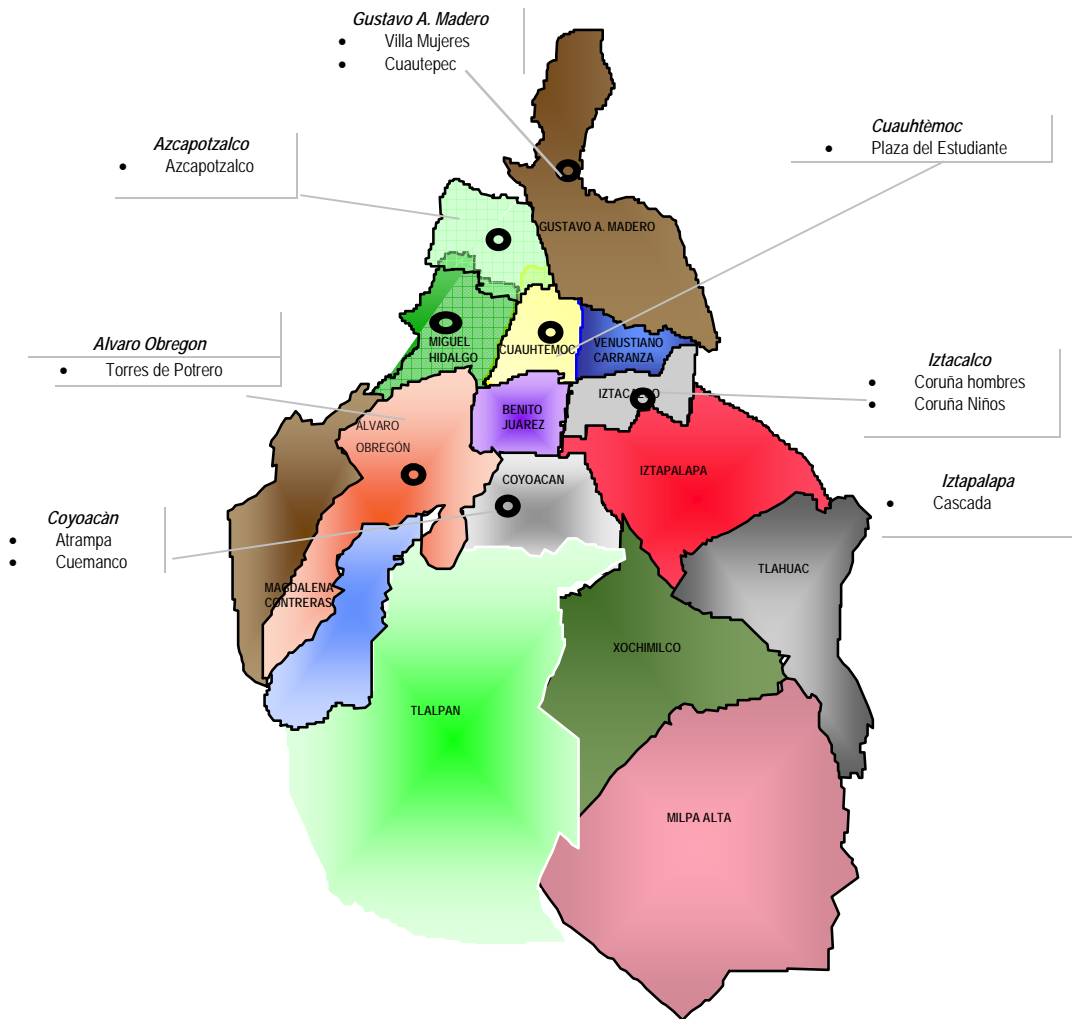
CAIS	PERFIL	CAPACIDAD INSTALADA
Plaza del Estudiante	<p>Centro filtro que proporciona atención solo de pernocta a:</p> <p>Varones de 18 años de edad en adelante, Sin complicaciones médicas que requieran hospitalización. Con problemática de abandono social, rechazo familiar e indigencia. Que vivan o pernocten en las calles del Distrito Federal.</p>	350
Torres de Potrero	<p>Hombres y mujeres de 16 años de edad en adelante. Con problema de adicciones. Sin complicaciones médicas que requieran hospitalización. Sin padecimiento mental severo. Se brinda tratamiento residencial durante seis semanas.</p>	40
Villa Margarita	<p>Centro filtro que proporciona atención a:</p> <p>Mujeres mayores de 18 años, Mujeres adultas mayores y Mujeres con hijos (os) hasta 15 años de edad, Sin discapacidad física y/o mental que requiera de tratamiento especializado, Con problemática de abandono social, rechazo familiar e indigencia.</p>	450

Fuente: Tabla elaborada por la autora, basada en la Información emitida por la Coordinación de operación, Seguimiento y Evaluación.

A continuación se emite un mapa para que el lector identifique geográficamente la ubicación de los diez CAIS (Mapa 1).

MAPA N° 1

UBICACIÓN GEOGRAFICA DE LOS CENTROS DE ASISTENCIA E INTEGRACION SOCIAL



Fuente: Mapa Elaborado por la autora.

3.3.2 Servicios y actividades

En cuanto a los servicios que se brindan a la población por parte de los CAIS, está sujeta a *La Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal*⁵ en el artículo 11 considera servicios de asistencia e Integración social, “al conjunto de acciones y programas de gobierno y la sociedad, tendientes a la atención de los individuos, familias o grupos de población vulnerable o en situación de riesgo, por su condición de desventaja, abandono o desprotección física, mental, jurídica o social y que no cuenta con las condiciones necesarias para valerse por sí mismas, ejercer sus derechos y procurar su reincorporación al seno familiar, laboral y social”.

Asimismo, los servicios y actividades que se brindan en los CAIS son gratuitos y estos pueden variar en algunos centros dependiendo del tipo de población que se atiende. De manera general los enlistaré.

Servicios:

1. Alojamiento
2. Alimentación. desayuno comida y cena; en el caso de población que solo pernocta se le proporciona cena completa y por la mañana bebida caliente y pan.
3. Vestido. Esta se proporciona con base a las necesidades de la población.
4. Higiene. Se cuenta con instalaciones para su aseo personal.
5. Estancia Infantil. Sólo en Villa Mujeres.

Atención:

6. Médica. De primer nivel de atención.
7. Odontológica. De primer nivel de atención.
8. Psicológica.

⁵ Artículo 11, de la *Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal*. Tomado de la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, del 16 de marzo 2000.

9. Psiquiátrica. Sólo en caso necesario.
10. Trabajo Social.
11. Rehabilitación física
12. Gericultura⁶
13. Pedagogía.

Otras actividades:

14. Educación formal (externa).
15. Educación informal.
16. Terapia ocupacional.
17. Talleres productivos.

Se les brinda apoyo para la obtención de los siguientes documentos:

1. Actas de nacimiento.
2. Credencial de elector.
3. Clave única de registro de población (CURP).
4. Tarjeta sí vale.
5. Hoja de gratuidad. Beneficios del programa de atención médica y medicamentos gratuitos.

Es importante mencionar que todos los servicios y actividades que se proporcionan a las y los usuarios tienen como finalidad, el contribuir a un nivel decoroso y digno de bienestar y calidad de vida, en una población que perdió y quebrantó en un momento dado, su sentido y proyecto de vida.

⁶ Es el conjunto de medidas preventivas que tienen como propósito evitar ó tratar las transformaciones físicas y fisiológicas que presenta el Humano. Sujeto al proceso de envejecimiento sustentadas en la geriatría y la gerontología. Raquel Langarica, El cuidado del paciente, Geriátrico, Interamericana.

3.4 Relación del Instituto de Asistencia e Integración Social con otros organismos.

La operación de IASIS en la atención de los diferentes grupos, generan relación con instituciones de la más diversa índole, a continuación haremos una relación dependiendo de la ascendencia de cada institución (Tabla No. 2):

Tabla No. 2

DEPENDENCIA DEL G.D.F.	INSTITUCIÓN
Secretaría de Gobierno	Dirección general de Protección Civil
	H. Cuerpo de Bomberos
Jefatura de Gobierno	Comunicación Social
Secretaría de Desarrollo Social	Desarrollo Integral de la Familia DIF-DF
	Dirección General de Equidad y Desarrollo Social
	Servicio Publico de Localización telefónica (LOCATEL)
	Dirección General de Participación Ciudadana
	Instituto de las Mujeres (INMUJERES)
	Procuraduría Social (PROSOC)
	Instituto del Deporte
Secretaría de Salud	Hospitales Generales
	Balbuena
	Gregorio Salas
	Iztapalapa
	La Villa
	Dr. Rubén Leñero
	Xoco
	Ticomán
	Materno Infantil
	Inguarán
	Pediátricos
	Azcapotzalco
	La villa
	Centro de Salud
	Valle Madero
	San Juan de Aragón
	Dr. Rafael Ramírez Suárez
	Tezozomoc
	Dr. José Zozaya
	Carmen Serdan
	San Andrés Xicotencatl
	Clínica de especialidades N°2

DEPENDENCIA DEL G.D.F.	INSTITUCIÓN
Secretaría de Cultura	Dirección de Programas Artísticos
	Subdirección de literatura y Subdirección de Lógica
Secretaría de Seguridad Pública	Dirección General de Policía sectorial
	Escuadrón de Rescate y Urgencias Médicas (ERUM)
Secretaría de Obras y Servicios	Dirección General de Servicios Urbanos
Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda	Instituto de Vivienda
Procuraduría General de Justicia	Fiscalía del menor
	Centro de Apoyo a Personas Extraviadas (CAPEA)
Consejería Jurídica y Servicios Legales	Oficina Central del Registro Civil.
	Subdirección de Asistencia Jurídica Civil, Familiar y de Arrendamiento i
	Dirección de la Defensoría de Oficio y Orientación Jurídica.
Comisión de Derechos Humanos del D.F.	Comisión de Derechos Humanos del D.F.
Delegaciones	Álvaro Obregón
	Azcapotzalco
	Benito Juárez
	Coyoacan
	Cuajimalpa
	Cuauhtémoc
	Gustavo A. Madero
	Iztacalco
	Magdalena Contreras
	Miguel Hidalgo
	Milpalta
	Tlahuac
	Tlalpan
	Venustiano Carranza
Xochimilco	
DEPENDENCIAS DEL GOBIERNO FEDERAL	INSTITUCION
Secretaría de Salud	Psiquiátrico "Fray Bernardino Álvarez"
	Psiquiátrico Infantil "Dr. Juan N. Navarro"
	Instituto Nacional de Psiquiatría
Secretaría de Desarrollo Social	Programa Habitat
EDUCATIVAS	INSTITUCION
	Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)
	Instituto Politécnico Nacional (IPN)
	Universidad Autónoma metropolitana (UAM)
	Centro de Capacitación para el Trabajo Industrial (CECATI)
VARIOS	INSTITUCION
	Cruz Roja Mexicana
	Instituciones de Asistencia Privada

Fuente: Elaborado por la autora, con base en el directorio Interinstitucional de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal.

