



57
29
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA ASISTENCIA
SOCIAL, ESTUDIO DE CASO: LA ASISTENCIA
INFANTIL A TRAVES DE LA LOTERIA NACIONAL
PARA LA ASISTENCIA PUBLICA.

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A N :
JAIMES ESTRADA ORLANDO J.
JIMENEZ QUINTANAR ABEL

DIRECTOR DE TESIS:

PROF. RAMIRO CARRILLO LANDEROS

MEXICO D.F. CIUDAD UNIVERSITARIA

1994

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN





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 está 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.

AGRADECIMIENTOS

A MIS PADRES:

**PORFIRIO JAIMES FLORES Y LORENZA ESTARADA SALINAS
CON AGRADECIMEINTO Y CARIÑO POR SU VALIOSO APOYO A
LO LARGO DE TODOS ESTOS AÑOS DE ESFUERZO Y POR
GUIARME POR EL CAMINO ADECUADO EN LA VIDA.**

A MIS HERMANOS:

**POR SU VALIOSOS APOYO Y PACIENCIA PARA LA CULMINACION DE MIS
ESTUDIOS Y PORQUE SIGAMOS JUNTOS EN EL CAMINO DE LA VIDA**

A MIS AMIGOS:

**A MI EGO, A MI MISMO, PORQUE FORMARON Y FORMAN PARTE
IMPORTANTE DE MI VIDA.**

A MI ALMA MATER:

LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**A LA FACULTDAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES Y PROFESORES
POR CONTRIBUIR A MI FORMACION ACADEMICA Y PERSONAL, PARA
SIEMPRE.**

ORLANDO J. JAIMES ESTRADA

AGRADECIMIENTOS

**A MI ALMA MATER:
LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**A MIS PADRES:
GONZALO JIMENEZ QUINTANAR Y MA. DEL REFUGIO QUINTANAR
ZAMUDIO, CON EL CARÍO Y AGRADECIMIENTO DE SU HIJO, POR
GUIARME Y HACER HASTA LO IMPOSIBLE PARA LLEGAR A LA
CULMINACION DE MIS ESTUDIOS.**

**A MIS HERMANOS:
LEOPOLDO Y CARLOS POR SU APOYO INCONDICIONAL, PORQUE SIGAMOS
ADELANTE Y PORQUE CONTINUEMOS CRECIENDO JUNTOS.**

**A MIS TIOS:
LEOPOLDO JIMENEZ QUINTANAR Y CONCEPCION CERVANTES AMARO POR
SU APOYO Y CONFIANZA PARA LA CULMINACION DE MIS ESTUDIOS
PROFESIONALES.**

**A MIS PRIMOS:
BEATRIZ, ADRIANA Y FRANCISCO JAVIER, MI AGRADECIMIENTO POR
LA MOTIVACION Y APOYO PARA CULMINAR ESTA ASPIRACION.**

**A LA FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES POR HABERME
DADO LA OPORTUNIDAD DE FORMAR PARTE DE SU ALUMNADO.**

**A TODAS AQUELLAS PERSONAS QUE DE ALGUNA U OTRA FORMA
CONTRIBUYERON EN LA CULMINACION DE MI FORMACION PROFESIONAL**

ABEL JIMENEZ QUINTANAR

**AL LIC. RAMIRO CARRILLO LANDEROS CON CARÍÑO Y UN PROFUNDO
AGRADECIMIENTO POR SU ASESORIA Y APOYO INVALUABLE, LO CUAL
HIZO POSIBLE LA REALIZACION DEL PRESENTE TRABAJO.**

**AL. LIC. JOSE FRANCISCO SOTO DIAZ DE LEON POR SU VALIOSO
APOYO Y ORIENTACIONES, EL MAS SINCERO AGRADECIMIENTO**

A LA SABIA CONSIDERACION DEL HONORABLE JURADO:

Mtra. Elena Jeanneti Dávila

Lic. Ramiro Carrillo Landeros

Lic. Rogelio Beltrán Silva

Lic. José de Jesús Hernández Ríwes

Lic. Fermín Cruz Cervantes

"HAY QUIENES HABLAN TAN PRODIGAMENTE
QUE PARECE QUE VAN A MORIR, Y QUIENES
HABLAN TAN POCO, QUE PARECEN ETERNOS".

ARISTOTELES

INDICE

LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA ASISTENCIA SOCIAL, ESTUDIO DE CASO: LA ASISTENCIA INFANTIL A TRAVES DE LA LOTERIA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PUBLICA

INTRODUCCION.....	1
CAPITULO I: LA ADMINISTRACION PUBLICA COMO INSTRUMENTO DEL ESTADO PARA LA ASISTENCIA SOCIAL.....	7
1.1 LA ADMINISTRACION PUBLICA COMO APARATO DEL ESTADO.....	7
ESTADO.....	8
GOBIERNO.....	9
PODER EJECUTIVO.....	10
ADMINISTRACION PUBLICA.....	11
1.2 LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO.....	12
1.3 ASISTENCIA SOCIAL, CONCEPTO.....	20
1.4 ASISTENCIA INFANTIL.....	25
1.5 ADMINISTRACION PUBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL.....	32
CITAS CAPITULO I.....	39
CAPITULO II: LA ASISTENCIA SOCIAL.....	40
2.1 ORIGEN Y EVOLUCION DE LA ASISTENCIA SOCIAL.....	40
2.2 ASISTENCIA Y POLITICA SOCIAL.....	50
2.3 LA ASISTENCIA SOCIAL EN EL ESTADO BENEFACOR EN MEXICO..	55
2.4 LA ASISTENCIA SOCIAL EN EL CONTEXTO NEOLIBERAL.....	63
CITAS CAPITULO II.....	69
CAPITULO III. LA ASISTENCIA INFANTIL EN MEXICO A TRAVES DE LA LOTERIA NACIONAL.....	70
3.1 SITUACION DE LA INFANCIA EN MEXICO.....	70
3.2 ANTECEDENTES DE LA LOTERIA NACIONAL.....	77

3.3 MARCO JURIDICO QUE REGULA LAS ACCIONES ENCAMINADAS	A
LA ASISTENCIA SOCIAL.....	82
3.4 PROGRAMAS, ALCANCES Y EVALUACION.....	83
3.5 COORDINACION DE LA ASISTENCIA SOCIAL.....	95
CITAS CAPITULO III.....	101

CAPITULO IV: OTROS ORGANISMOS QUE INTERVIENEN EN LA	
ASISTENCIA INFANTIL.....	102
4.1 NACIONAL MONTE DE PIEDAD.....	102
4.2 PRONOSTICOS PARA LA ASISTENCIA PUBLICA.....	107
4.3 JUNTA DE ASISTENCIA PRIVADA DEL DISTRITO FEDERAL.....	113
4.4 SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA	
FAMILIA (D.I.F).....	122
CITAS CAPITULO IV.....	131
CONCLUSIONES.....	132
BIBLIOGRAFIA.....	139

INTRODUCCION

En México como en otros estados modernos, la sociedad se organiza para responder a las exigencias de la vida colectiva y a circunstancias externas frente a otros grupos sociales. El Estado, por primitivo que sea, se estructura política y administrativamente de acuerdo con circunstancias determinadas que varían en el tiempo y el espacio, pero siempre es producto de las relaciones sociales que se establecen entre los individuos. Por lo tanto, los objetivos, programas, estrategias y en general el conjunto de mecanismos que el gobierno adopta para recoger las demandas de la sociedad civil, tienen como fin garantizar los elementos que permitan su fortalecimiento y desarrollo armónico de la vida colectiva.

Pero la convivencia social entre individuos y grupos disímolos, demanda ciertas condiciones mediante las cuales se pretende: Brindar protección al individuo contra los males que le aquejan, generar las acciones necesarias para el desarrollo económico y social, fortalecer mediante gestión directa la vida cultural y asistencial del país, crear servicios públicos y en general todas aquellas actitudes que permitan el mejoramiento digno y solidario de la sociedad en su conjunto. En este sentido, se considera la Asistencia Social como una obligación del Estado, orientada a satisfacer mínimos de bienestar a los individuos socialmente débiles, para hacer de ellos factores útiles a la colectividad en bien de los intereses generales del país.

En consecuencia, se destaca el interés por estudiar la acción de la Administración Pública en el conjunto de recursos, esfuerzos,

procesos e instituciones de gobierno que se encargan de dar atención a este sector. Como estudiosos de las ciencias sociales nos compete entender, comprender y reflexionar, acerca de la problemática que enfrenta la relación entre el Estado y la sociedad, para proponer soluciones viables que ayuden a superar los escollos generados dentro del sector asistencial para que los individuos afectados puedan iniciar, reanudar o aumentar su actividad económica e ingresar al trabajo productivo y de esa manera sean capaces de mejorar sus condiciones de vida.

Durante los últimos años, México ha enfrentado retos formidables derivados de las transformaciones internas y las condiciones del entorno internacional. Tal circunstancia obliga a destinar una proporción elevada del producto nacional al servicio de la deuda externa, sin recibir financiamiento neto adicional, lo cual provoca el deterioro del intercambio del país (abaratamiento de las exportaciones y encarecimiento de las importaciones), lo que representa una drástica disminución de la capacidad para invertir y crecer. El producto nacional se estanca, la inversión productiva es mínima, los salarios reales se reducen y la creación de empleos es insuficiente para dar oportunidades de trabajo bien remunerado a una población que crece aceleradamente.

Para brindar atención a los sectores desvalidos de la sociedad se han creado organismos e instituciones como son: Lotería Nacional, Pronósticos para la Asistencia Pública; Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF); Nacional Monte de Piedad; entre otros, los cuales atraviesan por problemas derivados de una coordinación endeble que afecta el óptimo funcionamiento de sus

programas asistenciales para paliar, en la medida de lo posible los problemas de la población marginada. Se puede afirmar que la mendicidad infantil es producto de la caída dramática del poder adquisitivo de las familias mexicanas, donde la mujer se ve obligada a abandonar su hogar y por consecuencia a sus hijos, con la finalidad de conseguir un trabajo o empleo que contribuya a aumentar los ingresos familiares y le permita resolver sus necesidades más elementales como son casa, vestido y sustento.

La carencia de apoyo y atención necesarios para el desarrollo integral de los niños, se reflejan en cierto tipo de anomalías como la deserción escolar, adquisición de vicios, y compañías nocivas que los inducen a realizar conductas que nulifican no sólo la integridad familiar, sino que posteriormente se reflejan en el desarrollo de la sociedad en general, provocando males como drogadicción, pandillerismo, robo y en general la inseguridad de la población, hechos que perturban el orden, la armonía y la convivencia humana, condiciones necesarias para elevar el desarrollo económico, social y político de los mexicanos de hoy, pero sobre todo que contribuyan a forjar la construcción de un futuro digno para los mexicanos de mañana.

Para el desarrollo de este trabajo y como punto de partida de la investigación se elaboraron las siguientes hipótesis : La coordinación integral y la aplicación de los recursos obtenidos a través de instituciones orientadas a la atención del sector asistencial, como la Lotería Nacional, se deben canalizar adecuada y oportunamente a los programas en materia de asistencia infantil, para

que coadyuven al abatimiento de las condiciones de extrema miseria y debilidad social de los niños marginados.

Las actividades de asistencia social para la niñez desprotegida derivan de las contradicciones del desarrollo capitalista y por ello son insuficientes para dar respuesta a la población que demanda esos servicios. Como la integración del sector es endeble y los recursos destinados insuficientes, las acciones y esfuerzos se diluyen, por lo que sus efectos son mínimos; haciendo necesario tomar decisiones que desemboquen en programas conjuntos y contribuyan a mejorar su nivel de vida.

La Lotería Nacional y demás organizaciones asistenciales, cuentan con medios y mecanismos para obtener y otorgar recursos a los niños mexicanos que viven en condiciones de pobreza, y podrían contribuir a paliar sus deplorables condiciones. Sin embargo, por vicios ancestrales, prácticas burocráticas, ineficiente organización, desplazamiento de objetivos y desviación de recursos hacia actividades ajenas a los fines asistenciales, sus efectos en este sector, son apenas perceptibles.

Con el propósito de verificar o en su caso disconfirar las hipótesis planteadas, la investigación se dividió en cuatro capítulos más las conclusiones. En el primero se abordó el estudio de la administración Pública como un instrumento del Estado para la Asistencia Social. Para ello se definen conceptos tales como Estado, Gobierno, Poder Ejecutivo y Administración Pública. Se estudia de manera general desarrollo en el país de ésta última para posteriormente definir a la asistencia social, entendida como un conjunto de acciones de carácter obligatorio del Estado para

beneficio de la población menos favorecida de la sociedad a fin de integrarla a la vida comunitaria y productiva del país; con tal propósito se describen las personas a quienes se otorgan estos beneficios y sus características principales. Se presenta también el concepto de asistencia infantil, sus objetivos y algunas de las organizaciones y eventos trascendentes que tienen como fin mejorar la situación de este sector. Finalmente, se analiza el papel y la estrecha relación entre Administración Pública y Asistencia Social.

En el segundo capítulo se analiza el origen y evolución de las actividades asistenciales a nivel general, su relación con la política social de los estados modernos, y su desarrollo en México en el marco del Estado Benefactor y recientemente en el contexto neoliberal; se presentan las características de cada uno de los dos modelos de desarrollo capitalista para establecer diferencias y escenarios en que se desenvuelve la asistencia social.

El capítulo tres aborda la función de Lotería Nacional en la Asistencia Social, especialmente en el sector infantil, se hace un balance de la situación de la infancia en México y un análisis de las actividades en el mundo para su beneficio. Se presentan los antecedentes de la institución, los programas, alcances y evaluación de labores de acuerdo con sus objetivos y la coordinación del sector al que pertenece.

En el capítulo cuarto se estudian otras instituciones dedicadas a las labores asistenciales con el fin de ofrecer un panorama general de la amplia gama de actividades que desempeña el sector asistencial en el ámbito público y en el privado: Nacional Monte de Piedad, Pronósticos para la Asistencia Pública, Sistema

Nacional para el Desarrollo integral de la Familia (DIF) y la Junta de Asistencia Privada.

Finalmente, se presentan las conclusiones en las que se destacan los resultados derivados de la investigación y acordes a las hipótesis planteadas para la misma. Es importante mencionar la dificultad que se tuvo para acceder a una información financiera más completa sobre las instituciones estudiadas, en especial de Lotería Nacional que es el eje central del trabajo.

CAPITULO I: LA ADMINISTRACION PUBLICA COMO INSTRUMENTO DEL ESTADO PARA LA ASISTENCIA SOCIAL.

1.1 LA ADMINISTRACION PUBLICA COMO APARATO DEL ESTADO.

La organización del individuo en sociedad trae consigo una serie de complejidades que hacen necesario el surgimiento de acciones encaminadas a la protección, bienestar y progreso de las comunidades, por ello, no cabe duda de que "La administración de los asuntos públicos por medio de una burocracia profesional ha existido siempre, ahí donde ha habido tareas que solucionar de manera centralizada para grandes grupos de hombres y gran espacio".(1) Ya "En el antiguo Egipto y en Babilonia es posible encontrar poderosas burocracias de escribas, jerarquizadas por los sacerdotes...El Imperio Romano también dependió, en gran medida, de un riguroso sistema de administración"(2). Con la aparición de los estados modernos nacionales se acentúa la centralización gubernamental y la jerarquización de las funciones administrativas; en ese momento aparecen los primeros teóricos de la administración moderna encabezados por los "cameralistas" en Francia y en Prusia. En 1808 Carlos Juan Bonnín, un pensador francés, expone claramente en su "Compendio de los principios de administración" el concepto de administración pública, la cual define como una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas. Este concepto se amplió y extendió a lo largo del tiempo por diferentes pensadores, momentos y circunstancias históricas . Pero para ser más claros en cuanto a la

definición de Administración Pública, y poder ubicarla en su exacta dimensión, es menester tomar en cuenta ciertos conceptos que tienen una estrecha relación con ella:

ESTADO:

Existen diversas y variadas concepciones sobre el concepto de Estado que van desde las políticas, administrativas y estructurales hasta las del derecho . Hay definiciones tan simples como la que explica que es la organización política de la sociedad, y más completas como la de Max Weber quien lo define como el poder político de una nación estructurado jurídicamente, que tiene el monopolio legal de la coersión y fuerza física. Para el Lic. Ramiro Carrillo, el Estado "...es la forma de ordenación jurídica y administrativa de un país en el cual es el representante más significativo y donde ejerce acciones de soberanía y coersión; a él corresponde el monopolio del poder y la dominación sobre el conjunto de individuos asentados en el territorio que le concierne; sus decisiones se basan en leyes y tienen carácter de obligatoriedad general; es una forma de dominación territorial; también se le identifica como unidad soberana de acción y decisión, constituye el catalizador y la forma de síntesis más acabada del interés común." (3)

Para Wilburg Jiménez, el Estado " Es una y la primera persona jurídica y, como tal, sujeto de derechos y deberes; es una corporación ordenada y organizada política, jurídica y administrativamente. Personifica a la comunidad humana que constituye la nación, la cual está asentada en un territorio propio y determinado. Es poseedor de un poder superior originario y jerarquizado, el cual utiliza para gobernar al pueblo como

instrumento anticonflictivo entre los diversos grupos sociales de la comunidad, para ejercer la soberanía nacional y para hacer que prevalezca el interés general sobre los intereses particulares, con lo cual satisface el propósito de su origen y de su finalidad sociales."(4)

El Estado está compuesto por una serie de elementos sin los cuales no podría existir. En primer lugar la población, quien decide conformar al Estado, sus individuos tienen características comunes como las costumbres y el lenguaje. Posteriormente el territorio es básico pues constituye el lugar donde la población se asienta para desarrollar su vida comunitaria y es limitado en primera instancia por las necesidades de la comunidad. Existe también el elemento de la soberanía que es el poder indivisible, perpetuo e inalienable y absoluto que constituye el centro de unidad y cohesión de la comunidad. Del mismo modo, está el elemento de la nacionalidad que se da a lo largo de la convivencia entre los individuos comunitarios y representa el alma de los pueblos, la necesidad de perpetuidad y unión. Finalmente, existe el elemento de gobierno que será definido a continuación.

GOBIERNO:

El gobierno responde a la organización del Estado al que pertenece y está constituido por órganos, organismos y un conjunto de individuos que tienen como objetivo orientar el desarrollo y progreso deseado por la comunidad a la que pertenecen; a ellos se les reviste del poder para expresar y hacer cumplir la voluntad de la población en general. De este modo, "El gobierno busca condicionar la acción de sus gobernados de acuerdo con los fines del Estado, y es con base en

este condicionamiento como se manifiesta el ejercicio del poder. Pero para que tal ejercicio se efectúe en forma armónica y no sea foco continuo de conflictos, la función gubernamental debe asumir un carácter normativo tendente a regular la acción de los particulares entre sí y frente a la autoridad constituida."(5). Para lograr sus fines, el gobierno en los países democráticos divide sus actividades en los poderes LEGISLATIVO, EJECUTIVO y JUDICIAL; por ser de interés en este estudio, a continuación se ofrece la definición del concepto de Poder Ejecutivo.

PODER EJECUTIVO

Es necesario que dentro de la organización estatal exista un órgano que represente y garantice la unidad al interior y al exterior; éste es el Poder Ejecutivo el cual coordina las actividades de todas las instituciones públicas a fin de orientar el progreso de la comunidad en todos los sentidos; el jefe del Ejecutivo representa la unidad de decisión política y de voluntad de quienes constituyen la comunidad. No obstante, "El criterio de división de poderes es una abstracción que se utiliza para designar las funciones fundamentales a cargo del Estado , toda vez que en la práctica el poder es indivisible, pues precisamente el Estado como unidad de organización económica, legal y política es el que da unidad al poder soberano, del que es depositario natural y en el cual se apoya para efectuar su acción..."(6) De acuerdo a Wilburg Jiménez, hay cuatro tipos de funciones que son de absoluta primacía del órgano ejecutivo:

1. La seguridad nacional a través de los cuerpos de policía y del ejército.
2. Las relaciones diplomáticas con otros estados.

3. La canalización de la colaboración técnica y financiera y la planificación de las actividades desde un punto de vista de aplicación, puesto que en la fase de determinación y aprobación previa de los planes y de los presupuestos que la complementan, si participa el órgano legislativo, y

4. La coordinación de todas las actividades del Estado y no sólo de las del órgano ejecutivo.

El poder Ejecutivo, tiene una relevancia primordial para el logro de los objetivos de una comunidad que se ha conformado en un Estado y es precisamente de donde emana la administración pública como instrumento gubernamental imprescindible en el desempeño de sus actividades.

ADMINISTRACION PUBLICA

Con la revisión de los conceptos anteriores se puede pasar a definir la administración pública de la cual existen también un sin número de referencias. Se la puede entender como una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo que tienen por finalidad realizar las tareas sociales permanentes de interés general que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación. Ramiro Carrillo explica la existencia de diversos puntos de vista al respecto, uno de los cuales la entiende "...como un conjunto de acciones, órganos, sistemas y procedimientos en general que forman parte de los gobiernos federal, estatal y municipal, así como de las diversas entidades de carácter público como lo son los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos.

A partir de un encuadre estructural, se la identifica como agrupación e integración de las dependencias y entidades que comprenden el Poder Ejecutivo y sirven de medios para la consecución de propósitos del Estado.

Con base en un criterio formalista, se concibe a manera de estructura legal que fundamenta y orienta la acción del Estado, mediante un conjunto de disposiciones jurídico-administrativas compartidas y acentadas por la comunidad.

Finalmente, se puede considerar como un cuerpo teórico de conocimientos acerca de la gestión, organización y contexto general de unidades administrativas que forman parte del área ejecutiva del gobierno."(7)

1.2 LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO

A lo largo de la historia nuestro país se caracteriza por adaptar a su realidad ciertas ideas e ideologías del exterior para obtener un desarrollo económico, político y social. Así en el siglo XIX, después de lograr la independencia nacional, surge la polémica sobre el camino a seguir para lograr el progreso; tomadas de Europa aparecen las ideas conservadoras y liberales con sus respectivos partidarios como alternativas para el modelo de desarrollo a seguir. Los primeros pugnan por un gobierno centralizado que permita crear las condiciones de consolidación del Estado nacional y obtener las bases para un federalismo posterior a ello; los segundos apoyaban la adopción inmediata del federalismo como forma de organización del

Estado nacional a pesar de la inexistencia de las condiciones necesarias para ello.

Después de una lucha encarnizada que tuvo actos vergonzosos por parte de uno y otro sector, la disputa se define con la victoria liberal lo y el aniquilamiento político de los conservadores, y por lo tanto, la muerte de una eventual vida democrática real de alternancia en el poder. La consecuencia lógica fue la adopción del federalismo para la organización del Estado mexicano y ello se vió estipulado en la Constitución de 1857. No obstante, en la práctica las ideas federales resultaron endebles e ilusorias pues no existían las condiciones óptimas para su funcionamiento. Ello repercutiría en la aparición casi inmediata de un gobierno dictatorial encabezado por un ilustre federalista y de ideología liberal, el General Porfirio Díaz, quien con sus actos pone de manifiesto la anacronía del federalismo para nuestro país en esos momentos; pero también se hacen visibles las inconveniencias e injusticias de un gobierno en el cual las decisiones son de una sola persona para el beneficio de una pequeña parte de la sociedad.

Lo anterior condujo al surgimiento del movimiento revolucionario iniciado en 1910, después de 30 años de dictadura, y al obtener la victoria; refleja su sentido e idea de nación en la Constitución de 1917, que en su artículo 49 destaca que "El supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial". Así, el documento plantea nuevamente un gobierno federal con igualdad de fuerzas y condiciones entre los tres poderes de la Unión ; pero en la práctica el Poder Ejecutivo es el de mayor fuerza en la vida política mexicana debido a circunstancias muy

particulares como el surgimiento en 1929 del Partido Nacional Revolucionario (PNR) que se ha ido transformando a lo largo del tiempo, primero en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y posteriormente en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), lo cual representa para el titular del Ejecutivo la ampliación de las facultades atribuidas en el artículo 89 constitucional.

Es precisamente del Poder Ejecutivo de donde emana la Administración Pública como un elemento imprescindible para el logro de los objetivos nacionales estipulados en la Constitución de 1917, por tal motivo, este documento dispone en su artículo 90 que " La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos."

Pero la Administración Pública no se origina, a partir de la Revolución; ya en la época prehispánica existen actividades administrativas importantes en el Imperio Mexicano y posteriormente con la llegada de los españoles se fortalecen a través del gobierno central encabezado por el virrey. Con el logro de la Independencia nacional, la administración pública se organizó en cuatro ministerios: Del Interior y Relaciones Exteriores; de Justicia y

Negocios Eclesiásticos; de Hacienda; y, de Guerra y Marina. Estas dependencias englobaron todas las actividades gubernamentales y de ellos, de acuerdo con las necesidades, aparecieron otras para cubrir adecuadamente los requerimientos de la población.

En el constituyente de 1916-1917 se prevé la organización central de la administración pública y, según Diego López Rosado, se expresó en los siguientes términos: "Para el desempeño de las labores del Ejecutivo, necesita éste de diversos órganos que se entienden cada uno de los diversos ramos de la administración. Estos órganos del Poder Ejecutivo son de dos clases, según la doble función de dicho Poder, el cual ejerce atribuciones meramente políticas, tales como cuando convoca al Congreso a sesiones, promulga una ley, etc., o meramente administrativas, referentes a un servicio público que nada tiene que ver con la política...De ese doble punto de vista resultan dos órganos del Ejecutivo, y son unos aquellos que ejercen atribuciones meramente políticas...son otros los que administran algún servicio público...Al grupo de órganos políticos o políticos-administrativos pertenecen los Secretarios de Estado...Al segundo grupo de órganos del Ejecutivo, corresponde la creación de Departamentos administrativos."

En diciembre de 1917 se establece una Ley de Secretarías de Estado donde existen las siguientes (7) : Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina; Agricultura y Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas, e; Industria, Comercio y Trabajo. Los Departamentos eran cinco: Universitario y de Bellas Artes; Salubridad Pública; Aprovisionamientos Generales;

Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, y el de Contraloría.

Durante el gobierno del presidente José López Portillo, tiene lugar un hecho de gran significancia para la vida de la administración pública en la nación pues en diciembre de 1976 es aprobada la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en la cual se exponen las bases de organización de esa actividad como centralizada y paraestatal. En su artículo primero la Ley expone que "La presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos componen la Administración Pública Paraestatal." Como se puede observar, la Administración Pública Paraestatal contempla varias entidades, las cuales es necesario identificar y caracterizar:

1) ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. Personas morales creadas por la Ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal con patrimonio propio, constituido éste con fondos o bienes provenientes de la Administración Pública Federal, cuyo objetivo y fin es la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia y seguridad social.

2) EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA. Personas morales en las que el Gobierno Federal aporte o sea propietario del 50% o más del capital social o de las acciones de la empresa; o bien,

que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que únicamente pueden ser suscritas por el Gobierno Federal; o que éste pueda nombrar la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, Junta directiva u órgano de Gobierno equivalente, designe al presidente, director o gerente.

3) **EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MINORITARIA.** Personas morales en las que uno o más organismos descentralizados, u otras empresas de participación estatal mayoritaria posean acciones o partes de capital que representen menos del 50% y hasta el 25% del mismo.

4) **FIDEICOMISOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.** Fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, El Departamento del Distrito Federal, algunos de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria o de cualquier dependencia o entidad de la Administración Pública Federal.

LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

José López Portillo se propuso emprender una sustancial Reforma Administrativa, de la cual forma parte la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para ordenar, integrar y articular al Sector Público, y convertirlo en un instrumento adecuado para la conducción del desarrollo económico y social del país (de acuerdo a su discurso de toma de posesión de 1976). Sus objetivos serían: 1) Organizar al gobierno para organizar al país; 2) Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno; 3) Sistematizar la administración y el trabajo del personal público

federal; 4) Contribuir al fortalecimiento de la organización política y del federalismo; y 5) Mejorar la administración de Justicia, Dentro de la Reforma Administrativa se establecen cinco etapas que se caracterizan por ser permanentes y de aplicación general para todo el sector público como se verá a continuación:

PRIMERA ETAPA: Lineamientos y mecanismos de congruencia institucional.- Se inicia en enero de 1977, se orienta básicamente a lograr la mejor organización institucional de la Administración Pública Centralizada, instrumentando las reformas estructurales y estableciendo con claridad y precisión las funciones y responsabilidades que competen a las dependencias y entidades del Ejecutivo, con el fin de establecer áreas precisas de competencia para un adecuado funcionamiento y coordinación.

SEGUNDA ETAPA: Sectorización de las actividades de la Administración Pública.- Se inició en julio de 1977; con ella se pretende la integración de los esfuerzos a cargo de las distintas dependencias y entidades paraestatales que concurren en la solución del mismo tipo de problemas a fin de armonizar sus funciones. Conforme a los artículos 50 y 51 de la Ley Orgánica, se asignaron responsabilidades de coordinación sectorial a los titulares de las dependencias centralizadas y se establecieron instrumentos para integrar a sus sectores y facilitar su operación articulada. Dentro de la nueva concepción establecida, se asigna a las dependencias centrales del Ejecutivo, la responsabilidad de planear, dirigir, integrar, controlar, vigilar y evaluar las operaciones de las entidades paraestatales agrupadas bajo su coordinación con los siguientes niveles:

1. Dependencia de orientación y apoyo global.
2. Coordinadores de sector.
3. Entidades sectorizadas.

TERCERA ETAPA: Coordinación intersecretarial.- Iniciada en diciembre de 1977, se orientó a establecer los mecanismos y criterios para coordinar los esfuerzos de los distintos sectores entre sí, particularmente respecto de las actividades que se ubican en las zonas "grises" o de "frontera" que suelen convertirse en responsabilidad de todos y de nadie en particular, lo que propicia que se diluya la responsabilidad y se inhabiliten las acciones.

CUARTA ETAPA: Reforma de ventanillas.- Se inició en abril de 1978 y se orienta a la simplificación y facilitación de los trámites y gestiones que la población realiza en su relación directa con la Administración Pública, ya sea en el ejercicio de un derecho o en el cumplimiento de una obligación, así como garantizar una atención adecuada y diligente por parte de los servidores públicos, Se caracteriza por la participación del usuario en el señalamiento de los problemas y sugerencias respecto de los servicios.

QUINTA ETAPA: Administración y desarrollo de personal.- Se inició formalmente en mayo de 1979; persigue que el sistema de administración y desarrollo del personal público, al mismo tiempo que se desempeñe de manera honesta y eficiente en el ejercicio de sus funciones, garantice el pleno desarrollo de los trabajadores al servicio del Estado. Esta etapa se realiza paralelamente con las cuatro anteriores, ya que de nada servirían las reformas estructurales, de organización y funcionamiento del Gobierno Federal si no cambiaran también las actitudes y conductas de los seres

humanos bajo cuya responsabilidad está el desempeño de la función pública.

Después de un largo proceso de desarrollo de la administración pública en el país, hoy en día existen con el presidente Carlos Salinas de Gortari las siguientes secretarías: Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Hacienda y Crédito Público; de la Contraloría General de la Federación; Energía, Minas e Industria Paraestatal; Comercio y Fomento Industrial; Agricultura y Recursos Hidráulicos; Comunicaciones y Transportes; de Desarrollo Social; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria; Turismo; Pesca; y el Departamento del Distrito Federal. El número es considerable y cada una responde a actividades y funciones específicas que tienen como objetivo primordial coadyuvar a la respuesta adecuada de los problemas que son de su competencia, con el fin de proporcionar las mejores condiciones para el progreso nacional en un entorno de grandes dificultades internas y externas donde la extrema pobreza tiene el lugar principal en cuanto a los problemas a resolver.

1.3 LA ASISTENCIA SOCIAL, CONCEPTO

La asistencia social tiene como objetivo elevar el nivel de vida de los grupos más necesitados mediante acciones preventivas y promocionales; su cometido es contender con los factores que impiden el ejercicio de las libertades, la igualdad y la oportunidad productiva; al respecto existen diversas concepciones, sin embargo, la mayoría coinciden en el papel relevante que debe tener en la

atención a los grupos desvalidos de la población para contribuir a su participación y desarrollo en la vida de cualquier sociedad a través de acciones de promoción y coordinación de aspectos económicos, sociales y culturales por parte del Estado.

Para Jorge Miranda, la asistencia social es "...un conjunto de acciones encaminadas a convertir en positivas las circunstancias adversas que impiden al hombre su realización individual, familiar y en comunidad, así como la protección física, mental y social de personas en estado de abandono, incapacidad o minusvalía, entanto logren una solución satisfactoria a su situación"(8); sus objetivos son "...la ayuda a los individuos, familias, comunidades y grupos de personas socialmente en desventaja, así como la contribución al establecimiento de condiciones que mejoren el funcionamiento social y prevengan el desastre. Se asigna pues, a quienes se dedican a labores de asistencia social, la misión de modificar o reformar determinados aspectos del sistema social y contribuir a que las personas consigan adaptarse al mismo, en consecuencia con sus aptitudes y con las normas y valores de dicho sistema"(9).

La asistencia social reconoce el derecho de los débiles sociales a participar del desarrollo, por lo cual se orienta a combatir las causas que generan su situación, por medio de centros de asistencia infantil, educación profesional, rehabilitación y terapia social. hospitales, dispensarios, internados, comedores, escuelas, talleres, etc. Se trata de velar por la seguridad impulsando el desarrollo de los grupos y comunidades indigentes, haciendo consciente al Estado y a los sectores de la sociedad sobre sus irrenunciables requerimientos; así, es entendida "...como el conjunto

de acciones de prevención, promoción y rehabilitación de carácter obligatorio, que el Estado debe realizar en beneficio de la población marginada así como de las personas incapacitadas o en desventaja social y cultural para contribuir al bienestar y desarrollo individual y colectivo"(10). En este concepto subyacen factores tales como:

1. Acciones preventivas, promocionales, de protección y rehabilitación.
2. Se dirige a quienes más lo necesitan.
3. Implica la participación de esas personas.
4. Considera el bienestar integral como objetivo final.

Es importante diferenciar el concepto con el de seguridad social, pues éste tiene que ver con el derecho adquirido por los trabajadores y sus beneficiarios, generado de una relación contractual, para recibir prestaciones y servicios que contribuyan a su bienestar y desarrollo tanto individual como social; mientras que la asistencia social atiende, de acuerdo con la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social a sujetos tales como:

1. Menores en estado de abandono, desamparo, desnutrición o sujetos a maltrato.
2. Alcohólicos, farmacodependientes o individuos en condiciones de vagancia.
3. Menores infractores.
4. Mujeres en periodo de gestación o lactancia.
5. Ancianos en desamparo, incapacidad, marginación o sujetos a maltrato.

6. Inválidos por causas de ceguera, debilidad visual, sordera, mudez, alteraciones del sistema músculo-esquelético, deficientes mentales, problemas de lenguaje u otras deficiencias.
7. Indigentes.
8. Personas que por su extrema ignorancia requieren de servicios asistenciales.
9. Víctimas de la comisión de delitos en estado de abandono.
10. Familias que dependen económicamente de quienes se encuentran detenidos por causas penales y queden en estado de abandono.
11. Habitantes del medio rural o del urbano marginados que carezcan de lo indispensable para su subsistencia, y
12. personas afectadas por desastres.

Es importante destacar las características de estos sujetos para tener una visión sobre la importancia de la asistencia social en la atención que requieren. Por importantes, se ofrecen a continuación una serie de conceptos relacionados con ella. (11)

- Menor abandonado: Vive en la vía pública y no lo reconocen en el domicilio que da como familiar; no lo reclama ninguna persona legalmente y no identifica a nadie como padre o tutor.
- Menor desamparado: No tiene un adulto que lo atienda en su alimentación, educación y protección de su integridad física.
- Menor desnutrido: De 0 a 18 años de edad con relación peso/talla inferior al 90% de la correspondiente a su edad y sexo.
- Menor infractor: Es de 4 a 17 años de edad que ha intentado o cometido robo, secuestro, violación, tráfico o incitado al consumo de drogas y/o lesión a otros individuos.

- Alcohólico: Individuo que cuando empieza a tomar bebidas con contenido alcohólico, no puede dejar de consumirlas.
- Farmacodependiente: Individuo que cuando comienza a consumir drogas de manera continua y periódica, no puede dejar de hacerlo.
- Sujeto en condiciones de vagancia: Tiene hogar pero no estudia ni trabaja, depende económicamente de su familia o tutor y se encuentra en la vía pública.
- Mujer gestante: Es la que durante 60 días no ha presentado su regla o menstruación, con prueba positiva inmunológica de embarazo , que no pertenezca a ninguna institución que controle su embarazo y atienda el parto.
- Anciano desamparado: Persona de 60 años y más que carece de alguien que lo atienda en su alimentación, protección a su integridad física y recreación.
- Anciano incapacitado: Persona de 60 años de edad o más que depende económicamente de su familia, no tiene participación en la toma de decisiones familiares y / u organizaciones sociales.
- Anciano maltratado: Persona de 60 años de edad o más que presenta cicatrices o heridas, quemaduras, fracturas o signos de golpes producidos intencionalmente por la(s) persona(s) que lo cuida(n).
- Inválido: Persona que tiene una deficiencia permanente o daño irreversible a la salud que limita su capacidad para ser autosuficiente en el desempeño de sus actividades.
- Indigente: Individuo de 18 años o más que vive en la vía pública, que no tiene trabajo ni recursos económicos propios y que depende económicamente de un adulto.

- Persona en extrema ignorancia: Es el que no sabe resolver los problemas de la vida cotidiana en el momento que se presentan.
- Víctima de la comisión de delito en estado de abandono: Persona que fue agredida, robada o violada, que vive en la vía pública y que no la reconocen en el domicilio que da como referencia, que no lo reclaman como familiar y no identifica a nadie como familiar o tutor.
- Población marginada carente de mínimos de subsistencia: Es la que percibe un ingreso per-capita inferior al constituido de dividir su salario mínimo entre cinco, que es la medida aritmética del número de familiares promedio.
- Personas afectadas por desastres: Quienes han sufrido la pérdida temporal o permanente de parientes y/o bienes materiales o han sufrido alguna lesión física a causa de una catástrofe.

Después de esta descripción se puede observar la gran importancia de la asistencia social para el progreso de una nación puesto que atiende a los más necesitados y desprotegidos a través de acciones encaminadas a proveer las condiciones mínimas necesarias para sobrevivir en el entorno de las contradicciones causadas por el sistema de desarrollo capitalista. Sin duda es una herramienta de extrema utilidad para brindar y ofrecer justicia social a la población desamparada.

1.4. LA ASISTENCIA INFANTIL.

De acuerdo con la ley reglamentaria de la antigua Secretaría de Asistencia Pública, creada en 1937, los servicios de asistencia infantil comprenden de manera general, la atención médica, educacional e higiénica, preferentemente y cuando sea necesario: Alimentación, vestido y alojamiento apropiados que preparen a los

niños para recibir la enseñanza técnica, evitando que se desarrollen en ellos los complejos de inferioridad y asilo; así, la asistencia educativa tiene caracteres específicos de acuerdo con el Artículo Tercero Constitucional, la Ley reglamentaria del mismo y las disposiciones técnicas de la Secretaría de Educación Pública, respeta y cultiva la personalidad y la libertad del asistido y procura estar ajustada a sus exigencias, necesidades y a la realidad nacional, se mantiene alejada de influencias demagógicas, ejerce acción sobre los asistidos con la mira de integrarlos o reintegrarlos a la sociedad como trabajadores manuales o intelectuales honrados, aptos y responsables.

Este tipo de asistencia pugna en concreto porque los niños y los adolescentes, al estudiar las disciplinas científicas en general conozcan dentro de la extensión de los programas escolares, la realidad del universo tal como lo presenta actualmente la ciencia, se liberen de las supersticiones y los prejuicios y consideren los datos científicos como sujetos a ajustes progresivos, condicionados por el progreso de la misma ciencia.

En particular el estudio de la botánica y de la zoología dan a conocer a los educandos la variedad de las manifestaciones de la vida y sus leyes más elementales: Que los animales no todos viven aislados, sino que muchos forman comunidades y entre ellos hay interdependencia y división del trabajo; lo cual les aporta elementos indispensables para iniciar la formación del concepto de lo individual y de lo colectivo. La enseñanza de la historia y de la educación cívica, hace que comprendan lo que es la patria, la colectividad humana, la división del trabajo y la interdependencia

entre los hombres, la división social de clases y la lucha que entre ellas ha existido y así, llegan al concepto de lo que es la clase trabajadora y como ha sido explotada por minorías, frecuentemente extranjeras, que se adueñan de gran parte de los bienes y medios para producir y como la justicia exige que termine esa explotación a fin de establecer una auténtica fraternidad y colaboración humana.

Se hace conocer a los estudiantes lo que son y cómo funcionan el capital y el trabajo como factores de la producción agrícola e industrial, lo que es la prestación de servicios y el salario, el contrato de trabajo y los derechos, obligaciones y conquistas obreras y campesinas; se organiza a los alumnos, se les hace autogobernarse, se les disciplina por sí mismos y se los pone en contacto con los sindicatos obreros y agrupaciones campesinas y las de trabajadores intelectuales.

A continuación se ofrece un concepto de la Asistencia Médica e Higiénica. Causa muy generalizada de debilidad económica, temporal o duradera es la enfermedad y el traumatismo. La asistencia social debe de luchar contra esa causa por medio de los servicios médicos y su acción social conexas. Anteriormente, los servicios de Beneficencia pública se encontraban en buenas condiciones en lo relativo a la técnica, solamente se han intensificado las acciones dirigidas hacia la prevención de las complicaciones de las enfermedades y traumatismos, las recaídas y la aparición de defectos e incapacidades consecutivas a ellos; también se han intensificado las campañas para el mejor cuidado, atención y prevención de enfermedades producto del desaseo y la mala higiene, se dan servicios de asesoramiento y atenciones a la madre para el desarrollo integral de sus hijos.

El 24 de enero de 1929 se constituyó la Asociación de Protección a la Infancia A.C. quedando bajo la dirección de la esposa del presidente de la república, práctica que desde entonces se institucionalizó. La asociación surgió con la finalidad de atender la situación de desamparo que prevalecía en el país entre los menores de familias de escasos recursos, este organismo constituye el antecedente inmediato de lo que actualmente se conoce como Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia(D.I.F.), tiene como objetivo "La promoción de la Asistencia Social, la prestación de servicios en ese campo, la promoción de la interrelación sistemática de acciones que en la materia lleven a cabo las instituciones públicas, así como la realización de las demás acciones que establezcan las disposiciones legales aplicables"(12).

Para la asistencia social infantil, es necesario tomar en cuenta que además de los organismos nacionales, existen también organismos internacionales, contienen injerencia directa en la protección de los derechos del niño, como son: La Organización de las Naciones Unidas, la Organización Mundial de la Salud, además de los pactos internacionales de derechos humanos que toda persona tiene, sin distinción alguna, por ejemplo, por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

De acuerdo con los principios proclamados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana, los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la carta

su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, su determinación de promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad.

La declaración Universal de Derechos Humanos afirma que la infancia tiene derecho a cuidados y asistencia especiales, por lo tanto la familia, como elemento básico de la sociedad y medio natural para el crecimiento y bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños, debe recibir la protección y asistencia necesarios para asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad, reconoce que el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión por lo que considera que el niño debe estar plenamente preparado para una vida independiente en sociedad y ser educado en el espíritu de los ideales proclamados en la carta de las Naciones Unidas, y en particular, en un espíritu de paz, dignidad, tolerancia, libertad, igualdad y solidaridad.

La necesidad de proporcionar al niño una protección especial fue enunciada en la Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño y en la Declaración de los derechos del Niño adoptada por las Naciones Unidas en 1959 y reconocida en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos (en particular en los artículos 23 y 24), en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (En particular en el artículo 10) y en los convenios constitutivos de los organismos especializados y de las organizaciones internacionales que se interesan por el bienestar del niño, así, en la Declaración de los

Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de Noviembre de 1959, "El niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento"(13).

La importancia de la niñez en todos los países del mundo obliga a reconocer que actualmente existen niños que viven en condiciones excepcionalmente difíciles y necesitan consideraciones especiales, la comunidad internacional acordó una serie de derechos, los cuales, el Estado tiene obligación de cumplir. Así, para los efectos del acuerdo, se entiende por niño todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad.

Entre los principales derechos del niño se encuentran los siguientes: La no discriminación (El Estado debe tomar las medidas necesarias para proteger al niño de toda forma de discriminación), Interés Superior del Niño (Corresponde al Estado asegurar una adecuada protección y cuidado, cuando los padres u otras personas responsables no tienen capacidad para hacerlo), Aplicación de los derechos (Es obligación del Estado adoptar las medidas necesarias para dar efectividad a todos los derechos reconocidos en la Convención de Derechos del Niño), Dirección y Orientación Paternas (El Estado, tiene la obligación de respetar las responsabilidades y los derechos de los padres y de los familiares de impartir al niño orientación apropiadas a la evolución de sus capacidades), Supervivencia y Desarrollo (Todo niño tiene derecho a la vida y es obligación del Estado garantizar la supervivencia y el desarrollo del

nifio), Nombre y Nacionalidad (Todo nifio tiene derecho a un nombre desde su nacimiento y a obtener una nacionalidad), preservación de su Identidad (Es necesario restablecer la identidad del nifio, si este hubiere sido privado de parte o de todos los elementos de la misma), Se velará porque el nifio no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, Opinión del nifio(El nifio tiene derecho a expresarse y a que su opinión se tenga en cuenta en todos los asuntos que le afectan), Libertad de Expresión (Todo nifio tiene derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, siempre que ello no vaya en menoscabo del derecho de otros), Libertad de pensamiento, conciencia y religión, Libertad de asociación, Acceso a una información adecuada, salud y servicios médicos, protección contra los malos tratos, seguridad social, nivel de vida, educación (todo nifio tiene derecho a la educación y es obligación del Estado asegurar por lo menos la educación primaria gratuita y obligatoria.

La aplicación de la disciplina escolar deberá respetar la dignidad del nifio en cuanto persona humana, esparcimiento, juego y actividades culturales, trabajo de menores (El Estado tiene obligación de proteger al nifio contra el desempeño de cualquier trabajo nocivo para su salud, educación o desarrollo, fijar edades mínimas de admisión al empleo y reglamentar las condiciones del mismo), Uso y tráfico de estupefacientes y sustancias psicotrópicas e impedir que estén involucrados en la producción o distribución de tales sustancias, Explotación sexual (Es derecho del nifio ser protegido contra la explotación y abusos sexuales, incluyendo la prostitución y su utilización en prácticas pornográficas), venta, tráfico y trata de niños, Administración de la justicia de menores,

conflictos armados (Ningún niño que no haya cumplido los 15 años de edad deberá participar directamente en hostilidades o ser reclutado por las fuerzas armadas), Recuperación y reintegración social (Es obligación del Estado tomar las medidas apropiadas para que los niños víctimas de la tortura, de conflictos armados de abandono, de malos tratos o de explotación reciban un tratamiento apropiado que asegure su recuperación y reintegración social), respeto a las normas vigentes. (14).

En general estos son los derechos mínimos que el Estado debe garantizar al menor para asegurar su pleno y óptimo desarrollo, en México se han intensificado las acciones para responder de manera inmediata a la complejidad que engloba este sector, existen instituciones que otorgan y aseguran este tipo de derechos, entre las cuales se encuentran principalmente el D.I.F., El Instituto Mexicano de Pediatría, Pronósticos para la Asistencia Pública, Lotería Nacional (Que en el caso de los dos últimos, no trabajan directamente en la atención y cuidado del niño, pero son instituciones que aportan importantes recursos para el logro de los objetivos en materia de asistencia infantil), además de agrupaciones y asociaciones civiles altruistas.

1.5 ADMINISTRACION PUBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL

En la actualidad la vida social se caracteriza por su gran complejidad pues en ella confluyen diversos aspectos económicos, políticos y culturales que hacen de las relaciones entre individuos y gobierno una tarea difícil. En nuestro país las necesidades aumentan

a un ritmo acelerado, en tanto que la sociedad se desenvuelve en un proceso de contradicciones que desembocan en un excesivo crecimiento de las desigualdades sociales. Ante esta situación es menester que la administración pública se ocupe de erradicar en la medida de lo posible los problemas derivados de esquemas de desarrollo endebles frente al entorno y circunstancias nacionales.

Los retos de la administración gubernamental son formidables pero también ponen de manifiesto la ineficiencia de los diferentes gobiernos postrevolucionarios al enfrentarse a ellos, compromisos tales como el de ofrecer una vida digna a los mexicanos, según lo expresa la Constitución pero que hasta la fecha sigue siendo un bello ideal pues en la realidad hay millones de compatriotas que viven en condiciones miserables y patéticas de extrema pobreza; para ellos la revolución no tiene efectos maravillosos y sus beneficios aún no se vislumbran.

La administración pública, como parte del gobierno, tiene como uno de sus objetivos primordiales ofrecer respuestas claras y precisas a las necesidades de la sociedad, mediante una serie de acciones que deben desempeñarse de acuerdo con los planes, programas y estrategias que den como resultado la satisfacción de los problemas comunitarios, con el fin de incentivar la cordialidad y cooperación entre ciudadanos y gobierno, al resolver los problemas entre ambas partes, y contribuir con ello a una mayor participación social en las actividades gubernamentales. De esta forma, la administración pública se convierte en un instrumento de gran importancia para que el Estado ofrezca las condiciones mínimas necesarias para una vida digna y

saludable de la población, y al mismo tiempo se fortalecen la credibilidad y respeto hacia el gobierno.

Sin embargo, en nuestro país la función administrativa se ve condicionada por las circunstancias dominantes, no sólo en el entorno nacional, sino también en el internacional, además del surgimiento de grandes riquezas concentradas en pocas manos con mínimos beneficios reales para el conjunto social; que no se ve como una unidad sino como una fragmentación de clases donde las personas menos favorecidas sufren las terribles consecuencias del modelo de desarrollo. Por ello, cabría cuestionar el tan alabado "progreso nacional" y toda la serie de indicadores macroeconómicos de gran efecto publicitario y expuestos por el gobierno como una brillante labor, cuando millones de mexicanos viven en la miseria.

La asistencia social es una estrategia gubernamental para combatir o paliar las necesidades de los grupos sociales marginados. Para lograr sus objetivos necesita de una serie de instrumentos metodológicos, teóricos, tecnológicos e ideológicos a fin de responder a esos requerimientos sociales; y en buena medida la administración pública es la fuente de los instrumentos al contar con instituciones públicas dedicadas a las labores asistenciales. Existen también organizaciones de asistencia social de carácter privado en los cuales la administración pública influye para proporcionar las condiciones adecuadas para su desenvolvimiento.

En México existen instituciones como la Lotería Nacional para la Asistencia Pública; Nacional Monte de Piedad; El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (D.I.F.), entre otros, para desempeñar labores asistenciales de carácter gubernamental. Para

funcionar requieran de una serie de medidas y acciones administrativas como elaborar los proyectos y programas adecuados en la atención de las personas necesitadas en el marco del proyecto nacional. Entre ellas se pueden mencionar a la planeación, la organización, el desarrollo de personal, la dirección, el control y evaluación, así como la coordinación. Todos ellos elementos indispensables en la actividad administrativa.

En la planificación se seleccionan alternativas determinadas de una serie existente; por ello comprende también la determinación y selección de objetivos, políticas, programas y procedimientos para atacar los problemas y lograr resultados óptimos. Para Harold Koontz existen las siguientes etapas en la planificación: 1) Conocimiento de la oportunidad; 2) Establecimiento de objetivos; 3) Establecimiento de premisas; 4) Determinación de líneas alternativas; 5) Selección de una línea de acción, y 6) Formulación de planes derivados. La planificación es un elemento fundamental para atacar los problemas, pues a través de ella se tiene un primer contacto con la problemática a solucionar y se definen las líneas de acción para lograrlo. Para fines de la planificación, la asistencia social se puede definir como un conjunto de actividades organizadas que tienden a que los individuos, grupos y comunidades puedan mejorar su situación, adaptarse a las condiciones cambiantes y participar en la labor de desarrollo. Quien planifica en el campo asistencial debe partir de los objetivos nacionales y considerar las estrategias posibles para lograrlos.

La organización por su parte, determina y enumera las actividades requeridas para la obtención de los objetivos; agrupa

dichas actividades y las asigna para llevarlas a cabo; de esta forma, la estructura organizativa se convierte en una herramienta útil para lograr los objetivos de las instituciones. En el caso de la asistencia social, la organización es muy importante desde la definición de las características y número de instituciones públicas dedicadas a labores asistenciales; cada una con funciones específicas para lograr los objetivos planteados.

El desarrollo de personal comprende las actividades para asignar y mantener el personal requerido dentro de las posiciones creadas en la estructura organizativa de acuerdo con el trabajo a realizar. Por ello incluye el inventario, evaluación, selección y capacitación de los candidatos para que desempeñen adecuadamente las labores asignadas. Este aspecto es muy importante pues para que se realicen adecuada y oportunamente las actividades asistenciales es necesario contar con un personal consciente de las necesidades de las personas menos favorecidas y de sus requerimientos para mejorar su situación; por lo tanto deben tener un amplio sentido social, sin el cual difícilmente se lograrían los objetivos.

