

LA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA INSTITUCIONAL: EL CASO DEL DESEMPLEO EN MILPA ALTA

Mtro. Marco Antonio Lima Facio¹

La tarea de formulación de políticas públicas, es una tarea compleja que involucra a muchos actores a través de las diferentes fases del proceso de formulación de políticas públicas. En este trabajo se realiza la reconstrucción de la agenda formal (entendida esta como la solución ultima a las demandas de la población) a partir del problema de desempleo, vinculando procesos sociales y toma de decisiones gubernamentales.

Es indispensable recordar que una política pública es un sistema de acción pública, en donde encontramos; la identificación de un problema, la formulación de soluciones posibles al problema, la toma de decisión en base a la mejor alternativa, la ejecución de esa alternativa, la evaluación periódica que nos indique sus resultados y consecuencias, y por ultimo el rediseño de esa política, si es que merece ser rediseñada. A partir de esta definición me centrare específicamente en la reconstrucción de la política pública implementada en la Delegación de Milpa Alta específicamente en cómo es que se llega a crear un programa de desarrollo delegacional, los diferentes actores involucrados (la influencia de unos sobre otros), tomando el desempleo o la creación de empleo cómo principal problema o asunto público a resolver e insertarlo en la agenda formal.

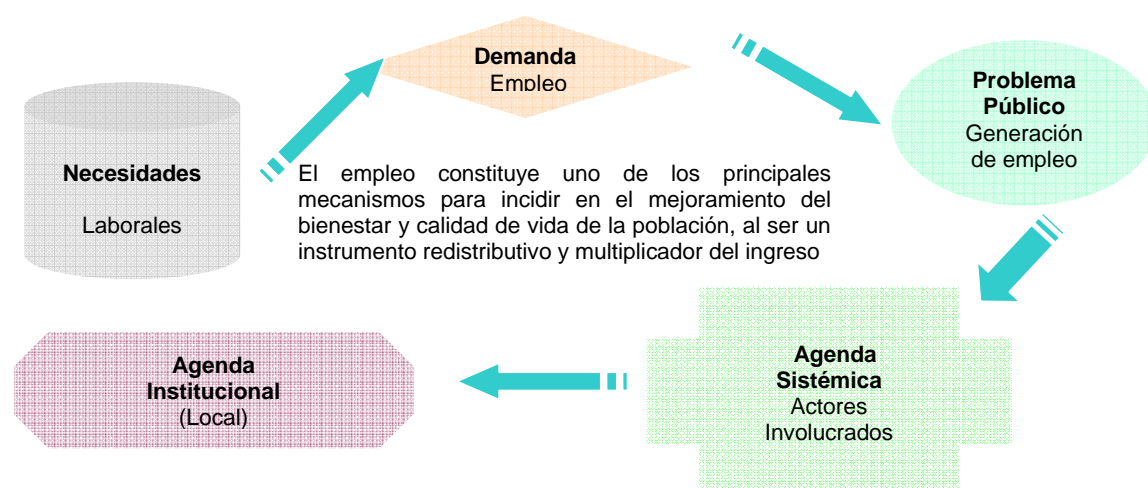
Entiendo al proceso de la agenda, cómo aquel en el que existe debate, puntos de discusión, de negociación por parte de los diferentes actores involucrados e interesados en resolver o no un asunto público específico, pero con gran fuerza ciudadana para que se tome o deje de tomar una decisión al respecto.

Principalmente me guiare en el siguiente diagrama para poder reconstruir la agenda formal de la Delegación de Milpa Alta, tomando al desempleo como el asunto público que influyo en la toma de decisión por parte de los actores delegacionales y que finalmente se cristaliza en los programas de desarrollo económico delegacional.

¹ Mtro. En Políticas Públicas - UAM-X.

Asistente Investigador del Área de Economía Agraria, Desarrollo Rural y Campesinado, UAM-X.
Email. limafacio@yahoo.com.mx

Ciclo de la estructuración de la agenda



Fuente: Elaboración propia

1.1 NECESIDAD

El problema que una política quiere resolver, implica y exige conocer el entorno socioeconómico y cultural del que forma parte, por el que existe y esta determinado, así como el proceso histórico del que es efecto y momento de su tendencia. En la formulación de las políticas públicas actúan diferentes actores, (entre estos se encuentran los estatales, oficiales, los políticos profesionales, los legisladores, jueces, gobernadores, burócratas) así como grupos privados, sindicatos, medios de comunicación, y otros miembros de la sociedad civil. La formulación de políticas públicas² se entiende como el proceso de negociaciones e intercambios entre los diferentes actores participantes

La Delegación de Milpa Alta, es uno de los principales pulmones de la Ciudad de México que confiere viabilidad ambiental a esta gran metrópoli. Ubicada al sur de la ciudad, es una comunidad agraria muy grande y una de las 16 Delegaciones Políticas que componen al Distrito Federal.