3.5 Capacidad de respuesta

El Instituto de Asistencia e Integración Social atendió en el periodo de enero del 2001 a junio del 2005 a 173,615 personas diferentes en sus diversos programas. A continuación se emiten cuadros y graficas que representan al número de personas atendidas por programa. (Tabla y gráfico No. 3,4,5 y 6):

Tabla N° 3
Total de personas atendidas en los C.A.I.S.
Durante el periodo 2001-2005

CONCEPTO	AÑO					TOTAL	%
	2001	2002	2003	2004	2005 JUNIO		
Atlampa	498	823	496	163	90	2070	6.36%
Azcapotzalco	59	77	80	54	29	299	0.92%
Cascada	419	369	385	460	416	2049	6.30%
Coruña Hombres	157	221	224	223	179	1004	3.08%
Coruña Niños	193	459	930	954	264	2800	8.60%
Cuautepec	342	347	356	388	342	1775	5.45%
Cuemanco	382	410	384	414	386	1976	6.07%
Plaza del Estudiante	3359	2783	3396	2426	2215	14179	43.56%
Torres de Potrero	161	292	361	381	210	1405	4.32%
Villa Mujeres	1383	688	803	1131	986	4991	15.33%
Total de usuarios atendidos en los CAIS.	6953	6469	7415	6594	5117	32548	100.00%

Fuente: Información documentada por la autora, a partir de su recopilación de datos y experiencia laboral como Jefe de Unidad Departamental, adscrita a la Coordinación de Operación, Seguimiento y Evaluación.

La siguiente grafica representa el porcentaje de personas atendidas en cada uno de los C.A.I.S., mostrando que la mayor incidencia recae en el C.A.I.S. Plaza del Estudiante con el 43%. Es preciso observar que la capacidad de respuesta en los centros de asistencia, está en función de su capacidad instalada y perfil de atención. (gráfico N°. 3)

Gráfico N° 3

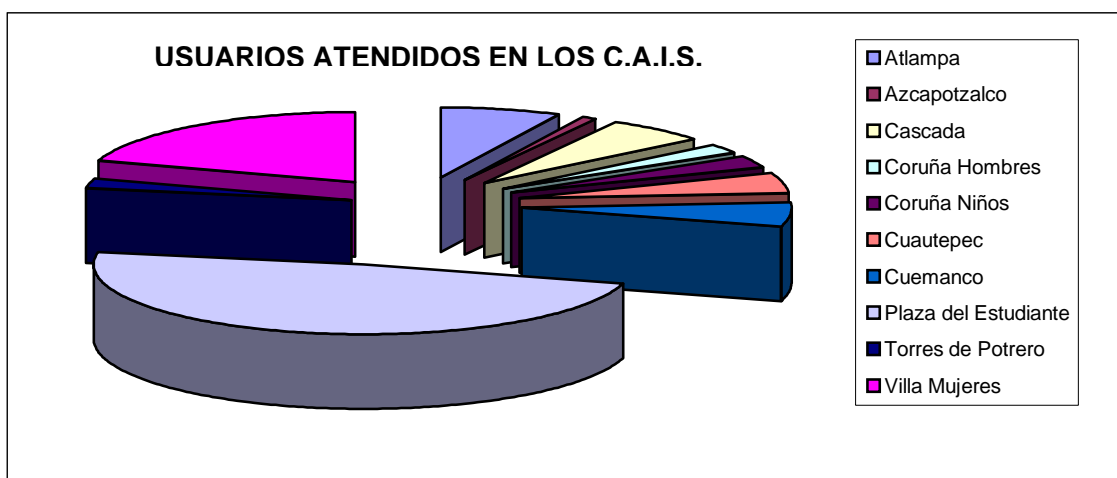


Tabla N° 4

Personas atendidas en prevención y atención de adicciones

CONCEPTO	AÑO					TOTAL
	2001	2002	2003	2004	2005 JUNIO	
Población de primer ingreso en atención en adicciones	7041	820	1,108	2,514	1,521	13,004
Familiares atendidos en terapia	180	3,950	3,802	892	487	9,311
Consultas a la comunidad	0	0	0	141	33	174
Sensibilización a jóvenes y tutores (dentro del PDVA)	0	0	5,255	5,076	4,445	14,776
Sensibilización en unidades territoriales (dentro del PDVA)	840	1,200	4,843	3,726	3,663	14,272
Actividades en escuelas (dentro del PDVA)	0	0	5,000	5,826	7,582	18,408
Capacitación en materia de adicciones	0	0	0	756	308	1064
Referencia	0	0	0	554	471	1,025
Total de personas atendidas en prevención y atención de adicciones	15,061	5,970	20,008	19,485	18,510	72,034

Fuente: Tomado de la Información emitida por la Unidad de Planeación del IASIS.

La grafica N° 4 refleja que la atención de personas en este programa básicamente se enfoca en cinco de las ocho acciones que se realizan, concentrado su mayor actividad en las escuelas con un 24%; es preciso observar que este programa oficialmente empezó a operar a partir del año 2003. (ver apartado 3.2)

Gráfico N° 4

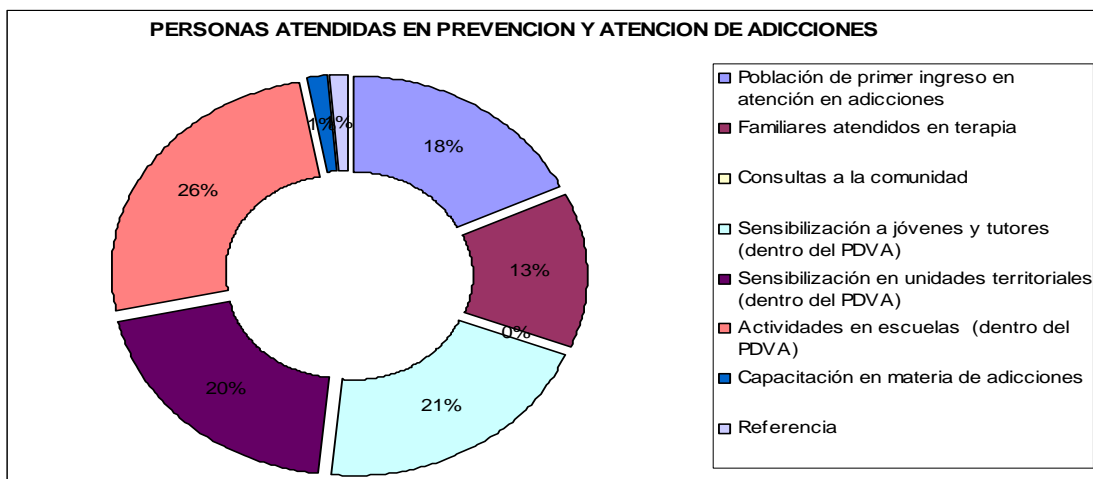


Tabla N° 5

Personas atendidas en el Programa de Atención Social Emergente y Enlace Interinstitucional

CONCEPTO	AÑO					TOTAL
	2001	2002	2003	2004	2005 JUNIO	
Programa de atención social emergente PASE	2,117	4,187	5,110	5,173	2,395	18,982
Programa emergente de vivienda en alto riesgo estructural	0	0	5,867	570		6,437
Campaña de invierno	4,926	3,829	1,762	2,685	4,052	17,254
Plan emergente por fenómenos hidrometereológicos	3,940	2,875	1,135	1,400	272	9,622
Protección a la comunidad (atención a emergencias)	0	0	2,150	1,305	270	3,725
Personas atendidas en recorridos en calle	1,889	2,330	359	961	474	6,013
Total de personas en atención social emergente y enlace interinstitucional	12,872	13,221	16,383	12,094	7,463	62,033

Fuente: Tomado de la Información emitida por la Unidad de Planeación del IASIS.