La dirección comprende la guía y supervisión de las personas a las que se delegan las actividades; éstas últimas deben conocer claramente sus funciones y autoridad para el buen funcionamiento de las organizaciones. En el caso mexicano, la administración pública presenta una relación de autoridad vertical y horizontal que va desde el presidente de la República y los directores de las instituciones o secretarios de Estado, hasta el personal operativo. Es necesaria una interacción y conocimiento de los problemas para lograr los objetivos

planteados y de igual modo un amplio sentido de responsabilidad tanto en los que dirigen como en los que son dirigidos.

En el control y evaluación se obliga a ajustar los acontecimientos reales a los planes definidos con anterioridad; se evalúan y corrigen las desviaciones negativas para asegurar el cumplimiento de lo estipulado. Un papel importante en esta etapa es el uso de los recursos, que deben evaluarse adecuadamente. Cuando no se controla y evalúa de manera correcta, surgen graves problemas como la insuficiencia de recursos y se puede fracasar en el logro de los objetivos. En México existen medios de control tales como las contralorías internas dentro de las instituciones públicas; también existe la Secretaría de la Contraloría General de la Federación que se encarga del buen funcionamiento de las actividades del sector público, sobre todo en el aspecto financiero.

La coordinación consiste en armonizar los esfuerzos de los individuos y de las instituciones hacia la obtención de las metas y objetivos; debe aparecer en todo momento y en todos los niveles organizativos para sincronizar las acciones o terminar con eventuales diferencias. Dentro de la administración pública la coordinación es un elemento trascendental ya que permite englobar acciones de manera oportuna para dejar a un lado la dispersión de actividades similares. Por ello, dentro de la reforma administrativa en nuestro país, se prevé la sectorización que facilita las labores y la atención a la sociedad en general. En el caso de la asistencia social es muy importante la coordinación debido a las diversas instituciones que se dedican a ella; existe, de esta forma, la cabeza de sector, que es la

Secretaría de Salud y también las Secretarías globalizadoras tales como la de Hacienda y Crédito Público.

Sin duda la administración pública y la asistencia social tienen una estrecha relación, fundamentada en la búsqueda del mejoramiento de las pésimas condiciones de la parte de la sociedad más necesitada, por ello es necesario el impulso de acciones encaminadas a ampliar y mejorar los servicios prestados por las instituciones asistenciales, con objetivos claros y precisos que coadyuven no sólo a paliar la situación de enorme pobreza sino también a atacarla de manera directa; con la acción administrativa y la participación de la sociedad en su conjunto, se podrán lograr mejores situaciones para esas personas y para el país en general.

Citas del capítulo I.

- (1) Alejandro Carrillo Castro, La reforma administrativa en México. Edit. porrúa, 1980, pag. 32.
- (2) Carrillo castro. Op, Cit. pag. 33.
- (3) Carrillo Landeros Ramiro , Metodología y Administración . Edit. Limusa, Pag. 112.
- (4) Jiménez Castro Wilburg. Administración pública para el desarrollo integral. Limusa . Mex. 1987 , Pag. 191.
- (5) Carrillo Landeros Ramiro , Op. Cit. Pag. 13.
- (6) Carrillo Landeros Ramiro , Op. Cit. Pag. 114.
- (7) Carrillo Landeros Ramiro , Op. Cit. Pag. 115.
- (8).- Miranda Pelayo Jorge. Temas de asistencia Social. Dif, Mexico, 1988, Pag. 53.
- (9).- Ibid, Pag. 54.
- (10).-Miranda, Op. Cit. pag. 52.
- (11) Información obtenida de Miranda Pelayo, Jorge. Temas de Asistencia Social. DIF. México, 1988, pag. 53.
- 12).- Art. I. Ley orgánica del sistema nacional para el desarrollo integral de la familia (DIF). Diario Oficial de la Federación. Pag. 75. 13 de octubre de 1991.
- (13).- Convención sobre los derechos del niño. Dif. pag. 1.
- (14).- Ver convención sobre los derechos del niño, Dif. P.p. 1-17.

CAPITULO II: LA ASISTENCIA SOCIAL

2.1 ORIGEN Y EVOLUCION DE LA ASISTENCIA SOCIAL.

El origen y la evolución de los servicios de Asistencia Social se remontan a los tiempos en que la iglesia ejercía un vasto poder en el desarrollo de las civilizaciones, estos servicios se encontraban a menudo relacionados con la Beneficencia Pública, a la cual se le atribuyen la dotación de servicios con carácter piadoso y de limosna. En el año de 1891 la Encíclica Rerum Novarum indicaba la necesidad de que las clases menos privilegiadas fueran tomadas en cuenta y se les brindara una protección igualitaria a las demás, debido a que también los proletarios son ciudadanos por el mismo derecho natural que los ricos. a través de los cuales se compone el Estado y aún puede decirse que son su mayor número, por esta razón se considera como un deber estatal la protección de los más débiles y el derecho y la evolución también de la Beneficencia Pública a la Asistencia Social.

De acuerdo con la doctrina del Papa León XIII, se reprocha enérgicamente a quienes abundando en riquezas, juzgaban que una situación venía impuesta por leyes necesarias de la economía, y pretendían que todo afán por aliviar las miserias debía reducirse exclusivamente a la caridad, como si ésta estuviera en el deber de encubrir una violación de la justicia no sólo tolerada sino incluso sancionada a veces por leyes. Existe según esta doctrina una ley que prohíbe que una clase excluya a la otra en la participación de los

beneficios, cuando éstos deben ser equitativamente distribuidos entre el conjunto de sectores que integran a la comunidad u organización social.

De acuerdo con lo anterior, se puede afirmar que "Aquellos que rigen la sociedad civil deben, ante todo, contribuir al bien general con todo el conjunto de leyes e instituciones políticas ordenando y administrando el Estado de modo que se promueva tanto la prosperidad privada como la pública... por ello, entre los muchos y mas grandes deberes de los gobernantes solícitos del bien público, se destaca primero el de proveer por igual a toda clase de ciudadanos observando con inviolable imparcialidad la justicia distributiva"(1).

La imposición fiscal con destino a la Asistencia Social estaba plenamente justificada pues al conciliar así el derecho de propiedad con las exigencias del bien general, la autoridad pública no se mostraba enemiga de los propietarios, antes bien les prestaba un apoyo eficaz, porque de este modo impedía seriamente que la posesión privada de los bienes produjera intolerables perjuicios y se preparara su propia ruina, siendo otorgada por el tutor providentísimo de la naturaleza para subsidio de la vida humana; esa acción no destruye la propiedad privada sino la defiende, no debilita el dominio privado, lo fortalece.

Por tanto el Estado como institución aglutinadora de todas las clases y respondiendo a la organización próspera y armónica de las mismas tiene que actuar libre de todo partidismo, teniendo como único fin el bien común y la justicia, se requiere que en los hombres investidos de autoridad pública presida y gobierne una recta concepción del bien común, concepción que ha de respetar el conjunto

de las condiciones sociales que permitan el desarrollo integral de los seres humanos.

Dado que el Estado no siempre puede atender las necesidades que plantea la compleja vida moderna, el Papa Juan XXIII añadió que era necesario que los organismos intermedios y las múltiples iniciativas sociales en las que tiende ante todo a expresarse y realizarse la socialización, gozaran de una efectiva autonomía respecto a los poderes públicos con relaciones de real colaboración mutua y en subordinación a las exigencias del bien común, incluso si hay pronunciamientos de desigualdades económicas y sociales debidas a que unos viven y trabajan en zonas económicamente más desarrolladas que otras, la situación de justicia y equidad exigen que los poderes públicos actúen para que esas desigualdades sean eliminadas o disminuidas, pero tendiendo siempre a sustituir la antigua beneficencia por la preocupación activa de que los ciudadanos de las zonas menos desarrolladas se sientan y comporten, en el mayor grado posible, como responsables y promotores de su propia elevación económica.

La beneficencia clásica, limitada a las obras cristianas de misericordia, ve su campo enormemente dilatado al transformarse en la Asistencia Social de nuestros días, reconociendo la dignidad humana en múltiples facetas e intentando elevarlas todas armónicamente a la plenitud posible. Responsables de conseguirlo son: "No solo la propiedad privada o la generosidad espontánea e individual, sino que también y sobre todo es necesario el concurso de la comunidad, tal garantía supone una visión general de las necesidades y remedios que tutelen al hombre en los puntos más débiles del cuadro social."(2)

Las diferencias actuales entre las naciones tienen gran analogía con las circunstancias en que nació el proletariado durante el siglo XIX, llevando a los pápas a considerar la Asistencia Social en un plano universal; recae sobre las naciones ricas la responsabilidad de ayudar a los países en desarrollo. La idea y la práctica de la beneficencia están habitualmente influidas por la caridad cristiana. Cuando la actividad de la iglesia se vió coartada o sustituida por los poderes civiles, se dió paso a la beneficencia pública; sin embargo, junto con el desarrollo de la justicia social se evitó cada vez más la palabra beneficencia, tanto por sus reminiscencias eclesiásticas como por el sentido de gratuidad y favor hacia los beneficiarios, se llegó así a la Asistencia Social, que corresponde a un estadio evolucionado en el que los beneficiarios, en sentido amplio, son todos los miembros activos de la sociedad y sus familias.

La reforma protestante vino a desmembrar el sistema de beneficencia organizado por la iglesia, tanto por la codicia de algunos gobernantes deseosos de apoderarse de los bienes eclesiásticos como por las nuevas doctrinas heréticas de la supremacía de la fe y la superfluidad de las obras. A pesar del sistemático despojo de las propiedades de la iglesia y las organizaciones religiosas, rematado posteriormente con la desamortización en países que se habían conservado católicos, la secularización de la Asistencia Benéfica no pudo suprimir ni sustituir la actividad cristiana en forma de beneficencia privada.

Han subsistido paralelamente la beneficencia y la Asistencia Social, pero con netas diferencias. La Asistencia Social es más

propia del Estado y las corporaciones públicas, los fondos para sus servicios deben también ser de carácter público, con una asignación asistencial genérica sin tener que concretarse a necesidades específicas y los beneficiarios son, generalmente, los trabajadores y sus familias que necesitan auxilios de urgencia en situaciones no protegidas por los seguros sociales. El hecho de pertenecer a la amplia colectividad laboral es lo que entrafía el título a la Asistencia Social aunque en algunas naciones desarrolladas la colectividad se amplíe al país entero, superando toda idea contractual o de compensación de riesgos hasta llegar a una seguridad social de tipo general e indiscriminado.

En Estados Unidos por ejemplo, todo trabajador puede inscribirse en la Social Security Federal, y su número de inscripción le sirve como identificación personal. De ello se deduce igualmente la distribución entre seguros sociales y la Asistencia Social, aunque pueda haber ocasiones en que el Estado incluya a ambos en un plan general de seguridad social, como recomendó en Inglaterra el informe Beveridge. Los seguros sociales se basan en el trabajo y la previsión y la Asistencia Social en la simple condición de ser miembro de la comunidad laboral, o incluso de la comunidad política. Como sucesora de la Beneficencia Pública, la Asistencia Social tiene muy en cuenta la dignidad humana, pero prevalecía la opinión de que "La pobreza equivalía al vicio y a la pereza y que las personas prósperas eran personas honradas, de modo que se administraba la caridad con aspereza y con conciencia tranquila, porque el funcionario culpaba en realidad al individuo por su pobreza y el solo hecho de tener más prosperidad le daba cierto sentimiento de superior moralidad". (3)

La Charity Organization Society, fundada en 1869, marca el primer paso hacia una estructuración profesional de la Asistencia. La revolución industrial trajo consigo la evolución de muchas familias urbanas, unidades de consumo dependientes de un salario. Las primitivas funciones familiares de educación economía, previsión e incluso de descanso y diversión se transfirieron a la comunidad. Los casos de necesidad recibían atención de la mencionada sociedad y de otras similares que se crearon en Inglaterra y Estados Unidos, aplicando los cuatro puntos básicos de esta actividad Social: Investigación sobre cada solicitante, registro central de todos los casos, cooperación de todos los organismos asistenciales de cada comunidad y utilización de visitantes voluntarios.

Los adelantos de la psiquiatría y el beahaviorismo (teoría según la cual todos los fenómenos psíquicos están condicionados por la conducta) ayudaron a ampliar los conocimientos sobre la motivación de la conducta humana y la influencia del ambiente, poco después se perfeccionaron los métodos y técnicas de trabajo, junto con la enseñanza de la profesión. Se subrayó especialmente la necesidad de que el asistente social se manejara con objetividad e imparcialidad en su trabajo y que prescindiera de todo juicio valorativo sobre la conducta del asistido.

En el nivel individual, el asistente social trabaja con, no para el asistido, entablando una relación mutua y cooperativa para resolver problemas objetivos, subjetivos o ambientales. A nivel de grupo se facilita que el individuo funcione con mayor eficacia dentro de una situación social, conjugando la dependencia de los demás con la independencia personal. En cuanto al nivel de comunidad se

coordina la actividad de los organismos sociales mediante comisiones o juntas a fin de mejorar los servicios y programas de la colectividad. La formación profesional para brindar los servicios en materia de Asistencia Social empezaron en 1898 en Nueva York, en cuya universidad de Columbia se inauguró en 1904 la School of Social Work. El comienzo de la profesión se caracterizó por la creciente conciencia de que muchos problemas humanos proceden de la influencia del ambiente más que de defectos morales.

Como principios básicos están la responsabilidad de los gobiernos de garantizar la salud y el bienestar, el mantenimiento de un nivel adecuado de vida, la accesibilidad de todos los servicios fundamentales y el estímulo provocado por la mejora del ambiente. A la vez se fomenta el respeto al individuo y a su responsabilidad personal, su libertad de participar y cooperar, el sigilo respecto a las declaraciones del asistido y el constante estudio del hombre, sus necesidades y posibilidades. Sólo cuando el asistido no tiene tiempo ni capacidad para ello, el asistente social se ocupa de sustituirle en las gestiones necesarias para resolver su caso concreto.

La Asistencia social, como afán deliberado de ayudar a los miembros indígenas y menos favorecidos de la sociedad, se remonta a los impulsos religiosos y humanitarios que se patentizan en la historia de la mayoría de las civilizaciones. Como organización formal de los esfuerzos que un personal especializado realiza en favor de dichas personas es concomitante a la industrialización de los siglos XIX y XX y los problemas asociados a ella, dislocamiento de la familia y un sistema comunitario más estabilizado. La ciencia social positivista y las ideas contrapuestas al darwinismo social

contribuyeron a encontrar soluciones racionales y científicas a estos problemas, mediante la reforma social y la orientación individual de la caridad a título personal y religioso para pasar a la filantropía organizada y la aceptación pública por los programas de servicios profesionales de ese tipo.

En México, este tipo de servicios son adoptados en gran medida por el papel evangelizador, fundiéndose así acciones de servicios que configuran un sistema bien integrado que se denominó de caridad. En general, estos impulsos se remontan hacia el periodo colonial, algunos de los cuales perduran manifiestos a través de la construcción de hospitales, escuelas, casas de niños expósitos, instituciones para enfermos mentales y asilos. Las formas sociales impulsadas en el periodo fueron los gremios y cofradías a partir de las cuales se lograban ejercitar obras de piedad y misericordia.

El establecimiento y desarrollo de los gremios dió lugar al de otras tantas cofradías, pues cada gremio se ponía bajo la advocación de un santo patrón. El espíritu religioso se impone más tarde en la formación de las cooperaciones gremiales, procurando la Asistencia Médica, los socorros en metálico y el reparto de especies, según las necesidades, luego se constituyeron congregaciones y asociaciones, con el tiempo aparecen las formas de beneficencia en sus modalidades de pública y privada, sobre todo después de iniciado el movimiento independiente.

La beneficencia pública propugnó, a partir del considerando de igualdad humana, por el otorgamiento de servicios en favor de los necesitados y protección y apoyo a quienes no podían valerse por sí mismos; con esa orientación se construyen hospitales, casa de cuna y

hospicios, escuelas de la amiga obrera entre muchas otras. Paralelamente en unos casos y como consecuencia en otros, surge la beneficencia privada basada en las ideas de filantropía, fraternidad, altruismo y humanitarismo sobre todo en el periodo en que se desarrolla el pensamiento de la ilustración y mas adelante durante el siglo XIX aparecen casas de expósitos, hospitales, asilos, hospicios, escuelas, maternidades e instituciones de préstamos para la ayuda de personas de escasos recursos.

Caridad y beneficencia se mantienen durante las primeras décadas del siglo XX. como preocupaciones prácticas que expresan los esfuerzos hechos para fomentar el bienestar no auxiliando, estrictamente a los individuos necesitados sino tratando de mejorar su situación por medio de medidas de alcance general, especialmente a traves de sus instituciones benéficas. La evolución de la estructura y funcionamiento de los servicios proporcionados por el Estado en materia de salud , es el resultado de las diferentes políticas adoptadas al respecto, las cuales dependen en gran parte de los daños y riesgos que afectan principalmente la salud de la población y de las condiciones sociales, ambientales y económicas.

Hasta la primera mitad del siglo XIX la Asistencia Médica se ofrecía mediante la caridad, casi exclusivamente a través de congregaciones religiosas que operaban en hospitales, asilos y escuelas. A raíz del movimiento de reforma surgió el concepto de la responsabilidad del Estado para apoyar la Beneficencia, marcándose así una gran cantidad de esfuerzos y acciones que el gobierno mexicano adopta para responder de manera inmediata al rezago de las condiciones sociales y económicas de la población mexicana. A

continuación se describen algunas instituciones encargadas de brindar servicios de asistencia en la evolución histórica de nuestro país:

1841.- Se crea el Consejo Superior de Salubridad, el cual tiene encomendadas las funciones de atención médica e higiénica de la población demandante de estos servicios.

1861.- Surge la Dirección General de la Beneficencia Pública dependiente de la secretaría de Gobernación, quien tiene la función de coordinar los servicios asistenciales otorgados por instituciones tanto públicas, religiosas y privadas.

1891.- Se crea el Código Sanitario, con lo cual se establecen las bases jurídicas para el desarrollo de la salud pública.

1917.- Se crea el Departamento de Salubridad Pública y se hace una reestructuración del consejo de salubridad, con la creación de este departamento, se puede decir que se institucionalizan en México los servicios asistenciales, con lo cual se quita el carácter piadoso y de misericordia religiosos y se adoptan nuevos programas y planes para el mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de los individuos que los requieren.

1937.- Se crea la Secretaría de Asistencia Pública, en el mes de Diciembre, la cual entre sus múltiples funciones, desempeña acciones emergentes de atención a los sectores sociales más marginados, con el esfuerzo de hacer de ellos factores útiles y productivos a los intereses generales del país.

1943.- Se crea la Secretaría de Salubridad y Asistencia, la cual hasta nuestros días es la encargada de coordinar los servicios asistenciales que se otorgan a lo largo y ancho del país.

- en 1988 se transforma a Secretaría de Salud.

2.2 ASISTENCIA Y POLITICA SOCIAL.

La política social es la actividad del Estado que tiende a combatir las situaciones de malestar causadas por un proceso distributivo de la riqueza deficiente, contra su atención y razón de ser en la necesidad de buscar compensaciones adecuadas a los malestares causados por esa situación; tiene como fin proporcionar justicia social en momentos donde las condiciones históricas de desarrollo propician el aumento de las desigualdades entre las clases sociales, y ampliar los beneficios de la población en general en aspectos de salud, cultura, bienestar económico y seguridad con el fin de eliminar conflictos eventuales.

A lo largo del desarrollo capitalista, la política social tiene diferentes vertientes según el punto de vista de los diversos modelos e ideologías que dominan este sistema. Así pues, en un principio apareció el régimen llamado mercantilismo donde el Estado se encarga de definir y controlar los procesos económicos, cobra impuestos para la instalación de fábricas o industrias, y decide el lugar donde debían establecerse éstas, con el fin de promover el desarrollo y la redistribución de la riqueza. En oposición a ese control, en el siglo XVIII apareció un movimiento ideológico en Francia tendente a disminuir la actividad estatal en la economía, que propugnaba por la regulación natural y espontánea del mercado y la libertad del individuo. A estas personas se les denominó "fisiócratas" (derivado de la palabra griega physis que significa naturaleza) quienes influyeron de manera importante en el pensamiento económico posterior.

Uno de los pensadores influenciados por los fisiócratas fué el inglés Adam Smith que en su obra "La riqueza de las naciones" afirma que es más probable que se derivara la prosperidad nacional del hecho de dejar que los bienes se produjeran e intercambiaran libremente que del control gubernamental de la manufactura y el comercio. Su argumento se encamina a impulsar una sociedad más natural, espontánea, comunal y liberada. Estas ideas hacen eco a fines del siglo XVIII y se fortalecen a principios del siglo XIX bajo la denominación de "Liberalismo" que llegó a convertirse en toda una filosofía para el desarrollo económico y social.

Donald Steward explica que "El liberalismo es una doctrina política, y como doctrina política el liberalismo no es neutro en relación con los fines que el hombre pretende alcanzar; presupone que la inmensa mayoría de las personas prefiere la abundancia a la pobreza. Procura demostrar cual es el mejor medio para obtener este objetivo. Es pues, una doctrina dedicada hacia la mayoría de las condiciones materiales del género humano. Su propósito es reducir la pobreza y la miseria, y el medio que propone para ese objetivo, es la libertad , entendida como ausencia de coersión de los individuos sobre individuos". (4)

El Liberalismo no solamente se fundamenta en el aspecto económico de una sociedad, pues si bien es cierto que pugna por la libre concurrencia en el mercado sin la intervención estatal, tambien se ocupa como ideología de las personas necesitadas fomentando la cooperación social. De este modo, a pesar de proponer la existencia de un Estado mínimo que no vaya mas allá de las tareas básicas de seguridad, vigilancia y monopolio de la fuerza física; también debe

ocuparse de los mínimos de existencia de los individuos en los aspectos de salud, educación y demás necesidades, así como por el origen de los respectivos recursos para subsanar esas necesidades; lo esencial es que la concesión de esos beneficios sea directamente a los individuos, que escogerán en el mercado a quien mejor se los suministre pues de acuerdo con el liberalismo, cuando el Estado proporciona los servicios a la sociedad, el costo es mayor y menos eficiente que en las organizaciones privadas.

Desde la perspectiva liberal, la asistencia social se da como una consecuencia de los beneficios que conlleva la libertad y la paz en que debe desenvolverse la vida social, con la contribución necesaria del Estado como garante de esas situaciones. A pesar de los grandes logros económicos obtenidos ya en la práctica de las ideas liberales a lo largo del siglo XIX, el aspecto social no tuvo el mismo éxito debido a las grandes diferencias entre las clases sociales, derivadas de la desproporción en el reparto de la riqueza originada en los procesos de producción. El desarrollo era endeble y pronto surgirían graves acontecimientos que reflejaron nitidamente esa situación.

1929 representó el punto culminante de la serie de contradicciones implicadas en el liberalismo y desmistificó la apología hacia el libre mercado. Quebraron muchas empresas y el capitalismo se puso en entre dicho; era necesario un cambio y fue entonces cuando se intensificaron las ideas de la intervención estatal en la economía como una aparente panacea ante los problemas de la época, acentuados antes de la gran crisis por la Primera Guerra Mundial y después de ella por el segundo gran conflicto armado en el

mundo en la década de los cuarenta. Así, aparecieron políticas encaminadas a la protección de la sociedad en general contra las consecuencias de la crisis del libre mercado, surgió la economía mixta como una alternativa interesante para el rescate de la productividad y sobre todo del empleo. "En un momento de desesperación social tan profundo como la gran depresión de los treinta, el Estado podría reactivar la economía a través del simple expediente de aumentar el gasto público en actividades como contratar trabajadores desempleados y pagarles un salario "por abrir y llenar pozos" pues finalmente el aumento en los salarios significa demanda efectiva de los trabajadores y esto tendría un efecto multiplicador del ingreso, reactivando el proceso productivo". (5)

Se acentuaron medidas de proteccionismo comercial en los diferentes estados capitalistas y apareció la asistencia social como política gubernamental para paliar mínimamente la miseria originada. La esencia de la Asistencia Social fue dar algo de alivio a los desfavorecidos para frenar posibles conflictos y al mismo tiempo renovar al sistema capitalista, pero "...lejos de erradicarse las causas generadoras de la pobreza y sus secuelas, la propia acción paliativa siempre fué harto insuficiente y ni siquiera equilibra la cantidad de problemas creados con la atención que se les brinda a los mismos"(6). Si bien la intervención estatal en la economía puede propiciar mayor atención a las necesidades de las clases desposeídas, no se atacan a fondo los problemas y causas originales de los males; pues la política social no tiende a erradicar la pobreza sino a contenerla en la medida de lo posible, cuando debería encargarse de atacar en su raíz los problemas que atiende.

El Estado benefactor (cuyo ideólogo principal fué J.M. Keynes quien propugnaba por la intervención deliberada del Estado en la economía), tuvo un escenario amplio de acción, sin embargo, poco a poco fué desgastándose a causa de los malos manejos gubernamentales, a pesar del cumplimiento en la revitalización de la economía y la creación de empleo. Con ello, los postulados liberales son retomados por diferentes pensadores en el mundo destacando el inglés Friedrich Hayek, Milton Friedman, Henry Simons, entre otros. Para los neoliberales "...la acción del Estado en la economía no tiene ningún efecto benéfico, en cambio sí puede ser maléfico al provocar inflación y limitar las posibilidades de progreso tecnológico (cuando impide que operen las leyes del mercado elimina los estímulos a la producción e innovación)... el Estado es ineficiente (según los neoliberales) y por lo tanto se recomienda limitar los gastos gubernamentales". (7)

Por esta razón, los ideólogos del neoliberalismo piensan "...que el sector privado puede destinar los ingresos a fines más rentables para toda la sociedad, de donde derivan que se deben limitar los impuestos. Asimismo como se supone que, mediante el libre mercado es posible la óptima asignación de recursos, se concluye que se deben eliminar los controles sobre precios y salarios. El argumento se extiende a la esfera internacional por lo que proclaman el libre comercio. Finalmente, el supuesto de libertad de mercado se amplía a todo tipo de aspectos, inclusive a aquellos del bien social, recomendando eliminar, las regulaciones en todos los campos, incluyendo los relativos a educación y salud"(8). De esta forma, el Estado no solo tendría encomendadas funciones de defensa frente al

exterior y la protección de los ciudadanos ante eventuales conflictos entre sí; se convierte pues en guardián o policía con la misión de salvaguardar las leyes del mercado. Con ello, se reduce su gasto y el control sobre la economía y deja a la iniciativa privada toda la responsabilidad del funcionamiento del mercado pero significa coadyuvar a la creciente distancia entre las clases sociales; aumenta la riqueza de algunos y la miseria de demasiados.