Las características geográficas y rurales de Milpa Alta, han generado la necesidad de agruparse y organizarse para conseguir un fin común, ya sea en el trabajo comunitario o en las actividades económicas que lleven a la distribución del trabajo y la creación de nuevas fuentes de empleo; sin embargo dentro de los núcleos agrarios siguen persistiendo grandes necesidades; mala organización para la adquisición de bienes, y no hay vías de comercialización para sus productos, además de que institucionalmente no cuentan con una constante capacitación sea técnica u/o organizativa.

² Desde un punto de vista del análisis, una política se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o de varios actores públicos. Una política pública se presenta también, como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico y como todo aquello que los actores gubernamentales deciden hacer o no hacer.

Hay que recordar que es en esta Delegación donde la vida rural y la vida urbana se entre mezclan, por lo que es relevante la forma de organización ciudadana y la necesidad de construir o generar nuevas fuentes de empleo, ya que la mayor parte de la población se tiene que trasladar hacia el centro de la ciudad, que es en donde se encuentran mejores oportunidades de trabajo.

1.2 DEMANDA

Tenemos así que los niveles de desempleo crecen dramáticamente en muchas partes del mundo, y una de las principales causas de desempleo es el progreso tecnológico, ya que la tendencia es la de utilizar menos horas de trabajo para la producción de bienes, por lo tanto se ocupan menos personas para lograr dicha producción (entre otras causas). A continuación enlisto 4 causas y su respectivo efecto como principales detonantes del desempleo mundial y nacional.

Causas Internacionales

1.- Expansión del capital a nivel mundial a partir de los grandes países industriales.

2.- Inversión de capital financiero; para el desarrollo de las nuevas tecnologías en países subdesarrollados.

Consecuencias Internacionales

Ocasiona un mayor desarrollo de la industria manufacturera, tanto en los países desarrollados como en los de la periferia

Proceso de cambio estructural en las relaciones de producción; disminución de empleados

Causas nacionales

3.- Incremento de la población en el país,

4.- Incremento de la esperanza de vida, tanto a nivel nacional como local

Consecuencias nacionales

Asentamientos poblacionales desiguales (concentrándose mayormente en áreas industriales)

Específicamente de la población en edad de trabajar (PEA)

Fuente: Elaboración propia.

Al abordar el tema de la demanda de nuestro asunto público, encontramos los siguientes datos; se presentan los datos de la población mexicana, la población económicamente activa (PEA), población ocupada, población desocupada y la población no económicamente activa como elementos estadísticos primordiales en la demanda de empleo, posteriormente se presenta una grafica con el total de la población en el DF de 1990 al 2000, la que nos ayudará a observar el incremento poblacional en cada una de las delegaciones, principalmente en la delegación de Milpa Alta.

1.3 PROBLEMA PÚBLICO

En un primer lugar, tenemos a la población afectada por la falta de oportunidades de empleo; primordialmente son los jóvenes y las personas adultas mayores. En los grupos de edad de 12 a 19 años y de más de 60 años es muy superior la proporción de población ocupada en actividades informales que en formales. La siguiente tabla nos muestra el total de la población Mexicana que es de 104,644,421 de personas y de ellos 43 millones son personas que están en edad de trabajar, pero aquí hay algo importante si sumamos los totales que nos muestran tendríamos 122,125,354 de personas por lo tanto tendríamos una diferencia cerca de 20 millones de personas sin empleo en todo el país.

Total de población nacional

AÑO	TOTAL	PEA	POBLACIÓN OCUPADA	POBLACIÓN DESOCUPADA	POBLACIÓN NO ECONÓMICAMENTE ACTIVA
1950	25 791 017	"	"	"	"
1960	34 923 129	"	"	"	"
1970	48 225 238	"	"	"	"
1990	81 249 645	"	"	"	"
1995	91 158 290	"	"	"	"
2000	99 356 720	"	"	"	"
2001	100,726,779	40,758,271	40,007,972	750,299	33,738,205
2002	102,055,404	41,073,960	40,338,043	735,917	35,150,931
2003	103,354,999	42,435,738	41,391,037	1,044,701	35,012,771
2004	104,644,421	43,176,958	42,033,306	1,143,652	35,771,438
2005	103 263 388	"	"	"	"

FUENTE: INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).