La siguiente grafica ilustra el incremento de las acciones de este programa a partir del año 2003, resaltando: PASE y campaña de invierno que entre las dos suman el 59% de población atendida. Cabe destacar que estas dos funciones se realizaban desde el inicio de la creación del IASIS y estaban adscritas a la coordinación de Operación. (ver apartado 3.2)

Gráfico N° 5

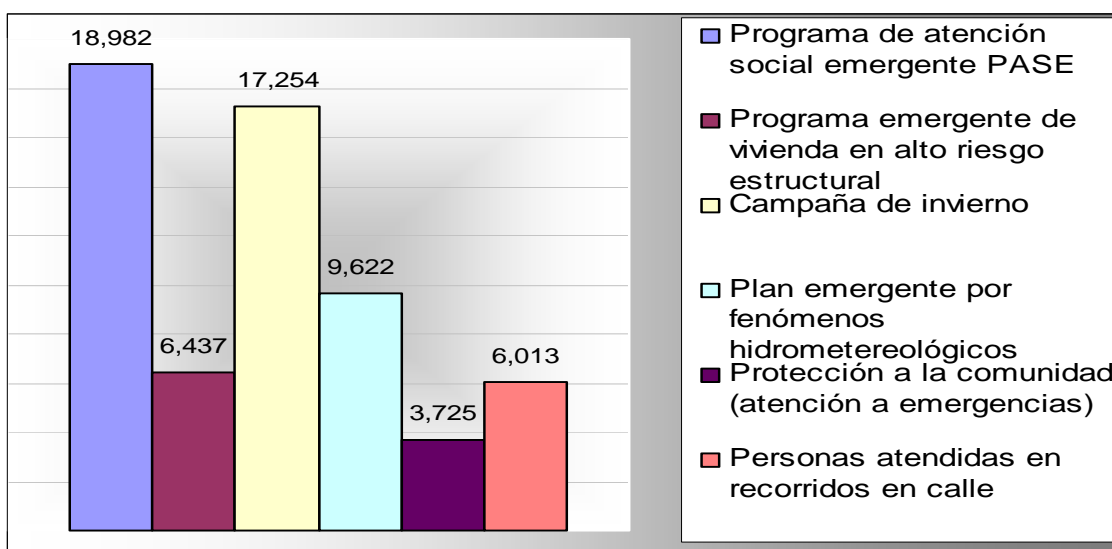


Tabla N°6

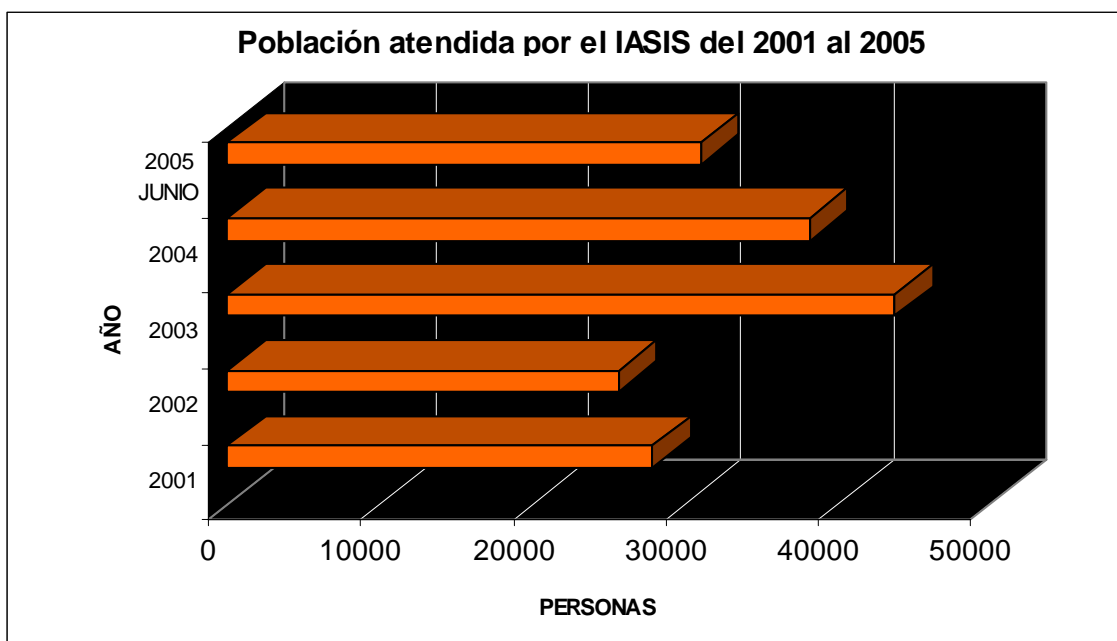
Total de población atendida por el IASIS

CONCEPTO	AÑO					TOTAL
	2001	2002	2003	2004	2005 JUNIO	
Total de población atendida por el IASIS	27886	25660	43806	38173	31090	166615

Fuente: Tomado de la Información emitida por la Unidad de Planeación del IASIS.

El cuadro y la grafica N° 6 revela el total de personas atendidas durante el periodo que comprende de enero del 2001 a junio del 2005; mostrándonos que su crecimiento esta fundado en la reestructuración del IASIS, misma que entró en operación a partir de marzo del 2003.

Gráfico N° 6



Como se puede corroborar en este capítulo; al haber explicado los antecedentes del IASIS, me pude percatar del contexto sociopolítico en el cual se gestó dicho instituto. Asimismo, con base en mí experiencia laboral observé que el organigrama aprobado a título de decreto por parte de la Oficialía Mayor del G.D.F; queda rebasado en su operación funcional.

De la misma forma, pude observa que el IASIS mantienen una incesante relación con otras dependencias del sector público y privado, dedicadas también a enfrentar los problemas ocasionados por factores, económicos, psicológicos y sociopolíticos.

Por último elaboro tablas y graficas en la que se documenta la capacidad de respuesta del IASIS. Esta información es una variante de la rendición de cuentas a la población, a partir de ejercer la administración pública de una forma ética y responsable, a la población más vulnerable de la Ciudad de México durante cuatro años y medio.

CAPÍTULO IV

CENTRO DE ASISTENCIA E INTEGRACIÓN SOCIAL "PLAZA DEL ESTUDIANTE"

4.1 Antecedentes

El Inmueble que actualmente ocupa el CAIS "Plaza del Estudiante" se encuentra ubicado en la Plaza del Estudiante No. 20 en la colonia Centro. Fue diseñado para el Centro de Readaptación Social "Cárcel del Carmen", la cual cumplió esta función hasta 1987, tiempo en el que quedó deshabilitado. Hasta ese entonces ese centro de readaptación social se caracterizó por atender a población masculina.

Para diciembre de 1995, la edificación fue habilitada como albergue temporal de invierno, mismo que operó de noviembre a diciembre del siguiente año. Esta posada dependía de la Secretaría de Desarrollo Social del departamento del Gobierno del D.F., y atendió a familias completas (hombres, mujeres, niñas y niños). Los servicios que se proporcionaron, fueron: de pernocta, baño, cena y servicio médico de primer nivel. Una vez terminada la temporada de invierno y a partir de la necesidad de cubrir esta demanda creciente, este centro queda abierto para el resto del año, en un horario de 7:00 p.m. a 7:00 a.m.

En 1998 continuó cumpliendo la misma función, sin embargo pasó a formar parte del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF-D.F.) hasta el año 2000. Cabe subrayar que este albergue funcionó desde 1995 para atender población mixta; y para poder brindar el servicio a una población tan variada, se encontraba organizado de la siguiente manera:

- El dormitorio "A" y "B" se destinó para hombres, el "C" para mujeres, el "E" para discapacitados y el área central "D" fue destinada para las familias.

Asimismo, fue hasta 1998 que se agregó el dormitorio “F”. En 1999 se empieza a modificar su perfil de atención determinando. De esta forma, sólo se daría atención a población masculina, familias, y a menores de edad, solamente si eran acompañados por sus padres. De este modo se empezó a reubicar a las mujeres al CAIS Coruña Mujeres (que inicialmente también pertenecía al DIF-DF y actualmente al IASIS y se le denomina Villa Mujeres). Se contaba con un espacio muy reducido para los trabajadores, por lo que no se podía proporcionar una atención personalizada. La comida no era preparada en el albergue entre otros detalles.⁵⁶

-Como parte de las modificaciones que en ese entonces se realizaron al albergue, se incluyó el programa de “Centro de día”, lo que permitió que no sólo se atendiera a la población en las noches, sino que además se diera atención durante el día; con el fin de que los usuarios que se quedaran alrededor de la misma plaza, participaran en las actividades tendientes para promover su desarrollo personal y social. Los servicios que se les proporcionaron fueron: Trabajo social, Psicología, atención médica de primer nivel y actividades ocupacionales, además de proporcionarles alimentación, albergue y ropa. Este cambio en gran medida lo que ocasionó, fue que un gran número de usuarios habitaran el CAIS de manera permanente y por un tiempo ilimitado.

Asimismo, con la creación del Instituto de Asistencia e Integración Social en enero del 2001, este albergue pasa a formar parte de esta institución, denominándole Centro de Asistencia e Integración Social “Plaza del Estudiante”, e iniciando su operación formal, el primero de abril del 2001. Una de sus primeras acciones fue, definir nuevamente su perfil de atención;

⁵⁶ A partir del noviembre de 2004, la población del CAIS “Coruña Mujeres” es trasladada al CAIS “Villa Margarita” debido al aumento, y condiciones estructurales del inmueble que impidieron que se proporcionara una atención con calidad, y calidez a la población de “Villa Margarita”; es decir que los niños, niñas y jóvenes se trasladaron al inmueble de Coruña.

otorgando atención únicamente a varones mayores de 18 años de edad con problemática de abandono social, rechazo familiar e indigencia. (Fotografía 3).

Fotografía 3



Fuente: La fachada de "Plaza del Estudiante". Julio de 2006. Maritza Valseca.

De este modo, los usuarios fueron sensibilizados para que aceptaran ser enviados a otros CAIS, que cubrieran su perfil de atención. Así es, como los varones adultos mayores se trasladaron a Cuauhtepac, los hombres adultos con algún trastorno mental moderado a Coruña Varones, las familias al CAIS Atlapampa y los niños con adicciones a Villa Margarita. Asimismo, se trabajó con los hombres, mujeres y niños que se encontraban viviendo a las afueras del CAIS.