Primero fue en el Reino Unido y después en los Estados Unidos de América donde se llevaron a cabo las ideas neoliberales comenzando con sendos programas de privatización y desincorporación de importantes sectores enclaves de la economía ; a partir de ese momento la nueva vanguardia ideológica de desarrollo capitalista le da vuelta al mundo y se desarrolla en los distintos programas de la política económica fomentados por organismos financieros internacionales tales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial que a través de firmas de cartas de intención con los diferentes gobiernos, sobre todo de países en vías de desarrollo, obliga a la adopción de las medidas económicas Neoliberales a cambio de financiamiento o empréstitos para sus programas de desarrollo. Quien sufre las consecuencias es la población de escasos recursos y las medianas y pequeñas empresas que desaparecen del mercado al no contar con la capacidad de competir frente a las grandes empresas.

2.3 LA ASISTENCIA SOCIAL EN EL ESTADO BENEFACTOR EN MEXICO.

La conquista de la independencia en 1821, trajo mínimas mejoras a las condiciones de vida de la población del país en su

conjunto, debido a las pugnas ideológicas sobre el camino a seguir para encausarse al desarrollo. Con el triunfo de los liberales sobre conservadores se pueden vislumbrar los medios y formas de organización de la nación avalados por la Constitución de 1857. Sin embargo, la breve experiencia de México con la idea de democracia liberal acabó en 1876 cuando Porfirio Díaz derribó al gobierno de Lerdo de Tejada, con excepción de un periodo de cuatro años (1880-1884) cuando fué presidente Manuel González, Díaz controló directamente la presidencia, principalmente mediante elecciones fraudulentas, durante los siguientes años.

Durante este periodo se establecieron las bases para el subsiguiente desarrollo del país eliminando obstáculos para la creación de un mercado nacional, abriendo a México a la inversión de capital extranjero y consolidando al Estado mexicano a través de la centralización del poder. Los costos de este proceso fueron una represión acentuada al campesinado, que soportó lo más despiadado de las formas de explotación, y la pérdida de control sobre sectores vitales de la economía a favor de intereses extranjeros. Al igual que en las décadas anteriores, el movimiento popular no se hizo esperar, manifestando sus inconformidades con el sistema de Díaz, trayendo como consecuencia la Revolución de 1910, movimiento que destruye el aparato estatal existente y permite a los líderes revolucionarios formar un nuevo Estado en el contexto estructural, resultado del anterior desarrollo del país, así como de las nuevas fuerzas, alianzas y conflictos surgidos de la misma revolución.

La Constitución de 1917 incorpora el ideal de un Estado fuerte e intervencionista, que elimina los privilegios de los

monopolios extranjeros y de las élites políticas nacionales, afirma el control nacional sobre el territorio y los recursos mexicanos y defiende los intereses de los grupos y clases subordinados. Al mismo tiempo, la revolución introdujo en un primer plano político a las masas campesinas y en menor medida a las clases trabajadoras urbanas, las cuales siguieron luchando en favor de cambios estructurales en el sector rural, así como otras reformas encaminadas principalmente a la dignificación y protección de los trabajadores y en general de las clases populares. La alianza de estos grupos (obreros y campesinos) con fracciones progresistas permiten aumentar aún más la posibilidad de una autonomía estatal basada en el ataque de ellos contra las estructuras existentes. En 1906 con la fundación del Partido Liberal se elabora un programa que constituye la declaración más articulada hasta la fecha de lo que se convertiría en parte de los objetivos principales de la revolución, entre ellos la educación laica y obligatoria hasta los catorce años; la eliminación de las escuelas de la Iglesia y la nacionalización de sus tierras; confiscación de tierras improductivas y concesiones mínimas de las mismas a quienes las tabajasen ; y para los obreros, jornadas de ocho horas, salario mínimo, condiciones de trabajo higiénicas y seguras, indemnización por accidentes de trabajo, entre otros beneficios.

De acuerdo con la Constitución, el Estado como representante de las clases revolucionarias pondría en práctica sus objetivos y daría forma a la reconstrucción de la sociedad mexicana; mediante una función explícitamente progresista y antifimperialista: La eliminación de las estructuras e instituciones anteriormente dominantes, incluyendo la estructura prevalescente de tenencia de la tierra y el

control extranjero de los recursos naturales, las disposiciones antimonopolistas, la soberanía nacional sobre el subsuelo, así como la definición de los derechos laborales estipulados en el artículo 123; iban en gran parte dirigidos contra los intereses extranjeros. El Estado tenía también un papel integrador: erradicar la influencia de la Iglesia, especialmente al tomar a su cargo la función de la educación y con ello la formación de una conciencia nacional.

Al mismo tiempo se otorga al Estado la responsabilidad básica del crecimiento económico para conservar suficiente autonomía y dar forma al nuevo orden, y específicamente para intervenir en beneficio de las clases y grupos desfavorecidos. En el caso del trabajo y el capital, él se convertía en árbitro de los conflictos de clase con énfasis en su papel intervencionista y protector ante la clase trabajadora frente a las eventuales injusticias por parte de la incipiente clase empresarial.

Por lo que respecta a los móviles y finalidades de la acción asistencial, puede decirse que hasta antes de 1932 la beneficencia pública y la privada, no pudieron liberarse por completo del antiguo concepto de caridad y limosna y su actuación tenía sólo el fin inmediato de resolver superficialmente los problemas de los necesitados. De 1932 a 1934, el concepto referido tomó un carril nuevo, los motivos y los fines de la asistencia fueron la solidaridad y la defensa pública, debido a la convicción de que la miseria es foco de delitos, carga económica para la sociedad y peligro de integración social. Entonces se procuró atender a las clases desvalidas para satisfacer únicamente las necesidades más imperiosas y las estrictamente vitales.

En el primer plan sexenal elaborado en 1933, no se encuentra ningún capítulo dedicado especialmente a la asistencia social o pública ni a la beneficencia, a no ser la sugestión indeterminada que se hace en el capítulo relativo a Gobernación respecto al fomento de asilos para ancianos, inválidos, para casas de orientación de mujeres, campañas contra la mendicidad, etc. Esto se explica por el hecho de que en el año citado aún no existía en nuestro país la función de asistencia con carácter completamente oficial y la beneficencia pública y privada venían impartiendo servicios a las personas necesitadas sin relacionar su acción con la vida del país en general, ni con el propósito revolucionario del gobierno.

La revolución mexicana cuando obró con amplitud sobre los antiguos establecimientos de beneficencia pública, inició la transformación de ellos en auténticos organismos de asistencia social y colocó las finalidades y el carácter de ésta a su verdadero lugar, continuando en cierta forma, el espíritu de los Hospitales asistenciales. En 1936 y 1937, el concepto de beneficencia sufrió una transformación pues se liberó del espíritu y la técnica restringida que tenía. Comenzó entonces a luchar con la finalidad de evitar las causas de la debilidad social que representaban algunos individuos, pugnando por reincorporarlos al proceso de producción. Las labores de beneficencia tuvieron cada vez más claro el carácter de servicio a la parte desprotegida de la sociedad; en 1938 con la creación de la Secretaría de Asistencia Pública, fusionando en ella las beneficencias pública y privada del Distrito Federal y el Departamento Autónomo de Asistencia Social Infantil; se consolidó esta orientación.

La exposición de motivos de la ley constitutiva de la nueva dependencia federal, considera como una obligación del Estado la función de la Asistencia Pública, la cual comprende no sólo la satisfacción de las necesidades de subsistencia o de tratamiento médico de los individuos socialmente débiles, sino también el esfuerzo por hacer de ellos factores útiles a la colectividad. Otros puntos importantes de esta ley son el comprender dentro de la asistencia pública a la atención médica e higiénica de las madres y los niños menores de 6 años aunque no fueren menesterosos, y la extensión de sus labores a toda la República, directamente o por medio de las coordinaciones con los gobiernos locales y la vigilancia sobre cualquier actividad asistencial, aún cuando fuese ejecutada por particulares. La Secretaría ejercía acción con el propósito de orientarla dentro de las finalidades generales de Asistencia. Esta acción llega también a la beneficencia privada, para que preste mejor servicio a la comunidad y cumpla con mayor eficacia la voluntad de sus fundadores.

En 1939 apareció el concepto, fundamento y acción de la asistencia social ejercida por la Secretaría, al estar completamente de acuerdo con la realidad de las cosas y con algunos planteamientos producto de la Revolución Mexicana; a partir de este momento, se considera a los menesterosos como atacados por debilidades sociales o individuales, orígenes de la debilidad económica, la cual no les permite cubrir correctamente sus necesidades, las de sus familiares ni las de otras que de ellos dependen, desde entonces se enfatizó la determinación de que debían estudiarse, con mayor amplitud posible,

las causas de las debilidades sociales que existían en el país con el fin de corregirlas, disminuirlas o prevenirlas según los casos.

El ejercicio de las labores realizadas por la dependencia ya no son con el objetivo religioso, ni siquiera con el de hacer el bien por el bien mismo, ni con el propósito de proteger a la sociedad contra algunos peligros, se trata de corregir o prevenir la situación que obliga a los débiles económicos a consumir y a producir escasamente, y procura no sólo mejorar las condiciones de vida de los mismos, sino también robustecer con ellos la economía nacional, a fin de cumplir con los designios altamente humanos, condensados en el impulso de mejorar la vida material y espiritual de las mayorías nacionales para fincar la igualdad democrática en ayuda inteligente e intensa a quienes ocupan una posición social marginada, a fin de que una vez corregidas o disminuidas las causas de esa inferioridad, puedan con su propio esfuerzo, elevar convenientemente su nivel de vida.

Otra de las preocupaciones de la antigua Secretaría fue la debilidad social, principalmente en los niños, haciendo que nacieran y desarrollaran en las mejores condiciones posibles, para que llegaran a ser adultos vigorosos y elementos activos del consumo y producción de bienes, por ello considera como uno de los deberes primordiales trabajar en favor del niño y de la madre, aún cuando no sean indigentes, obrando sobre ellos en forma higiénica, médica y educativa o de cualquier otra naturaleza; además de estudiar cuantitativamente dentro de lo posible, la importancia social de los diferentes servicios a su cargo, dedicando mejores esfuerzos y mayores recursos económicos a aquellos que tenían mayor importancia.

También inició un servicio de control sobre rendimientos del trabajo, con la intención de modificar, en los más costosos y de resultados no satisfactorios; las funciones realizadas por la Secretaría fueron altamente satisfactorias ya que por vez primera en la historia del país hubo una preocupación real por atender a los grupos menesterosos y más desvalidos de la población, mediante un conjunto de acciones previamente planeadas y ejecutadas tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social y el desarrollo integral del individuo.

Durante el gobierno del General Manuel Avila Camacho, en 1940, al reformar la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, para crear la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la de Marina, se contemplan también cambios trascendentales en la antigua Secretaría de Asistencia Pública, esto en cuanto a su organización interna, finalmente en 1943 se crea la Secretaría de Salubridad y Asistencia, fusionando a la de Asistencia Pública y al Departamento de Salubridad Pública. Posteriormente se expide la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, la cual establece las normas y procedimientos que regirán en toda la república, siendo sus disposiciones de orden público e interés social con el objeto de promover la prestación de los servicios de asistencia establecidos en la Ley general de salud y coordinarlos, garantizando la concurrencia y colaboración de la Federación, las entidades federativas y los sectores social y privado.

El Estado, de esta manera, asume el compromiso de proporcionar servicios asistenciales encaminados al desarrollo integral de la sociedad y de la familia en particular, entendida ésta

como la célula social que provee a sus miembros de los elementos que requieren en las diversas circunstancias de su desarrollo; y también apoyar, en su formación y subsistencia, a individuos con carencias familiares no superables en forma autónoma por ellos, Para efectos de la Ley se entiende por asistencia social "El conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva.(9)

2.4 LA ASISTENCIA SOCIAL EN EL CONTEXTO NEOLIBERAL.

Tras la caída del antiguo modelo, conocido como Estado de bienestar ,en la década de los 80, surge un reajuste económico a nivel mundial , en donde los organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano para el Desarrollo, juegan un papel muy importante en la política económica de países endeudados . Las ideas fondomonetaristas, se aglutinan dentro de la misma teoría económica estructurada en los países ricos encaminada a explicar y hacer frente a la crisis, producto del fracaso del Keinesianismo, ya que su aplicación agravó los desequilibrios de la misma, vistas como una variante del Neoliberalismo, aparecen como un conjunto de recetas de política económica, encaminadas a aplicarse en los países tercermundistas que enfrentan serios problemas de endudamiento externo, así como carencia angustiante de divisas para su desarrollo.

La idea de la aplicación de estas fórmulas es ajustar las principales variables de sus economías, no propiamente, para solucionar sus problemas de orden económico y/o social, sino para que se organice la explotación de los recursos naturales, humanos y financieros en función de asegurar el pago oportuno de la deuda externa; como bien se sabe, México no es ajeno a las políticas dictadas por el Fondo Monetario Internacional, ya que es un país tercermundista que tiene una notable deuda externa y por lo tanto es sujeto de las fórmulas dictadas por los mismos, entre las cuales se pueden encontrar las siguientes:

-La reducción del gasto público.

-La eliminación del déficit presupuestal liquidando todo tipo de subsidios (incluyendo alimentos y transporte barato para los pobres).

-Reducción del tamaño del aparato administrativo del Estado en cuanto a su composición es decir: Despido masivo de burócratas, a quienes se considera altamente negativos y reprivatización de empresas paraestatales.

-Mayor libertad económica para los empresarios, banqueros e industriales y comerciantes, lo que quiere decir que deben eliminarse todo tipo de controles a los empresarios, con la esperanza de que sean éstos, quienes generen la riqueza nacional con lo que se observa una intervención cada vez menor del Estado en la economía.

-Se eliminan los controles de precios, no se limitan las ganancias, no se grava el capital y los salarios se fijan en función de las leyes de la oferta y la demanda.

-En lo que se refiere al sector externo, se recomienda la apertura total e indiscriminada a la inversión extranjera y a las mercancías

provenientes del exterior. Para lo cual se hace necesario un gobierno altamente sumiso a la inversión extranjera que abra las puertas para que ésta actúe libremente, con la finalidad de que los recursos provenientes de ella sean los encargados de salvar a la nación.

-Del mismo modo, se hace necesaria una política cambiaria altamente flexible que permita que entren y salgan libremente los capitales nacionales y extranjeros sin intervención del Estado, es decir, existe la libertad para saquear a un país si en otro hay mayor seguridad y mayores tasas de ganancia.

Lo que se busca con las propuestas del Fondo Monetario Internacional es contener y reducir el gasto estatal y el consumo de las grandes masas, pues el de los capitalistas es consustancial al régimen de libre empresa, por lo tanto el Estado debe ser más bien pasivo y reflejar los cambios que ocurren en la economía en vez de tratar de imponer un rumbo determinado. Reducir el gasto estatal significa afectar el poder de compra del grueso de la población, pues disminuyen los servicios sociales de diversa naturaleza o aumentan los impuestos indirectos.

La crisis fiscal del Estado asistencial-benefactor es una opinión que se ha generalizado y trascendido al círculo de los especialistas y cada vez forma parte de la cultura política de las clases medias y del proletariado organizado; a diferencia de las décadas pasadas, se vive ahora una situación de crisis global difusa, cuyos indicadores económicos más evidentes son los descensos del producto interno bruto, los desequilibrios en las balanzas, los aumentos en las tasas de inflación y desocupación, el aumento de la población cada vez demandante de mayores y mejores empleos, etc.,

con el renacimiento de la conflictividad social y en conexión con ella, un aumento de las reivindicaciones y de las demandas de prestaciones y subsidios dirigidos al Estado, que anteriormente poseía alta capacidad asistencial y compensatoria contra los daños derivados de los conflictos y así rehacía la paz social.

La relación entre el Estado y la Economía ha entrado una vez más en crisis, el intervencionismo y la planificación estatal, tan fecundos por medio siglo, ya no son capaces de fundamentar el crecimiento y la pacificación social, ya no tienen la capacidad de racionalización de la sociedad. De acuerdo con Claus Offe, al reasumir el diagnóstico de la literatura politológica dice que el fracaso del Estado resulta de dos componentes: "De la sobrecarga de expectativas a las que el poder del Estado se encuentra expuesto, al tener que actuar bajo actuales condiciones de competencia entre partidos, de pluralismo de las asociaciones o de grupos de interés y de los medios de comunicación de masa relativamente libres ; el otro componente es que los recursos de intervención y las capacidades de gobierno del aparato estatal son en principio demasiado escasos para poder procesar efectivamente la carga de esas expectativas y demandas"(10).

Para lo anterior, como respuesta puede afirmarse que se presentan dos tipos de estrategias: Las que se presentan para la reducción de las demandas y, por ende, de la necesidad del gobierno y las que se presentan como estrategias de elevación de la capacidad del gobierno político, de una concientización cada vez mayor de las instituciones y aparatos de estado para dar soluciones aceptables a una población cada vez más demandante y participativa. Alrededor de

la primera línea se agrupan las teorías neoliberales o neoconservadoras, alrededor de la segunda las teorías que Donolo y Fichera subdividen a su vez en teorías de variante racionalizadora y variante de izquierda. El primer campo teórico no se constituye como una crisis al capitalismo sino una crítica a la democracia y a la burocracia, a la politización de las demandas y a la burocrarización universal de la sociedad estatizada. Democracia y Burocracia son las causas de la crisis y la debilidad estatal.

La debilidad es imputable precisamente a la estatización de la sociedad, ya que al haber asumido la producción y la administración de la sociedad civil de mercado, el Estado se ha transformado en un todo: Planificador, asistencial, subsidiario, compensador, prestador, administrador, etc... Esto lo ha llevado a una sobrecarga excesiva de sus funciones y desempeños tanto por la extensión como por la complejidad del ámbito de sus competencias, el resultado ha sido una incapacidad generalizada de respuestas, dado el agobio que padece por la extensión y complejidad de sus tareas y por tanto una parálisis en su capacidad de prestaciones reguladoras, administrativas y asistenciales.

Sin embargo, desde una perspectiva de diagnóstico y terapia el imputado no es el capital y hay un olvido de que fue la crisis económica e institucional del mismo, la que generó el Estado Benefactor, razón por la cual hay que reiniciar el camino hecho desde los años treinta y redefinir de nuevo el ámbito de la democracia y de la burocracia. La actual debilidad del Estado debe ser reconocida y fungir como un punto de partida para el robustecimiento de la sociedad, para una ruptura de su desmesurada y contraproducente

referencia y subordinación de lo estatal, en suma hay que reiniciar una reconquista de la sociedad civil de mercado, cuyas relaciones de intercambio, estructuralmente, reanimen la productividad y la acumulación, así como la regeneración de la cultura social perdida del rendimiento y de la responsabilidad personal, cultura de libertad y de iniciativa humana en sentido noble y de esta manera establecer una plataforma de crecimiento de la riqueza y de pacificación del conflicto.

De acuerdo a Luis F. Aguilar hay que tratar de transformar el tradicional pluralismo contrapuesto al Estado en un sistema de intercambios recíprocamente ventajosos entre diversos actores políticos, económicos, sociales e institucionales, hasta llegar a una verdadera regulación formal mediante procedimientos mas idóneos que se traduzcan en mejores y mayores beneficios para la población en general. En México se está gestando un proceso de mayor concientización de la sociedad, debido a que existe un acercamiento mayor por parte de los partidos políticos, que se han vuelto más participativos en los asuntos de interés general (proceso de democratización), por lo que los servicios asistenciales, no han escapado a este proceso de transición, ya que el Estado ha descargado gran parte de esta responsabilidad a través de innumerables organizaciones civiles que tiene una respuesta solidaria, a su incapacidad para resolver muy variados problemas.

CITAS CAPITULO II.

- (1).-Rerum Novarum. Pag. 26. Ver Gran Enciclopedia RIALP; vol.3, edit. Rialp, Madrid, 1971 pag. 208.
- (2).- Carta de la Secretaría de Estado a la XIX semana social de España, 10 de Noviembre de 1959. En Gran Enciclopedia RIALP op cit. pag.210.
- (3).-Gran Enciclopedia RIALP, Vol. 3, Edit. Rialp S.A., Madrid 1971, pag. 211.
- (4).-Stewart Donald. ¿Qué es el liberalismo ?. Ciencia política , Colombia, 1989, pag. 21.
- (5).- Villareal René. La contrarrevolución Monetarista. Pag. 60.
- (6).- Alayón Norberto. Asistencia y Asistencialismo. Humanitas, Argentina 1989. Pag 46.
- (7).- Villarreal, Op.Cit. Pag. 98.
- (8).- Villarreal, Op. Cit. Pag 99.
- (9).- Art. 3 De la Ley sobre el sistema Nacional de Asistencia Social. Diario Oficial de la Federación , 9 de Enero de 1986, Pag. 11.
- (10) Política y Racionalidad Administrativa . Aguilar Villanueva L. Felipe. Edit. INAP .Pag.83.

CAPITULO.III. LA ASISTENCIA INFANTIL A TRAVES DE LOTERIA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PUBLICA

3.1 SITUACION DE LA INFANCIA EN MEXICO

El bienestar de los niños y sus madres debe ser una de las mayores preocupaciones del Estado mexicano pues en ellos se sustenta el futuro de la nación ; para esto , en épocas recientes las acciones gubernamentales relacionadas con el tema, se caracterizan por una orientación y prioridad de las políticas sociales , enmarcadas en los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo, así como en reuniones y compromisos internacionales como los adquiridos en la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia, realizada en la sede de las Naciones Unidas en septiembre de 1990 bajo la iniciativa de seis jefes de Estado representantes de las diferentes regiones del mundo: Brian Mulroney(Canadá), Benzar Ali Bhutto(Egipto), Moussa Traoré(Malí), y Carlos Salinas de Gortari(México).

En dicha Cumbre se adoptó la Declaración de la Supervivencia, Protección y Desarrollo del Niño, junto con un plan de acción para aplicarlo en la década de los noventa; esto representa una propuesta en la realización de programas nacionales de acción para resolver los problemas del bienestar infantil en cada país en particular. Al comprometerse a alcanzar las metas aprobadas por el Plan, los dirigentes(asistieron a la Convención 71 mandatarios y 88 funcionarios estatales) convinieron en que la asignación de recursos debe otorgar prioridad a la problemática de los niños. Entre las principales metas de supervivencia, desarrollo y protección del niño aprobadas, se encuentran las siguientes:

- 1) Reducción de un tercio de la tasa de mortalidad infantil.
- 2) Reducción de 50% de la tasa de mortalidad materna.
- 3) Reducción de 50% de la tasa de malnutrición grave y moderada de los niños menores de cinco años.
- 4) Mejoramiento de la protección de los niños en circunstancias especialmente difíciles.
- 5) Acceso universal a la educación básica y finalización de la enseñanza primaria para 80% como mínimo de los niños en edad escolar.
- 6) Reducción de la tasa de analfabetismo en los adultos por lo menos a 50% del nivel registrado en 1990, con especial interés en la alfabetización de mujeres.
- 7) Acceso universal al agua potable y a medios sanitarios de eliminación de excrementos.

Las metas son importantes y de su pleno cumplimiento dependerá el efectivo mejoramiento de la situación de la infancia del mundo, en especial de los países del llamado tercer mundo o en vías de desarrollo. En este sentido, las acciones de México para el logro de tales compromisos se enmarcan en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, cuyo principal instrumento es el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) que constituye un soporte estratégico de la política social del país, y cuyo objetivo aparente es el combate y erradicación de la pobreza extrema, como paso necesario para la modernización nacional, que tiene serias limitantes al utilizarse como un instrumento político del Ejecutivo ante las situaciones derivadas de la política económica, causante junto con todo un proceso de malas decisiones gubernamentales, de los grandes problemas

de pobreza . Otro de los ejes destacados de redefinición de la política social es la modernización y mejoramiento de la efectividad de los sistemas de atención social, que actualmente abarcan los campos de educación, salud, seguridad social, y el financiamiento de la vivienda popular.

En enero de 1991, se conformó una Comisión Nacional de carácter intersectorial, nombrada por el Presidente de la República e integrada por los responsables políticos de las secretarías de Salud y Educación Pública, El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia(DIF) y la Comisión Nacional del Agua; con la finalidad de proveer oportunamente elementos de juicio para la toma de decisiones, advertir problemas, prevenir obstáculos, con el fin de contribuir a la factibilidad y viabilidad del Programa Nacional de Acción. Esta Comisión promueve y coordina la construcción y funcionamiento de sistemas de información, seguimiento y evaluación que permitan supervisar los avances del Programa y con ello evaluar lo alcanzado para ratificar o rectificar las acciones y decisiones planteadas.

El Programa Nacional de Acción en favor de la Infancia , tiene como objetivo primordial promover una mayor supervivencia, protección y desarrollo infantil mediante acciones encaminadas a evitar la enfermedad aguda y la muerte, así como acciones preventivas y de control, al igual que aquellas que estimulen el despliegue de las potencialidades y permitan un auténtico desarrollo. Contempla que el carácter preventivo integral de las acciones sólo es posible con el acceso a mayor información, orientación, educación para la salud física y mental, organización y participación de la sociedad en su

conjunto, y por la promoción de un entorno físico más sano. La supervivencia, la protección y el desarrollo del niño están supeditados a una serie de circunstancias propias del entorno en el que viven, donde la madre es la principal promotora de la salud, y por ello se establecen también acciones que garanticen su supervivencia, protección y desarrollo. Los propósitos del Programa son:

1. Trazar la dirección general de las acciones para el cumplimiento de los compromisos establecidos en la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia.

2. Servir de guía referencial para los programas de acción de los distintos niveles de la sociedad, sin descuidar los niveles estatales y municipales.

3. Promover el trabajo intersectorial e interinstitucional.

4. Articular y catalizar las acciones existentes.

5. Promover nuevas acciones según los requerimientos.

6. Impulsar acciones con efecto sinérgico.

7. Promover que los esfuerzos se sumen de manera vectorial.

8. Coadyuvar a vigilar que se mantenga la dirección trazada.

En cuanto a los objetivos y metas de apoyo, el Programa contempla la atención especial de la salud y educación de las niñas, mujeres embarazadas y madres lactantes; un acceso de todas las parejas a la información y servicios para impedir los embarazos tempranos, poco espaciados, tardíos y numerosos; reducción de 50% en los niveles de malnutrición grave y moderada acaecidos en 1990; erradicación de la poliomielitis para el año 2000; así como una amplia gama de medidas en favor de la salud infantil; acceso

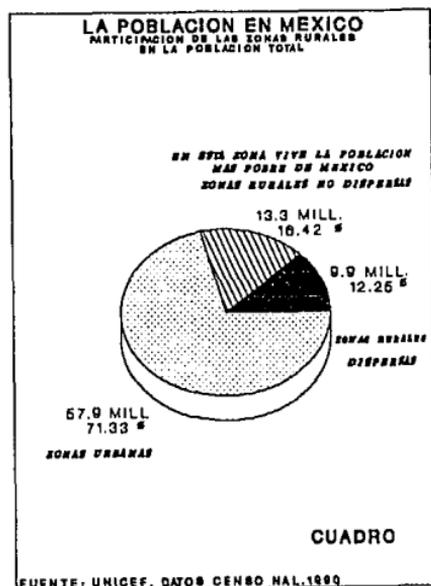
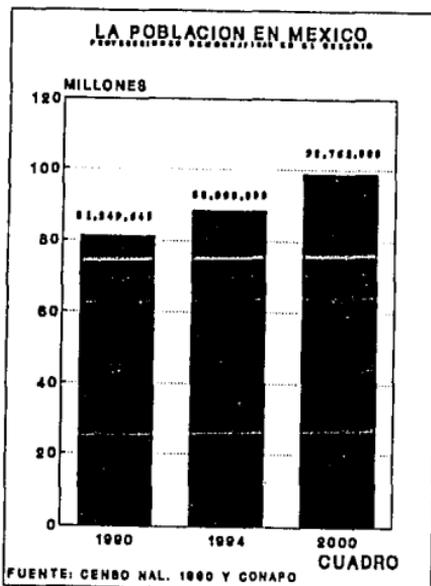
universal al agua potable y medios sanitarios de eliminación de excretas; acceso universal a la educación básica y finalización para por lo menos 80% de los niños en edad escolar; y ofrecer mejor protección a los niños en circunstancias particularmente difíciles; así como eliminar las causas fundamentales que conduzcan a tales situaciones, entre otros.

Los objetivos y metas del Programa dan lugar a cuatro áreas prioritarias: salud, educación, saneamiento básico y asistencia de menores en circunstancias especialmente difíciles. El área de salud es determinante para el cumplimiento del objetivo primordial de la protección y el desarrollo de la salud, en su sentido integral. La supervivencia del niño sólo es posible si se le garantizan condiciones mínimas de salud desde su concepción; para ello resulta decisivo cuidar la salud de la madre y proteger al infante del riesgo de enfermar y morir durante ese lapso.

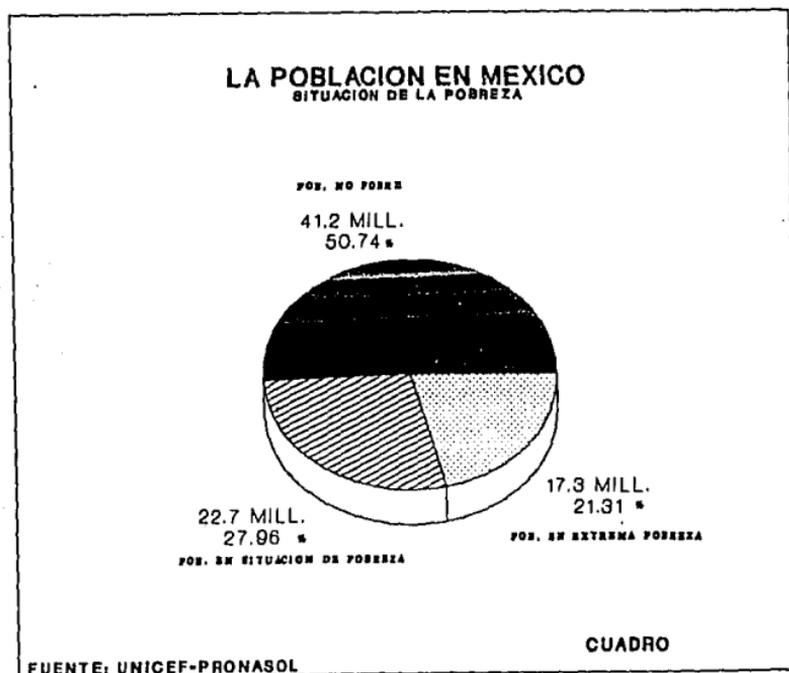
Para lograr la modernización del país se plantea ofrecer una educación suficiente y útil para todos los niños y jóvenes, ya con la obligatoriedad del nivel de estudios secundarios se hace más nítida esa intención, pero la situación de millones de mexicanos dificulta esto; se pretende brindar atención preferencial a los grupos sociales y regionales con mayores carencias y a los niños indígenas. Se busca otorgar los mínimos de conocimientos y capacidades a los adultos para incorporarlos al desarrollo del país; ello implica abatir el analfabetismo a su mínima expresión, multiplicar opciones de capacitación y cancelar rezagos que lesionan la justicia social.

En cuanto a las áreas vinculadas con el saneamiento básico, en 1990 se inició el Programa de Agua Potable y Alcantarillado para

ampliar estos servicios. La asistencia a menores enfrenta circunstancias difíciles por las contradicciones del desarrollo capitalista, pero intenta brindar mayores acciones que produzcan su adaptación al desarrollo nacional; lo cierto es que en el país existe un grave problema de pobreza y una situación verdaderamente complicada para los niños desprotegidos; para ellos, la asistencia social debe ser un recurso que les provea de las condiciones mínimas de subsistencia y de un aliciente para lograr un mejor futuro en lo particular y en lo social; del adecuado funcionamiento de las acciones asistenciales depende en gran parte no sólo la paz social sino en buena medida el futuro de la nación. A continuación en los cuadros 1, 2 y 3 se indican las condiciones en que se encuentra la población mexicana.



Las gráficas nos muestran el nivel de vida de los más de ochenta millones de mexicanos, de los cuales, casi la mitad (49.27) vive en condiciones de pobreza y el 21.31 %, 17.3 millones, se encuentran en situación de pobreza extrema; en la zona rural es donde se encuentra la población más pobre del país que ocasiona el flujo de inmigrantes a las ciudades donde no existen las condiciones necesarias para su supervivencia. Las gráficas representan que una gran cantidad de compatriotas que no cuentan con las condiciones necesarias para una vida digna; y entre ellos, los más afectados sin lugar a dudas, son los niños. Así, la labor de la asistencia social es una tarea importante, pero depende no sólo de ella lograr abatir esa situación, sino de toda una serie de acciones encaminadas a lograr el bienestar nacional en su conjunto.



3.2 ANTECEDENTES DE LA LOTERIA NACIONAL

Un instrumento importante para coadyuvar al abatimiento de la pobreza en general, y de la situación de los niños desprotegidos, o por lo menos para hacer los efectos de esa situación menos desastrosos, es la asistencia social; pero para que funcione es necesario contar con instituciones capaces de captar los recursos necesarios. Una de ellas es la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, organismo público descentralizado que tiene una historia que se remonta a 1769 cuando el monarca español Carlos III expide la Real Orden para el establecimiento de una Lotería en la Nueva España, a la cual se denominó "REAL LOTERIA GENERAL DE LA NUEVA ESPAÑA", que junto con la Real Lotería Particular, bajo el mando del Virrey Carlos Francisco de Croix, constituyen el origen de la Lotería en México.

Su diferencia consiste en que en la primera podían participar todos, mientras la segunda se destinaba únicamente a la gente privilegiada por lo que no tuvo mucho tiempo de existencia. El objetivo del monarca en la creación de esa institución fue obtener una nueva fuente de ingresos y reglamentar al mismo tiempo los juegos de suerte. Por ello se determinó que del fondo formado por las acciones, un catorce por ciento quedaría a beneficio de la Real Hacienda, deduciéndose de su monto los gastos de administración y sostenimiento de la Lotería. De igual modo, la Real Lotería trataba de encauzar la afición a los juegos de azar en favor de la nueva institución, por lo cual no podía permitir que existiesen simultáneamente otras formas, todas prohibidas por las ordenanzas de Indias.

Después de funcionar por un largo tiempo, en 1810, al surgir la guerra de Independencia, la Real Lotería se enfrenta a graves dificultades en su desempeño; por ello, en 1812, Ciriaco González y Carbajal concibe el establecimiento de una "Lotería Moderna" con el fin de reforzar a la Real y aportar fondos a la Guerra, pero resultó un verdadero fracaso y después de coexistir, ambas desaparecen. Al finalizar el conflicto, el Congreso Constitucional de la naciente nación instituyó la "Lotería de Estado" cuyos fondos se destinaban indistintamente a consolidar el erario público y también para otorgar parte de lo recabado al Hospicio de Pobres y al embellecimiento de los edificios principales, tanto de la capital como de las provincias más importantes; parte importante eran también los sorteos en favor de la beneficencia pública.

La grave situación financiera del gobierno, propició que en 1842 se decretara la consignación de la renta de la Lotería a la Academia de San Carlos, estableciendo que las cantidades de dicha renta, servirían para el mantenimiento de la academia, razón por la que automáticamente el gobierno ya no daría subsidios a esa institución. En 1861 con Benito Juárez como presidente de la República, se establece la Lotería Nacional, gracias a las Leyes de Reforma, para el sostenimiento de las escuelas de Bellas Artes, Agricultura, y casa de cuna; igualmente se prohibió la existencia de otras loterías y se suprimieron las pequeñas rifas. Posteriormente se decreta que los fondos captados fuesen destinados a obras propias del Estado; se dispuso que el 75% de estos fondos se distribuyera en premios y el 25% restante, al sostenimiento de la Institución.

ESTA TESTA NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

"Es importante señalar que desde la desaparición de la Real Lotería hasta la fundación de la Lotería Nacional la historia de los sorteos en México atravesó por una etapa de letargo. Como los fondos de las loterías eran destinados indistintamente a obras de la Iglesia y a obras públicas por parte del gobierno, las captaciones de impuestos fueron irregulares, por lo que en muchas ocasiones hubieron de decretarse la suspensión de juegos, e incluso las rifas y sorteos de las distintas loterías. Con la creación de la Lotería Nacional se institucionalizaron los sorteos y por tanto, al separarse los bienes de la Iglesia de los del Estado con las Leyes de Reforma, los sorteos únicamente servirían como fuente de ingresos para el gasto público, es decir, sería una empresa federal. A partir de esa disposición gubernamental quedaron automáticamente suprimidas las rifas que efectuaban la academia de San Carlos y las Rifas de Guadalupe". (1)

En el decreto de creación de la Lotería Nacional en 1861, por parte de la Secretaría de Justicia, se menciona que "Se establece una Lotería que llevará el nombre de Lotería Nacional y será la única que existirá en la República..."(+) se estipula también en su artículo séptimo que la administración de la Institución quedará a cargo de una junta integrada por el director de Fondos de Instrucción Pública y dos personas nombradas por el gobierno. En 1861 aparece el reglamento interno, que es muy importante pues varios de sus artículos son vigentes hasta nuestros días. Cinco meses después de su creación, la Lotería Nacional efectuó su primer sorteo.

Es importante mencionar que desde esa época se concebía a la Lotería como un medio importante para obtener ingresos con el fin de

destinarlos a la beneficencia , como se denominaba entonces, ya que el gobierno tenía la facultad de permitir pequeñas rifas y loterías en beneficio de instituciones asistenciales o a la Junta de Beneficencia a través de permisos o concesiones que otorgaba la Secretaría de Gobernación; pero la Lotería Nacional era de exclusivo manejo gubernamental y de gran importancia para ingresar fondos para mejorar su grave situación económica. "En 1877 aparece una circular del Ministerio de Gobernación que instituye la creación de la Dirección de Beneficencia Pública, la cual dependerá del mismo y administrará todos los hospitales, hospicios, casas de corrección y establecimientos de beneficencia, así como también los fondos para ese fin..."⁽³⁾.

En 1877 se crea la Lotería para la Beneficencia Pública con el fin de unificar todas las que existían y cuyos productos estaban destinados a diversos establecimientos de beneficencia; ésta sería la primera cuyos beneficios habrían de encauzarse íntegramente a la asistencia, pero durante el gobierno del General Porfirio Díaz, terminaría su existencia. Ya en 1881 aparece un decreto en el que se establece que la Lotería Nacional es Dependencia del Estado y su organización y funcionamiento queda a cargo de la Secretaría de Hacienda; y durante el extenso periodo porfirista, tendría un auge importante en sus actividades.

En tiempos de la Revolución, con don Venustiano Carranza como presidente, fue suprimida, esgrimiendo que no podía considerarse más que como una empresa de juego de azar, sostenida en beneficio del erario, pero con grave detrimento de la moral y de los intereses públicos. No obstante, en 1920, Adolfo de la Huerta decreta el

establecimiento de una nueva lotería con la denominación de "Lotería Nacional para la Beneficencia Pública" con fondos del Gobierno Federal y dependiente de la Secretaría de Hacienda, sus utilidades serían destinadas a la beneficencia pública. En 1926 se establece oficialmente la Beneficencia Pública como parte del Departameto del Distrito Federal; perteneciendo a ella la Lotería; pero con la creación de la Secretaría de Asistencia Pública, queda sujeta a ésta.

En 1940 aparece la denominación de Lotería Nacional para la Asistencia Pública en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en ese mismo año se publica su reglamento interno. En 1960 deja de hacer inversiones directas para obras de asistencia social, pues debe entregar sus utilidades a la Secretaría de Salubridad y Asistencia por conducto del Patronato de Asistencia Pública, es éste el que entonces distribuye los fondos en actividades asistenciales. "En 1977 se agrupan las entidades gubernamentales en sectores de Coordinación, con el fin de facilitar su vigilancia y darle agilidad a sus operaciones, quedando la Lotería Nacional, integrada al sector de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público..."⁽⁴⁾

Posteriormente, en 1985, la Ley Federal de Entidades Paraestatales decreta que el coordinador sectorial de cada organismo presida la Junta Directiva del mismo, en ese mismo año se publica en el Diario Oficial de la Federación, el 14 de enero y el 14 de julio, la Ley Orgánica y el Reglamento interior de la Institución respectivamente; en estos documentos se define que su objetivo es el de apoyar económicamente las actividades a cargo del Ejecutivo Federal, en el campo de la asistencia pública. Por su importancia en las labores asistenciales que desempeña el gobierno mexicano, de su

buen manejo depende la atención adecuada a las personas que requieren de esa ayuda. En los siguientes puntos , se analizarán con detalle las labores asistenciales, sobre todo en materia infantil por lo que representa la niñez para el futuro de la nación.

3.3 MARCO JURIDICO QUE REGULA LAS ACCIONES ENCAMINADAS A LA ASISTENCIA SOCIAL

Para el cumplimiento eficaz de los servicios asistenciales, es necesario regular las actividades que realizan las diferentes instituciones que prestan dichos servicios con el objetivo de definir con precisión su ámbito de acción y su relación con los beneficiarios a fin de posibilitar su expansión para apoyar eficientemente las funciones de la Asistencia Pública. Por su importancia, en la regulación de estas actividades, se ofrece a continuación el conjunto de leyes encargadas de su normatividad como: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos encargada de dictar las vertientes del desarrollo nacional en todos sus aspectos, en materia de Asistencia Social sus artículos 3, 4, 25, 26, 71, 73, 89 y 123; son los encargados de su normatividad.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal contiene las funciones correspondientes a las distintas instituciones del Poder Ejecutivo Federal; su artículo 39 estipula la competencia de éstas en cuanto a la asistencia social. En la Ley Federal de Entidades Paraestatales son los artículos 11 y 14. La Ley Reglamentaria del Sistema Nacional para el Desarrollo integral de la

Familia, artículo 2. La Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social. La Ley Federal de Juegos y Sorteos artículos 5 y 6. La Ley Federal del Impuesto sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Juegos Permitidos, artículo 3. La Ley Orgánica de Lotería Nacional para la Asistencia Pública y su Reglamento Interno. La Ley de Instituciones de Asistencia Privada, entre otras, cuya correcta aplicación garantizan, controlan, rigen y orientan las acciones de las instituciones encargadas de brindar los servicios asistenciales, tales como la Lotería Nacional.

3.4 PROGRAMAS, ALCANCES Y EVALUACION

De acuerdo con el artículo segundo de la Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, la Institucion tiene como fin adjudicarse recursos para contribuir a los compromisos asumidos en materia de Asistencia Pública por parte del Ejecutivo. Visto así, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1988-1994, se asumen 4 grandes objetivos:

I. la defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo.

II. la ampliación de la vida democrática.

III. la recuperación económica con estabilidad de precios; y

IV. el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.

Para alcanzar estos objetivos , la institución orienta sus acciones a la captación de recursos económicos con la finalidad de que el gobierno tenga liquidez para resolver los problemas en

materia de asistencia social, con ello cumple también el Programa de Fomento al Ahorro Interno y contribuye al Programa de Control de la Inflación con estabilidad de precios para hacer frente a los compromisos en la lucha contra la pobreza que afecta a gran parte de la población.

Realiza tres tipos de sorteos, con la finalidad de captar recursos para orientarlos a la asistencia social; estos son: Sorteo Mayor; Superior; y Zodiaco; así como sorteos especiales en forma periódica tales como el Superior Extra, Magno y Magno Zodiaco. El sorteo mayor se celebra los martes, con una emisión de 50 mil números de seis series cada uno; cada serie, a su vez, consta de veinte fracciones. El precio por fracción es de N\$3.00. el Sorteo Superior se celebra los viernes con una emisión de 50 mil números con 6 series; su precio es de N\$4.00. El Superior Extra se celebra en fechas especiales por acuerdo del Consejo de Administración ; consta de seis series y su precio es de N\$10.00.

El sorteo Zodiaco se celebra los domingos con una emisión de 120 mil números con dos series y un precio de N\$3.00. El sorteo Magno se realiza en fechas tradicionales o relevantes como el 5 de enero, 5 de mayo, 15 de septiembre y 24 de diciembre: el precio por fracción es variable según el calendario autorizado por la H. Junta Directiva; su número de series es de ocho con 50 mil números. La repartición de premios se otorga mediante la lista del pago de premios a ganadores autorizada por el H. Consejo de Administración; cada reparto está integrado por diversos premios, que van desde los directos, por aproximación y por terminación.

La Red de Comercialización en la Ciudad de México está conformada por una Dirección Expendidora para billeteros ambulantes, dependientes de la Dirección Divisional de Ventas que los controla en el D.F. y los dota de billetes en forma directa con un 10% de comisión por sus ventas. Este grupo goza de los privilegios emanados por disposición del decreto emitido el 10 de diciembre de 1974, por el que se incorpora al régimen obligatorio del Seguro Social a dichos billeteros e integra también a los expendios locales en la Cd. de México, cuya dotación es asignada por el expendio principal y reciben la misma comisión por las ventas que efectúan. Los expendios locales se apoyan para su venta en los billeteros ambulantes o distribuyen su billete mediante módulos fijos o semifijos denominados "tablitas".

En el interior de la República Mexicana, la comercialización funciona a través de sucursales, las cuales son organismos desconcentrados para efectos de venta, dependientes de la Dirección de ventas foráneas y para los efectos administrativos, de la Dirección de Sucursales. Distribuyen una parte de su dotación de billetes a sus vendedores y otra a sus ventanillas, obteniendo en ambos casos sus respectivas comisiones de venta; las jurisdicciones territoriales de cada sucursal son señaladas por la Dirección Adjunta de Comercialización. las sucursales que existen son:

1. Cd. Juárez, Chihuahua
2. Guadalajara, Jalisco
3. Mérida, Yucatán
4. Monterrey, Nuevo León
5. Puebla, Puebla
6. Tampico, Tamaulipas

7. Torreón, Coahuila, y

8. Veracruz, Veracruz

Las agencias de Segunda, dependientes de la sucursal, forman parte de la Red de Comercialización, las cuales están establecidas en poblaciones cercanas a la ciudad donde opera una sucursal y reciben el 8% de Comisión, los expendios dependientes de la sucursal están establecidos dentro de un predio determinado pero dentro de la circunscripción territorial de la sucursal y se les otorga el 8% de comisión. Los billeteros ambulantes dependientes de la Sucursal comercializan el billete en forma ambulante o mediante módulos. Las Agencias de primera, por su parte, son organismos de venta establecidos en el interior de la República, ubicados en 80 plazas donde el desarrollo socioeconómico es elevado y las vías de comunicación son fluidas; reciben su dotación de billete directamente en la Dirección de Ventas Foráneas y las jurisdicciones territoriales de cada agencia, obtienen el 10% de comisión de venta directa que realicen y el 2% de la venta efectuada a través de sus distribuidores (Agencias de Segunda, Expendios, Billeteros). A continuación se plantea una serie de características de esta actividad:

- Agencias expendedoras de segunda.- La dotación de billete es mediante las agencias de primera y/o sucursales, por lo cual su relación se da con estas instancias y obtiene el 8% de comisión.

- Billeteros ambulantes dependientes de la agencia.- distribuyen el billete en forma ambulante o a través de sus puntos semifijos que reciben una comisión del 8%.

- Expendios foráneos.- Son organismos establecidos de potencial medio, donde se registra la demanda del billete de lotería; el nivel socioeconómico de la población que atienden es bajo y las vías de comunicación son accesibles en escala media . Distribuyen su billete en ventanilla y reciben el 10% de comisión y/o a través de billeteros ambulantes, con el 8% de comisión por venta. La dotación se suministra de oficinas centrales. Con esta perspectiva el universo de órganos de venta se integra de la siguiente manera:

FORANEOS: 969

SUCURSALES: 8

AGENCIAS EXPENDEADORAS DE PRIMERA: 81

AGENCIAS EXPENDEADORAS DE SEGUNDA: 747

EXPENDIOS FORANEOS: 133

LOCALES: 727

EXPENDIOS LOCALES EN DEL D.F. : 493

SUBEXPENDIOS LOCALES EN EL D.F. : 234

TOTAL DE BILLETEROS : 5 959

BILLETEROS: 2 141

FORANEOS: 3 518

DIRECCION EXPENDEADORA : 300

De acuerdo con lo previsto en el artículo 5 del Reglamento Interior de la Institución, publicado el 24 de julio de 1985, se establece "Que la Junta Directiva estará integrada por seis miembros y será presidida por el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siendo los demás integrantes de la misma los titulares de las secretarías de Gobernación y de Salud y 2 personas designadas por el presidente de la República, una de las cuales

fungirá como Director General. En ausencia del presidente, la Junta Directiva será presidida por los secretarios de Estado miembros de la misma en el orden antes establecido; en ausencia de tales miembros propietarios, los suplentes que designen presidirán las sesiones en el orden señalado con anterioridad. Este órgano es la máxima autoridad de la Institución, ya que es la encargada de establecer los programas, objetivos, evaluación y metas de la institución, así como de autorizar los recursos que Lotería Nacional hace a las instituciones asistenciales" (5).

A continuación se presenta una evolución de los recursos financieros en el periodo 1983-1989, la cual pretende mostrar los principales indicadores financieros de la Institución, con la finalidad de marcar su evolución en los últimos tres años (1991-1993) y observar las principales variables económicas que presenta.

CONCEPTO	CIFRAS EN MILES DE MILLONES						
	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
EMISION	39.7	64.4	112.0	195.4	371.7	1143.3	1924.3
DEVOLUCION	0.2	1	3.1	7	5.4	74.1	203.5
VTA. NETA	39.5	63.4	109.8	188.4	366.3	1069.2	1720.8
OTRS.PRODS.	5.3	7.8	8.3	196.6	40	66.3	160.9
INGRESOS TOTAL	44.8	71.2	118.1	208	406.3	1135.5	1881.7
GTS. DE ADMON.	3.2	5.3	8.3	16.6	41	84.7	148.8
PREMIOS	25.7	41.3	72.2	124.1	239.6	714.3	1173.1
COMISIONES	4	6.3	11	18.8	36.6	106.9	172.1
GTOS. TOTALES	32.9	52.9	91.5	159.5	317.4	905.9	1494
UTILIDAD A ENTREGAR	11.9	18.3	26.6	48.5	88.9	229.6	337.7
ENTREGAS A LA ASISTENCIA	4	6.4	11.3	19.5	37.2	120.9	192.4
UTILIDAD NETA	7.9	11.9	15.3	29	51.7	108.7	195.3

FUENTE: DATOS BASICOS DE LOTERIA NACIONAL 1990 PAG. 12

Al comparar el crecimiento de las principales variables derivadas de la emisión (ventas netas, entregas a las asistencia pública y utilidad de operación) contra el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), que significa el crecimiento en un año de la actividad económica nacional, se puede observar el crecimiento de la Institución, lo cual se muestra en el cuadro sobre la tasa de crecimiento real.

Con el propósito de lograr su objetivo y con base en su estructura programática cuenta con dos programas principales: Uno denominado "Captación y canalización de recursos para la Asistencia Pública", de carácter prioritario, y otro de apoyo "Administración", el primero guarda una relación estrecha con las actividades sustantivas del organismo (celebración de sorteos para la captación de recursos con fines asistenciales); y el segundo se enfoca a la conservación de inmuebles, inversión, pago y manejo de recursos humanos y todo el conjunto de actividades que se encargan de dar cumplimiento cabal a su cometido.

Además de la llamada Lotería tradicional, el organismo maneja a partir de 1991 un novedoso sistema llamado "Lotería Instantánea" que incrementa la captación de recursos aproximadamente en 2 billones de pesos anuales; este tipo de sorteos ofrece a futuro un gran potencial de variantes que pueden ser diseñadas y utilizadas a corto, mediano y largo plazo, además de que no requiere celebrar los sorteos en fechas prefijadas, dado que se realizan previos a la emisión y venta de billetes pues la elaboración del billete y su premio se derivan de un complejo sistema de cómputo mediante la utilización de programas específicos. En lo que se refiere a los

recursos que produce la Institución, su manejo queda de la siguiente manera:

- 65% Se destina al pago de premios y reintegros
 - 10% Al pago de comisiones a billetteros y expendios
 - 10% A gastos de administración
 - 10% A la Asistencia Social, Vía Tesorería de la Federación
 - 5% A devoluciones.
- Total: 100%

Al hacer el pago de premios al portador de los billetes premiados, la Institución hace un descuento del 15% sobre el monto a pagar por concepto del Impuesto sobre la Renta fijado en la Ley del mismo impuesto en su artículo 130; las aportaciones que se hacen en principio de un 10% sobre la Venta Neta y el 15% por el Impuesto sobre la Renta, garantizan la aportación del 25%, que de acuerdo con la Ley Federal de Juegos y Sorteos, tiene que hacer la Institución al Estado. Por su parte, las áreas encargadas de canalizar oportunamente los recursos para la Asistencia Pública, son la Dirección General de la Lotería Nacional y su Tesorería Interna, las cuales elaboran un cheque a favor de la Tesorería de la Federación dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que otorga los recursos a la Secretaría de Salud para ser destinados a su vez a las instituciones y programas de asistencia social.

Al confrontar los informes anuales de labores de la Institución, se observa que en lo referente al valor de las emisiones de la Lotería Tradicional e Instantánea hay un incremento; por ello, la Junta Directiva tomó la decisión de reducir el

número de series en los Sorteos Mayor, Superior y Zodíaco para 1992. Pese a esto, la devolución en ese año alcanzó el 21.5% del valor de la emisión. En esta situación influyó la proliferación de una serie de sorteos promovidos por organizaciones de asistencia social, educativas, políticas y empresariales, que compitieron con los sorteos de Lotería.

El total de sorteos celebrados por el organismo durante 1991 fue 133 de Lotería tradicional y 3 de lotería Instantánea, mientras en 1992 fue de 126 de la primera y 3 de la segunda; así encontramos una disminución en 7 sorteos celebrados debido al cambio en la estructura de los sorteos, donde se sustituyeron los normales por sorteos especiales como el Magno Zodíaco, Superior Extra y Mayor Especial. Algunos sorteos se organizan en provincia con el propósito de tener una mayor participación en el territorio nacional y regional para obtener mayores beneficios. En 1992 se realizaron 24 con estas características, 21 en el interior de la República y tres en el Distrito Federal. En el mismo año, las entregas a la Asistencia Pública ascendieron a 469.5 miles de millones de pesos; 8.4% menos que en el periodo anterior, debido principalmente a la disminución en el rubro de entregas extraordinarias.

Dentro del programa de donativos que Lotería Nacional efectúa a Nivel Nacional para atender peticiones de municipios y organizaciones asistenciales, se entregaron donativos por 30,856.4 millones de pesos, 40% más que en 1991; a pesar de que las condiciones generales propiciaron pronósticos negativos, en el renglón de utilidades netas se obtuvo un resultado positivo de 5.8 miles de millones de pesos. La creciente competencia ha significado

una pérdida de mercado, por lo cual es de alta prioridad agilizar y modernizar la estructura de ventas; esto implica el desarrollo de una estrategia para volver a crecer de forma sostenida en las principales variables como Ingreso Total, Emisión, Ventas Netas, etc. (ver cuadro sobre información financiera 1991-1992).

LOTERIA NACIONAL INFORMACION FINANCIERA 1991-1992 (MILES DE MILLONES DE PESOS)			
CONCEPTO	1991	1992	VAR (%) 91 / 92
INGRESO TOTAL	3,974.0	3,617.2	-9.0
EMISION	4,374.5	4,458.4	1.9
DEVOLUCION	504.6	960.7	90.4
VENTA NETA	3,869.9	3,497.7	-9.6
OTROS PRODUCTOS	104.1	119.5	14.8
GASTOS TOTALES	3,287.6	3,141.9	-4.4
GASTOS DE ADMON.	379.6	436.9	15.0
PREMIOS	2,520.2	2,354.6	-6.6
COMISIONES	387.6	350.4	-9.6
UTIL. A/ ENTREGAS	666.4	475.3	-30.8
ENTREGAS A ASIST.	512.5	469.5	-8.4
PUBLICA ORDINARIAS	436.5	435.8	-0.2
EXTRAORDINARIAS	76.0	33.7	-55.7
UTILIDAD NETA	173.9	5.8	-96.7
FUENTE: INFORME ANUAL DE ACTIVIDADES Y RESULTADOS 1992 PAG. 6 INCLUYE LOTERIA INSTANTANEA			

De acuerdo con el informe de actividades 1993, la emisión es 15.9% menor a la alcanzada en 1992, la devolución alcanzó un 12.9, mientras la venta neta alcanzó una cifra de N\$2,663.3 millones, cifra menor en 23.9% a la obtenida en el año precedente. Sin embargo, en el rubro de "Otros productos" (Intereses generados por depósitos en instituciones bancarias y premios no cobrados, principalmente), forma parte importante de los ingresos, al registrar N\$284.0 millones, cantidad superior en 137.6% a la alcanzada en 1992. Estas cifras pueden tener su explicación en el aumento de los productos generados por Lotería a partir del Sorteo Mayor 2630 del 2 de marzo de 1993 a fin de conservar atractiva la estructura de los premios. Para la ejecución de esta medida, se tomó como referencia el incremento general de precios que se registro en el mismo año. Derivado de lo anterior, las entregas a la Asistencia Pública sólo registran N\$18.1 millones, monto menor en 96.1% a las registradas en 1992 (Ver el Estado comparativo de Resultados 1992-1993).

LOTERIA NACIONAL INFORMACION FINANCIERA 1992-1993 (MILES DE MILLONES DE PESOS)			
CONCEPTO	1992	1993	VAR (%) 92-93
INGRESO TOTAL	3,617.2	2,947.2	-18.3
VENTA NETA	3,497.7	2,663.2	-23.9
EMISION	4,458.4	3,747.8	-15.9
DEVOLUCION	960.7	1,054.6	12.8
OTROS PRODUCTOS	118.5	284.0	137.6
GASTOS TOTALES	3,107.5	2,680.5	-13.7
GASTOS DE ADMON.	402.5	437.1	8.8
PREMIOS	2,354.6	1,873.5	-16.2
COMISIONES	350.4	289.8	-23.0
UTIL. A/ ENTREGAS	509.7	256.7	-47.7
ENTREGAS A ASIST.	489.5	18.1	-96.1
PUBLICA UTILIDAD NETA	40.2	248.8	518.4

FUENTE: AUTOEVALUACION INSTITUCIONAL 1993 PAG 7

En los recursos que Lotería otorga al Gobierno Federal para destinarlos a la Asistencia Pública, no se contempla una asignación por subsectores que integran la rama, por lo que al hablar de Asistencia Infantil, es impreciso fijar los montos y porcentajes que se le destinan, aunado a ello, la información que se requiere para precisar este dato no está disponible para consulta, esta situación obstaculiza la investigación.No obstante, existen algunos órganos de divulgación interna que permiten rescatar la importante labor que se realiza en esta materia a instituciones como el DIF, la fundación Jhon Langdon Down y demás centros que efectúan obras altruistas y filantrópicas en beneficio de la infancia mexicana.

Los donativos que Lotería Nacional otorga de manera directa, son autorizados previamente por la Junta Directiva, misma que proyecta la viabilidad de las acciones y la línea cualitativa y cuantitativa ascendente de las mismas. Mediante este mecanismo,adicional a la entrega que se hace a la Tesorería de la Federación de las utilidades, las instituciones atendidas fueron 13 en 1991, 8 en 1992 y 36 en 1993, lo cual se traduce en montos de 2 mil 284, 2 mil 50, y 6 mil 975 nuevos pesos en cada año respectivamente (Varias Instituciones recibieron más de un donativo, el total se refiere a las distintas instituciones beneficiadas).(*) Es probable que la baja de los recursos que representa el cuadro 3 respecto a las entregas en el renglón de asistencia social,tenga que ver con la canalización directa a las organizaciones asistenciales, aunado a ello, la contracción en el mercado debido a la proliferación de rifas por parte de otras instituciones (Educativas, políticas y

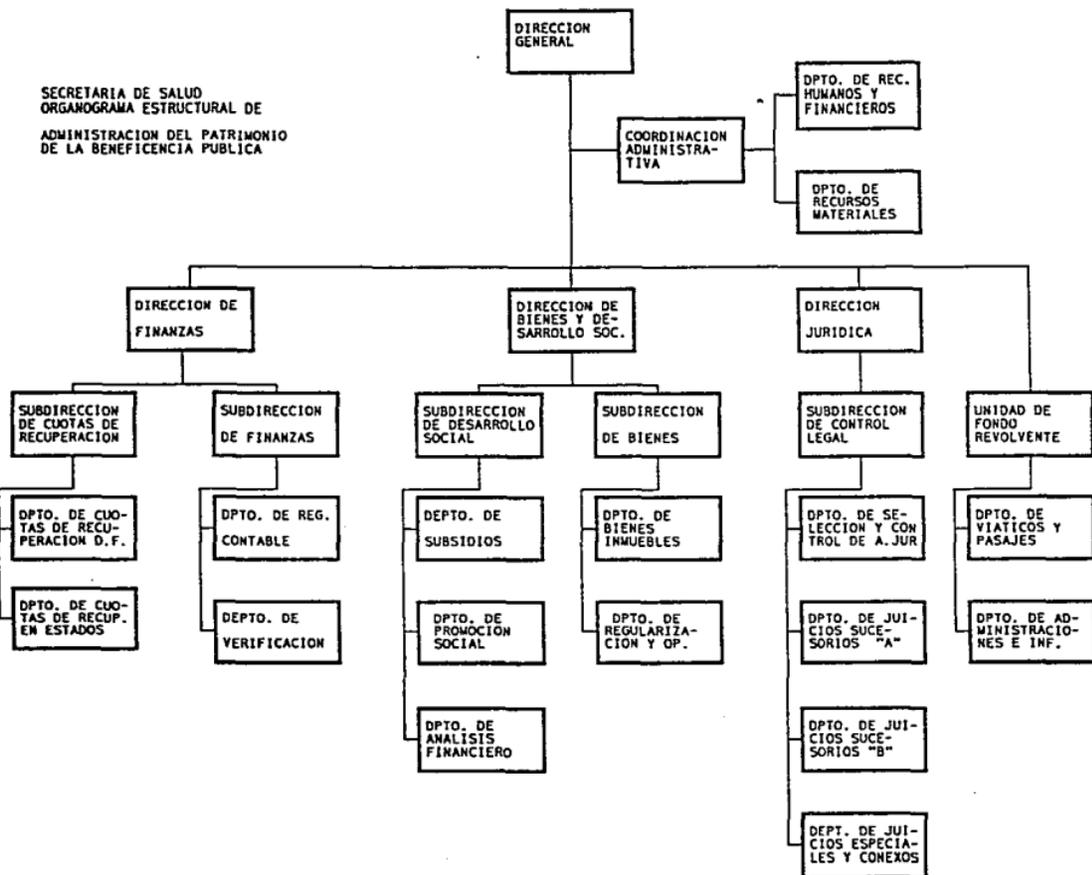
asistenciales), hace que se capten menos recursos, lo cual provoca una disminución en las aportaciones a ese rubro.

3.5 COORDINACION DE LA ASISTENCIA SOCIAL

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Secretaría de Salud corresponde la administración del patrimonio de la asistencia social; esta actividad la desempeña a través de un órgano autónomo especificado en el Reglamento de la Secretaría de 1973 y ratificado en las modificaciones sucesivas al mismo; en ellos se preservan las disposiciones contenidas en el acuerdo presidencial de 1947, en el sentido de encomendar a una unidad con facultades propias la administración de de los bienes asistenciales, en tanto que éstos no pertenecen ni pueden ser de beneficio del gobierno. Por ello, en el reglamento de 1981 se reconoce a esa unidad, la facultad para ejercer de manera directa, ante los tribunales, la representación y defensa de sus intereses, y no a través de la Dirección General de Asuntos Jurídico de la Secretaría de Salud. De esta forma, La Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública, es un órgano desconcentrado por función, adscrito a la Oficialía Mayor; cuenta con cuatro áreas sustantivas: Dirección de Finanzas, de Bienes y Desarrollo Social, Jurídica y, La Unidad de Fondo Revolvente (Ver organograma de Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública).

En su manual de organización se destacan atribuciones importantes que tienen que ver con el manejo y administración de los

SECRETARIA DE SALUD
 ORGANOGRAMA ESTRUCTURAL DE
 ADMINISTRACION DEL PATRIMONIO
 DE LA BENEFICENCIA PUBLICA



recursos asistenciales, con la distribución de recursos financieros a los programas y los mecanismos de aplicación y distribución, además de participar en los órganos de gobierno de las instituciones de asistencia social públicas y auxiliar a las privadas.

Las actividades que desempeña este órgano son muy importantes para el adecuado funcionamiento de la labor asistencial en nuestro país, no sólo en el sector público sino también en el privado y esto representa un canal básico para una coordinación importante del sector para obtener logros globales que conduzcan a un beneficio real para la población necesitada de ese tipo de servicios. Durante el periodo presidencial de Carlos Salinas se propusieron en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. En el capítulo seis sobre el Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida, destaca el propósito de atender las demandas prioritarias del Bienestar Social, se plantea que:

"La salud no resulta meramente del sólo progreso económico y social; requiere de acciones específicas para prevenir, preservar o restituir la integridad y vitalidad física y mental de los individuos en todas las esferas donde pueden estar expuestos a distintos riesgos: el hogar, el trabajo, las actividades de la vida cotidiana y el medio ambiente, principalmente.

La asistencia y la seguridad social complementan a la salud haciendo más integral el propósito de atender el bienestar social en esta materia. La asistencia social persigue incorporar a los individuos que lo requieren a una vida digna y equilibrada en lo económico y social, principalmente menores en estado de abandono y en general desamparados y minusválidos. La seguridad social atiende el

bienestar del trabajador y de su familia en sus necesidades de salud, educación, vivienda, cultura y recreación, protege el poder adquisitivo de su salario y otorga apoyos financieros; garantiza la protección en casos de accidente, jubilación, cesantía muerte".⁷

Posteriormente explica que " El objetivo más amplio de la política de salud, asistencia y seguridad social persigue impulsar la protección a todos los mexicanos, brindando servicios y prestaciones oportunos, eficaces, equitativos y humanitarios, que coadyuven efectivamente al mejoramiento de sus condiciones de bienestar social, con el concurso de las comunidades y de los tres niveles de gobierno como medio eficaz para asegurar los recursos necesarios.

Las estrategias generales que regirán las acciones del sector son: mejorar la calidad del servicio, atenuar las desigualdades sociales, modernizar el sistema de salud, y descentralizar y consolidar la coordinación de los servicios de salud...De fundamental importancia será vincular los servicios de salud y asistencia a los medios más desprotegidos con las acciones integrales en materia de alimentación, vivienda, disponibilidad de agua potable.- aducación y saneamiento ambiental - entre otras - que impulsará el Programa Nacional de Solidaridad en la lucha contra la pobreza extrema".⁽⁸⁾

Los conceptos manejados en el documento son claros y se ven reflejados en el Programa Nacional de Salud 1990-1994: "Se fortalecerá la coordinación entre las instituciones que otorgan servicios de asistencia social, con el fin de apoyar la integración de los grupos vulnerables a una vida económica y social más equilibrada".⁽⁹⁾ Para ello se plantea el Programa de Asistencia Social, en el que al contrario de lo estipulado en el Plan Nacional,

no se hace tanto énfasis a la asistencia infantil, pero sobresale la intención de tomar esta actividad como un elemento importante para disminuir la problemática de las personas desfavorecidas; sin embargo, los logros no son los esperados, debido en gran parte a las acciones macroeconómicas gubernamentales que desembocan en un distanciamiento mayor entre los grupos sociales que más tienen y los que menos, de ahí también se desprende un avance de la pobreza en gran parte de la población y el enriquecimiento de unos cuantos.

A pesar de ello, en el "Informe de Labores 1992-1993" de la Secretaría de Salud, se destaca que durante ese periodo se ejercieron 18 093 miles de nuevos pesos a través de la "Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública", de los cuales 64% se canalizó como apoyo a instituciones asistenciales y hospitalarias y el 36% restante a la atención de solicitudes de personas físicas desamparadas; se otorgó apoyo a 162 agrupaciones, de las cuales a 146 se les asigna presupuesto periódicamente y 16 lo reciben por única vez y se atendieron, 1400 personas físicas desamparadas que fueron beneficiadas con subsidios.

En el documento no se tocan a fondo los objetivos y estrategias que contempla el Programa Nacional de Asistencia Social para el sexenio, solamente se hace referencia a las actividades financieras desarrolladas en beneficio de la asistencia social pero no un análisis de resultados y los beneficios reales a la población que requiere de esos servicios, que alcanzan los cuarenta millones de mexicanos, y con urgencia 17 millones de ellos; por lo tanto, los avances y el presupuesto ejercido son mínimos. Respecto a las aportaciones de Lotería Nacional para dichas actividades y

programas, fué prácticamente imposible acceder a esa información pues existe un gran hermetismo al respecto; lo que es un hecho es que a partir de 1990 lo destinado a la asistencia social disminuye de manera considerable de acuerdo con las cifras presentadas en los cuadros anteriores. El mismo informe de labores, no se menciona la coordinación que debe ejercer la Secretaría de Salud sobre las instituciones asistenciales, a pesar de que en el Plan Nacional este aspecto constituye un eje básico para el accionar gubernamental, lo cual deja muchas dudas sobre su funcionamiento real.

Otra entidad relacionada con la coordinación de las instituciones de asistencia, es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que de hecho es la cabeza de sector de la Lotería Nacional, que entrega a la Tesorería de la Federación el monto de su utilidad en la celebración de los sorteos, lo cual deja dudas sobre el verdadero cauce que se le da, pues no existe un informe accesible sobre el destino de esos recursos y en la Ley Federal de Egresos de la Federación no hay un rubro especial para las actividades asistenciales. Por lo anterior, la coordinación del sector es poco clara pues por un lado existe quien capta los recursos y por otro quien los recoge y los reparte de acuerdo a sus consideraciones, y existe también quien administra el Patrimonio de las instituciones dedicadas a esas labores, el resultado son los beneficios mínimos a la población marginada de la sociedad.

CITAS CAPITULO III

- (1) Estrada Attolini, Marcela. Historia de Lotería Nacional para la Asistencia Pública, México, 1981. pag. 91.
- (+) Ver Estrada Attolini op cit. pag. 92.
- (3) Op cit. pag. 115.
- (4) Op cit. pag. 125.
- (5) Reglamento de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, julio 1985, art. 5.
- (*) Nota: Esta información incluye instituciones que se dedican en general a labores asistenciales, no precisamente a la infancia.
- (7) Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, pp. 104-105.
- (8) Ibidem pag. 105.
- (9) Programa Nacional de Salud 1990-1994. pag. 26.

CAPITULO IV: OTRAS INSTITUCIONES ASISTENCIALES**4.1 NACIONAL MONTE DE PIEDAD**

Se define a los Montes de piedad como establecimientos benéficos económicos que tienen por objeto prestar cantidades en dinero, por una garantía prendaria mediante el cobro de intereses módicos. Socialmente, son instituciones benéficas por el mínimo interés que cobran y por la consciente tasación del valor de los objetos recibidos como prenda, estos factores encaminados a evitar caer en la usura a gente necesitada que carece de todo crédito personal o hipotecario; producen un doble beneficio social: otorgan crédito inmediato con garantía prendaria a quien tiene una necesidad ingente, y por otra parte, el producto de su operación prendaria se revierte a la sociedad patrocinando el funcionamiento de instituciones que ofrecen asistencia social a las personas menos favorecidas económicamente. Se rigen por estatutos particulares aprobados por la autoridad pública, misma que le concede algunos privilegios basándose en su carácter benéfico.

Los antecedentes del Nacional Monte de Piedad de México se encuentran en los modelos europeos, especialmente españoles. El "Sacro y Real Monte de Piedad de Animas", cuya fundación se promueve en la Nueva España a finales del siglo XVIII por Pedro Romero de Terreros, conde de Regla, operaba en Madrid. Esta fundación tenía un objetivo social, que consistía en otorgar préstamos sobre prendas empeñadas susceptibles de rescatar al vencimiento del plazo. El Monte de Piedad de la Ciudad de México, por su parte, abrió sus puertas al público el 25 de febrero de 1775 en el edificio de San Pedro y San

Pablo, gracias a una donación del conde de 300 mil pesos oro y con la autorización de la Cédula Real de Carlos III.

Además de sus propósitos de beneficencia material manifiestos en el hecho de que no se cobraba remuneración o interés alguno por el préstamo prendario, sino que sólo se aceptaban limosnas que libremente hicieran los pignorantes (personas que empeñan), el Monte de Piedad de Animas hacía votos y misas por la salvación de las almas. Pese a esta vinculación entre fines terrenos y espirituales, como institución crediticia civil, no asociada al Estado ni a la Iglesia, el Monte representa el primer establecimiento moderno de ese tipo en el territorio. De acuerdo a la síntesis histórica de la institución, "El Monte de Piedad tuvo una gran acogida entre la población, sin embargo, debido a sus gastos de operación y la gran cantidad de usuarios, su situación financiera se tornó deficitaria; por ello, se estableció el cobro de intereses, y se habían empezado a aceptar depósitos confidenciales de particulares también, con los que la casa hacía frente a sus obligaciones".⁽¹⁾

Con más épocas de penuria que de prosperidad debido a la falta de recursos, quiebras, malas administraciones, órdenes gubernamentales, cooperaciones forzosas y otras causas adicionales, el Monte tuvo que cambiar de sede. En 1821, por disposición del virrey Juan Ruíz de Apodaca, se desocuparon las oficinas de San Pedro y San Pablo, y el personal se trasladó al convento de Santa Brígida. Después de la Independencia e instituido el nuevo gobierno nacional, el Monte se adaptó a las circunstancias y transformó su estructura administrativa interna y a partir de entonces se le denominó "Nacional Monte de Piedad".

Para 1836 la Junta Directiva del Monte adquirió una casa propia que se encontraba al poniente de la Catedral, sitio donde se encuentra hasta nuestros días la casa matriz; y a lo largo de ese siglo la institución se vió obligada a contribuir continuamente con los gastos de los gobiernos en turno debido a la grave situación de confrontaciones políticas que se desarrollaban. Incluso, sus empleados tenían que jurar su adhesión a las leyes y regímenes conservadores o liberales cuando no era una institución pública; pero fue sin duda en esa época (1848-1856) donde se consolida institucionalmente gracias a la adecuada dirección de sus funcionarios encabezados por Manuel Gómez Pedraza.

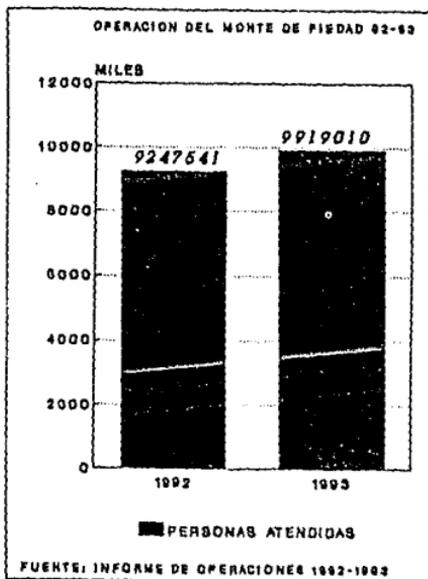
Bajo el gobierno del presidente Benito Juárez, se hizo posible la vida independiente del establecimiento al acogerlo bajo especial protección y considerarlo de "beneficencia pública"; y de esta forma se empieza a cobrar conciencia del peso y la importancia que las instituciones de este tipo tenían, en particular para una extensa población de indigentes que el Estado no tenía posibilidades de ayudar de manera directa. Así, es a partir de Juárez que los gobiernos mexicanos asumieron la responsabilidad de proteger, con la legislación pertinente y necesaria, la operación normal de la institución, y se preocuparon por vigilar en lo posible, que los recursos se aplicasen efectivamente a los fines benéficos previstos. Durante el porfiriismo, se delineó aún más el carácter asistencial del Montepío y el sentido de su función.

La historia del Monte desde la revolución a nuestros días, muestra que es uno de los establecimientos seculares de nuestro país cuyo funcionamiento ha sido ininterrumpido gracias a su utilidad

social. En 1927, por disposición presidencial, el Monte de Piedad fue declarado institución de beneficencia privada y diez años después, el presidente Manuel Avila Camacho ordenó se cambiase el concepto de beneficencia por el de asistencia. De esta forma, en el transcurso del siglo XX, los servicios otorgados por la institución se diversificaron y se ampliaron como resultado de las circunstancias y demandas de las nuevas realidades político-económicas del país. Entre las nuevas funciones se destacan las de tipo bancario (depósitos, caja de ahorros, emisión de billetes, etc.), financiera; también asumió ciertas características de establecimiento comercial, a través de las ventas en especie, pero siguen destacando sobre todo, las aportaciones a labores asistenciales.

En cuanto al aspecto de modernización, tanto de los servicios como de las modalidades de operación y de las instalaciones, ya desde las décadas iniciales del presente siglo todas las políticas apuntan en ese sentido. Se promueve la apertura de diversas sucursales en varios lugares de la capital y en el resto de los estados de la República. Se ha constituido en una organización de asistencia privada con personalidad jurídica, patrimonio y estatutos propios, además de regirse por la Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Distrito Federal; presta ayuda no sólo a quien necesita un financiamiento, mediante crédito inmediato, sino también a instituciones de asistencia privada del Distrito Federal, con muy diversos propósitos, tales como la atención a enfermos leproso; de hombres y mujeres de la tercera edad; a la atención de niños y adolescentes en internado; y a la atención educativa.

En su trayectoria, el Nacional Monte de Piedad manifiesta muchas transformaciones vinculadas a los cambios de gobernantes y situaciones generales del país. En el año de 1993 atendió, de acuerdo a su informe de operación 1992-1993, a 9 millones 919,010 personas, lo que dió como resultado un monto total de 2,392 millones 933,739 nuevos pesos que representa un crecimiento del 30.5% respecto a 1992 (Ver cuadro y gráfica). Por ello, representa un organismo de enorme importancia para atender situaciones especiales que el gobierno no realiza, y también un instrumento de suma utilidad para atender las actividades asistenciales que requieren miles de personas desprotegidas.



OPERACION DEL MONTE DE PIEDAD 92-93

N. DE FIANCIERAS		CREDITO PRENCARIO	CRECIMIENTO
1992	4,237,252	NS 262,260,000	45.96%
1993	4,104,370	NS 330,800,000	24.45%
1992		EMPEÑO	CONSUMIDO
		PERSONAS	PERSONAS
		4,237,252	4,237,252
		MONTO DEL PRESTAMO	MONTO DE OP.
		NS 262,260,000	NS 274,144,640
1993		PERSONAS	PERSONAS
		4,104,370	4,104,370
		MONTO DEL PRESTAMO	MONTO DE OPERACIONES
		NS 330,800,000	NS 338,144,640
N. DE CLIENTES		VALOR DE LAS VENTAS	CRECIMIENTO
1992	973,222	NS 261,817,300	24.24%
1993	855,940	NS 333,458,970	26.46%

FUENTE: INFORME DE OPERACIONES 1992-1993

4.2 PRONOSTICOS PARA LA ASISTENCIA PUBLICA

Pronósticos para la Asistencia Pública es una institución que cuenta con una breve historia; tiene sus orígenes en los concursos y apuestas deportivos que diversos establecimientos comerciales realizaban para obtener fondos y al mismo tiempo promocionarse. Debido al gran interés que causaron esos concursos, el gobierno realizó diversos estudios sobre el comportamiento y funcionamiento de organismos deportivos en otros países, para con ello vislumbrar una eventual aparición de un organismo público dedicado a esas actividades en nuestro país, de manera legal y con premios importantes para los participantes.

Con las conclusiones de esos estudios, se optó por la creación de Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública, con el decreto presidencial del 24 de febrero de 1978; como un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objetivo principal sería el de obtener recursos para propósitos de asistencia pública, y también para incrementar fuentes de trabajo y fomentar el deporte nacional. En el decreto de creación se manifiesta la importancia de obtener recursos para apoyar los requerimientos de las clases desamparadas, procurando mejorar su salud, alimentación y educación. El 25 de mayo de ese año, aparece el reglamento del organismo para normar su funcionamiento; y en 1979, en el marco de la reforma administrativa, se modifican algunos artículos con el fin de incentivar la eficiencia operativa y una correcta administración de los recursos de la institución, con una planeación racional acorde a sus objetivos. En el artículo tercero se establece que el patrimonio de la institución se integrará de la siguiente forma:

1. Con las aportaciones en efectivo y en especie que haga en su favor el gobierno federal.

2. Con los bienes muebles e inmuebles afectos al cumplimiento de su objetivo.

3. Con la reserva de contingencia que acuerde constituir el Consejo Directivo y con los demás que resuelva establecer.

4. con los subsidios o donativos que le sean otorgados.

El Director es designado por el presidente de la República, pero existe el Consejo Directivo, integrado, de acuerdo al artículo cuarto del mismo documento por:

1. El titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien tendrá el carácter de presidente.

2. Un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

3. Un representante de la Secretaría de Gobernación.

4. Un representante de la Secretaría de Salud.

5. El Gerente General de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.

En cuanto a los recursos captados, el artículo once menciona que "Los recursos que obtenga Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública, deducidas las erogaciones o inversiones contenidas en su presupuesto anual y las cantidades que se destinen a formar la Reserva de Contingencia, así como las demás que acuerde constituir su Consejo Directivo, se enterarán a la Tesorería de la Federación, dentro del Plan que señale, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y su importe deberá aparecer en la liquidación que al efecto se formule, con apoyo en los estados financieros relativos,

a fin de que se destinen a la asistencia pública, a través de las partidas del Presupuesto de Egresos de la Federación, que correspondan a programas de desarrollo social".⁽²⁾

Posteriormente, en 1981, el 17 de agosto aparece un decreto en el cual se modifica la denominación del organismo a Pronósticos para la Asistencia Pública, con el fin de no sólo realizar concursos deportivos, sino también de otro nivel. Así, en el artículo segundo se delinea su objetivo que "...será la obtención de recursos destinados a la asistencia pública, mediante la celebración de concursos con premios en efectivo, basados en los pronósticos que efectúen los concursantes, tanto sobre resultados de competencias deportivas, como de números tomados de un conjunto. Lo anterior, en los términos que autorice el Consejo Directivo de dicho organismo con la aprobación de la Secretaría de Gobernación".⁽³⁾ Al ofrecer el perfil del organismo, se puede observar una gran sujeción a la Secretaría de Hacienda, y Pronósticos sólo se ocupa de la captación de recursos y no de destinarlos directamente a las actividades asistenciales; quedando sujeto a las decisiones del Ejecutivo sobre el destino de sus recursos.

De acuerdo con el Manual de Organización dentro de su estructura interna, existe un Consejo Directivo que es el órgano supremo de la Institución que lleva a cabo las atribuciones que tiene asignadas por medio de su ejecutor que es el Director General. A su vez, el Director fija las metas que se deben alcanzar conforme a los objetivos del decreto de creación; dicta también las políticas a seguir, delega facultades que juzgue convenientes en subordinados, y supervisa su cumplimiento. La Asesoría Jurídica, orienta legalmente a

las distintas áreas y representa a Pronósticos en trámites judiciales y administrativos ante las autoridades competentes. La Subdirección General apoya a la Dirección General en trabajos relativos a la Administración , en formulación de políticas, normas y objetivos; vigila el cumplimiento y observancia de las políticas y disposiciones establecidas por la Dirección General que regulan todas sus actividades.

La Contraloría Interna revisa el funcionamiento y debido cumplimiento de las políticas, sistemas y procedimientos establecidos y la eficacia de los controles. La Unidad de Comunicación Integrada cumple con los programas de prensa, publicidad, difusión y relaciones públicas fijados por la Dirección y apoya y fortalece la estructura de ventas a través de la publicidad y adecuadas campañas promocionales hacia el público en general. La Dirección Comercial planea, organiza y controla la eficiente estructura de ventas a nivel nacional para captar ingresos acordes a las metas establecidas; proyecta, selecciona y contrata a los agentes autorizados en su operación de apoyo de elementos comerciales para obtener un funcionamiento óptimo de sus agencias. La Dirección de Finanzas administra los recursos financieros y aplica las políticas y la normatividad vigente al respecto.

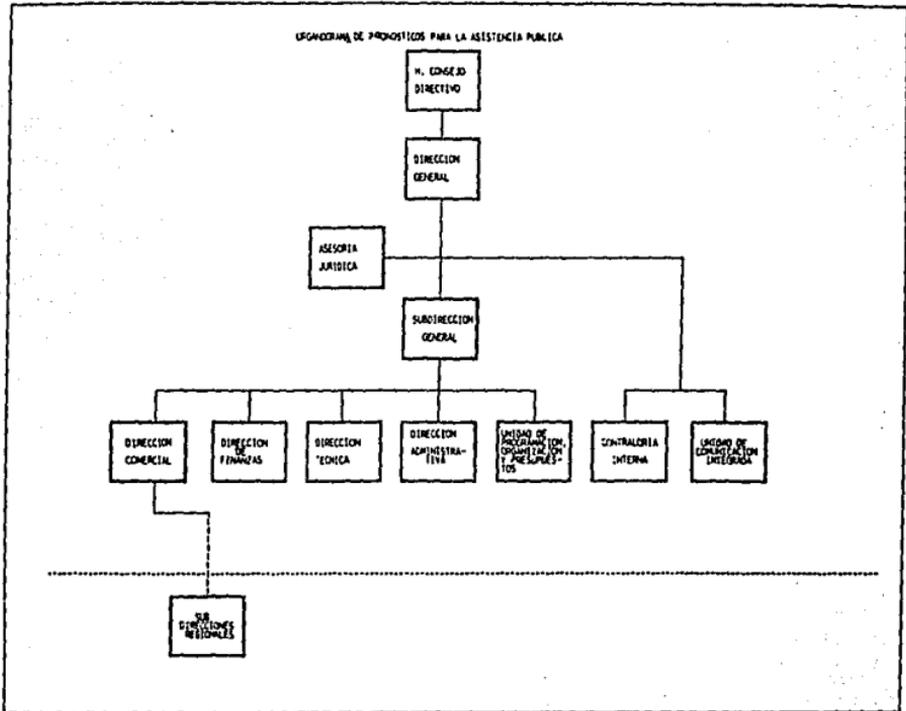
La Dirección Técnica dirige las operaciones de producción, distribución, recepción y registro de los elementos de captación de quinielas y combinaciones con base en los sistemas y programas establecidos; vigila el procesamiento electrónico de la información para obtener el mejor rendimiento de los equipos; coordina la implantación de nuevos sistemas electrónicos, así como los cambios y

ampliaciones a la programación. La Dirección Administrativa proporciona servicios de apoyo a las áreas, así como la atención de las relaciones laborales y sindicales; coordina la administración del personal; controla las adquisiciones y vigila la conservación de los bienes muebles e inmuebles de la institución.

La Unidad de Programación, Organización y Presupuestos plasma los objetivos en programas y presupuestos a corto, mediano y largo plazo; supervisa los sistemas y procedimientos de trabajo con el fin de incrementar la eficiencia y funcionalidad de las diferentes áreas; coordina los trabajos de evaluación, análisis de planes y programas de trabajo; vigila la revisión y actualización de los manuales de organización; propone las medidas correctivas que propicien mayor eficiencia y eficacia en los servicios. Las Oficinas de Representación se responsabilizan de administrar la respectiva red de distribución de las agencias autorizadas que operan en las regiones bajo su competencia; supervisan el manejo de los bienes y recursos, además de lograr el cumplimiento de las metas de ventas asignadas a sus plazas.

Pronósticos para la Asistencia Pública, cuenta con una estructura importante, pero en ella no tiene cabida algún órgano dedicado a las actividades propias de la asistencia social; por ello, representa un organismo adicional para el Ejecutivo Federal en la captación de recursos para apoyar sus actividades y deja dudas respecto al cumplimiento de los objetivos que le dieron origen puesto que la información sobre su funcionamiento financiero fue inaccesible y por ello no se puede realizar un análisis a fondo sobre la

importancia que tiene para las actividades asistenciales. (Ver organograma de Pronósticos para la Asistencia Pública).



4.3 JUNTA DE ASISTENCIA PRIVADA

La Junta de Asistencia Privada es el órgano responsable de promover la creación y el fortalecimiento de las agrupaciones de asistencia privada, mediante el cuidado de las mismas y la asesoría que les proporciona; estas organizaciones, de acuerdo con la Ley de instituciones del mismo nombre, son entidades jurídicas creadas por voluntad de los particulares con recursos privados mediante acuerdo de la Junta, cuya finalidad es la realización de actos humanitarios de asistencia, sin propósito de lucro y designar individualmente a los beneficiarios. También pueden acogerse a las disposiciones de la ley, personas cuyo objeto sea ejecutar actos de solidaridad que tienden al desarrollo social; pueden ser de dos tipos: fundaciones y asociaciones. A grandes rasgos, la diferencia entre fundación y asociación se sintetiza en su origen patrimonial.

Las fundaciones, nacen con un patrimonio sólido, las asociaciones, aún cuando cuentan con un patrimonio, requieren que un grupo de personas se comprometa a aportar una cantidad periódica para sufragar los gastos de la institución y a realizar eventos para allegarse de recursos. El funcionamiento de la Junta, se remonta al 7 de Noviembre de 1899, cuando en la antigua Ley de Beneficencia Privada, expedida y publicada el 9 de Diciembre del mismo año, se establece en su artículo 54 "Que estará compuesta de 3 personas de las más acreditadas por su honorabilidad y sentimientos filantrópicos, los miembros de ésta junta serían nombrados por el ejecutivo y no disfrutarían remuneración alguna"⁽⁴⁾, asimismo en el

artículo 55 de la misma ley se establecen sus atribuciones, entre las cuales estuvieron:

"La de promover la función y fomento de los establecimientos de beneficencia privada, la de vigilar el orden y administración de cada establecimiento practicando las visitas necesarias por uno o varios de sus miembros, promover la organización de las juntas de caridad o de protección a determinados establecimientos de beneficencia privada, rendir los informes que le pida el gobierno y resolver las consultas que le haga, resolver todas las consultas que le dirijan los que pretenden hacer alguna fundación, o los patronos o los fundadores de las ya establecidas, nombrar patronos en caso de que no hayan sido designados por el fundador o por los socios, revisar y aprobar los estatutos de los establecimientos de beneficencia privada, vigilar la administración de las fundaciones o asociaciones, cuidar que se cumpliera fielmente la voluntad de sus fundadores o socios, etc..."⁽⁵⁾.

Actualmente, las funciones que desempeña son las de velar, cuidar, proteger y conservar las organizaciones de Asistencia Privada, favoreciendo su crecimiento y desarrollo, promover que disfruten de los derechos que el Estado les concede como sociedades de utilidad pública, velar porque se respete la voluntad de aquéllos que destinan recursos a coadyuvar a la solución de los problemas sociales. La Junta, les proporciona el asesoramiento que le soliciten en el orden administrativo, jurídico, económico, financiero, etc. Su integración es a través de un Consejo compuesto por un presidente y nueve Vocales. Cinco de sus miembros son electos por agrupaciones de Asistencia Privada y los cuatro restantes son designados por el

Departamento del Distrito Federal y las secretarías de Salud, de Hacienda y Crédito Público y de Educación Pública.

La Junta es un órgano rector y supervisor de los servicios asistenciales que se prestan a través de instituciones no gubernamentales, las que quedan constituidas por cualquier persona física o moral que quiera llevar a cabo una actividad con fines humanitarios, sin propósito de lucro, en favor de personas carentes de recursos, en los ramos básicos de subsistencia tales como: Alimentación, vivienda, salud, educación, vestido, alojamiento, etc... Es importante resaltar que la creación de este tipo de organismos, obedece en gran medida a las transformaciones sociales que se han venido dando en los últimos años, producto del famoso debilitamiento del Estado, principalmente en la llamada década perdida considerada en los años ochenta.

En dicho periodo se puede encontrar, una madurez social y política de las personas, para participar en los asuntos y quehaceres del interés general, surge una actitud solidaria por sacar adelante los problemas sociales que afectan a la comunidad y que de alguna manera obstaculizan en desarrollo de la misma, ante esta problemática diversos grupos toman conciencia de las situaciones desfavorables, para actuar de manera rápida y eficiente para dar solución a la incapacidad del mismo aparato estatal, solucionar los problemas que en determinado momento acontecen, constituyendo nuevas maneras de organización, haciendo partícipe de los problemas a los miembros de las comunidades y a través de ello, juntos, dar respuestas inmediatas a los mismos.

De acuerdo con la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, El Estado reconoce, personalidad moral a las instituciones de Asistencia Privada y en consecuencia, capacidad para tener un patrimonio propio destinado a la realización de sus fines, es decir a contribuir de manera solidaria a los servicios asistenciales en favor de aquel sector débil y desprotegido de la sociedad, de ahí que se consideren de utilidad pública y en el artículo 7o de la mencionada ley se indica que estarán exceptuadas del pago de los impuestos, derechos y aprovechamientos que establezcan las leyes del Distrito Federal, de los impuestos que correspondan a los productos fabricados en sus propios talleres y que se realicen en expendios de las mismas, así como de impuestos federales cuando las leyes de aplicación federal lo determinen, tendran preferencia en igualdad de circunstancias, para celebrar contratos con organismos e instituciones del sector público, tanto para la venta de los artículos que produzcan como subrogración en lo que se refiere a la prestación de servicios de salud.

Las organizaciones privadas que prestan este tipo de servicios, están sujetas a una supervisión constante por parte de la Junta para determinar si cumplen con sus objetivos y con la voluntad de sus fundadores o donantes, el Estado, no evade su responsabilidad en la prestación de dichos servicios, ya que ejerce una representación directa en la Junta, sujetándola al aparato gubernamental, en actividades filantrópicas desarrolladas por la iglesia y grupos altruistas creadas desde la conquista, como por ejemplo el Hospital de Jesús, constituido por Hernán Cortés, su primer patrono en 1524, año en el que entro en actividad, siendo el

primer hospital del Continente Americano y el primero de lengua castellana en el mundo, naturalmente se relaciona con los primeros médicos que llegaron a la Nueva España; es aquí donde anidó la medicina occidental traída por los europeos especialmente españoles.

Las instituciones que coordina la junta, son de muy diversa y variada índole en lo que se refiere a la prestación de sus servicios, los cuales van desde llevar a cabo actos de solidaridad que tiendan al desarrollo social, tales como otorgar becas, pensiones o ayudas económicas a personas de escasos recursos, programas y acciones en coordinación con el gobierno federal para mejorar la calidad de vida de todos los mexicanos, atención de quejas a personas que han sido víctimas de delito y abuso de poder, asimismo, prestación de servicios de atención a la población senecta y la supervisión para personas con discapacidad.

Este tipo de organizaciones no gubernamentales, según la Organización de las Naciones Unidas (ONU), son entidades de alianzas nacionales e internacionales, sin fines de lucro, constituidas por voluntarios. Su estructura, el número y la condición de sus miembros y la base de apoyo financiero difieren de una a otra. Unas mantienen actividades en información y educación, otras realizan operaciones en proyectos técnicos de socorro, de ayuda a los refugiados y de desarrollo. Existen también organizaciones no gubernamentales profesionales, comerciales y cooperativas, religiosas, hay fundaciones y sindicatos, organizaciones que promueven la paz y el desarme, organizaciones de jóvenes y mujeres, de fomento del desarrollo y de defensa del medio ambiente y los derechos humanos y hay institutos de investigación y asociaciones de parlamentarios.

El Consejo Consultivo del programa nacional de solidaridad sostiene que "Un importante potencial para el combate a la pobreza lo constituye la actividad de las organizaciones no gubernamentales por lo tanto es necesario dar cauce e impulso a estas formas de organización social que han surgido en el país en las últimas dos décadas, en las comunidades rurales, en las colonias populares, y en los sectores medios" (6) . En gran medida, este tipo de Organizaciones se crean con una visión asistencial para proporcionar socorro inmediato, atención médica, materiales para construcción de viviendas y alimentos para comunidades afectadas, sin embargo muchas de ellas han evolucionado y trabajan con proyectos a largo plazo en zonas urbanas y rurales. En el contexto de la crisis han experimentado una mayor actividad y la demanda de ayuda de los grupos pobres propicia el desarrollo de estas agrupaciones.

De las cerca de trescientas organizaciones que se acupan del desarrollo en México, alrededor de 20 invirtieron en 1988 por lo menos 112 millones de pesos en actividades relacionadas con la pobreza (Algunas tienen presupuestos anuales superiores a los 1,120 millones de pesos). Se estima que durante ese año, las 20 organizaciones no gubernamentales mas grandes gastaron 22,400 millones de pesos en proyectos de educación y salud, 17,920 millones en infraestructura y 134,400 millones en proyectos de agricultura y microempresas. Esta inversión representó alrededor de 175 mil millones de pesos, aproximadamente el 10% del presupuesto del programa nacional de solidaridad (1989), sin contar la aportación en especie y el trabajo de los beneficiarios directos.

Es importante destacar que sus trabajos se realizan bajo los principios como altruismo, Asistencia, bienestar, fraternidad, solidaridad y subsidiaridad con los más necesitados o débiles de la sociedad civil, desempeñando un papel importante dentro de la política social en aspectos tan relevantes como: El análisis de los factores que dificultan el desarrollo de grupos y comunidades, la determinación de proyectos, su elaboración, vigilancia y evaluación y el cofinanciamiento; aunque en ocasiones, se ubica a estas organizaciones como entidades de escasa incidencia y la labor que desarrollan algunas veces es obstaculizada por el entramado fiscal, legal y administrativo. A pesar de la dificultad que se presenta, las organizaciones logran sobrevivir y crecer, lo importante es que ellas pueden representar un querer ser y un querer hacer de muchas comunidades pobres.

En lo que se refiere a los servicios de Asistencia Infantil, brindan y prestan servicios que van desde actividades recreativas y educacionales, de vivienda y asilo , hasta salud y promoción de derechos humanos. De acuerdo con un estudio realizado por la Junta de Asistencia Privada y publicado en la Revista JAP en 1993, se dice que anualmente miles de niños y adolescentes acuden al Distrito Federal en busca de atención médica que ponga fin a los terribles males que amenazan sus vidas, de muy pobres y distantes lugares llegan enfermos y abatidos, en compañía de sus familiares porque sólo en la ciudad de México se encuentran las instituciones y hospitales gubernamentales que pueden salvarlos, desafortunadamente, muchos de estos pequeños provienen de familias de escasos recursos, sin tener un refugio donde dormir y descansar, ni un techo bajo el cual abrigarse. Obligados por

la penosa circunstancia pernoctan en las calles, en estaciones del metro y terminales de autobuses. Varios de ellos mueren de frío, hambre o debilidad.

En respuesta a esta triste y dolorosa situación se han constituido asociaciones de personas de gran espíritu altruista, con el propósito de ayudar en todo lo posible a salvar la vida de todos esos niños y jovencitos indigentes, como ejemplo, está la fundación de "La casa de la Amistad", la cual se ubica en una zona tranquila y despejada al sur de la Ciudad de México, refugio en el cual los niños reciben la atención y el cariño necesario para hacer frente a los agresivos tratamientos que reciben durante su estancia en la capital. Destaca el hecho de que esta fundación ofrece hospedaje, transporte, comida y medicinas, no asistencia médica. Esta es prestada por el gobierno, a través del Hospital General de México, El Instituto Nacional de Cancerología, el Hospital Infantil y el Instituto de Pediatría principalmente.

Es así como innumerables organizaciones, fundaciones, grupos de personas y asociaciones, unen sus esfuerzos por asumir una actitud solidaria con los sectores más débiles de la sociedad para rescatarlos y hacer de ellos factores útiles en beneficio de los intereses generales de México. A continuación se ofrece una relación de establecimientos que prestan diferentes servicios de Asistencia Infantil, los cuales forman parte del enorme potencial que coordina la Junta de Asistencia Privada:

- Centro de Apoyo al Menor Trabajador de la Central de Abastos.
- Casa de Agua (Fomenta e impulsa en niños y jóvenes de escasos recursos económicos el conocimiento y estudio de las artes visuales).

- Orquesta Sinfónica Juvenil de la Magdalena Contreras (Realiza actividades para fomentar e impulsar en niños y jóvenes de escasos recursos económicos el estudio y conocimiento de la música, proporcionando una educación integral).
- Fundación Concanaco Servitur (Establece instituciones propias para educar, proteger y asistir niños abandonados, explotados y huérfanos, hasta que sean autosuficientes, coadyuva a la recuperación de niños perdidos o secuestrados).
- Fundación Pro Niños de la Calle. (brinda apoyo a la satisfacción de necesidades básicas de la niñez y juventud desvalidas, especialmente de los niños de la calle favoreciendo su formación y desarrollo).
- Centro de Promoción y Estudios en Alimentación y Salud. (Promueve instituciones y acciones para beneficiar sectores sociales de escasos recursos, especialmente para niños, en áreas de educación, promoción humana y comunitaria, abasto, salud, etc).
- Ayuda y Solidaridad con Niñas de la Calle.
- Fundación Patria para la Asistencia Social.
- Fundación Juventud, Luz y Esperanza.
- Asociación Mexicana Pro-rehabilitación Integral.
- Fundación para la Salud de los Niños Indígenas de México.
- Fundación de Apoyo a los Programas en Favor de los Niños de la Calle de la Ciudad de México.
- Escuela Hogar del Perpetuo Socorro.
- Centro de Rehabilitación y Terapia S.J.Ixtayopan.
- Asociación Mexicana Cruz Blanca Neutral.
- Con Fe en Favor de Personas de Deficiencia Mental.
- Instituto para la Atención del Niño Quemado.

- Asociación Casa Hogar Niño de Tlahuac.
- Patronato Casa Hogar Amparo.
- Casa de los Niños de Palo Solo.
- Nuestros Pequeños Hermanos.
- APAC , Asociación Para Niños con Parálisis Cerebral.
- AMANC. Asociación Mexicana para la Atención de Niños con Cáncer.
- Asociación Propersonas con Parálisis Cerebral.
- Instituto Nacional de Nutrición "Dr. Salvador Zubiran".
- Solo para Ayudar.

SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA.

(D. I. F.).

La presencia de un Estado social de derecho, no vigila meramente las relaciones individuales, sino que interviene activamente para corregir las diferencias, las inequidades o por lo menos plantea como objetivo esa intervención correctiva dentro de la colectividad, bajo estos principios, el Estado hace patente su compromiso con la población a través de la Asistencia Social, en tanto la considera acción prioritaria en contra de la desigualdad y que fundamenta en diversos instrumentos de política, legislación y normatividad; es a través de estos lineamientos que se conservan y fortalecen las instituciones democráticas, que se combate la crisis, se recupera la capacidad de crecimiento y se inician los cambios que requiere el país en sus estructuras económicas políticas y sociales.

La institucionalización y la generación de los cambios, como característica central de la dinámica nacional, constituyen la esencia del desarrollo y permiten diferenciarlo de las circunstancias de la transición que habitualmente solo afectan a parte de los grupos sociales. De acuerdo con la Ley Orgánica del DIF, En su artículo primero, menciona que "Es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene como objetivo la promoción de la asistencia social, la prestación de servicios en ese campo, la promoción de la interrelación sistemática de acciones que en la materia lleven a cabo las instituciones públicas, así como la realización de las demás acciones que establezcan las disposiciones legales aplicables".(7)

El DIF tiene la facultad para hacerse llegar de recursos para el financiamiento de sus programas, así como el de operar para otorgar subsidios a instituciones asistenciales públicas y privadas. A partir de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y del Sistema Nacional de Planeación Democrática, se precisan reordenamientos importantes ; destaca la sectorización, que como se sabe preserva la autonomía jurídica, administrativa y presupuestal de las empresas públicas o entidades descentralizadas sectorizadas mediante mecanismos de tutela, de gobierno y de coordinación o administración indirecta por parte de las dependencias que son coordinadoras sectoriales o cabezas de sector.

La realidad conduce a la articulación de un sector administrativo específico que agrupa a las entidades públicas cuyas políticas y programas responden a las necesidades sociales de salud y Asistencia Social, bajo la coordinación administrativa de la

Secretaría de Salud. Es necesario recordar que conforme a la Ley Federal de Entidades Paraestatales, se faculta de una parte, al Ejecutivo Federal a agrupar por sectores definidos; de acuerdo con su objetivo y relación con la esfera de competencia, las actividades que por su especificidad requieren de un organismo que supervise el cumplimiento de las disposiciones legales que atañen al sector del cual forman parte.

En el ámbito estatal, el esquema de la sectorización administrativa, en general, opera sobre las bases semejantes al del federal, conviene señalar que el Programa Nacional de Salud es el instrumento que da efectividad a la sectorización. La magnitud y grado de complejidad del sector Salud, así como su reordenamiento de la materia de salud, obligó a definir campos más particulares de acción en los que participan diversos organismos y dependencias. Este hecho condujo a conformar el subsector de Asistencia Social.

Se encomienda al sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, que coordine al subsector, que conforma el Instituto Nacional de la Senectud y los Centros de Integración Juvenil, y Asociaciones Civiles. En virtud de que el sector Salud ha sido integrado y se encuentra operando de acuerdo con lo establecido por los diversos ordenamientos jurídicos y administrativos dictados para el efecto, la integración y operación del subsector de Asistencia Social, ha de darse de manera análoga a la del sector del cual forma parte.

En el DIF Existe una Dirección General de Coordinación Sectorial a fin de lograr el apoyo técnico y administrativo que sea necesario para brindar los servicios asistenciales oportunamente ya

que a esta corporación contribuyen otras dependencias adscritas al sector salud, como: La Secretaría de Salud, el IMSS y el ISSSTE. Se cuenta además con la participación de otras dependencias que si bien no pertenecen al sector administrativo de referencia, desarrollan actividades relacionadas con la Asistencia como Son: La Secretaría de Educación Pública, La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, El Departamento del Distrito Federal, el Instituto Nacional Indigenista el Secretariado Técnico del Gabinete de Salud, La junta de Asistencia Privada y la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública.

El DIF, puso en marcha desde 1974, la actividad de la atención preescolar, como esquema de educación no formal, cuyo propósito era coadyuvar a que un número de niños en edad preescolar tuvieran la oportunidad de educarse. Si se conjugan tanto las acciones del Estado como de la familia y comunidad es posible hacer realidad, en la operación concreta, la solidaridad recurrente. En los centros de atención preescolar se concentra a los niños para realizar diversas actividades de enseñanza y aprendizaje; dichos Centros son establecidos en locales o casas particulares de miembros de la comunidad, quienes organizados en mesas directivas apoyan la labor docente y administrativa, la atención al niño está a cargo de personal voluntario de la propia comunidad que recibe el nombre de "Paraprofesional", término que se refiere a la persona que trabaja o colabora con un profesional, pero que no posee estudios avalados por un título académico con reconocimiento oficial. Desde el punto de vista social y de la salud, se considera al menor como grupo

vulnerable, prioritario para emprender cualquier acción, pues es el componente con mayor riesgo durante su crecimiento.

Los adultos propician el desarrollo de los menores pero devalúan o evitan las manifestaciones o intereses de éstos. Sus formas de vestir, las modas musicales, los lenguajes o sistemas de relación. Por eso muestran desconfianza, la formación de subculturas y en algunos casos, signos de franca rebeldía, así, la esperanza de cambio sólo es anhelada pero no lograda; si se añade una variable más que se refiere a grado de desintegración e inmadurez familiar, la situación se torna más compleja y quizás insoluble. Pero la sociedad tiene mecanismos que permiten a los individuos y colectividades asimilar y participar de los beneficios sociales. Estos son por un lado la endoculturación si se refiere a valores y a la socialización si se considera la interrelación para satisfacer necesidades. Ambos esquemas coadyuvan a integrar al individuo en sociedad, tomando las modalidades de informal o asistemática y formal o sistemática.

Asistencialmente, el cambio significa alcanzar un nivel mayor de bienestar en los aspectos educativos, socioeconómicos, políticos, culturales, alimentarios, de recreación, trabajo, salud y vivienda, así como de identidad y cohesión de los individuos con la familia y la comunidad. No podrá pasarse por alto que existen diversas fuentes que propician los cambios: Los inherentes a los grupos, como la invención y el descubrimiento, y las externas a ellos, debido a la definición y al contacto con otros grupos, lo cual influye en nuevas innovaciones, formas y costumbres.

Las sociedades como la nuestra han demostrado que cambian. Se reconoce que las ciudades son focos de cambio, que las

alteraciones principales en la base económica de la vida son casi siempre continuadas de modificaciones importantes en el tipo de organización familiar, o que la alteración en la dieta alimentaria suele seguir al cambio de una economía de subsistencia a otra comercial, que la rápida aculturación produce frecuentemente divisiones entre la población y las tendencias diferentes, cuando la tradición es factor único de la unión de la comunidad. Se puede considerar a la sociedad como sometida a la influencia de dos tipos de fuerzas: Las que tratan de promover cambios y las que se afirman por conservar el estatismo. Sin embargo, para que la cultura y sociedad perduren es fundamental entender su tendencia al cambio, lo cual quiere decir, que el Estado debe jugar un papel muy importante porque tiene que adaptarse y adecuarse a la realidad social y a los móviles que impulsan las innovaciones.

Como principio básico está el de generar las condiciones que permitan que los menores se desenvuelvan en plenitud con los requerimientos que exige su condición de desarrollo, educación, nutrición, salud, etc., pero sobre cualquiera de estos satisfactores, con familias integradas y comunidades organizadas en las que actúen con libertad, para optar por su plena formación; cuando sean propicios los ambientes para la convivencia, el respeto y la participación, donde cada menor venido al mundo sea deseado y amado por convicción, cuando las políticas sociales pertinentes se cumplan, cuando se de la oportunidad para que manifiesten carácter y personalidad ante su tiempo, cuando se permita que cada menor, todos los menores tengan vida propia.

A partir de este marco, se hace necesaria una conciencia, que no es otra cosa que el infante se da cuenta de lo que ha recibido por herencia, después se percatará de las condiciones sociales en que vive, del medio en que interactúa, de las posibilidades participativas que tiene. Aprenderá a reconocer la pobreza e inseguridad, desesperanza o impotencia, abandono y maltrato, habrá de adaptarse muchas veces a la promiscuidad y hacinamiento, mantenerse con escasos insumos nutricionales y poco o mucho afecto. También verá las virtudes humanas y las verdaderas formas de seguridad y apoyos mutuos, sabrá de la educación, la cultura y el trabajo. Del comportamiento con respeto, de la salud y la recreación para alcanzar un desarrollo integral, del calor de la familia y de la cohesión social.

Una de las primeras tareas del menor será decidir qué aceptar o qué modificar, la oportunidad de sobrevivencia está dada por la capacidad de asimilar críticamente, no como ser pasivo y dependiente sino actuante. Definir que se requiere y a donde llegar se convierte en la segunda función que implica un cambio de actitud que traduce el yo por el nosotros. Ayudar a realizar será el objetivo, en ocasiones actuando, en otras denunciando, promoviendo el cambio o adaptándose a los emergentes. Contribuir al desarrollo de la sociedad se convierte en la tercera función del menor en tanto reconoce derechos y el cumplimiento de responsabilidades, asumir lo anterior implica cumplir productivamente.

Todo el proceso se inicia en el ámbito familiar y que continúa en las demás etapas sociales del individuo, lo cual significa, que al Estado como organización de la sociedad le toca

jugar el papel de garnatizar y buscar permanentemente los mecanismos que han de servir para contribuir al desarrollo social. Así, a través del DIF se hace posible cumplir ampliamente con la noble tarea social encomendada al Estado, la cual está relacionada directamente con la fuerza de las necesidades asistenciales, de tal forma que el quehacer de esta institución de manera general abarca: El programa de atención y mejoramiento nutricional; el de promoción del desarrollo familiar y comunitario, el de protección y de asistencia a la población en desamparo, la asistencia a minusválidos hasta la atención de damnificados en caso de desastres.

Es así como el DIF apoya positivamente el núcleo familiar porque juega un importante papel como agente de desarrollo y evolución constructiva en la sociedad. En 1989, en la cumbre mundial de la infancia realizada en Nueva York, la comunidad organizada aprobó por unanimidad, la convención sobre derechos del niño, suscrita por México y aprobada por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación en julio de 1990, en esa convención se asumió el gran reto de asegurar la supervivencia, desarrollo y protección del niño, con acciones decisivas que, en el curso de la presente década pretenden reducir drásticamente las tareas de mortalidad infantil y desnutrición de los menores, erradicando las enfermedades evitables y curables, mejorando el medio ambiente y fortaleciendo la familia, en el exigente compromiso firmemente asumido por México, el DIF tiene un señalado papel que cumplir a través de sus programas, acciones eficaces dirigidas a proteger al menor y a su integración social y familiar, proporcionándoles

albergue, alimentación vestuario, atención médica integral, educación, recreación y deporte.

El DIF, desarrolla tres acciones básicas, interdependientes y complementarias en el ámbito de la alimentación: La orientación nutricional, el fomento a la producción de alimentos para el autoconsumo, la ayuda alimentaria directa. La distribución de recursos alimenticios escolares representa una prioridad del quehacer institucional porque para el DIF toda opción de progreso y crecimiento de la sociedad descansa en un niño y lo que se haga hoy por él, se reflejará a futuro en cada vez mayores niveles de bienestar. México es un país que cuenta con más de 17 millones de jóvenes entre 12 y 19 años de edad, a los que hay que canalizar positiva y adecuadamente para que actúen con responsabilidad en el esfuerzo común de generar el desarrollo de su familia, su comunidad y su país.

CITAS CAPITULO IV

- (1) Síntesis Histórica y anecdótica del Nacional Monte de Piedad pag. 3.
- (2) Diario Oficial de la Federación, "Decreto por el que se reforman algunos artículos del Reglamento de Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública" pag. 1
- (3) Diario Oficial de la Federación. 17 de agosto de 1981. "Decreto por el cual se modifica la denominación de Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública pag. 1
- (4) Revista JAP N.2, México, 1993. "Antigua Ley de la Junta de Asistencia Privada" pag. 5.
- (5) Revista JAP N.3, México.1993. "Ley sobre la Junta de Asistencia Privada". pag. 12.
- (6) REVista JAP N.4, México, 1993 "Qué es una ONG" pag 18.
- (7) Ley sobre el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, pag. 1 ,art. 1.

CONCLUSIONES

- El Estado es el encargado de promover el bienestar de la comunidad en su conjunto mediante una vida digna; le compete velar por la armonía y el progreso de sus integrantes a través de una serie de derechos estructurados y organizados jurídica y administrativamente según consensos sociales.

- El gobierno como la parte organizada del Estado, debe responder a los requerimientos de la sociedad y hacer cumplir la voluntad general, cuyo eje central en un régimen democrático es la división de poderes, en la que el Poder Ejecutivo se manifiesta a través de la Administración Pública.

- En México la organización del sistema político se caracteriza por la supremacía del Poder Ejecutivo sobre los demás poderes, ello conduce a una aguda centralización de las decisiones gubernamentales y del manejo de los recursos, repercutiendo en el ineficiente desarrollo de la vida nacional en todos sus aspectos.

- En la década de los ochenta y en la de los noventa, el país se enfrenta una serie de circunstancias relacionadas con la situación del entorno internacional, donde el sistema capitalista y su economía se caracterizan por constantes estancamientos y crisis que derivan en ajustes a sus modelos de desarrollo.

- Del estatismo sustentado en un esquema populista, se pasa a las ideas y prácticas neoliberales impuestas y apoyadas por los organismos financieros internacionales, con la mira principal de lograr metas macroeconómicas que conduzcan a un mejor escenario para el desarrollo capitalista, en especial de los países que lo encabezan.

- Después de dos sexenios neoliberales (el de Miguel de la Madrid y el de Carlos Salinas), los resultados en la macroeconomía son halagueños, pero los sociales dejan mucho que desear. Por una parte existe una minoría que capta la mayor parte de la riqueza, mientras cerca de la mitad de mexicanos vive en condiciones de pobreza.

- El espacio de acción para la asistencia social se presenta como un paliativo a la situación en que viven esos millones de personas, en especial para la infancia, futuro de la nación, y la más afectada por su vulnerabilidad.

- La actividad asistencial no debe ser la única encargada de atenuar las condiciones de injusticia social; son necesarias más acciones encaminadas a lograr el bienestar integral de los mexicanos teniendo en la Administración Pública uno de los protagonistas principales.

- Se requiere concientizar en mayor medida a la sociedad acerca del papel que tiene la asistencia social en la resolución de los problemas lacerantes que afectan a la población desprotegida como es el caso de los niños de la calle.

- Se debe replantear el papel que juega el aparato estatal para dar respuestas concretas apegadas a la realidad; pues la incompetencia de algunas instituciones, políticas y acciones auspician situaciones sociales desfavorables, al dejar de lado responsabilidades y trabajo para lograr el desarrollo conjunto de la sociedad.

La asistencia infantil juega un rol determinante para enfrentar los compromisos nacionales en el futuro. En el mundo existe

una preocupación por resolver la situación de la niñez pobre, en especial de los países en vías de desarrollo; para ello México ha firmado una serie de tratados y acuerdos que derivan en programas y proyectos nacionales para atacar el problema; sin embargo, éstos no se han cumplido satisfactoriamente.

-El país atraviesa por un grave nivel en sus índices de miseria que afectan directamente a la infancia, deteniendo su desarrollo individual y social, por sus pocas perspectivas ante el futuro.

- La asistencia infantil es una tarea que procura la atención a este sector de la población con el fin de rescatar el potencial que representa para los años que están por venir. Desde el punto de vista social y de salud, se considera al menor como grupo vulnerable y prioritario pero las soluciones soslayan que se necesita contar con individuos sanos y vigorosos para conformar una nación importante en el contexto internacional.

- La compleja vida moderna hace que los servicios otorgados por parte del Estado no surtan los efectos esperados pues son insuficientes para la atención de los requerimientos comunitarios; esta situación obliga a diferentes organizaciones civiles a emprender acciones con el fin de dar respuestas a los rezagos por los que atraviesan los sectores débiles de la sociedad.

- Existen innumerables agrupaciones de asistencia social privada que orientan sus servicios a esta noble tarea; a través de ellas el Estado descarga su obligación en la prestación de estos servicios, sujetandólas a una supervisión constante y a la coordinación de la Junta de Asistencia Privada para que cumplan con sus objetivos, con

la voluntad de sus fundadores y con las razones que justifican su creación.

- Las instituciones orientadas a proporcionar servicios de asistencia atraviesan por situaciones difíciles que impiden mejores logros en el desenvolvimiento de su labor. Esto deriva de un sistema complejo que no cumple eficazmente con su fin, y dificulta la coordinación entre las organizaciones que intervienen en estas labores.

- No existen los mecanismos idóneos para encauzar positivamente las acciones y recursos asistenciales ya que, por una parte la Secretaría de Salud es en teoría la encargada de la coordinación, pero está sujeta a condicionamientos de orden financiero y presupuestal por parte de la Secretaría de Hacienda, quien capta los recursos generados por la Lotería Nacional y Pronósticos para la Asistencia Pública, dejando dudas sobre el manejo que se les da debido a que no existe en la Ley Federal de Egresos de la Federación un rubro especial para aportaciones a programas asistenciales. Por su parte, el Departamento del Distrito Federal controla a las instituciones asistenciales privadas a través de la Junta de Asistencia Privada; por lo que se requiere una acción unificadora de los tres instancias y que sea una sola Dependencia del Ejecutivo, la que realice este esfuerzo.

- La labor que realiza la Lotería Nacional para la Asistencia Pública constituye una tarea importante que permite al Ejecutivo tener una mayor liquidez para resolver su compromisos en materia de asistencia; pero al entregar la mayoría de los recursos que genera a la Tesorería de la Federación, frena las actividades asistenciales,

hecho que ocasiona cuestionamientos sobre el verdadero destino de dichos recursos.

- Lotería Nacional no desempeña propiamente la asistencia infantil, no existen programas encaminados a ese fin, lo que realiza es la entrega de dineros o inmuebles a las organizaciones que se ocupan de ello, y en el último año , de acuerdo con la información financiera proporcionada, la entrega(para que lo destine la Tesorería de la Federación) disminuyó considerablemente respecto a años anteriores, pero aumentaron las entregas directas.

- Pronósticos para la Asistencia Pública tiene un objetivo similar al de la Lotería Nacional en la captación de recursos, pero no cuenta siquiera estructuralmente con un órgano dedicado a las labores asistenciales, entrega directamente la captación de sus ingresos a la Tesorería de la Federación y no tiene que ver nada con la entrega a las actividades asistenciales pese a que en su decreto de creación consta que ese es su fin.

- El Nacional Monte de Piedad tiene una relación directa con la comunidad en la entrega de préstamos a cambio de garantías en prenda, su labor es necesaria para la sociedad cuando se requieren de créditos inmediatos o no se cuenta con las condiciones para obtenerlos de una institución bancaria, además de entregar recursos a labores asistenciales. No obstante los altos intereses que cobra la convierten en una institución usurera.

- El Sistema Nacional para el Desarrollo integral de la Familia (DIF), tiene una labor fundamental en la ayuda para miles de familias de escasos recursos al prestar servicios que les serían inaccesibles de otra forma.

- La Junta de Asistencia Privada juega un papel importante en la coordinación de los esfuerzos de las instituciones de asistencia brindada por los particulares a través de la vigilancia al pleno cumplimiento de la ley respectiva y el encauzamiento de recursos a los programas asistenciales. Sin embargo, jurídica y estructuralmente presenta la contradicción de depender de una instancia local (D.D.F.) y obtener recursos de instituciones con cobertura nacional.

- Las instituciones asistenciales tienen un fin noble, pero no son suficientes para atender a 40 millones de mexicanos pobres; es oportuno que exista un organismo público que se encargue directamente del control, organización, coordinación y asignación de recursos de manera real y no sólo formal, como hasta ahora lo hace la Secretaría de Salud a través de la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública ; que entregue cuentas de su labor al Poder Legislativo y cumpla cabalmente con los requerimientos nacionales en su labor.

- No se debe brindar asistencia con carácter de limosna, sino ser todo un sistema articulado y puesto al servicio de situaciones sociales, que impiden el desarrollo colectivo, para reincorporar a sujetos que son víctimas de debilidad social y económica a la vida nacional. Es necesario generar soluciones reales contra la pobreza a través de la creación de mayores fuentes de trabajo y sueldos con el poder adquisitivo suficiente para satisfacer las necesidades básicas de la vida.

- La asistencia social es una obligación moral del Estado, es también una muestra notoria de las injusticias del modelo de

desarrollo en la desproporción de los niveles de vida entre los mexicanos; no puede ser la panacea ante la magnitud del problema de la marginación y pobreza, de lo contrario, el Estado se convertiría en asistencial, lo importante es que exista un avance real en la economía nacional, con bases sólidas y con beneficio para todos: sin estados paternalistas, con comunidades participativas y esfuerzos conjuntos se pueden lograr los anhelos plasmados en la Constitución.

- La labor asistencial debe ser un medio para otorgar las condiciones que generen resultados satisfactorios a los problemas derivados de la pobreza mediante la aportación de recursos a las organizaciones, no sólo como paliativos sino para generar medios y fuentes de trabajo a través de la formulación de programas que tengan como fin beneficiar a las personas menos favorecidas, donde se les brinde educación, salud y capacitación para que en un futuro sean dueñas del destino de sus vidas y de esas empresas, y con ello se atiendan sus reclamos de progreso y se cumplan cabalmente los objetivos nacionales de igualdad y bienestar para todos.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA, FRANCISCO. MEMORIA DE LA PRIMERA REUNION NACIONAL DE ASISTENCIA SOCIAL. MEXICO, 1952, SSA, 579 P.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. FELIPE. POLITICA Y RACIONALIDAD ADMINISTRATIVA. EDIT. INAP. MEXICO 1980.
- ALAYON, NORBERTO. ASISTENCIA Y ASISTENCIALISMO. HUMANITAS, ARGENTINA 1989.
- ALVAREZ AMESQUITA, JOSE. HISTORIA DE LA SALUBRIDAD Y DE LA ASISTENCIA EN MEXICO. MEXICO, 1960, SSA.
- BAZ, GUSTAVO. INFORME DE LAS LABORES DESARROLLADAS POR LA SECRETARIA DE LA ASISTENCIA PUBLICA. 1940.
- BANCO MUNDIAL. "SERVICIOS SOCIALES PARA LOS POBRES". EN COMERCIO EXTERIOR. MEXICO, VOL. 42, N. 5, P. 465-473, MAYO 1992.
- BARRY, BRIAN. LA TEORIA LIBERAL DE LA JUSTICIA: UN EXAMEN CRITICO DE LAS PRINCIPALES DOCTRINAS DE TEORIA DE LA JUSTICIA DE JONH ROWLS. MEXICO, FCE, 1993, 174 P.
- CARRILLO CASTRO ALEJANDRO. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO. EDIT. PORRUA, MEXICO, 1980.
- CARRILLO LANDEROS, RAMIRO. METODOLOGIA Y ADMINISTRACION. EDIT. LIMUSA, MEXICO.
- CENSO NACIONAL DE POBLACION, MEXICO, 1990.
- CERRONI, UMBERTO. REGLAS Y VALORES EN LA DEMOCRACIA: ESTADO DE DERECHO, ESTADO SOCIAL, ESTADO DE CULTURA. MEXICO, D.F. CONACULTA, ALIANZA.
- CERRONI, UMBERTO. POLITICA: METODO, TEORIAS, PROCESOS, SUJETOS, INSTITUCIONES Y CATEGORIAS. MEXICO, SIGLO XXI EDITORES.
- CEPAL. DIVISION DE DESARROLLO SOCIAL. "POLITICAS SOCIALES EN UNA AREA DE CRISIS: ALGUNAS EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS". EN SELECCION DE DOCUMENTOS CLAVE. VENEZUELA. VOL.8 N.2 P.7-18. JUL.-DIC. 1991.
- COLUMB, RENE. "INVESTIGACION URBAN, CAMBIO SOCIAL Y POLITICA SOCIAL". EN SOCIOLOGIA. MEXICO, AÑO 7, N.18. P 73-88, ENE.-ABR. 1992.
- CROZIER, MICHEL. " HACIA DONDE DEBE DIRIGIRSE HOY LA POLITICA". CIENCIA POLITICA N. 14, COLOMBIA, 1989.
- DESAI, MEGHNAD. "BIENESTAR Y PRIVACION VITALES: PROPUESTA PARA UN INDICE DE PROGRESO SOCIAL". EN: COMERCIO EXTERIOR. MEXICO, VOL. 42 P 327-339. ABRIL 1992.

- ESTRADA ATTOLINI, MARCELA. HISTORIA DE LA LOTERIA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PUBLICA. MEXICO, 1981.
- ESTUDIOS POLITICOS "NEOLIBERALISMO Y BIENESTAR SOCIAL". VOL. 5, N. 3-4, JUL.-DIC. MEXICO 1986.
- FRAGA, GABINO. DERECHO ADMINISTRATIVO. EDIT. PORRUA.
- FERNANDEZ SANTILLAN J. FLORENCIO. TEMAS SOBRE TEORIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. F.C.P y S.
- FRIEDMAN, MILTON. "TRES ETAPAS BASICAS DEL PENSAMIENTO POLITICO OCCIDENTAL". CINZIA POLITICA, N.17, COLOMBIA, 1989.
- GOMEZ, EMETERIO. "REFLEXIONES SOBRE EL NEOLIBERALISMO". CINZIA POLITICA, N.14, COLOMBIA, 1989.
- GUERRERO OROZCO, OMAR. EL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO 1991.
- GUERRERO OROZCO OMAR, TEORIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. MEXICO 1991.
- GUERRI, ADOLFO. "POBREZA, RECURSOS HUMANOS Y ESTRATEGIAS DE DASARROLLO". EN KLIKSBER, BERNARDO (COMP.) POBREZA: UN TEMA IMPOSTERGABLE. P 13-35. MEXICO, F.C.E. 1993.
- FREMONT E. KAST. ADMINISTRACION EN LAS ORGANIZACIONES. MACGRAW-HILL. MEXICO, 1988.
- HERNANDEZ LAOS, ENRIQUE. "LAPOBREZA EN MEXICO" EN COMERCIO EXTERIOR. MEXICO VOL. 42 N. 4 P 402-411. ABRIL 1992.
- HUERTA, GERARDO. "EL COMBATE A LA POBREZA EN MEXICO" EN REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA. MEXICO, 1982, P. 155-160, ENE.-JUN. 1992.
- JAP.(ORGANO DE COMUNICACION INTERNA DE LA JUNTA DE ASISTENCIA PRIVADA PARA EL D.F.) AÑO 1 N. 1,2,3,4 Y 5. MEXICO, 1993-94.
- JIMENEZ CASTRO, WILBURG. ADMINISTRACION PUBLICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL. EDIT. LIMUSA. MEXICO, 1987.
- KLIKSBERG, BERNARDO. "COMO REFORMAR EL ESTADO PARA LA LUCHA CONTRA LA POBREZA" EN COMERCIO EXTERIOR. MEXICO, VOL. 42, N.5, P 477-482. MAYO 1992.
- KLIKSBERG, BERNARDO. "¿COMO ENFRENTAR LA POBREZA EN AMERICA LATINA? DILEMAS GERENCIALES Y EXPERIENCIAS INNOVATIVAS. EN REVISTA INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS. ESPAÑA, VOL 57, N.4, P 235-254, OCT.-DIC. 1991.
- KOONTZ, HAROLD. CURSO DE ADMINISTRACION MODERNA. MACGRAW-HILL, MEXICO, 1988.

- LOPEZ ROSADO, DIEGO. LA BUROCRACIA EN MEXICO. TMS I,II,III y IV.
- MEDINA AGUILAR, JOSE LUIS. "CRISIS ECONOMICA Y POBREZA" EN REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA. MEXICO, N. 82, P 145-154, ENE.-JUN. 1992.
- MIRANDA PELAYO, JORGE. TEMAS DE ASISTENCIA SOCIAL. SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA. MEXICO, 1988.
- MENDIETA y NUÑEZ LUCIO. LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO. UNAM.
- MIDGLEY, JAMES. "LA POLITICA SOCIAL, EL ESTADO Y LA PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD" EN KLIKSBERG, BERNARDO (COMP.) POBREZA: UN TEMA IMPOSTERGABLE. P. 205-208. MEXICO, FCE, 1993.
- NOTI DIF (ORGANO DE COMUNICACION INTERNA) AÑO 10. N. 66-67, MEXICO 1994.
- PATOLLI. (REVISTA INTERNA DE LA LOTERIA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PUBLICA). AÑO 1 NOS. 1-8. MEXICO 1993-1994.
- PEREZ HARO, EDUARDO. "ALIMENTACION Y POLITICA SOCIAL". EN EL COTIDIANO. MEXICO, AÑO 8, N. 49, P. 60-66, JUL.-AGO. 1992.
- PICHARDO PAGAZA, IGNACIO. 10 AÑOS DE PLANIFICACION Y ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO. INAP. MEXICO 1980.
- POPPER, KARL. "TESIS SOBRE LOS PRINCIPIOS LIBERALES". CIENCIA POLITICA N.17, COLOMBIA, 1989.
- REYES HEROLEZ ,JESUS. EL LIBERALISMO MEXICANO. UNAM, 1958.
- RUIZ PEREZ, LEOBERDO. "EL SISTEMA NACIONAL DE ASISTENCIA SOCIAL" . REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA. NOS. 69-70.
- SINGER, HANS. LOS NIÑOS EN LA ESTRATEGIA DEL DESARROLLO. CENTRO DE INFORMACION ECONOMICA Y SOCIAL, NACIONES UNIDAS,. NEW YORK, E.U.A. 1972.
- TITMUSS,RICHARD M. POLITICA SOCIAL. EDIT. ARIEL, ESPAÑA 1981.
- UVALLE BERRONES, RICARDO. DIFERENCIAS ENTRE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA ADMINISTRACION PRIVADA. FCPyS UNAM.
- VERNON, RAYMOND. "LA PROMESA Y EL RETO DE LA PRIVATIZACION". CIENCIA POLITICA N.15, COLOMBIA, 1989.
- WARD, PETER M. POLITICAS DE BIENESTAR SOCIAL EN MEXICO,1970-1989. MEXICO. NUEVA IMAGEN.
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1988-1994.
- REGLAMENTO DE LA LOTERIA NACIONAL.

- LEY ORGANICA DE LA LOTERIA NACIONAL.
- LEY FEDERAL DE JUEGOS Y SORTEOS.
- LEY DE INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA PARA EL DISTRITO FEDERAL.
- LEY SOBRE EL SISTEMA NACIONAL DE ASISTENCIA SOCIAL.
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.
- LEY DE ENTIDADES PARAESTATALES.
- MEMORIA DE LA PRIMERA REUNION DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA. SSA, MEXICO.
- MEXICO, LEYES, DECRETOS, ETC. LEGISLACION VIGENTE EN MATERIA DE SALUBRIDAD Y DISPOSICIONES CONEXAS. SSA. MEXICO.
- PROGRAMA NACIONAL DE SALUD 1988-1994.