POBLACIÓN TOTAL POR DELEGACIÓN

	POBLACIÓN TOTAL 2000	POBLACIÓN TOTAL 1995	POBLACIÓN TOTAL 1990
DISTRITO FEDERAL	8,605,239	8,489,007	8,235,744
AZCAPOTZALCO	441,008	455,131	474,688
COYOACÁN	640,423	653,489	640,066
CUAJIMALPA DE MORELOS	151,222	136,873	119,669
GUSTAVO A. MADERO	1,235,542	1,256,913	1,268,068
IZTACALCO	411,321	418,982	448,322
IZTAPALAPA	1,773,343	1,696,609	1,490,499
MAGDALENA CONTRERAS	222,050	211,898	195,041
MILPA ALTA	96,773	81,102	63,654
ÁLVARO OBREGÓN	687,020	676,930	642,753
TLÁHUAC	302,790	255,891	206,700
TLALPAN	581,781	552,516	484,866
XOCHIMILCO	369,787	332,314	271,151
BENITO JUÁREZ	360,478	369,956	407,811
CUAUHTÉMOC	516,255	540,382	595,960
MIGUEL HIDALGO	352,640	364,398	406,868
VENUSTIANO CARRANZA	462,806	485,623	519,628

Fuente: Datos del Inegi

Así mismo observamos un incremento poblacional en el DF, si observamos el incremento poblacional de Milpa Alta nos daremos cuenta que de 1990 al 2000 se incrementó en un 50% la población con respecto al año inicial,

Se tiene entonces que la problemática central del empleo en la ciudad es la:

- Inestabilidad laboral
- Escasa seguridad social
- Niveles bajos de remuneración
- Excesivas jornadas de trabajo.

El desempleo es entonces la situación de un trabajador y/o trabajadora asalariada que se halla sin trabajo tras haber perdido involuntariamente un trabajo regular en una empresa.

Finalmente, encontramos que el problema del desempleo o la falta de oportunidades de empleo, son básicamente producto de la alta demanda generada por; el incremento poblacional, el incremento de la esperanza de vida de la población y de la mala distribución de la población ocasionada por la concentración de empresas en sólo algunas ciudades del país y en este caso de la concentración de industrias en pocas delegaciones.

1.4 AGENDA SISTEMICA

La inserción del problema a la agenda sistémica, se logra producto de las presiones sociales, los sindicatos, los medios de comunicación y los partidos políticos (principalmente en época de elecciones), y la inercia de los ciudadanos ante tal problema (la población ejerce una presión latente ante este problema).

A continuación se presenta la participación de los actores y su influencia en la solución del asunto público, es importante mencionar que en esta parte el asunto o problema público, se inserta en la agenda sistémica.

DISTRITO FEDERAL: EMPRESAS REGISTRADAS EN EL SISTEMA DE INFORMACION EMPRESARIAL MEXICANO, 2006.

DELEGACIÓN	SECTOR					
	INDUSTRIAL	%	COMERCIAL	%	SERVICIOS	%
Alvaro Obregón	469	6.66%	3,379	5.10%	2,512	7.49%
Azcapotzalco	522	7.41%	3,084	4.66%	1,429	4.26%
Benito Juárez	797	11.31%	4,829	7.29%	4,943	14.73%
Coyoacán	336	4.77%	3,302	4.99%	2,032	6.06%
Cuajimalpa	82	1.16%	1,279	1.93%	702	2.09%
Cuauhtémoc	1,647	23.37%	14,745	22.27%	7,984	23.79%
Gustavo A. Madero	587	8.33%	8,056	12.17%	2,487	7.41%
Iztacalco	357	5.07%	2,410	3.64%	899	2.68%
Iztapalapa	831	11.79%	9,739	14.71%	1,925	5.74%
Magdalena Contreras	69	0.98%	1,740	2.63%	476	1.42%
Miguel Hidalgo	733	10.40%	4,344	6.56%	4,585	13.66%
Milpa Alta	17	0.24%	267	0.40%	39	0.12%
Tláhuac	67	0.95%	1,315	1.99%	178	0.53%
Tlalpan	235	3.33%	3,166	4.78%	1,573	4.69%
Venustiano Carranza	235	3.33%	2,592	3.91%	1,292	3.85%
Xochimilco	63	0.89%	1,963	2.96%	500	1.49%
Total Distrito Federal	7,047	100%	66,210	100%	33,556	106,813
% Distrito Federal	6.60%		61.99%		31.42%	

fuentes: información empresarial mexicano, 2006.