En un inicio, este cambio permitió ganar espacios, modificar las actividades y funciones de los trabajadores, con la finalidad de poder brindar un mejor servicio a los usuarios, que para ese entonces se clasificaban dentro de la población permanente (postrados y semi-postrados) y la población transitoria (aquellos que podían salir del centro y que sólo ocupaban el espacio para pernoctar) que

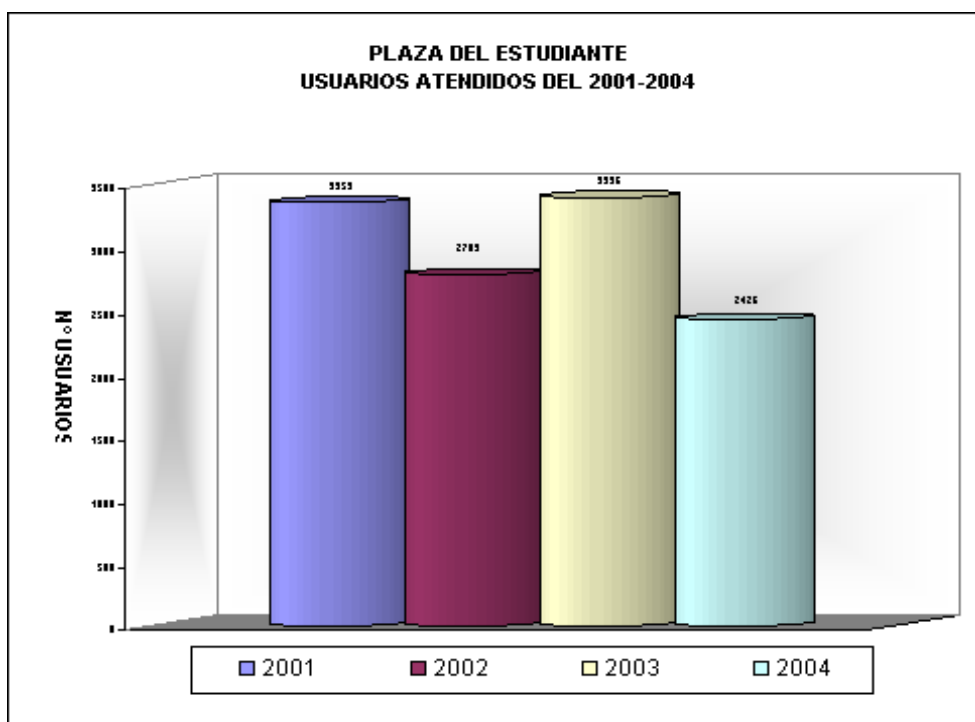
diariamente aumentaba. En el año 2001 se atendieron a 3,359 personas diferentes, el promedio diario de atención era de 430 usuarios; para junio del 2002 la cifra máxima de atención diaria llegó a contabilizar 500 varones, considerando que sólo se contaba con una capacidad instalada de 350 lugares.

El siguiente gráfico representa el total de usuarios diferentes atendidos del 2001 al 2004. en el CAIS Plaza del Estudiante.

Tabla y gráfico No. 7

**PLAZA DEL ESTUDIANTE
USUARIOS DIFERENTES ATENDIDOS DURANTE EL 2001-2004**

AÑO	2001	2002	2003	2004
USUARIOS	3,359	2,783	3,396	2,426



Fuente: Censo poblacional de los CAIS 2001-2004. Gráfica elaborada por la autora.

Lo anterior permitió a los directivos del IASIS replantear nuevamente su perfil de atención, transformándolo en un centro filtro, que proporciona servicio de

pernocta, a partir de Julio de 2002. El objetivo, no fue nada fácil de cumplir, ya que se tuvieron que realizar varios ajustes, no solamente en el CAIS “Plaza del Estudiante”; la tarea más complicada fue, la de sensibilizar tanto al personal, como a los usuarios para que aceptaran este nuevo horario, así como el de referir a la población postrada y semi-postrada al CAIS Atlampa,⁵⁷ como a los adultos mayores a Cuauhtemoc. Asimismo para julio del 2002 se recibió por parte de la Delegación Cuahutémoc, la donación de un espacio del edificio contiguo al del CAIS “Plaza del estudiante”, mismo que se destinó para las oficinas del área técnica, una sala de observación, con seis camas y una sala de usos múltiples.

Actualmente el perfil de atención con el que cuenta el denominado CAIS “Plaza del Estudiante” es el siguiente:

- Centro filtro⁵⁸ que proporciona atención sólo de pernocta a:
- Varones de 18 años de edad en adelante,
- sin complicaciones médicas que requieran hospitalización;
- con problemática de abandono social, rechazo familiar e indigencia;
- que vivan o pernocten en las calles del Distrito Federal;
- con deseos de ingresar voluntariamente;
- el horario de servicio es de 6:00 p.m. a 9 a.m. los 365 días del año;
- cuenta con una capacidad Instalada para albergar a 350 varones.

⁵⁷ El CAIS Atlampa en el 2001 tenía un perfil de atención de hombres y mujeres mayores de 18 años de edad funcionales, así como a postrados(as) y semi postrados(as), y familias; para mayo del 2002 cambia su perfil, ofreciendo atención únicamente a varones postrados totales y parciales.

⁵⁸ El IASIS considera centro filtro a tres CAIS, que reciben a la población (de acuerdo a su sexo y edad) que deambula o pernocta en las calles del Distrito Federal, y que se encuentra en condición de indigencia; y son captados por el *Programa de Atención Social Emergente* (PASE), en donde se les proporcionan los primeros servicios (alimentación, baño, ropa y atención médica de

4.1.1 Ubicación geográfica

El inmueble que ahora ocupa el CAIS “Plaza del Estudiante” tiene como domicilio: La Plaza del Estudiante No. 20, Colonia Centro, en la Delegación Cuahutémoc, entre las calles del Carmen Florida y Peña y Peña. Se encuentra ubicado muy cerca del barrio de Tepito, considerado como una zona comercial muy activa y caracterizada por tener fuertes problemas de control en el comercio no establecido, el tráfico de drogas, la violencia callejera y el robo a mano armada. (Mapa 2)

Mapa 2.



Fuente: Página web de la Revista *Proceso*. (<http://proceso.com.mx/buscarcallesfrm.html>), abril de 2005

Igualmente, mirando de frente a la entrada, colinda a su lado izquierdo con “El Centro Jurídico para la niñez y la juventud del DIF”, “El Centro de día para la niñez y la juventud del DIF” y con la Escuela Secundaria Técnica “Número tres”. A la derecha del CAIS, está la “Escuela para maestros”, así como la “Agencia del

primer nivel) para posteriormente ser canalizados a otros centros de asistencia y/o a instituciones que cubran su perfil de atención si fuese el caso.

Ministerio Público número uno”. De la misma forma, frente a su puerta se ubica la explanada de “La Plaza del Estudiante”, que es el lugar común de reunión, de algunos indigentes para consumir drogas, dormir y/o realizar su vida cotidiana. Muchas de las personas que habitualmente están en la plancha de la plazoleta, son usuarios del CAIS, que esperan a que instituciones como *Del Valle* (empresa de alimentos), o la comunidad china⁵⁹ les proporcionen alimentos; o en su caso esperar a que den las 5:00 p.m. para ingresar al albergue. (Fotografía 4)

Fotografía 4



Fuente: El exterior del CAIS Plaza del Estudiante. Julio de 2006. Maritza Valseca.

⁵⁹ A partir de mis primeras visitas al albergue en el año de 2001, pude corroborar que habitualmente dichos grupos de la iniciativa privada y de la comunidad oriental, proporcionan no solamente alimentación, sino además brindan pláticas de autoestima, a fin de sensibilizarlos para que se reintegren a la vida productiva.

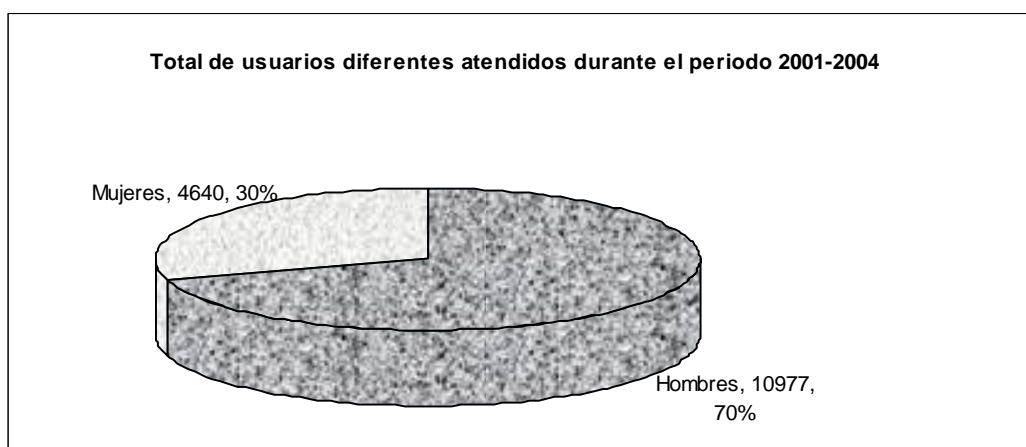
4.2 Datos sociodemográficos de la población

Con el fin de poder analizar la importancia que tiene el CAIS “Plaza del Estudiante”, con base en el gran número de población que atiende, mencionaré algunos datos socio-demográficos.

De acuerdo al censo poblacional de usuarios atendidos por los diez CAIS durante el periodo 2001-2004, tenemos que 15,617 personas han recibido algún tipo de servicio, de las cuales 4,640 son mujeres -esto representa el 30% del total, 10,977 son hombres -que significan el 70%-. En cuanto a los rangos de edad se puede decir que se ha proporcionado servicio a 1,474 niños de 0 a 14 años de edad, a 4,306 jóvenes de 15 a 29, a 5,911 adultos de 30 a 59 años, de 60 años en adelante a 2,470, y el resto, es decir 1,459 usuarios no proporcionaron su edad.

A fin de poder ilustrar con mayor claridad la información, a continuación se muestra el total de usuarios que se han atendido en los diferentes CAIS; representados por edad, grupo etario y sexo. (Gráfica 8, 9 y 10).

Gráfica No. 8.

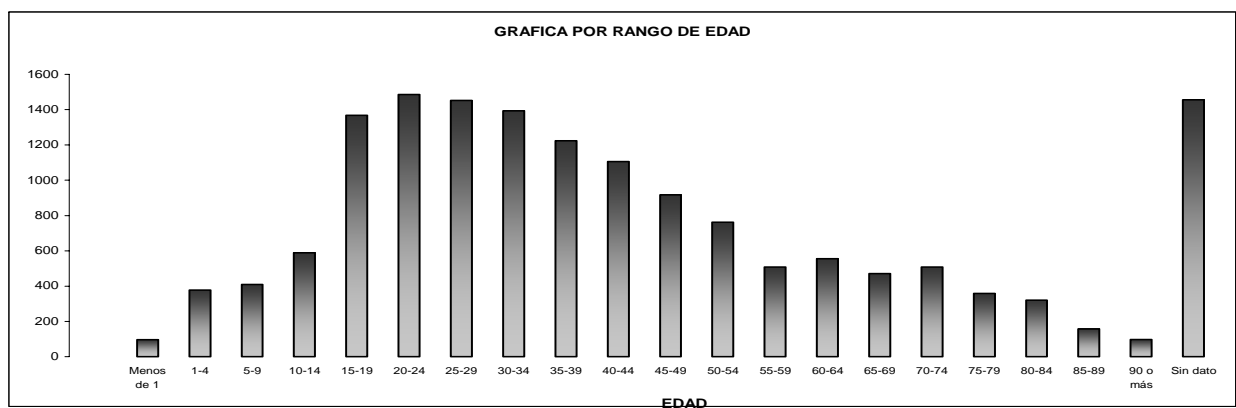


Fuente: Censo Poblacional de los CAIS 2001-2004. Gráfica elaborada por la autora.

TABLA N°8
CENTROS DE ASISTENCIA E INTEGRACION SOCIAL
TOTAL DE USUARIOS DIFERENTES ATENDIDOS DURANTE EL PERIODO 2001-2004 POR RANGO DE EDAD

RANGO DE EDAD	Atlapampa	Azca potzalco	Cascada	Coruña Hombres	Coruña Mujeres	Cuautepec	Cuemanco	Plaza del Estudiante	Torres de Potrero	Villa Margarita	2 o más C.A.I.S.	Total	%	
Menos de 1	7	1	0	0	8	77	0	0	0	2	2	97	0.62	
1-4	28	19	0	0	74	237	0	0	0	7	12	377	2.42	
5-9	23	72	0	0	113	158	0	0	0	21	22	409	2.63	
10-14	20	71	0	0	88	76	0	0	3	4	308	21	591	3.77
15-19	60	8	7	14	116	42	0	7	205	180	686	43	1368	8.76
20-24	93		21	26	177	76	1	14	617	273	146	42	1486	9.52
25-29	101		33	25	166	79	4	33	647	292	12	60	1452	9.30
30-34	109		43	31	177	48	2	51	680	203	0	50	1394	8.93
35-39	104		50	32	144	38	3	78	607	99	0	69	1224	7.84
40-44	89		55	31	190	25	1	67	547	53	0	48	1106	7.08
45-49	78		42	33	174	11	5	67	436	22	0	49	917	5.87
50-54	76		47	34	144	3	9	38	364	9	0	38	762	4.88
55-59	44		34	29	95	1	11	28	232	4	0	30	508	3.25
60-64	46		39	22	114	0	43	22	225	1	0	43	555	3.55
65-69	36		41	21	75	1	72	22	171	0	0	32	471	3.02
70-74	45		40	15	114	0	88	12	160	0	0	34	508	3.25
75-79	29		26	12	67	0	94	2	104	0	0	25	359	2.30
80-84	23		15	8	86	0	63	1	103	0	0	22	321	2.06
85-89	13		12	6	43	0	35	0	39	0	0	10	158	1.01
90 o más	5		8	1	38	0	9	0	27	0	0	10	98	0.63
Sin dato	23		56	5	236	46	13	62	981	2	19	13	1456	9.32
TOTAL	1052	171	569	345	2439	918	453	504	6148	1142	1201	675	15617	100%

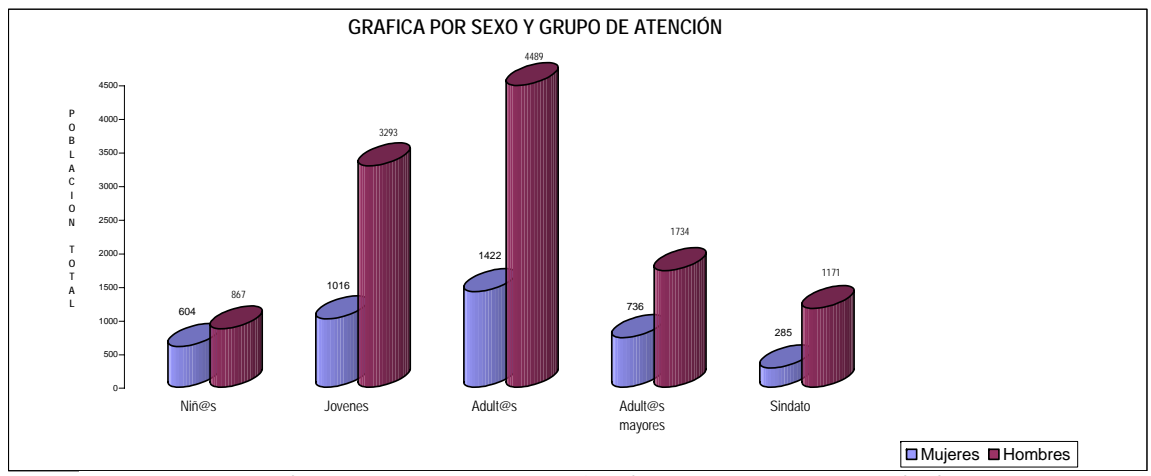
3357



Fuente: Cuadro elaborado por la autora, con base a la información contenida en el censo poblacional de los C.A.I.S. 2001-2004

TABLA 9
CENTROS DE ASITENCIA E INTEGRACION SOCIAL
TOTAL DE USUARIOS DIFERENTES ATENDIDOS DURANTE EL 2001-2004 POR GRUPO ETARIO Y SEXO

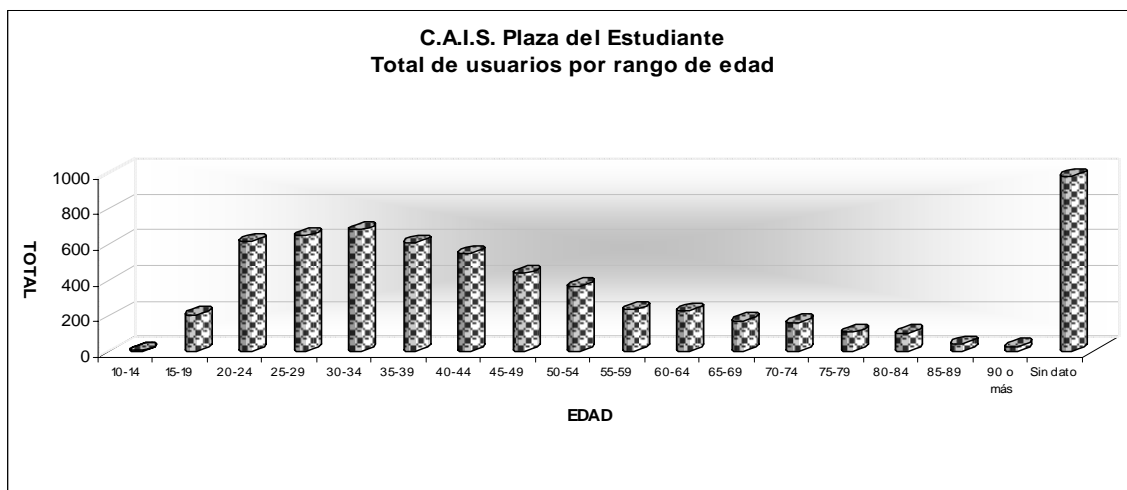
Rango de edad		Atlampa		Azcapotzalco		Cascada	Coruña Hombres		Coruña Mujeres				Cuautepec		Cuernavaca		Plaza del Estudiante		Torres de Potrero		Villa Margarita		2 o más C.A.I.S.		Total	Porcentaje	
		F	M	F	M	F	F	M	Mujeres	Madres solteras	F	M	F	M	F	M	F	M	recidentes	niños de la calle	F	M	F	M			
Sexo		F	M	F	M	F	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M			
0a14	Niñ@s	38	40	52	111				151	132	262	286							4	74	264	27	30			1471	9.44
15a 29	Jovenes	39	215	6	2	61		65	409	50	187	10		5		54		1472	49	696	231	613	34	111		4309	27.57
30 a 59	Adult@s	53	447			271		190	891	33	124	2		31		329		2866	34	356			49	235		5911	37.85
60 en adelante	Adult@s mayores	18	179			181		85	515	22	1			404		59		829		1			21	155		2470	15.82
	Sindato		23			56		5	185	51	35	11		13		62		981		2	8	11	1	12		1456	9.32
TOTAL		148	904	58	113	569	0	345	2151	288	609	309	0	453	0	504	0	6148	83	1059	313	888	132	543		15,617	100%
		1052		171		569		345	3,357				453		504		6148		1142		1201		675				



Fuente: Cuadro elaborado por la autora, con base a la información contenida en el censo poblacional de los C.A.I.S. 2001-2004

Como se puede analizar en los cuadros anteriores, el CAIS “Plaza del Estudiante”, durante el periodo 2001-2004 recibió a un total de 6,148 usuarios diferentes, lo que representa el 39% del total de la población atendida; -siendo el 100% varones- de los que el 42% están en edad productiva (de 20 a 39 años de edad)

Gráfico No. 11.



Fuente: Gráfica elaborada con base en la información del Censo poblacional de los CAIS 2001-2004.

En un muestreo realizado a 250 usuarios que se encontraban albergados en el CAIS “Plaza del Estudiante”, se encontraron los siguientes datos del total de la población atendida: El 85% son solteros, 10% viudos y 5% casados (no viven con su familia o hace mucho tiempo que la dejaron de frecuentar). Asimismo, el 55% son desempleados y el resto trabaja del sub-empleo (limosnero, franelero, limpia-parabrisas, cargador, mandadero, servicios de limpieza y pepenadores). Su edad oscila entre los 20 y los 45 años de edad. El 60% procede del Distrito Federal, el 35% del sureste de la república y el resto principalmente del centro del país (Estado de México, Puebla e Hidalgo). El 100% manifestó ser alfabeto, menos del 10% padece de limitación física y aunque se desconoce de manera verídica; se estima que el 80%, padece de problemas psicológicos o mentales. Además, se sabe que más del 80% padece de problemas de adicción a diversas sustancias, incluidas el alcohol, tabaco y los derivados de la cocaína.

4.3 Recursos asignados

Se le considera recursos al conjunto de personas, bienes materiales, financiero y técnico con que cuenta y que utiliza una dependencia, entidad, u organización para alcanzar sus objetivos y producir los bienes o servicios que son de su competencia.

a) Recursos Humanos

El CAIS cuenta con una plantilla de personal de 83 empleados contratados de la siguiente manera (Tabla 7):

Tabla No. 10.
CAIS “Plaza del Estudiante”
Plantilla de personal

Régimen de contratación	No. de Trabajadores
Estructura	3
Eventual	77
Base	1
Honorarios	2
Total	83

Fuente: La información que se documenta, está basada en la plantilla del personal, adscrito al CAIS “Plaza del Estudiante”.

b) Recursos Financieros

A continuación se documenta el Presupuesto ejercido por centro de costos del 2003 al 2005. (Tabla No. 8).

Tabla No. 11

Presupuesto ejercido por centro de costos del 2003 al 2005

CONCEPTO	2003	2004	2005
Servicios personales	\$ 3,443,965.35	\$ 3,537,689.63	\$ 3,815,163.21
Materiales y suministros	1,799,419.45	2,745,146.16	4,266,120.19
Servicios generales	1,383,151.95	1,075,385.60	2,605,732.62
Ayuda, subsidios y transferencias	15,776.64	590,721.51	6,039.13
Becas e intercambio educativo	1,264.50	7,609.50	8,100
Total	\$ 6,643,577.89	\$ 7,956,552.40	\$ 10,701,155.15

Fuente: La información que se documenta esta basada en el Presupuesto ejercido por el IASIS. Durante el periodo del 2003 al 2005.

c) Capacidad instalada

Para efectos de poder explicar el tema más a detalle, me resulta de gran interés mencionar los espacios con los que cuenta el CAIS "Plaza del Estudiante". Las áreas son las siguientes:

- Un cubículo destinado para los vigilantes.
- Un cubículo denominado guarda pertenencias (espacio donde los usuarios dejan sus pertenencias, antes de ingresar al CAIS).
- Una sala de usos múltiples.

- Espacio destinado para las tres oficinas de los directivos del CAIS (JUD Responsable, LCP Técnico y LCP Administrativo), y el personal administrativo.
- Un consultorio de Psicología.
- Dos consultorios para el área de Trabajo social.
- Área médica (consultorio de enfermería, médico, área de auscultación, y un área de observación para dos pacientes).
- Área de observación con capacidad para seis camas.
- Una cocina con dos bodegas para víveres.
- Un comedor con capacidad para atender a 70 usuarios de manera simultanea.
- Una farmacia.
- Un almacén general.
- Seis dormitorios con una capacidad para albergar en camas, a 350 usuarios (70 literas y 210 camas de piedra propias de un centro penitenciario).
- En cuanto a los sanitarios de los usuarios, tiene un total de 16 tasas, 13 migitorios y 16 regaderas.
- Se cuenta con un espacio destinado para la ropería y lavandería.
- Una explanada de concreto, en la que se encuentra ubicada una cancha de básquetbol y cuatro lavaderos. Al fondo de ésta, hay un espacio techado en donde se construyó un salón de madera. El resto del área, es ocupado para los bienes muebles que se van a dar de baja del inventario.
- Sanitarios y regaderas para los trabajadores.

En términos generales, estas son las instalaciones con las que cuenta el CAIS. Algunos de los espacios se han tratado de adecuar o habilitar lo mejor y lo más funcionalmente posible; pero dada la naturaleza del inmueble y considerando, que es una construcción antigua y de uso constante, resulta difícil mantener dicho inmueble de una manera adecuada y funcionando al 100%. (Fotografía 4, 5, 6 y 7).

Fotografía 5.



Fuente: Explanada del CAIS "Plaza del Estudiante". Julio de 2006. "Plaza del Estudiante".Maritza

Fotografía 6.



Fuente: Pasillo del CAIS "Plaza del Estudiante". Julio de 2006. "Plaza del Estudiante". Maritza Valseca.

Fotografía 7.



Fuente: Dormitorios del CAIS “Plaza del estudiante”. Julio de 2006. “Plaza del Estudiante”. Maritza Valseca.

Fotografía 8.



Fuente: La hora de cenar en el CAIS “Plaza del estudiante”. Julio de 2006. “Plaza del Estudiante”. Maritza Valseca.

4.4 Análisis del Programa Integral de Trabajo CAIS “Plaza del Estudiante” y propuesta de adecuación

A continuación se describirá de una forma muy general, los aspectos más relevantes de las etapas de atención contenidas en el *Programa Integral de Trabajo del CAIS “Plaza del Estudiante”*; y simultáneamente se realizarán las propuestas de adecuación, que desde mi punto de vista considero necesarias para mejorar la operación del centro y la atención que se brinda hacia los usuarios que en el se albergan.

Programa Integral de Trabajo del CAIS Plaza del Estudiante

Objetivo General:

“Contribuir a mejorar la calidad de vida de la población masculina en permanente o eventual situación de insuficiencia económica, abandono social, desventaja y/o riesgo, que deambule o pernocte en las calles del Distrito Federal, a través de una atención integral dirigida a proporcionar los elementos básicos necesarios para su rehabilitación, en un marco de respeto, dignidad, libertad, igualdad, compromiso, trabajo y desarrollo personal, que propicie la reinserción al núcleo social, familiar, educativo y/o laboral contribuyendo con esto a disminuir los riesgos a la salud e integridad física a los que se expone este tipo de población en las calles, principalmente en temporadas críticas”.⁵

Objetivos Específicos:

- 1) Proporcionar atención integral que contemple los servicios básicos asistenciales de: alimentación, higiene, vestido y pernocta.

- 2) Prestar atención mediante un equipo multidisciplinario que brinde los siguientes servicios: Atención Médica básica (primer nivel), Psicológica y

⁵ *Programa Integral de Trabajo del CAIS Plaza del Estudiante*. Inició el dos de julio de 2002.

Trabajo Social, con la finalidad de que favorezca la recuperación de sus habilidades, autoestima, productividad, autonomía y dignidad. Con el propósito de proporcionar los elementos que faciliten su integración a una vida social y productiva.

- 3) Integrar al usuario en actividades de auto cuidado, de la vida diaria, actividades físicas para la salud, deportivas y de recreación.
- 4) Promover y difundir la participación de las familias y de la comunidad, a través de material educativo y de apoyo, con el fin de sensibilizar a los mismos respecto de los derechos de los usuarios del Centro.
- 5) Sensibilizar al usuario con adicción a ingresar a un proceso de rehabilitación, para la recuperación de su salud y que coadyuve a su integración social.
- 6) Proporcionar un espacio de libertad y convivencia, bajo las normas establecidas en el Reglamento Interno del Centro, con el propósito de generar igualdad y equidad de oportunidades.
- 7) Capacitar y sensibilizar al personal adscrito al centro para ofrecer atención especializada a los usuarios.⁶

Este programa se encuentra dividido en cuatro diferentes etapas de atención:

- 1) Ingreso;
- 2) filtro;
- 3) atención;
- 4) egreso y/o baja.

⁶ *Ibid.*

Etapa 1.- Ingreso

Esta etapa busca ofrecer a los solicitantes, un espacio donde puedan pernoctar y cubrir sus necesidades primordiales (albergue, alimentación, baño, ropa, y atención médica). En esta fase, el primer contacto que se tiene es con el área de Trabajo Social, ya que es la oficina encargada de registrar los ingresos y solicitar a las áreas técnicas (trabajo social, psicológica y médica), a que realicen el diagnóstico inicial (sólo en el caso de ser usuario de primer ingreso), a fin de establecer, si cubre el perfil de atención del CAIS. En caso de no ser así, se canalizará a otro CAIS o instituciones, con las que se tenga contacto en un plazo no mayor a 72 horas; integrando el expediente único con notas del área técnica.

De la misma forma, a fin de poder proporcionar una mejor atención a los usuarios, en el CAIS, se cuenta con un reglamento interno, que es leído y firmado, con el cual los usuarios, aceptan los derechos, sanciones y obligaciones a las que estarán sujetos.

Programa actual: Aspecto a considerar

Para ingresar al CAIS, existen diferentes vías: de manera voluntaria, referido por Instituciones Gubernamentales, no Gubernamentales, la comunidad, Oficinas centrales del IASIS y el Programa de Atención Social Emergente (PASE).

Análisis:

El desconocimiento del perfil de atención de éste CAIS, por parte de los usuarios e instituciones externas, ocasiona la intención de destinar a este centro, a pacientes que no pueden atender, que no tienen cabida en su institución o que son de difícil manejo; ocasionando para el CAIS, sobrepoblación de un perfil muy variado y de difícil atención.

Propuesta:

Ya que la función del PASE es la de brindar atención a los reportes de la ciudadanía y canalizar a la población que lo requiera a las diferentes instituciones públicas y privadas que ofrecen asistencia social en el Distrito Federal, resulta de suma importancia que PASE, sea la única vía canalizadora (excepto voluntarios) por la que puedan ingresar al CAIS "Plaza del Estudiante", caracterizada por una previa valoración del área Médica y de Trabajo Social. Derivado de la valoración se determinará, la situación actual del solicitante ya sea que se canalice a su núcleo familiar, atención médica hospitalaria a un CAIS u otra institución.

Programa actual: Aspecto a considerar

El registro de la asistencia diaria al igual que la de los servicios proporcionados en el C.A.I.S: se realiza en libretas, datos que posteriormente son capturados en la computadora.

Análisis:

Dado que el registro de asistencia se lleva de manera cotidiana y manual, no es nada fácil e inmediato poder proporcionar información actual a los diferentes departamentos del IASIS y a dependencias como CAPEA y LOCATEL acerca de los usuarios (datos personales, registro histórico, diagnóstico, etcétera). Además de que se ahorraría el trabajo doble, que se elabora en el registro en la libreta y en la captura en el ordenador (CPU).

Propuesta:

Crear una base de datos con fotografía, que opere desde el momento en que ingresa el usuario; es decir, que en vez de que se registren en la libreta, la asistencia de los usuarios en el CAIS, se debe de realizar de forma sistematizada;

teniendo de manera inmediata, todas las características, así como el tipo de atención que requiere en particular el beneficiario. Además de saber, cuál es la periodicidad con la que asiste al CAIS, con la finalidad de poder proporcionar alternativas de intervención de tipo social, médico y psicológico, con un orden puntual y oportuno.

Programa actual: Aspecto a considerar

Aún cuando el programa, sólo hace un mínimo comentario con respecto a la situación en la que cuando los usuarios ingresan al CAIS, deben de ser revisados tanto en su persona como en sus pertenencias por el personal de seguridad; esta actividad sí se encuentra argumentada en el *Reglamento Interno para usuarios del CAIS* de “Plaza del Estudiante”. En el artículo seis, inciso “J”.

Análisis:

El proceso de recepción y revisión de los usuarios, no tiene un orden, ni espacios adecuados; encontrándose en primer lugar el área de vigilancia y posteriormente el espacio denominado guarda-pertenencias. Esto ocasiona que cuando los usuarios ya pasaron el área de revisión, y antes de dejar sus pertenencias, saquen artículos de sus bolsas e ingresen a los dormitorios; ocasionando conflictos entre los usuarios; al egresar, sucede que salen con ropa de cama (cobijas) y cuando pasan por el área de vigilancia solo argumentan que son de su propiedad.

Propuesta:

Capacitar y sensibilizar a los elementos de la policía auxiliar para que conozcan mejor las características de la población a las que se atienden, sepan como interactuar con la misma. Asimismo, se necesita realizar talleres en donde se revise de manera puntual el reglamento interno para usuarios del CAIS, a fin de poder aplicarlo al “cien por ciento” sin violar los derechos humanos, que como

personas tienen los usuarios. De esta manera se contribuirá a disminuir lo mayor posible, el ingreso de drogas, alcohol y artículos punzó-cortantes. Lo anterior independientemente de las consignas que se tienen establecidas por parte del personal de vigilancia. Otra medida importante será la de rotar a este personal cada semana para evitar el familiarizarse con los usuarios.

Se sugiere además cambiar la ubicación del área de guarda-pertenencias, para permitir únicamente el acceso o salida de los usuarios sin portar ningún tipo de bolsa o bulto.

Etapa II: Filtro

Esta etapa tiene como característica principal la inter-relación con las instituciones e instancias internas y externas, que generan la llegada de usuarios al CAIS.

Etapa III: Atención

Situación actual: Aspectos a considerar

Tiene como función principal en primera instancia, la de otorgar servicios asistenciales, que satisfagan las necesidades básicas de los usuarios; ofreciéndoles: alimentación, vestido, dormitorio y servicio médico de primer nivel.

En una segunda fase, las áreas de Trabajo Social y Psicología con base en el diagnóstico inicial del usuario, serán las encargadas de sensibilizar al usuario, con el fin de incentivarlo a participar en las distintas actividades que ofrece el CAIS, con la finalidad de ir rompiendo con las inercias, y la poca o nula socialización que tienen; estas actividades en su mayoría y por cuestiones de

horario son de tipo recreativa, deportiva, de desarrollo humano (talleres de autoestima, superación personal y cuidados para la salud por mencionar solo algunos) y contra las adicciones (grupo AA).

En un tercer momento y con base en el diagnóstico realizado al usuario por el equipo interdisciplinario, se detecta a los beneficiarios de la asistencia social que cuenten con mayores posibilidades de ser reinsertados socialmente o canalizados a otra institución, por lo que este equipo se abocará a realizar un trabajo más específico y dirigido para el logro de los objetivos, que en conjunto se planearon con el usuario. En otras palabras, el plan de vida.

Análisis:

Debido a la gran demanda de usuarios que asisten a pernoctar al CAIS “Plaza del Estudiante”, la capacidad instalada siempre se encuentra rebasada, (recordemos que tiene cupo para atender a 350 personas y normalmente se encuentra sobresaturada atendiendo hasta 500 usuarios diarios), razón por la que los usuarios se quejan del hacinamiento y por ende de falta de servicios. Estas quejas son presentadas ante instancias como:

- Contraloría Interna
- Comité de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas de la Asamblea Legislativa.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
- Dirección General y Coordinación de Operación, Seguimiento y Evaluación del IASIS

Para hacer frente a la sobrepoblación, se tiene que colocar colchones en los pasillos y a veces en la sala de usos múltiples, limitando aún más el campo de acción, y si a esto le incorporamos la carencia de personal con el que se cuenta

para el turno de pernocta –en donde se concentra el grueso de los beneficiarios-, es casi imposible el poder realizar las siguientes acciones:

- Sensibilizar de manera individual a cada usuario a fin de que proporcione datos verídicos que permitan tener un mayor margen de acción.
- Aún cuando se detecta, que no es población del CAIS o que existen algunos otros lugares donde pueden ser atendidos, como lo es el caso de los adultos mayores; estos no acceden a irse, ya que su vida cotidiana se realiza alrededor del centro de la Ciudad. Por otra parte, las características de la atención en las instituciones de asistencia privada no satisfacen en muchos casos sus expectativas, ya que son centros no gratuitos, y aún cuando esta parte la puede negociar el IASIS; todas las instituciones son de puertas cerradas, esto quiere decir que no los dejan salir; si no está basada en alguna actividad programada. Situación que rompe totalmente con su esquema de vida.
- Realiza acciones en conjunto con el equipo interdisciplinario y el usuario, encaminadas a su reinserción.
- Hacer valer el reglamento Interno del CAIS

Propuesta:

- Para atender la creciente demanda de usuarios, se sugiere la ampliación de dormitorios en la capacidad del albergue, con el fin de poder proporcionar al usuario, un espacio digno en donde pernoctar, y al mismo tiempo liberar espacios que permitirán realizar las actividades, que se tienen contempladas para su rehabilitación.
- Distribución del personal en cinco turnos y adecuación de los horarios; atendiendo las necesidades reales de operación y atención. Se tiene que considerar que el servicio brindado a los usuarios de pernocta, es de las 5:00 p.m. a las 9:00 a.m.; requiriendo de mayor atención entre las 17:00 y las 22:00 horas. Asimismo, permanecen en el centro todo el día, únicamente

los usuarios que presentan características de postración total o parcial y que esperan ser transferidos a otro CAIS o Institución.

Etapa IV.- Egreso y/o baja

Situación actual:

Por último, es en esta etapa, a través de la cual los usuarios mediante el trabajo realizado en el CAIS, con el apoyo del equipo interdisciplinario logra reinsertarse parcial o totalmente a algunos usuarios en las diferentes modalidades como son:

Referencia: Ubicación de los beneficiarios a las diferentes instituciones conforme a su perfil de atención.

Reinserción al núcleo familiar: Incorporación al seno familiar bajo nuevas condiciones de comunicación, convivencia y afectividad.

Reintegración social: Incorporación a la vida independiente productiva y digna.

Reinserción laboral: Incorporar a los usuarios al trabajo digno y remunerado mediante una bolsa de trabajo, que permita satisfacer sus necesidades primordiales.

Bajas:

Por responsiva: Se refiere a los casos en que son recibidos por familiares, instituciones o particulares que aceptan la responsabilidad de su atención y dependencia.

Por requerimiento de autoridad competente: Se refiere a los casos en que los usuarios hubieren cometido violaciones que ameriten órdenes de aprensión.

Faltas al reglamento interno: Se refiere a aquellas faltas reiterativas al reglamento interno del centro.

Defunción: Cuando ésta ocurre dentro de las instalaciones del CAIS.

Análisis:

La estancia de los usuarios no se considera en ningún caso permanente, ya que la finalidad primordial es en primera instancia la de proporcionar atención integral que contemple los servicios básicos asistenciales de: alimentación, higiene, vestido, atención médica y pernocta, en un segundo momento la de promover los elementos que faciliten su integración a una vida social y productiva, así como la superación personal y la obtención de una mejor calidad de vida mediante la reinserción social; pero las condiciones actuales del CAIS y la organización del personal no permite una atención individual y un seguimiento puntual del proceso de cada uno de los usuarios.

Propuesta:

Con las adecuaciones anteriores, considero necesaria la distribución del personal en los horarios en donde se puedan desarrollar las actividades; y mediante la propuesta de contar con una base de datos actualizada; esta dinámica se podrá ir generando en conjunto para poder ofrecer al usuario un plan de vida; tomando en cuenta sus posibilidades y características personales para poder tener una prospectiva común.

Para concluir este capítulo, es importante mencionar algunos aspectos que considero condicionan la consecución de los objetivos del C.A.I.S. Plaza del Estudiante:

1. **Instalaciones:** La creciente demanda de los usuarios, el uso intensivo de las instalaciones y las características generales del inmueble, que tiene pocas posibilidades de crecimiento; aunado al deterioro del mismo, así

como su entorno, sobre todo por que se trata de un inmueble de estructura obsoleta, insuficiente y de vocación distinta al objeto en particular.

2.- Equipamiento: El equipamiento es insuficiente, debido a la gran demanda. Asimismo es obsoleto y sufre de un deterioro acelerado por el mal uso que le dan los usuarios; además de los continuos robos parciales que provocan su limitado aprovechamiento.

3.- Recursos humanos: Considerando el número de trabajadores y los horarios actuales, resulta antifuncional la operación y el cumplimiento satisfactorio de los objetivos, con las evaluaciones que permitan obtener resultados satisfactorios en beneficio de los usuarios.

4.- Recursos financieros: Por último el incremento presupuestal, no ha correspondido al aumento de la población ni a la demanda de insumos cada vez más diversos y de mayor costo, asimismo las partidas asignadas para remodelación y mantenimiento no son suficientes.

CONCLUSIONES

Al iniciar esta investigación, mi objetivo principal fue emitir una propuesta de adecuación al *Programa de Operación del Centro de Asistencia e Integración Social “Plaza del Estudiante”*, en el marco de la política social del Gobierno del Distrito Federal 2001-2005.

Con base en el objetivo que en el párrafo anterior se menciona, para poder emitir esa propuesta, necesité de un andamiaje teórico desde el enfoque de la administración pública -que se caracterizó en esta investigación, como la estrategia por parte del modelo de Estado de Bienestar, para satisfacer las necesidades de la población-, el cual me ayudará, a argumentar el incesante apoyo que necesita la asistencia social; concretamente en el ámbito de la indigencia institucionalizada.

De este modo, después de explicar la función de la administración pública y su relación con el modelo del Estado de Bienestar; así como de la conexión de política social y asistencia social, es como se puede argumentar el incesante apoyo por parte del Estado, para brindar atención a las personas denominadas como indigentes.

Aplicando el método deductivo, expuse de una manera general las medidas de política social llevadas a cabo por parte del Gobierno del Distrito Federal en la administración de 2001-2005, así como sus objetivos, y de una forma más particular las acciones realizadas a los grupos vulnerables; que si bien es cierto estas medida han sido insuficientes para resolver este problema, es importante que se siga ateniendo a esta población, así como generar políticas programáticas más eficaces, y reformas en el marco institucional para que en un futuro, más que atender los problemas de éste cáncer social, se pueda prevenir dicha enfermedad. De lo que se trata es de combatir el fondo del problema, sin dejar de solucionar los efectos del mismo.

Con base en lo anterior, en la administración del 2001-2005 en el Gobierno del Distrito Federal, se creó mediante decreto, publicado en la *Gaceta Oficial del D.F.* el 18 de enero del 2001, el Instituto de Asistencia e Integración Social, como una organismo

que concentraría una gran parte de la asistencia social y que responde a la atención de hombres, mujeres, niñas y niños que viven en extrema precariedad, vulnerabilidad y abandono social; además de promover, desarrollar, supervisar, evaluar y regular las acciones de asistencia social en dicho territorio.

De este modo, en enero de 2001 a pocos días de la creación del IASIS, ingresé a laborar en las oficinas centrales de dicho instituto; en la Coordinación de Operación, Seguimiento y Evaluación, como integrante de la estructura de personal de confianza.; llamándome enormemente la atención, el conocer la existencia de centros que brindarían atención a grupos indigentes.

Para enero de 2002, interactué más directamente con la problemática del albergue "Plaza del Estudiante", debido a que se me encargó participara en la elaboración del *Programa de Operación* del CAIS –mismo que en el capítulo cuatro, analicé y propuse adecuaciones para su funcionamiento -. Sin embargo a partir de mi experiencia directa con la administración pública, pude conocer la estructura orgánica del IASIS, el funcionamiento, servicios, actividades, perfil de atención, y capacidad de respuesta de los 10 CAIS Hago énfasis en esta fragmento debido a que a partir del contacto directo con el contexto de la institución, fue como pude primero conocer la situación del IASIS y de los CAIS, para finalmente analizar, el *Programa Integral de Trabajo del CAIS "Plaza del Estudiante"* y así emitir una propuesta de adecuación. En otras palabras después de utilizar un andamiaje teórico, fue como pude elaborar una propuesta para solucionar diversos problemas administrativos en la atención a los indigentes que acuden a este CAIS.

Por otra parte, al inicio de esta investigación formulé diferentes hipótesis, para el mejoramiento en la atención a este grupo vulnerable. Para efectos de la elaboración del protocolo de este trabajo; mi primera hipótesis fue que, al incrementar las instalaciones arquitectónicas, y la adecuación al programa; los resultados del CAIS "Plaza del Estudiante", mejorarían la eficacia de la política social de atención de la indigencia institucionalizada.

Sin embargo, desde mi punto de vista, esta hipótesis no explica del todo dicho problema, debido a que si bien es cierto que las instalaciones deben prever satisfactoriamente las demandas de los usuarios, así como atendiendo a los análisis de los resultados de dicho albergue; para mi, lo más importante es el “cómo” se ejecuta el programa operativo.

Con base en lo anterior, y atendiendo al objetivo general que inicialmente formulé; esta investigación no sólo satisfice dicho objetivo que decía lo siguiente:

“Formular una propuesta de adecuación al *Programa de Operación del Centro de Asistencia e Integración Social "Plaza del Estudiante"*, como parte de la política social instrumentada por el Gobierno del Distrito Federal durante el periodo 2001-2005”.

Sino que conforme fue avanzando este trabajo pude enriquecer mi análisis, al detectar que se realizaban acciones que si bien, en un momento determinado fueron funcionales; en la actualidad y desde mi muy particular punto de vista ya no lo son, tal es el caso de las propuestas que se emiten en el capítulo cuatro y que están dirigidas particularmente al análisis del Programa Integral de Trabajo del CAIS Plaza del Estudiante; las etapas que conforman el programa son cuatro ingreso, filtro, atención, egreso y/o baja. dichas propuestas están pensadas en la atención de los usuarios que acuden a recibir los servicios del CAIS es por eso que se plantea que el Programa de Atención Social Emergente (PASE) sea la única instancia que derive usuarios al C.A.I.S evitando con ello una sobrepoblación de un perfil muy variado y de difícil atención; así mismo se esboza contar con una base de datos con fotografía, afín de poder contar con un registro fidedigno y real de los usuarios a los que se les prestan los servicios a demás de dar un seguimiento oportuno a las acciones que se realizan encaminadas a su reinserción social.

Una de las demandas mas recurrentes realizadas por los usuarios y por dependencias como la Asamblea Legislativa, La Comisión de Derechos Humanos por

mencionar algunas, tiene que ver con el hacinamiento, debido a que la capacidad instalada del CAIS es para atender a 350 usuarios y normalmente se encuentra sobrecargada atendiendo hasta 500 personas diariamente. Es por esta razón por la que se plantea la construcción de un dormitorio afín de proporcionar albergue digno a más usuarios y liberar espacios destinados a actividades de rehabilitación. Por otra parte y afín de lograr que el servicio sea de mayor calidad y las cargas de trabajo sean equitativas, se propone redistribuir al personal en cinco turnos, lo anterior en base a las necesidades reales de operación y atención.

Concluyo que atendiendo a la inversión en la infraestructura del CAIS, utilizando el análisis de los resultados del Centro de Asistencia e Integración Social "Plaza del Estudiante", y aplicando la adecuación al *Programa Operativo* que propongo. El Gobierno del Distrito Federal podrá implementar con mayor eficiencia una política social de atención a la población indigente del C.A.I.S. Plaza del Estudiante.

BIBLIOGRAFÍA

1) Libros

- Arteaga, Basulto Carlos, La política social en la transición, México, Plaza y Valdés, 2001.
- Ayala Espino, José. Economía pública, una guía para entender al Estado, México, Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.
- Baena Paz, Guillermina y Saavedra Andrade, Gisela G, Entre tribus y jefes: El futuro del PRD en el 2006, en Francisco Reveles Vázquez (coordinador), *Partido de la Revolución Democrática. Los problemas de la institucionalización*. México, Gernika/FCPyS-UNAM, 2004.
- De Gortari, Eli, Lógica General, México, Grijalbo, 1965.
- Fuentes, Luis Mario, La asistencia social en México. Historias y perspectivas, México, Paideia, 1999.
- Gallego Méndez, María Teresa, Estado social y crisis del Estado, en Rafael del Aguilar *Manuales de Ciencia Política*, Madrid, Trotta, S.S., 1997.
- Guerrero, Omar, Principios de Administración Pública, IAPEM/UAEM, 2000.
- Jiménez Guzmán, Rodolfo, Política, un modo de abordarla, Publicación de la Coordinación General del Programa de Investigación de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán. UNAM, D.F.
- Langarica, Raquel, El cuidado del paciente, Geriátrico, Interamericana.
- Martínez Silva, Mario, Diccionario de Política y Administración Pública, México, Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública, 1978.
- Sanabria López, Juan José, La Ciencia de la administración pública: Un enfoque político de la actividad administrativa del Estado en el marco de la globalización, México, ENEP Acatlán/UNAM, 2002.
- Soberón, Guillermo, Kumate, Jesús y Laguna, José (compiladores), La salud en México, Testimonios de 1988, México, Secretaria de Salud/Instituto Nacional de Salud Pública/COLMEX/ FCE.

- Ciudad de México: Los indigentes, México, D.F. Resumen ejecutivo. Estudio censal sobre la dimensión, naturaleza y situación de la indigencia adulta en el Distrito Federal, 1996.

2) Documentos Oficiales

- *Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal, Gaceta Oficial del D.F.* 16 de marzo del 2000.
- *Ley Federal del Trabajo.*
- Gaceta oficial del Distrito Federal, Decreto de reforma, que adicionó y derogó diversas disposiciones de la *Ley de Desarrollo Social para el D.F.* 16 de mayo del 2005.
- Condiciones Generales de trabajo, Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal,
- *Programa Integral de Trabajo del CAIS "Plaza del Estudiante".*
- *Reglamento Interno para usuarios del CAIS "Plaza del Estudiante".*
- *Censo de Usuaris Atendidos en los CAIS 2001-2004.*

3) Páginas de Internet

- <http://proceso.com.mx/buscarcallesfrm.html> abril de 2005.