El cuadro anterior, nos muestra el papel predominante que juegan las empresas y podemos observar que Milpa Alta es la principal Delegación en donde no existe apoyo empresarial pues solo cuenta con 313 empresas (considerando el sector industrial, comercial y de servicios), mientras que por ejemplo la Delegación Cuauhtémoc cuenta con 1647 empresas, sólo en el sector industrial, lo que hace aún más necesario impulsar el desarrollo de Milpa Alta, pues además tiene una vasta superficie de tierra muy por encima de muchas Delegaciones del DF, lo que la hace más rica en sus recursos naturales.

El siguiente actor, es el político o burocrático, es decir el personal que se encuentra en el poder y el que es capaz de tomar o no una decisión al respecto. Es fiel mencionar que aquí las jerarquías de puestos inciden de gran manera, no en la toma de decisiones directamente, pero si indirecta pues se juega con la repartición de egresos y por lo tanto limita las posibilidades de incrementar un pleno desarrollo delegacional.

TIPOS DE BUROCRACIA:

- A. La burocracia meritocrática; se caracteriza por diferentes combinaciones de alta autonomía y alta capacidad son los que opinan y actúan, los tomadores de decisiones.
- B. La burocracia administrativa; tienen cierta estabilidad en sus cargos puede desempeñar algún rol en la implementación aunque con un sesgo en el formalismo y el control de procedimientos burocráticos. Aún que en este caso Delegacional son los que toman las decisiones o no para el diseño de programas.
- C. La burocracia clientelar; esta conformada por funcionarios públicos que ingresan temporalmente al gobierno bajo criterios de lealtad o afiliación partidista.
- D. La burocracia paralela; esta formada por cuadros que se han contratado como personal técnico o los formuladores de los proyectos.

Los actores en este caso serían distribuidos de la siguiente forma;

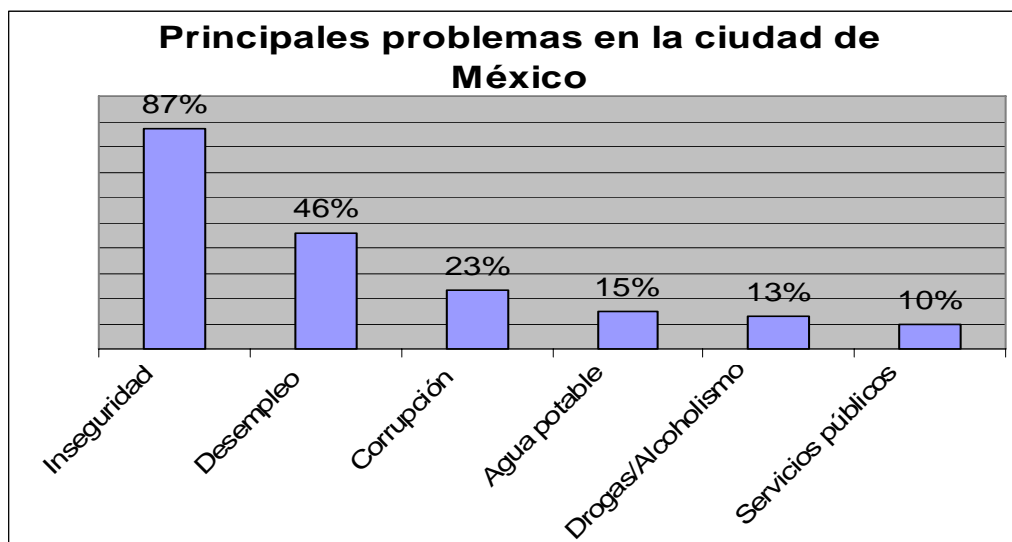
Actores participantes y Normatividad

BUROCRACIA MERITOCRÁTICA	NORMATIVIDAD	SUSTENTADO EN
PRESIDENTE DE LA REPUBLICA	PROGRAMA DE NACIONAL DESARROLLO	ARTÍCULO 26 CONSTITUCIONAL
SECRETARIA DE DESARROLLO ECONÓMICO	PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO ECONÓMICO	PROGRAMA DE NACIONAL DESARROLLO
SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA	PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO	
JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL	PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO DEL DISTRITO FEDERAL	LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL
JEFES DELEGACIONALES	PROGRAMA DE FOMENTO ECONÓMICO DEL DISTRITO FEDERAL	LEY DE FOMENTO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO DEL DISTRITO FEDERAL
BUROCRACIA ADMINISTRATIVA	NORMATIVIDAD	SUSTENTADO EN
DIRECTOR GENERAL DE DESARROLLO DELEGACIONAL	LEY DE FOMENTO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO DEL DISTRITO FEDERAL	PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO DEL DISTRITO FEDERAL
DIRECTOR DE DESARROLLO ECONÓMICO		
BUROCRACIA CLIENTELAR	NORMATIVIDAD	SUSTENTADO EN
SUBDIRECTOR DE FOMENTO ECONÓMICO	LEY DE FOMENTO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO DEL DISTRITO FEDERAL	PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO DEL DISTRITO FEDERAL
JEFE DE DEPARTAMENTO DE FOMENTO A LA INDUSTRIAL		
BUROCRACIA PARALELA	NORMATIVIDAD	SUSTENTADO EN
ASISTENTES DE DEPARTAMENTO (EQUIPO TÉCNICO)	LEY DE FOMENTO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO DEL DISTRITO FEDERAL	PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO DEL DISTRITO FEDERAL

Fuente: Elaboración propia

Los medios de comunicación son actores claves para la toma o no de decisiones, pues ellos al tener mayor influencia en la población pueden insertar o hacer que la población se conciencie o no sobre algún asunto, continuación se muestra una grafica en donde se representan los principales problemas que deben ser atendidos por los gobernantes en el DF. Podemos observar que e desempleo esta sólo por debajo de la inseguridad.

Participación de los medios de comunicación



Fuente: Grupo formula, radio y televisión
Eduardo Ruiz Healy

1.5 AGENDA INSTITUCIONAL

Finalmente, llegamos a la agenda institucional (en este caso seria local), la cual culmina con la elaboración de 14 programas que van a tratar de disminuir el desempleo y incentivar la economía mediante la creación de programas productivos, que continuación se enlistan.

Programas Delegacionales de Fomento Económico

Objetivo; impulsar el desarrollo económico para el mejoramiento constante del bienestar de la población, en relación con la cantidad y calidad de los empleos, así mismo propiciar e impulsar la creación y conservación del empleo.

Programas

Árboles	Feria gastronómica
Avenaderos	Difusión
Estiércol	Capacitación
Empacadoras	Organización
Paquetes	Comercialización
Invernaderos	Censos
Promoción circuito turístico	Feria del empleo

Esta es la forma en como reestructuro la creación de la agenda formal, aterrizada en el problema del desempleo en la delegación de Milpa Alta. Por ultimo conviene señalar que la agenda es el conjunto de problemas que se apelan aún debate público, e incluso a la intervención de diferentes actores involucrados, para la solución de una demanda o problema público.

Bibliografía utilizada

Aguilar Villanueva, Luis (2000), *La implementación de las Políticas Públicas*, México, M. A. Porrúa.

Aguilar Villanueva, Luis (2003), *La hechura de las políticas*, México, M. A. Porrúa.

Aguilar Villanueva, Luis (2003), *El estudio de las Políticas Públicas*, México, M. A. Porrúa.

Aguilar Villanueva, Luis. Problemas Públicos y Agenda de Gobierno

Bardach, Eugene (2004), *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas; un manual para la práctica*, México, CIDE.

Cobb y Elder La Dinámica de la Estructuración de la Agenda

Canto Chac, Manuel (2002b) *Introducción a la Ciencia de Políticas Públicas*, en *Cuaderno de apoyo para taller: La importancia de la implementación y el reto de la evaluación en la elaboración de políticas públicas en el marco de los derechos económicos, sociales y culturales en la Ciudad de México*, que se llevó a cabo los días 10 y 11 de junio de 2002 en la Universidad Autónoma Metropolitana con el apoyo del Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos A.C.

Datos del INEGI <http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx>