

00483



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
COORDINACION DE ADMINISTRACION PUBLICA**

**"ADMINISTRACION PUBLICA Y ASISTENCIA
SOCIAL EN MEXICO"**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN ADMINISTRACION PUBLICA**

**P R E S E N T A :
LORENZO RODRIGUEZ GALLARDO**

DIRECTOR: DR. JOSE CHANES NIETO

CD. UNIVERSITARIA, MEXICO 1997



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Este trabajo podría equipararse con un ejercicio de aritmética. El Arquitecto del Universo me dio la vida, para vivirla, se han *sumado* el cariño de mis padres (Jesús Rodríguez y María Gallardo), el afecto de mis hermanas y hermanas, la paciencia de Gabriela y, el amor y vitalidad de Adán y Lorena.

Para materializar los estudios y esta tesis, fue necesario recurrir al sueño y espacios a la flojera, al temor al desánimo.

Una vez con adiciones y sustracciones, es el momento de *ordenar* y organizar el tiempo, el espacio y el dinero que requiere una cosa: había que partir los recursos para poder compartírtos.

Al resultado de las tres operaciones anteriores, se agrega la *multiplicación* de voluntades: La voluntad y gran experiencia del Dr. José Chanes para orientar el trabajo, además de los maestros y modales; de los esposos Olivares-Ventura, que generosamente me permitieron la casa de heraldo en un hogar para los estudiantes de Arquitectura en el Distrito Federal; de Vicky, quien amablemente me enseñó a ser independiente soy en materia de computación y transcripción de tesis; de mi mamá, que me apoyó con pulcritud y dedicación; y, finalmente, se multiplicó la *generación* de paisanos y compañeros de trabajo que me honran y me animan. Me ayudaron a encontrar en medio del caos ciudadano, un espacio seguro y agradable de la Ciudad de México.

Después de sumar, restar y multiplicar, queda como resultado esta tesis, misma que he defendida para obtener el grado académico de doctor en Filosofía, pero también como *ser humano* que se inscribe en la carrera de la vida con el firme propósito de graduarse algún día de "hombre".

Lorena Gallardo.
Ciudad de México, noviembre de 1987

TÍTULO DE LA TESIS:ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL EN MÉXICO**GRADO Y NOMBRE DEL ASESOR O DIRECTOR DE TESIS:**DOCTOR EN DERECHO JOSÉ CHANES NIETO**INSTITUCIÓN DE ADSCRIPCIÓN DEL ASESOR O DIRECTOR DE TESIS:**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES UHAM**RESUMEN DE LA TESIS:** (Favor de escribir el resumen de su tesis a máquina en 25 renglones a un espacio como máximo, sin salir del extensión de este cuadro).**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL EN MÉXICO**

Es una investigación que tiene por objetivo construir una base teórica sobre el papel que debe tener la administración pública y la asistencia social en México, así como analizar su desempeño y diferenciar los conceptos sobre el tema. La hipótesis principal es que la participación de la administración pública en la asistencia social en México, está en discordancia con las normas prescritas en la constitución, además de que existe confusión en la conceptualización teórica de la asistencia social, que se manifiesta en la realidad, en diversidad de instituciones gubernamentales que atienden semejante objetivo con diferente nombre, estructura, procesos y resultados. Para la comprobación de las hipótesis se utilizó principalmente el método científico y la teoría de sistemas. El marco conceptual y el histórico describen, analizan y delimitan los conceptos de asistencia y administración, así como su evolución. El diagnóstico situacional analiza el funcionamiento de ambas materias durante el sexenio 1989-1994 y la relación de los factores jurídicos, económicos, sociales y políticos, con estudios de caso a cinco instituciones asistenciales gubernamentales de nivel federal.

Las conclusiones forman un capítulo aparte. Dentro de ellas se destaca la necesidad de tratar los asuntos administrativos en una "perspectiva integral" que incluyan su visión como Estado (poder ejecutivo, legislativo y judicial y gobierno federal estatal y municipal); como ciencia (proceso administrativo —planeación, organización, dirección y control— y áreas funcionales —personal, producción, finanzas y mercadotecnia—); como tecnología (gerencia social, planeación acción y políticas públicas).

Gran parte de la originalidad de la tesis es la sección denominada "perspectivas", que efectivamente constituye una base teórica administrativa y asistencial para la conformación y funcionamiento de un sistema nacional de asistencia social (su redacción inicial fue a fines de 1994) con rectoría gubernamental y participación de la familia, los empresarios, la escuela, las iglesias, los sindicatos y otras organizaciones, para lograr "el tránsito de la asistencia hacia el desarrollo social" mediante la autosuficiencia, la solidaridad, el ahorro, el cooperativismo, la responsabilidad y una propuesta denominada el "seguro de empleo", contraria a la idea del seguro de desempleo que existe en algunos países de Norteamérica y Europa.

LOS DATOS ASENTADOS EN ESTE DOCUMENTO CONCORDAN FIELMENTE CON LOS REALES Y QUEDO ENTERADO QUE EN CASO DE CUALQUIER DISCREPANCIA QUEDARA SUSPENDIDO EL TRAMITE DEL EXAMEN.

FECHA DE SOLICITUD _____

FIRMA DEL ALUMNO _____

Acompaño los siguientes documentos:

- Nominamiento del jurado del examen de grado
- Aprobación del trabajo escrito por cada miembro del jurado.
- Copia de la última revisión de estudios

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO
COORDINACION DE ADMINISTRACION PUBLICA
TESIS DOCTORAL
LORENZO RODRIGUEZ GALLARDO
RESUMEN

PUBLIC ADMINISTRATION AND SOCIAL ASSISTANCE IN MEXICO

ABSTRACT

The objective of this research is to form a basic theory about the role of public administration and social assistance in Mexico, as well as the analysis of their performance and classification of the different concepts about these topics. The principal hypothesis of this research is that public administration and social assistance are in disagreement with the constitutional rules. In addition, there is a confusion on theoretical conceptualization of social assistance, which is observed within diversity of the gubernamental institutions which look after the same objective with different names, structures, processes and results.

In order to compare the principal hypothesis it was used the scientific method and the systems theory. The conceptual and historical frame describes, analyzes and differs from the assistance and administration concepts, and their evolution. The situational diagnostic analyzes the functions of both topics during a period from 1989 to 1994, and their relationship with legal, economic, social, and political factors. Besides, it includes case studies to five assistance and gubernamental institutions within the federal level.

Conclusions are a special part. They show the necessity to try the administrative subjects with an integral perspective, that include their vision as State (executive, legislative and judicial powers, and federal, state, and county gubernamental levels); as Science (administrative process --planning, organization, direction, and control-- and functional areas --human resources, production, finance and marketing--), and; as Technology (social management, planning-action and public policies).

The section "perspectives" has a particular importance in this original thesis. This has a theoretical administrative and assistance base to conform and operate a national system of social assistance (it was written on December 1994), with gubernamental rules and involving the families, employers, schools, churches, unions and other non gubernamental organizations in order to achieve the transit from social assistance to "social development", through self-sufficient, responsibility, solidarity, cooperativism and saving. Besides a proposal entitle "employment insurance" is done versus unemployment insurance that exist in some European and North-american countries.

I N D I C E

	PAGINA
1. Metodología.	1
2. Marco Conceptual:	
Asistencia y sus variantes	13
Asistencia Antigua (caridad, beneficencia y bienestar)	28
Asistencia Actual (asistencia social gubernamental)	36
Asistencia Futura (desarrollo social)	46
Administración (Estado, ciencia y tecnología)	50
Administración Pública y Asistencia Social	84
3. Marco Histórico:	91
4. Diagnóstico Situacional:	
Aspecto Jurídico	113
Aspecto Económico	152
Aspecto Político	158
Aspecto Social	173
Estudios de Caso:	184
- Secretaría de Salud	189
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia	203
- Patronato de Promotores Voluntarios	228
- Instituto Mexicano del Seguro Social	239
- Secretaría de Desarrollo Social	264
5. Conclusiones.	285
6. Perspectivas.	299
7. Bibliografía.	333
8. Anexos.	351

1. METODOLOGIA

El trabajo de tesis que aquí se presenta, surgió de un largo proceso de aprendizaje que, dentro de su vertiente académica reciente --el doctorado en administración pública-- generó varias interrogantes y reflexiones sobre el gobierno y la sociedad. Ante la dificultad de estudiar todos los aspectos que los relacionan y como una forma de conjugar las experiencias personales y profesionales con la diversidad de conocimientos adquiridos y opiniones recabadas que formaron parte del plan de estudios cursado, decidí que podía analizar ése lugar común entre gobierno y sociedad, mediante la delimitación histórica, conceptual y situacional de la administración pública y la asistencia social en México.

Más que pretender neutralidad ideológica, considero que la elección del tema y su formulación en términos de un problema de investigación científica, fue el resultado consciente de buscar la democracia que postula el artículo tercero constitucional como proyecto nacional.

Administración pública y asistencia social en México es el título que identifica esta investigación, pero tal denominación se constituye también como un problema, como un fenómeno que merece ser estudiado. Para su expresión final, se hicieron algunos cuestionamientos básicos como: ¿Qué es la asistencia social?... ¿Qué es la administración pública?... ¿Se relacionan ambos fenómenos de alguna manera?... ¿Cuál ha sido su evolución histórica en México?... ¿Qué factores influyen más directamente en su identidad y funcionamiento?... ¿Cuál ha sido su papel en la evolución general del país?... ¿Pueden la administración pública y la asistencia social definir mejor su vinculación y ser parte de una estrategia integral de desarrollo?... Las respuestas son materia del cuerpo general de la tesis.

La **justificación** del tema y la realización de la tesis centra sus argumentos en tres vertientes: científica, académica y, profesional.

La vertiente científica reconoce que el conocimiento generado hasta hoy en la materia puede ser ampliado. El plantear un problema, establecer hipótesis al respecto y probarlas, además de establecer los hallazgos de la investigación a manera de conclusiones; es una forma de buscar nuevos conocimientos, lo que constituye su mayor justificación.

Dentro de la vertiente científica, este estudio también se justifica en la necesidad de analizar el fenómeno de la administración pública como instrumento de la filosofía político-económica del Estado en lo que se refiere a la asistencia social, su desempeño pasado, su actuación presente y la construcción de una base teórica que aporte elementos para su mejoría.

La justificación académica se establece en la medida en que la elaboración y posterior defensa de una tesis constituye la parte final en la acreditación de los estudios de doctorado. Considero que el tema y el trabajo en sí, recuperan la experiencia académica obtenida en el postgrado en cuanto a la orientación y el contenido de los seminarios que se cursaron. Es una síntesis de aquellos espacios dedicados tanto a la metodología como a la teoría de la administración pública en sus aspectos generales y particulares. Principalmente de estos últimos, los seminarios sobre gerencia social y administración para el desarrollo forman parte de la vertiente académica que originó la elección del tema.

Como parte del contenido académico, se analizó la idea de que nuevamente el país es arrastrado por las modas internacionales, en consecuencia, la política de minimización del Estado esta calando fuerte en México. La historia contemporánea ha observado el tránsito de un Estado benefactor a un Estado regulador. El primero buscando la justicia social y a la vez está obligado a participar como agente económico subsidiario de la incapacidad del sector privado para propiciar el crecimiento productivo y el desarrollo técnico, científico y social. El segundo en el papel de comerciante que vende los activos de la nación, que cree en la privatización de los bienes nacionales como vía para

asegurar el progreso. En este esquema, el desarrollo social es de la incumbencia sólo de los interesados, y el avance científico se deja a la concertación de los sectores público, social y privado.

En sólo 25 años los cambios han sido drásticos, la actuación de los gobernantes se ha ido a los extremos. Ni el populismo, ni la privatización han logrado mejorar el nivel de vida de la población en general. Los análisis económicos han revelado por lo regular una mejoría estadística que pocas veces se refleja en el nivel de vida.

Existe actualmente en México una paradoja en el sentido de la retirada del Estado, vía gobierno y administración pública como agente económico productor de bienes y servicios y, por otra parte, se habla de acciones en beneficio de la población de menores recursos económicos, que se salen del comportamiento habitual del neoliberalismo.

La vertiente **profesional** y personal que justifica el tema elegido, reconoce y acepta una vocación de servicio público en el desempeño pasado y presente. Ante las diversas responsabilidades como agente asistencial dentro del sector público, se ha tratado de desarrollar estrategias de innovación, creatividad y capacidad resolutive, además de una actitud de profesionalización mediante el estudio tanto del fenómeno asistencial como de la propia administración pública.

Dentro de esta perspectiva se intenta recuperar el cúmulo de experiencias en el papel de ciudadano frente a los servicios asistenciales de la administración pública. Además de que la evolución del modelo político, económico y social que se observa en nuestro país, obliga a la reflexión en torno a la congruencia entre los postulados y prácticas político-administrativas de los dirigentes gubernamentales y su impacto en el desarrollo del país.

El **objetivo general** de este trabajo de investigación es construir una base teórica sobre el papel que debe tener la administración pública en la asistencia social en México, analizar su desempeño y diferenciar los conceptos sobre el tema.

La finalidad expresada, se complementa con el logro de aspectos menos generales, tales como describir y analizar los principales aspectos que conforman el entorno de las materias estudiadas: el aspecto jurídico, histórico, económico, político y social.

Otro de los objetivos particulares es la realización de un diagnóstico situacional de las principales instituciones gubernamentales de asistencia social en el nivel federal.

Se ha planteado también como objetivo particular, que este trabajo se convierta en una práctica de investigación científica por lo que toca al planteamiento de un problema y comprobación de hipótesis. Además se busca realizar un análisis integrado de la administración pública entendida como una parte del gobierno; como una disciplina científica que comprende una visión de etapas procesales y otra de áreas funcionales; y como un conjunto de tecnología o innovaciones técnicas.

Esta tesis pretende establecer los elementos teóricos que sirvan de base para el diseño de un nuevo sistema asistencial gubernamental mexicano.

Los **límites** que circunscriben la presente investigación son:

- a) De **espacio**, el estudio tomará aspectos doctrinales generales y analizará algunas experiencias específicas de otros países; pero se circunscribe al espacio de los Estados Unidos Mexicanos;
- b) De **tiempo**, el aspecto histórico pretende generalizar desde la época prehispánica hasta nuestros días, el análisis de casos tomará como objeto de estudio el sexenio gubernamental 1989-1994 en México;

- c) **Unidades de observación.** con base en los análisis exploratorios del tema, se concluyó elegir dos secretarías de Estado (Secretaría de Salud, específicamente la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública y la Unidad de Promoción Voluntaria y, Secretaría de Desarrollo Social, específicamente la vertiente de bienestar social del Programa Nacional de Solidaridad y la Unidad de Promoción Voluntaria) y, tres instituciones de la administración pública paraestatal el Instituto Mexicano del Seguro Social (específicamente el área de Prestaciones Sociales y la Unidad de Promoción Voluntaria), el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y, el Patronato de Promotores Voluntarios.

HIPOTESIS

Los supuestos que se plantean como objeto de comprobación en esta tesis son los siguientes:

1. La participación de la Administración Pública en la Asistencia Social en México está en discordancia con las normas prescritas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Los principales estudios teóricos nacionales y extranjeros en materia asistencial presentan confusión en cuanto a la conceptualización del fenómeno asistencia social.
3. La confusión teórica de la asistencia social se manifiesta a nivel práctico en la administración pública mexicana, en la diversidad de instituciones que atienden semejante o igual objetivo, con diferente nombre, estructura, recursos, proceso y resultados.

Para efecto de responder a la interrogante de cómo realizar este estudio, es decir, cuál será la **metodología** a seguir para comprobar las hipótesis planteadas y lograr los objetivos; se afirma que se utilizará el método científico en su acepción más generalizada.

Considero que la diferencia entre el conocimiento científico y el del dominio público, radica en el proceso lógico de articulación de las hipótesis con las conclusiones que se expresan y se sustentan en un trabajo de investigación. El método científico debe ser una guía que oriente y no una camisa de fuerza que limite los esfuerzos de recopilación, análisis y síntesis de información, más las estrategias de imaginación y creatividad. Coincido con la afirmación de Mario Bunge en el sentido de que "lo que hoy se llama método científico no es ya una lista de recetas para dar con las respuestas correctas a las preguntas científicas",¹ por el contrario, creo que es un esfuerzo sistemático y racional, un trabajo intelectual que orienta y facilita el proceso de la investigación.

A partir del método científico se tomará como herramienta principal de apoyo, la teoría de sistemas, en la medida de considerar a la administración pública y asistencia social como subsistemas dentro de un campo más amplio, que tiene diferente estructura y funcionamiento interno pero elementos comunes en su relación hacia el exterior. Se ha elegido la teoría de sistemas por considerar que brinda importantes elementos para combinar el análisis general y particular, interno y externo del tema de investigación. Al definir al sistema como un conjunto de elementos relacionados entre sí y con el medio en el que se desenvuelven, Bertalanfy lo equipara con un modelo de naturaleza general, con una representación conceptual y, el uso de modelos y representaciones "constituye el método general de la ciencia".² Además la naturaleza interdisciplinaria de esta teoría facilita el estudio y combinación de características generales compartidas por disciplinas y objetos de estudio diversos.

1. Bunge, Mario. La ciencia su método y su filosofía, México, Editorial Patria, 1990, pág. 46.

2. Bertalanfy, L.V.. "Historia y situación de la teoría general de sistemas", en Tendencias de la teoría general de sistemas, Madrid, Editorial Alianza, 1981, pág. 40.

La teoría general de sistemas también se adoptó para este trabajo, en virtud de considerar que permite un grado suficiente de flexibilidad y a la vez de concreción para incursionar o tomar elementos de otras teorías. Tal es el caso del análisis asistencial como parte de un ecosistema; de la descripción interna de las instituciones, que pudiera parecer estructuralista; en el lado contrario, la descripción externa puede caer dentro de la teoría funcionalista. Richard Münch reafirma esta visión cuando menciona que "todos los subsistemas son (a su vez) sistemas funcionalmente especializados que requieren de estructuras adecuadas para el cumplimiento de sus funciones; además no son autosuficientes sino que dependen de las producciones de los demás subsistemas".³

La característica de concreción y en especial su vinculación con la administración, la define Jiménez Nieto al afirmar, de esta última, que "sus métodos están diseñados para tomar cuenta de la actividad económica, jurídica, política y cultural del hombre. El análisis sistémico se nos aparece como receptáculo insustituible para discurrir sobre materia tan esencialmente interdisciplinaria, como ha venido a ser en nuestros días la administración como encrucijada de las ciencias sociales".⁴

En la primera parte se intenta una delimitación conceptual que precise el significado de ambos fenómenos, luego se incluye un breve descripción y análisis histórico. En la tercera parte se realiza un diagnóstico situacional de los espacios que intersectan a la asistencia social y a la administración pública mexicana, que comprende el análisis del entorno jurídico, económico, político y social y, especialmente la estructura, proceso y resultados de las instituciones gubernamentales que se han señalado como estudios de caso. La parte final comprende el diseño de un nuevo sistema de asistencia social que vincule de una manera más racional a las dos materias estudiadas.

-
3. Münch, Richard. "Teoría parsoniana actual: en busca de una nueva síntesis", en La teoría social hoy, Giddens Anthony, Turner Jonathan, et. al., México, Alianza Editorial-CNCA, 1991, pág. 167.
 4. Jiménez N., Juan I., Teoría general de la administración, Madrid, Editorial Tecnós, 1981, pág. 57.

Dentro de la caracterización metodológica de esta investigación se le reconoce como un estudio sistémico, que comprende aspectos descriptivos y analíticos. Se auxilia de la deducción para revisar aspectos generales y particulares. Es de tipo transversal en la medida que centrará la observación específica por una sola vez en un periodo de tiempo (como ya se ha explicado, el sexenio 1989-1994).

Para diferenciar si es un estudio retrospectivo, actual o prospectivo se ha preferido combinar los tres momentos adoptando el concepto de retrodicción de Adam Schaff, que sugiere la necesidad de analizar el pasado como medio para entender el presente y diseñar las posibilidades del futuro.

El trabajo de tesis se diseñó de tipo integrado por lo que respecta a su clasificación entre teórico y práctico. Ante la limitantes de recursos económicos y materiales, además de la poca disponibilidad de los funcionarios a cargo de la administración de instituciones asistenciales, se identifica como una investigación teórica.

Las técnicas utilizadas para elaborar el trabajo fueron las de mayor conocimiento general, tales como la consulta y elaboración de fichas bibliohemerográficas de fuentes indirectas, además de resúmenes y cuadros sinópticos.

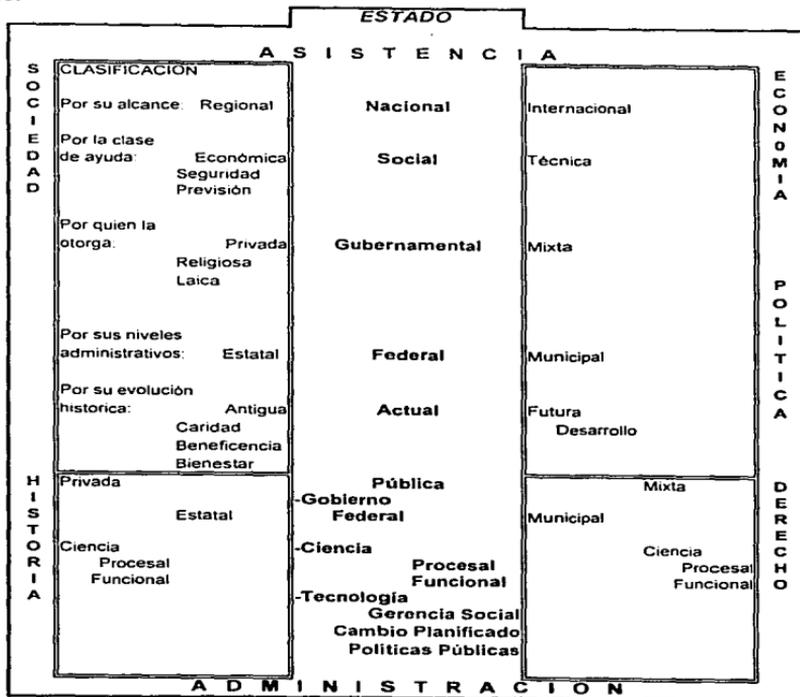
Para el análisis institucional se utilizó como técnica el estudio de casos, mismo que comprendió la lectura crítica de fuentes históricas y jurídicas internas y externas además de entrevistas y cuestionarios, se utilizaron documentos internos como actas constitutivas, manuales de organización e informe de labores; todo lo cual se constituyó como fuentes directas.

Una de las técnicas que por más elementales pocas veces se menciona fue el diálogo entre el investigador y el asesor, elemento al que se acudió constantemente y contribuyó en gran medida a la orientación y elaboración de esta tesis.

Es preciso señalar, que esta tesis se ha concebido como un ejercicio intelectual, académico científico y profesional que tiene marcados límites precisos; por lo que se reconoce que la asistencia social y la administración pública en México tienen concepciones diferentes dentro de la gran variedad de actores del sistema social. En tal virtud, expreso mi respeto y reconozco el esfuerzo y aportación de todos aquellos que han contribuido al conocimiento, la comprensión y la evolución teórica y práctica de la asistencia; pero en lugar de pretender el estudio más exhaustivo del tema y la posesión de la verdad absoluta, se ofrece una particular aportación al conocimiento, a la Universidad Nacional Autónoma de México, al sistema asistencial y al país en general.

2. MARCO CONCEPTUAL

En el presente apartado se realiza una delimitación conceptual en torno a la asistencia y la administración pública; sus modalidades, antecedentes y sus variantes en el presente. Para facilitar su análisis, el contenido se indica de manera esquemática en el siguiente cuadro, aclarando que la tesis estudia con mayor detalle los conceptos que aparecen remarcados, es decir al espacio de intersección entre el subsistema de asistencia y el subsistema de administración dentro del marco del Estado.



ASISTENCIA

El término asistencia -sin incluir sus adjetivos- tiene dos principales acepciones, la primera se tomará como base para este estudio y significa "acción de prestar socorro, favor o ayuda".⁵ La segunda se refiere al verbo "acción de asistir a un lugar", estar presente en un espacio y tiempo determinado. El Diccionario de la Lengua Española, le otorga al vocablo, aún sin complementos, un sentido de sustantivo, al que identifica como una actividad humana de solidaridad, que puede ser a título oneroso o gratuito.

Es preciso señalar que la delimitación conceptual establecida en el cuadro anterior es una clasificación propia que el autor de esta tesis realiza con el objeto de reducir la ambigüedad en el manejo teórico del tema de estudio y facilitar su análisis. Se reconoce que en la realidad los tipos de asistencia señalados difícilmente se encuentran en forma pura o aislada dados los procesos de interacción social, económica y política de los grupos humanos.

Los conceptos expresados en este capítulo son revisados a partir de las definiciones elementales de los diccionarios, en virtud de considerar que con esto aumenta la precisión y se dan las bases para abordar la discusión teórica.

La asistencia parte del reconocimiento de la injusticia, si hay personas con mayores recursos económicos y mejor situación social, es menester reconocer que existen otras personas en desventaja igualmente económica y social (los pobres o marginados). Para tratar de disminuir esa desigualdad o de hacer menos evidente la injusticia, surgió la asistencia. Sus premisas ideológicas y filosóficas son diferentes, al igual que las relaciones entre los que proporcionan la ayuda y quienes la reciben, así como su objetivo.

5. Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española, tomo I, vigésima primera edición, España, Editorial Espasa Calpe S.A., 1992, pág. 149.

A continuación se revisan algunas de ellas. Luis Leñero⁶ ha clasificado en seis, los enfoques para describir la relación entre asistentes y asistidos, así como las formas y objetivos de la asistencia social, según la ideología en que se basan.

1. La pobreza como explotación. Desde una visión macrosocial, la desigualdad es considerada producto del sistema socioeconómico y generadora de un conflicto social. Esto se genera porque el capital produce mediante la "coacción para obtener plus-trabajo... ante la que el obrero individual no sólo se comporta pasivamente sino que actúa en su contra...".⁷ La asistencia busca reducir el conflicto. En esta concepción se identifica una sociedad de consumo que genera concentración del poder económico y burocrático, por lo que la asistencia tiene una doble función: la de paliativo que impide reacciones contra el orden establecido y la de respuesta del Estado a los derechos humanos. Ambas funciones deberán evitar el confrontamiento o la lucha de clases y, a la vez, tratar de cambiar los sistemas institucionales mediante una adecuada planeación y ejecución de políticas asistenciales.
2. Fenomenología aplicada.⁸ En esta corriente, se afirma que es necesario elaborar **tipologías**, hacer distinciones entre unos pobres y otros, así como entre diferentes tipos de instituciones que deben atenderlos. Para ella la asistencia trabaja con "desamparados" sin una clara delimitación, por lo que incluye indigentes, ancianos, huérfanos, alcohólicos, minusválidos, pobres, delincuentes, anormales, etcétera. Trata

6. Leñero O., Luis. La Asistencia Social Renovada. Ideario Manual, México, Instituto Jalisciense de Asistencia Social, 1986, pp. 80-115.

A efecto de simplificar la presentación de este tema, únicamente se menciona la clasificación elaborada por este autor basada en publicaciones de teóricos de las ciencias sociales (para su consulta al detalle ver la tercera parte de su trabajo).

7. Marx, Carlos. Teorías sobre la plusvalía I. Tomo IV de El Capitán, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, pág. 364.
8. Entre las obras representativas de esta corriente se incluyen: la construcción social de la realidad (Berger y Luckman, 1979), Fenomenología del mundo social (Alfred Schutz, 1972), La causación social (Iver Mac, 1949).

de otorgar una asistencia común a problemas diferentes. En respuesta, esta teoría propone que quien otorga la asistencia capte primero el sentir del necesitado antes de querer ayudarlos, que la recuperación social sea a partir de la racionalidad de intereses del primero, no de las instituciones o personas que la otorgan. De no ser así, seguirán observándose los resultados de dependencia que perjudican al asistido, haciéndolo más inválido de sí mismo e inadaptado a su comunidad.

3. **Ecología Social.**⁹ Las relaciones primarias de las personas y de los grupos informales de participación directa son la causa de la generación y degeneración de conductas. Con relación a esta tesis se mencionan las aportaciones de la escuela de Chicago, análisis de ecosistemas, escuela epidemiológica de salud pública y la teoría de sistemas; su punto de coincidencia es que los mejores resultados de la asistencia podrán obtenerse mediante el estudio del ambiente y de las relaciones primarias directas.
4. **Interacción Social.**¹⁰ El pobre o marginado es analizado con referencia a sus códigos de comunicación interpersonal e intergrupala, desarrolla estrategias de intercambios para sobrevivir en su ambiente natural. Lo que da o recibe no es necesariamente dinero o recursos materiales, puede ser un bien moral, con lo que se dignifica ante sí mismo y los demás. Por esta razón se hace hincapié en evitar la estigmatización de los asistidos.

9. Las obras que se pueden agrupar dentro de esta teoría son: *Industrial Society and Social Welfare* (Wilensky H., 1965), *Ecología para el pueblo* (José Trueba, 1980), *Teoría de la desviación social* (Tamar Pitch, 1980).

10. El libro de Alvin Gouldner "La crisis de la sociología occidental" (1970), es una de las fuentes principales que pueden auxiliar para la mejor comprensión de esta corriente.

5. Escuela Funcionalista.¹¹ La sociedad es una unidad coherentemente estructurada por el consenso de sus miembros por conducto de los grupos e instituciones. La pobreza y la marginación son disfuncionales al equilibrio del sistema y catastróficas para el cuerpo social. El equilibrio global sólo se logra con el beneficio global, por lo que la asistencia tiene un papel "funcional" que contribuye al consenso y unidad.
6. Subconsciente colectivo.¹² Analiza la asistencia social desde la psicología social, específicamente el mito como generador del quehacer histórico e institucional. Identifica el sentido maternalista y paternalista en la conformación de México como una raíz mítica que deriva en una idea de beneficencia tradicional paternalista-protectora que después evoluciona hacia la asistencia social, pero conserva signos de paternalismo. Otra de las teorías implicadas en esta tesis, es la "dramaturgia social" en la que al pobre y necesitado se le obliga a jugar un papel que luego se vuelve real. La asistencia social debe captar el juego -en el que participa incluso como escenario y trama- para replantear estrategias más reales de apoyo al medio social del asistido.

Al clasificar la asistencia en función del alcance geográfico de sus acciones, se identifican dos modalidades básicas: la **asistencia nacional** que comprende la ayuda (técnica, económica o social) que un sujeto individual o colectivamente otorga a otro en situación especial de necesidad dentro de los límites de un país. Ejemplos de lo anterior para el caso de México son la asistencia que han brindado personas e instituciones de

11. Durante la década de los sesenta se publicaron las obras más representativas de las teorías funcionalista y estructuralista, principalmente la de Robert K. Merton (Teoría y estructura social, 1963), la de Talcot Parsons (El sistema social, 1966) y Max Weber (Economía y sociedad, 1964).

12. Esta corriente se integra por una combinación más extensa de autores (entre ellos René Lourau, Erich Fromm y Octavio Paz) y argumentos que sólo para fines descriptivos se incluye como categoría de análisis asistencial.

una región a otra, posterior a desastres naturales o provocados por el hombre (El Huracán "Gilberto", la sequía y hambruna en la comunidad Tarahumara, los sismos de 1985 en la Ciudad de México, etcétera). La ayuda para los damnificados de tales desastres ha sido monetaria o en especie.

La **asistencia internacional** se integra con el apoyo que un gobierno, institución, ciudadano o grupo social de un país otorga a un sujeto de diferente nacionalidad que puede ser igualmente gobierno, ciudadano, institución o grupo y que se encuentra en situación especial de necesidad. Este tipo de asistencia involucra dos o más países y la ayuda puede ser económica, social, o técnica, o una combinación de ellas. La Organización de las Naciones Unidas constituye el mayor ejemplo de asistencia internacional por las dependencias y oficinas a su cargo: Alto comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), establecido en 1951 para la protección de refugiados; Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), conformado en 1976 con el objeto de luchar por la integración de la mujer al desarrollo, se unió formalmente a la ONU en 1985; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), fundado en diciembre de 1946 para velar por el bienestar de los niños y niñas del mundo; y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), organismo subsidiario de la Asamblea General desde 1979; entre otros.

Adicionalmente a la asistencia oficial internacional, se observa la combinación de ayuda de organismos públicos y privados de un país a otro, por ejemplo la ayuda técnico-sanitaria y alimenticia que varios países enviaron entre 1990 y 1994 a naciones africanas (Ruanda, Kenia, Zaire y Somalia) para mitigar la hambruna y los riesgos de epidemias por el alto número de muertos sin una sepultura adecuada. La asistencia militar es también un ejemplo de la cooperación que una nación o varias pueden brindar a título oneroso o gratuito a otra, tal fue el caso de el apoyo a Kuwait después de la invasión que sufrió por parte de Irak en 1990. Los sismos ocurridos en la ciudad de México en 1985 son también un ejemplo claro de la asistencia técnica, económica y social internacional.

En el siguiente nivel de análisis del cuadro sobre la asistencia se toma como referencia la clase de ayuda que se otorga y se identifican como sus especies: la económica, la social y la técnica. En virtud de que el concepto de asistencia social tiene su capítulo con mayor detalle, se explican las dos restantes.

Asistencia económica. Se entiende por asistencia económica el auxilio monetario o en especie que un individuo u organización otorga de manera onerosa o gratuita a otro que lo solicita. Cuando una persona pide limosna y alguien la dá, se reconoce como un nivel de "asistencia económica individual y gratuita". Por el contrario cuando una empresa o sujeto solicita un préstamo a un banco, o cuando un país pide dinero prestado a otro, se identifica como "asistencia económica onerosa o lucrativa", que puede ser individual o colectiva. Los organismos financieros de asistencia económica internacional relacionados con la ONU son: el Banco Mundial (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento), la Corporación Financiera Internacional (CFI), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y, a nivel de Latinoamérica, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

La asistencia económica tiene una relación directa con la asistencia social. Se reconocen como sus dos grandes campos de acción en los que pueden intervenir el gobierno y la iniciativa privada; la **previsión y la seguridad social**. La mayor presencia de la asistencia privada en ambas, es de tipo lucrativo por medio de las compañías de seguros. A continuación se describe la situación actual y el marco conceptual de la previsión y seguridad social como formas de asistencia económica, así como la participación de la administración pública en su realización.

La **previsión** es definida como la "acción y efecto de proveer. Acción de disponer lo conveniente para atender a contingencias o necesidades previsibles".¹³ En la Enciclopedia Espasa Calpe,¹⁴ además se le considera como un estado de ánimo en virtud del cual se produce la voluntad y esfuerzo para prepararse contra las adversidades de la vida. El concepto incluye tres ideas básicas vinculadas al capital: -lo que refuerza su inclusión como forma de asistencia económica- el capital-hombre, el capital ahorrado presente y el capital a formar en el futuro. Moragas y Borret señala que las "operaciones de previsión social son aquellas que inspiradas por un sentimiento de amor y basadas en el cálculo matemático de las leyes que regulan la duración y la transformación de la vida física del hombre, dan al ahorro una aplicación encaminada a compensar las consecuencias económicas para la familia obrera de la disminución, suspensión o extinción de la capacidad para el trabajo".¹⁵

La previsión se lleva a cabo mediante dos niveles ampliamente conocidos: el ahorro y el seguro. El primero consiste en diferir voluntariamente el consumo, gastar menos de lo que se gana para atender necesidades futuras. El seguro también conocido como previsión de segundo grado es otra forma específica de ahorro para atender las consecuencias económicas de un riesgo. La previsión social es una de las formas asistenciales de menor atención y práctica en México, no obstante las ventajas que puede otorgar a la sociedad.

En el título sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos denominado: "Del trabajo y de la **Prevención Social**"¹⁶ en el artículo 123, se faculta a los

13. Real Academia Española..., op.cit., tomo II, pág. 1102.

14. Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana. tomo 47, Madrid, Editorial Espasa Calpe S. A., 1931, pág. 339.

15. *Ibidem*, pág. 340.

16. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. México, UNAM, 1992, pág. 532.

órganos gubernamentales para vigilar y propiciar que se otorgue habitación, recreación, higiene, seguridad y protección en caso de accidentes y enfermedad, a los trabajadores. En la fracción XXIX se declara de utilidad pública a la Ley del Seguro Social y en la XXX menciona la constitución de sociedades cooperativas.

Un antecedente importante de la previsión social han sido las mutualidades, mismas que se originaron por la defensa y protección de intereses comunes de un grupo laboral, que aun en los diccionarios conserva como característica principal "compartir los riesgos, beneficios, gastos y responsabilidades".¹⁷ La mutualidad es un "régimen de prestaciones mutuas que sirve de base a determinadas asociaciones" y el mutualismo es el "régimen de prestaciones mutuas entre los miembros de la mutualidad".¹⁸ El término se aplica "a las instituciones de seguridad social, sin fines lucrativos, en las que los miembros son a la vez aseguradores y asegurados, y en relación a las cuotas, los beneficiarios obtienen prestaciones iguales o proporcionales".¹⁹ Para Carrillo Prieto "Los seguros sociales aparecen como una adaptación del seguro tradicional o de la mutualidad: son obligatorios y la repartición de la carga financiera obedece a nuevos principios".²⁰ Las mutualidades tuvieron un gran impulso entre los servidores públicos y entre grupos de trabajadores hasta antes del establecimiento de la seguridad social para ellos. Actualmente las instituciones mutualistas en México están en retirada.

17. Webster Seventh New Collegiate Dictionary. USA, G & C Merriman Co., 1963, pág. 559.

18. Real Academia Española.... op. cit., pág. 1006.

19. Martínez S., Mario (coordinador). Diccionario de Política y Administración Pública, tomo I, México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1978, pág. 697.

20. Carrillo P., Ignacio. Derecho de la Seguridad Social, México, UNAM, 1991, pág. 36.

La mutualidad es un reto y una oportunidad de seguridad social complementaria en todos los países, integrada como un instrumento de política social para beneficiar a toda la población, disfrute o no de seguridad social: en el primer caso ampliándola y en el segundo accediendo a ella; simplifica los servicios, disminuye costos y ofrece mayores ventajas que las aseguradoras privadas.

La seguridad es definida en el Diccionario de la Lengua Española como: "calidad de seguro. Se aplica a un ramo de la administración pública cuyo fin es el de velar por la seguridad de los ciudadanos".²¹ con lo que sin incluir su adjetivo, en su segunda acepción la define como **seguridad social**. Ya con el nombre adjetivado, algunas de sus definiciones son las siguientes: "Intervención del Estado con el fin de ejercer una efectiva y eficaz acción tuitiva (sic) de la mano de obra cuando se encuentre en una situación de desventaja".²² "Conjunto de medidas que garantizan el bienestar material y espiritual de todos los individuos de la población, aboliendo todo estado de necesidad social".²³ "Una combinación de programas públicos para atender las necesidades de los trabajadores y sus dependientes, cuando es interrumpida su capacidad laboral".²⁴ Sheldon y Pennance definen el concepto de "seguros sociales" como "compartir riesgos por medio del Estado. Los principales riesgos generalmente cubiertos en los países occidentales son la enfermedad y el desempleo; la vejez y el retiro, que son certidumbres más bien que riesgos".²⁵ En México, la definición aceptada por el Instituto Mexicano del Seguro Social es la siguiente: "un sistema descentralizado del Estado para proporcionar prestaciones médicas, económicas y sociales. Se financia por los trabajadores, empresarios y el

21. Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. op. cit., tomo II, pág. 1229.

22. Cachero M., Luis. "Seguridad", en Diccionario UNESCO de las Ciencias Sociales, tomo IV, Madrid, Editorial Planeta-Agostini, 1988, pág. 2015.

23. Carrillo P., Ignacio. Pautas Introdutorias a la Seguridad Social y sus Regímenes Normativos. Moctezuma B., Javier. México, ISSSTE, Comisión Americana Jurídico Social, 1990, pág. 25.

24. Colliers Encyclopedia, volumen. 17, New York, P.F., Colliers & Son Corporation, 1957, pág. 674.

25. Sheldon A. y P.G. Pennance. Diccionario de Economía, España, Editorial Oikos-Tau, S.A., 1989.

Estado, protege al individuo y su familia de los riesgos de la indigencia, la ignorancia, la enfermedad, la **suciedad** y la ociosidad; es decir, otorga una protección integral al ser humano y al mismo tiempo coadyuva a lograr una distribución más justa de la riqueza y a elevar los niveles de vida de la población en aspectos sociales, económicos y culturales".²⁶ Para realizar sus fines cuenta con el seguro social como instrumento básico, ya que es un servicio público de carácter nacional.

El inicio de la seguridad social ocurrió en Alemania a finales del siglo XIX. La configuración más elaborada de la misma fue a raíz del estudio de Beveridge William: "La Bases de la Seguridad Social",²⁷ realizado en Inglaterra durante la segunda guerra mundial. Su propuesta establecía la observancia de cinco reglas cristianas (desaparecer desigualdades materiales, igualdad de oportunidad, protección de la familia, visión del trabajo como vocación divina y uso de los recursos materiales como regalo de Dios); el combate a cinco gigantes (indigencia, enfermedad, ignorancia, suciedad* y ociosidad); el establecimiento de tres principios estratégicos (conservar las libertades esenciales, utilizar los poderes del Estado hasta donde sea necesario, estar preparados para introducir cambios en la maquinaria del gobierno) y; el diseño de un plan para la seguridad social con tres capítulos (programa completo de seguros sociales en prestaciones en dinero, un sistema general de subsidios infantiles y un plan general de cuidados médicos de todas clases).

En el documento se aclara que el plan está imaginado para hacer desaparecer la indigencia física, asegurando siempre a todos los ciudadanos ingresos suficientes para hacer frente a los gastos excepcionales en los nacimientos, el matrimonio y la muerte.

26. Instituto Mexicano del Seguro Social. Glosario de Terminología sobre Seguridad Social. México, Subdirección General Administrativa, IMSS, 1983, pág. 29.

27. Beveridge, William. Las Bases de la Seguridad Social, México, FCE, 1987, pp. 41-113.

*El término correcto es hacinamiento, según se desprende de la lectura completa del documento.

Se incluyen seguros por enfermedad, desempleo, pensión de vejez, viudez, orfandad; compensación por accidente de trabajo y contribuciones para la asistencia pública.

La seguridad social se ha convertido -según Moctezuma Barragán-²⁸ a lo largo de su historia, en un agente de cambio y uno de los gestores más importantes del bien colectivo. No obstante su evolución existen según el mismo autor, por lo menos cinco principios rectores del derecho de la seguridad social: obligatoriedad, unidad, universalidad, sustancialidad y, solidaridad.

En México existen actualmente tres instituciones nacionales con un régimen propio de seguridad social, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas.

La seguridad social tanto en el país como en el mundo carece de un concepto unívoco según se desprende de las definiciones revisadas. Los principios que la inspiran y sostienen parecen tener mayor aceptación entre los gobiernos y los estudiosos del fenómeno. En su organización y funcionamiento se hace evidente la ausencia de un sistema integral de seguridad social, lo que provoca dispersión de recursos y acciones, además de contribuir a la ambigüedad conceptual, por ejemplo confundir o utilizar de manera indistinta los términos asistencia y seguridad social.

La **asistencia técnica** es el apoyo que una persona física o moral otorga a otra en materia de conocimiento científico y tecnológico. Garmendia²⁹ la identifica específicamente como un término compuesto que tiene relación con un vocablo del idioma Inglés que se utiliza para referirse a una de las finalidades del Consejo

28. Moctezuma B., Javier. Pautas Introductorias a la seguridad social y sus regímenes normativos. México, Comisión Americana Jurídico Social, ISSSTE, 1990, pp. 28-31.

29. Garmendia, José. "Asistencia Técnica", en Diccionario UNESCO de las Ciencias Sociales..., op. cit., tomo I, pág. 200.

Económico y Social de la ONU. Generalmente se emplea para referirse a los programas de ayuda y cooperación entre varios países para la difusión e implantación de conocimientos específicos de alguna disciplina científica o tecnológica. Los organismos de asistencia técnica internacional dependientes de la Organización de las Naciones Unidas son: la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), que inició operaciones en 1944 y se dedica al desarrollo de los principios y técnicas de navegación aérea; la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), organismo encargado de promover y acelerar la industrialización en países en desarrollo; la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), creada en 1945 para otorgar asistencia técnica en materia de nutrición, producción y distribución de alimentos; la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), nacida en 1946 con el objeto de contribuir a la paz mundial mediante la educación, la ciencia, la cultura y las comunicaciones; la Organización Internacional del Trabajo (OIT), constituida en 1919 en virtud del Tratado de Versalles con el fin de promover la justicia social y el mejoramiento de las condiciones de trabajo; la Organización Mundial de la Salud y en especial la Oficina Sanitaria Panamericana (OMS/OPS) como su oficina regional que enfoca su atención a la asistencia técnica en el campo de la salud. También como ejemplos de la asistencia técnica internacional dependiente de la ONU, se encuentran los siguientes programas: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de las Drogas (PNUFID) y, el Programa Mundial de Alimentos.

La asistencia técnica también tiene referentes nacionales en la vertiente oficial y privada mediante una amplia gama de organizaciones dedicadas a brindar apoyo en alguna disciplina científica, tecnológica o humanística que pueden ser onerosos, gratuitos, individuales y grupales.

Con base en la identificación de quien otorga la asistencia, se puede clasificar a ésta en tres tipos: la privada, la gubernamental, y la mixta. La asistencia gubernamental es la parte central de este trabajo, por lo que tiene su capítulo específico. A continuación se precisan las definiciones de los otros dos tipos de asistencia.

La **asistencia privada** corresponde al auxilio o socorro que un sujeto individual o colectivamente hace en favor de otro. Esta modalidad también se puede subdividir en la **asistencia privada lucrativa**; cuando existe una ganancia económica de por medio para el que la otorga, y la **asistencia privada filantrópica** o no lucrativa; la cual puede significar un costo reducido para el destinatario pero nunca una ganancia o lucro para el que la ofrece. La asistencia privada también se puede subdividir en **laica** que es otorgada por instituciones o personas sin afán de lucro, ni fines religiosos y; **religiosa** que se refiere a los servicios asistenciales que ofrecen grupos o personas en nombre de su comunidad eclesial.

En la actualidad se reconoce que la asistencia privada es la que proporcionan los particulares en lo individual o como personas morales que tienen reconocimiento jurídico por el gobierno, siendo incluso consideradas como de utilidad pública, exceptuándoles del pago de impuestos, derechos y aprovechamientos. Su función es realizar acciones humanitarias de asistencia sin afán de lucro. En México se rigen por la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal. A nivel nacional se carece de una ley que incluya a todas las instituciones de las entidades federativas. La asistencia privada es un apoyo importante frente a las necesidades y aumento de la demanda de servicios por parte de los necesitados ante la disminución de los recursos públicos disponibles. Ruiz Pérez³⁰ propone para alentar la creación de nuevas organizaciones de asistencia privada cuatro principios: motivación, confianza, seguridad jurídica y estímulo.

30. Ruiz P., Leobardo. et al. Asistencia Social, volumen 2 del tomo III de la serie "La Salud en México: Testimonios 1988", (Soberón A., Guillermo, Kumate R., Jesús, Laguna José, coordinadores), Biblioteca de la Salud, México, FCE, 1988, pág. 144.

La **asistencia mixta** se presenta cuando se combinan dos o más tipos asistenciales de los marcados en el cuadro (económica y social; estatal, federal y municipal; etcétera), pero específicamente en el caso de quien la otorga, significa la coordinación de recursos y/o esfuerzos de los sectores oficial, privado y social para la realización de actividades de asistencia.

Si se atiende a la estructura de la administración pública en México, la asistencia gubernamental se puede clasificar en tres niveles: federal, estatal y municipal. El campo de estudio específico de ésta tesis es el primer nivel, pero se definen a continuación los otros dos niveles para tratar de dar mayor precisión al marco conceptual. La asistencia estatal es el término que identifica las acciones, recursos, y modalidades asistenciales que se llevan a cabo dentro de las 32 entidades federativas. Incluye las formas de organización, la legislación en la materia, los sujetos que participan, sus necesidades, problemas, avances y resultados.

La asistencia municipal se conforma de igual manera que la anterior (acciones, recursos, sujetos, modalidades, legislación, organización y resultados), sólo que dentro de los límites de los municipios. La suma de los sistemas municipales de asistencia determina el perfil asistencial del sistema estatal, y la suma de cada estado más la organización y legislación a nivel federal, constituyen el sistema asistencial del país.

ASISTENCIA ANTIGUA.

La evolución histórica de la asistencia parece ser la que más ha contribuido a la confusión conceptual, por lo que a continuación se precisan la modalidades y denominaciones que ha tomado este fenómeno social en diferentes etapas históricas. De manera indicativa se ha clasificado en tres etapas: en la primera --antigua-- se incluyen los conceptos de caridad, beneficencia y bienestar; la segunda --actual-- corresponde al objeto de estudio central de ésta tesis (asistencia social); y la tercera --futura-- identifica una de las tendencias asistenciales de los tiempos por venir, denominada, desarrollo.

Caridad: La caridad es una de las tres virtudes teologales del cristianismo (fe, esperanza y caridad). Según esta doctrina, consiste en amar a Dios sobre todas las cosas y al prójimo como a sí mismo. Los hebreos y musulmanes también la consideran un valor religioso de alta estima.

El Diccionario de la Lengua Española coincide con esta definición y señala otras ocho acepciones más del término, de las cuales sólo dos se insertan en esta perspectiva "virtud cristiana opuesta a la envidia y animadversión" y, "limosna que se da, o auxilio que se presta a los necesitados".³¹

La caridad como forma de asistencia, en un sentido amplio indica la "satisfacción de **todas** las necesidades humanas, tanto del espíritu como del cuerpo, de aquel que no tiene medios para satisfacerlas".³² Para realizar lo anterior, en algunas ocasiones podrá dirigirse al entendimiento, a la voluntad, al sentimiento y, a las necesidades materiales (casa, vestido, sustento y salud). Históricamente, los tres primeros elementos fueron monopolizados por la Iglesia, hoy nadie parece tener tiempo ni deseos de ayudar a otros

31. Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española... op. cit., pág. 293.

32. Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana... op. cit., tomo I, pág. 60.

a fortalecer su espíritu, (voluntad y sentimiento), por lo que la modernización de la caridad se limitó a permitir el acceso a la escuela (entendimiento) y pedir al que tiene lo que le sobre para mitigar la escasez de recursos materiales de los necesitados. La caridad en este sentido amplio ciertamente ha presentado dificultades para su implantación.

La caridad también ha sido identificada con la forma de organización política de la edad media "fue el medio de que se valió el Estado Eclesiástico para ayudar a los débiles sociales".³³ Se ejerce para salvar el alma, alcanzar la vida eterna, puede ser individual o colectiva y se ejerce fundamentalmente en beneficio del que la dá; se compra el cielo. Además de su inspiración religiosa, el ejercicio de la caridad como forma y etapa evolutiva de asistencia, se caracteriza por dar, sin considerar estrictamente la condición de quien recibe y sin exigir una acción en correspondencia a la ayuda.

Palavicini señala como una diferencia básica entre la asistencia y la caridad, la falta de orientación científica de la segunda, ya que "se la practica en nombre de Dios, sin investigaciones previas acerca de la persona a quien se hace el servicio y sin el propósito de que el beneficiado restituya de algún modo el bien que recibe".³⁴

Básicamente la caridad es la forma primera de combatir la injusticia que, a partir de la tradición judeo-cristiana, se caracteriza por el otorgamiento de servicios asistenciales en forma de dádiva o limosna con la mediación de las organizaciones religiosas. Tuvo su mayor expansión en la caridad cristiana de los siglos IV a XVI de nuestra era en los países de Europa.

33. Palavicini, Félix. México, historia de su evolución constructiva, tomo IV, México, Distribuidora Editorial Libro S. de R. L., 1945, pág. 63.

34. *Ibidem*, pág. 75.

Beneficencia: El Diccionario de la Lengua Española define la beneficencia como "virtud de hacer bien. Conjunto de fundaciones, mandas, establecimientos y demás institutos benéficos y los servicios gubernativos referentes a ellos, a sus fines y a los haberes y derechos que les pertenecen".³⁵ Una mayor precisión en el concepto y profundidad en el tema, se obtiene de la Enciclopedia Espasa Calpe: "virtud de hacer bien. Ramo de la administración pública que tiene por objeto socorrer a los desvalidos...", señala que "jamás debe usarse como sinónimo de caridad...".³⁶ Durante el inicio del cristianismo y la edad media, la beneficencia fue cambiada por caridad como forma de asistencia, el Estado eclesiástico dominó al Estado civil. En el siglo XVI en 1536 Francisco I de Francia inauguró la nueva etapa de la beneficencia al secularizarla a favor del gobierno. Palavicini considera que este hecho marcó la transición entre la caridad y la asistencia. "Es el medio de que se valió el Estado Político Liberal que dominó durante todo el siglo XIX, lo mismo en Europa que en América, para ayudar a los débiles sociales".³⁷

La beneficencia surge a consecuencia de la indigencia, para atenuar sus efectos de riesgo político y social, ésta, se ha clasificado en merecida e inmerecida. La vagancia, el despilfarro, la ociosidad y los vicios pueden ser causa de la primera y; el desempleo, la enfermedad, la vejez y el desequilibrio entre ingresos y composición familiar pueden ser causas de la segunda. Esta etapa de evolución de la asistencia, aparte de cambiar de nombre (de caridad a beneficencia) e incluir la participación del gobierno, se caracterizó por dos elementos: a) la institucionalización de los servicios por parte del poder público y, b) la burocratización de los mismos. Hay quienes argumentan la inutilidad de la beneficencia con base en la prevención de la situación de debilidad social y económica por vía de la previsión y el ahorro. El argumento contrario señala que no se puede ahorrar ni prever cuando se carece de los medios elementales de subsistencia.

35. Real Academia Española..., op. cit., pág. 1062.

36. Enciclopedia Universal Ilustrada..., op. cit., pp. 60-79.

37. Palavicini, Félix..., op. cit., pág. 62.

La legitimidad de la beneficencia radica en la diferenciación social, en el reconocimiento de que la igualdad política -que puede dar derecho al voto de todo ciudadano-, habitualmente no es igualdad económica y social. Los sentimientos de culpa de la aristocracia y su deseo de aparecer como benefactora impulsaron al gobierno a intervenir como agente de caridad y servicios asistenciales. La pugna política entre el Estado liberal y el eclesiástico quedó en empate porque ambos aceptaron su existencia y delimitaron sus campos de acción en el sector asistencial.

Según Alvin Gouldner,³⁸ los progresos de la beneficencia están ligados a una mayor utilización de las personas y una disminución de la dignidad del individuo. La mayor intervención del Estado, la creación de un aparato burocrático y la intervención de profesionistas y especialistas en beneficencia, le ha quitado a ésta su elemento de solidaridad para convertirla en una limosna del gobierno a sus ciudadanos.

Existen diferentes modalidades de la beneficencia, razón por la cual su clasificación puede obedecer a los beneficiarios, a los otorgantes, a las instituciones que la brindan, a las finalidades o tipo de ayuda.

Los principios básicos que el estudio y la experiencia han dado para una mejor prestación de servicios de beneficencia reconocen la existencia de lo público -como poder gubernamental- al lado de lo privado -como participación individual y grupal- lo que le da un carácter social. A diferencia de la caridad, -que indicaba hacer el bien sin mirar a quien- la beneficencia introduce elementos de selección de los beneficiarios y vigilancia del destino final de la ayuda para evitar el fomento de la vagancia, vicios y ociosidad. La intervención del gobierno y la sistematización de acciones parece haberle dado características de burocratización.

38. Gouldner, Alvin W.. The coming crisis of Western Sociology. New York, Basic Books, 1970, pág. 276.

En resumen el término "beneficencia" designa una etapa evolutiva de la asistencia caracterizada por la intervención del Estado en las acciones asistenciales, lo que también se conoce como la secularización de la asistencia. La beneficencia inició a partir del siglo XVI en Francia y se extendió a la mayor parte de Europa. Se le tomó como bandera de legitimación del poder público para restar la influencia y dominio del poder religioso de la jerarquía católica, aunque permitía la participación de ésta y otras organizaciones privadas (que seguían con la mayor cobertura de servicios), reservaba para el gobierno las funciones de reglamentación y supervisión.

Bienestar: La evolución del concepto de asistencia dejó atrás sus acepciones de caridad y beneficencia, para dar paso a una nueva modalidad: el bienestar social. Los siglos XVIII y XIX fueron testigos de esta evolución caracterizada por la lucha del poder político entre la iglesia y la burguesía. La beneficencia o ayuda a los que menos tenían se convirtió en fuente de inspiración de movimientos revolucionarios y en fuente de legitimidad de los gobiernos. La libertad y la igualdad se verían complementadas por un sentimiento -civil, no religioso- de fraternidad. En esa época, fue tan destacada en teoría la participación del gobierno en las acciones asistenciales, que se le denominó incluso como **Estado de bienestar** o Estado benefactor. El concepto da lugar a la idea de que la fuente de la beneficencia es el gobierno; sin embargo encuentra algunas inconsistencias en cuanto a las formas de intervención -la represión, persecución y encarcelamiento de los pobres para bienestar de los ricos, por ejemplo- y su ubicación histórica. La sociedad en su conjunto estará bien porque el gobierno se encargará de que así suceda; para acabar con la mendicidad emitirá leyes prohibiéndola; para evitar la vagancia construirá centros de internamiento, albergues y hospicios; contra el desempleo, creará puestos de trabajo. En esta visión, el Estado de bienestar se convierte por afirmación propia en el conductor y salvador de la humanidad.

Para Bazúa y Valenti³⁹ el bienestar público es el conjunto de bienes públicos y privados menos el conjunto de los males -igualmente públicos y privados- que los miembros de una sociedad producen y consumen en un par de coordenadas espacio-temporales. Esta definición se puede considerar "moderna" en el sentido de que no asigna el bienestar al gobierno sino al Estado, con sus componentes de territorio, población y gobierno.

El Estado de bienestar con sus variados adjetivos (benefactor, providencia, de bienestar general, asistencial, etcétera) surge, según algunos autores en el presente siglo, como fenómeno de la posguerra (Pellicani, Rosen). Otros por el contrario creen que se inició en el siglo pasado como una forma complementaria de organización social y política de la Revolución Industrial (Girvetz). Este autor reconoce que "el análisis del Estado de bienestar ha de luchar con una considerable dosis de ambigüedad".⁴⁰

El Estado de bienestar supone cierto grado de evolución política y económica de un grupo social, es decir requiere la existencia del "Estado". Además de lo anterior, supone que la sociedad toma la iniciativa y responsabilidad, para que por conducto de su gobierno se emitan instrumentos legislativos y se realicen acciones de la administración pública para garantizar el bienestar básico de sus miembros. Otra posible hipótesis para la aparición del Estado de bienestar, planteada por el mismo Girvetz, es la necesidad de contrarrestar la influencia del mercado y la iniciativa privada en un asunto tan importante como la asistencia, misma que tampoco debe dejarse a organizaciones informales.

39. Bazúa F. y Valenti G., "Hacia un Enfoque Amplio de Política Pública", Revista de Administración Pública, número 84, México, INAP, 1993, pág. 46.

40. Girvetz H., K., "Estado de Bienestar", en Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, volumen 3, España, Editorial Aguilar, 1979, pp. 767-774.

Josep Picó⁴¹ señala que el Estado de bienestar cambió las bases tradicionales de legitimación de la sociedad liberal, el individualismo y el mercado, por la capacidad político-administrativa del gobierno. Además, en vez de considerarlo como un Estado de servicios sociales que atienda la pobreza y marginación con recursos públicos, lo conceptúa como una de las grandes uniformidades estructurales de la sociedad moderna.

El Diccionario UNESCO de las Ciencias Sociales⁴² define el concepto por sus términos en Inglés, **Welfare State**, el cual es un modo de organización estatal basado predominantemente en un objetivo social, coincide con la definición anterior en el sentido de que controla -o por lo menos así lo expresa- la política social y económica para someterla a un criterio de bienestar socioeconómico y cultural. El Estado de bienestar tiene en su origen una base ideológica y filosófica, de la que derivan sus implicaciones políticas, económicas, administrativas y sociales.

A diferencia de sus antecesores -la caridad y la beneficencia- en que al menos en teoría indicaban la necesidad de dar apoyo material pero también **apoyo moral**, en el Estado de bienestar se ha considerado principalmente el aspecto económico, ninguno de sus teóricos habla ya de la ayuda moral (quizá por la confusión muy común, de pensar que la esfera espiritual de la persona es la misma que la religiosa y específicamente la religión católica). La separación de la Iglesia y el Estado, como etapa histórica de la evolución de las relaciones sociales entre los grupos humanos, se refleja en esta aseveración de la exclusión de la asistencia espiritual, fenómeno que podríamos llamar "caridad estatal institucionalizada".

41. Picó, Josep. Teorías sobre el estado de bienestar. España, siglo XXI de España Editores, S.A., 1987, pp. 113-136.

42. Coras Trasmonte, B.. "Welfare State". Diccionario UNESCO de las Ciencias Sociales..., op. cit., tomo IV, pág. 2367.

La sentencia de Myrdal sigue vigente "El Estado benefactor todavía no es una realidad en ninguna parte; está constantemente en proceso de realizarse".⁴³ El Estado de bienestar se ausenta conceptual y prácticamente de algunos países mientras que se reafirma en otros. En los primeros sus críticos lo consideran omnipotente, aniquilador de los esfuerzos privados, su voluntad por exagerar el paternalismo y detener la iniciativa de los individuos. Por contra, en países como Estados Unidos -según Girvetz-⁴⁴ hay quienes lo apoyan y lo han denominado "capitalismo de bienestar", argumentando que no sólo deja amplio margen a la autoayuda, sino que estimula la creatividad y la libertad al desterrar el miedo, reducir el sufrimiento, moderar los antagonismos de clase y finalmente, dentro de una economía de mercado, buscar la prosperidad general.

Se puede concluir que la concepción del Estado de bienestar considera que el gobierno está obligado a propiciar empleo y crecimiento económico para generar las condiciones de bienestar que acabarán con la injusticia. Cronológicamente corresponde a mediados del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX. Se extendió a casi todos los países del orbe. Permitía la participación de las organizaciones religiosas y otras organizaciones privadas en las acciones asistenciales, pero aumentó la regulación y vigilancia sobre ellas.

43. *Ibidem*.

44. Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales..., op. cit., volumen 9, pp. 769-774.

ASISTENCIA ACTUAL.

El principal objeto de estudio de este trabajo es la **asistencia social gubernamental**, considerada en la época del pasado reciente (1950-1988) y, específicamente su estado actual (de 1989 a 1994) como un fenómeno de los grupos humanos, un campo de análisis científico y como una tarea de la administración pública. El concepto se diferencia de la asistencia antigua, (caridad cristiana, beneficencia y bienestar), así como de la previsión y de la seguridad social. Comprende el estado evolutivo actual de la teoría asistencial. Para diferenciarla de la asistencia privada se ha denominado "gubernamental" y para evitar confusión en cuanto a los adjetivos comúnmente usados de "pública" y "social" se unifican en un solo término; **social**. Lo anterior se justifica porque durante la transición de caridad a beneficencia en el siglo XVI, se identificó a esta última como una función del gobierno, de ahí que los diccionarios le adjudicaron el adjetivo de pública (asistencia o beneficencia). Como en la actualidad lo público y lo social se integran en un solo término que involucra la participación tanto del gobierno como de la sociedad, se considera que el término "social" es el más adecuado ya que permite incluir la asistencia mixta que puedan otorgar éstos dos actores.

Se han tomado dos premisas básicas para unificar en el término "social", los dos adjetivos de la asistencia: su naturaleza jurídica y su neutralidad moral. El concepto de Carrillo Olea define claramente la primera premisa: "Hoy, el carácter público de los servicios, no necesariamente significa que sean estatales: son públicos porque los ciudadanos tienen derecho a ellos debido a que pertenecen al bien común...".⁴⁵ La segunda premisa toma como su base la definición que de lo "social" hace el diccionario de la UNESCO: "El concepto se aplica a los asuntos humanos, conductas, actitudes influenciadas por el pasado o presente de un grupo humano. Normalmente el término

45. Carrillo O., Orlando, La Administración de cambio y la Seguridad Social, México, Subdirección General de Administración, ISSSTE, 1993, pág. 4.

moralmente neutral".⁴⁶ Lo anterior significa que independientemente de la ideología filosófica, religiosa o política que se profese, el término involucra la presencia del factor humano como base de las acciones de la comunidad.

Una aproximación conceptual a la asistencia social actual adicional a la definición del Diccionario de la Lengua Española se encuentra en varios documentos:

- "Organización benéfica del Estado encaminada a asegurar los servicios sociales mediante organismos adecuados".⁴⁷
- "Acción institucional de carácter público".⁴⁸
- "Fenómeno social de la posguerra. Representa el medio de que se vale el Estado moderno para prestar servicios a los débiles sociales. No suprime la iniciativa privada, pero recomienda y aún impone la intervención del Estado en la orientación y coordinación de los servicios asistenciales en general".⁴⁹
- "Prestación de servicios diversos dirigidos a toda la población, tales como prevención, curación, rehabilitación, atención a la infancia (guarderías, escuelas, internados y casas de cuna), programas de alimentación complementaria; prestaciones económicas; servicios para los ancianos; asistencia familiar, mejoramiento ambiental y bolsa de trabajo. Estos servicios son paralelos a los que presta la seguridad social a sus derechohabientes".⁵⁰

46. A Dictionary of the Social Sciences (UNESCO), New York, edited by Julius Gould and William L. Kolb, The Free Press, 1965, pág. 643.

47. Gran Enciclopedia Larousse, tomo I, Barcelona, Editorial Planeta, 1980, pág. 759.

48. Leñero O., Luis... op. cit., pág. 63.

49. Palavicini, Félix F..., op. cit., pág. 62.

50. Instituto Mexicano del Seguro Social, Glosario de Terminología sobre Seguridad Social, México, Subdirección General Administrativa, IMSS, 1983, pág. 6.

- "El conjunto de acciones tendentes 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".⁵¹

Dentro de la heterogeneidad de ideas y palabras utilizadas para definir la asistencia social, se debe reconocer que en su estado actual conserva el principio básico de convivencia humana que le dio origen: la solidaridad. La sobrevivencia y permanencia de las sociedades humanas se ha logrado en parte por esa ayuda mutua.

Una de las definiciones más confusas es la del Instituto Mexicano del Seguro Social, quizás por hacerla sólo para sí mismo. Prestaciones como curación, rehabilitación, guarderías y las económicas no pueden ser paralelas a la seguridad social ni dirigidos a toda su población, porque forman parte del régimen obligatorio de la Ley del Seguro Social.

El campo de acción en el que interviene la **asistencia social gubernamental de nivel federal** comprende básicamente **servicios sociales** como alimentación, hospedaje y protección a población en estado de necesidad, así como promoción y organización comunitaria en grupos marginados mediante servicios complementarios de educación, salud, asesoría jurídica, y realización de actividades culturales y recreativas.

Los servicios sociales comprenden las actividades asistenciales de alimentación a niños y madres gestantes, albergue y alimentación a menores y ancianos en estado de abandono. También incluye las acciones de promoción social para superar la situación de marginación o desventaja de los grupos sociales. En esta vertiente, se ha reconocido

51. Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social. Diario Oficial de la Federación, México, 9 de enero de 1986.

por varios autores (Meyer, Leñero, Ruiz Pérez), la necesidad de ampliar el enfoque de la asistencia social hacia la participación de la comunidad, es decir a la promoción del desarrollo comunitario.

Meyer en lugar de definir el concepto de asistencia social, inicia por establecer como sus objetivos, "la ayuda a individuos, familias, comunidades y grupos de personas socialmente en desventaja, así como la contribución al establecimiento de condiciones que mejoren el funcionamiento social", su misión es "modificar o reformar determinados aspectos del sistema social y de contribuir a que las personas consigan adaptarse al mismo, en consonancia con sus aptitudes y con las normas y valores de dicho sistema".⁵² Posteriormente este autor desarrolla su exposición sobre el término, pero sólo desde la concepción de la asistencia social como una profesión; hace mayor énfasis en el análisis de las personas que realizan esta función y su preparación académica, que en el concepto en sí mismo.

Leñero menciona que la asistencia social debe ampliar su campo de acción, ya que sólo puede alcanzar sus objetivos si se ocupa de una "verdadera acción de promoción social y de movilización de agentes en las comunidades. Tanto en un sentido preventivo como en uno de acción subsecuente".⁵³ Propone que los recursos destinados a la asistencia y los que existen ya en la comunidad sean socializados, a la par que se promueva el servicio social profesional y la acción de voluntarios.

Ruiz Pérez señala que la evolución de la asistencia social ha ido a la par de la del país, que de la beneficencia y caridad se pasó a una etapa de participación y cambio que busca fortalecer las condiciones de organización social para obtener el desarrollo, la asistencia es ahora un derecho que se basa en los principios de solidaridad y justicia

52. Meyer, Henry. "Asistencia Social", en Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, op. cit., volumen 1, pp. 593-601.

53. Leñero O., Luis..., op. cit., pág. 64.

social. En su nueva concepción, "la asistencia social no debe limitar sus programas a acciones que únicamente traten de paliar las necesidades; es indispensable profundizar en las actividades promocionales, preventivas y de rehabilitación".⁵⁴ Propone que los programas y acciones se adapten y tomen en cuenta las características y necesidades de los grupos a los que se dirigen.

Los servicios médicos y educativos son dos de las principales modalidades de la asistencia social, tanto por su tradición como por su extensión en México. Hay que recordar que en el inicio del mestizaje, con la llegada de los españoles, las primeras instituciones asistenciales fueron las escuelas establecidas por los frailes para conocer la cultura de los indígenas y a la vez para facilitar el proceso de aculturación mediante el conocimiento y difusión de la lengua española y su cultura.

Una de las vertientes de mayor arraigo en la asistencia social en México y el mundo es indudablemente la prestación de servicios de atención a la salud. Comprenden la prevención, el diagnóstico y tratamiento de las enfermedades. En la actualidad se pueden identificar tres vertientes de la atención médica en México. La primera es una forma de asistencia lucrativa otorgada por individuos y grupos económicos, desde un médico que ejerce libre e individualmente su profesión, hasta las corporaciones hospitalarias y de seguros privados.

La segunda vertiente de asistencia médica se constituye por los servicios que otorgan las instituciones de seguridad social (IMSS, ISSSTE e ISSFAM). Son organizaciones vinculadas directamente al gobierno federal y dan atención sólo a grupos de trabajadores y sus familias (derechahabientes) mediante un seguro obligatorio establecido en las leyes respectivas. El IMSS incluye en este concepto los servicios de atención médica, quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria y de rehabilitación.

54. Ruiz P., Leobardo..., op. cit., pág. 141.

La tercera vertiente es la de mayor vinculación con el objeto del presente trabajo. La asistencia social y la administración pública en México se relacionan mediante la asistencia médica para los ciudadanos no inscritos en un régimen de seguridad social.

El artículo 4º constitucional estableció como un derecho de los mexicanos la protección de la salud, motivo por el cual la Secretaría de Salud y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) son instituciones asistenciales que brindan servicios para lograr una población sana, otorgan atención a "población abierta", es decir, a todos aquellos que no tienen acceso a los servicios médicos de la seguridad social.

El doctor Kumate (Secretario de Salud de México de 1988 a 1994) señaló que "una de las dimensiones más importantes del bienestar social es, sin duda, la salud. Si bien en el pasado la salud de la población solía describirse desde un plano primordialmente biomédico, en la actualidad se le entiende desde una perspectiva más integral, según la cual las condiciones económicas y sociales están estrechamente vinculadas. De esta manera, el reconocimiento al derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado que incluya la satisfacción de las necesidades básicas de alimentación, vivienda, educación y atención médica, alude de un modo abarcativo (sic) a la salud de los individuos".⁵⁵

Los servicios educativos también se han diversificado. Constituyen el más claro ejemplo de la intervención del gobierno como agente asistencial, en cuanto que reglamenta y otorga los servicios en todos los niveles, pero también que ha permitido la proliferación de establecimientos educativos particulares, es decir, una modalidad de asistencia lucrativa.

55. Kumate R., Jesús. "Presentación" en Atlas de la Salud, México, Secretaría de Salud, 1993, pág. 1.

Los servicios de asistencia educativa privada han cambiado el principio de solidaridad por el de rentabilidad financiera, tienen una gran variedad de formas organizativas, desde una escuela particular en nivel básico dirigida por una sola persona, hasta instituciones de educación superior.

Los servicios asistenciales en materia educativa en su vínculo con la administración pública son otorgados en una primera instancia por el sistema educativo oficial con los principios y finalidades que marca el artículo tercero constitucional y con las líneas normativas de la Ley General de Educación. En una segunda instancia, este tipo de servicios están a cargo de las instituciones de seguridad y asistencia social, sin otorgar títulos o grados académicos, por tratarse de capacitación para el trabajo, administración del gasto familiar o fomento de la salud. La tercera, se constituye con los servicios del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), en ella se pone mayor énfasis en el desarrollo comunitario y se proporcionan acciones más de orientación e información que de educación formal.

Los servicios jurídicos (orientación y representación) son una forma de asistencia social sobre la que poco se ha reflexionado. En el Diccionario Labor, al vocablo asistencia se le define en el contexto del derecho procesal como la "acción de asistir a una persona... La asistencia técnica en el proceso penal es la función pública desempeñada por el abogado".⁵⁶ En esta perspectiva se debe reconocer que la asistencia jurídica ha sido practicada desde hace mucho tiempo en México a título oneroso por los abogados litigantes de manera individual o colectiva. La participación de la administración pública en ese tipo de asistencia social ha tenido una evolución muy dispar en diferentes regiones del país. La figura del defensor de oficio como instrumento primario de este vínculo entre la administración pública y la asistencia social como proveedora de servicios de orientación jurídica es poco conocida y ha tenido cambios de acuerdo a las normas de cada entidad federativa, llegando en algunos casos a desaparecer. El

56. Diccionario Enciclopédico Labor, tomo I, Barcelona, Editorial Labor, 1972, pág. 528.

defensor de oficio tradicionalmente es un abogado al servicio del gobierno que debe asistir jurídicamente a las personas que por diversas circunstancias no desean ser defendidos o representados por un abogado en lo particular, su función es desempeñada particularmente en el ramo penal.

El "Ombudsman" o protector de los derechos humanos, es una figura jurídica y una forma de asistencia en este campo, surgió desde el siglo pasado en Suecia y actualmente existe en muchos países. Es una institución autónoma que se integra con funcionarios propuestos por el poder legislativo, ejecutivo o ambos y, su financiamiento proviene del gobierno. Su función primordial es proteger los derechos humanos de los ciudadanos frente al poder público, defender a las personas respecto de los actos u omisiones de las autoridades administrativas, no sólo cuando se infringe la legalidad, sino también por injusticia o retraso manifiesto.

En México existe desde 1992 la Comisión Nacional de Derechos Humanos, creada mediante la reforma del artículo 102 constitucional (28 de enero de 1992), y que puede considerarse como un fortalecimiento de la asistencia jurídica, por su función de atender las denuncias de los ciudadanos contra actos o abuso de funcionarios que restringen derechos de los particulares, aumentando a la protección de los derechos humanos, la promoción, el estudio y la divulgación de éstos.

De acuerdo con lo estipulado en el apartado B del artículo 102 constitucional en cada entidad federativa se ha creado un organismo encargado de proteger los derechos humanos para que la sociedad tenga una plataforma de asistencia jurídica frente al gobierno estatal. La Comisión Nacional y las estatales tienen facultades limitadas, no son autoridad, por lo que sólo revisan y aceptan o rechazan denuncias de los ciudadanos para en su caso hacer "recomendaciones" a la autoridad gubernamental que no actúa conforme a derecho. Es deseable que se analice su fortalecimiento y en su caso se le asignen facultades que den mayores garantías a los ciudadanos.

La relación actual más directa de la asistencia jurídica y la administración pública, es la que otorga el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), porque rebasa el ámbito del derecho procesal penal e incursiona en el derecho civil (principalmente familiar y sucesiones) al otorgar asistencia legal a grupos marginados, niños desamparados y padres de familia que desean regularizar su situación civil, así como la atención de demandas de divorcios, pensiones alimenticias y maltrato a menores. El DIF tiene bajo su cargo la Procuraduría del Menor y la Familia, en caso de que la resolución no esté en sus manos, otorgan asesoría legal a menores y padres de familia ante los juzgados competentes.

En términos generales para definir a la asistencia social actual, es preciso mencionar que en sus proyectos debe observar tres principios: la organización de la comunidad, el compromiso de corresponsabilidad y la reorientación de la asistencia social. El primero se refiere a la participación de los miembros del grupo social para que de manera organizada resuelvan problemas comunes. Los compromisos hacen referencia a la participación y coordinación de acciones y recursos entre los sectores público, social y privado. La reorientación busca el cambio de una asistencia proteccionista hacia una cultura de la prevención, rehabilitación y promoción que favorezca el desarrollo comunitario.

En su evolución conceptual, la asistencia social ha incluido una visión parcial en el sentido de asignarle tal responsabilidad sólo al gobierno; una visión integradora que reconoce la participación del gobierno sin excluir la de los particulares; y una visión que se podría calificar de "neutral", (la de la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, 9 de enero de 1986) porque define las acciones, sujetos y objetivo de la atención, sin hacer mención específica de quién debe otorgarla. Por lo anterior, se puede considerar esta última definición como la más adecuada para identificar a la moderna asistencia social. Lleva implícito el reconocimiento del principio de solidaridad, por lo que sólo habría que añadir como característica que debe incluir la participación pública privada y social.

Para Ruiz Pérez⁵⁷ la atención a la marginación y el abandono, debe buscar el mejoramiento del nivel de vida, aspirar a la equidad, y tener respeto de la dignidad, libertad y diferencias culturales, étnicas, históricas o personales. También señala que la asistencia social existe para proteger a los grupos sociales más débiles de las consecuencias negativas de las circunstancias socioeconómicas, a la vez que debe promover el fortalecimiento de la identidad nacional. Si se reconoce que las acciones asistenciales se deben dirigir a individuos, familias y comunidades que se encuentran en desventaja en materia de vivienda, educación, alimentación, cultura y salud; que por lo general son población migrante, rural, pobre, subempleada o desempleada y que por lo tanto se mantienen fuera de la seguridad social; se debe también reconocer la necesidad de la participación consciente y decidida de los involucrados en los servicios. Sólo así se logrará dar unidad y congruencia a los objetivos; la participación reduce la dependencia. La participación, que implica compromisos y el fortalecimiento de la autogestión, permite que los proyectos y acciones sean adaptados con flexibilidad para satisfacer las expectativas de los asistidos.

En resumen, la asistencia social gubernamental de nivel federal en la actualidad corresponde cronológicamente de 1950 a 1994. Es un conjunto de acciones sistemáticas desarrolladas mediante la combinación de una estructura orgánica que depende de la administración pública y una legislación específica. Es el poder público por medio de sus instituciones quien coordina el sistema asistencial. Los servicios que otorga son principalmente apoyo en especie (casa vestido y sustento a niños y ancianos abandonados, servicios médicos, educativos, jurídicos, de orientación y promoción social a comunidades marginadas), generalmente son gratuitos, pero en caso de tener un costo para el destinatario, debe ser reducido, acorde a las posibilidades de la población beneficiada o en su caso, menor a un precio que el de mercado.

57. Ruiz P., Leobardo..., op. cit., pág. 34.

ASISTENCIA FUTURA

La dinámica social, económica y política del mundo actual parece estar insatisfecha con una visión de la asistencia en la que un ente individual o colectivo, particular o gubernamental, otorga ayuda (en efectivo o especie) a un sujeto que pasivamente la recibe, por lo que se comienza a establecer como una nueva modalidad asistencial el desarrollo social.

El desarrollo ha dejado de ser un concepto sólo de la biología para convertirse en anhelo social y económico de muchos países o por lo menos en adorno retórico en el discurso de muchos dirigentes políticos.

En el idioma español, desarrollo significa un verbo, la "acción y efecto de desarrollar o desarrollarse".⁵⁸ A su vez desarrollar se define como "descoger lo que está arrollado, deshacer un rollo. Acrecentar, dar incremento a una cosa del orden físico, intelectual o moral".⁵⁹ Desde esta perspectiva, el término es sinónimo de cambio, que aplicado a lo social, implica -según el diccionario de Ciencias Sociales de la UNESCO-,⁶⁰ diferencias con el estado anterior de estructuras sociales, instituciones, ciudadanos e infraestructura de una sociedad. El cambio social también hace referencia a los procesos mediante los cuales pueden producirse las modificaciones, por lo que se puede pensar en evolución y desarrollo como uno solo. Se puede hablar de cambio social como sinónimo de desarrollo sólo cuando hay modificación de la estructura, el tamaño, la composición, el balance y los tipos de organización social así como en el ámbito artístico y cultural.

El concepto parece haber iniciado con mayor auge su incursión en la terminología social, en el ámbito de la economía. En un diccionario sobre esta materia, Sheldon y Pennance

58. Real Academia Española...., op. cit., tomo I, pág. 461.

59. Ibidem.

60. A Dictionary of the Social Sciences...., op. cit., pág. 647.

señalan que el desarrollo económico "significa simplemente crecimiento económico",⁶¹ aunque se emplea para describir los cambios económicos, sociales y de cualquier otro tipo que den lugar al crecimiento, incluso técnicas de producción y actitudes en la sociedad y las instituciones. Cuando sólo se atiende al crecimiento económico y éste se basa en la concentración de la inversión además de excluir otros objetivos, se le ha denominado desarrollismo.

Al igual que la asistencia, el bienestar y la seguridad sociales, el desarrollo social no tiene una definición unívoca. Diversas teorías lo reconocen como un proceso de crecimiento y cambio de la sociedad, que de acuerdo a Hoogvet puede ser consecuencia de: "1) una evolución, 2) la interacción de un grupo de sociedades con otras y 3) la acción constantemente planeada y regulada".⁶²

Desde una perspectiva ideológica, -según se explica en el Diccionario de Política y Administración Pública- Hay quienes "consideran al desarrollo como una ingeniería deliberada del crecimiento económico como del cambio social",⁶³ es un proceso conscientemente planeado y regulado; es una estrategia para lograr una mejoría constante de las condiciones de vida de la población en general.

Dos conceptos de reciente incorporación que considero como parte de la terminología sobre la asistencia del futuro, son la "subsidiariedad social", término utilizado por Carlos Pérez⁶⁴ para señalar una tendencia en las tareas asistenciales que reduce la intervención del gobierno y aumenta el campo de acción de la sociedad. Describe como

61. Sheldon A. y F.G., Pennance. Diccionario de Economía..., op. cit., pág. 185.

62. Martínez S., Mario (coordinador). Diccionario de Política y Administración Pública... op. cit., tomo I, pág. 367.

63. *Ibidem*.

64. Pérez G., Carlos. "Del Intervencionismo Estatal a la Subsidiariedad Social" en La Seguridad Social y el Estado Moderno, México, IMSS/ISSSTE/FCE, 1993, pp. 59-73.

la base del principio de subsidiariedad, el apoyo voluntario de los actores sociales con mayores y mejores recursos económicos hacia los que se encuentran en desventaja. El otro --"ayuda mutua" -- se refiere a la reciprocidad que debe observarse entre el que recibe la ayuda, el que la otorga y la comunidad. González Temprano⁶⁶ señala que la ayuda mutua es una condición para el progreso.

Se puede inferir, por lo dicho anteriormente, que el desarrollo social es una nueva forma de asistencia en la que se exige a los asistidos mayor participación y compromiso y a las instituciones una nueva actitud de respeto y racionalidad en su funcionamiento. Su importancia parece ir en aumento cada día frente a mayor número de necesitados, Ruiz Pérez menciona que el puente entre la asistencia y el desarrollo es la promoción social, que debe ser una estrategia autocrítica y de carácter permanente que contribuya a la vez a crear "ambientes democráticos, al establecimiento de redes sociales espontáneas en cuyo seno se propician climas de apertura y libertad. La modalidad que opera estos conceptos es animada antes que cualquier otra, en tanto que reproduce la equidad. Los comités de desarrollo comunitario son instancias sociales que emergen de la propia realidad, se distinguen por el servicio y la reciprocidad en las acciones".⁶⁶

En 1984, ya un teórico de las ciencias sociales, Rastogi, destacó que "las metas del desarrollo mundial están formadas por metas de desarrollo social. El bienestar humano a nivel mundial es sinónimo de desarrollo de las sociedades del mundo".⁶⁷ Argumentaba que el desarrollo social era un signo de cambio hacia la paz, cooperación y bienestar de las naciones porque incluye aspectos sociales, políticos y económicos. Lo consideraba también como un signo de estabilidad política y eficiencia administrativa de los gobiernos.

65. González T., Antonio. "Ayuda Mutua", Diccionario UNESCO de las Ciencias Sociales..., op. cit., tomo I, pág. 236.

66. Ruiz P., Leobardo..., op. cit., pág. 183.

67. Rastogi P., Norberto. "El Desarrollo Social como Quintaesencia del Desarrollo Mundial" en Problemas para el Modelo del Mundo. México, Ediciones Gernika, 1984, pág. 394.

En opinión del doctor Pedro Zorrilla, "Es responsabilidad esencial del Estado la de promover e impulsar el desarrollo social y el bienestar, porque es ya evidente que el mercado por sí mismo no los genera...".⁶⁸ Es un error desligar los aspectos sociales y de justicia de los asuntos económicos. Si la eficacia económica debe medirse en función del bienestar y de la justicia social que genera, y no sólo con base en promedios e indicadores económicos y financieros entonces, es posible coincidir con Trejo en el sentido de que el papel del desarrollo social deberá ser "el monitoreo de capacidades básicas, la evaluación del combate a la pobreza y la coordinación de acciones dirigidas".⁶⁹

Desarrollo social corresponde para efecto de este trabajo, a una tendencia de la asistencia del futuro que inició a presentarse ya desde 1990 en algunos países, plantea la participación de las organizaciones gubernamentales, privadas y sociales, pero como su mayor innovación es que los asistidos individual y comunitariamente, deben estar involucrados en el trabajo asistencial (en la medida de sus posibilidades) y desarrollar capacidades que les permitan vencer su condición de desventaja.

-
68. Zorrilla M., Pedro. "Desarrollo Social, Estado y Sociedad" en Reflexiones al Futuro, Octavio Rodríguez A. (coordinador), México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1994, pp. 195-199.
69. Trejo, Guillermo y Jones, Claudio. (coordinadores). Por una Estrategia de Política Social contra la Pobreza, México, Editorial Cal y Arena, 1992, pág. 291.

ADMINISTRACION

Para los efectos de esta tesis se reconoce como definición básica de la administración, aquella disciplina dentro de las ciencias sociales que se encarga del estudio y funcionamiento de las organizaciones humanas. Su criterio inicial de diferenciación es con base en su origen y su radio de acción: privada, cuando surge de iniciativas personales con empresas de individuos y grupos y; pública cuando surge por disposiciones jurídicas que ligan a las organizaciones con los niveles de gobierno. Esta última categoría será la parte principal de esta sección.

El análisis conceptual que relaciona lo administrativo con la asistencia social, se presenta agrupando la administración pública en tres de las grandes vertientes señaladas por Luis Aguilar V.,⁷⁰ como disciplina estatal, científica y tecnológica.

EL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA.

El Estado es un concepto. En el lenguaje común frecuentemente es confundido con sólo uno de sus tres componentes -territorio, población y **gobierno**- y aún en los escritos especializados se tiende a confundirlo con una fracción del gobierno; su acción. La administración pública se convierte así en una novena parte del Estado, hay que recordar que en una República federal como la nuestra, el gobierno se divide en tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial).

70. Aguilar V., Luis. "Los Objetos de Conocimiento de la Administración Pública". Revista de Administración Pública, número 54, México, INAP, 1983, pp. 361-380.

En esta perspectiva, la administración pública es una manera de organizar las acciones del gobierno en general, pero su estudio enfoca principalmente al poder ejecutivo, emanado de un ordenamiento legal -la Constitución Política- para el cumplimiento de los objetivos nacionales y que a su vez corresponden a las decisiones del Estado. Lo anterior establece un vínculo muy fuerte. Luis Aguilar menciona que: "hoy el Estado y su administración no sólo resuelven problemas sociales y políticos, sino que son el origen de la cuestión social y política, por lo que la administración pública hace y por lo que deja de hacer y por la manera como lo hace o deja de hacerlo".⁷¹

En una visión más amplia, se puede considerar que para el caso de la asistencia social, no es sólo la fracción administrativa del Estado la causa y consecuencia de las necesidades asistenciales. Un medio geográfico hostil -zonas áridas, desérticas o fenómenos naturales como ciclones, inundaciones- por ejemplo, pueden provocar escasez de alimentos, viviendas y enfermedades, igual situación se puede presentar con un ambiente social en donde prime el egoísmo, avaricia y lucro, que pueden originar sobre explotación de los obreros especulación financiera con la consecuente generación de desempleo, encarecimiento de productos y servicios, con lo que se podrían generar los mismos males descritos y en consecuencia la necesidad de asistencia social.

En la actualidad existe confusión entre la crisis del Estado y su tamaño, con el funcionamiento administrativo. Elena Jeannetti ha señalado esta ambigüedad como uno de los males organizacionales. A la vez que se habla de crisis de legitimidad estatal, surge la idea de modernización administrativa, este último: "concepto polivalente que lo han utilizado para hablar de la funcionalidad estatal como para referirse a la simplificación administrativa".⁷² Tal confusión provoca que se enfatice más la tecnología

71. *Ibidem*, pág. 362.

72. Jeannetti D., Elena. L'Administration Publique en Temps de Crise, en Segunda Conferencia del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas "Toluca 93", México, julio de 1993.

administrativa que la capacidad de gestión. Crozier⁷³ va un poco más allá y refiere que la crisis de legitimidad provocada por un Estado arrogante, (no es fácil imaginar un concepto abstracto con la característica de arrogancia) ha derivado también en una crisis de gobernabilidad, por lo que se debe buscar un nuevo tipo de Estado más moderno y modesto para lo cual se necesita invertir de manera prioritaria en sus sistemas humanos internos y externos.

Enrique Cabrero⁷⁴ también cree que el aparato estatal vive una crisis de legitimidad y se cuestiona si el debate que vive la administración pública contemporánea entre la tradición y el cambio, reaccionará de manera oportuna para hacer frente a esa crisis.

José Chanes señala que no es suficiente el cambio de la administración pública, "para reformar al Estado habría que transformar las opciones políticas fundamentales, modificar sus elementos constitutivos. Seguramente con esta expresión sólo se pretende señalar la necesidad de adecuar a la administración pública con las exigencias del momento o, lo que es más probable, favorecer más ampliamente los intereses hegemónicos. Hasta hoy, al menos abiertamente, nadie aspira a reformar nuestro territorio o al pueblo mexicano".⁷⁵ Igualmente precisa que cuando se alude al tamaño del Estado, se piensa sólo en la administración pública, por lo que el debate político y académico se ha centrado en tratar de definir su tamaño adecuado, situación que no se ha logrado precisar. Para él, "la dimensión óptima de la administración es aquella que le permite cumplir eficazmente las atribuciones que le han sido conferidas para alcanzar los fines a su cargo".

-
73. Crozier, Michel. El Crecimiento del Aparato Administrativo en el Mundo de la Complejidad, Ponencia presentada en el Seminario Internacional "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina", México, INAP, 1989.
 74. Cabrero M., Enrique. Evolución y Cambio en la Administración Pública, del Administrador al Gerente Público, México, INAP, s/f.
 75. Chanes N., José. "La Reforma del Estado y la Dimensión Deseable de la Administración Pública en México", en Reflexiones al Futuro, Rodríguez A., Octavio (coordinador), México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C., 1994, p. 89.

Un punto de análisis en relación con la vertiente estatal de la administración pública es la **burocracia**, una de las instituciones más antiguas de la humanidad, que incluso, tiene mayor alcance que la primera porque surge desde que nace la vida en comunidad y sus formas de gobierno. Tradicionalmente se ha hecho presente no sólo en el poder ejecutivo sino en el judicial y el legislativo. Al respecto de la hipótesis planteada en el sentido de la diversidad de institucionales gubernamentales asistenciales, Peter Ward señala que "la propia burocracia ofrece considerable espacio para la manipulación política por medio de la multiplicidad de instituciones con responsabilidades traslapantes o en competencia".⁷⁶ Julieta Guevara considera a la burocracia como una institución política más fuerte que los partidos y otras instituciones político-democráticas, refiere que en el pasado se le exigía lealtad para con el titular del poder ejecutivo y hoy se le pide neutralidad política para estar a disposición de cualquier gobierno, a lo que se resiste. Si en el Estado moderno la burocracia logra autonomía, buscará "convertir todos los problemas políticos en asuntos de simple administración y sin responsabilidad ni equilibrio con las instituciones políticas representativas, tiende al centralismo a la cooptación, el clientelismo, a la corrupción, al autoritarismo y a la ineficiencia. Todo lo cual mina las instituciones democráticas e inclusive puede cancelarlas".⁷⁷

En cuanto a la asistencia social, es fácilmente observable el fenómeno de la burocracia, en tanto se realizan cambios de los mandos superiores cada seis años, sin embargo los empleados públicos que brindan los servicios, son parte de una estructura burocrática que se vuelve permanente y que impone sus condiciones para realizar un trabajo que normativamente le es obligatorio. La falta de acuerdos y el ejercicio inadecuado de la dirección administrativa puede conducir a bloqueos de la acción administrativa. Las parcelas burocráticas de poder se pueden erigir como un aliado o como el principal obstáculo para el funcionamiento eficaz de la administración pública.

76. Ward, Peter, Políticas de Bienestar Social en México 1970-1989, México, Editorial Nueva Imagen, 1989, pág. 219.

77. Guevara B., Julieta, "El Frágil Equilibrio de la Democracia", Quórum, Revista del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, México, 1994, pág. 23.

En la vertiente del estudio de la administración pública como parte del Estado, se incluye a continuación una breve mención de cómo se estructura el sistema de asistencia social en función de la forma de gobierno -república federal- que marca el artículo 40 constitucional, además de las atribuciones que asigna en el artículo 115 al nivel de gobierno municipal.

A nivel de gobierno federal, durante el periodo de gobierno de Lázaro Cárdenas se creó la Secretaría de la Asistencia Pública, por lo que la asistencia social tenía una jurisdicción federal en sus dos vertientes, la oficial y la privada. En el siguiente sexenio el presidente Avila Camacho promulgó la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal (DOF 2 de enero de 1943), con lo que se desligó a la federación de la asistencia en su vertiente privada hacia los estados, situación que continúa vigente.

En el periodo de gobierno de Miguel de la Madrid, se terminó de hecho la jurisdicción federal de la asistencia social, básicamente mediante la desaparición de la Subsecretaría de Asistencia en la Secretaría de Salud y la promulgación de la Ley General de Salud en 1984, que entre sus disposiciones incluyó a los gobiernos de las entidades federativas como autoridades en materia de salubridad general y a su vez de la asistencia social. También en este periodo se promulgó en 1986 la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, con la que se descentralizaron sin aviso previo ni consulta alguna los servicios en esta materia a los gobiernos estatales, según lo establecido en los artículos 6 y 7 del citado ordenamiento.

Las disposiciones mencionadas le confieren características de parcialidad geográfica y administrativa a un sistema nacional que sólo se dedicará a "promover" ante las autoridades municipales y estatales la creación de organismos locales. Si se toma en consideración que el gobierno del Distrito Federal también establece su sistema de asistencia social, entonces saldría sobrando un sistema nacional de la magnitud del que actualmente existe y el impacto presupuestal que representa.

En materia de gobierno estatal, se podría afirmar que la Ley de Asistencia Social y la Ley de Salud centralizan la autoridad y descentralizan la atención de la demanda de servicios asistenciales, situación que se refuerza con el Convenio Unico de Desarrollo (CUD), -ahora llamado Convenio de Desarrollo Social-, como instrumento de coordinación de acciones, y transferencia de recursos entre el estado y la federación. En él se contempla la prestación de los servicios de asistencia social en los estados de la República de manera coordinada, mediante el sistema estatal de asistencia social; que tiene dos elementos fundamentales: un subcomité especial y, un programa estatal en la materia. El primero se integra por las dependencias federales y estatales que proporcionen estos servicios, a su vez, es la instancia responsable de elaborar el programa estatal. La operación y coordinación de las tareas, es responsabilidad del respectivo Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en cada estado. El programa define las inversiones, establece lineamientos, normas y objetivos de la asistencia social en cada estado, incluye la participación de los sectores social y privado.

El nivel de gobierno que existe como célula política elemental, según el artículo 115 constitucional, es el municipal. En la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social se establece que esta última es responsabilidad de los ayuntamientos. En este nivel, el sistema asistencial debe adaptarse a la capacidad técnica y financiera del municipio para determinar su estructura administrativa y figura jurídica. Entre las posibilidades sugeridas para su conformación se encuentran: órgano desconcentrado, unidad administrativa y, organismo descentralizado.

El Instituto Nacional de Administración Pública de México, publicó un manual sobre asistencia social municipal⁷⁸ en el que se menciona el compromiso que implica para las autoridades municipales descentralizar a su vez la asistencia a las comunidades más apartadas y lograr de este modo una mayor cobertura en el logro de los objetivos que

78. Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal. La Asistencia Social Municipal. Guía Técnica número 15, México, INAP, 1987, pág. 5.

proponen los programas asistenciales, además que reclama voluntad y tenacidad política y una importante dosis de capacidad, imaginación y honestidad. El desarrollo y aplicación de esta tarea ubica a las autoridades municipales en una nueva dimensión administrativa, ya que se requiere de parte de éstas un cambio en la actitud y en las capacidades para ejecutar los programas de asistencia social.

LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACION.

En esta vertiente, se analiza en una primera parte el proceso administrativo como tal, que en el esquema inicial y para efectos de esta tesis se define como **administración procesal** e incluye el estudio de la planeación, organización, dirección y control como etapas generales de la administración. Luego las áreas funcionales, que se denominarán como **administración funcional** y que comprende al personal, producción, finanzas y mercadotecnia como funciones administrativas a considerar para el adecuado funcionamiento de las organizaciones. En ambos casos se relacionará con aspectos específicos de la administración pública actual. Se ha considerado importante incluir tal estructura conceptual con el objeto de dar claridad al trabajo con definiciones que permitan establecer las variables más importantes del diagnóstico institucional que se realizará como parte de la siguiente sección. Este apartado constituye una aportación propia en la medida que realiza un análisis conceptual y lo sintetiza como una teoría integral de la ciencia administrativa. Combina los elementos generales del proceso y las áreas funcionales que tradicionalmente han formado parte de estudios y bibliografía tan especializados como parcializados.

La administración pública como **proceso administrativo** se encuentra en una crisis a la que algunos interpretan como su imposibilidad de ser considerada una ciencia y otros - según Aguilar Villanueva- "como una saludable crisis vital de crecimiento y desarrollo que impulsará a buscar su refundamentación rigurosa como ciencia"⁷⁹.

79. Aguilar V., Luis. Los Objetos de Conocimiento de la Administración Pública, op. cit., pág. 361.

PLANEACION.

La planeación es la parte del proceso administrativo encargada del análisis de los factores internos y externos de una organización y la definición de las estrategias y acciones generales para el logro de sus objetivos. En 1980 Steiner⁸⁰ señalaba que los políticos sentían poca simpatía por la planeación estratégica, por lo que aun siendo una herramienta básica del proceso administrativo su utilización no era aceptada en la administración pública. Actualmente se acepta que la experiencia de la planeación estratégica si es aceptable en el sector público, porque se le identifica como la forma más estructurada y profesional de hacer política y se considera que es parte integral de una buena dirección.

Los objetivos que debe buscar una correcta planeación dentro de la administración pública son los siguientes: eficiente asignación de los recursos, equilibrio entre los costos y los beneficios y, el desarrollo, prosperidad y estabilidad de los ciudadanos y de la economía en general.

Existen tres criterios frecuentemente utilizados para evaluar alternativas y decisiones en el proceso de planeación dentro del sector público: Interés público, eficiencia política y análisis de costo-beneficio

El avance de la planeación dentro de la administración pública ha llevado al establecimiento de varias técnicas que relacionan las decisiones en materia política con los recursos económicos y su ejercicio, como ejemplo se puede mencionar el sistema de planeación y programación presupuestal (SPPP), que es una herramienta de planeación del sector público que consiste en tomar por dadas las políticas básicas de la

80. Steiner, George. Planeación Estratégica. Lo que todo director debe saber, México, Editorial CECSA, 1983.

organización y establece metas que sean específicas y deberán ser satisfechas al implementar las políticas, entonces se identifican los programas para lograrlas. Las alternativas abiertas a lograr las metas, los asuntos involucrados para elegir una se identifican y examinan cuidadosamente para su posterior aprobación por la autoridad decisoria.

ORGANIZACION.

La organización como parte del proceso administrativo se refiere a la agrupación y definición de las actividades de la empresa para que sean asignadas en la forma más lógica y ejecutadas de la manera más eficiente.

Planear la organización es un proceso en el que se establecen, perfeccionan y mantienen las estructuras o patrón de relaciones del trabajo de las personas, es un medio que cada empresa define de manera particular para el logro de su misión y su funcionamiento interno.

Las ventajas de una organización bien planeada son entre otras: definir y evaluar los objetivos, señala responsabilidades, quita cargas excesivas de responsabilidad a los altos funcionarios, sirve de base para calcular los recursos, ayuda a identificar a las personas acordes a los puestos, mejorar las relaciones humanas, reducir el burocratismo, eliminar funciones innecesarias y buscar elementos de equilibrio y adaptación continua a las necesidades internas y externas de la empresa, o en este caso de la dependencia de que se trate.

Los ideólogos de la teoría clásica de la organización fueron Fayol, Morney y Urwick, concibieron la administración como un proceso de planeación, organización, mando, coordinación y control. Sobre esta base se establecieron posteriormente técnicas administrativas como la dirección por objetivos, los sistemas de planeación-programación-

presupuestación y, el control racional. Algunos de los principios generales de la teoría de la organización son: unidad de mando, línea de autoridad vertical, control de mando, las funciones de asesoría deben estar fuera de la línea de autoridad, división del trabajo, correspondencia entre autoridad y responsabilidad, disciplina y subordinación del interés individual al general.

Max Weber observó el paralelismo evidente entre la mecanización de la industria y la proliferación de las formas burocráticas de organización, al señalar que la burocracia rutiniza los procesos de administración de la misma manera que la mecanización rutiniza la producción, él previó que la burocracia tenía el potencial suficiente para rutinizar y mecanizar todos los aspectos de la vida humana.

La organización como etapa del proceso administrativo es la encargada de la asignación de funciones descritas específicamente en documentos internos de las empresas para tal efecto. Entre los instrumentos más comunes de que se auxilia, se encuentran los manuales de organización y procedimientos. Uno de los documentos cuya elaboración es básica y corresponde a esta etapa, es el organigrama, también llamado carta organizacional, en donde gráficamente se describen las líneas de autoridad, responsabilidad y comunicación dentro de la empresa. De los requisitos básicos que la teoría administrativa menciona como parte de un organigrama destacan consignar claramente el lugar y fecha, el nombre de la empresa o dependencia, la claridad en las líneas (línea continua significa autoridad y dependencia respectivamente, línea punteada significa funciones de asesoría) y, finalmente los tramos de control. Estos últimos se refieren al número de unidades de trabajo (puestos y personas) que un directivo puede racionalmente atender, existe la idea generalizada de que un tramo de control adecuado varía en promedio de 5 a 7 personas bajo la línea de mando directa de un jefe, más allá de esta cantidad se reconoce la dificultad para atender con la debida objetividad los asuntos que conciernen a la organización.

DIRECCION.

La dirección es la etapa del proceso administrativo encargada de coordinar la realización de las acciones, los esfuerzos de las personas y la observancia de las normas para el logro de los objetivos organizacionales. Gareth Morgan⁸¹ estableció una comparación entre las organizaciones y los gobiernos, para él, ambos emplean un sistema de régimen político para crear y mantener el orden entre sus miembros, tal comparación se puede considerar como una descripción de estilos de dirección, sus variedades más comunes son: autocracia, gobierno absoluto en el que el poder se ejerce por un individuo o un pequeño grupo; burocracia, régimen que se basa en el conocimiento de textos y el ejercicio de tal conocimiento, proporciona un tipo de autoridad racional-legal; **tecnocracia**, que se refiere al dominio ejercido por la aplicación de conocimientos y la capacidad para resolver problemas relevantes desde una perspectiva del conocimiento científico; **cogestión**, forma de dominación en la que las partes opuestas comparten la dirección de intereses mutuos de manera conjunta; **democracia representativa**, en este tipo de organización se ejerce un régimen mediante la elección de mandatarios oficiales; **democracia directa**, sistema en el que todos tienen derecho a gobernar y deben tomar las decisiones de común acuerdo.

En la práctica, en la mayoría de las organizaciones los modelos se mezclan y obligan a que los directivos tengan conocimiento de su organización, la analicen constantemente, comprendan las relaciones entre intereses, conflictos y poder, para que puedan adaptarse y adaptar la empresa en su funcionamiento interno y externo.

81. Gareth, Morgan. Imágenes de la Organización, México, Editorial Alfa-Omega, 1991, pág. 132.

CONTROL.

El término control se refiere a la verificación administrativa, es una operación objetiva que por extensión a la verificación puede acompañarse de un juicio sobre los hechos enunciados en los documentos sometidos a examen". También es el conjunto de estudios y trabajos basados en el examen metódico, parcial o total de los libros contables de una empresa, en general tiene por misión proceder sin limitación alguna a toda clase de verificación, comparación y estudio.

Actualmente, tanto en organizaciones públicas como privadas se utilizan varias modalidades de control. En lo personal considero como la más completa la llamada "control de gestión".⁸² Este toma en consideración no sólo elementos contables, sino además elementos intelectuales, económicos, psicológicos, y administrativos para hacer una crítica razonada, objetiva y constructiva de la gestión de la empresa en forma dinámica. Su objetivo es determinar si los hechos u operaciones respetan los principios de la política definida por la empresa y si además son conformes con los intereses actuales y futuros de la misma, además debe aportar un juicio de valor sobre el pasado y deduce enseñanzas para un porvenir seguro y fructífero.

Según Spencer⁸³ un sistema de control de gestión debe tener las siguientes premisas: ningún hecho o acontecimiento en sector alguno de la empresa puede ser considerado como autónomo, actuar sobre la base de acontecimientos aislados da por resultado una gestión deficiente y la gestión y su control deben tener una base de datos concreta.

82. Rodríguez G., Lorenzo. El Control de Gestión en el Área de Recursos Humanos en la Administración Pública Estatal de Aguascalientes. Tesis de Maestría, México, Universidad Autónoma de Aguascalientes, 1991, pág. 14.

83. Tucker, Spencer. El Control de Gestión, Método de los Ratios, Barcelona, Editorial Hispano-Europea, 1968, pp. 8-9.

El control de gestión es también identificado como el control de resultados, siendo una técnica de valuación y evaluación del desempeño, basada en la información elaborada, medida en periodos determinados, comparada con los objetivos planificados; es decir qué y cómo se ha realizado frente a lo que se deseaba realizar. Es un punto intermedio entre el control operacional y el control integrado, porque su nivel de actividad es la gestión y los objetivos que controla son de nivel logístico-táctico.

En materia de control, el artículo 93 constitucional faculta al poder legislativo en cualquiera de sus Cámaras, a citar a los Secretarios de Estado, directores y administradores de los organismos descentralizados federales para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades, inclusive tienen la "...facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados...".⁸⁴

En lo que se refiere al control, Julieta Guevara ha señalado que "la evaluación de resultados por la propia ciudadanía está reemplazando al eficientismo, tomado de la organización industrial de principios de siglo y aplicado fuera de contexto a la administración pública, que permitía a los funcionarios evaluar los resultados de su actuación con sus propios estándares con frecuencia ajenos al sentir popular".

En virtud del aumento de la actividad del gobierno en materia de servicios sociales, es necesario un aumento del control, no sólo por razones de eficacia sino también por razones de legitimidad. El control político ordinario -que debe ejercer el Congreso- debe ser ampliado y agilizado sobre la totalidad de la administración pública. Los representantes populares y los ciudadanos tienen derecho a fiscalizar el empleo público y el funcionamiento de los servicios estatales. Aragón ha señalado que "el principio democrático no sólo exige que se controlen las grandes decisiones políticas, sino también que se fiscalicen, cotidianamente, las actuaciones administrativas".⁸⁵

84. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada..., pág. 382.

85. Aragón, Manuel. "Los Problemas del Estado Social", Sistema 118-119, Revista de Ciencias Sociales, Madrid, 1994, pág. 31.

PERSONAL

La administración de personal en la administración pública debe conformar un subsistema dentro de la organización en general y partir de un proceso de planeación estratégica con base en un diagnóstico situacional que considere factores como: características de la fuerza de trabajo, filosofía de la administración, mercado laboral, sindicato, tecnología de la tarea, leyes y valores sociales y misión institucional.

En opinión de William Werther el área de administración de personal existe para mejorar la contribución de los Recursos Humanos a las organizaciones, implica el manejo del recurso más valioso de la empresa, "la eminente dignidad de la persona humana debe guiar toda esta actividad, el sacrificio de los valores humanos a las necesidades administrativas no sólo no es aceptable en términos éticos, sino profundamente extraña a la administración moderna".⁸⁶ La función no es responsabilidad exclusiva de un departamento, atañe a todos los ejecutivos con personal a su cargo y se debe evaluar en términos de su contribución a la productividad de la organización.

Las cuatro áreas que integran el subsistema de administración de personal deben ser según Beer:⁸⁷ influencia del empleado, flujo del personal, remuneraciones y procesos. Después de establecer el diagnóstico situacional se deberán determinar los factores de evaluación de las políticas y acciones. Los resultados incluirán aspectos observables no sólo por la empresa, sino su categorización en tres niveles de logro: bienestar individual, eficacia organizacional y bienestar social.

86. Werther B. William Jr., Administración de Personal y Recursos Humanos, segunda edición, México, Editorial McGraw Hill, 1990, pág. 21.

87. Beer M. Spector, B. Lawrence, P., Quinn D.M., Walton R.E., Dirección de los Recursos Humanos Técnicas de Harvard Business School, México, Editorial CECSA, 1989, pp. 213-222.

El mismo autor ha definido claramente tres formas de administración de personal que en forma resumida son: **Burocrática**. Se basa en el supuesto de que los empleados son subordinados y responden a la autoridad tradicional. Desde el punto de vista del empleado se apela al orden, a la autoridad y a la equidad. Desde el punto de vista organizacional es una red de información, decisión y mando. En términos de flujo y permanencia, la trayectoria de carrera generalmente inicia en puestos de nivel inferior, que pueden conducir a la promoción en cadena de mando especializada. En términos de remuneraciones este método se basa en descripción de puestos que luego se califican de acuerdo a sus asignaciones económicas. Los sistemas de trabajo se basan en hacerlo tan sencillo y no especializado como sea posible en la parte inferior de la organización. **De mercado**. Su base son los intercambios explícitos entre la organización y sus miembros. Gira sobre la norma universal de la reciprocidad en los intercambios entre las personas y el refuerzo de los comportamientos positivos. Esta modalidad es eficaz de manera especial cuando la flexibilidad en la relación de empleo y la respuesta a cambios súbitos en el entorno son de importancia. **De grupo**. En esta forma de administración de personal, se busca aumentar el compromiso de los empleados más allá del alcance de la forma burocrática y de mercado, se basa en que los valores, riesgos y recompensas son compartidos y orientados al beneficio colectivo. La política de flujo supone el empleo a largo plazo, generalmente ingresan en niveles bajos pero existe una movilidad organizacional vertical y horizontal a medida que los empleados aumentan sus habilidades. La evaluación se basa en el criterio de iguales y de los superiores (los empleados de un mismo nivel establecen juicios de valor sobre el desempeño de los integrantes de una área, posteriormente los comparten con el jefe inmediato). La remuneración está ligada al desempeño grupal y organizacional en su conjunto. Los procesos de trabajo comprometen a todos los empleados y se aprovechan sus experiencias e ideas en la toma de decisiones.

PRODUCCION

La producción como una de las áreas funcionales de la administración en general es considerada un subsistema dentro de la organización, encargado de la manufactura, es decir transformar la materia prima en un nuevo producto. Los bienes y los servicios se producen de manera diferente. En la administración pública la diferencia es más acentuada.

Producir servicios de asistencia social es una obligación del gobierno, que lo hace por medio de la administración pública y regula a su vez los servicios en la materia que producen los particulares. Estas acciones corresponden al gobierno por la obligatoriedad legal que será revisada en el marco jurídico, pero ¿cómo deben producirse los servicios de asistencia social de la administración pública?... La respuesta también la da principalmente la normatividad. Entre sus disposiciones más importantes se identifican; la obligación de ser con base en un plan integrado a una estrategia nacional de desarrollo y con eficacia, eficiencia, calidad y oportunidad.

López y Pacheco ⁸⁸ han señalado que, mientras que el criterio de la empresa privada es el de maximización de la ganancia particular, la empresa pública ha de tratar de maximizar en cantidad y calidad su función social con base en un uso racional de los recursos. Ellos mismos identifican tres diferencias básicas entre los procesos manufactureros y los de servicios:

1. Relación entre la producción y el consumo: en el primer caso no ocurren simultáneamente, en el segundo sí.

88. Pacheco E., Arturo y López R., Vicente. "La Productividad en las Empresas Públicas de Servicios", La Jornada Laboral, México, 26 de mayo de 1994.

2. Relación entre el productor y el consumidor: en el primer caso no existe esta relación directa entre trabajadores y consumidores, en las empresas de servicio si hay relación directa entre el trabajador (prestador de servicio) y los usuarios.
3. Resultados, en general en el primer caso son objetivos y tangibles en el caso de los servicios son subjetivados por el usuario.

Miryam Cardoso⁸⁹ señala que entre los criterios más comúnmente utilizados para medir la productividad figuran: eficiencia, eficacia y efectividad. Especifica que se considera eficiente en el sector público el logro del conjunto de objetivos con los menores costos económicos, sociales y políticos. Se califican de eficaces las acciones que logran los objetivos sin medir los costos. Una medida efectiva es aquella cuyo impacto global produce un resultado positivo, independientemente de que éste forme parte o no de las finalidades perseguidas. Destaca que en nuestro medio. "se debe reconceptualizar el criterio de eficiencia", porque se puede hablar de este concepto en su dimensión económico-financiera, así como en su dimensión social y política.

Una mayor especificidad en la forma como deben ser producidos los servicios de asistencia social, se puede obtener de su inclusión como parte del sector paraestatal de la administración pública y las directrices que para él se marcaron en el Plan de Modernización 1990-1994, que menciona entre otros aspectos: Profundizar en la modernización de las entidades estratégicas y prioritarias, estableciendo criterios precisos para no confundir a las "empresas públicas propiamente dichas con las entidades de servicio institucional, útiles para la prestación de servicios públicos o para realizar las actividades promocionales y de investigación, y cuya eficiencia y productividad no son

89. Cardoso B., Miryam. "La Evaluación de las Políticas Públicas: Problemas, Metodologías, Aportes y Limitaciones", Revista de Administración Pública número 84, México, INAP, 1993, pp. 170-173.

siempre medibles en términos de rentabilidad financiera⁹⁰. Específicamente en cuanto a las entidades de servicio institucional, las define como aquellas útiles para la prestación de servicios públicos o para la realización de actividades promocionales y de investigación, por lo que no deben ser juzgadas sólo con criterios de costo/utilidad, sino por su capacidad de respuesta efectiva a las demandas sociales de su competencia y de mayor profesionalización del personal a ellas adscrito. Su actuación debe seguir bajo criterios de eficiencia y productividad, evitar desviaciones y asegurar el manejo transparente de los recursos fiscales que se les asignen, de acuerdo con la naturaleza, características de operación y el papel que específicamente desempeñan en el contexto del desarrollo económico y social del país.

Un requisito urgente de su modernización es la precisión de sus objetivos y metas, mismos que deben establecerse con base en los programas sectoriales y especiales establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, el comportamiento de la demanda de los servicios, las prioridades institucionales y los recursos disponibles, la infraestructura de servicios, la cobertura alcanzada en los años previos y la disponibilidad del personal.

En materia de productividad,⁹¹ en el documento se consigna que deberá ponerse especial atención a: el mejoramiento constante de la calidad y eficiencia de los servicios, promoviendo la especialización y capacitación del personal, así como la plena identificación de los servidores públicos con los objetivos institucionales, la ampliación de la cobertura de servicios, a partir de criterios de racionalidad que consideren, dentro del presupuesto, la asignación de mayores recursos a las áreas sustantivas de la entidad, la promoción de transparencia en su caso, en el uso y destino de los recursos fiscales, el otorgamiento de subsidios con base en un criterio de selectividad que

90. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, México, SECOGEF, 1990, pág. 12.

91. *Ibidem*, pág. 21.

considere su justificación real, la simplificación de trámites y descentralización de servicios, el fortalecimiento de la imagen de los servicios al público y de los encargados de prestarlos y la utilización óptima de la infraestructura.

La productividad en materia de prestación de servicios asistenciales, depende en gran medida de la actuación de los servidores públicos, la mayor parte de ellos sindicalizados y que en su conjunto integran lo que se podría denominar "burocracia asistencial". En general, las características de la burocracia parecen no modernizarse.

Lucio Mendieta⁹² señaló ya desde hace más de treinta años algunas características de los empleados en la burocracia, entre las que se cuentan: su naturaleza intelectual (lo que frecuentemente lleva una connotación de improductividad); el desprecio absoluto por el tiempo del público; la falta de interés personal en el trabajo, falta de entusiasmo en las tareas que desarrolla, lo que se traduce en rutina, lentitud, baja calidad -a veces pésima- de los servicios públicos, lo que para él se debe a la colocación casi siempre errónea de las personas en los puestos y a la falta de estímulos.

Los trabajadores sindicalizados y de confianza se amparan en los derechos que les otorga el apartado B del artículo 123 constitucional y la Ley Federal del Trabajo Burocrático, además de algunos privilegios que han obtenido en sus luchas laborales y que se legalizan en sus contratos colectivos de trabajo y documentos internos de condiciones generales de trabajo en cada unidad o dependencia. En términos de obligaciones, -con la complicidad de dirigentes sindicales y directivos-, parecen ignorar las responsabilidades que tienen como servidores públicos en cuanto a una productividad que beneficie a los demandantes de asistencia social.

92. Mendieta y N., Lucio. Sociología de la Burocracia, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1961.

FINANZAS.

El aspecto financiero de la asistencia social que otorga la administración pública tiene características singulares. Los recursos económicos son generados por el grueso de la población por vía de los impuestos, se asignan -mediante la elaboración presupuestal y el establecimiento de prioridades nacionales-, a otro sector de la población del país que por diversos motivos se encuentra en desventaja.

El punto clave para saber de dónde provienen los recursos para financiar los programas de asistencia social (y todos los gastos gubernamentales) es el **presupuesto**, por lo que puede considerarse también como una herramienta administrativa indispensable de la administración pública.

Para Jorge Witker,⁹³ el presupuesto es un instrumento básico de política económica y de administración, es el medio de que se sirve el gobierno para ordenar el mecanismo de sus gastos e ingresos. Previo a la fase de ejecución del presupuesto -a cargo de la administración pública- éste debe haber seguido como parte de un proceso jurídico normal, las etapas de preparación o elaboración, -también a cargo de la administración pública por los titulares de cada dependencia e integrado en su versión preliminar por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien lo presenta a la Cámara de Diputados para la siguiente etapa- sanción o aprobación. La fase posterior a la ejecución es la de control, que se hace en varios niveles de la administración pública -al interior y exterior de las dependencias-, y también por el poder legislativo a través de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados que revisa y sanciona la llamada cuenta pública, en la que anualmente el poder ejecutivo informa de los resultados de su gestión financiera y los alcances en el desarrollo económico y social del país.

93. Witker, Jorge. Derecho Económico. México, Editorial Harla, 1985, pp. 114-116.

En el caso que nos ocupa, las instituciones de asistencia social no pueden disponer -en teoría- directamente de los recursos ni presentar su presupuesto de manera independiente ante la Secretaría de Hacienda, por ser organismos descentralizados y pertenecer a la administración paraestatal, deben prepararlo y presentarlo a la secretaría ante la cual están sectorizados, en este caso la Secretaría de Salud para el caso del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, el Instituto Nacional de la Senectud, los Centros de Integración Juvenil, A.C. y la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública. Aunque tal parece que en la práctica administrativa sólo se presentan series históricas del ejercicio presupuestal anterior y se pide un 10% más de lo autorizado, lo que hace evidente una falta de profesionalismo y ética administrativa, porque elaborar un presupuesto debe significar la existencia de un plan o programa anual de actividades; al no existir éste, el presupuesto autorizado debe modificarse para atender "urgencias" y otros gastos ajenos a la justificación legal y administrativa del mismo.

El Instituto Mexicano del Seguro Social por sus características especiales si envía directamente su presupuesto a la Secretaría de Hacienda. Un caso especial lo constituye el Patronato Nacional de Promotores Voluntarios, que no obstante ser un organismo público descentralizado, dedicado a acciones de asistencia y promoción, al no conocerse con exactitud ante qué dependencia quedó sectorizado, se desconoce la forma en que prepara y por qué medio presenta su presupuesto anual a la Cámara de Diputados.

Los encargados de planear, dirigir y evaluar las entidades públicas que otorgan servicios asistenciales deben reconocer, que el propósito principal de éstas rebasa la rentabilidad financiera, pero deben ser administrados de la manera más eficiente los recursos financieros que se les asignen. En tal virtud, deben diseñarse indicadores para medir su eficacia, eficiencia, productividad y situación financiera, para atender a los propósitos de su creación y sus características específicas.

Tales indicadores deben construirse según el Programa de Modernización de la Empresa Pública⁹⁴ de la siguiente manera:

a) Eficacia.

- Metas alcanzadas contra metas programadas. Comparadas con el resultado del ejercicio previo.
- Población atendida contra población demandante de los servicios, si es posible por zonas geográficas.

b) Eficiencia.

- Presupuesto ejercido contra el autorizado.
- Costo de los servicios contra costo presupuestado; comparado con el del ejercicio anterior.

c) Productividad.

- Capacidad de servicios utilizada contra capacidad instalada, en comparación con el ejercicio previo.
- Número de servicios prestados entre personal ocupado, comparado contra el del ejercicio previo.
- Tiempo utilizado en la prestación de servicios contra el logrado en el ejercicio previo.

94. Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, pág. 22.

- Rotación del personal contra rotación del ejercicio previo.
- Rotación de insumos de la operación comparada con la presupuestada y la del ejercicio anterior.
- Cualesquiera otros indicadores según la naturaleza y condiciones específicas de cada empresa.

MERCADOTECNIA

La mercadotecnia, identificada en la administración privada como el área funcional encargada de presentar la imagen de los productos para hacerlos atractivos, lograr que las personas los consuman y brindar servicio al cliente, se puede equiparar en el caso de la administración pública, a las funciones de imagen institucional, atención al público, difusión de programas y en general, comunicación social.

En épocas anteriores sólo eran modestas oficinas de prensa y en algunas ocasiones, encargadas también de las funciones de relaciones públicas. En la actualidad, la "comunicación social", ha tomado una gran importancia para proyectar la imagen del funcionario en turno de las dependencias públicas o en algunos casos -como el de la asistencia social afortunadamente- para difundir una imagen institucional y sus funciones de apoyo a la sociedad. Este campo parece estar poco documentado, aunque si es posible conocer las campañas de difusión que realizan en los diferentes medios las instituciones que participan en acciones asistenciales, como el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Salud y el Programa Nacional de Solidaridad como caso de estudio por su presencia en este sexenio. Es tal la importancia de la comunicación social, que para evitar caer en

abusos al asignar presupuesto para tal fin se publicaron en el Diario Oficial⁹⁵ en 1992, los lineamientos para la aplicación de los recursos federales destinados a la publicidad y difusión, y en general a las actividades de comunicación social.

El titular de Comunicación Social de la Presidencia de la República (Otto Granados R.) durante los tres primeros años del gobierno de Carlos Salinas incluyó a ésta dentro del proyecto de modernización integral del país. La identificó como una herramienta de gobierno y considera que la comunicación social es un instrumento para informar a la sociedad oportuna y verazmente, es un medio para el diálogo e intercambio de opiniones entre el gobierno y los ciudadanos que busca desarrollar el debate, lograr acuerdos y construir el consenso que requiere el ejercicio de un gobierno democrático. Enfatizó que "no se puede gobernar sin la comunicación social".⁹⁶

Al describir la política de comunicación social del gobierno federal en el periodo 1989-1994, mencionó que ésta debía caracterizarse por su eficacia, credibilidad, influencia y congruencia al transmitir los mensajes. Sus objetivos principales son fortalecer la confianza de los ciudadanos hacia el gobierno, reforzar la concertación y el consenso social, actualizar la relación entre el Estado y los medios masivos de comunicación y, operar eficientemente los medios públicos de comunicación.

Al referirse a las campañas dentro del aparato gubernamental estableció una comparación entre las estrategias privadas y las gubernamentales, precisando que estas últimas tienen su origen en las necesidades del proyecto político del gobierno, por lo que las decisiones que se tomen se deben difundir calculando sus efectos posibles para maximizar los positivos y reducir los negativos. Contrariamente a lo que sucede en la mercadotecnia privada, en el medio político no puede haber **necesidades creadas que**

95. Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, México, 22 de diciembre de 1992.

96. Granados R., Otto. "La Comunicación Social en el Proyecto Integral para Modernizar a México", en El Cuaderno, año 1, número 4, México, Instituto de Educación de Aguascalientes, diciembre de 1993, pág. 17.

con la publicidad se hacen sentidas; la primera condición de una estrategia de comunicación social adecuada es "tener una buena política: si una decisión ha sido bien pensada, es justa y eficaz para la sociedad, entonces la comunicación social se vuelve sumamente sencilla, creíble y adecuada. Por el contrario, vender una mala política con una buena comunicación normalmente tiene efectos muy efímeros y altos costos en el mediano y largo plazo".⁹⁷

LA TECNOLOGIA ADMINISTRATIVA.

Al igual que en las otras disciplinas sociales y naturales, la ciencia administrativa parece avanzar a una velocidad mínima frente al avance de la tecnología. Es así que las propuestas de **modernización** de la administración pública de la actualidad, enfatizan la "razón técnica" de que habla Aguilar Villanueva.⁹⁸ Una visión que considera que el objeto de estudio es descubrir y evaluar ciertas técnicas y procedimientos para el logro de los objetivos gubernamentales.

En el proceso de modernización de la administración pública o lo que se podría también llamar su tecnologización se identifican claramente tres modalidades: **la gerencia social, el cambio planificado y, las políticas públicas**. El entorno de la asistencia social requiere de la administración pública una visión completa de los factores que intervienen en la demanda, proceso y resultado de sus acciones. La modernización debe ser un proceso multidimensional en el que pueden considerarse las tres modalidades anteriores.

97. *Ibidem*, pág. 20.

98. Aguilar V., Luis. Los Objetos del Conocimiento de la Administración Pública..., pág. 369.

GERENCIA SOCIAL.

La gerencia social, en palabras de uno de sus principales promotores, Bernardo Kliksberg significa que el manejo de un sector social cambiante, modernizado tecnológicamente y reestructurado en aspectos básicos requiere capacidades adecuadas. Estas son un factor estratégico del problema y sólo surgirán si existe una política de profesionalización de fondo de la gerencia social. En su opinión, el verdadero desafío para reformar el sector social es superar sus actuales limitaciones: "organizaciones aisladas poco flexibles, hipercentralizadas, hostiles a la participación real, elusiva de los problemas de lucha por el poder, renuentes a la concertación, de peso limitado en el aparato público, sin carreras gerenciales orgánicas, y de participación limitada en la definición de las políticas económicas de fondo"⁹⁹. Propone como características de los planes de estudio para lograr un nuevo perfil del gerente público, lo que él llama "insumos formativos":¹⁰⁰ formación científica-básica, conocimiento de la realidad nacional, preparación científico-técnica en materia administrativa y un estilo de razonamiento crítico-creativo. Es una ruptura conceptual de gran consideración. El gerente social al conducir programas que pueden afectar la vida cotidiana de miles de personas, debe cambiar sus actitudes tecnocráticas por un decidido involucramiento con las metas fijadas y el servicio a la comunidad. Debe tener como premisa la idea de que en todos los casos una meta fundamental de su labor es fortalecer el tejido social para que logre su autonomía. En su afán de su innovación técnica, parece que Kliksberg y otros teóricos actuales se han olvidado de la propuesta de Titmuss expuesta con la original denominación de "administración social"¹⁰¹ en 1963: los administradores sociales deben ser sensibles a la multiplicidad y pluriformidad de las necesidades humanas, precisan una educación y una

99. Kliksberg, Bernardo. "¿Cómo Reformar al Estado en la Lucha contra la Pobreza?", Revista Comercio Exterior, México, mayo de 1992, pp. 79-482.

100. Kliksberg, Bernardo. Universidad, Formación de Administradores y Sector Público en América Latina, México, FCE, 1983.

101. Titmuss M., Richard....., op. cit., pág. 73.

formación más elevadas, principalmente en el campo de las ciencias sociales, por lo que deben disponer de mayor conocimiento de la conducta y las necesidades humanas para que existan servicios más efectivos, equitativos y humanos.

Enrique Cabrero¹⁰² hizo una variación en el concepto y menciona a la **gerencia pública o gestión pública**, -considerada similar a la gerencia social, para efecto del presente trabajo- como tendencia de modernización de la administración pública. En su propuesta se establece que los programas de formación de administradores públicos no hacen diferencia alguna entre un administrador del sector central y uno de empresas estatales. Aunque sí se observa un cambio fundamental en las variables que definen el perfil del administrador público. Cuando la variable principal de formación es el mercado, se enfatizan aspectos como precio, financiamiento, producción, inversión y su recuperación, eficiencia económico-financiera, entre otras. Por el contrario cuando la variable fundamental es el gobierno, el perfil de formación se estructura con aspectos como dinámica política, impacto social, vinculación y funcionalidad con la política económica, institucionalización y logro de su misión estratégica estatal.

Su propuesta puede resumirse en las siguientes palabras: "A la luz de los intensos procesos de transformación estatal ha surgido la necesidad de redefinir y reorientar la acción de las organizaciones públicas. Sin embargo, este tipo de organizaciones se ven obligadas a un cambio no sólo de forma (en su tamaño o en su estructura), sino más bien en su naturaleza profunda, puesto que la complejidad de su acción se hace cada vez mayor"¹⁰³ Una síntesis comparativa del estudio y propuesta de Cabrero Mendoza, en el que esquematiza las diferencias sustanciales entre la administración pública tradicional y la denominada "Gestión Pública", se transcribe en la página siguiente:

102. Cabrero M., Enrique. Evolución y Cambio en la Administración Pública, del Administrador al Gerente Público. México, INAP, s.f. pp. 83-88.

103. Cabrero M. Enrique y Gault A. David, "Análisis de Innovaciones Exitosas en Organizaciones Públicas. Una Propuesta Metodológica". Gestión y Política Pública, volumen II, número 1, enero-junio de 1993, México, CIDE, 1993, pág. 59.

CUADRO COMPARATIVO

VARIABLES DE DIFERENCIACIÓN	ADMINISTRACION PUBLICA TRADICIONAL	GESTION PUBLICA
Prerrequisitos básicos	Cumplimiento de la norma (jurídica o técnica)	Búsqueda de: - Eficiencia - Eficacia - Legitimidad
Concepción del Estado	Dominante. Unilateral	Modesto. Participativo
Naturaleza y dinámica del aparato	Recibe demandas, las procesa y ofrece bienes y servicios (sistema semi-abierto, límites organizacionales claros)	Recibe y promueve demandas, promueve soluciones en el seno de la sociedad, ofrece recursos y vías de solución y excepcionalmente bienes y servicios (sistema abierto, límites organizacionales difusos)
Estructura organizacional	<ul style="list-style-type: none"> - Vertical, jerarquizada - Alta formalización estable - Roles definidos - Funcional 	<ul style="list-style-type: none"> - Horizontal - Flexible - Roles cambiantes - Por proyectos, equipos, matricial
Sistema de planeación	Rígido, de arriba hacia abajo	Flexible, abierto, correctivo
Sistema de dirección	Centralizado, formal, por autoridad	Descentralización, trabajo por equipo con la autonomía relativa
Sistema de evaluación	Control normativo	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluación de impacto - Evaluación de desempeño
Sistema administrativo dominante	Administración clásica	Cogestión (Estado-Sociedad)
Percepción del contexto	Dinámico (demandas sociales que crecen)	Turbulento (demandas cambiantes conglomerado social en proceso de transformación)
Enfoque estratégico	Hacia el "uso" estratégico de bienes y servicios para el mantenimiento de los apoyos políticos	Hacia la armonización y logro de inquietudes sociales ante un contexto cambiante, en un escenario de recursos limitados
Herramientas técnicas	Sociedad que gira en torno al aparato estatal Pagos colaterales en función de apoyos políticos (relación de clientes)	Aparato estatal que confluye con un contexto institucional, en torno a la sociedad Negociación con grupos y agentes de la sociedad y distribución de recursos a partir de procesos de negociación.
Perfil del Funcionario	Administrador Público	Gerente Público

Cabrero aclara que en el esquema se pretenden delimitar dos tipos puros para tratar de entender sus características, aunque reconoce y enfatiza que la realidad es mucho más compleja. Actualmente la administración pública se encuentra en un dilema, en un proceso de cambio con varias dimensiones a la vez y con una fuerza integradora que no permite el caos organizacional. Un ejemplo en el que ya se observa esta vinculación de la gerencia social con la asistencia social, es el Programa Nacional de Solidaridad, -porque es un proceso en el que según González Tiburcio-, convergen la administración pública y la dinámica social, lo que demanda un nuevo perfil del servidor público "con mayor sensibilidad a lo social, con conocimiento de la realidad local, con capacidad de asimilar la heterogeneidad organizacional de los grupos sociales y con capacidad para desarrollar un tipo de gestión pública que se enriquece de una gestión social".¹⁰⁴ La nueva función y técnica administrativa debe estar en estricto apego al marco legal y desarrollar habilidades para enfrentar circunstancias imprevistas y el procesamiento de las prioridades sociales con un mayor conocimiento de la gestión pública para tomar decisiones racionales.

La profesora de la universidad de Nueva York, Sonia Ospina, establece que la gestión pública puede profesionalizarse mediante un vínculo entre ésta, las políticas públicas y el desarrollo social, a lo que ha llamado una "visión ecológica" de la gestión pública. Su perspectiva se justifica por la necesidad de "desarrollar teorías que subrayen las conexiones entre: los ámbitos micro y macro de la acción organizativa en el contexto del sector público; y entre el conocimiento interdisciplinario, generado en la academia, y el conocimiento profesional generado en la organización. Esta integración ayudará a conceptualizar la gestión pública como práctica y la administración pública como disciplina con objeto propio".¹⁰⁵

104. González T. Enrique y Gutiérrez M. Humberto, The New Public Servants Profile. The Experience of the National Solidarity Program, Segunda Conferencia del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas "Toluca 93", México, 1993, pág. 16.

105. Ospina B., Sonia. "Gestión, Política Pública y Desarrollo Social: Hacia la Profesionalización de la Gestión Pública". Gestión y Política Pública, volumen II, número 1, México, CIDE, 1993, pág. 53.

CAMBIO PLANIFICADO.

El cambio planificado es un método para mejorar el desempeño empresarial público que se inscribe en el marco de la estrategia internacional trazada por las Naciones Unidas desde la década de los setenta, para que los países perfeccionaran sus administraciones públicas, con un sentido de urgencia y una acción audaz, a fin de lograr sus objetivos económicos y sociales. Gildardo Campero,¹⁰⁶ al realizar su tesis doctoral sobre este tema, mencionó entre las necesidades que se estimaron más apremiantes para promover esta estrategia: la elaboración y empleo de métodos mejores de evaluación del desempeño y de la productividad, el mejoramiento en la organización, en los sistemas y en las prácticas de gestión y la búsqueda de medios eficaces de participación del personal en la adopción de decisiones.

La implantación del cambio planificado reconoce que esencialmente el problema es de retos y respuestas de índole humana. Es un proceso continuo de programación para el mejoramiento del desempeño, integrado mediante líneas de reforma. Su método de acción comprende las etapas de: medición del desempeño en términos de resultados, análisis de deficiencias, intervención para mejorar el comportamiento. Campero señala su acuerdo con Mayo-Smith y Abramson, en el sentido de que este método ha probado su éxito a lo largo del mundo y bajo una amplia variedad de ambientes culturales.

La segunda parte del mejoramiento del desempeño en forma planificada es el Desarrollo Organizacional, que se define como un esfuerzo de cambio de todo el sistema, que involucra a la alta dirección o gerencia con el propósito de incrementar la eficacia y la salud general de la organización mediante intervenciones planeadas en la estructura y procesos organizativos. Además ayuda al logro de la misión, objetivos y metas

106. Campero C. G. Héctor, Cambio Planificado e Investigación-Acción. Conceptos y Aplicaciones en la Administración Pública, Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1991.

organizacionales, para lo que emplea las ciencias del comportamiento y la gestión. Una idea complementaria acerca de lo que significa el enfoque de la planificación para mejorar el desempeño, es la de la Organización de las Naciones Unidas cuando la describe como un método por el cual un equipo de directivos, haciendo uso de sus conocimientos y experiencias acumulados, pueden aplicar a sus problemas en una forma estructurada, una amalgama de conocimientos y técnicas modernas de gestión, con objeto de generar soluciones a sus necesidades particulares.

Planificar la mejoría en el desempeño, tiene los objetivos de alcanzar niveles más altos de desempeño, revitalizar la organización mediante su cambio y desarrollar el trabajo en equipo, y las relaciones humanas, es decir, las capacidades de comportamiento. También busca mejorar las habilidades para la planificación de la gestión empresarial, el establecimiento de objetivos y la solución de problemas (capacidades cognitivas); así como hacer a las instituciones y a sus directivos más concientes acerca de su desempeño, y orientarlos en mayor grado hacia el logro de resultados. Finalmente es una tarea que trata de acrecentar en los directivos el conocimiento de los problemas de la institución, y comprometerlos con las soluciones y cambios necesarios para resolverlos. El cambio planificado y la investigación-acción de Campero, coinciden con el enfoque lógico y sistémico que reconoce los cambios del entorno y el aspecto subjetivo que le da la presencia del factor humano a la administración pública, Ruezga identificó tal interrelación señalando que: "los sistemas administrativos tienen las características de complejidad, dinamicidad, y probabilidad y fundamentan su funcionamiento en el principio de retroalimentación. Todo lo anterior, porque el elemento básico de su funcionamiento es el hombre actuando en colectividad".¹⁰⁷ Pese a que la tesis de Campero fue presentada en 1991, su propuesta parece haber tenido poco impacto en el medio académico y en la práctica administrativa, los teóricos parecen haberse inclinado por las otras dos vertientes de la moda actual: la gerencia social y las políticas públicas.

107. Ruezga B., Antonio. Enfoque Sistémico de la administración de la Seguridad Social Latinoamericana. México, CIESS, 1993, pág. 26.

POLÍTICAS PÚBLICAS.

La tercera modalidad de la tecnología administrativa son las **políticas públicas**. Una de las exposiciones más claras de lo que es el significado de esta moda estadounidense, es posible obtenerla de Galván Escobedo¹⁰⁸ quien las identifica como una disciplina de la ciencia social aplicada, que utiliza el razonamiento y la evidencia para clarificar, apreciar y advocar soluciones a problemas públicos. Se nutre de varias disciplinas, produce información y argumentos sobre valores, hechos y acciones. Puede tener tres enfoques: empírico, evaluativo y normativo.

El mismo autor, señala que las políticas tienen como sustento un método analítico, y el análisis es un proceso cognoscitivo, por lo que se debe diferenciar ambas etapas ya que **elaborar políticas es un proceso político**. Los sistemas de políticas son dialécticos por naturaleza. Utilizan como sus procedimientos de trabajo, la descripción, predicción, evaluación y prescripción. Sus procesos analíticos son: monitoreo, pronóstico, evaluación y recomendación, los cuales están jerárquicamente relacionados y son interdependientes. Los analistas buscan producir información y transformarla en argumentos. Los elementos de un argumento son: información relevante, reclamo, garantía, respaldo, rechazo y calificador.

Omar Guerrero¹⁰⁹ menciona que las políticas públicas, por lo general, han sido destacadas como un campo del saber que denota un significado pluridisciplinario. En muchos aspectos, la convergencia en su seno del análisis de sistemas, la investigación de operaciones, la cibernética y las ciencias sociales aplicadas, otorgan a las políticas públicas un significado de articulación, cobertura y congruencia ciertamente difícil. La

108. Galván E., José. Introducción al Análisis de Políticas Públicas, México, material fotocopiado, seminario de Investigación, doctorado en Administración Pública, División de Estudios de Posgrado FCPyS, UNAM, 1992, pp. 77-121.

109. Guerrero O., Omar. "Políticas Públicas: Interrogantes". Revista de Administración Pública, número 84, México, INAP, 1993, pp. 83-88.

política pública debe entrañar un objeto, campo o estudio definido, o al menos relativamente definido. Este objeto o materia es, según muchos de sus tratadistas, el gobierno y más en concreto, un aspecto del gobierno: su acción, pues el espíritu vital de las políticas públicas es perfeccionar esta acción, hacerla más racional.

Myriam Cardoso Brum¹¹⁰ señala que las políticas constituyen productos de los procesos de toma de posición del Estado, frente a determinadas problemáticas y se componen de decisiones, acciones y omisiones.

Gonzalo Robles Tapia¹¹¹ señala que existe una corriente de pensamiento para el análisis de políticas públicas que se centra en sus productos o efectos. En esta corriente se encuentran dos enfoques: **el racionalista**, que centra su análisis en el procedimiento para llegar a mejores contenidos de políticas; el otro enfoque es el **incrementalista**, surgido como respuesta al primero, que revisa los resultados producto de las políticas públicas y sugiere que el contenido de las políticas es relevante por su impacto en el proceso de transacción política, aunque no represente una buena medida. Una segunda corriente para el análisis de políticas públicas mezcla o combina elementos de los dos modelos precedentes. La llamada **exploración mixta** (mixed scanning) consiste en un monitoreo general del sistema para localizar áreas críticas y un análisis detallado de las mismas.

Nuevamente como en la gerencia social, la relación más cercana entre esta forma de tecnología administrativa y el vínculo administración pública y asistencia social en México, aparece en el programa nacional de solidaridad. Los integrantes del consejo consultivo de esta instancia han señalado que "Solidaridad ha instrumentado políticas públicas más allegadas a la sociedad mediante la práctica de un método corresponsable

110. Cardoso B. Myriam, "La Evaluación de las Políticas Públicas: Problemas, Metodología, Aportes y Limitaciones", Revista de Administración Pública, número 84, pp. 167-197.

111. Robles T., Gonzalo, "La Evaluación de Alternativas en el Análisis de Políticas Públicas", Revista de Administración Pública número 84, pp. 89-106.

de trabajo"¹¹². Igualmente destacan la importancia de la participación social impulsada y promovida por el programa, a la vez que por medio de esta política se han superado esquemas asistencialistas y paternalistas en el ejercicio del presupuesto destinado a política social. En la instrumentación de solidaridad visto como forma de hacer políticas públicas, se identifican dos etapas. La primera se refiere a los "vínculos concretos entre sociedad y gobierno mediante las instancias públicas y sociales", no implica la sustitución de los programas ya establecidos por cada dependencia de la administración pública, es más bien una instancia de coordinación entre la canalización de recursos, la acción gubernamental en sus diferentes niveles y la participación y compromiso de los beneficiarios. La segunda etapa es concebida como un proceso en el que los grupos sociales manifiestan sus necesidades y problemas, posteriormente las demandas surgidas se incluyen en los programas de acción de la instancia de gobierno local y finalmente se establece "el método corresponsable de trabajo entre sociedad y gobierno [que] determina un sentido activo a la instrumentación de las políticas públicas".

112. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El Programa Nacional de Solidaridad, México, FCE, 1994, pág. 120.

ADMINISTRACION PUBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL.

Con el objeto de establecer un panorama general de las teorías que vinculan a la administración pública y a la asistencia social de autores considerados clásicos y, a la vez delimitar el campo de estudio con una mayor precisión que rebase la descripción semántica, se presenta esta síntesis.

La desigualdad económica en las sociedades modernas se manifestó como pobreza, este parece ser el punto de partida de los clásicos para analizar la asistencia. En sendos ensayos, Marshall¹¹³ describe el surgimiento de la pobreza y de la política social como parte de una estrategia de gobierno para atenderla. Frente a los que veían a la inequidad social como un elemento necesario en la distribución del poder y como un ingrediente indispensable para la vida civilizada, él propuso que tal desigualdad debería reducirse para alcanzar mejores niveles de civilización. Desde su perspectiva los tres últimos siglos favorecieron el avance hacia este objetivo mediante el concepto de ciudadanía, ya que en el siglo XVIII se logró el reconocimiento de los derechos civiles, en el siglo XIX los derechos políticos y en el siglo XX los derechos sociales. Estos constituyen las tres partes de la ciudadanía, los primeros comprenden la libertad de la persona, de sus creencias, propiedades, expresiones y pensamiento; la parte política incluye el derecho a elegir o poder ser elegido para el gobierno y agruparse en asociación con otros ciudadanos para la defensa de los intereses comunes. Al aceptar que las dos partes anteriores pueden generar cierto nivel de inequidad, el elemento social tiende a disminuirla, contribuye a generar bienestar económico mediante la redistribución de los recursos entre los estratos de la sociedad. Las instituciones más directamente vinculadas a este factor son la educación y el empleo, que se materializan también en una amplia gama de servicios sociales.

113. Thomas H., Marshall. Social Policy in the Twentieth Century. London, Hutchinson University Library, 1967.

Thomas H., Marshall. Citizenship and Social Class and Other Essays. England, Cambridge University Press, 1950.

Erick Hobsbaum establecía la evolución de pobreza y asistencia en tres etapas: las sociedades preindustriales, que dentro de su ideología le daban un gran espacio al ideal de pobreza y a la ayuda para los pobres; las industriales, que dejaron de considerarla un ideal y sólo favorecían en menor medida la ayuda. La tercera etapa, la sociedad moderna trata de evitar la pobreza.

En general los autores más representativos reconocen la ambigüedad conceptual de la materia asistencial, pero coinciden en que la sociedad y los gobiernos del presente siglo han encontrado como punto de unión el concepto de **política social**. Entre los principales teóricos ingleses destaca la definición de Richard Titmuss¹¹⁴ que la identifica como un sistema de bienestar social que forma parte de los mecanismos naturales autocorrectores del sistema social. Marshall por su parte la define como "la política de los gobiernos respecto a aquellas actuaciones que tienen impacto directo en el bienestar de los ciudadanos",¹¹⁵ para lo que les proporciona servicios o ayuda económica, su núcleo básico es la seguridad social, la asistencia pública, los servicios sanitarios de bienestar y, la vivienda.

En 1962 un grupo de expertos de la ONU¹¹⁶ informaron sobre la administración de los servicios sociales, entre los elementos distintivos de estos últimos que deben ser parte de la política social, ellos mencionaron que contenían en mayor o menor medida una redistribución progresiva de los ricos hacia los pobres; buscaban proporcionar bienestar a los ciudadanos y comprendían objetivos económicos y no económicos.

114. Titmuss M., Richard. Política social. España, Ariel, S.A., 1981, pág. 30.

115. Thomas H., Marshall. Social Policy..., op. cit., pág. 7.

116. Organización de las Naciones Unidas. Informe sobre la organización de administración de los servicios sociales. Informe del grupo de expertos al Secretario General de la ONU. (ST/SOA/44yE/CN.5/360/Rev. 1). Washington, D.C., 1962.

William Beveridge¹¹⁷ establecía entre los tres principios estratégicos de "las bases de la seguridad social", utilizar los poderes del Estado e inducir cambios en el gobierno para lograr la protección general de los ciudadanos.

En España, Manuel de Torres¹¹⁸ en su "teoría de la política social" postulaba --varios años antes que Titmuss en Inglaterra-- que de esta disciplina se distinguían claramente los fines y los medios; los primeros son parte de la naturaleza ideológica y del programa de la autoridad política, los medios se constituyen por la cuestión técnica, con la estructura de recursos de la administración.

En 1960 Marshall¹¹⁹ trata nuevamente sobre el tema de la pobreza y la cuestión asistencial. En cuanto a la seguridad social, mencionó que tenía como tres de sus más recientes innovaciones, un nuevo tipo de injerencia con los empleadores, una nueva relación entre los ciudadanos y el gobierno y, nuevos problemas de financiamiento y administración. Todo esto era parte de un nuevo fenómeno político y social. Al respecto de la asistencia, concluía que era difícil definirla con precisión, pero que el bienestar social era un elemento común presente en los servicios de ayuda a los pobres, lo cual generaba problemas para el establecimiento de políticas y la distribución correcta de funciones y responsabilidades que permitiera optimizar los recursos mediante el balance de lo que era común y lo diferenciado.

En un estudio reciente sobre la materia varios autores españoles reconocen que los cambios sociales del último siglo también lograron la transición de términos como pobreza, caridad y limosna, por los de necesidad social, justicia social y prestaciones sociales. Esto fue un proceso lento que cambió necesidades y respuestas, que rebasó la noción complementaria de la asistencia por su carácter obligatorio y prioritario. Un

117. Beveridge, William. Las bases de la seguridad social...., pág. 41.

118. De Torres, Manuel. Teoría de la Política Social, Madrid, Aguilar, S.A. de Ediciones, 1949.

119. Thomas H., Marshall. Social Policy...., pág. 46.

cambio que originó (al menos en España después de 1940) un caos administrativo en la materia, pero que para ellos ha conservado un criterio globalizador, el bienestar social. Este ha sido el elemento que da coherencia y contenido a todos los demás rasgos que deben caracterizar una "política social global" como la forma más avanzada de acción social.

En México, López Arellano y Blanco Gil¹²⁰ señalan que la política social se ha caracterizado por ser un sistema de exclusión política y social de ciertos grupos (campesinos, trabajadores domésticos, ambulantes, desempleados) y de privilegios diferenciales para los sectores poderosos (milicia y burocracia) a la vez que se ha convertido en un mecanismo institucional (administrativo y legal) fragmentado, múltiple y diversificado.

Los estudios revisados coinciden en la intervención de la economía para la disminución de la desigualdad. Manuel de Torres¹²¹ define los principios que debe observar la política social: el primero; compatibilidad de los fines, que permite el diseño y acción conjunta de distintas ramas de la política, principalmente la económica y la fiscal con la social. Si el fin común es el progreso y la equidad, la planeación y acción separadas pueden dirigir el resultado en distintas direcciones. El segundo principio es: adecuación de los medios; que postula utilizar los medios más idóneos para el logro de los fines. El tercero es, el llamado economía o sencillez de los medios, que se refiere a elegir a aquellos más eficaces, más sencillos y económicos para llegar a los fines propuestos.

Titmuss también refiere que dentro del sistema general de bienestar se pueden encontrar subsistemas, entre ellos; el bienestar social, el fiscal y el laboral. Lo que nos lleva a la conclusión de que el progreso económico es condición esencial para un sistema asistencial más completo. La premisa del pleno empleo ayudará al logro de plena

120. López A. Oliva y Blanco G. José. La Modernización Neoliberal en Salud, México en los Ochenta, México, UAM-Xochimilco, 1993, pág. 21.

121. De Torres, Manuel... op. cit., pp. 5-13.

educación, plena salud y vivienda generalizada como característica de progreso. Considero que los pronunciamientos de este autor ayudan de manera especial en la comprensión del tema objeto de estudio, particularmente la conjunción que hace de la política y la administración que él llama social, "la política y la administración sociales constituyen una síntesis, una vía interdisciplinaria para el estudio de determinadas instituciones, problemas y procesos de la sociedad".¹²² Coincido con su idea acerca de la dificultad e inoperancia de la separación entre lo político y lo administrativo ya que ambos factores interaccionan y se superponen. "Los métodos administrativos o los procesos de prestación de servicios o las estructuras organizativas influyen sobre la política y viceversa".¹²³

La política social tiene también en Titmuss¹²⁴ una clara diferenciación en tres modelos: a) Modelo residual de política social de bienestar, que reconoce sólo al mercado y a la familia como vías para la satisfacción de las necesidades del individuo. b) Modelo de política social basado en el logro personal-laboral, que considera al bienestar como auxiliar de la economía y propone satisfacer necesidades sociales con base en los resultados productivos de los individuos y c) Modelo de política social institucional redistributivo, que proporciona servicios asistenciales como parte del bienestar social con base en el principio de necesidad y que busca hacer efectiva la igualdad. Con base en la diferenciación anterior y con los antecedentes revisados, se consideró pertinente tomar como objeto de estudio para esta tesis, el modelo asistencial institucional redistributivo, mismo que se adaptará a la metodología ya descrita en el apartado correspondiente; con la aclaración de que el trabajo de campo, es decir, los estudios de caso, más que abarcar toda la gama de instituciones que caben en el rubro de política social, se circunscribe al estudio de cinco organizaciones nacionales de asistencia social.

122. Titmuss M., Richard. Política social..., pág. 77.

123. *Ibidem*.

124. *Ibidem*, pp. 38-45.

3. MARCO HISTORICO

Al evolucionar la civilización, con la creación de ciudades-estado y otras formas de mayor complejidad que las tribus nómadas, la solución del problema asistencial rebasó el ámbito familiar y entró al del gobierno, así se convirtió un hecho de interés privado, en un asunto de interés público. La desigualdad de la naturaleza en la asignación de características físicas como peso, talla, color de la piel, etcétera fue aumentada con la desigualdad que provocaron las formas de organización social, económica y política del hombre. Al pasar del comunismo primitivo al esclavismo, el modo de producción observó un cambio drástico al acentuar las diferencias sociales con base en el poderío económico. En esta transición surge la "pobreza", aparejada a la esclavitud, como un fenómeno social que mantiene su vigencia durante más de dos mil años y ha dado lugar a múltiples interpretaciones a lo largo de la historia.

La dificultad para encontrar testimonios en cuanto a la manera en que la administración pública y los particulares otorgaban asistencia social, estriba en que la pobreza y la desigualdad no eran cosas dignas de mencionarse como para pasar a los hechos relevantes que debieran registrar los historiadores. No obstante se pueden identificar cuatro estructuras sociales básicas de asistencia social: a) La familia, que veía su desgracia como un designio divino y en consecuencia soportaba la situación tratando de salir adelante con sus propios recursos; b) La religión, principalmente el sentimiento de **caridad cristiana** que establece preceptos de ayuda; c) El gobierno, mediante la creación de estructuras administrativas, que buscan atender las necesidades más apremiantes de los grupos más desfavorecidos y; d) Los individuos.

Una nota común a lo largo de la historia en la relación del gobierno con la asistencia social, es que el primero ha tratado por todos los medios de reducir su responsabilidad en la segunda, utilizando para ello la ideología imperante en su respectivo espacio y tiempo.

La administración se erigió como salvadora de Europa al detener la sobre explotación y muerte prematura de los obreros en las fábricas. La administración pública tuvo que responder al reto de mejorar las condiciones de vida de la población con la creación de organismos de asistencia y previsión sociales. Alemania fue uno de los países precursores en la materia con las medidas instrumentadas por Bismarck en favor de la seguridad social administrada y organizada por el gobierno. La productividad obligó a los capitalistas a detener la masacre en contra de sus propios obreros y ciudadanos. La legislación de varios países europeos fue paulatinamente incluyendo obligaciones conjuntas de los gobiernos y las empresas para instrumentar medidas más efectivas de previsión y asistencia social.

Para el análisis específico del tema de estudio en su vertiente histórica en México, se presenta como antecedente una recopilación general de los hechos que están directa o indirectamente relacionados con la asistencia social, sus causas, consecuencias y el papel de la administración pública.

Hacia el siglo XV la organización social prehispánica de los aztecas se basaba en la familia y ésta era patriarcal. El sustento de los huérfanos menores quedaba asegurado por normas predeterminadas "cada niño y niña al nacer era dedicado por el sacerdote (Tonalpohuíqui) a una actividad definida, basada en el libro de los destinos y para la cual se le preparaba desde la niñez. Los hermanos y hermanas de los padres tenían la obligación de vigilar que así fuera y a falta de éstos, los vecinos de cada pueblo tomaban el cargo de ver por los menores desvalidos".¹²⁵ Por su parte, Fray Gerónimo de Mendieta, menciona en el documento "Crianza y Discursos didácticos a los hijos",¹²⁶ la orientación que los niños y jóvenes recibían para auxiliar a los pobres, ancianos, enfermos o mutilados.

125. Marín H., Genia. Historia del Tratamiento a los Menores Infractores en el Distrito Federal, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991, pág. 13.

126. López A., Alfredo. La Educación de los Antiguos Nahuas, México, tomo I, SEP, 1985, pág. 35.

Los antiguos mexicanos, no obstante sus señalados elementos de barbarie (sacrificios humanos), si bien no habían logrado la sociedad ideal, tenían una forma de organización económica y social que les hacía autosuficientes y les permitía con base en su organización militar, disfrutar de privilegios a costa de los pueblos sometidos. En el México precortesiano, el estadio evolutivo de la asistencia era mayor que la concepción de caridad de la civilización europea de la época. Palavicini menciona que "los servicios de ayuda a los débiles sociales, particularmente entre los aztecas, tuvieron en realidad carácter de **asistencia**, puesto que además de ser controladas regularmente por el Estado, las poblaciones indígenas **desconocieron la caridad**".¹²⁷ Existía una interacción que al parecer equilibraba la participación del gobierno y la sociedad civil en las tareas de asistencia, reforzada con un elemento ideológico-filosófico al que hoy se le llama solidaridad: la responsabilidad compartida entre la familia y comunidad y las estructuras gubernamentales en el auxilio a huérfanos, viudas, ancianos y enfermos.

El esplendor de la civilización azteca y la vida de los pueblos de mesoamérica fue interrumpida al ser conquistada por los españoles. La organización, social, política, económica y religiosa fue alterada por la ambición de un grupo de aventureros encabezados por Hernán Cortés. Se implantaron las Leyes de Indias y los niños perdieron la protección que se les brindaba. La asistencia quedó a cargo de la caridad cristiana de los frailes que fundaron colegios y casas para niños desamparados. Hacia 1521 se inició la implantación en México de un modelo europeo medieval, por ende, hubo un retroceso por el modo de producción feudal colonial, el despotismo y la simbiosis que se dio entre iglesia y corona. El abuso del conquistador contra el indígena fue legitimado por leyes y formas de dominación como la encomienda y la esclavitud.

127. Palavicini, Félix. F., México, historia de su evolución constructiva, tomo IV, México, Distribuidora Editorial Libro S. de R.L., 1945, pág. 63.

El inicio del mestizaje cultural, hizo evidente "un absoluto divorcio entre el derecho positivo y la violenta realidad de la conquista",¹²⁸ mismo que trató de ser atenuado por la legitimación ideológica de las órdenes religiosas mediante la evangelización y acciones caritativas.

La asistencia tuvo dos vertientes principales en el siglo XVI: la educativa y la hospitalaria. Esta última se inició en 1524 con el "Hospital de Jesús", fundado por Hernán Cortés. En 1525 Fray Pedro de Gante fundó la escuela de "San José de los Naturales". En 1553 se fundó la Real y Pontificia Universidad de México. Otros 10 hospitales fueron creados por frailes, virreyes y distinguidos ciudadanos durante los siglos XVII y XVIII. Al igual que a los hospitales, a las escuelas se les asignó el nombre de algún santo y estuvieron a cargo de frailes.

En el siglo XVI surgen disposiciones legales para la asistencia emanadas del poder público, pero por lo regular su implantación estaba a cargo de la jerarquía eclesiástica, aunque ambas funciones también podían estar a cargo de esta última, uno de los más claros ejemplos de lo anterior es el documento "Reglas y Ordenanzas para el gobierno de los hospitales de Santa Fe de México y Michoacán",¹²⁹ en el cual el obispo Vasco de Quiroga trata de realizar la "utopía" de Tomás Moro; el "hospital" era en realidad una comunidad que buscaba la autosuficiencia y auxiliaba a los más necesitados: "los dichos indios pobres de él, huérfanos, pupilos, viudos, viudas, viejas, sanos y enfermos, tullidos y ciegos de dicho hospital".¹³⁰

Entre 1760 y 1821 se dieron cambios políticos, económicos y administrativos en la Nueva España, que por su importancia, los estudiosos del tema han denominado:

128. Alvarez, Josefina, et al. "El Control Social en la Nueva España en el Siglo XVI: La Inquisición" Cuadernos de Posgrado, México, UNAM, ENEP-ACATLAN, julio-diciembre, 1988, pág. 58.

129. Gonzalbo, Pilar. El Humanismo y la Educación en la Nueva España, México, SEP, 1985, pág. 125.

130. *Ibidem*, pág. 51.

"Reformas Borbónicas". En términos generales tales cambios han sido identificados como una concepción particular del Estado y una forma de ejercicio del gobierno, mediante la cual la corona española debería tomar con mayor fuerza la dirección política, económica y administrativa del reino. También conocida como "despotismo ilustrado", ésta época tuvo como características: el impulso de la minería, la agricultura, la industria y el comercio, además de impulsar un incipiente desarrollo técnico y artístico. Entre sus principales objetivos se reconocen: "la modernización política"¹³¹ que significaba la centralización del poder y, "el desarrollo económico", que debería acompañarse de una estrategia de recaudación fiscal directa y eficiente.

Con relación a la tarea asistencial se puede identificar que previo a las reformas, existía un sistema mediante el cual los alcaldes mayores de los pueblos y sus auxiliares tenían entre sus funciones la protección de los indígenas. Extraoficialmente este sistema se reconocía con el nombre de "repartimiento"¹³² y en la práctica era una forma de explotación y opresión por las acciones monopólicas de comercio y la impartición arbitraria de las normas jurídicas.

La reforma impuesta por José Gálvez al respecto del repartimiento, consistió en cambiar las alcaldías por intendencias generales con subdelegados a su cargo, quienes --según

* Adicionalmente a las obras citadas sobre este periodo histórico, se consideró más conveniente sólo mencionar las fuentes consultadas que contienen las características generales y mayores detalles sobre la administración pública en el mismo: Rodríguez G. F., Javier y Gutiérrez H., Lucino (coordinadores). Ilustración Española Reformas Borbónicas y Liberalismo Temprano en México, México, UAM-Azcapotzalco, 1992; Guerrero O., Omar. Raíces Borbónicas del Estado Mexicano, México, UNAM, 1994; Díaz C. F., Javier. La Administración Pública Novohispana, México, UNAM, 1994; Moreno E., Roberto. La Administración Territorial en México. Antecedentes Históricos, México, UAEM/IPAEM, 1995.

131. Zoraida V., Josefina. "El siglo XVIII mexicano: de la modernización al descontento", en Interpretaciones del siglo XVIII mexicano. El impacto de las Reformas Borbónicas, Zoraida V. Josefina (coordinadora), México, Editorial Patria S.A., 1992, pág. 12.

132. Florescano, Enrique y Gil S., Isabel. "La época de las reformas borbónicas y el crecimiento económico 1750- 1808" en Historia General de México, tomo 1, tercera edición, México, El Colegio de México, 1987, pág. 501.

Florescano-- "percibirían un salario y tendrían prohibida toda práctica comercial monopólica".¹³³ A mi juicio si puede considerarse tal estrategia como parte de la asistencia gubernamental, pero Pietschmann ha señalado que para él "no puede interpretarse como una medida de previsión social",¹³⁴ sino que fue una forma de garantizar la libertad individual frente a restricciones institucionales y económicas.

En la misma época, la Ley décima promulgada por Carlos III de España, hacía referencia al destino y ocupación de los vagos y personas consideradas no aptas para el servicio de las armas, instruía sobre la "creación de casas de misericordia y otros medios de socorrer a pobres",¹³⁵ y establecía amonestación a los padres que descuidaban a sus hijos. En el artículo segundo señalaba: "Que cuando fueran huérfanos estos niños vagantes, tullidos, ancianos o miserables, vagos o viciosos los mismos padres, tomen los magistrados políticos las veces de aquellos".¹³⁶

En abril de 1770 el rey de España Carlos III autorizó a Francisco Javier Sarría para que estableciera una Lotería en Nueva España. El 13 de mayo de 1771 se celebró el primer sorteo. El Virrey Martín de Mayorga añadió un cargo del 2% a los concesionarios de la lotería, destinado al hospicio de pobres. "Este fue el primer acto oficial en que las rifas se vincularon a la asistencia pública".¹³⁷

En el inicio del siglo XIX México dejó de ser una colonia española. Desde 1810 hasta 1821 el país vivió la guerra de Independencia, de la que se destacan en medio de la

133. *Ibidem*.

134. Pietschmann, Horst. "Protoliberalismo, Reformas Borbónicas y Revolución: La Nueva España en el último tercio del siglo XVIII", en Interpretaciones del siglo XVIII mexicano, pág. 36.

135. Marín H., Genia..., op. cit., pág. 16.

136. *Ibidem*.

137. Álvarez, José Rogelio. "Lotería Nacional", en Enciclopedia de México, tomo VIII, México, Editorial Enciclopedia de México, S.A., 1978, pp 162-163

desorganización reinante, los ideales de Morelos plasmados en "Los Sentimientos de la Nación",¹³⁸ de igualdad ante la ley, el empleo y la instrucción, supresión de la esclavitud. En efecto, en el artículo 12 se declara que la ley debe moderar la opulencia y la indigencia y aumentar el jornal del pobre. La fórmula parecía simple, si hay justicia, libertad e igualdad, no será muy necesaria la intervención del gobierno para otorgar asistencia.

El panorama que describe Miguel S. Macedo¹³⁹ en materia de asistencia para esa época, incluye la desaparición de instituciones asistenciales religiosas de los siglos XVI y XVII, el cambio de lo que él llama beneficencia, de religiosa a laica y de privada a pública, instituyéndose como un ramo de la administración civil.

Posteriormente a la consumación de la independencia, siguió una etapa de inestabilidad política. La Constitución de 1824 que estableció una forma de república federal, no tuvo cabal cumplimiento. Entre los ascensos y descensos al poder de Santa Anna y del vaivén político entre centralistas y federalistas, surgió la visión administrativa de Lucas Alamán, que desde los diversos cargos públicos que ocupara en la época, dedicó sus esfuerzos al desarrollo económico y a las reformas de la administración pública, entre ellas la creación del Banco de Avío como institución de fomento minero, agrícola e industrial.

En 1830 hicieron su aparición las sociedades de beneficencia con iniciativa y administración de grupos de extranjeros radicados en México (como la sociedad llamada "San Luis de los Franceses", institución franco-suiza-belga), que ampliaron la acción asistencial más allá de lo educativo, con el establecimiento de un asilo de ancianos, una casa de salud, una caja de ahorros y un cementerio. La Sociedad de Beneficencia Española fue fundada el 9 de octubre de 1842 por el Cónsul General de España en

138. Lemoine V., Ernesto. Morelos, su vida revolucionaria a través de sus escritos y de otros testimonios de la época, México, UNAM, 1965, pp. 370-373.

139. Macedo S., Miguel. México, su evolución social, tomo I, volumen II, México, J. Ballezá y compañía, editor-sucesor, 1900, pp. 712-713.

México. Don Francisco Preto y Neto. con el propósito de "prestar ayuda y apoyo, así como atender las enfermedades de los españoles necesitados, que probaran su honradez y laboriosidad".¹⁴⁰ En la década 1840-1849 se fundaron las siguientes instituciones: Centro de Atención de las Hermanas de la Caridad, Sociedad de Ayuda de San Vicente de Paul, Sociedad de Beneficencia para la Educación y Amparo de la Niñez Desvalida, fundada por don Vidal Alcocer y, el Hospital Juárez. En la misma época es importante mencionar también la obra de Luis de la Rosa -considerado como el más distinguido estudioso de la administración pública mexicana del siglo XIX- que entre sus trabajos hizo referencia a hospitales y casas de beneficencia. Omar Guerrero destaca de este autor, el "Ensayo sobre la administración pública de México y medios de mejorarla", que trata sobre el gobierno y la administración. En el tema que nos ocupa, del documento se rescatan las ideas sobre el imperativo de la administración pública de satisfacer las necesidades de la sociedad, sus propiedades, honor, salubridad e incluso "el socorro de las miserias y calamidades a que están sujetas las clases más menesterosas de la sociedad".¹⁴¹

Durante la Reforma se inician los antecedentes jurídicos de la asistencia gubernamental mexicana, el 11 de abril de 1851 se publicó un decreto que establecía la obligación del gobierno en el auxilio a los menesterosos. En 1862 el presidente Juárez ordenó la secularización de todas las organizaciones religiosas que participaban en acciones de beneficencia. En el mismo año se creó la Dirección de Beneficencia Pública como un organismo dependiente de la Secretaría de Gobernación. Pero el país seguía envuelto en una crisis política y económica que sólo de manera secundaria permitía la acción del gobierno en el rubro asistencial, por lo que es de suponer que mientras liberales y conservadores luchaban por el poder, la sociedad resolvía con sus propios medios las necesidades asistenciales.

140. Peláez C., Manuel, Historia de la Beneficencia Española en México, D.F., México, Oficina Cultural de la Embajada de España en México, 1990, pág. 7.

141. Guerrero O., Omar, Introducción a la Administración Pública, México, Editorial Harla, 1988, pág. 276.

Miguel Macedo menciona una etapa entre 1840 y 1870 en la que se produjo un trastorno mayúsculo a las acciones asistenciales, "no había unidad en la administración de la beneficencia".¹⁴² Especialmente durante la Reforma, las organizaciones de asistencia financiadas con fondos privados fueron sometidas a mayor regulación y vigilancia, además de que el gobierno abandonó "el sano principio de dejar a los particulares la misión de ejercer la caridad y lo llevó por la equivocada senda de pretender substituir la beneficencia privada con la oficial".¹⁴³ Para entender y analizar con mayor nivel de detalle el funcionamiento de la asistencia mexicana durante el siglo XIX, se recomienda la lectura del excelente trabajo de investigación histórica de Moisés González Navarro,¹⁴⁴ quien describe el conjunto de políticas y estrategias sobre la pobreza que el gobierno y la iglesia católica desarrollaron y, que él mismo identifica como el paso del paternalismo católico colonial al liberalismo.

El régimen de Porfirio Díaz trajo estabilidad a la nación a un costo social muy alto. Se acentuó la injusticia, la pobreza y miseria para la mayoría, mientras se construía un mundo de lujo para pocos. Renace la simbiosis entre el poder político y el eclesiástico de la época colonial, sólo que ya no era igual de relevante la actuación de las órdenes religiosas en el auxilio a los más necesitados. En este periodo, en la materia que nos ocupa, es destacable la fundación de la Casa Amiga de la Obrera, en 1887, por la señora Carmen Romero Rubio de Díaz, para proporcionar asistencia a los hijos de trabajadoras en la ciudad de México.

Dentro de este periodo se estableció la Dirección General de Beneficencia al transformarse en un órgano colegiado. En 1881 se reglamentó el funcionamiento de las instituciones de asistencia privada, porque la "Secretaría de Gobernación no pudo

142. Macedo S., Miguel..., *op cit*, pág. 714.

143. *Ibidem*, pág. 716.

144. González N., Moisés. La Pobreza en México, México, El Colegio de México, 1985.

someter al régimen de beneficencia pública a los establecimientos particulares".¹⁴⁵ Resulta paradójico, en este periodo, que el número de instituciones públicas (dependientes del gobierno) de asistencia no tuvo variación y el de instituciones privadas aumentó, ampliando su radio de acción a la creación de dormitorios públicos y talleres de capacitación de costura y artesanías para los pobres. En la misma época dependían de la beneficencia pública los siguientes hospitales: San Andrés, Juárez, Morelos, San Hipólito, Divino Salvador y, de Maternidad e Infancia; el hospicio de pobres; una casa para niños expósitos; una escuela industrial de huérfanos y la Escuela Nacional de Ciegos y la de Sordomudos.

La evolución de la asistencia durante el porfiriato, se revisa sintéticamente con las palabras que el presidente Díaz informaba de tal asunto al Congreso de la Unión.¹⁴⁶

En 1888: "se desarrollaron los elementos necesarios para la buena y oportuna asistencia de los enfermos y para la conveniente educación de los asilados...". En 1903: "los establecimientos de beneficencia siguen mejorando, habiéndose introducido algunas reformas en su parte administrativa... el ejecutivo juzgó conveniente crear, y está funcionando ya, una Dirección General de Beneficencia...". En 1904, al referirse a la ley de beneficencia privada publicada el 23 de agosto del mismo año, mencionó las primeras instituciones que se registraron en el sistema. Al respecto de la beneficencia pública, señaló que continuaba mejorando y ensanchando sus servicios hasta donde lo permitían los recursos disponibles.

Durante los años del conflicto armado, la evolución de las acciones de asistencia -desde la perspectiva de los presidentes en turno- fue la siguiente:¹⁴⁷ Francisco I. Madero en

145. Ruiz P., Leobardo..., op. cit., pág. 26.

146. México a través de los Informes Presidenciales, tomo XII, "La Salubridad General", México, Secretaría de Salubridad y Asistencia, Secretaría de la Presidencia, 1976, pp. 10-71.

147. *Ibidem*, pp. 80-89.

1912 señaló: "En el ramo de Beneficencia Pública, se han atendido y mejorado notablemente los servicios existentes". Victoriano Huerta en 1914 refirió que "los servicios de salubridad y beneficencia pública, han sido mejorados notablemente, teniendo la necesidad de cambiar, en gran parte, su personal". En 1920, Adolfo de la Huerta informaba que la Dirección de Beneficencia Pública tenía bajo su cuidado 15 establecimientos de caridad (curiosamente los mismos que informara Porfirio Díaz 15 años antes) en los que se prestan auxilios de diversa índole a los menesterosos.

La reconstrucción nacional dispuso, gracias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, del proyecto de nación más acabado en nuestra historia que abarca los ámbitos político, económico y social, base de estabilidad y progreso dentro del derecho. La lucha revolucionaria iniciada en 1910 dejó a muchos niños huérfanos, mujeres viudas y hombres mutilados, además de difíciles condiciones económicas y sociales como el aumento de la pobreza por el abandono de tierras y la destrucción que dejaron los enfrentamientos. Genia Marín, menciona que para tratar de paliar esta situación, en las sesiones de Querétaro: "intervinieron 14 médicos constitucionalistas que se empeñaron en crear las bases del Sistema Asistencial para la Niñez de México".¹⁴⁸

De 1924 a inicios de 1934 la situación de la asistencia en México, de acuerdo con los informes presidenciales fue la siguiente:¹⁴⁹ Al término de su gestión gubernamental, Alvaro Obregón informó que en ese año se dio asilo a 5 576 personas y servicios médicos a 14 462 personas.

El presidente Plutarco Elías Calles informó al Congreso en 1925 que se creó la Junta Directiva de la Beneficencia Pública del Distrito Federal, quizá para complementar la ya existente Junta Directiva de la Beneficencia Privada. En el informe se describe una

148. Marín H., Genia..., op. cit., pág. 22.

149. México a través de los Informes Presidenciales, tomo 12..., op. cit., pp. 102-137.

situación financiera superavitaria, lo que dio como consecuencia la ampliación en el número de servicios asistenciales, en atención médica, escuelas, dormitorios y baños públicos de la Lagunilla.

Durante el periodo de gobierno de Emilio Portes Gil, en 1928, se estableció el Consejo Supremo de Prevención Social. En 1929, la señora Carmen de Portes Gil fundó la Asociación Nacional de Protección a la Infancia para otorgar asistencia a menores en estado de abandono. El presidente Portes Gil mencionó que la asociación participó en la campaña contra el alcoholismo, en campañas de higiene, nutrición y salud materno infantil, además de la ampliación de su radio de acción y estructura hacia otros estados de la República. Es digno de mención que en el informe de 1929, el presidente, al hablar de la asociación, no señaló si fue creada mediante un decreto o ley; sin embargo, aclaró que era un "organismo extraoficial" que realizó sus acciones con ayuda de fondos públicos y privados.

En 1930, el presidente en turno Pascual Ortiz Rubio informó al Congreso sobre la asistencia, incluyéndola dentro del capítulo: "Departamento del Distrito Federal"; y la separó en dos vertientes: a) la beneficencia privada, que implantó un nuevo sistema de contabilidad para sus instituciones, depurando su personal sobre bases de eficiencia y moralidad y; b) la beneficencia pública que modificó su organización interna, para hacer más eficaz y amplia la labor social encomendada.

La conclusión del periodo de gobierno 1930-1934 fue encargada en sus últimos dos años (1932-1934) a Abelardo L. Rodríguez, quien informó en 1933 con respecto a la asistencia, lo siguiente: "En vista de que la Asociación Nacional de Protección a la Infancia no podía funcionar de acuerdo con la ley que se acogió al constituirse, y siendo contraria su existencia a las disposiciones del artículo 293 del código sanitario... todas las actividades que venía ejecutando, pasaron a depender de modo exclusivo y directo del Departamento (de Salubridad) el 26 de septiembre del año pasado (1932)".

La respuesta al por qué surgió el actual sistema asistencial mexicano, la encontramos en la lucha e ideales de la Revolución Mexicana. Brindar oportunidades de superación y desarrollo, además de apoyo a los más desvalidos, fue una demanda de los grupos obreros y campesinos que protagonizaron la lucha. Pero tales demandas e ideales que encontraron expresión teórica en la Constitución de 1917, sólo se materializaron hasta la época de la gestión gubernamental del presidente Lázaro Cárdenas.¹⁵⁰ El 30 de junio de 1937 se fundó el Departamento de Asistencia Social Infantil y 6 meses más tarde se incorporó a la nueva "Secretaría de Asistencia Pública", creada por el decreto del 31 de diciembre del mismo año, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1º de enero de 1938, "con las funciones gubernamentales de asistencia social, las de beneficencia pública con sus bienes y la vigilancia y control de la beneficencia privada". Al finalizar ése sexenio, el general Cárdenas hizo una amplia reflexión en su informe al Congreso (el 1º de septiembre de 1940), en el que se refirió al cambio en la concepción de asistencia pública y privada como producto de la caridad y acción de limosna, para considerarla en cambio, como una obligación del gobierno: "En 1938 se creó la Secretaría de Asistencia Pública considerando a la asistencia como una obligación del Estado, que comprenda no sólo la atención de las necesidades primordiales de los individuos socialmente débiles, sino también el esfuerzo para hacer de ellos factores útiles a la colectividad en bien de los intereses generales del país".

Entre 1941 y 1964 la evolución de la asistencia mexicana desde la perspectiva presidencial fue la siguiente:¹⁵¹ El general Manuel Avila Camacho al rendir su informe como presidente de México en 1941 hizo alusión a la asistencia destacando su reorganización y el enfoque de administración científica que requerían las instituciones de la beneficencia pública. Mencionó la creación de una "oficina de estudios" y el aumento en la cantidad y calidad de servicios asistenciales. En cuanto al fenómeno de la mendicidad, dijo: "se abordó el problema de la mendicidad y se tiene formulado un

150. *Ibidem*, p. XXII.

151. México a Través de los Informes Presidenciales, tomo 12..., op. cit., pp. 155-224.

proyecto de ley que la prohíbe". Durante su gestión, por decreto del 14 de octubre de 1943, se creó la Secretaría de Salubridad y Asistencia, al fusionar el Departamento de Salubridad y la Secretaría de Asistencia. En ese mismo año y con la decidida colaboración en el proyecto legislativo y administrativo del Lic. Ignacio García Téllez se puso en operación el Instituto Mexicano del Seguro Social, con una filosofía de previsión y solidaridad social, destinado básicamente a realizar acciones de atención médica y a establecer un sistema de pensiones que paulatinamente ha ido aumentando en formas asistenciales y cobertura de grupos poblacionales, ya que su núcleo de atención original eran trabajadores asalariados comprendidos en el actual apartado A del artículo 123 constitucional.

El licenciado Miguel Alemán Valdés, destacó dentro de sus informes de gobierno, -como acciones de asistencia- la construcción, equipamiento y funcionamiento de centros hospitalarios. En su informe del primero de septiembre de 1947 señaló: "En materia de asistencia social se benefició a los enfermos y asilados, así como a los débiles sociales de todas las clases, procurando su rehabilitación para reincorporarlos a la sociedad".

En 1955 el presidente Adolfo Ruíz Cortines hizo mención de las actividades asistenciales principalmente dirigidas a los menores en estado de abandono, criticando las actitudes de quienes los dejan en esa situación: "Los servicios a la niñez se acrecientan y perfeccionan para protegerla de la desnutrición, de la incomprensión, del egoísmo, del abandono o de la irresponsabilidad de quienes tienen el deber de cultivar las vidas que nacen... Se creó el Instituto Nacional de Bienestar de la Infancia para que, sumando esfuerzos y recursos económicos, entre otras importantes funciones, combata la desnutrición y la poliomielitis". En 1957 el presidente Raíz Cortines vuelve a hacer mención de la Asociación Nacional de Protección a la Infancia y de su estrecha colaboración en programas asistenciales, siendo que en 1932 el presidente Abelardo Rodríguez había informado la desaparición de tal organismo. A lo largo de sus informes, el presidente López Mateos hace varias referencias a la misma, principalmente por su vinculación en el programa de distribución de los desayunos escolares. Pero en el de

1961, mencionó una nueva desaparición de la Asociación Nacional de Protección a la Infancia: "La liquidación de la sociedad que antes proporcionaba este importante servicio, permitió disponer de fondos suficientes para erigir el edificio sede del Instituto".¹⁵² ,

De acuerdo con la información del Manual de Organización del Gobierno Federal¹⁵³ y de los informes presidenciales, la citada institución fue creada el 24 de enero de 1924 como "Asociación Civil", lo que generó cierta ambigüedad para su funcionamiento y su inclusión en la estructura orgánica de la administración pública federal, ya que tal modalidad se inserta en el derecho civil y por consiguiente al ámbito de acción de la asistencia privada. De cualquier manera, su existencia y funcionamiento han quedado ligados a la evolución de la asistencia social mexicana del presente siglo, aunque al parecer la creaban y desaparecían de manera arbitraria.

Dentro del periodo de gobierno del licenciado Adolfo López Mateos (1958-1964) tuvo relevancia la política social instrumentada en favor de grandes núcleos poblacionales. En su informe de 1959, expresó la directiva de su gobierno para los años siguientes en materia de asistencia: "Entendemos la salud y la asistencia pública como derecho inalienable del pueblo". En 1960, la anterior Dirección de Pensiones Civiles fue transformada en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado, que aunque no tiene como función básica la asistencia social en general, sí participa en acciones asistenciales en forma secundaria para la población específica que es derechohabiente de esta organización. En este año funcionaban 3 programas dependientes de la Secretaría de Salubridad y Asistencia: Saneamiento Rural Integral, Bienestar Social Rural y Bienestar Social Urbano; que con diferentes acciones tenían el objetivo común de elevar el nivel integral de vida de comunidades rurales y urbanas. De igual manera son destacables las acciones de promoción sanitaria y

152. *Ibidem*, pág. 224.

153. Secretaría de la Presidencia, Manual de Organización del Gobierno Federal 1969-1970, México, Secretaría de la Presidencia, Comisión de Administración Pública, 1969, pp. 667-668.

educación higiénica para los grupos indígenas del país. El 31 de enero de 1961, por acuerdo presidencial, fue creado el **Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI)** como organismo público descentralizado, destinado a proporcionar servicios asistenciales complementarios. En 1962, se promulgó la Ley del Seguro Social para las Fuerzas Armadas, que instituyó servicios asistenciales para los miembros del ejército y fuerza aérea mexicanos. Otras importantes acciones en materia de asistencia social en este periodo, se refieren al avance en infraestructura y equipamiento del Instituto Mexicano del Seguro Social y el fortalecimiento del programa de Prestaciones Sociales. En 1963 el presidente informó al respecto, que el sistema de prestaciones sociales se amplió para la atención de necesidades colectivas y problemas caracterizados como enfermedades sociales, para lo que se crearon 71 Centros de Seguridad Social para el Bienestar Familiar. Mención aparte durante este periodo merecen los desayunos escolares que de 80 000 diarios que se otorgaban en 1959 pasaron a 3 000 000 diarios en 1964, --según el informe presidencial de ése año-- proporcionados a través del INPI a menores en edad preescolar y escolar de áreas urbanas, rurales e indígenas de 24 468 localidades.

Sobre el primer año de su gestión, el presidente Díaz Ordaz¹⁵⁴ informó de la administración de los fondos del Patrimonio de la Beneficencia Pública, resaltando que más de la mitad de sus ingresos provenían de la Lotería Nacional y su manejo era adjudicado a la Secretaría de Salubridad y Asistencia. En el año de 1965, se informaba de la distribución de 313 millones de desayunos escolares. Sin embargo se inició a cuestionar por el mismo presidente, tal práctica asistencial: "se considera que lo más importante no es el número de los desayunos que se distribuyeron, sino de los que verdaderamente llegan a los niños que los necesitan". Para 1970 se informó el suministro de sólo 20 320 385 desayunos, destacando que tal cifra se logró aun sin la ayuda de instituciones estadounidenses (que en 1964 representaba el 60% del total del presupuesto del INPI). El primero de septiembre de 1968, el presidente Díaz Ordaz, dio

154. México a través de los Informes Presidenciales, tomo 12..., op. cit., pp. 225-248.

cuenta ante el Congreso de la Unión, de la creación por decreto, de la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez (IMAN), como organismo dedicado a la atención del menor abandonado o enfermo, "con base en normas y sistemas que permitan su cabal formación y su oportuna incorporación a la sociedad".

En 1975, durante el periodo del presidente Luis Echeverría el INPI sufrió un cambio de nombre, estructura y funciones. Por su parte, el presidente José López Portillo pretendió dar impulso a las tareas asistenciales mediante la creación de nuevas instituciones, como el Fondo Nacional para Actividades Sociales (FONAPAS). En 1977 se creó el organismo rector en materia de asistencia social en México que funciona hasta la fecha: el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, fusionando en un solo organismo al IMAN e INPI. En 1979 se creó el Instituto Nacional de la Senectud para atención a los ancianos mayores de 60 años.

En 1984, en el periodo gubernamental del licenciado Miguel de la Madrid, se trató de reestructurar el vínculo administración pública y asistencia social en México, mediante la adición al artículo 4° constitucional del derecho a la protección de la salud, la promulgación de la Ley General de Salud y la sectorización, dejando como responsable de la asistencia social a la Secretaría de Salubridad y Asistencia, considerando las tareas asistenciales como un servicio básico de salud. Para su cumplimiento y a efecto de precisar las funciones y organismos que intervienen en la asistencia social, se promulgó la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social el 9 de enero de 1986. Tácitamente se reconoció en la citada Ley, que los sujetos receptores de la asistencia social eran un grupo numeroso y disperso, por lo que una sola institución no podría atenderlos de manera integral. Por otro lado, en esa época se observó que los servicios asistenciales presentaban diferencias significativas en cuanto a calidad y cantidad de recursos y prestación de los mismos, lo que originó incongruencias e ineficiencia, por lo que se hizo necesario una organización que coordinara la participación de las diversas instituciones. En consecuencia, en el sexenio 1982-1988 se trató de realizar un "modelo

asistencial único e integral¹⁵⁵ que permitiera homogeneizar la prestación de servicios institucionales. Para tal efecto, se conformó en 1984 dentro del sector salud, el "subsector de asistencia social", quedando integrado por el (DIF) Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Centros de Integración Juvenil y el Instituto Nacional de la Senectud. En virtud de que el objeto de la primera institución (DIF) es la promoción del bienestar social, a ella se le asignó la coordinación del citado subsector.

Durante el periodo de gobierno citado, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia trabajó en 9 programas: integración social y familiar, asistencia social a desamparados, asistencia educacional, rehabilitación, asistencia social alimentaria, promoción del desarrollo comunitario, asistencia jurídica, desarrollo cívico, artístico y cultural y, formación y desarrollo de recursos humanos.

En México la asistencia social ha observado en los últimos años una tendencia de cambio hacia el desarrollo. Raúl Pérez, ya desde 1988 menciona que las acciones del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), la mayor institución dedicada a las tareas asistenciales en el país, buscaban una estrategia de promoción social, de desarrollo comunitario: "la organización comunitaria debe trascender el logro de los intereses materiales. Lo que realmente importa es fomentar un cambio de actitudes en las personas: pasar de la recepción pasiva a la activa; de la conciencia a la transformación...".¹⁵⁶ La participación comunitaria en las tareas asistenciales no viene sola ni se dará por decretos, es preciso que las instituciones de la administración pública trabajen en su implantación mediante la promoción, que significa organizar, conducir, animar los esfuerzos colectivos al logro del bienestar. Su propósito es que cada persona ejerza sus derechos y sus facultades biopsicosociales y decida responsable y racionalmente cómo podrá superar su situación de desventaja.

155. Ruiz P., Leobardo. et. al. Asistencia Social..., op. cit., pág. 160.

156. Ibidem, pág. 183.

En diciembre de 1988 nació el Programa Nacional de Solidaridad como una respuesta que daba el entonces presidente de la República para enfrentar el reto de la pobreza. En este programa, la ejecución de obras y proyectos tiene tres vertientes, **bienestar social**, apoyos productivos y desarrollo regional. Solidaridad se convierte entonces en una nueva herramienta de gobierno que inicia el cambio de asistencia a desarrollo social en México. En 1992 el programa de solidaridad se incorpora a la recién creada Secretaría de Desarrollo Social, con lo que se confirma la anterior afirmación, ya que incluso en la iniciativa de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se mencionó que de ser aprobada, "el ejecutivo federal procedería a crear un **Gabinete de Desarrollo Social**, mismo que vendría a sustituir al de **Bienestar Social**".¹⁵⁷

Se puede concluir al respecto de los antecedentes históricos del vínculo entre administración pública y asistencia social en México, que ha evolucionado de acuerdo con la ideología política dominante de las diferentes épocas. En la época Prehispánica, una estrategia asistencial mixta que involucraba la participación del gobierno y la comunidad; durante la Colonia, una asistencia religiosa con escasa participación gubernamental; el periodo comprendido entre el triunfo de la lucha de independencia y el de la revolución, se caracterizó por la inestabilidad política, económica y social que propició la creación y desaparación de instituciones tanto públicas como privadas de asistencia. En los últimos 60 años a partir de 1934, el gobierno federal ha establecido instituciones de asistencia social y regulado la existencia de las organizaciones privadas, lo que constituye un sistema mixto.

157. Cámara de Diputados. Diario de Debates. "Iniciativa de Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", México, año 1, número 3, 23 de abril de 1992, pág. 4.

4. DIAGNOSTICO SITUACIONAL

ASPECTO JURIDICO.

La asistencia social tiene estrecha relación con el derecho y, aún antes, con la idea de justicia. Si se acepta que la injusticia es el origen de la asistencia, se debe reconocer la importancia que los grupos humanos han dado a esta última como mecanismo para reducir la primera; en algunas ocasiones se ha pensado en la asistencia como forma de justicia. El derecho en su afán de lograr la justicia, creó las leyes de los humanos (positivo) para diferenciarse de las divinas (natural). Desde entonces divide y esparce su radio de acción a todos los ámbitos de la existencia para garantizar el orden social.

Del derecho positivo surgen dos líneas de diferenciación: el público y el privado. El fenómeno de la administración pública y la asistencia social desde su perspectiva jurídica, se analiza a partir de los derechos constitucional y administrativo, ambos a su vez ramas del derecho público.

El derecho constitucional mexicano es el primer punto de referencia para el análisis jurídico del vínculo entre administración pública y asistencia social en México, en razón de que la Constitución es el documento que contiene el proyecto nacional vigente hasta nuestros días. Los argumentos anteriores, así como la legislación que involucra a ambos fenómenos, se presentan de manera esquemática en el cuadro de la página siguiente.

CONSTITUCION POLITICA.

Para iniciar el análisis del tema desde su perspectiva jurídica, se transcriben a continuación varios artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁵⁸ para posteriormente hacer los comentarios respectivos.

158. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, México, UNAM, 1993.

**ADMINISTRACION PUBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL EN MEXICO
MARCO JURIDICO**

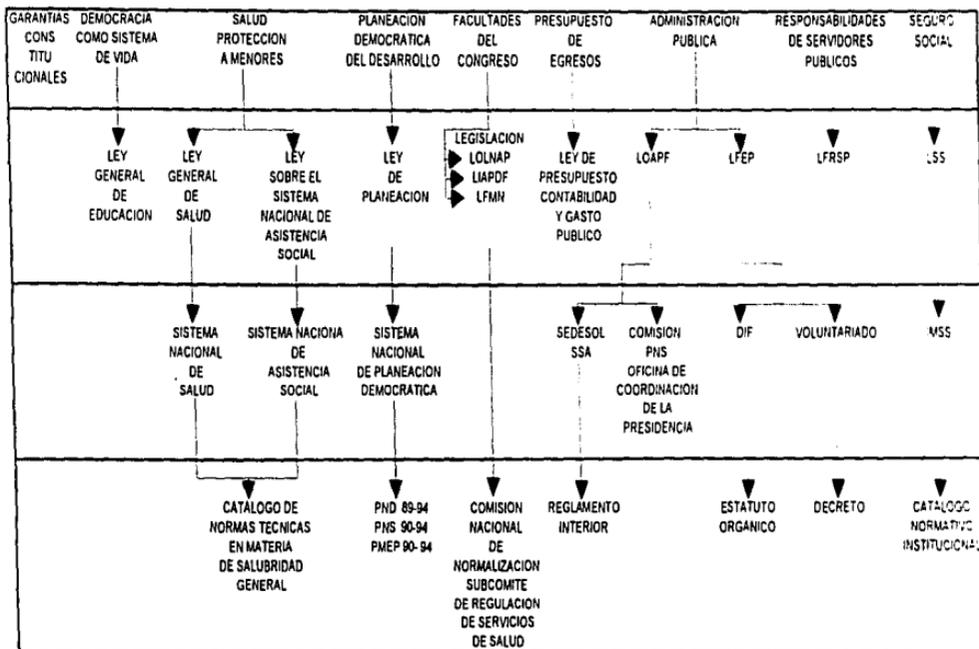
DERECHO PUBLICO

CONSTITUCIONAL ← → ADMINISTRATIVO



CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

1 3 4 26 73 74 90 108 123



La relación entre la asistencia social y las garantías individuales como derechos de los mexicanos, se identifica mediante el análisis de los siguientes artículos:

Artículo 1: En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece

Artículo 3: La educación...

II...

a) Será democrática, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;...

Artículo 4: La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas... El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia... Toda persona tiene derecho a la protección de la salud... Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La ley determinará los apoyos a la protección de los menores, a cargo de las instituciones.

Al relacionar lo transcrito de los tres artículos anteriores, encontramos que los mexicanos tenemos derecho a vivir en un régimen democrático con permanente mejoría económica, social y cultural. También se reconoce la igualdad ante la ley, así como el derecho a proteger la salud, según lo preceptuado por el artículo 4º. Si la brecha entre estas normas y la realidad fuera menor, los necesitados de asistencia social en este país también lo serían.

Jorge Madrazo y Santiago Barajas consideran que la inclusión del derecho a la protección de la salud en el texto constitucional se hizo con el propósito de "lograr el bienestar físico y mental de los mexicanos, prolongar y mejorar la calidad de vida, crear y extender en lo posible actitudes solidarias y responsables de la población, el disfrute de servicios de salud y asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades sociales".¹⁵⁹

En concordancia con la reforma constitucional, se creó el Sistema Nacional de Salud como un organismo del que forman parte varias dependencias y entidades de la administración pública federal y local, así como personas físicas y morales. La planeación, regulación, organización y funcionamiento del sistema se rige por la Ley General de Salud del 7 de febrero de 1984. Los propósitos del sistema son semejantes a los que impulsaron la reforma constitucional, entre ellos, colaborar al bienestar social mediante servicios adicionales de asistencia pública.

Para identificar la necesidad de que la asistencia social que otorga la administración pública se realice conforme a las normas jurídicas vigentes, se revisa el artículo 26, constitucional que a la letra dice: "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía... Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación... Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal". Esta norma constitucional plantea una doble obligación al poder ejecutivo (y por ende a la administración pública), hacer la planeación del desarrollo nacional, y realizarla con un método democrático que permita la participación de los mexicanos en los planes de gobierno.

Las funciones del poder legislativo que pueden relacionarse más directamente con la asistencia social, se encuentran básicamente en los artículos : 73.- Facultades del

159. *Ibidem*, pág. 20

Congreso , fracción XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.... fracción XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.... fracción XVI. Para dictar leyes sobre materia de salubridad general; y 74.- Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados fracción IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.... Los anteriores artículos complementan las disposiciones en materia de planeación y rectoría del Estado en el desarrollo equitativo del país y, específicamente mencionan la facultad del Congreso para autorizar o no el presupuesto de egresos de la federación, lo que determina el gasto público que puede destinarse a la asistencia social. Además consignan las funciones legislativas del Congreso de la Unión en materia de planeación y salubridad general (que entre sus materias cuenta a la asistencia social).

Las reglas jurídicas que sirven de base para vincular la asistencia social como función de la administración pública, se revisan a partir de los artículos: **80: Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" y, 90: 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.... En el primero de éstos artículos se define nuestro sistema presidencialista, un individuo es titular del poder ejecutivo, el cual delega los asuntos a su cargo en la administración pública, que tal y como lo marca el artículo 90, será **centralizada y paraestatal.****

En la experiencia de este siglo, la asistencia social ha formado parte de ambas modalidades administrativas. En la actualidad está incorporada a la administración paraestatal (Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia DIF).

Al reconocer la asistencia social dentro de la administración pública paraestatal, sus funcionarios y empleados adquieren los derechos y obligaciones que marcan en lo general para los servidores públicos los artículos: 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones; 109.- Fracción III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones; 110.- Podrán ser sujetos de juicio político... los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, y 134.- Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados... Los anteriores artículos tienen una relación indirecta con la asistencia social en la medida que hacen referencia a las obligaciones de los servidores públicos y las responsabilidades en que incurrir en caso de incumplimiento.

Al respecto del 108, Orozco Enriquez señala la necesidad de una mejor interpretación constitucional porque existe imprecisión sobre quienes deben ser considerados servidores públicos de la federación, ya que la Ley [LOAPF], "se divide en forma equívoca en administración centralizada y paraestatal".¹⁶⁰ En relación al artículo 109, el mismo autor señala una doble intención de su último párrafo; -que se refiere a la capacidad de cualquier ciudadano para formular denuncia respecto a las conductas

160. *Ibidem*, pág 468

sancionadas en los servidores públicos- "eliminar las denuncias anónimas o apócrifas ... intimidar a los ciudadanos para que se abstengan de denunciar los abusos de los servidores públicos por temor a incurrir en alguna responsabilidad penal o civil, ante las eventuales fallas procesales y las dificultades probatorias, lo cual resulta lamentable".¹⁶¹

El artículo 134 incluye a las dependencias de la administración pública paraestatal dentro de la obligación de administrar con honradez los recursos a ellas destinados, al respecto, Eduardo Andrade Sánchez¹⁶² -al comentar que el presente ordenamiento es una modificación constitucional promovida en 1983 por el entonces presidente De la Madrid, para lograr la renovación moral, que desde la perspectiva del gobierno debería prevenir la corrupción con una administración pública honesta, profesional y eficaz- sintetiza las cualidades con que se deben administrar los recursos, con la siguiente explicación:

Eficiencia: tiene una connotación técnica de cumplimiento de metas y en otro sentido se entiende como una virtud administrativa consistente en alcanzar los fines propuestos con el uso más racional posible de los medios existentes.

Eficacia: es la obtención del resultado práctico deseado y se considera un principio distinto a la eficiencia porque no todas las acciones gubernamentales pueden estar regidas por un cálculo de costo-beneficio.

Honradez: el término hace alusión no sólo al aspecto económico de no apoderarse de los bienes ajenos o aprovechar la posición para obtener ventajas indebidas sino, en general, al comportamiento responsable del administrador público que consiste en el cumplimiento puntual de sus obligaciones, así como el servicio oportuno y debido a sus administrados.

161. *Ibidem*, pág. 471

162. *Ibidem*, pág. 595

Finalmente, es conveniente identificar la relación de las garantías sociales con la asistencia social, para tal efecto se transcribe de la Constitución Política la fracción XXIX del artículo 123: "Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y **cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares**: " La parte que he remarcado, corresponde (desde mi punto de vista) al compromiso jurídico del gobierno mexicano para implantar el seguro social como un régimen específico de protección a los trabajadores, pero también a otros grupos socialmente en desventaja.

LEGISLACION SECUNDARIA.

El análisis de la legislación en materia de asistencia social se hará con base en el mismo orden de los comentarios a las disposiciones constitucionales, para revisar de manera simultánea, sus vínculos con la administración pública.

La Ley a la que hace referencia el artículo 4º constitucional para que determine los apoyos a los menores por las instituciones públicas es, la Ley General de Salud,¹⁶³ misma de la que se transcriben las siguientes disposiciones en observancia de su mayor nexa con la asistencia social:

Artículo 3º: En los términos de esta Ley, es materia de salubridad general;

... XVIII. La asistencia social;...

Artículo 4: Los servicios de salud se clasifican en tres tipos:

- I. De atención médica;
- II. De salud pública, y
- III. De **asistencia social**.

163. Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, México, 7 de febrero de 1984.

Posteriormente, en el artículo 5º, la Ley define al Sistema Nacional de Salud como aquel constituido por las dependencias y entidades de la administración pública, tanto federal como local, y las personas físicas o morales de los sectores social y privado que presten servicios de salud. Incluye también como parte del sistema, los mecanismos de coordinación de acciones. Su objeto es dar cumplimiento al derecho a la protección a la salud. En el artículo 7 se establece que la coordinación del Sistema estará a cargo de la Secretaría de Salud. En su título noveno se refiere específicamente a la asistencia social, prevención de invalidez y rehabilitación de inválidos, en el capítulo único del citado título, contiene los siguientes artículos -- 167 a 178-- que se transcriben íntegros por su importancia y que se comentarán globalmente:

Art. 167.- Para los efectos de esta 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.**

Art. 168.- Son actividades básicas de asistencia social:

- I. La atención a personas que, por sus carencias socioeconómicas o por problemas de invalidez, se vean impedidas para satisfacer sus requerimientos básicos de subsistencia y desarrollo;
- II. La atención en establecimientos especializados a menores y ancianos en estado de abandono o desamparo e invalidez sin recursos;
- III. La promoción del bienestar del senescente y el desarrollo de acciones de preparación para la senectud;
- IV. El ejercicio de la tutela de los menores, en los términos de las disposiciones legales aplicables;

- V. La prestación de servicios de asistencia jurídica y de orientación social, especialmente a menores, ancianos e inválidos sin recursos;
- VI. La realización de investigaciones sobre las causas y efectos de los problemas prioritarios de asistencia social;
- VII. La promoción de la participación consciente y organizada de la población con carencia en las acciones de promoción, asistencia y desarrollo social que se lleven a cabo en su propio beneficio;
- VIII. El apoyo a la educación y capacitación para el trabajo de personas con carencias socioeconómicas, y
- IX. La prestación de servicios funerarios.

Art. 169.- Para fomentar el desarrollo de programas públicos de asistencia social, la Secretaría de Salud, con la intervención que corresponda al organismo a que se refiere el artículo 172 de esta ley, en coordinación con las dependencias y entidades del sector salud y con los gobiernos de las entidades federativas, promoverá la canalización de recursos y apoyo técnico.

Asimismo, procurará destinar los apoyos necesarios a los programas de asistencia social, para fomentar la ampliación de los beneficios de su actividad, dando las normas para los mismos.

Art. 170.- Los menores en estado de desprotección social, tienen derecho a recibir los servicios asistenciales que necesiten en cualquier establecimiento público al que sean remitidos para su atención, sin perjuicio de la intervención que corresponda a otras autoridades competentes.

Art. 171 - Los integrantes del Sistema Nacional de Salud, deberán dar atención preferente e inmediata a menores y ancianos sometidos a cualquier forma de maltrato que ponga en peligro su salud física y mental. Asimismo, darán esa atención a quienes hayan sido sujetos de la comisión de delitos que atenten contra la integridad física o mental o el normal desarrollo psicosomático de los individuos. En estos casos, las instituciones de salud podrán tomar las medidas inmediatas que sean necesarias para la protección de la salud de los menores y ancianos, sin perjuicio de dar intervención a las autoridades competentes.

Art. 172 - El Gobierno Federal contará con un organismo que tendrá entre sus objetivos la promoción de la asistencia social, la prestación de servicios en ese campo y la realización de las demás acciones que establezcan las disposiciones legales aplicables. Dicho organismo promoverá la interrelación sistemática de acciones que en el campo de la asistencia social lleven a cabo las instituciones públicas.

Art. 173.- Para los efectos de esta ley, se entiende por invalidez la limitación en la capacidad de una persona para realizar por sí misma actividades necesarias para su desempeño físico, mental, social, ocupacional y económico como consecuencia de una insuficiencia somática, psicológica o social.

Art. 177.- La Secretaría de Salud, a través del organismo a que alude el artículo 172 de esta ley, y los gobiernos de las entidades federativas, coordinadamente y en sus respectivos ámbitos de competencia, promoverán el establecimiento de centros y servicios de rehabilitación somática, psicológica, social y ocupacional para las personas que sufran cualquier tipo de invalidez, así como acciones que faciliten la disponibilidad y adaptación de prótesis, órtesis y ayudas funcionales.

Art. 178.- El organismo del Gobierno Federal previsto en el artículo 172, tendrá entre sus objetivos operar establecimientos de rehabilitación, realizar estudios e investigaciones en materia de invalidez y participar en programas de rehabilitación y educación especial.

Las disposiciones de los artículos 168 a 172 reafirman la idea de la composición administrativa mixta de la asistencia social, al encargarse éstos servicios directamente a un organismo de la administración paraestatal que a su vez es regido y coordinado por una Secretaría de Estado (administración pública central), la Secretaría de Salud.

De las disposiciones anteriores se desprende que la asistencia social es materia de salubridad general, lo que faculta al Congreso de la Unión para legislar al respecto. El organismo a que se refiere el artículo 172 es el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y que conforme a lo estipulado el artículo 5º, debe ser parte del Sistema Nacional de Salud.

La Ley General de Salud establece (en su título noveno) definiciones y competencias precisas en materia de asistencia social en México. Reconoce en su artículo 177 la necesidad de coordinación entre la federación y los gobiernos de las entidades federativas para una mayor cobertura y eficiencia del sistema asistencial.

La Ley de Planeación¹⁶⁴ es reglamentaria del artículo 26 de la constitución y como su nombre lo dice, señala la obligación del gobierno federal de conducir la política gubernamental con base en un Sistema Nacional de Planeación Democrática. En su artículo 2º, la ley define la planeación como un medio para el eficaz desempeño de las funciones estatales, por lo que deberá basarse en principios como el fortalecimiento de la independencia y soberanía, perfeccionamiento del régimen democrático, igualdad de derechos, respeto a las garantías individuales y derechos sociales, fortalecimiento del federalismo y equilibrio de los factores productivos.

En el artículo 4º señala la obligación del poder ejecutivo como conductor de la planeación del desarrollo nacional y su responsabilidad para que en ésta se garantice la participación de los grupos sociales, mismo tema que posteriormente se amplía en el

164 Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación. México, 5 de enero de 1983.

capítulo tercero, artículo 20 de la ley. En el artículo 9° se indica que la planeación y conducción de las actividades de la administración pública deberá sujetarse a las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, igual indicación se establece para las entidades de la administración pública paraestatal, en este caso se vincula con las instituciones objeto de estudio como el IMSS, el DIF, el Voluntariado y la Secretaría de Salud. El artículo 24 refrenda esta misma instrucción.

En el artículo 16 se obliga a las dependencias de la administración pública federal a intervenir en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo en las materias que le competen y, a elaborar programas sectoriales tomando en cuenta las propuestas de las dependencias descentralizadas en el sector respectivo. A su vez, el artículo 17 establece que las entidades paraestatales deben participar en la elaboración de los programas sectoriales con propuestas relacionadas a su función y objeto, señalando también de manera específica, que éstas deben elaborar programas anuales e institucionales para cumplir con el programa sectorial. Para el caso que nos ocupa, corresponde a la Secretaría de Salud elaborar el programa de que habla el artículo 17 con la opinión del IMSS e ISSSTE en materia de salud y, con la opinión del DIF y el Voluntariado en materia de asistencia social.

El caso del Programa Nacional de Solidaridad merece mención por separado en virtud de que nació como una "Comisión" por un acuerdo presidencial y no es estrictamente una entidad de la administración pública paraestatal, porque según el artículo primero del acuerdo que la creó es un "órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones que en el ámbito de la Administración Pública se emprendan, para combatir los bajos niveles de vida, y asegurar el cumplimiento en la ejecución de programas especiales...".¹⁶⁵ aunque posteriormente fue incorporado a la Secretaría de Desarrollo Social.

165. Secretaría de Gobernación Diario Oficial de la Federación, México, 6 de diciembre de 1988.

Siguiendo con la Ley de Planeación, en su artículo 21 reserva la denominación de "Plan", al Plan Nacional de Desarrollo. El artículo 32 indica la obligatoriedad que revisten el plan y los programas sectoriales para las dependencias de la administración pública federal, una vez que son aprobados. En el artículo 40 se hace referencia a la congruencia que debe existir entre el plan y los programas con los proyectos de presupuesto de egresos de la federación. Finalmente, de este ordenamiento se destaca el artículo 42 que se refiere a las responsabilidades de los funcionarios en el ejercicio de su actuación pública.

Para complementar el análisis de la Ley de Planeación, específicamente en sus artículos 16 y 17, se revisará el contenido del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, el Programa Nacional de Salud 1990-1994 y del Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, todos en lo que se vincule al tema de administración pública y asistencia social en México.

El **Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994**¹⁶⁶ elaborado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, hace referencia a la modernización de la empresa pública (entre ellas el IMSS y el DIF) y señala como uno de sus propósitos centrales, su impulso y fortalecimiento, la calidad y oportunidad de la oferta de bienes y servicios que producen, perfeccionamiento de su marco normativo, desregulación, mayor autonomía financiera y autonomía de gestión.

Dentro del acuerdo nacional para el mejoramiento productivo del nivel de vida (capítulo VI), se menciona con respecto a la salud, asistencia y seguridad social que estas últimas complementan a la primera y hacen más integral el propósito de atender al bienestar social. En su conjunto buscan -como un objetivo más amplio- impulsar la protección a todos los mexicanos con servicios y prestaciones oportunos, eficaces, equitativos y humanitarios que apoyen la mejora de sus condiciones de vida.

166. Poder Ejecutivo Federal Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1989.

Específicamente como objetivo de la asistencia social menciona incorporar a los individuos que lo requieran a una vida digna y equilibrada en lo económico y social, con especial atención a menores en estado de abandono, minusválidos y en general a la población desamparada. Las estrategias generales marcadas como rectoras de las acciones del sector salud (en el que se incluye la asistencia social) son: mejorar la calidad del servicio, atenuar las desigualdades sociales, modernización del sistema de salud, descentralización y coordinación de los servicios.

Otros elementos importantes señalados en este acuerdo para mejorar el nivel de vida, son: la creación de empleos, educación, alimentación, desarrollo regional, vivienda, población, servicios públicos (agua potable, alcantarillado y saneamiento), deportes, deporte, arte y cultura.

El Programa Nacional de Salud 1990-1994¹⁶⁷ es la estrategia operativa del Sistema Nacional de Salud para que se alcancen los objetivos y metas de la salud y **asistencia social**, a la vez que es una guía para hacer un uso racional de los recursos. En materia de asistencia social identifica tres problemas principales: insuficiencia en la cobertura de servicios que otorga el DIF, falta de un marco jurídico propio para los servicios a la población senecta y la desintegración familiar en su interrelación con sus causas y consecuencias (maltrato de menores, abandono del hogar, alcoholismo y drogadicción).

Las políticas generales del programa son: fomentar la cultura de la salud, acceso universal a los servicios de salud con equidad y calidad, prevención y control de enfermedades y accidentes, protección del medio ambiente y saneamiento básico, contribuir a la regulación del crecimiento demográfico e **impulso a la asistencia social**; para lo que se propone la coordinación entre las instituciones que otorguen estos servicios.

167. Secretaría de Gobernación Diario Oficial de la Federación, México, 11 de enero de 1991.

En los programas sustantivos de acción que en este documento se establecen, el último se refiere al "impulso de la asistencia social". Describe a ésta como un servicio de salud y sus objetivos son: proporcionar asistencia social a quienes lo requieran para contribuir a su bienestar, lograr la incorporación de los minusválidos a la vida productiva y fortalecer el desarrollo de la familia y la comunidad. Para lograr esos objetivos se plantean como líneas estratégicas coadyuvar en la definición de políticas de asistencia social, asesorar a las entidades federativas en la elaboración y desarrollo de sus programas, participar en la elaboración de **documentos técnico-normativos para la organización, funcionamiento y evaluación** de los servicios asistenciales, otorgar **prestaciones económicas a pensionados y jubilados**, distribuir raciones alimenticias y otras ayudas, proporcionar asesoría jurídica a las madres de escasos recursos así como promover actividades recreativas.

En la parte IV, se incluyen programas de **apoyo**, entre los que cabe destacar, los de financiamiento, formación y desarrollo de recursos humanos, investigación e información y evaluación. De este último es pertinente destacar entre sus líneas estratégicas, el establecimiento de normas y procedimientos que permitan la **medición homogénea, confiable y la evaluación periódica** de los programas de salud.

En el rubro de **proyectos estratégicos** el tercero se refiere a **simplificación administrativa** y está orientado a identificar y aplicar medidas para agilizar y simplificar trámites en la prestación de servicios. Sus objetivos son dar respuesta rápida y adecuada a los usuarios, mejorar los procedimientos administrativos, mayor y mejor coordinación, **descentralización y desconcentración**. Sus líneas estratégicas son: revisar permanentemente la estructura orgánico-funcional de las dependencias, elaborar documentos técnico-normativos de simplificación administrativa, desarrollar programas para la capacitación del personal y establecer oficinas ante las cuales el público pueda presentar sus quejas.

Finalmente, para instrumentar el programa nacional de salud, se establecieron cuatro vertientes: **obligatoriedad**, en concordancia con el artículo 32 de la Ley de Planeación; **coordinación**, referida a la comunicación y acuerdos entre los órdenes federal, estatal y municipal; **concertación**, que involucra a organizaciones de todos los sectores sociales; e **Inducción**; que se refiere a incluir las acciones de los particulares en el marco jurídico vigente.

Llama particularmente la atención en este documento el énfasis puesto en definir medidas para evaluar los servicios de salud, aunque al parecer se ha omitido el cumplimiento de tal disposición para evaluar los servicios que otorga la asistencia social. Igualmente, de sus líneas estratégicas es incomprensible que señale el otorgamiento de prestaciones económicas a los pensionados y jubilados para garantizarles un nivel de vida decoroso, cuando este aspecto corresponde en estricto sentido a la seguridad social e incluso dentro de ella actualmente representa un punto crítico de su funcionamiento por las implicaciones económicas que reviste. Si los pensionados y jubilados del IMSS e ISSSTE reclaman que sus prestaciones son insuficientes y ambas instituciones manifiestan la imposibilidad de aumentarlas en la medida que piden los jubilados, parece francamente difícil (ilusorio -quizás-) que la asistencia social sí tenga recursos suficientes para otorgar este tipo de prestaciones.

El Programa de Modernización de la Empresa Pública, 1990-1994¹⁶⁸ es un documento derivado de la Ley de Planeación y su análisis se incluye en este trabajo, en virtud de que las instituciones de asistencia social a cargo de la administración pública mexicana pertenecen por sus características al sector paraestatal.

En la presentación del documento se justifica el fortalecimiento del sector paraestatal como una demanda de la modernización general del Estado. Sus objetivos son:

168. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Programa de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, México, SECOGEF, 1990.

modernizar al sector paraestatal disminuyendo su magnitud y su estructura, así como mejorando su funcionamiento, normatividad y operación; consolidar los órganos de gobierno e incrementar la profesionalización de sus integrantes; promover mayor autonomía de gestión; optimizar los recursos y establecer la concertación como principio básico de relación al interior y exterior de cada dependencia.

El sector paraestatal se divide en dos apartados: empresas públicas y entidades de servicio institucional (dentro de las que caben las instituciones de asistencia social). De las últimas se indica que deberá distinguirse su fin de los resultados de su operación, por lo que su fortalecimiento implica asignarles recursos que les permitan desempeñarse con criterios de alta eficacia, eficiencia y productividad. Su evaluación debe partir de su capacidad de respuesta efectiva en la atención de las demandas sociales a su cargo y de la profesionalización de los recursos humanos que tienen adscritos. Las llamadas "entidades de servicio institucional" deben precisar sus objetivos y metas de acuerdo con los programas sectoriales, el comportamiento de la demanda, las prioridades institucionales, la infraestructura y el personal disponible. Su operación debe considerar sus objetivos, metas y su situación financiera para otorgar servicios con calidad y eficiencia, ampliación de la cobertura y utilización óptima de la infraestructura, simplificación de trámites y fortalecimiento de la imagen de los servicios al público y de los encargados de prestarlos.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal¹⁶⁹ es reglamentaria del artículo 74 constitucional, abarca los gastos de los poderes legislativo, judicial y ejecutivo, en éste se incluyen la presidencia de la república, las dependencias de la administración pública federal y los "organismos descentralizados", en ellos se incluyen por lo tanto a las instituciones de asistencia social de la administración pública federal mexicana. En esta Ley se establece que la programación del gasto público debe tomar como base las directrices del Plan Nacional de Desarrollo, ambos elaborados

169. Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación. México, 29 de diciembre de 1978.

actualmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En el artículo 13 del citado ordenamiento se aclara que el gasto público federal debe basarse en presupuestos que a su vez se formulen con apoyo en programas que señalen claramente objetivos, metas y las unidades responsables de su ejecución.

En el artículo 25, referente al ejercicio del gasto público, atribuye al presidente de la república las facultades de asignar recursos excedentes a los programas que considere convenientes y la de autorizar traspasos de partidas cuando sea procedente, debiendo informar del uso de estas facultades a la Cámara de Diputados.

El presupuesto es de naturaleza jurídica compleja ya que puede ser considerado una ley o un acto administrativo aprobado por el Congreso. Otras de sus características son, en opinión de Jorge Witker,¹⁷⁰ su formulación, aprobación y ejecución son competencia exclusiva del gobierno; es un principio de legalidad en materia de ingreso-gasto; debe tener unidad y respetar el principio de universalidad, así como el de no afectación de recursos; debe especificar los gastos, lo anterior como una limitante al poder ejecutivo para que las erogaciones sean dentro del marco legal, -lo aprobado por la Cámara de Diputados- lo cual constituye un privilegio constitucional reconocido en el derecho presupuestario y económico de esta última.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal¹⁷¹ reglamenta el artículo 90 de la Constitución, establece claramente en su artículo primero y tercero, que los organismos descentralizados son parte de la administración pública paraestatal, por lo que ahí se encuentra el vínculo más directo entre el tema de estudio: administración pública y asistencia social. El artículo 9º de esta ley pretende evitar la improvisación de acciones en la administración pública al señalar que deben conducirse en forma

170. Witker, Jorge. Derecho Económico, México, Editorial Harla, 1965, pág. 114.

171. Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación, México, 29 de diciembre de 1976.

programada y con base en la planeación nacional del desarrollo. En los artículos 18 y 19 se establecen medidas en materia de organización administrativa cuya responsabilidad corresponde al titular de cada secretaría.

El 25 de mayo de 1992 se publicó un decreto que reforma y adiciona a esta ley. Entre otros artículos se modificó el 26, para dar cabida a la "Secretaría de Desarrollo Social"¹⁷² en lugar de la anterior Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. A continuación se procede al análisis detallado de esta secretaría y su vínculo con la asistencia social por medio del Programa Nacional de Solidaridad. Si se acepta -como quedó establecido en el marco conceptual- que el desarrollo social es una nueva modalidad asistencial, también es posible aceptarlo como una moda sexenal iniciada el 6 y 7 de diciembre de 1988 con la aparición de una "comisión"¹⁷³ dependiente directamente del presidente de la República que conocimos como Programa Nacional de Solidaridad y una "oficina de coordinación de la presidencia"¹⁷⁴ en la que se establecieron los "gabinetes" especializados, entre ellos el de **bienestar social**. Ambas instancias creadas bajo el título de "acuerdo" del poder ejecutivo.

En el caso de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, en su artículo 7* se incluye ya la facultad para el presidente de convocar a reuniones a los funcionarios de diversas dependencias que tengan competencia concurrente en alguna materia de política gubernamental, estas reuniones serán presididas por el titular del ejecutivo y el "Secretariado Técnico de las mismas estará adscrito al Presidente de la República". Posteriormente en el artículo 21 se señala también como facultad presidencial, constituir "comisiones intersecretariales" para asuntos en los que deban intervenir varias secretarías o entidades paraestatales, se aclara que las comisiones

172. Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación, México, 25 de mayo de 1992.

173. Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación, México, 6 de diciembre de 1988.

174. Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación, México, 7 de diciembre de 1988.

podrán ser transitorias o permanentes y serán presididas por quien determine el presidente de la República. Es quizás con esta base que el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari, expidió los dos acuerdos en cuestión, aunque en ninguno de ellos se haga referencia al artículo 21.

A lo largo del sexenio 89-94, estos acuerdos recibieron críticas en las que se discutió sobre su ilegalidad. Emilio Krieger planteó que con el PRONASOL y su comisión se "inicia una etapa de administración pública contraria a los principios establecidos en nuestra constitución política... a la comisión nacional (del pronasol) se le han asignado amplios recursos del erario sin base legal y aún con evidente invasión de funciones de órganos y organismos de la administración pública que funcionan o deberán funcionar de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal".¹⁷⁵

En 1992, el diputado por el Partido Acción Nacional, Emilio Becerra se refirió al segundo acuerdo y las facultades que otorgaba a la oficina de coordinación de la presidencia como "una manera de rodear e impedir el cumplimiento de la Constitución de la República, la cual en su artículo correspondiente, no prevé nada de coordinaciones ni supersecretarios ni cosas así que se le parezcan".¹⁷⁶ Igualmente ilegales le parecen los "gabinetes especializados" de que habla el mismo acuerdo, (incluido el de **bienestar social**), a los que llama "engendros" y en su opinión "sirven nada más como justificación para que el Ejecutivo haga lo que quiere, viole la ley e ignore al Congreso y este Congreso parece no darse por enterado... lo que pasa es que estamos volviendo al pasado. Las naciones civilizadas se gobiernan de acuerdo con leyes más o menos permanentes, y esas leyes son válidas para cualquier persona que ejerza el poder.

175. Krieger Emilio, "Pronasol fuera de la ley", Proceso, 777, México, 1991.

176. Cámara de Diputados, México, Diario de los Debates, año 1, número 9, mayo 13 de 1992, pág. 1735.

Solamente en las naciones autoritarias o muy primitivas se gobierna de acuerdo con el capricho y voluntad del monarca...".¹⁷⁷

De cualquier manera el Programa Nacional de Solidaridad tuvo una presencia significativa en la asistencia social. Su evolución jurídica y administrativa dio un paso importante en mayo de 1992 al institucionalizarse (que no "legalizarse") por medio de la creación de la Secretaría de Desarrollo Social. Además que la "Comisión del Programa Nacional de Solidaridad" siguió vigente en virtud de que no se emitió norma en contrario. En el decreto que reforma el artículo 26 de la Ley Orgánica de Administración Pública Federal se establece el cambio de la anterior Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología por la Secretaría de Desarrollo Social, pero no se menciona nada con respecto al acuerdo del 5 de diciembre de 1988.

Con referencia al tema que nos ocupa, se destaca que en la iniciativa enviada al Congreso de la Unión para crear la Secretaría de Desarrollo Social se argumentó el cambio del gabinete de "bienestar social", por uno de "desarrollo social", integrado por el Secretario de esta dependencia "además de los secretarios de Educación Pública, Salud y Trabajo y Previsión Social, así como por los titulares del Instituto Mexicano del Seguro Social, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia...". Sin embargo el 5 de junio de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Acuerdo por el que se crea la Oficina de la Presidencia de la República", que sustituye al del 7 de diciembre de 1988. En el nombre de esta dependencia ya no aparece la palabra oficina de "coordinación" y en su artículo cuarto -que define los gabinetes especializados-, específicamente en la fracción III establece que el **gabinete de desarrollo social** estará integrado por los titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Educación Pública, Salud y el Jefe del Departamento del Distrito Federal; por lo que no se cumplió lo ofrecido en la iniciativa de reforma

177. Ibidem.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de mayo de 1992. La periodicidad de reunión de los gabinetes especializados será determinada por el titular del poder ejecutivo, según el acuerdo del 5 de junio de 1992, además establece que sus acuerdos tendrán carácter prioritario en la operación de las dependencias que competan.

En materia legislativa un acuerdo no tiene mayor peso jurídico que una ley, en este caso, el artículo quinto del acuerdo que crea la "oficina de la presidencia", contraviene las disposiciones del artículo 26 constitucional y de la ley reglamentaria, a la vez que propicia la improvisación en la administración pública, ya que mientras la norma constitucional y la ley obligan a las dependencias a conducir su acción en forma programada, el citado acuerdo exige prioridad a las disposiciones de los gabinetes especializados, lo que parece concordar con el fin de la simulación y el inicio del descaro en la observancia de las leyes.

Para regresar al análisis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se mencionan a continuación algunas de las funciones de esta dependencia con especial énfasis en las que se refieren a la asistencia o desarrollo social, establecidas en el artículo 32 del citado ordenamiento. De sus 33 fracciones, las primeras 14 son muy parecidas a las funciones de la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad, señaladas en el artículo tercero del acuerdo que la creó. Además de la obligación de **conducir y evaluar la política general de desarrollo social**, esta dependencia debe encargarse específicamente de **coordinar, concertar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos**, así como promover y apoyar mecanismos de financiamiento para el bienestar social, por lo que también duplica sus funciones con las asignadas al DIF.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social¹⁷⁸ en su artículo 2, referente a su estructura orgánica establecida y en relación a las acciones vinculadas a la

178. Secretaría de Gobernación Diario Oficial de la Federación, México, 4 de junio de 1992.

asistencia social, destaca a la Subsecretaría de Desarrollo Regional, las direcciones generales de programas sociales y organización, además de los órganos desconcentrados siguientes: la coordinación general del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad, y el Instituto Nacional de Solidaridad. Para regular la organización y funcionamiento de la coordinación general del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad se emitió un "acuerdo"¹⁷⁹ en el cual se determina su estructura orgánica (artículo 5°) un coordinador general, ocho direcciones generales (finanzas y administración, jurídica, organizaciones sociales, planeación y asistencia técnica, microempresas, empresas agropecuarias y forestales, empresas extractivas y, comercialización) y una contraloría interna.

Nuevamente se analiza la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para revisar el artículo 39, que define el ámbito de competencia de la Secretaría de Salud: establecer y conducir la política nacional en materia de asistencia social, crear y administrar establecimientos de salubridad, de asistencia pública y de terapia social, aplicar a la asistencia pública los fondos que le proporcionen la lotería nacional y los pronósticos para la asistencia pública, administrar el patrimonio de la Beneficencia Pública en el Distrito Federal, organizar y vigilar las instituciones de asistencia privada, administrar los bienes y fondos que el gobierno federal destine a los servicios de asistencia pública, planear, normar, controlar y evaluar el Sistema Nacional de Salud y los servicios de atención médica, salud pública y asistencia social, así como dictar las normas técnicas respectivas.

Del anterior artículo se desprende que se maneja indistintamente el término de asistencia y beneficencia pública y social, aunque la primera no se define en ningún otro documento normativo, al igual que la beneficencia. Respecto a la función de aplicar los fondos que le proporcionen la lotería nacional y los pronósticos deportivos, se ignora si en alguna época estos recursos se entregaban directamente, ya que en ambos casos se especifica

179. Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación, México, 14 de diciembre de 1992.

que serán entregados a la Tesorería de la Federación, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; según el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública y el artículo 11 del decreto por el que se crea un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que se denominará "Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública".¹⁸⁰ Según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 39, a la Secretaría de Salud le corresponde aplicar recursos a la asistencia pública, lo anterior en virtud de que su nombre y función original era Secretaría de Asistencia Pública y en atención quizás a que todavía en 1985 se denominaba Secretaría de Salubridad y **Asistencia**, en ese año sufrió un cambio de nombre por Secretaría de Salud, aunque conservaba en su estructura orgánica una **subsecretaría de asistencia** y una **dirección general de asistencia**, situación que cambió en el sexenio 1989-1994. Por lo anterior, no es comprensible que esta dependencia continúe recibiendo recursos para la asistencia pública y administrando el Patrimonio de la Beneficencia Pública si ya no tiene funciones de asistencia social, según se desprende del artículo 2º que define la estructura orgánico-administrativa del reglamento interior de 1992.¹⁸¹

En el artículo 7º del reglamento en cuestión, en su fracción XX establece como una de las funciones del oficial mayor de la Secretaría, someter a la aprobación del titular, la administración del patrimonio de la beneficencia pública y propiciar su encauzamiento "hacia los programas de salud y en particular los de asistencia" de la Secretaría. En el artículo 29, fracción VII, reafirma como función del Patronato de la Beneficencia Pública distribuir los fondos que otorga la lotería y pronósticos a programas de salud y "en particular a los de asistencia social".

Para continuar con el análisis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se revisan a continuación los artículos 45, 48 y 49. En el primero se definen como

23. Ley General de Salud, México, Editorial Porrúa S. A., sexta edición, 1990, pp. 522-529.

181. Secretaría de Gobernación Diario Oficial de la Federación, México, 31 de diciembre de 1992.

organismos descentralizados aquellos creados por ley o decreto del ejecutivo federal, que se les asigne personalidad y patrimonio propio. En el segundo caso, ambos artículos hacen referencia a la estrategia de "sectorización" en la que una secretaria debe coordinar a varias entidades paraestatales que tengan afinidad con el ámbito de su competencia, pudiendo crear subsectores cuando sea necesario para facilitar la coordinación entre las dependencias. En cumplimiento de esta disposición la Secretaría de Salud es la responsable del sector salud, dentro del cual se integró un subsector de asistencia social¹⁸² que está integrado por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia -como responsable-, el Instituto Nacional de la Senectud y los Centros de Integración Juvenil, A.C.. Llama la atención que esta última organización, por ser una asociación civil, debería pertenecer a la junta de asistencia privada, sin embargo ha sido **sectorizada** como si fuera una institución gubernamental, además de que --según el Acuerdo por el que las Entidades de la Administración Pública Paraestatal se agruparán por sectores a efecto de sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se relacionen a través de las Secretarías de Estado o Departamento Administrativo--¹⁸³ el sistema DIF no aparece dentro del sector que corresponde a la Secretaría de Salud. El Patronato de Promotores Voluntarios también es un organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propio según el decreto de su creación¹⁸⁴ y aunque en éste aparece en el espacio dedicado a la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia y en el tercer párrafo de sus considerandos lo relaciona con el Sistema DIF, nadie parece haberse acordado de sectorizarlo en la dependencia que le corresponde.

182. Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación, México, 30 de enero de 1984.

183. Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación, México, 3 de septiembre de 1982.

184. Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación, México, 20 de septiembre de 1977.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales¹⁸⁵ data de 1986, de su revisión se desprende una estrecha vinculación con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En el artículo 2º determina cuáles son las entidades paraestatales, en el artículo 8 la sectorización y en el artículo 11 la obligación que tienen de establecer una administración ágil y eficiente.

En el capítulo II, en los artículos 14 a 16, define los organismos descentralizados, sus fines, requisitos para su creación y su extinción. En el capítulo V, artículos 46 a 49, se preceptúa la forma en que deben desarrollar su operación las entidades paraestatales, -para este caso el DIF, IMSS y Patronato de Promotores Voluntarios-, en lo general se refieren a la planeación, presupuestación y desarrollo de los programas y servicios que otorga cada institución. El capítulo VI se refiere a la evaluación y control de las entidades paraestatales.

Respecto de esta ley conviene mencionar la opinión de Cabrero Mendoza en el sentido de que "no garantiza en sí misma un sistema eficiente, eficaz y congruente para las entidades, sólo provee un marco normativo en el interior del cual existe la posibilidad de que se den procesos decisorios participativos, estructuras de poder desconcentradas y sistemas de gestión y control eficientes".¹⁸⁶

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos¹⁸⁷ entró en vigor en los primeros días de 1983, su vinculación con el tema de estudio es en la medida que los funcionarios de la asistencia social son también servidores públicos, por lo que deben acatar esta ley. Sus disposiciones se relacionan con los artículos 108 a 113 y 134 constitucionales.

185. Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación, México, 14 de mayo de 1986.

186. Cabrero M., Enrique. "Ley Federal de Entidades Paraestatales". Empresa Pública, número 2, México, CIDE, 1986, pág. 44.

187. Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación, México, 31 de diciembre de 1982.

El artículo primero puede considerarse como un resumen del texto completo de la ley, porque señala sujetos, obligaciones, responsabilidades, sanciones y autoridades competentes en la materia.

El artículo 46 determina la responsabilidad administrativa. El 47 obliga a los servidores públicos a desempeñar sus funciones bajo criterios de diligencia, legalidad, planeación, honradez y respeto. El artículo 57 establece las sanciones a que puede hacerse acreedor el servidor público: apercibimiento, amonestación, suspensión, destitución, sanción económica o inhabilitación temporal. Hasta hoy parece prevalecer un criterio de benignidad en la aplicación de esta Ley, porque son pocos los casos en los que se aplican las sanciones marcadas en la misma, no obstante la inobservancia de sus normas por muchos servidores públicos.

Rodríguez Reyes¹⁸⁸ cuando habla de moral administrativa en su diagnóstico del gobierno federal (realizado en 1964), se pregunta "si basta la perspectiva de aplicar con rigor la Ley de Responsabilidades contra funcionarios y empleados públicos, sin llevar a cabo la modificación a fondo de la administración pública por lo que atañe a su estructura a su funcionamiento y a sus métodos de operación", cuestionamiento que sigue vigente en esta nueva modernización de la administración pública, a 30 años de haberse planteado.

La Ley del Seguro Social¹⁸⁹ fue promulgada en 1943, expedida una nueva en 1973 y recientemente reformada en 1992 para incluir en sus disposiciones el sistema de ahorro para el retiro (SAR). El estudio de caso correspondiente se realiza con base en la Ley vigente de 1973. De su análisis, y en relación con el tema de asistencia social, se desprende que es una norma jurídica que establece la seguridad social como un derecho de los mexicanos, busca garantizar salud, asistencia médica, protección de los

188. Rodríguez R., Alvaro. "Diagnosis Administrativa del Gobierno Federal", Revista de Administración Pública, Antología 1-54, México, INAP, 1983, pág. 95.

189. Instituto Mexicano del Seguro Social. Ley del Seguro Social, México, IMSS, 1993.

medios de subsistencia y servicios sociales para el bienestar individual y colectivo, según su artículo segundo. En su artículo 3° señala que este derecho (seguridad social) está a cargo de entidades o dependencias públicas, por lo que se establece claramente el vínculo entre asistencia social y administración pública. En el artículo 4 indica que el seguro social es instrumento básico de la seguridad social y, en el 5, asigna la responsabilidad del primero al Instituto Mexicano del Seguro Social como organismo público descentralizado. Finalmente, para el caso que nos ocupa, en el artículo 8 faculta al Instituto para proporcionar servicios sociales de beneficio colectivo, adicionales a los servicios obligatorios. Luego, en el artículo 232 clasifica a los primeros en dos categorías: prestaciones sociales, (art. 232) y servicios de solidaridad social (arts. 236 a 239).

Para entrar con mayor detalle al marco jurídico actual de la asistencia social en México, se revisa a continuación la "Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social".¹⁹⁰ Previo al análisis de su contenido definitivo es conveniente destacar algunas de las **consideraciones** con las que los diputados miembros de las comisiones unidas de salud y seguridad social presentaron el proyecto de ley en la Cámara.¹⁹¹ Adujeron que la operación de los servicios de asistencia social mediante un organismo público descentralizado pretendía fortalecer "un acto de esa soberanía popular" y era una respuesta a un **viejo reclamo del derecho administrativo**, para que este tipo de organismos fueran creados mediante ley. Igualmente argumentaron que la asistencia social es **ahora** una responsabilidad prioritaria del Estado y la sociedad y tiene una mayor valoración política y jurídica. También es una medida de fortalecimiento del federalismo, coordinación y simplificación administrativas porque separa los servicios que en esta materia se prestan en los ámbitos federal, estatal y municipal por distintas dependencias y entidades públicas, además de evitar duplicidad de esfuerzos y el ejercicio de acciones encontradas.

190. Secretaría de Gobernación Diario Oficial de la Federación, México, 9 de enero de 1986.

191. Cámara de Diputados, México, Diario de los Debates, año 1, tomo 1, número 53, 17 de diciembre de 1985, pp. 54-58.

Del debate¹⁹² que suscitó el proyecto de ley sobre el sistema nacional de asistencia social, cabe mencionar la reflexión de los diputados Magdaleno Yáñez, en el sentido de la insuficiencia de las leyes cuando falta calidad moral en muchos mexicanos, y Gerardo Unzueta, que reconocía los alcances limitados de esta ley por no atacar las causas de la marginación y alertar sobre convertirla en norma inservible si se le asignaban a la asistencia social mayores objetivos y funciones pero escasos o nulos recursos. Para él la iniciativa era incompleta en sus alcances porque no reestructura realmente el sistema asistencial y no modifica su limitada participación en la política global de salud. Critica el verticalismo en el funcionamiento del DIF y la integración de sus órganos superiores que acentúa el autoritarismo, favorece el estancamiento de las relaciones con los niveles estatal y municipal, a la vez que tiene una concepción muy restringida de la participación social.

El diputado Pablo Alvarez hizo énfasis en que la ley en sí no es la solución de los problemas. El diputado Franz I. Espejel fue más lejos y en una de sus intervenciones propuso que en el artículo 4, se incluyera un inciso que considerara como sujetos de la asistencia social a las personas afectadas por el desempleo, en virtud de que son víctimas de la escasez de oferta de trabajo y el Estado por su función subsidiaria debe hacerse cargo de ellos. La diputada Cecilia Romero pedía diferenciar en el texto de la ley los conceptos de inválido y minusválido, por no ser sinónimos y para efectos de tratamiento rehabilitatorio. El diputado Javier Paz resaltó que la facultad presidencial para designar al director del "organismo" (artículos 24 a 27 del proyecto de ley) era una forma de permitir los caprichos sexenales y una muestra del pavor a que personas distintas al presidente tomen decisiones, por lo que propuso delegar esta facultad condicionada a que fuera propuesto (el director) por la junta de gobierno y el patronato.

Varios diputados manifestaron su preocupación por la situación de indefinición en que quedaban los trabajadores del DIF y propusieron aclararla mediante disposición expresa

192. *Ibidem*, pp. 59-77

en los artículos transitorios que los incluyera en el apartado B del artículo 123 constitucional para efecto de sus derechos laborales, propuesta que no fue aceptada porque esa cuestión quedó definida en ese sentido, en los artículos 34 y 35 del título segundo de la ley. Otras 17 presentadas por diputados de oposición fueron rechazadas.

En el texto definitivo de la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, destaca el artículo 2º que señala la obligación del Estado de proporcionar estos servicios, el 3º que define el concepto, el 4º que señala los sujetos de su atención y los artículos 9, 10 y 11 que señalan a la Secretaría de Salud como autoridad sanitaria y a su vez asistencial. En el capítulo segundo, en los artículos 13 a 19, se determina la creación y funciones del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, como organismo público encargado de la asistencia social en México. En los artículos 20 a 26 se definen los órganos de gobierno del sistema (patronato y junta de gobierno respectivamente), su integración y funciones.

Los artículos 27 y 28 establece al Director General como autoridad ejecutiva dependiente de la junta de gobierno, su designación (a cargo del Presidente de la República) y sus funciones. Los artículos 29 y 30 señalan al comisario de la institución como órgano de control financiero y administrativo.

Llama particularmente la atención la descentralización impuesta de los servicios de asistencia social y la parcialidad geográfica y administrativa de un sistema nacional, que sin embargo en sus artículos 32 y 40 limita su función a "promover" ante las autoridades estatales y municipales la "creación de organismos locales". Esta ley presenta una paradoja en el sentido de "centralizar" la autoridad en la Secretaría de Salud, los recursos y las acciones en un "sistema nacional" que opera sólo en el Distrito Federal y "descentralizar" la demanda de servicios de asistencia social en 31 "sistemas estatales".

Antes de la publicación de la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social de 1986, fue creado -en 1977- el Patronato de Promotores Voluntarios¹⁹³ (que la primera omite) como organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propio. En los considerandos del decreto que lo creó, se dice que la formación de grupos de promotores voluntarios es uno de los propósitos del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia. En el artículo segundo señala, entre las facultades del organismo, coadyuvar en la atención de servicios socialmente útiles y necesarios y favorecer la organización y cooperación de particulares en éstos, acciones de desarrollo comunitario y atención a jubilados y pensionados. Resaltan de las funciones asignadas, las referentes a "promover el turismo y los trabajos de conservación y mantenimiento de edificios públicos" con valor cultural, artístico y arqueológico (fracciones VI y VII del artículo segundo). En los artículos 4 al 6, se establecen sus autoridades -patronato y junta de gobierno- y las atribuciones. En el artículo 9º se establece que su patrimonio se integra con los recursos asignados por el gobierno federal y los que le sean aprobados por los sectores social y privado.

A no ser por el artículo tercero de este decreto, en el que se indica que el presidente de la República nombrará al presidente del patronato, en ningún otro se marca la obligatoriedad de que lo sea la esposa del depositario del poder ejecutivo federal. En consecuencia el hecho de que un presidente decidiera designar como titular del Patronato de Promotores Voluntarios y del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia a una persona diferente a su esposa, podría ser objeto de discusión para la crónica social y las críticas de los partidos políticos y los medios de comunicación, pero no afectaría la legalidad en el funcionamiento de ambos organismos. También llama la atención que desde la fecha de su creación se le conoce como Patronato **Nacional de Promotoras** Voluntarias, sin embargo su base jurídica no hace referencia a este carácter nacional en su denominación, ni limita la participación sólo a mujeres.

193. Secretaría de Gobernación Diario Oficial de la Federación, México, 20 de septiembre de 1977.

Otras disposiciones jurídicas relacionadas con la administración pública y asistencia social son: la Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública,¹⁹⁴ que define a esta como un organismo descentralizado de la administración pública federal que tiene por objeto apoyar económicamente las actividades del presidente de la República en materia de asistencia pública con los recursos que obtenga mediante la celebración de sorteos y la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal,¹⁹⁵ en la que se definen las instituciones de asistencia privada a las que se les reconoce personalidad, establece sus tipos y modalidades y señala la función estatal de regulación y vigilancia de su actuación. El decreto por el que se crea un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios que se denominará "Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública"¹⁹⁶ el cual tiene por objeto obtener -al igual que la lotería- recursos destinados a la asistencia pública mediante la celebración de concursos sobre resultados de competencias deportivas. El decreto por el que se crea el "Instituto Nacional de la Senectud"¹⁹⁷ como organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propio cuyo objetivo es proteger, ayudar, atender y orientar a los ancianos mexicanos, estudiar sus problemas y lograr soluciones a los mismos.

EL Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)¹⁹⁸ retoma y en algunos casos profundiza en las disposiciones marcadas por la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social. En el artículo 3º establece la estructura orgánica del DIF, en el que se destaca la adscripción a este organismo de dos institutos nacionales: el de "Ciencia y Tecnología de la Salud del Niño DIF" y el de "Salud Mental".

194. Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación, México, 14 de enero de 1985.

195. Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación, México, 2 de enero de 1943 y 19 de diciembre de 1986

196. Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación, México, 24 de febrero de 1978.

197. Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación, México, 22 de agosto de 1979.

198. Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación, México, 30 de junio de 1986.

Las atribuciones de ambos son marcadas en los artículos 35 y 36 del décimo capítulo. En el artículo 4º señala la obligación de este organismo de conducir sus actividades de manera programada y en concordancia con la planeación nacional. Los artículos 6 a 8 consideran al patronato como máxima autoridad, su integración y funciones, destacando la facultad del titular del ejecutivo federal para designar al presidente. Entre los aspectos relevantes de la asignación de funciones a las direcciones generales y unidades administrativas, destaca que la Dirección de Promoción y Desarrollo Social (artículo 26) debe realizar acciones asistenciales sólo en el Distrito Federal y área metropolitana, lo que reduce un sistema nacional de asistencia social, a uno meramente local.

En 1993, el Instituto Mexicano del Seguro Social publicó su catálogo normativo institucional, en el que identificó 1 674 normas, de las cuales 201 reglamentan los servicios sociales de beneficio colectivo, correspondiendo 63 a IMSS-SOLIDARIDAD y 138 a la Coordinación de Prestaciones Sociales. Al igual que en el catálogo normativo de la Secretaría de Salud, no hay ninguna referencia a las promotoras voluntarias, esposas de funcionarios. La norma 165-0048 del programa IMSS-Solidaridad "Guía para la formación de promotoras voluntarias sociales rurales"¹⁹⁹ no corresponde a las unidades de promoción voluntaria que preside en cada dependencia por lo regular la esposa del titular en turno. Cabe mencionar que en el catálogo de normas técnicas vigentes en materia de salubridad general al 31 de diciembre de 1991,²⁰⁰ de 347, 13 son las que hacen referencia a la asistencia social.

Después de la revisión y análisis de la Constitución y la legislación derivada se presenta en el cuadro 1, de manera esquemática las normas técnicas en materia de asistencia social según las acciones que regulan, su fecha de aparición en el DOF y las características de las personas que deben atenderse en cada caso.

200. Instituto Mexicano del Seguro Social Catálogo Normativo Institucional, México, Subdirección General Administrativa, IMSS, 1993, pág. 297.

199. Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, México, 6 de enero de 1992.

NORMATIVIDAD ASISTENCIAL

CUADRO 1

NORMA TECNICA	DESTINATARIO	SERVICIOS
<p>Para la prestación de servicios de asistencia social alimentaria a población marginada de escasos recursos (D.O.F. 29/V/86)</p>	<p>Población carente de uno o más de los servicios siguientes</p> <ul style="list-style-type: none"> - Agua potable intradomiciliaria - Disposición sanitaria de excreta y basura y de salud <p>Se podrá atender a los grupos siguientes</p> <ul style="list-style-type: none"> - Menores de 18 años - Mujeres embarazadas y en periodo de lactancia - Minusválidos y - Ancianos 	<ul style="list-style-type: none"> - Ayuda alimentaria directa - Orientación nutricional. - Canalización a unidades de salud y trabajo social. - Vigilancia del estado de nutrición
<p>Para la prestación de servicios de asistencia social en albergues para adultos (D.O.F. 29/V/86)</p>	<p>Se proporciona a las personas cuya situación familiar, social o económica los situa en estado de indigencia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Dormitorio. - Alimentación. - Atención médica. - Actividades educativas y recreativas. - Trabajo social.
<p>Para la prestación de servicios de rehabilitación extrahospitalaria. (D.O.F. 29/V/86)</p>	<p>Se proporciona al inválido ambulatorio de tipo somático, psicológico, social y ocupacional (ceguera, debilidad visual, sordera, madurez, deficiencias mentales, problemas del lenguaje y otros).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Atención médica. - Trabajo social. - Actividades ocupacionales.
<p>Para la prestación de servicios de asistencia social en casas hogar para menores. (D.O.F. 29/V/86)</p>	<p>Menores de 6 a 18 años de edad, cuya situación familiar los coloca parcial o totalmente en estado de orfandad o abandono (carencia de familia, rechazo familiar y maltrato físico o mental).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Alojamiento. - Alimentación. - Vestido. - Atención médica. - Actividades educativas y recreativas. - Trabajo social. - Apoyo jurídico.
<p>Para la prestación de servicios de asistencia social en guarderías para menores. (D.O.F. 29/V/86)</p>	<p>Menores de 45 años a 60 años de edad, cuya situación familiar no permite que sean atendidos en el hogar durante la jornada laboral de los padres o responsables</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Alojamiento temporal. - Alimentación. - Atención médica. - Actividades educativas y recreativas. - Trabajo social.

CUADRO 1

(CONTINUA).

NORMA TÉCNICA	DESTINATARIO	SERVICIOS
<p>Para la prestación de servicios en escuelas asistenciales para menores (D.O.F. 29/V/86)</p>	<p>Personas de 6 a 18 años de edad, cuya situación familiar no permite que sean atendidos en el hogar durante la jornada laboral de los padres o responsables.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Alojamiento temporal - Alimentación - Atención médica - Actividades educativas - Actividades recreativas - Trabajo social
<p>Para la prestación de servicios de asistencia social en casas hogar para ancianos (D.O.F. 29/V/86)</p>	<p>Individuos mayores de 60 años de edad, cuya situación familiar y laboral los sitúa parcial o totalmente en estado de abandono (carencia de familia, rechazo familiar, maltrato físico o mental y exiguo o nulos recursos económicos).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Vestido - Atención médica - Actividades ocupacionales y recreativas - Trabajo social
<p>Para la prestación de servicios de asistencia social en casas cuna (D.O.F. 29/V/86)</p>	<p>Menores de 6 años de edad, cuya situación familiar los coloca parcial o totalmente en estado de orfandad o abandono (carencia de familia, rechazo familiar y maltrato físico o mental).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Alojamiento. - Alimentación. - Vestido. - Atención médica. - Actividades educativas y recreativas. - Trabajo. - Apoyo jurídico.
<p>Para la prestación de servicios de asistencia social en comedores para población indigente y de escasos recursos (D.O.F. 25/IX/86)</p>	<p>Población indigente que carece de alojamiento, alimentación y vestido, así como aquella cuyo gasto en alimentos es de 50 por ciento o más de su ingreso familiar.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Alimentación. - Orientación nutricional. - Vigilancia del estado de nutrición. - Atención médica. - Trabajo social
<p>Para la prestación de servicios de asistencia social en Centros de Desarrollo Comunitario (D.O.F. 25/IX/86)</p>	<p>Población marginada que carece de uno o más de estos servicios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Agua potable intradomiciliar - Disposición sanitaria de excreta y basura - De salud, así como aquella cuyo gasto en alimentos es de 50 por ciento o más del ingreso familiar 	<ul style="list-style-type: none"> - Guardería para menores. - Enseñanza abierta. - Capacitación para el trabajo - Ayuda alimentaria directa. - Vigilancia del estado de nutrición - Orientación nutricional. - Atención médica - Protección al salario - Comunes. - Atención al anciano - Sociales y de esparcimiento. - Trabajo

CUADRO 1

(CONCLUSION).

NORMA TECNICA	DESTINATARIO	SERVICIOS
<p>Para la prestación de servicios de asistencia social en hogares sustitutos (D.O.F. 25/1X/86)</p>	<p>Personas de hasta 10 años de edad, cuya situación familiar lo coloca parcial o totalmente en estado de orfandad, abandono, o en desventaja socioeconómica</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Alojamiento - Alimentación - Vestido - Vigilancia del desarrollo educativo - Atención médica en hogares sustitutos específicos
<p>Para la prestación de servicios de rehabilitación a inválidos. (D.O.F. 1/X/86)</p>	<p>Personas limitadas para realizar por si mismas las actividades necesarias para su desempeño físico, mental y social</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Prevención de la invalidez (educación y promoción para la salud, detección oportuna y limitación del daño permanente y consejo genético).
<p>Para la prestación de servicios de asistencia social en casos de protección social para adultos. (D.O.F. 18/II/88)</p>	<p>Individuos mayores de 18 años, indigentes con deterioro físico o mental en estado de abandono o desamparo en la vía pública</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Atención del inválido (diagnóstico del tipo y grado de invalidez, pronóstico, programa de rehabilitación y seguimiento del caso). - Alojamiento. - Alimentación. - Vestido. - Atención médica. - Trabajo social.

Finalmente, en materia de normas técnicas que revisten carácter jurídico, es pertinente mencionar que a raíz de la promulgación de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización²⁰¹ se constituyó la comisión nacional de normalización, la cual en su reunión de julio de 1993, aprobó los siguientes documentos normativos:

- 1) Reglamento interior de la Comisión Nacional de Normalización.
- 2) Lineamientos para la organización de los comités consultivos nacionales de normalización.

201. Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación, México, 1 de julio de 1992.

- 3) Reglas de operación de los comités consultivos nacionales de normalización.
- 4) Guía para la redacción, estructuración y presentación de las normas oficiales mexicanas.
- 5) Programa Nacional de Normalización 1994 del Comité Consultivo Nacional de Normalización de Servicios de Salud.

En este último se incluyó, dentro del Subcomité de Regulación de Servicios de Salud, el establecimiento de una norma oficial para la prestación de servicios de atención primaria a la salud, que abarca atención médica, salud pública y **asistencia social**, así como una de coordinación sectorial para la prestación de servicios de atención primaria a la salud.

Hacer un recuento de lo encontrado en la revisión y análisis del marco jurídico del fenómeno asistencia social en su vínculo con la administración pública mexicana, obliga a reflexionar sobre la necesidad del fortalecimiento del Estado de derecho mediante la construcción de categorías que vinculen la protección en circunstancias objetivas y tomen en cuenta los intereses colectivos para lograr la legitimación de las acciones asistenciales. De lo contrario, al favorecer la aparición de leyes creadas por y para intereses de pequeños grupos, se corre el riesgo de privatizar el derecho público.

En materia de asistencia social el titular del poder ejecutivo federal se ha convertido en causa de la dispersión normativa por la multitud de iniciativas que ha propuesto. Ejerce un poder hegemónico por vía de la administración pública y la regulación de las acciones de las instituciones privadas. El presidencialismo mexicano que constitucionalmente concede mayores facultades al poder ejecutivo sobre los dos restantes, ha provocado que continuamente se modifique la Constitución y las leyes secundarias. En varias ocasiones tales cambios se han realizado sin una base social y racional que los

justifique. Se ha hecho evidente el sometimiento, el desinterés y la complicidad del poder legislativo, que ha permitido constantes modificaciones legales además de la ausencia de revisión, discusión y votación suficientemente razonada.

Carlos del Cabo²⁰² -profesor de la Universidad Complutense de Madrid- ha señalado que "al aparecer una multiplicidad de leyes y, además particulares y concretas, resulta que se ha desvirtuado su justificación en aras del intervencionismo social y ha terminado sirviendo a intereses y grupos dominantes; aparte de que las dificultades de manejo y conocimiento, junto a las de control que produce la fragmentación y caos del ordenamiento jurídico, potencian esos efectos". Por lo que plantea que se debe recuperar el papel central de la Ley y sus características, lo que supone "recuperar la prevalencia democrática de lo público y de lo general frente al autoritarismo de lo privado y particular".

El derecho parece haber sido rebasado por los hechos: las leyes, decretos y acuerdos parecen ser insuficientes para lograr un cambio en el Estado. La reducción del territorio nacional es indeseable como reforma del Estado. El cambio social (hacia actitudes de mayor responsabilidad y participación) todavía es lejano, por lo que se hacen normas jurídicas que sólo consideran al gobierno -en la administración pública- como susceptible de reforma, modernización o desarrollo. Aun así los efectos de la administración pública y asistencia social marcados en la normatividad, parecen limitados a una declaración de buenas intenciones.

202. Del Cabo M., Carlos. "Democracia y Derecho en la Crisis del Estado Social", Sistema, 118 y 119, Revista de Ciencias Sociales, Madrid, marzo de 1994, pág. 76

ASPECTO ECONOMICO

La economía tiene una relación directa con la asistencia social en la medida que ésta se ocupa de los pobres, de los que menos tienen, se encuentran en desventaja o son marginados (primero, económicamente y luego social y políticamente). Cuando la primera, que se ocupa del estudio de la producción y la distribución se relaciona con el gobierno y sus funciones, se convierte en **política económica**, cuyo objetivo debe ser el hombre y su bienestar; su implantación corresponde a la administración pública.

La producción y distribución se refiere a bienes económicos, que a su vez, para Bowen²⁰³ son de dos clases: bienes individuales y bienes sociales. Ambos comparten las características de satisfacer necesidades humanas y producirse con recursos escasos, su diferencia estriba en el carácter de su demanda: los individuales son divisibles; los sociales están sujetos a una demanda colectiva o política, no personal.

En opinión de Samuelson, los objetivos macroeconómicos generalmente aceptados son: crecimiento económico, pleno empleo y estabilidad de precios. Hace hincapié en que "estos objetivos, a veces mutuamente excluyentes, hay que perseguirlos a través de un método que no se oponga a la estructura moral e ideológica del que elabora la política y, en consecuencia, del pueblo en general".²⁰⁴ Cuando el cumplimiento de los objetivos de la macroeconomía es insuficiente, surge la pobreza y la desigualdad y en consecuencia la necesidad de la asistencia social, que puede ser otorgada por personas físicas o morales, civiles y religiosos, pero que por la magnitud del problema precisa la intervención del gobierno por medio de la administración pública, estableciendo ambas un nexo con la economía.

203. Howard R., Bowen. "La Interpretación del Voto en la asignación de recursos económicos", en Ensayo sobre Economía del Bienestar, Colección Lecturas, número 9, El Trimestre Económico, México, FCE, 1974, pág. 151.

204. Samuelson, Paul. Economía desde el corazón, Biblioteca de Economía, Barcelona, Ediciones Orbis, S.A., 1985, pág. 59.

Sobre la pobreza, Samuelson señala que "debería mitigarse" a la vez que se expandiera la igualdad de oportunidades ya que -afirma- el costo económico de disminuirla es "bastante reducido". En el caso de la desigualdad -y citando al sociólogo italiano Wilfredo Pareto- menciona que ésta parte de una ley social, ya que "toda sociedad tiene más o menos el mismo grado de desigualdad; los gobiernos pueden hacer muy poco para alterarlo".²⁰⁶

Clara Jusidman identifica la desigualdad económica como un problema estructural que es causa de la desnutrición crónica de grandes grupos poblacionales y de la distorsión en los patrones de alimentación. Para ella el problema además de la existencia de alimentos básicos, es que hay grupos de interés que controlan en favor de unos pocos la producción y distribución alimenticia. Si la desigualdad económica produce desnutrición, la solución a esta última sólo podrá lograrse cuando las familias tengan un ingreso suficiente para adquirir alimentos o en su defecto "se beneficien de programas que les aseguren un acceso a suficientes cantidades de los alimentos básicos (tortilla, pan, frijol, huevo, leche y aceites)".²⁰⁶

Disminuir la desigualdad implica crecimiento económico, que se mide con el cambio porcentual en el valor agregado que logra un país (PIB) en un periodo determinado, y requiere como condiciones para lograrse, paz, autodeterminación y una participación adecuada de iniciativa privada y gubernamental.

Bajo esta premisa, el crecimiento económico puede considerarse un instrumento básico de asistencia social como medio de prevención de la pobreza, a la vez que se convierte en factor de bienestar.

205. *Ibidem.*

206. Jusidman, Clara. "Estructura, Crisis de Consumo y Futuro de la Alimentación en México", en Los Desafíos del Desarrollo Social. El Día en Libros, Publicaciones Mexicanas, S.C.L., México, 1989, pág. 13.

La macroeconomía (dirigida por la administración pública) establece redes de producción y distribución para lograr el crecimiento, evitar la desigualdad y disminuir la necesidad de la asistencia social por medio del aumento en los niveles de bienestar. Para el grupo financiero Banamex éste último, "significa elevar la calidad de vida, constituye el sustento del desarrollo; implica ingreso suficiente, educación, salud, alimentación, ambiente limpio, seguridad, igualdad de oportunidades, libertad individual y riqueza cultural. En suma desarrollo de las potencialidades de los individuos".²⁰⁷

Dentro de la macroeconomía se ha identificado la **economía del bienestar**, que para Misham es aquella disciplina que "trata de los principios por los que se rige la atribución de prioridades entre las diversas medidas económicas ordenadas al bienestar social".²⁰⁸ Por lo tanto no debe buscarse el bienestar económico de un pequeño grupo, sino generalizar los beneficios de la producción. Bergson²⁰⁹ proponía su función de bienestar social a partir de un ordenamiento que respondiera a juicios sistémicos, pero fue Keynes quien ofreció una primera versión integrada de una economía del bienestar fundada en argumentos de equilibrio entre producción y distribución.

El logro del bienestar requiere el diseño de programas y sistemas de transferencia para una más equitativa distribución del ingreso nacional. Tales instrumentos deben ser -- de acuerdo con Hausman--²¹⁰ eficientes, efectivos y progresivos. La diferencia entre programas y sistemas radica en que los primeros deben ser focalizados y en periodos específicos generalmente cortos y con un déficit manejable (por ejemplo distribución de desayunos escolares, otros servicios gratuitos, etcétera); mientras que los sistemas son

-
207. Grupo Financiero Banamex-Accival. Examen de la Situación Económica de México, México, División de Estudios Económicos y Sociales, número 821, abril de 1994, pág. 170.
 208. Misham, E.J. "Economía del Bienestar" en Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, volumen 2, Madrid, Editorial Aguilar, 1979, pág. 760
 209. *Ibidem*, pág. 761.
 210. Hausman, R. y Rigobón, R. "Gasto gubernamental y distribución del ingreso", La Revista del Colegio Ciencia Política y Administración Pública, México, CNCPyAP, número 6, 1996, pp. 116-120.

de largo plazo, deben tender hacia la generalización y evitar el déficit (por ejemplo seguridad social). La economía para el bienestar comprende también un sistema fiscal sencillo y la redistribución del ingreso mediante el gasto social.

En México, para lograr el bienestar social existe un régimen de economía mixta (que permite la participación privada y oficial en actividades económicas) consagrado en los artículos 25 y 28 constitucionales, con estas disposiciones se busca conciliar derechos sociales y libertades, a la vez que se promueve la economía del bienestar por medio de la rectoría del Estado. Al respecto, Cesáreo Morales señala que "...los gobiernos, precisamente para poder gobernar, tienen que diseñar una política económica que permita el funcionamiento del mercado y una política social que corresponda a derechos sociales protegidos... Para vincular ambas no hay modelos teóricos disponibles: hay que construir por tanto, modelos prácticos".²¹¹ La economía del bienestar debe medirse en términos de eficiencia macroeconómica, pero también en términos de eficiencia social, que para el mismo autor, consiste en lograr los propósitos liberales como: libertad, derechos humanos, asociación cooperativa, defensa y protección de los frutos del trabajo y del esfuerzo, gobierno de leyes, administración pública eficaz y regulación equilibrada del mercado. Una buena conducción de la economía debe llevar a un estadio de gobernabilidad democrática que atienda procesos políticos de consenso y estabilidad social.

Es necesario señalar la dificultad que representa tratar de hacer un análisis del manejo económico-financiero de la asistencia social en México. Pese a la excesiva normatividad en materia de control de gasto, no hay claridad en lo que el gobierno y la sociedad aportan y gastan en esta materia. La falta de coordinación institucional facilita la

211. Morales, Cesáreo. "Una Sociedad Justa: Legitimidad y Gobernabilidad". Revista Examen, México, Partido Revolucionario Institucional, noviembre de 1992, pág. 16.

pulverización de los recursos económicos asignados a programas asistenciales, el acceso a informes de estados financieros de las dependencias públicas dedicadas a la asistencia social parece haberse convertido en secreto de Estado, por el celo con el que los funcionarios impiden la consulta de los mismos, o en patrimonio privado.

Los datos que se incluyen en los anexos de los informes de gobierno corresponden a presupuestos y gastos totales, por lo que es muy difícil identificar específicamente los recursos que invierten en asistencia social -por vía de las prestaciones sociales- instituciones como el IMSS e ISSSTE. En el rubro de la Secretaría de Salud sólo se informan gastos relacionados con servicios de salud. De la información que se presenta en los últimos seis informes presidenciales (1989-1994), hay varios datos dignos de mención. En el primer informe de gobierno, se presenta la evolución del gasto programable en el sector desarrollo social, específicamente lo correspondiente al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). En los años más difíciles de la crisis económica de México (la década de los 80), el gasto programable del DIF, tuvo un aumento constante de entre el 50 y el 100% en algunos años. La asignación en miles de millones de pesos pasó de 7.2 en 1983 a 15.2 en 1984, de 47.0 en 1986 a 102.3 en 1988 y según lo estimado para 1989, fue de 203.0.²¹² Resulta paradójico que a partir de 1986, año en que la ley descentraliza la asistencia social, ésta tuvo mayor asignación de recursos, llegando a su máximo nivel en 1989, en donde la cantidad asignada (203 mil millones de pesos) supondría una mayor cantidad y calidad de los servicios que otorgara el DIF.

En 1990 la estructura financiera de la inversión pública federal presentó una drástica disminución (más del 80%) de los recursos asignados al DIF. De los 203 mil millones de 1989, en 1990 sólo recibiría 24 mil 290.3 millones de pesos,²¹³ de los cuales se destaca que 23 538.6 (más del 90%) serían destinados a la operación del Sistema Nacional para

212. Salinas de G. Carlos. Primer Informe de Gobierno, Anexo. México, SPP, 1989, pág. 35.

213. Salinas de G. Carlos. Segundo Informe de Gobierno, Anexo. México, SPP, 1990, pp. 504-520.

el Desarrollo Integral de la Familia en el Distrito Federal. Finalmente llama también la atención que el presupuesto asignado al Patronato de Promotores Voluntarios sólo aparece en el informe de 1992, con una asignación de 1 123 millones de pesos ejercidos.²¹⁴

Para concluir con este apartado, es necesario hacer hincapié en la excesiva normalidad frente a la insuficiencia de las acciones en materia de asistencia social. Nuevamente aparecen dos visiones encontradas de un mismo país, la de la ley, que supone y obliga la participación de los individuos y grupos en la planeación nacional, y que referido a este capítulo, significaría una estrategia de democracia económica que permitiera la asignación de los recursos con base en las necesidades de la mayoría y determinada por esa misma mayoría; sin embargo en la realidad, -cada vez más lejos de la legalidad- a la asistencia social le son asignados recursos sin una base de consulta, planeación y democracia, el ejercicio del presupuesto es una muestra de centralización y autoritarismo y finalmente el control y vigilancia de los recursos que utiliza -que son públicos-, se convierte en un asunto privado.

214. Salinas de G., Carlos. Cuarto Informe de Gobierno. Anexo, México, SHCP, 1992, pág. 600.

ASPECTO POLITICO

El factor político se revisa como parte del entorno de la administración pública y la asistencia social; para tal efecto se divide su estudio en dos secciones: la reforma del Estado y, el papel de los partidos políticos.

Al respecto de la reforma del Estado y si atendemos a la norma constitucional (en sus artículos: 1 garantías individuales, 3 educación y democracia, 4 salud, 5 libertad de trabajo y 123, particularmente sobre el salario mínimo), en México teóricamente debe estar ausente la pobreza, ya que se establecen derechos a la educación, la protección de la salud, el trabajo y los salarios que "deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos".²¹⁵ Pero después de ser consagrados estos derechos en nuestra carta magna, no se han cumplido en la realidad, para hacerlos efectivos, el gobierno debería estar empeñado en una reforma. No obstante, sólo cambia algunas partes. Federico Reyes Heróles ha dicho que: "El Estado es imperfecto, es injusto, es ineficiente, y como la quietud no existe, los errores de la acción social se le adjudican a él, pero aun con sus limitaciones no puede ser suplido por otra forma de institucionalización de vida comunitaria".²¹⁶ El Estado está inscrito en la totalidad social, contenido en interacciones de elementos múltiples que conforman un todo en movimiento, cada elemento posee una calidad específica, la organización que tiene capacidad de acción se encuentra dentro de esa totalidad actuando y recibiendo las acciones de lo demás. La acción del Estado se guía pues por categorías, y las categorías son creadas para intentar entenderla.

Lorenzo Meyer describe la transición del Estado en términos de establecer límites al neoliberalismo considerando al grupo, comunidad básica del sistema: "el control de las

215 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada... , pág. 532.

216. Reyes H., Federico. Ensayo sobre los Fundamentos Políticos del Estado Contemporáneo, pág. 26.

organizaciones políticas y sociales es vertical, y el control político trata de evitar la existencia de relaciones horizontales. Los liderazgos intermedios tienen la función de moldear y controlar las demandas de su membresía según los intereses y proyectos de la cúpula de la pirámide del poder. Es en esas circunstancias, que el ejercicio del poder es básicamente clientelar y patrimonial".²¹⁷ Existe una clara tendencia al entendimiento con grupos, a terminar con cacicazgos -para construir a su vez otros más omnipotentes- e imperios de poder a excepción del económico que se ha convertido en el aliado del programa neoliberal. Camacho Solís afirma al respecto que "el mundo debe ir creando los instrumentos institucionales y locales para abordar los problemas más agudos con la urgencia y efectividad necesarias... lo importante no es por dónde se empieza; lo importante es que las tres reformas --la reforma política, la reforma económica, la consolidación de sociedades abiertas-- se acompañen para que no se rompan las naciones y no se dividan profundamente las sociedades".²¹⁸

En el vínculo entre la reforma del Estado y la administración pública, conviene mencionar la opinión de Luis Angeles en el sentido de que "en México, además, no es la administración pública la que tiene hoy mayor capacidad de adaptación a circunstancias cambiantes... La reforma económica que ha sido el pivote de la reforma del Estado y de la modernización de la sociedad... no se circunscribe hoy a su aspecto gerencial y administrativo, aunque pasa por él... La verdadera discusión estriba en si la función productiva está en la naturaleza y lógica del Estado; o si el Estado que tenemos debe ocuparse preponderantemente de la actividad que sólo él como entidad puede y debe desempeñar bien: gobernar, nada más pero nada menos".²¹⁹

217. Meyer, Lorenzo. "Los Límites del Neoliberalismo". Nexos, número 163, México, julio de 1991.

218. Camacho S., Manuel. "Reformas y Gobernabilidad", Nexos, número 163, México, julio de 1991.

219. Angeles, Luis. La Reforma del Estado, de la economía a la política, México, Partido Revolucionario Institucional, 1990, pp. 3-8.

En el contexto del cambio de la vertiente política, económica y social debe insertarse una opinión objetiva, realista y modernizadora de la administración pública, que en opinión de Omar Guerrero debe tener como ingredientes y orientación: "la recuperación de su pasado, la exaltación de su origen político, el reconocimiento de su filiación económica y la acentuación de su hermandad con la economía... dejar de cultivar sólo una ciencia de la organización administrativa para desarrollar una más fructífera ciencia de la administración de la sociedad, más a tono con las preocupaciones de las ciencias sociales, más interesada por el destino de las sociedades humanas que por las rutinas de la burocracia".²²⁰

Luis Aguilar Villanueva, estudioso contemporáneo de la administración pública, también reafirma la importancia de la misma en el proceso de reforma del Estado: "bajo las actuales condiciones, una política sin factibilidad de sus pronunciamientos, planes y programas --sin realización de sus fines; es sin más la negación de la política, crisis de gobierno y de Estado--. En este sentido la política gubernamental se constituye por medio de la administración pública, o lo que es lo mismo, la razón práctica (fines y valores) existe hoy mediante la razón técnica (administración de los medios)".²²¹

El licenciado Carlos Salinas impulsó un proyecto de reforma y modernización fundándose en razones internas de transformación y demandas de justicia por la sociedad, y en razones externas como la globalización de la economía y la revolución de la ciencia y la tecnología. Sostuvo que con la reforma se reforzaría al Estado haciéndolo más justo y eficaz. Ante las críticas de aquellos que afirmaban que su perspectiva era la de un tecnócrata consumado, dio como respuesta que "sólo los políticos conducen al cambio,

220. Guerrero O., Omar. "La Ciencia de la Administración en las Ciencias Sociales", Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, número 136-137, México, UNAM, 1989, pág. 160.

221. Aguilar V., Luis. "Los Objetos de Conocimiento de la Administración Pública", Revista de Administración Pública, número 54, México, INAP, abril-junio de 1983.

no tecnócratas o burócratas".²²² Su proyecto pasó varias pruebas de fuego: la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la recuperación por parte del partido en el poder de la mayor parte de los espacios perdidos en 1988, (ahora se encuentra con una falta de credibilidad hacia el interior y hacia el exterior del mismo). La sociedad aceptó en forma tranquila el nuevo proyecto de modernización educativa. (hasta la aparición de los libros de texto de historia que desataron una gran polémica por su afán de legitimación del proyecto de gobierno del presidente Salinas). Se firmó un Tratado de Libre Comercio con Chile y otro con Centroamérica, se buscó una posición de liderazgo a nivel de Latinoamérica con la realización de la Cumbre de Guadalajara y a nivel interno existen opiniones encontradas en torno a la imagen que por una parte fortalece el prestigio y la figura presidencial y por otra cuestiona la concertación de gubernaturas. Existió también el rumor sobre las intenciones reeleccionistas de Carlos Salinas de Gortari.

En 1994 se llegó a una crisis de legitimidad política y de gobierno que tensó la relación con el clero católico, que no encontró solución al conflicto armado, político y social que vive Chiapas, que fue incapaz de encontrar una explicación convincente sobre el asesinato del candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Luis Donaldo Colosio, que no convenció de la veracidad de la renuncia del Secretario de Gobernación (Jorge Carpizo) y que se enfrentó a un proceso electoral competido. En 1992, el licenciado Salinas propuso una nueva (para él) doctrina política que debería enarbolar el Partido Revolucionario Institucional: el liberalismo social,²²³ agrupándola en diez grandes temas: soberanía, Estado, justicia social, libertades, democracia, educación, campo, indígenas, calidad de vida (alimentación, vivienda, salud) y, la ideología del partido. Señaló diferencias entre el neoliberalismo, los nuevos reaccionarios y el liberalismo social. Para efectos de este trabajo y por su mayor relación con la asistencia social, se transcriben tres de esos temas. (Ver cuadro).

222. El Nacional, México, 5 de Julio de 1991.

223. Excélsior, México, 5 de Marzo de 1992.

LA REFORMA DE LA REVOLUCION

	NEOLIBERALISMO	NUEVOS REACCIONARIOS	LIBERALISMO SOCIAL
JUSTICIA	Se resuelve sola. El crecimiento de la economía derramará en algún tiempo, en el futuro, beneficios que otros puedan aprovechar.	Quisieran ver al Estado grande y paternalista, aunque se financie con inflación, déficit y excesos. Para ellos es decidir qué dar a quénes mediante más burocracia desde el centralismo.	Es un objetivo para el que hay que trabajar deliberadamente. Tiene que promoverse al mismo tiempo que se auspicio el crecimiento y la estabilidad. Este es el objetivo. Rechaza el paternalismo, que cancela las decisiones de las personas y de las comunidades. Rechaza el populismo que promete cumplir lo que no puede o que luego cobra en deuda, inflación y más miseria.
LOS INDIGENAS	Las comunidades indígenas son rémoras del pasado que convendría desaparecer.	Hay que aislarlos, suponiendo que con ello no se contaminan y no pierden su identidad; pero en realidad terminan proponiendo "reservas" indígenas, donde los condenarían a languidecer!	Supone que ellos deben decidir, como todos los mexicanos, su forma de vida y contar con los medios para alcanzarla. Por eso ahora la ley protege y promueve el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización.
ALIMENTACION, VIVIENDA, SALUD Y CALIDAD DE VIDA	Estos son asuntos de cada individuo o de cada familia, en cuya prestación y contenidos el Estado no tendría participación alguna.	Estos son una exclusiva responsabilidad del Estado, sin alentar participación de las mayorías necesitadas y sin prestar atención a la eficacia de su tarea.	El Estado está plenamente comprometido, pero entiende la corresponsabilidad de la sociedad en la resolución de sus carencias, promueve nuevos esquemas para que haya una más amplia participación en la solución de los problemas y una respuesta eficaz en la prestación de los servicios con transparencia y equidad.

Fuente: Revista Epoca, México, 9 de marzo de 1992.

Como respuesta a la doctrina propuesta, se dieron opiniones encontradas en relación a los antecedentes y originalidad del liberalismo social.

En opinión de Jesús Reyes Heróles la reforma del Estado se ha vinculado a su actividad económica "pero el Estado mexicano no es exclusivamente demo-liberal. Por una parte es profundamente social y, por otra es un Estado que participa activamente en la vida económica de la nación".²²⁴ Manuel Aragón de la Universidad Autónoma de Madrid, señala la existencia de un problema terminológico entre "Estado Liberal y Estado Social".²²⁵ Mientras que el primero es claramente identificado con el mercado, el segundo carece de una definición clara. No tiene una forma política concreta ni define con precisión el límite de la intervención estatal en la economía, educación, salud y seguridad social -entre otras- para garantizar el bienestar de los ciudadanos.

Luis Aguilar, menciona entre las características del liberalismo social, que es una "nueva manera de entender y actuar la Revolución, estrategia político-gubernamental para enfrentar las amenazas y aprovechar las oportunidades de la actual transformación mundial, el liberalismo social se ofrece también como la ideología del Partido Revolucionario Institucional".²²⁶ Mora Ruiz²²⁷ trata de diferenciar los límites entre un concepto político y uno económico. Además en otro de sus escritos advierte: "No confundamos el liberalismo de hoy, con el liberalismo de ayer. El liberalismo de Juárez y de los hombres de la Reforma fue eminentemente un liberalismo político...".²²⁸

224. Reyes H., Jesús. "El Estado y el Desarrollo", Revista de Administración Pública, número. 30, México, INAP, 1975, pág. 101.

225. Aragón, Manuel. "Los Problemas del Estado Social", Sistema, 118-119, Revista de Ciencias Sociales, Madrid, marzo de 1994, pág. 31.

226. Aguilar V., Luis. "El Liberalismo Social del Presidente Salinas de Gortari. Una Interpretación.", Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, número. 156, México, UNAM, 1993, pág. 207.

227. Mora R., José M. "El Liberalismo Social Mexicano, Filosofía sin Validez Universal", Enlace Aguascalentense, número 3, México, 10 de junio de 1993.

228. Mora R., José M. "¿Es este el Liberalismo Social Mexicano? Acabamos en el Estado Propietario pero Sentamos las Bases para Tener al Estado Gendarme en México", Crisol, Aguascalientes, México, abril de 1992.

Con respecto a la propuesta salinista, el mismo autor cuestiona la afirmación de Salinas de Gortari en el sentido de que: "La filosofía de nuestras prácticas es el liberalismo social...". Porque en su administración, en materia de privatización y reprivatización, se ha ido muy lejos, al "privatizar tanto los servicios públicos como el manejo de la propia administración pública en todos sus niveles, federal, estatal y municipal, por lo que aquí cabe formular una pregunta: ¿Qué van a hacer los gobernantes en el futuro?".²²⁹

Dentro de la reforma al Estado, el liberalismo y la democracia son diferentes para los diversos sectores sociales, sobre la última, Néstor de Buen señaló en reciente entrevista, que la pretensión del sector empresarial es manejarse con plena libertad, tener un Estado reducido a una función administrativa, básicamente estructurada en el ejercicio de los poderes tradicionales. Al hablar sobre la propuesta empresarial en materia de democracia política mencionó que "la pondría un poco en tela de juicio", porque los empresarios hablan de que debe haber una democracia participativa, en vez de una representativa, como ellos la conciben, "es que los dejen hacer lo que les da la gana y eso no es democracia. Esos fundamentos son puntos de partida para una mayor explotación".²³⁰

Por su parte uno de los grupos financieros más importante en México, (Banamex-Accival), al hacer un análisis de la situación política actual, en el apartado que titularon "reflexiones sobre nuestro desarrollo" señalan con respecto a la política económica de México a partir de 1983, que no es antisocial, que busca el desarrollo y lograr mayor libertad para los individuos. "Consiste simplemente en poner atención a las señales del mercado. **Es el liberalismo, sin bautizarlo como nuevo, viejo o cualquier otro calificativo... es inútil romperse la cabeza en la búsqueda de terceras vías**".²³¹ El liberalismo quiere decir para nosotros, eliminar todo lo que coarte o limite las iniciativas.

229. Ibidem.

230. De Buen, Néstor. "Entrevista", Seguridad Social, número. 43, Organó Informativo del SNTSS, México, abril de 1994.

231. Grupo Financiero Banamex-Accival. Examen de la Situación Económica de México, División de Estudios Económicos y Sociales, México, mayo de 1994, pág. 235.

Un panorama de poco optimismo respecto de la reforma del Estado en el ámbito político, es el que vislumbran López Arellano y Blanco Gil.²³² En su opinión existe una transición política paralela a la económica en la que se redefinen los espacios políticos como consecuencia de varios factores, entre ellos: una creciente hegemonía de la fracción financiera de la burguesía mexicana y el desplazamiento de otras fracciones dominantes; el debilitamiento del sistema de dominación corporativa que sufren los obreros por medio de los sindicatos y, su correspondiente marginación al momento de definir la política económica y social; y la conformación de un nuevo sector al interior de la llamada "clase política", la tecnoburocracia, que se ha impuesto al conjunto de la sociedad por medio de cinco factores: el reforzamiento del poder ejecutivo; la institucionalización de la crisis; la despolitización de las demandas sociales y políticas convirtiéndolas en actos administrativos y la subordinación de las acciones de gobierno a una modernización que abarca a las instituciones y al conjunto de la sociedad (empresas, sindicatos, universidades, etcétera) y; un particular manejo del lenguaje y la comunicación. Para los mismos autores, en el marco del proyecto neoliberal, el Estado de bienestar se desmantela, y se transita hacia una "política de neo-beneficencia",²³³ caracterizada por la drástica disminución del gasto social, el combate a la pobreza extrema, la focalización de los recursos en zonas de importancia económica y/o política, la descentralización autoritaria, la reorganización institucional con el fin de conservar un mínimo de servicios baratos para los grupos más depauperados y, el fomento de las formas rentables de producción de servicios. Su crítica sube de tono, cuando argumentan que el tránsito de una política social de bienestar hacia una política social de neo-beneficencia, redefine las características de las instituciones de bienestar social pero no las desmantela. En esta redefinición se fortalecen las formas autoritarias y clientelistas de prestación de servicios, se favorece la exclusión de grandes grupos sociales y se profundiza la desigualdad ya existente.

232. López A., Oliva y Blanco G., José. La Modernización Neoliberal en Salud, México en los ochenta. México, UAM- Xochimilco, 1993, pág. 31.

233. *Ibidem*, pág. 39.

La reforma del gobierno se ha ligado comúnmente al tamaño de la administración pública con una orientación que ha variado en los tres últimos sexenios, pasando por una defensa y plena justificación del tamaño y número de empresas públicas, una mesurada opinión de tendencia hacia su disminución, hasta llegar en el sexenio 1989-1994 a un franco desmantelamiento, curiosamente, también justificado. En el sexenio que gobernó José López Portillo se dijo que "el desarrollo de las empresas públicas ha tenido una significativa y creciente aportación en la elevación de la capacidad de manejo y conducción de la economía por parte del Estado y, por ende ha determinado en buena medida el desenvolvimiento económico y social del país".²³⁴

En el periodo de gobierno de Miguel de la Madrid se argumentó "la necesidad de establecer en las empresas públicas de cada sector, programas de modernización y reestructuración... ajustándose a dos líneas de acción; en lo relativo a la reordenación económica se racionalizará el uso de divisas a través de una estricta presupuestación... y en el cambio estructural, la empresa pública dará prioridad a la superación de las necesidades en sectores de la más alta importancia social...".²³⁵

En el periodo de gobierno de Carlos Salinas de Gortari se afirmó categóricamente que "un Estado que no atiende al pueblo por estar ocupado administrando empresas, no es justo ni revolucionario; pierde el sentido fundador que le dio el artículo 27 constitucional. Un Estado extenso, abrumado, termina siendo un Estado débil, no sólo ante los obreros, campesinos, empresarios y clases populares y medias, sino ante el mundo. La desincorporación de empresas públicas, no estratégicas responde hoy a un principio de fidelidad con el carácter social y nacionalista del Estado...".²³⁶

La privatización y descentralización como elementos de la reforma al Estado en materia asistencial también pueden acarrear algunos daños al país. Es posible tomar el ejemplo

235. López P., José. Plan Global de Desarrollo 1980-1982, México, SPP, 1980.

236. De la Madrid H., Miguel. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, México, SPP, 1983, pág.180.

236. Salinas de G., Carlos. Primer Informe de Gobierno, México, SPP, 1989, pp. 15-16.

que describe Glazer²³⁷ al respecto de estos riesgos en los Estados Unidos, en donde los programas asistenciales se asignaron a los estados y a las organizaciones voluntarias. Esto fortaleció a estructuras mediadoras en pos de la desintitucionalización, bajo el supuesto de que la asistencia sería mejor con mayor participación de la población en la política social. Glazer menciona sus reservas al respecto y sugiere que en realidad los mediadores eran especialistas que a cambio de asesorar a grupos ciudadanos, obtenían recursos. Pero lo más grave fue que se limitó la posibilidad de contar con planes nacionales, amplios y generales de servicios sociales, por lo que aumentó la desigualdad y se hizo patente el riesgo de que los servicios otorgados por grupos privados con fondos públicos difundieran valores que atentaron contra la unidad nacional. El ejemplo puede servir como alerta para reflexionar sobre la privatización progresiva de la asistencia y de la política social mexicana.

La otra parte del entorno político de la asistencia se analiza mediante el papel de los partidos políticos en la definición y autorización de normas en la materia. Al respecto, Claus Offe ha señalado un problema cuando los partidos dividen la esfera política de la productiva y se mercantilizan. Cuando la participación política se organiza en una democracia de partidos en competencia, los intereses y las políticas de clase se convierten en formas que conducen al oportunismo, a la oligarquía y a la sumisión de las masas, a los impulsos irracionales de un líder carismático. Joseph Picó menciona que los partidos políticos caen en una progresiva desradicalización ideológica, desactivación de la militancia y erosión de la entidad colectiva. Además cuando los partidos buscan el poder gubernamental sin claridad ideológica tratan de ganar votos en cualquier sector de la población, "lo que genera una tensión entre su oferta electoral, su capacidad de dirección y el volumen de exigencias ciudadanas, lo que conduce a problemas de gobernabilidad".²³⁸

237. Glazer, Nathan. Los límites de la política social. España, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992.

238. Picó, Joseph..., op. cit., pág. 105.

Para profundizar en el vínculo de los partidos políticos y la asistencia, se revisó la opinión de las corrientes políticas representadas en la Cámara de Diputados sobre el tema. Para tal efecto se comentará -tomando como base la discusión registrada en el Diario de los Debates- la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social y la creación de la Secretaría de Desarrollo Social. En el primer caso, las citas corresponden al Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, del 19 de diciembre de 1985.²³⁹ Por su representatividad se han seleccionado las siguientes participaciones:

Por el Partido Demócrata Mexicano, el diputado Magdaleno Yáñez al razonar el voto de su partido hizo mención a una ley recién aprobada en México para proteger a los animales, que establecía mejores condiciones de vida para éstos, que para las personas. La ley señala entre otras cosas, "que no se les debería dejar sin comer más de ocho horas a los animales. Pero encontramos que hay muchos mexicanos que no comen cada ocho horas, que tardan días a veces sin comer, que hay una gran cantidad de niños abandonados que andan mendigando para poder sobrevivir". Después de estas y otras reflexiones, emitió su voto a favor de la nueva ley en materia asistencial.

Por el Partido Socialista Unificado de México, el diputado Gerardo Unzueta, presentó una argumentación en la que revisó varios aspectos de la iniciativa, entre ellos que no se cuestionaba la pertinencia de las acciones de asistencia social, pero había que ser realistas y no esperar que todo lo resolviera una nueva ley, antes de una política asistencial era necesaria una política económica y social integral que garantizara empleo estable, salarios suficientes y un ingreso decoroso. También mencionó la importancia de asignar recursos suficientes a la dependencia encargada de la asistencia, no sólo buenos propósitos, so pena de que la nueva ley se convirtiera en letra muerta. Desde su punto de vista, la iniciativa era incompleta en sus alcances. La integración de sus órganos de gobierno fue duramente criticada aduciendo que en la del patronato -por ejemplo- se acentuaban elementos de autoritarismo y se convertía en un "órgano burocrático sin capacidad para mayor cosa en su integración, que linda en lo ridículo, haría falta

239. Cámara de Diputados, México, Diario de los Debates, año I, tomo I, número 55, 19 de diciembre de 1985, pp. 49-77.

Televisa, nada más...". Para el mismo diputado, el puesto de director general del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, definido en uno de los artículos de la iniciativa de ley, le mereció el calificativo de "mandamás absoluto". Consideró igualmente, que se limitaba la participación de la comunidad en las acciones asistenciales, al asignársele la función de promover hábitos de conducta y de valores superiores, y preguntó ¿Qué son los valores superiores?, Quien sabe, ahí está en la ley. Finalmente puso énfasis en la necesidad de "quitar al DIF su carácter de organismo dedicado al halago del presidente de la República". Su voto y el de su partido según explicó, sería a favor de la iniciativa.

Por el Partido Popular Socialista, el diputado Hildebrando Gaytán, sugirió fortalecer las funciones del patronato y planteó la interrogante de "¿cómo van a integrar 32 sistemas autónomos de asistencia social en un sistema nacional?...".

Por el Partido Acción Nacional, se destacó la participación del diputado Pablo Alvarez, quien criticó la duplicidad, triplicidad y multiplicidad de instituciones de asistencia social y, por otra parte señaló que el problema de la pobreza y los necesitados de asistencia se estaba tratando con criterios policiacos (represivos), por lo que invitó a cambiarlos por una visión de respeto y dignidad que como seres humanos, también los pobres y minusválidos merecen. El voto de los diputados panistas fue a favor de la iniciativa.

Por el Partido Revolucionario Institucional, intervino el diputado Darío Maldonado, de quien conviene destacar la delimitación que establece entre salud y asistencia social, mencionó que la Ley General de Salud "empezó a tomar más áreas que le correspondían a la asistencia social y por ello aparecen hospitales infantiles aquí en la ciudad de México, en Guadalajara, en Acapulco, en Hermosillo y por ello, al hacer la división del trabajo encontramos que es necesario que lo que es atención médica, quedó a la Secretaría de Salubridad y Asistencia y la que es asistencia social debe quedar al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

El otro ejemplo con el que se ilustra el ideario político de los partidos representados en la Cámara de Diputados de México, en cuanto a la asistencia social, se toma del diario de los debates del día 13 de mayo de 1992²⁴⁰ (las citas subsiguientes que hacen referencia al tema en cuestión, corresponden en su totalidad a este documento) en que se discutió el decreto que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por el que se creó la Secretaría de Desarrollo Social, y que uno de los diputados consideró que "en realidad éste no es un debate entre diputados, permítanme que lo diga así; es una batalla de las diversas corrientes ideológicas de México en este momento". Las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Asentamientos Humanos y Obras Públicas de la Cámara, entre sus considerandos para obtener la aprobación a la reforma planteada, argumentaron que la injusticia, desigualdad y pobreza atentan contra la sociedad y el Estado, a la vez que debilitan sus instituciones, por lo que la justicia social requiere que el Estado promueva la solidaridad y elabore e implante una política de desarrollo social que sea integral, ordenada y eficiente. El proceso de modernización de la vida nacional requiere una nueva relación entre el Estado y sociedad para promover también el desarrollo social. El gobierno y la sociedad tienen una deuda social pendiente con los pobres, y la reforma propuesta (la creación de la Secretaría de Desarrollo Social) permitirá una gestión más eficiente y de mayor calidad de la política social, principalmente en educación, salud y nutrición.

La primera intervención a favor del proyecto, fue del diputado del Partido Revolucionario Institucional, César Augusto Santiago, quien concluyó que la iniciativa es integral, congruente y motiva la "coordinación, concertación social y representación de los intereses de la población, el diseño de un instrumento que acometa con eficacia la responsabilidad de conducir, concretar y evaluar la política del desarrollo social del Poder Ejecutivo".

240. Cámara de Diputados. México, Diario de los Debates, año I, números. 8 y 9, del 12 y 13 de mayo de 1992 respectivamente, pp. 978-991 y 1675-1743.

Para el diputado del Partido Acción Nacional, Francisco José Paoli, la iniciativa sólo reforzaría una "cultura política providencialista... de la que se han aprovechado los regimenes autoritarios y despóticos...". Mencionó que la reforma pretendía institucionalizar el Programa Nacional de Solidaridad, por lo que su partido no estaba de acuerdo, ya que aparte del providencialismo y paternalismo, con ese programa "se ha desarrollado un nuevo tipo de cacicazgo urbano que es igual o peor que el cacicazgo gremialista y corporativo (al mismo tiempo que) se continúa promoviendo y reforzando el centralismo...". Hizo un severo cuestionamiento en el sentido de que de negarse a la creación de la Secretaría de Desarrollo Social, no pasaría absolutamente nada en el ámbito de la administración pública, por lo que deducía que la razón de la iniciativa era beneficiar a un grupo político claramente identificado con el presidente. También argumentó que "el concepto de desarrollo social no está claramente definido, no puede corresponder a una sola entidad, planearlo, promoverlo, autorizar las inversiones y evaluarlo...". Esta situación para él, significaría propiciar la indolencia de otras entidades públicas y de los grupos sociales, porque para un desarrollo social verdadero es necesaria la participación de los tres niveles de gobierno, diversas instituciones y la sociedad civil. En nombre del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, señaló que la reforma busca que se mantenga la cultura de la pasividad y la desorganización, crea un monopolio de acciones incluidas en el concepto de desarrollo social y que mas bien se refieren a contención de la angustia social. Los principios de solidaridad y subsidiariedad están mal entendidos en la iniciativa, "El principio de subsidiariedad implica, señores, que la sociedad se fortalezca, que desarrolle sus propios miembros, que embarnezca, que ejercite sus responsabilidades...".

Por el Partido de la Revolución Democrática, participó el diputado Martín del Campo, hizo una crítica a la política social y económica del régimen y señaló que uno de los obstáculos para el desarrollo es la desigualdad social: reducirla es la primera condición que su partido propone para acompañar desarrollo económico y social. Su compañero Francisco Saucedo, ahondó en esta idea y mencionó que la pobreza era causa y consecuencia del retroceso social.

El diputado Manuel Terrazas del Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, relacionó el concepto de desarrollo social en función de cuatro grandes problemas nacionales que para él son: elevar las condiciones de vida del pueblo, recuperar los niveles perdidos, democracia y soberanía nacional. Manifestó su acuerdo con la iniciativa y propuso que "la Secretaría de Desarrollo Social debe atender los problemas del cooperativismo, no solamente señalar el fomento y el estímulo a cooperativas de vivienda, sino en general, a todo el cooperativismo, porque éste es un instrumento fundamental del desarrollo social".

Por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, la diputada Cecilia Soto aclaró que los representantes del mismo votarían en contra de la iniciativa porque "desde el nombre le quedan grandes las funciones que se le asignan a la Secretaría de Desarrollo Social...". El concepto es más amplio y no es concebible sin desarrollo educativo, empleo, vivienda y salud entre otros factores, es incongruente hablar de un genuino desarrollo social con la misma estructura presupuestal de años anteriores y sin la participación de los estados y municipios. Su compañero de partido, el diputado Gonzalo Cedillo criticó la iniciativa porque evidenciaba la ausencia de un sistema de planeación integral y que éste pretendía substituirse con la creación de una Secretaría de Desarrollo Social que fuera como una "varita mágica" para resolver todos los problemas y, que para él sólo era "un nuevo elefante blanco que integra facultades de varias dependencias y entidades de la administración pública federal".

El diputado Martín Tavira, del Partido Popular Socialista, no aclaró si votaría en contra o a favor de la iniciativa. Explicó que su concepto de desarrollo social es más que electricidad, pavimentación, agua potable y alcantarillado, también considera el empleo y el salario digno para los trabajadores, la independencia, la soberanía y "política para que el pueblo eleve sus condiciones de existencia...". Sus palabras, por la fecha en que se dijeron, resultaron ser proféticas, -por lo que sucedió posteriormente, el primero de enero de 1994 en Chiapas; negó que el progreso de los mexicanos fuera generalizado y que existiera armonía plena; enfáticamente señaló: "¡Hay una gran inconformidad en el pueblo de México! ¡Hay una enorme miseria! ¡Hay una tremenda desigualdad social!..."

ASPECTO SOCIAL

El análisis de la asistencia social y la administración pública, requiere de la revisión conceptual de uno de los fenómenos que la hicieron surgir, la pobreza.

La pobreza es una forma de vida que debe respetarse. El término significa según la UNESCO "necesidad, falta o escasez de lo que se requiere para el sustento de la vida",²⁴¹ sin embargo su uso adquiere una relatividad mayúscula cuando se analizan por separado sus componentes y se conviene en aceptar que la falta de satisfactores es diferente entre una comunidad social y otra. En su sentido esencial, refiere una situación de insuficiencia o total carencia de elementos para una vida más cómoda.

En el campo de las ciencias sociales, también se reconoce su dificultad para precisar con exactitud su definición y límites conceptuales, se identifica con las carencias, pero no se establecen los términos en cantidad ni en calidad de tales carencias. En algunas ocasiones se utiliza como sinónimo de "miseria",²⁴² por sus características conceptuales de estrechez y falta de lo necesario para el sustento. Ambos conceptos, pobreza y miseria forman parte de un continuo, antes que un punto sobre una escala de valores absolutos, en consecuencia, el grado de pobreza o de miseria varía dependiendo de la sociedad de que se trate.

Según Oscar Lewis, los pobres han sido valorados de manera contrapuesta: una opinión los considera "bienaventurados, virtuosos, felices. Otros por el contrario los acusan de ser malvados, mezquinos, violentos y criminales".²⁴³ Un punto en común que se observa en la mayoría de las definiciones es que se les considera en grupos, mismos que

241. Diccionario UNESCO de las Ciencias Sociales, volumen III, Madrid, Editorial Planeta-Agostini, 1988, pág. 1690.

242. *Ibidem*, pág. 1413.

243. *Ibidem*.

poseen una cultura o estilo de vida que les es particular y los hace diferentes de los demás grupos sociales. La dinámica social ha conocido a estos grupos en todas las épocas de la historia de la humanidad, no obstante, nunca se ha resignado a considerarlo como un fenómeno normal, sino que por lo regular se le califica como un hecho patológico del desarrollo social al que es necesario combatir.

González Navarro subdivide la pobreza en dos categorías: fundamental y accesoria. Establece también varios niveles de pobres, entre los cuales están los "pobres despreciables",²⁴⁴ a su vez clasifica a éstos en cuatro niveles: desempleados y subempleados, inmigrantes recién llegados, antisociales y, enfermos. Esta categoría (los pobres despreciables), son un segmento que muchas veces marca los límites de la pobreza con la criminalidad.

La Iglesia católica en México ha llegado a considerar a la pobreza inclusive como una "blasfemia contra Dios",²⁴⁵ por el desquiciamiento de los valores humanos, por el desorden general y ha permitido que se institucionalice la injusticia.

El gobierno a través de la administración pública, ha encontrado en la pobreza una fuente inagotable de empleo y de legitimación social, ya que sería un triunfo del gobierno disminuir la pobreza, pero quizás reduciría la infraestructura institucional porque ya no habría pobres a quienes atender. Burnse Bradford denunció en "la miseria del progreso", que por lo regular los pobres son en los procesos de modernización del Estado, quienes llevan "el peso de las nuevas estructuras institucionales y pagaban por la modernización de que disfrutaban los privilegiados".²⁴⁶

Si la tónica de la modernización es la ampliación de las vías de participación social, del respeto de los derechos humanos por el gobierno, del respeto a la iniciativa privada,

244. González N., Moisés. La pobreza en México, México, El Colegio de México, 1985, pág. 12.

245. Excelsior, México, 24 de julio de 1993.

246. Bradford, Burnse. La Miseria del Progreso, México, Editorial Siglo XXI, 1990, pág. 181.

entonces se debe considerar que en algunos casos, la pobreza es producto de una iniciativa privada, que con su afán de lucro sólo especula en la bolsa de valores sin crear empleos, y cuando los crea es para explotar y pagar miseros salarios; en otro sentido, puede ser la iniciativa privada de un deseo particular del individuo que se adapta a vivir con lo que tiene.

El vínculo del factor social con la asistencia parece mantener las características que hace un siglo Miguel Macedo describía de los grupos sociales más pobres en México, entre ellas la falta de método y de regularidad en sus costumbres, el espíritu anárquico y levantisco. Además de estar poco dispuesto a cuanto no sea obedecer sus deseos e impulsos del momento, en consecuencia carecían de previsión y espíritu de ahorro. Aun con mucha necesidad trabajaban sólo cuando ésta los obligaba y únicamente hasta el punto que era preciso para cubrir sus exiguas necesidades, ya que una vez satisfechas y a veces antes, volvían al ocio y al vicio de la embriaguez. El empobrecimiento era gradual e iba en aumento, además se caracterizaban por: "una falta absoluta de cultura en todos sus actos, que se manifiesta aún en su conducta en la vía pública, cuya libre circulación obstruye y ensucia por todos los medios a su alcance".²⁴⁷ Ante una situación parecida a la descrita, considero que cualquier estrategia asistencial se verá limitada en sus alcances para superar la pobreza.

Para revisar el papel de la sociedad y su participación en las decisiones que le afectan -en este caso, lo referente a la pobreza y la asistencia social- se puede recurrir a Mills, que establece una clara separación entre público y masas como explicación de la acción social. En el primer caso existe intercambio de opiniones entre las personas y sectores sociales con la autoridad y entre estos mismos; en consecuencia se derivan acciones.

247. Macedo, S., Miguel..., op. cit., pág. 721.

El hombre que pertenece al público es un individuo consciente que convierte sus preocupaciones personales en cuestiones sociales, está en vías de extinción, con frecuencia defiende "una vaguedad (llamada amplitud de miras), una falta de participación en los asuntos públicos (conocida como sensatez), y un desinterés profesional (llamado tolerancia)".²⁴⁸

Por el contrario, en una sociedad de masas, la realidad de los demás no puede manifestarse, no se puede trascender de lo rutinario ni expresar preocupaciones personales, el individuo pierde su independencia y su deseo de ser independiente. Los signos característicos de este tipo de sociedades son la inseguridad y la desorientación, situación que aprovechan los grupos de poder económico y político para manipularlas principalmente a través de los medios de comunicación (la televisión en mayor medida), destruyen la intimidad, inventan un seudónimo que provoca tensión en las personas por no tener ciertos objetos o mujeres consideradas bellas. Mientras la masa se entretiene y se distrae anhelando la felicidad televisiva, no puede practicar la máxima autoridad que la constitución le asigna (en el caso de México en el artículo 39 de la constitución política) y las autoridades gobiernan en secreto.

El problema de la pobreza es de fondo, requiere transformaciones de igual magnitud que son difíciles de enfrentar por un gobierno que cada vez tiene menos recursos y más demandas. Un elemento coincidente en los programas contra la pobreza es la participación social en los mismos, que Tomis²⁴⁹ ha definido como un derecho humano y una necesidad apremiante del cambio. La necesidad de participar en el desarrollo es sinónimo de reconocer el derecho que posee todo ciudadano, en su doble calidad de individuo y de miembro de grupos de interés, a que la sociedad le garantice simultáneamente dos cosas: primero la existencia de canales institucionales que le

248. Wrigth C. Mills. La Elite del Poder, México, FCE, 1989, pp. 281-301.

249. Tomis, Blaïc. "Participación Popular y Desarrollo en la Base", en Buscando la Equidad, Chile, OIT, 1987, pág. 159.

permitan intervenir como sujeto protagónico en las decisiones y las acciones que afectan las condiciones sociales de su existencia, sean éstas inmediatas o globales; y segundo, el acceso a los medios y recursos indispensables para adquirir la capacidad de aprovechar plenamente dichas oportunidades institucionales.

En el mundo contemporáneo ha surgido una serie de transformaciones que han mellado el ideal de igualdad proclamado hace 200 años por la revolución francesa, los ciudadanos tienen acceso parcial y discriminatorio a los servicios básicos considerados en la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano. El fenómeno de la pobreza aparece con gran magnitud en las naciones y el gobierno se ve deficiente para otorgar los beneficios del progreso, a esto se le llama la crisis del Estado Benefactor.

El tránsito del Estado de bienestar al neoliberalismo acentúa la desigualdad social. Se reconoce que mientras las políticas neoliberales pueden tener éxito en los países industrializados para abatir la inflación, se cobra una factura a otros sectores que incluye "un gran desempleo, malestar social y conflictos políticos".²⁵⁰ Béjar Navarro²⁵¹ señala que la desigualdad social que ahora se detecta a través de múltiples indicadores es resultante de una política sostenida de expansión económica, sin un plan redistributivo de la riqueza generada. Esta circunstancia hace al sistema actual cada vez más vulnerable al conflicto social grave, con la consecuente inestabilidad.

Si caracterizamos a este tipo de gobierno como el que pretendió acabar con la pobreza o por lo menos mitigar sus efectos, encontramos que Hirschman no cree en ese esfuerzo y señala tres formas de supuesto combate a la pobreza y las define de la siguiente manera: "tesis de la perversidad o del efecto perverso, tesis de la futilidad y la tesis del

250. Arguedas, U., Sol. El Estado de Bienestar ¿Fenómeno cíclico?, Tesis de doctorado en ciencia política, México, UNAM, FCPyS, 1988, pág. 9.

251. Béjar N., Raúl. Dinámica de la Desigualdad Social en México, México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM, 1987, pág. 25.

riesgo".²⁵² Según la tesis de la perversidad, toda acción deliberada para mejorar algún rasgo del orden político, social o económico sólo sirve para exacerbar la condición que se desea remediar. La tesis de la futilidad sostiene que las tentativas de transformación social serán inválidas, que simplemente no logran hacer mella. Finalmente la tesis del riesgo arguye que el costo del cambio o reforma propuesto es demasiado alto, dado que pone en peligro algún logro previo apreciado.

Las opiniones son contrastantes, aún dentro del sector oficial. La discusión sobre la desigualdad en México toma diferentes vertientes entre los actores sociales. Según el INEGI²⁵³ al realizar un estudio conjunto con la CEPAL, en el país se ha reducido la proporción de personas en pobreza extrema, al tiempo que hay un aumento simultáneo de aquellos en situación de bienestar. En su estudio argumentan que entre 1984 y 1989 la población en pobreza extrema aumentó, mientras que en el periodo 89-92 se registró una disminución de 8.7%, es decir sólo hay 13.6 millones de personas en esa situación, contra 14.9 millones que había en 1989. Otro estudio (publicado por el CONAPO en 1991)²⁵⁴ señaló que de un total de 2 403 municipios en el país, 341 tenían marginación muy alta, 812 alta; 462 media; 656 baja y, sólo 132 municipios con muy baja marginación. Lo anterior indica que más del 50% de los municipios del país en esa fecha tenían un alto grado de marginación socioeconómica. El episcopado mexicano²⁵⁵ mencionó por su parte que en 1993 el índice de pobreza en México era del 91.9% de la población.

252. Hirschman, Albert. Retóricas de la Intransigencia, México, FCE, 1991, pág. 17.

253. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Magnitud y evolución de la pobreza en México en el periodo 1984-1992, México, INEGI/CEPAL, 1993, pág. 34.

254. Consejo Nacional de Población, Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal 1990, México, CONAPO, 1991, pág. 34.

255. Excelsior, México, 23 de julio de 1993.

Luis Angeles²⁵⁶ señala a la democracia social como una de las formas básicas para que los 24 millones de pobres y los 17 millones de superpobres que existen en México participen en la producción, tengan acceso al consumo, al quehacer político y a la formación de organizaciones civiles.

A nivel internacional, en el seno de la ONU se ha hecho el planteamiento de hacer una Cumbre Mundial para el Desarrollo Social, se parte del reconocimiento de que "durante la guerra fría la confrontación ideológica marcó el debate en lo económico social. Sin la guerra fría, el hecho de, tranquilizar la bomba nuclear, nos hace ver que hay una bomba social que crece y crece. La principal tensión que tenemos es el desempleo y otras formas de desintegración social como la pobreza".²⁵⁷

El problema sigue siendo la inequidad entre los poderosos y los débiles, entre ricos y pobres. Existe una acentuada falta de voluntad política para ayudar a los países de menor desarrollo. Los países ricos imponen salvajemente sus condiciones económicas a los más pobres, tal parece que están empeñados en seguir **desarrollando el subdesarrollo** según palabras de Dumont y Mottin. En América Latina se vive una historia común de explotación, "banalmente cotidiana, relata la marginalidad sistemática de decenas de millones de personas, que permanecen excluidas de su propia historia. Estos damnificados no llaman mucho la atención --salvo cuando la prensa los califica como terroristas--, son demasiado comunes, al igual que la violencia de la que en América Latina se dice que es institucional".²⁵⁸

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha señalado reiteradamente una estrategia para la superación de la pobreza en América Latina que tiene como objetivo

256. Angeles, Luis. La Reforma del Estado: de la Economía a la Política..., op. cit., pág. 9.

257. El Nacional, México, 11 de enero de 1993.

258. Dumont, René y Mottin, Marie France El Mal Desarrollo en América Latina, México, Editorial Panorama, 1982, pág. 12.

satisfacer en todos los países de la región, el componente universalista de las necesidades básicas de toda la población. "La estrategia debe considerar no solamente el acceso a los bienes, servicios y activos básicos, sino también el desarrollo de habilidades y disponibilidad de tiempo libre, que son igualmente satisfactores de las necesidades básicas".²⁵⁹ En la misma publicación, el Banco Mundial parece sacudir las buenas intenciones de la ONU y señala en el primer párrafo de su artículo: "No es probable que las actividades orientadas a reducir la pobreza cumplan su objetivo a largo plazo a menos que se realicen mayores inversiones en el capital humano que representan los pobres".²⁶⁰ Kliksberg señala como un imperativo para lograr efectividad en el combate a la pobreza en los países de la región, una profunda transformación en el sistema político económico y social; "implica asimismo reformas de fondo en el Estado para dotarlo de la capacidad para ejecutar con eficiencia las audaces políticas sociales que se requieren".²⁶¹

Especial atención merece en las actuales circunstancias sociales del país, la mención de los grupos indígenas. Un asunto que por cerca de 500 años se ha mantenido en niveles de prioridad secundaria. Su presencia original como dueños y señores de esta parte del mundo cambió con el mestizaje, hasta convertirse en nuestros días en un problema cotidiano, en asunto de promoción turística y folclore nacional. Sin embargo, desde mediados del sexenio 1983-1988 se vislumbraba la inconformidad de los indígenas mexicanos y se estableció un decreto²⁶² en el que se delinearón mecanismos de participación de las comunidades indígenas en la elaboración, aplicación y evaluación de la política indigenista.

259. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, "Documento", Revista Comercio Exterior, México, mayo de 1992, pág. 454.

260. *Ibidem*.

261. Kliksberg, Bernardo. "Cómo Reformar al Estado en la Lucha contra la Pobreza", Revista Comercio Exterior, México, mayo de 1992, pág. 477.

262. Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, México, 18 de junio de 1986.

En el sexenio 1989-1994 también recibieron una mayor atención, se adicionó un párrafo al artículo 4º constitucional en el que se reconoce la composición pluricultural de la nación y el respeto a los grupos indígenas. Por otra parte, en el primer informe de gobierno del presidente Salinas, se refirió a la concentración de esfuerzos en comunidades indígenas y campesinas de Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Puebla y Tlaxcala, entre otros. Destacó la firma de "convenios de concertación con 20 grupos étnicos de todo el país, en los que se definen conjuntamente acciones para el bienestar social y para el impulso a sus actividades productivas. Se rehabilitaron 12 333 albergues para que los niños y jóvenes indígenas tengan mayores condiciones de estudio y se incrementaron las becas alimenticias".²⁶³ Los esfuerzos y acciones del gobierno parecen haber sido insuficientes. En 1994, en Chiapas, uno de los estados con mayor población indígena surgió el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, que se dio a conocer como tal por medio de la lucha armada el primero de enero en San Cristóbal de las Casas y otros cuatro municipios. A la par de su "Declaración de la Selva Lacandona" en donde dicen "basta" contra la explotación y marginación en que se encuentran, publicaron varias "leyes revolucionarias". Entre ellas, la de impuestos de guerra, derechos y obligaciones de los pueblos en lucha y de las fuerzas armadas revolucionarias, mujeres, reforma urbana, industria y comercio, trabajo, justicia y, dos en las que se hace mención de acciones asistenciales.²⁶⁴

La ley agraria revolucionaria dice en su artículo noveno: "En tiempo de guerra, una parte de la producción de las tierras afectadas por esta ley se destinará al sostenimiento de huérfanos y viudas de combatientes revolucionarios y al sostenimiento de las fuerzas revolucionarias". La ley de seguridad social establece que los niños abandonados serán alimentados y protegidos por los vecinos más cercanos con cargo al EZLN, antes de ser entregados a las autoridades civiles, quienes los cuidarán hasta llegar a la edad de 13

263. Salinas de G., Carlos. Primer Informe de Gobierno, México, SPP, 1989, pág. 50

264. El Despertador Mexicano, Órgano Informativo del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, número 1, México, diciembre de 1993, pp. 15-20, documento fotocopiado.

años. Los ancianos sin familia serán protegidos y tendrán prioridad para recibir habitación y cupones de alimentación gratuita. Los enfermos incapacitados de guerra recibirán atención y trabajo prioritario a cargo del EZLN. Las pensiones de los jubilados se igualarán a los salarios mínimos.

La administración pública en general y la de México en particular, se enfrenta al reto de actuar de manera sistemática, congruente y coordinada para otorgar servicios de asistencia social que respeten la forma de ser y actuar de las comunidades. Los grupos indígenas y sus comunidades constituyen un asunto de gran complejidad en materia de asistencia social, porque exigen libertad y respeto, más que caridad. Piden autonomía en sus formas de gobierno, en la elección de sus dirigentes y en sus formas de impartición de justicia.

Al plantear la pregunta ¿qué podemos esperar del futuro?... Las condiciones señaladas en este capítulo parecen presentar un escenario de pesimismo que se convierte en un reto para una nueva administración pública que deberá tener mayor efectividad en su acción. Ordorica Mellado²⁶⁵ plantea que los escenarios demográficos del futuro, las demandas y presiones de orden social que van a generarse son previsibles. La observación de las tendencias poblacionales y sus modificaciones posibles brindan los elementos necesarios para apreciar la magnitud de los esfuerzos que habrán de emprenderse en educación, salud, empleo, vivienda y nutrición. El descenso del ritmo de crecimiento de la población deberá dar como resultado que las políticas de bienestar social orientadas a determinados sectores (educación y salud) tendrán la posibilidad de trascender la mera prestación de servicios atada por el problema cuantitativo, a una política en la que lo cualitativo sea el eje central de la planificación del desarrollo.

265. Ordorica M., Manuel. "La Población de México en los Albores del Siglo XXI: ¿Predicción o Proyección?". Revista Comercio Exterior, México, julio de 1994, pág. 639.

Nuevamente se debe reconocer que las leyes, decretos y buenas intenciones son insuficientes para cambiar las condiciones reales de la sociedad, que la injusticia que provoca pobreza rebasa las leyes, se construye con la falta de solidaridad y el afán de lucro de unos pocos sobre la explotación de grandes grupos poblacionales. Si el ideal de justicia se convirtiera en una realidad social, la asistencia carecería de razón de ser o por lo menos su necesidad sería menor, este ideal es posible construirlo a partir de una distribución y cumplimiento equilibrado de la responsabilidad social que toca al gobierno, al mercado y a los individuos, para transitar en una verdadera reforma política, económica y social del Estado que logre un país más justo y más humano.

ESTUDIOS DE CASO

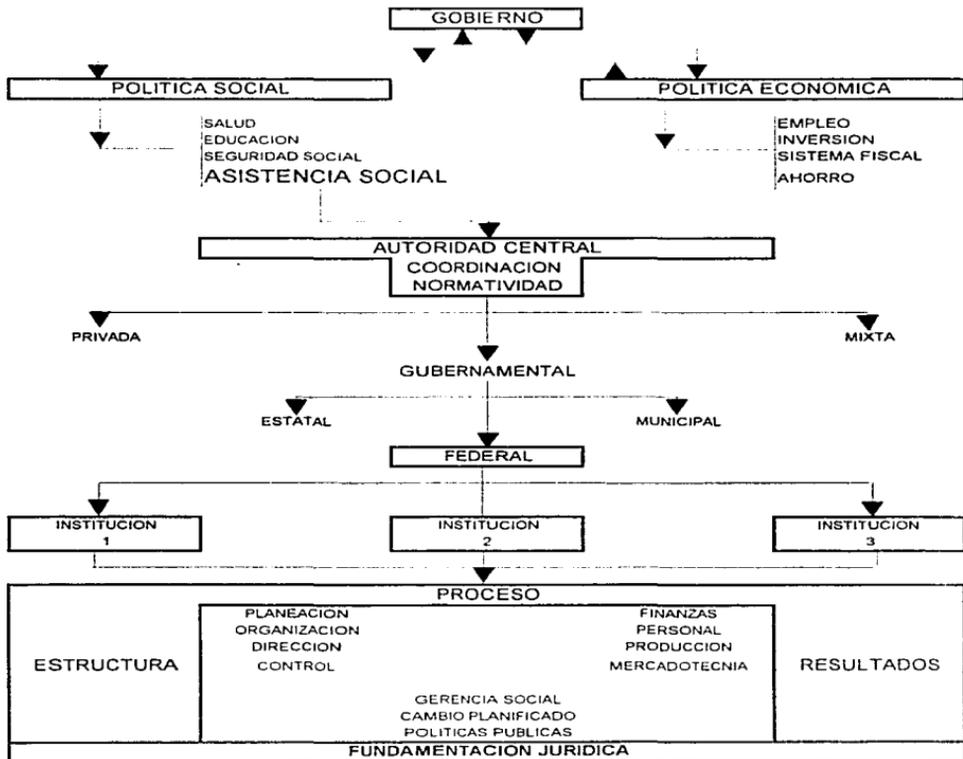
El análisis de la administración pública y asistencia social, su evolución histórica y conceptual, el estudio de su entorno jurídico, económico, político y social permiten la construcción de un modelo teórico ideal que sirva como esquema de comparación con la situación real.

A partir del modelo de política social institucional redistributivo que propone Titmuss, se adaptan los elementos constitutivos de un sistema asistencial para el caso de México, que se define a continuación:

- La asistencia social gubernamental de nivel federal es una parte de la política social general que propiciará transitar de la asistencia al desarrollo.
- El sistema asistencial deberá especificar con claridad cuáles son las instituciones privadas, cuáles son mixtas y cuáles son gubernamentales; para lo cual deberá establecerse un cuerpo normativo que los sustente.
- El sistema asistencial comprenderá la planeación y prestación de servicios sociales con base en las necesidades de la población y los recursos gubernamentales mediante la creación de instituciones coordinadas que apliquen correctamente las etapas y funciones de la ciencia administrativa.
- Los funcionarios del sistema asistencial deberán adquirir los elementos teóricos de la gerencia social y aplicarlos correctamente en el funcionamiento de las instituciones.
- El diseño del sistema asistencial debe utilizar correctamente las políticas públicas como herramienta de la tecnología administrativa para cumplir con los requisitos de legalidad y legitimidad.

El modelo propuesto es el siguiente:

**ADMINISTRACION PUBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL EN MEXICO
MODELO DE POLITICA SOCIAL INSTITUCIONAL REDISTRIBUTIVO**



Una vez que se realizó el análisis de la evolución que histórica y conceptualmente ha tenido la asistencia social en su vínculo con la administración pública, y una vez que se definió el entorno político, social y económico en el que se desenvuelve en la actualidad, se procede a continuación al estudio y revisión de las principales instituciones gubernamentales encargadas de otorgar servicios de asistencia social.

En concordancia con el objetivo planteado en el proyecto inicial de la tesis, esta revisión tomará como referencia las instituciones de nivel federal que directa e indirectamente realizan funciones asistenciales y de desarrollo social en el periodo de gobierno (1989-1994) en México.

Para tal efecto y con base en el marco conceptual, se determinó excluir del presente trabajo a las instituciones de asistencia privada y los sistemas estatales y municipales de asistencia social. Las dependencias gubernamentales seleccionadas como caso de estudio son: la Secretaría de Salud, específicamente la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública y la Unidad de Promoción Voluntaria; el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familiar (DIF) y el Patronato de Promotores Voluntarios; el Instituto Mexicano del Seguro Social, específicamente el Programa IMSS-Solidaridad, la Jefatura de Prestaciones Sociales y la Unidad de Promoción Voluntaria; finalmente el Programa Nacional de Solidaridad (en su vertiente de bienestar social) como parte de la Secretaría de Desarrollo Social, además de su respectiva Unidad de Promoción Voluntaria.

Se diseñó un plan de acción para el análisis y revisión del funcionamiento administrativo de cada una de las instituciones señaladas, siguiendo el esquema descrito en el modelo, en el que las variables a estudiar son:

1. Fundamentación jurídica de la dependencia.
2. Procesos de planeación.
3. Estructura orgánica.

4. Estrategias de dirección.
5. Infraestructura.
6. Recursos financieros.
7. Personal.
8. Servicios otorgados.
9. Manejo de imagen institucional.
10. Estrategias de control.

El plan incluyó los siguientes pasos:

1. Diseño de una guía de entrevista con un esquema de preguntas en el que se combinaron las tres vertientes descritas en el entorno administrativo.
2. Solicitar una entrevista con el directivo de más alto rango en el área específica de la institución a estudiar.
3. La entrevista tendría por objeto obtener de una fuente directa la información sobre el funcionamiento de la institución.
4. Después de la entrevista se planteó solicitar al directivo su autorización para consultar documentos internos para obtener datos más específicos.
5. Adicionalmente el plan consideró la búsqueda, recopilación y análisis de fuentes bibliohemerográficas para completar la información.
6. Con todo lo anterior se realizaría un análisis comparativo entre el marco legal, la opinión del directivo, los documentos internos y las fuentes bibliohemerográficas para la obtención de conclusiones.

El plan tuvo adecuaciones en virtud de la negativa de los funcionarios de las instituciones estudiadas a ser entrevistados personalmente, por lo que las preguntas a incluir en una guía se transformaron en un cuestionario (anexo 1) que en uso de la facultad que le concede a los ciudadanos el artículo 8 constitucional (derecho de petición y audiencia) se hizo llegar por escrito a los funcionarios, mismos que tuvieron una respuesta diferente en cada caso.

Agradezco la colaboración de aquellos que contestaron el cuestionario enviado, permitieron la consulta documental y, accedieron al diálogo con el investigador.

Las variables estudiadas del sistema, se presentan en un esquema flexible y general más que en un orden riguroso; lo anterior en virtud de la disponibilidad de información en cada caso particular. Los detalles se presentan en los respectivos análisis en las páginas siguientes.

SECRETARIA DE SALUD.

La actual Secretaría de Salud constituyó en otros tiempos, el vínculo más directo entre la administración pública y la asistencia social en México. Hay que recordar, que nació durante el régimen de gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas como "Secretaría de la Asistencia Pública", aunque paulatinamente ha ido perdiendo su calidad de institución de asistencia social. A partir de la celebración de sus 40 años como **Secretaría de Salubridad y Asistencia**, -entre 1983 y 1984- dejó atrás en forma definitiva la segunda de sus funciones, aunque ya desde 1970 se vislumbraba una reducción operativa de sus tareas asistenciales. Aguilar Romero mencionó en su tesis sobre este tema, que: "La Subsecretaría de Asistencia está fuera de contexto, se le impuso una **dirección** llamada de **servicios coordinados en los estados**, que es mucho más fuerte... y es tan importante que (su titular) acuerda directamente con el secretario...". Pese a tener claramente definido jurídica y administrativamente su lugar, estructura y funciones, "es falso que controle como ente normativo la prestación de **servicios de asistencia médica, social y materno infantil en todo el país**".²⁶⁶

Como se puede apreciar en los organigramas que aparecen en el anexo 2, en 1981 existía una **subsecretaría de asistencia** e inmediatamente después una **dirección general de asistencia social**, al mismo nivel que la dirección general de atención médica y otras. En octubre de 1983 aún existía la subsecretaría de asistencia y la anterior dirección general de asistencia social fue fusionada con la de atención médica. Para junio de 1984 habían desaparecido tanto la subsecretaría como la dirección general de asistencia, quizá como uno de los signos modernizadores implantados por el doctor Guillermo Soberón Acevedo, en ese entonces titular de la Secretaría.

266. Aguilar R., Sergio J. Un Aspecto de la Administración de la Salud en México. Organización y Funcionamiento de la Subsecretaría de Asistencia de la SSA 1970-1976. Tesis para obtener el Título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, FCPyS, UNAM, México, 1977, pp 125-126..

Llama particularmente la atención, el hecho de que se desapareció del organigrama desde 1984, y del reglamento interior de la Secretaría a la **Junta de Asistencia Privada**, que no obstante regular la existencia de instituciones asistenciales privadas, la ley por la que se regía ("Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal" artículo 83) hasta 1991 la definía como "un órgano administrativo desconcentrado por función, **jerárquicamente subordinado a la Secretaría de Salud**, por medio del cual el poder público ejerce la vigilancia y asesoría que le compete sobre las instituciones de asistencia privada".²⁶⁷ lo que parece un tanto incongruente.

Las modificaciones a la misma que dan base legal a la transferencia de este órgano administrativo de la Secretaría de Salud al Departamento del Distrito Federal, se realizaron mediante el decreto publicado a inicios de 1991, en el que además se incluyó en el artículo 1 de la ley la consideración (como asistencia privada) de aquellas instituciones que ejecuten "**actos de solidaridad que tiendan al desarrollo social**".²⁶⁸ El decreto en cuestión modificó algunos otros artículos, pero con esta medida se dio congruencia jurídica y administrativa a una dependencia de la asistencia social de México y se dio un paso importante en su evolución conceptual al plantear como objetivo de la asistencia, el desarrollo social.

En el organigrama 4 (enero de 1992), igualmente se nota la inexistencia de un órgano encargado de la asistencia social en los niveles de subsecretaría o dirección general. De la estructura orgánica de 1983, sólo queda la administración del **patrimonio de la beneficencia pública**, unidad sobre la que se analiza el tema de estudio con la Secretaría de Salud.

267. Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación, México, 2 de enero de 1943 y 1° de diciembre de 1986.

268. Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación, México, 7 de enero de 1991.

La Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública (APBP) se encuentra en una ambigüedad conceptual que es definida o mencionada indistintamente como unidad administrativa, órgano administrativo desconcentrado, dirección general, dependencia y hasta entidad paraestatal; siempre bajo la coordinación de la Secretaría de Salud. En el marco teórico de este trabajo se planteó la evolución conceptual de beneficencia pública por asistencia social, aún así, para esta última -pese a no tener orgánicamente funciones asistenciales- en el artículo 2° de su reglamento interior vigente²⁶⁹ considera a la APBP como un órgano administrativo desconcentrado.

En el capítulo VII, artículo 27, se justifica la creación de este tipo de estructuras (órganos administrativos desconcentrados) como una medida para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos que competen a la Secretaría de Salud. En el segundo párrafo del artículo 28 se consigna la existencia de un **Consejo Interno** para los órganos desconcentrados por función. En el caso de la administración para la beneficencia pública, su consejo fue creado mediante el acuerdo respectivo en 1984,²⁷⁰ tiene funciones de supervisión y control especificadas en el artículo 4° y pese a estar presidido por el titular de la Secretaría, no se define su nivel jerárquico en ninguno de sus artículos.

Según el artículo 5° del documento inicial, -reglamento interior- el secretario de salud, cuenta entre otras atribuciones: proponer la creación de este tipo de estructuras administrativas, aprobar su organización, funcionamiento, modificaciones y manuales de organización y procedimientos, vigilar el cumplimiento de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos en la actuación de sus subordinados, designar a los titulares de los órganos administrativos (en este caso el patrimonio de la beneficencia pública) y dictar los acuerdos para adscribir estos órganos a la autoridad correspondiente dentro de la Secretaría.

269. Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación, México, 31 de diciembre de 1992.

270. Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación, México, 11 de septiembre de 1984.

Para el caso que nos ocupa, se publicó en el diario oficial, el acuerdo número 108,²⁷¹ en el que en el artículo primero fracción V, se adscribe orgánicamente a la oficialía mayor de la Secretaría de Salud, a la administración del patrimonio de la beneficencia pública.

A su vez, del capítulo IV, artículo 7° del reglamento interior, se desprenden las obligaciones del oficial mayor, entre las que interesan de manera particular las fracciones V y XX:

Fracción V:Conducir el proceso de modernización administrativa e integrar el Manual de Organización General de la Secretaría, así como emitir los lineamientos para la elaboración de manuales, sistemas y procedimientos técnico-administrativos.

Fracción XX:Someter a la aprobación del titular de la Secretaría los procedimientos que deberán observarse dentro del ámbito administrativo y presupuestal, la administración de bienes, derechos y valores que integran el patrimonio de la beneficencia pública, y **propiciar su encauzamiento hacia los programas de salud y en particular los de la asistencia de la Secretaría.**

En el capítulo V, artículo 8°, se definen las atribuciones de los titulares de los órganos administrativos desconcentrados. (en este caso de la administración para la beneficencia pública) a saber: planeación, organización, dirección y evaluación de las áreas a su cargo; -es decir, tiene a su cargo la instrumentación del proceso administrativo en general- participar en la elaboración y expedición de normas oficiales mexicanas en los asuntos que le competen; realizar investigaciones sobre la unidad a su cargo; promover la capacitación, adiestramiento y desarrollo del personal bajo su cargo, auxiliar a sus superiores, acordar con sus subordinados y, **atender al público que lo solicite** (fracción XX).

271. Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación, México, 3 de febrero de 1993.

Las funciones específicamente asignadas al patrimonio de la beneficencia pública, se consignan en el artículo 29 del reglamento interior de la Secretaría de Salud, y son:

ARTICULO 29.-La Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública tiene competencia para:

- I. Ejercer los derechos que confieran las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos a favor de la beneficencia pública y las facultades reconocidas y delegadas a la Secretaría por el Ejecutivo Federal en relación con las mismas;
- II. Representar los intereses de la beneficencia pública en toda clase de juicios y procedimientos, con todas las facultades generales y aquellas que conforme a la ley requieran cláusula especial;
- III. Administrar el Patrimonio de la Beneficencia Pública, así como los subsidios, aportaciones, subvenciones, bienes y demás recursos que el gobierno federal y las entidades paraestatales otorguen o destinen a ésta;
- IV. Administrar los bienes, derechos y recursos que obtenga la beneficencia pública por cualquier título legal, así como los rendimientos, utilidades, intereses, recuperaciones y demás ingresos que se generen por las inversiones y operaciones que realice;
- V. Promover y gestionar la enajenación de bienes obsoletos pertenecientes a la beneficencia pública y de aquellos que no sean necesarios para su objeto, atento a lo dispuesto en la fracción III del Artículo 27 Constitucional.
- VI. Administrar el sistema del fondo revolvente de la Secretaría, así como normar y operar el sistema de cuotas de recuperación de la misma y vigilar la correcta aplicación de dichos sistemas;

- VII. **Distribuir, de acuerdo a las políticas que para el efecto dicte el Secretario a través del oficial mayor, a programas de salud y en particular a los de asistencia social, los recursos financieros que le asigne la Secretaría, que provengan de la Lotería Nacional y de Pronósticos para la Asistencia Pública u otros organismos;**
- VIII. **Establecer los mecanismos y políticas para la aplicación y distribución de los recursos pertenecientes a la beneficencia pública, atendiendo a los objetivos y programas prioritarios de la Secretaría;**
- IX. **Promover, en coordinación con las Direcciones Generales de Asuntos Jurídicos y de Recursos Materiales y Servicios Generales, la regularización de la propiedad y posesión de los bienes inmuebles pertenecientes a la beneficencia pública.**
- X. **Asesorar a las entidades federativas que lo soliciten, en la constitución y organización administrativa de sus respectivas instituciones encargadas de la administración de la beneficencia pública;**
- XI. **Formular y promover el programa de apoyos y subsidios específicos e instituciones en el campo de la salud o que tengan por objeto la investigación científica, la enseñanza o cualquier acción de las que integran la asistencia social, así como asignar los apoyos y subsidios que se autoricen;**
- XII. **Participar en el órgano de gobierno de Pronósticos para la Asistencia Pública, así como en los de otras instituciones similares por acuerdo del Secretario;**
- XIII. **Actuar como fuente de financiamiento en apoyo a los programas de actividades a cargo de las unidades administrativas de la Secretaría, de acuerdo a las disposiciones aplicables y en coordinación con la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, y**

XIV. Elaborar los informes financieros y el avance de metas y someterlos a la autorización del oficial mayor.

Desde su denominación, es preciso señalar que en un Estado moderno, se ha dejado fuera de uso el término de **beneficencia pública** para dar paso al de asistencia o desarrollo social.

Llaman particularmente la atención, las fracciones VI y VII; la primera porque el **fondo revolvente** que debe administrar esta dependencia no es sólo para gastos menores de la misma sino que se ha extendido a todas las áreas de la Secretaría, actualmente al hacer un pago ante ella, es entregado un recibo con la razón social de la "administración del patrimonio de la beneficencia pública". Administrativamente tal disposición es incongruente en la medida que un órgano desconcentrado creado para un objetivo específico, se involucra en todas las áreas de la institución e invade espacios que no son de su competencia.

La fracción VII representa una violación a las disposiciones normativas en materia de planeación, a la observancia del programa sectorial de mediano plazo y el de modernización de la empresa pública, en la medida que los recursos financieros que a esta entidad canalicen la Lotería Nacional y los Pronósticos Deportivos, se distribuirán **de acuerdo a las políticas que para tal efecto dicte el secretario a través del oficial mayor**, cuando lo correcto es que se distribuyan según los criterios de prioridad social marcados en los documentos normativos de planeación.

La fracción X hace evidente una incongruencia administrativa y jurídica, ya que al asignarle funciones de asesoría a este organismo para la constitución de una entidad similar en cada estado, da por hecho que éste es sólo para el Distrito Federal y sin embargo administra recursos destinados a la federación en su conjunto. Por lo anterior

se deduce que la administración del patrimonio de la beneficencia pública, además de cambiar su denominación por asistencia social, debe ser reubicada administrativamente al Departamento del Distrito Federal, propuesta que será detallada en el capítulo final de esta tesis.

El estudio de caso se realizó con base en dos documentos de la Secretaría de Salud, el "Informe de Labores 1992-1993"²⁷² y la "Reseña Testimonial 1989-1994",²⁷³ revisando lo respectivo a la asistencia social.

En el informe de 1993 sólo hace hincapié en dos vertientes de la asistencia, la atención a la población senil (21 983 personas) y el apoyo a instituciones y personas físicas a través de la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública, para ellas se canalizaron "18 093 miles de nuevos pesos".

En el primer rubro resalta que de un instituto **nacional** se informen sólo resultados locales: "La Secretaría de Salud a través del INSEN atiende, protege, ayuda y orienta a la vejez de México, para solucionar aspectos de tipo médico, preventivo y curativo. El Instituto **cuenta con unidades de consulta externa en el DF**" que proporcionan servicio de medicina general, seis especialidades y servicios médico dental así como gabinetes de rayos X, laboratorio clínico de primer nivel, audiología y audiometría y laboratorio médico dental. Resumen enfáticamente que **los servicios se han incrementado tanto**

* En la oficina del director de la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública recibieron el oficio y cuestionario el 16 de junio de 1994, fui citado el 4 de agosto para entrevistarme con el titular del organismo, en su lugar me atendió por quien dijo ser el secretario particular del director, negándose a identificar por su nombre. En respuesta a la petición, recibí el cuestionario escrito sólo con cinco escuelas respuestas, mencionó que el resto de la información solicitada era confidencial por lo que estaba negado para mí el acceso a documentos internos.

272. Secretaría de Salud, Informe de Labores 1992-1993, México, Secretaría de Salud, 1994, pp. 66-70.

273. Secretaría de Salud, Reseña Testimonial 1989-1994, tomo I, México, Secretaría de Salud, 1994, pp. 506-514.

en el número como en la calidad de los mismos, lo que no es fácil de comprobar. En el **segundo caso**, el 64% del gasto ejercido se destinó a instituciones asistenciales y hospitalarias (sin especificar cuáles) y con el 36% restante (6 513 .48 mil nuevos pesos) se atendió a 1 400 personas físicas **desamparadas**, lo que daría un promedio de 4 652 nuevos pesos por persona, cifra que da una idea del alto costo de la tecnología médica, ya que el porcentaje para cada tipo de ayuda fue el siguiente: Los subsidios otorgados a personas, 36% correspondió a ayuda para personas con deficiencia auditiva, 28% a minusválidos con apoyo de prótesis, aparatos ortopédicos y sillas de ruedas, 12% con deficiencias audiovisuales, 3% con deficiencias cardiacas y 21% con otros problemas.

En el segundo documento -Reseña Testimonial 1989-1994- se informa que en ese periodo la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública (APBP) intervino en 50 031 juicios sucesorios radicados dentro de los 40 juzgados de lo familiar en el Distrito Federal como presunta heredera (según lo establece el Código Civil y el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal), sólo en 5 346 juicios existió interés jurídico y se obtuvieron 153 declaratorias de heredero a su favor. El presupuesto ejercido fue de 5 729 millones de viejos pesos en 1989 y aumentó a 19 315 millones de nuevos pesos(sic) en 1994, lo que representó un incremento del 231%. Las cifras parecen congruentes salvo una posible confusión en el uso del término "nuevos pesos", ya que de ser cierta la cantidad de 1994, no correspondería al 230%.

Se otorgó apoyo económico anual en promedio a 23 unidades hospitalarias civiles y a 162 instituciones asistenciales, entre ellas asilos para ancianos, casas cuna, orfanatos, comedores populares y asociaciones e instituciones de orientación y rehabilitación. Las personas físicas que recibieron ayuda de esta institución en el periodo que se informa fueron 5 768, a las que se otorgó diversas prótesis y órtesis (marcapasos, válvulas cardiacas, sillas de ruedas, implantes, lentes, concentradores de oxígeno, etcétera).

Como parte del control de bienes inmuebles a cargo de la dependencia se realizó un catálogo que comprende el registro, clasificación y actualización de los mismos. A junio de 1994, de un total de 268 inmuebles 68 eran ocupados por la Secretaría de Salud, 9 por otras instituciones, 16 eran reserva territorial, 122 estaban en arrendamiento y 61 tenían una situación jurídica irregular. Entre los últimos llama la atención por ejemplo, los edificios de la Lotería Nacional, El Colegio Nacional y el museo de San Carlos, los dos primeros fueron donados en favor de las respectivas instituciones y el tercero se incorporó a la Secretaría de Educación Pública. También se regularizaron 444 contratos de arrendamiento de casas habitación y 34 locales comerciales propiedad de la APBP, con lo que se esperaba recaudar NS\$ 1 400 000 a fines de 1994. Tal cifra se presta a confusión en cuanto al monto que se estimó obtener en razón del uso -al parecer incorrecto- del término "nuevos pesos".

En materia de administración financiera, se menciona que la APBP "trató" de simplificar los procesos administrativos bajo criterios de racionalidad y austeridad del gasto público, logrando sistematizar todos los procesos contables y formulando rápida y confiablemente los estados financieros. En el documento se informan tres aspectos que a nuestro juicio merecen especial atención:

1. "Otra tarea encomendada al Patrimonio de la Beneficencia Pública ha sido la de administrar los recursos asignados para el **fondo rotatorio** de la Secretaría de Salud...".²⁷⁴ La fracción VI del artículo 29 del Reglamento Interior de esta dependencia, faculta al organismo (APBP) para administrar el "fondo revolvente", pero quizá para los autores de la reseña es lo mismo. En 1989 los recursos del fondo rotatorio ascendieron a 120 000 nuevos pesos y en 1994 se asignaron por este concepto 700 000 nuevos pesos, informando que tales recursos han sido distribuidos entre unidades centrales y foráneas, sin especificar qué tipo de unidades.

274. *Ibidem*.

2. Se menciona que "...en cumplimiento de sus **principales** funciones, que consiste en **otorgar apoyos financieros en calidad de préstamo** a aquellas unidades administrativas adscritas a la Secretaría de Salud con problemas de liquidez para realizar los programas prioritarios que tienen encomendados...",²⁷⁵ lo que no tiene plena congruencia con el ordenamiento legal que rige a esta organización. Aún con la ambigüedad del informe, se aclara que el monto **prestado** durante el periodo 1989-1994 ascendió a 290 millones de nuevos pesos, no se especifican las unidades administrativas que lo recibieron ni la recuperación lograda de los préstamos.
3. Como resultado de la "correcta administración" de las cuotas de recuperación, de 1989 a 1994 se captó "un monto aproximado de mil millones de nuevos pesos",²⁷⁶(sic) de los que 180 se originaron en el Distrito Federal, 400 en los 17 estados desconcentrados y 420 en los 14 estados descentralizados, lo que no se explica es la distribución de tales recursos para el gasto de asistencia social de los estados.

Los tres puntos revisados confirman la idea de la ilegalidad y la deficiente administración de una institución de asistencia social gubernamental que se circunscribe al Distrito Federal y administra recursos financieros de todo el país.

Queda la interrogante en relación al por qué en ambos documentos de la Secretaría de Salud, sólo se informó del INSEN y de la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública en materia de asistencia social, lo anterior en virtud de que en el artículo 36 del acuerdo por el que se establecen las normas y lineamientos para la integración y funcionamiento de los órganos de gobierno de las **entidades paraestatales coordinadas por la Secretaría de Salubridad y Asistencia**,²⁷⁷ se establece que el

275. Ibidem.

276. Ibidem.

277. Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, México, 30 de marzo de 1984.

subsector de asistencia social, se integra por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, además del INSEN y los Centros de Integración Juvenil, A.C.. Esta última organización sólo aparece en el cuarto informe de gobierno (1992) del poder ejecutivo federal, con un gasto de 3 485.6 millones de viejos pesos.²⁷⁸

Uno de los enunciados con los que el doctor Soberón justificó la expedición del citado acuerdo, ("Que las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales requieren de la **definición precisa de responsabilidades con objeto de lograr una mayor coherencia, evitar duplicación de funciones** y para el aprovechamiento de los recursos disponibles")²⁷⁹ se contradice con ambos informes en lo relativo a la asistencia social, porque no parece haber coherencia, ni se evitó la duplicación de funciones. Los centros de integración juvenil son una asociación civil, no gubernamental. El que si es un organismo público de asistencia es el Patronato de Promotores Voluntarios y sus actividades tampoco fueron mencionadas.

La **Unidad de Promoción Voluntaria** es una organización vigente (1994) que funciona dentro de la Secretaría de Salud y sin embargo carece de una representación formal, en sus organigramas, ni siquiera su nombre figura en el reglamento interior de la misma. Es claro que **tiene una existencia real y carece de una existencia legal**.

En la realización del estudio, la actitud de quienes dirigen esta unidad, fue atenta y de apertura, colaboraron con información directa y documental.^{*} En voz de la secretaria técnica, se define a este grupo como una unidad que administrativamente recibe el apoyo de la Secretaría en materia del local y equipo que ocupan, así como el personal que ahí

278. Salinas de G., Carlos, Cuarto Informe de Gobierno Anexo, México, SHCP, 1992, pág. 598.

279. Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación, México, 30 de marzo de 1984.

* El 16 de junio de 1994 recibieron el oficio y cuestionario en la Unidad de Promoción Voluntaria. Fue recibido para una entrevista con la señora Beatriz Vera (secretaria particular de la señora Bertha Guerra de Kumate), el día 11 de julio del mismo año. Recibí amplia respuesta al cuestionario.

labora (no más de 10 personas) que es comisionado por la oficialía mayor. A lo largo de los últimos cinco años han logrado integrar un grupo numeroso y organizado a nivel nacional de promotoras voluntarias, principalmente esposas de funcionarios de la Secretaría y directores de hospitales e institutos nacionales de salud. Sus principales líneas de acción son la ayuda alimenticia a grupos en zonas marginadas; la asistencia médica especializada -mediante dos unidades móviles (ortopedia y comunicación) que recorren el país a solicitud expresa de las voluntarias de los estados-; programas de orientación mediante pláticas y cursos sobre una amplia variedad de temas y destinatarios para lo que cuentan con el apoyo de personal especializado de la Secretaría, que es comisionado temporalmente a dichas actividades; atención a grupos de adolescentes y tercera edad y; donativos en especie a centros asistenciales, educativos y personas con problemas físicos que requieren prótesis o apoyos especiales. (689 172 donativos entre 1989 y 1993).²⁸⁰ Para financiar sus actividades han organizado eventos con artistas famosos, el dinero obtenido es depositado en un fideicomiso, del que después se dispone lo necesario para las tareas asistenciales conforme a un programa anual previamente delimitado por las vocales, además de considerar una cantidad para solicitudes vigentes e imprevistas de atención. Su organigrama se presenta en el anexo 2.

Un resumen de las principales actividades realizadas por esta unidad de promoción voluntaria en el periodo comprendido de 1989 a 1993, a nivel nacional es el siguiente:

1. Los temas de las pláticas y cursos que fueron impartidas a comunidades y familiares de enfermos o solicitantes de atención médica en hospitales de la Secretaría fueron: orientación nutricional, salud y primeros auxilios, prevención de enfermedades, paternidad responsable, orientación sexual y planificación familiar, prevención de alcoholismo y farmacodependencia, preparación de alimentos a base de soya,

280. Unidad de Promoción Voluntaria de la Secretaría de Salud, Resumen de Actividades del Periodo 1989-1993 en los Estados de la República, México, documento fotocopiado, 1994.

protección del medio ambiente, reforestación, organización para el consumo, cría de especies menores, saneamiento básico, huertos familiares, alfabetización, primaria y secundaria abierta, corte y confección, manufactura textil, autoconstrucción de vivienda, cultura de belleza y manualidades.

2. Los donativos en efectivo y en especie que se entregaron a comunidades así como a instituciones hospitalarias y personas que lo solicitaron, incluyeron: sobres de suero de hidratación oral, sillas de ruedas, despensas y alimentos varios para hospitales, juguetes, árboles, material quirúrgico, medicamentos y material de ortopedia, pago de tratamientos y estudios varios, pasajes, pintura y remodelación de áreas, ropa y calzado a personas de escasos recursos, además de apoyo para gastos de defunción, artículos eléctricos, televisiones y videocaseteras. También se dotó de equipo para áreas hospitalarias de pediatría (canastillas para bebé, coladeras para biberones, sonajas, biberones, papel sanitario, cepillos dentales, pañales desechables, humidificador pediátrico, cobijas para bebé, toallas, pañales de tela, colchones, material de limpieza, etcétera).
3. Todas las unidades de promoción voluntaria de la Secretaría de Salud en los estados, reportaron apoyo a las campañas de vacunación universal.

SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA (DIF)

La existencia del DIF quedó consignada en el artículo 13 de la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social publicada a principios de 1986.²⁸¹ En la actualidad constituye el vínculo más directo entre la administración pública y la asistencia social en México. Del artículo 1 y 2 de su estatuto orgánico,²⁸² se identifica su naturaleza y funciones:

ARTICULO 1°.- El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, 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 llevan a cabo las instituciones públicas, así como la realización de las demás acciones que establezcan las disposiciones legales aplicables.

ARTICULO 2°.- Para el cumplimiento de sus objetivos como organismo público descentralizado y entidad de la administración pública paraestatal, realizará las siguientes funciones:

- I. Promover y prestar servicios de asistencia social
- II. Apoyar el desarrollo de la familia y de la comunidad;
- III. Realizar acciones de apoyo educativo, para la integración social y de capacitación para el trabajo a los sujetos de la asistencia social;

281. Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación, México, 9 de enero de 1986.

282. Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación, México, 30 de junio de 1986.

- IV. Promover e impulsar el sano crecimiento físico, mental y social de la niñez;
- V. Proponer a la Secretaría de Salud en su carácter de Administradora del Patrimonio de la Beneficencia Pública, programas de asistencia social que contribuyan al uso eficiente de los bienes que lo componen;
- VI. Fomentar y apoyar a las Asociaciones y Sociedades Civiles y a todo tipo de Entidades privadas cuyo objeto sea la prestación de servicios de Asistencia Social, sin perjuicio de las atribuciones que al efecto correspondan a otras dependencias;
- VII. Operar establecimientos de asistencia social en beneficio de menores en estado de abandono, de ancianos desamparados y de minusválidos sin recursos;
- VIII. Llevar a cabo acciones en materia de prevención de invalidez y de rehabilitación de inválidos, en centros no hospitalarios, con sujeción a la Ley General de salud;
- IX. Realizar estudios e investigaciones sobre asistencia social, con la participación, en su caso, de las autoridades asistenciales de las entidades federativas y de los municipios;
- X. Realizar y promover la capacitación de Recursos Humanos para la asistencia social;
- XI. Participar con la Secretaría de Salud en el Sistema Nacional de Información sobre la Asistencia Social;
- XII. Prestar servicios de asistencia jurídica y de orientación social a menores, ancianos y minusválidos sin recursos;

- XIII. Apoyar el ejercicio de la tutela de los incapaces que corresponda al Estado, en los términos de la Ley respectiva;
- XIV. Poner a disposición del Ministerio Público los elementos a su alcance en la protección de incapaces y en los procedimientos civiles y familiares que les afecten, de acuerdo con las disposiciones legales correspondientes;
- XV. Realizar estudios e investigaciones en materia de invalidez;
- XVI. Participar en programas de rehabilitación y educación especial;
- XVII. Promover como conducto de la Secretaría de Salud y coordinadamente con los gobiernos de las entidades federativas, el establecimiento de centros y servicios de rehabilitación somática, psicológica, social y ocupacional;
- XVIII. Promover en el ámbito de la competencia del Organismo, la atención y coordinación de acciones de los distintos sectores sociales en beneficio de la población afectada por casos de desastre;
- XIX. Recomendar y promover el establecimiento de organismos de asistencia social en las entidades federativas y municipios y prestar a éstos apoyo y colaboración técnica y administrativa;
- XX. Promover en el ámbito de la competencia del Organismo, que las dependencias y entidades destinen los recursos necesarios para programas de asistencia social;
- XXI. Emitir opinión sobre el otorgamiento de subsidios a instituciones públicas o privadas que actúen en el campo de la asistencia social;
- XXII. Las demás que establezcan las disposiciones aplicables en la materia;

ARTICULO 3°.- Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le competen, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia contará con la siguiente estructura orgánica:

- Patronato
- Junta de Gobierno
- Dirección General
- Comisario
- Subdirección General de Operación
- Oficialía Mayor
- Contraloría Interna
- Dirección de Apoyo a Programas Estatales
- Dirección de Asistencia Alimentaria
- Dirección de Asistencia Jurídica
- Dirección de Promoción y Desarrollo Social
- Dirección de Programación, Organización y Presupuesto
- Dirección de Recursos Humanos
- Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales
- Dirección de Rehabilitación y Asistencia Social
- Unidad de Comunicación Social
- Instituto Nacional de Ciencias y Tecnología de la Salud del Niño DIF
- Instituto Nacional de Salud Mental
- Comisión Interna de Administración y Programación

Si se atiende a la estructura señalada y en virtud de la negativa de las autoridades para proporcionar una copia del organigrama vigente, se plantea la estructura que se presenta en el organigrama 6 (ver anexo 2). La integración del Patronato se define en el artículo sexto y, posteriormente en los artículos siete y ocho señala sus atribuciones y funcionamiento como máxima autoridad del sistema.

ARTICULO 6°.- El Patronato estará integrado por 11 miembros designados y removidos libremente por el Presidente de la República, por conducto del Secretario de Salud. El titular de dicha Secretaría y el Director General del Organismo representarán a la Junta de gobierno ante el Patronato, cuyos miembros no percibirán retribución, emolumento o compensación alguna, y se seleccionarán de entre los sectores público, social y privado.

En el capítulo III se definen las atribuciones e integración de la Junta de Gobierno, la cual debe presidir el Secretario de Salud.

En el artículo 15, se describen las funciones del director general, entre ellas: presentar a la junta de gobierno las propuestas, proyectos e informes que requiera para su eficaz desempeño, los planes de labores, presupuestos, informes de actividades y estados financieros anuales del organismo; planear, dirigir y controlar su funcionamiento con sujeción a las instrucciones de la junta de gobierno; presentar al patronato, para su opinión y recomendaciones el programa institucional anual, su organización general y los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público; presidir la comisión interna de administración y programación y designar a los miembros de ésta; aprobar conforme a las disposiciones legales vigentes, las políticas y lineamientos que orienten al mejoramiento de la operación del organismo.

En el capítulo V se consignan las funciones del Comisario y su nombramiento, ahí se explica que éste será designado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, deberá ser ciudadano mexicano por nacimiento y con experiencia profesional no menor de cinco años, aunque no aclara en que materia debe tener la experiencia. Además tiene competencia en los siguientes asuntos: vigilar que la administración de los recursos y el funcionamiento del organismo se hagan de acuerdo con lo que dispongan la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, los programas y presupuestos aprobados y; analizar y evaluar los estados financieros y las auditorías de carácter administrativo que realicen los auditores externos y la Contraloría Interna del Sistema.

El capítulo VI, señala las atribuciones del Subdirector General de Operación, entre las más importantes: planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el funcionamiento de las áreas administrativas a su cargo, asistencia alimentaria, asistencia educacional, promoción social, desarrollo de la comunidad, asistencia social a desamparados, prevención de invalidez y rehabilitación de minusválidos y sobre casos de desastre; coordinar las actividades del organismo con los Sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia de las entidades federativas y municipios.

En el capítulo VII, artículo 19, se consignan las atribuciones del Oficial Mayor, quien tiene competencia en la planeación, programación, organización, dirección, control y evaluación del funcionamiento de las áreas administrativas a su cargo. Además deberá mantener permanentemente informado al Director General de las actividades realizadas.

Las atribuciones del Contralor Interno, están en el capítulo VIII, artículo 20, en los mismos términos que las del Oficial Mayor, y específicamente le corresponde organizar y coordinar el sistema integral de control del organismo, para vigilar que las disposiciones y los diversos instrumentos de control, se apliquen de manera eficiente por las áreas administrativas de la Institución.

En el artículo 22, se enmarcan en lo general como atribuciones comunes de los directores: dirigir, supervisar, coordinar y evaluar los programas que le sean encomendados a sus respectivas áreas en atención a los lineamientos vigentes y asesorar técnicamente en los asuntos de su especialidad a los demás funcionarios del organismo.

Los artículos 23 y 24 señalan el campo de acción de las direcciones de Apoyo a Programas Estatales (fomentar las relaciones del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia con los sistemas estatales y municipales DIF, y de éstos entre sí, así como coordinar las acciones que los mismos realicen) y Asistencia Alimentaria

(encargada de la planeación y distribución de ayuda alimenticia) respectivamente. Ambas comparten como obligación, informar permanentemente al **subdirector general de operación**, sobre el desarrollo de sus actividades.

De la Dirección de Asistencia Jurídica se mencionan sus actividades en el artículo 25, mismas que son: proponer y aplicar las políticas para el trámite de los asuntos jurídicos del organismo; realizar estudios e investigaciones sobre los problemas de naturaleza jurídica de la familia, de los menores, de los ancianos y de los minusválidos; prestar servicios de asistencia jurídica y de orientación social a los menores, ancianos y minusválidos sin recursos; intervenir en el ejercicio de la tutela de los menores que corresponde al Estado en los términos de las leyes respectivas, así como en la protección social y jurídica de los menores huérfanos o abandonados; auxiliar al Ministerio Público en la protección de incapaces y en los procedimientos civiles y familiares que les afectan de acuerdo con la Ley. Se diferencia de las direcciones anteriores porque no debe informar al Subdirector General de Operación sino al Director General sobre el desarrollo de sus actividades.

En el artículo 26, están consignados los asuntos a cargo de la Dirección de Promoción y Desarrollo Social: realizar acciones orientadas al establecimiento del mínimo de bienestar en aspectos de asistencia educacional, promoción social de la salud y desarrollo de la comunidad, **en el Distrito Federal y Área Metropolitana**; operar y administrar los Centros de Desarrollo de la Comunidad, Centros de Bienestar Social Urbano, Centros Familiares, Estancias, Jardines Infantiles y Escuelas Asistenciales del Organismo **en el Distrito Federal**; desarrollar eventos orientados a la integración familiar y a la estructuración de grupos de colaboración y participación comunitaria. Esta dirección también debe informar permanentemente al **subdirector general de operación** sobre el desarrollo de sus actividades.

Según el artículo 27, le corresponde a la Dirección de Programación, Organización y Presupuesto, elaborar el Programa Institucional Anual que permite la evaluación de la

entidad de acuerdo a las instrucciones y políticas que para tal efecto hayan establecido el Director General y las autoridades competentes, conforme al Plan Nacional de Desarrollo; informar permanentemente al oficial mayor sobre el desarrollo de sus actividades.

Las funciones de la Dirección de Recursos Humanos se incluyen en el texto del artículo 28, entre ellas están: llevar a cabo la planeación de los recursos humanos y aplicar el sistema de administración de personal de la entidad; atender las labores relativas al reclutamiento, selección, nombramiento, contratación, remuneración, incentivos, control y liquidación de personal, y conducir las relaciones laborales de acuerdo a las políticas establecidas por la Oficialía Mayor.

En el artículo 29 se habla de la competencia de la Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales, de la que se destacan: desarrollar y establecer las normas del sistema de administración integral de los recursos materiales de la institución y planear su utilización racional; elaborar el programa anual de adquisiciones del organismo y vigilar la correcta ejecución; efectuar las compras y obtener los servicios y suministros generales que requiera el organismo.

La Dirección de Rehabilitación y Asistencia Social, tiene competencia, según el artículo 30 en los siguientes asuntos: prestar servicios de prevención de invalidez de rehabilitación y asistencia social a desamparados, conforme a las normas de la Secretaría de Salud, aplicándolas a nivel nacional; participar por conducto de la Subdirección General de Operación, en la integración de programas sectoriales, mediante la presentación de las propuestas en relación a los objetivos y funciones; sugerir a la Secretaría de Salud, normas en materia de prevención de invalidez, rehabilitación de minusválidos y asistencia social a desamparados, así como vigilar su cumplimiento.

En el capítulo X se marcan las atribuciones de las unidades administrativas señalando que se estructurarán y funcionarán de acuerdo con los manuales de organización que

expida el director general. Según el artículo 3° del estatuto orgánico sólo existe la "unidad de comunicación social", probablemente el capítulo hace referencia a las partes de la estructura orgánica en general.

En el capítulo XI, se menciona las atribuciones de los **Institutos**. En los artículos 35 y 36 se describe a éstos y sus funciones: el **Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología de la Salud del Niño DIF**, tendrá las siguientes atribuciones: planear y formular actividades de investigación que conduzcan al mejoramiento de la salud de la niñez, la invalidez y la ancianidad; formar y adiestrar personal profesional y técnico en las ciencias biológicas y sociales, así como en las físico-matemáticas, relacionadas directamente con los problemas de salud. El **Instituto Nacional de Salud Mental**, que tendrá funciones similares al anterior, pero en el campo de la salud mental.

Existe además, incluida en el capítulo XII, la Comisión Interna de Administración y Programación. En el artículo 37 se dice que ésta será presidida por el Director General y funcionará como mecanismo de participación de las distintas áreas administrativas del organismo, a fin de coordinar los programas de acción y mejoramiento del mismo, para incrementar su eficiencia y contribuir a la operación del sector público en su conjunto.

ANÁLISIS Y COMENTARIOS.

En el análisis del artículo tercero del documento y la lectura posterior que desglosa las actividades de las unidades administrativas, se encuentra cierta ambigüedad estructural en cuanto a niveles jerárquicos y líneas de autoridad, responsabilidad y comunicación.

Queda claro que la máxima autoridad es el patronato, pero sus funciones consignadas en el artículo 7° no corresponden a un órgano superior de decisión. Siguiendo una base lógico-administrativa, el siguiente nivel corresponde a la Junta de Gobierno, la cual

presenta la misma inconsistencia de los enunciados que le asignan funciones según los artículos 10, 11, 12 y 13. Después de la junta de gobierno el siguiente nivel de autoridad corresponde al director general, el cual tiene la responsabilidad ejecutiva del sistema.

Existe consignado por los artículos 16 y 17, la figura de un **comisario** que no es nombrado por las autoridades del DIF, sino por la SECOGEF, y de las funciones se marcan para él en el artículo 17 no es claro si pertenece o no al organismo y en su caso cuál es su adscripción jerárquica-administrativa. Igualmente ambigua es la situación de la contraloría interna y la dirección de asistencia jurídica, ya que según las funciones asignadas deben informar al director de sus actividades y no como otras direcciones que informan al único subdirector general que existe o al oficial mayor.

La evolución del funcionamiento administrativo del DIF, es la siguiente, hasta finales de 1988, operaba nueve programas institucionales. Integración social y familiar, asistencia social a desamparados, asistencia educacional, rehabilitación, asistencia social alimentaria, promoción del desarrollo comunitario, asistencia jurídica, desarrollo cívico, artístico y cultura y, formación y desarrollo de recursos humanos e investigación. Según Ruiz Pérez "El ámbito de acción y alcances del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia presta sus servicios tanto a nivel federal como **estatal y municipal, es decir su cobertura es nacional**",²⁸³ lo que genera confusión con las disposiciones marcadas en la ley en el sentido de la existencia de 31 sistemas estatales de asistencia social. De 1989 a 1994, la población atendida y los servicios proporcionados por el DIF se presentan en los cuadros 1 a 4. El personal con el que contaba para la realización de sus actividades tenía las siguientes características según el inventario de recursos humanos elaborado por la institución en 1986;²⁸⁴ El total de empleados era de 10 814; 4 339 del sexo masculino y 6 475 del sexo femenino. En el rango de edades destacan las personas entre 21 a 30 años (3 927), de 31 a 40 (3 723), de 41 a 50 (1 826), el total

282. Ruiz P., Leobardo et. al., op. cit., pág. 83.

284. Ibidem.

**PROTECCION A POBLACION EN DESAMPARO
(DIF CUADRO 2)**

AÑO	PROTECCION A LA POBLACION EN DESAMPARO			PROTECCION A LA POBLACION EN DESAMPARO POR TIPO DE DESAMPARO					
	ATENCION SOCIAL Y EDUCATIVA (MILES DE PERSONAS)	OTROS SERVICIOS (MILES DE PERSONAS)	ATENCION ESPECIALIZADA (MILES DE PERSONAS)	DESAMPAROS ALIMENTARIOS		DESAMPAROS EDUCATIVOS		DESAMPAROS OTROS	
				PLAN AIDA	PROYECTO AIDA	ESCALA 100	CARDO 1	DE PA. DE JUB.	DE SERVICIOS SOCIALES
1989	1 206	12 200	11 826	7 867	36 521	122 814	144 267	0	0
1990	1 263	11 296	10 033	8 776	17 114	120 867	117 564	0	0
1991	1 266	11 237	10 000	8 756	16 714	120 873	116 576	0	0
1992	1 276	12 274	10 977	9 241	16 714	127 426	120 217	0	0
1993	1 267	12 267	10 993	9 236	17 000	121 267	122 260	0	0
1994 *	1 232	12 240	10 998	9 721	16 900	120 267	120 117	0	0

* EN 1994 SE FORMÓ UNA SUBCOMISION QUE TIENE DE SU LABOR RECOMENDACIONES DE INFORMACION AL GOBIERNO PARA QUE SE PUEDA REALIZAR UN ESTUDIO DE LA SITUACION DE LA POBLACION EN DESAMPARO EN EL PAIS. ESTE ESTUDIO NO SE HA REALIZADO EN ESTE PERIODO.
 ** LOS DATOS DE LOS SERVICIOS SOCIALES SE PROPORCIONAN EN FORMA DE LAS COMPAÑIAS DE PROTECCION Y DESAMPARO DE LA UNICEF EN LOS PERIODOS ESTADISTICOS.
 *** DATOS ESTADISTICOS.

FUENTE: COMITE SALINAS DE GORTARI, SEXTO INFORME DE GOBIERNO, MEXICO 1994, ANEXO P. 420

**ATENCION Y MEJORAMIENTO NUTRICIONAL
(DIF CUADRO 3)**

AÑO	POBLACION BENEFICIADA (MILES)	DISTRIBUCION DE RACIONES ALIMENTARIAS (MILES DE RACIONES)	DISTRIBUCION DE APOYOS ALIMENTARIOS (TONELADAS)
1989	4 701 9	104 836	56 322 1
1990	4 024 4	115 274	57 951 0
1991	5 100 7	122 318	64 930 8
1992	5 492 8	138 075	76 931 1
1993	5 878 8	157 304	76 419 8
1994 *	7 319 5	249 725	87 557 1

* CIFRAS ESTIMADAS

FUENTE: CARLOS SALINAS DE GORTARI, SEXTO INFORME DE GOBIERNO, MEXICO 1994, ANEXO P. 420

**ASISTENCIA A MINUSVALIDOS
(DIF CUADRO 4)**

AÑO	ATENCIÓN DE INVALIDOS ^{1/} (MILES DE CONSULTAS)	TERAPIA REHABILITATORIA (MILES DE SESIONES)	AYUDAS FUNCIONALES (PIEZAS)	DESARROLLO DE INVESTIGACIONES (PROTOCOLOS) ^{2/}
1989	544.9	1 496.9	16 641	108
1990	658.4	1 270.2	16 406	66
1991	645.2	1 311.2	18 228	52
1992	718.8	1 397.2	21 425	51
1993	801.6	1 519.5	23 721	53
1994	800.5	1 651.8	28 505	61

1/ HASTA 1989 SE AGRUPAN LA ATENCIÓN ODONTOLÓGICA, LA ASISTENCIAL, LA REHABILITATORIA Y LA SALUD MENTAL. A PARTIR DE 1989 ÚNICAMENTE SE CONSIDERAN LAS DOS ÚLTIMAS.

2/ A PARTIR DE 1980 ÚNICAMENTE SE IMPORTA LA INVESTIGACIÓN EN SALUD MENTAL, AL DESINCORPORARSE AL INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS Y TECNOLOGÍA-DIF.

3/ CIFRAS ESTIMADAS.

FUENTE: CARLOS SALINAS DE GORTARI, SEXTO INFORME DE GOBIERNO MEXICO, 1994 AÑO DE P. 420

**PERSONAL
(DIF CUADRO 5)**

AÑO	RECURSOS HUMANOS						
	TOTAL	PARA LA ASISTENCIA SOCIAL			PARA LA SALUD		
		PROFESIONAL	TÉCNICO	OTROS ^{1/}	MÉDICOS ^{2/}	ENFERMERAS ^{3/}	PARAMÉDICOS ^{4/}
1989	11 962	1 827	1 740	8 391	808	308	1 078
1990	10 479	1 813	1 379	5 355	619	323	862
1991	10 832	1 888	1 501	5 480	618	323	862
1992	11 264	1 798	1 484	5 928	578	321	899
1993	11 111	1 798	1 487	5 817	545	320	827
1994 ^{5/}	11 227	1 763	1 584	5 908	573	326	864

1/ INCLUYE MANOS MÉDICOS Y SUPERIORES PERSONAL ADMINISTRATIVO Y AUXILIAR

2/ INCLUYE MÉDICOS GINECOLOGOS Y PEDIATRAS CLINICOS

3/ INCLUYE ENFERMERAS GENERALES, AUXILIARES Y ESPECIALISTAS DE ENFERMERIA

4/ INCLUYE INVESTIGADORES, PROFESIONISTAS Y TÉCNICOS QUE APOYAN Y SUSTENTAN A LA ATENCIÓN MÉDICA

La evolución de los últimos años en materia de recursos humanos del DIF, se presenta en el cuadro 5. La cantidad total de empleados de 1986, es diferente a la que aparece en el informe presidencial de 1993, que para ese año marca un total de 12 000 personas como empleados del DIF.²⁸⁶ En el periodo 1989-1994, los recursos físicos del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia han tenido la evolución que se marca en el cuadro 6.

RECURSOS FISICOS (DIF CUADRO 6)

AÑO	PARA LA SALUD INTEGRAL							PARA LA SALUD		
	CENTROS DE DIFAM (MAYALIL) DE LA ESCUELA	CENTROS PARA LA FAMILIA (DIFAM) TANGARUA Y ESCUELAS TÉCNICAS	CASALES CLIMA INDIAN TAYANAN PANA MACHO MEXIC	ASISTEN (P. ALBER) GILES TEMPL) NAL ES	CENTROS DE NIÑOS (SALTA) COM	CENTROS (NICOLE) NAL ES Y (MEXICA) TAYAN	OTROS CENTROS (ADULTER) CUAL ES	CENTROS (TANGARUA) TANGARUA	CENTROS (TANGARUA) MEXIC	UNIDADES (MEXIC) MEXIC
1986	24	27	2	3	24	2	2	22	2	22
1988	24	28	2	2	22	2	2	22	2	22
1989	24	28	2	2	22	2	2	22	2	22
1990	24	28	2	2	22	2	2	22	2	22
1991	24	28	2	2	22	2	2	22	2	22
1992	24	28	2	2	22	2	2	22	2	22
1993	24	28	2	2	22	2	2	22	2	22
1994	24	28	2	2	22	2	2	22	2	22

SE EXCLUYEN LOS HOGARES SUSTITUIDOS POR SER INFRAESTRUCTURA DE PARTICULARES EN 1986 SE DESCONFORMARON DOS CENTROS DE ASISTENCIA PRIVADA
* CIFRAS ESTIMADAS

FUENTE: CARLOS SALINAS DE GORTARI SEXTO INFORME DE GOBIERNO ANEXO SHCP MEXICO 1984 P. 421

285. Salinas de G., Carlos. Quinto Informe de Gobierno Anexo, México, SHCP, 1993, pág. 575.

Al igual que con las otras instituciones se solicitó por escrito al director general del DIF, la información y documentos para realizar el análisis del funcionamiento administrativo de este organismo. Ante la falta de una respuesta, satisfactoria, se optó por la inclusión de los datos de los informes de gobierno, especialmente del de 1994. Para un mayor acercamiento a este caso de estudio se procedió también a realizar el análisis y síntesis de la "Memoria de Gestión 88-94 del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia"²⁸⁶ y el "Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994".²⁸⁷

La **Memoria de Gestión** que resume las actividades del DIF durante el periodo 1989-1994, independientemente de un posible cuestionamiento a sus resultados reales, representa un claro ejemplo del ejercicio de la administración pública profesional, moderna y responsable. A continuación se explica porqué:

El documento señala que las actividades desarrolladas por la institución se realizaron de acuerdo con la normatividad vigente: el Plan Nacional de Desarrollo 89-94, el Programa Nacional de Salud, el Programa Nacional de Solidaridad, el Programa Nacional de Alimentación y el Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública, todos del periodo 89-94, además del propio Programa General de Trabajo del organismo. Se observó estricto cumplimiento a las atribuciones establecidas en la legislación aplicable, básicamente las leyes: General de Salud, de Entidades Paraestatales y, Nacional de Asistencia Social, además del Estatuto Orgánico del DIF.

* El oficio y cuestionario se recibió el 16 de junio de 1994 en la oficina del director, tres meses después y ante la insistencia para una entrevista o la recuperación del cuestionario, se me informó telefónicamente por el licenciado Juan José González Vargas, que gran parte de la información solicitada era confidencial, por lo que me sugirió acudir a la Unidad de Comunicación Social en busca de algunos datos que fuera posible facilitarme.

286. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Memoria de Gestión 1988-1994. México, DIF, 1994.

287. Informe de Ejecución 1994 del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. México, SHCP, 1994, pp. 360-365.

En materia de **planeación** se realizó un diagnóstico situacional en diciembre de 1988, dando como resultado las siguientes estrategias: fortalecer los valores tradicionales, la integridad de la familia y la comunidad; cubrir con los servicios de asistencia social todas las formas de marginación, en menores, adolescentes, ancianos, madres gestantes y en periodo de lactancia, minusválidos e indigentes; alentar la participación colectiva en el desarrollo integral de la comunidad y divulgar el significado de la asistencia social como dimensión de justicia.

Se definieron como políticas generales de la administración, otorgar servicios sobre criterios de: 1) selectividad orientados a la población menos favorecida; 2) temporalidad, sólo por periodos determinados; 3) productividad para la utilización eficiente de los recursos; 4) coordinación y concertación con instituciones de todos los sectores; 5) promoción de la solidaridad, para la autogestión y participación comunitaria; 6) descentralización a los sistemas estatales y municipales.

En materia de **organización**, se informó de la modificación a la estructura programática, de los diez programas existentes hasta 1988, se consolidaron cuatro sustantivos y uno administrativo, se reclasificaron las actividades y armonizaron los gastos con los programas y unidades responsables de su cumplimiento.

El funcionamiento y los resultados más relevantes en materia de **producción** según el informe fueron:

1. Programa de **atención y mejoramiento nutricional** en el que se incluyeron como subprogramas el "apoyo alimentario en centros asistenciales" y "apoyo alimentario a familias". Para focalizar las necesidades reales de los asistidos en el primero de éstos programas (que básicamente se conforma por desayunos escolares), se llevó a cabo el censo nacional de peso y talla, para identificar la condición nutricional de los menores de 6 a 9 años de edad (2 589 577 niños de primer año de primaria en todo el país). La cobertura de desayunos escolares abarcó al 48% de las escuelas

primarias y al 65% de los jardines de niños y de centros educativos oficiales en el Distrito Federal, en el interior del país se atendieron 86 municipios de Hidalgo, 44 de Tlaxcala y 121 del Estado de México, con una distribución de 206 550 raciones alimenticias diariamente. De 1988 a 1994 se aumentó en un 94% la distribución de desayunos escolares.

En el segundo subprograma (apoyo alimentario a familias), se diseñaron materiales gráficos para la orientación alimentaria en un paquete educativo de 14 módulos con temas de higiene, salud y ecología, con una distribución de 2 000 ejemplares. Se propició la producción de alimentos para autoconsumo mediante la capacitación y distribución de paquetes de semillas para huertos familiares, incrementándose esta actividad en un 6 020% durante el sexenio. La ayuda alimentaria directa se incrementó en un 20% entregando 57 735 toneladas de maíz y frijol, beneficiando en 1994 a 1 228 518 familias. También se creó un subprograma de "cocinas populares" que en 1994 cubría todo el país con 1 471 equipos para la instalación de las cocinas. Adicionalmente durante el sexenio se brindaron apoyos en especie (225 toneladas de harina de maíz, frijol, leche, atole, cobertores y colchonetas, entre otros) a 15 sistemas estatales en situación de emergencia por accidentes o fenómenos meteorológicos. En 1994, el estado de Chiapas recibió 2 000 toneladas adicionales de tales productos

2. **La promoción del desarrollo familiar y comunitario** tuvo como objetivo elevar la calidad de vida de la familia y de las comunidades, incluyó entre sus subprogramas la "atención a familias y comunidades en el **distrito federal**", mediante el que se otorgaron servicios de prevención, detección y protección de la salud en 14 centros de desarrollo comunitario, atendiendo a 1 155 530 personas, además de haber participado en la Semana Nacional de Salud de 1993 y 1994. Se instrumentó el programa "crecer sanos y fuertes" dirigido a escolares y preescolares con posible desnutrición. Conjuntamente con el Instituto Nacional de Salud Mental se establecieron acciones de coordinación para prevenir la farmacodependencia. Se

proporcionaron servicios comunales de lavandería, peluquería, lavaderos, regaderas, bibliotecas y distribución de agua. En todos los centros asistenciales se logró atender en el sexenio a 8 431 622 personas. En el mismo periodo se llevaron a cabo 881 108 eventos cívicos, culturales y deportivos en los que participaron 17 037 166 personas.

En el aspecto de saneamiento ambiental se apoyaron las jornadas ecológicas y se obsequiaron árboles para la reforestación de las comunidades. Se formaron y asesoraron 14 363 grupos comunales de jóvenes, ancianos y comités de desarrollo en los que participaron 559 355 personas. En 1989 se inició la creación e impulso de microempresas familiares y comunitarias, que al mes de agosto de 1994 sumaban 422.

El subprograma de "atención a familias y comunidades en los estados" se integró con tres estructuras operativas: la red móvil nacional, (como órgano de apoyo del DIF nacional, que atendió a más de 10 000 comunidades rurales en el periodo), los centros de desarrollo comunitario y los sistemas municipales.

El subprograma de "menores en situación extraordinaria" realizó a nivel nacional un diagnóstico situacional del menor callejero, que sirvió de base para su posterior funcionamiento. Existe en 31 estados y 113 municipios, tiene identificadas 309 zonas receptoras, 315 zonas expulsoras, 4 219 familias, 5 869 menores y 14 709 menores en riesgo, atiende a 1 180 menores en seguimiento y ha reintegrado a 877 menores a su núcleo familiar.

El subprograma "desarrollo integral del adolescente" inició actividades en 1989, sus principales resultados han sido: la impartición de 241 cursos, 6 300 becas otorgadas en áreas académicas, socioculturales y de capacitación para el trabajo, 237 grupos con más de 3 000 jóvenes a nivel nacional en 1994, 711 municipios atendidos que han involucrado a 1 752 147 jóvenes, 340 310 padres de familia y 32 898 maestros.

Entre las actividades de apoyo al programa de promoción y desarrollo comunitario, los sistemas estatales y municipales participaron en la promoción y fomento de la salud, orientación sexual y planificación familiar (470 00 orientaciones individuales, 150 00 sesiones educativas, 2 500 000 personas beneficiadas), prevención de la farmacodependencia (70 000 pláticas a las que asistieron 1 800 000 personas), Cartilla Nacional de Vacunación (8 300 00 cartillas expedidas) y prevención y control de enfermedades diarreicas (103 146 madres de menores capacitadas y 316 773 sobres de suero vida oral distribuidos).

3. El programa de **protección y asistencia a población en desamparo** atiende a menores en estado de abandono, desamparo, incapacitados, marginados, indigentes y personas que por alguna situación especial requieren este tipo de ayuda. Para llevarlo a cabo se impulsó la formación de recursos humanos en varias disciplinas, se "implantó y fortaleció la CALIDAD EN LOS SERVICIOS, situación que permitió garantizar la atención a los usuarios con mayor calidad y calidez". Se reforzó la supervisión mediante la realización de un diagnóstico situacional semestral con información sobre la planta física, equipo, recursos materiales y humanos, programas operativos, finanzas y productividad. En las unidades asistenciales se atendió un promedio diario de 1 296 personas en sus necesidades de alimentación, vestido, albergue, atención médica integral, psicología educativa y ocupacional, actividades culturales y recreativas. El 42% de los asistidos fueron menores, 21% ancianos y 37% indigentes, observando un incremento del 25% en los servicios con respecto a 1988. El apoyo directo otorgado comprendió sillas de ruedas, órtesis, prótesis, aparatos auditivos y otras ayudas económicas o en especie a un total de 7 070 personas durante el sexenio. Los campamentos recreativos dependen del programa de protección y asistencia, existen 7 de ellos en varios lugares del país y atendieron a 180 000 usuarios.

La institución tiene centros de atención jurídica en los que atendió a 1 413 090 personas con planteamientos de carácter jurídico y problemas familiares, se

promovieron 23 397 juicios en éstos centros y se elaboró un "manual de adopciones", además de haber actualizado y publicado la "compilación de la legislación sobre menores".

4. El programa de **asistencia a minusválidos** proporciona servicios en materia de rehabilitación física y psicológica no hospitalaria, como parte del mismo se logró la capacitación de 45 especialistas en medicina de rehabilitación, 117 terapeutas físicos, 242 auxiliares y 19 puericulturistas, se impartieron 428 cursos con 6 702 participantes y se realizaron 276 eventos de educación continua. Desde 1991 se realiza en el centro de rehabilitación de Iztapalapa la "fabricación de prótesis, logrando una producción a 1994 de 420 prótesis de miembros inferiores. Para la prevención de invalidez se realizaron 18 661 pláticas sobre la discapacidad a las que asistieron 343 226 personas y detección temprana de discapacidad. Se atendieron 552 598 discapacitados. En el Instituto Nacional de Salud Mental se otorgaron 389 000 consultas con un incremento del 41% entre 1988 y 1994.

En materia del ejercicio de la administración interna de la institución se implantó el **programa de apoyo administrativo** con el objeto de administrar de manera más eficiente y productiva todos los recursos a su cargo. Sus acciones más relevantes fueron: El establecimiento de una nueva estructura orgánica, la actualización del estatuto orgánico y la adecuación de los manuales de organización y procedimientos de las diferentes áreas. En materia de planeación, programación, presupuestación y evaluación se homogeneizaron los criterios para el manejo y acopio de la información, se fortaleció el sistema de evaluación, se instituyó el comité de apoyo para la planeación y administración como un órgano asesor de la junta de gobierno y se establecieron mecanismos para el ejercicio y control presupuestal. También se rediseñaron los indicadores de gestión (3 de eficiencia, 28 de eficacia y 25 de productividad), se diseñó y puso en operación un nuevo sistema informático y se fortaleció el programa anual de necesidades para el mayor cumplimiento de las

disposiciones vigentes en materia de adquisiciones. El abasto de insumos fue oportuno y se renovó en un 70% el parque vehicular del organismo.

En 1991 se implantó un programa de regularización de inventarios de activos fijos, se fortaleció la vigilancia en las oficinas centrales y unidades operativas del área metropolitana. Para incrementar la capacidad de la red telefónica se instaló un conmutador central y se integró en 1989 el comité interno de protección civil.

En materia de recursos humanos se adecuaron las estructuras ocupacionales de todas las áreas, se redujo la plantilla de personal con una disminución neta de 536 plazas entre 1988 y 1994. El pago de remuneraciones e incrementos salariales fue ágil y oportuno, se reactivó el funcionamiento de la bolsa de trabajo y el de la comisión mixta de escalafón. Mediante la incentivación de los trabajadores se logró elevar la productividad y calidad de los servicios. Desde el inicio de la administración se puso en marcha un proceso permanente de capacitación para todos los servidores públicos del sistema (3 979 cursos, 17 807 sesiones informativas y 93 600 participantes acreditados).

En materia de comunicación social se llevaron a cabo diversas campañas publicitarias para la difusión de los programas institucionales, entre ellas las de "México sonríe al futuro", "Viva la familia", y "Año internacional de la familia". Con ellas se logró reforzar la imagen de la institución. También hacia el interior, se fortalecieron los mecanismos y procedimientos de sugerencias, denuncias y el seguimiento de peticiones de la comunidad (2 913 recibidas y 94% de ellas atendidas).

A partir de 1989 se fortalecieron los aspectos de control y auditoría. El presupuesto institucional autorizado en 1988 fue de NS192 991 000.00 y el de agosto de 1994 fue de NS498 524 000.00, del que se destinó en promedio el 71% al cumplimiento de los programas sustantivos y el 29% restante al programa de apoyo administrativo.

En opinión de Eduardo Montaña (director del DIF de 1988 a 1994 y autor del informe), los compromisos y acciones pendientes de resolver que dejaría para la siguiente administración son: la descentralización de centros de rehabilitación, la regularización de inmuebles, la regularización de activos fijos y, el control de incidencias en comedores. De igual manera sugiere a quien le suceda en el cargo, mantener, fortalecer y consolidar todos y cada uno de los programas instrumentados durante su estancia al frente del DIF, propiciar la descentralización, fortalecer la organización comunitaria, dar mayor participación a las dependencias e instituciones involucradas en la asistencia social y continuar el "análisis y depuración de las funciones actuales para canalizar las que así proceda al ámbito de competencia que correspondan.

Al comparar este informe de gestión con el de 1993 ²⁸⁸ se destaca -entre varias cosas- la intención de atender a 20 millones de adolescentes, cifra que al parecer no se logró, porque en el programa respectivo se mencionó sólo a 12 millones de jóvenes atendidos (menos del 50% de lo alcanzado en 1993). También en el primer documento (1993) se reconoce el "trabajo diario de la titular del patronato" (señora Cecilia Occeli de Salinas), situación que no se repite en ninguna parte del de 1994, lo que podría hacer pensar que en ese año ya no trabajó.

En el periodo 1989-1993 no ha existido una variación importante en materia de recursos físicos, la infraestructura del DIF (disminución o aumento considerable), se ha mantenido estable (140-150 instalaciones en promedio).

En cuanto a recursos humanos, salvo la incongruencia en las cifras correspondientes a 1986, también se observa cierta continuidad en el número de personas que laboran para el sistema. En materia de cobertura, las cifras muestran un aumento paulatino al pasar

288. Montaña R., Eduardo Informe de Labores 1993. México, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, 1994.

de poco más de 8 millones en 1989 a 10 millones en 1994, la proporción de personas atendidas es similar en el aumento anual de sus diferentes grupos (menores, minusválidos, madres gestantes, ancianos y otros).

Algunos de los servicios que brinda esta institución que si presentan variación son por ejemplo, cobertura de vacunación, que alcanzó un máximo de 103 975 dosis aplicadas en 1992 frente a 72 000 en 1993 (reducción de más del 25%); las visitas domiciliarias para la integración social y familiar, disminuyeron de 1 millón en 1990 a 236 000 en 1994 (reducción de más de 300%); la orientación para la prevención de la farmacodependencia disminuyó en el número de personas que la recibieron, de 303 000 en 1989 a sólo 41 000 en 1990 y 61 092 en 1994 (reducción de más del 40%); las jornadas comunales para el mejoramiento del ambiente de la vivienda, que en 1989 llegó a casi 50 000 y en 1994 sólo se realizaron 15 933 (reducción de más del 300%); el número de pláticas de orientación para la salud que en 1989 fue de 69 000 en 1993 disminuyó a 15 000. El único rubro dentro del programa de desarrollo familiar y comunitario que registró un aumento significativo, fue el de eventos recreativos, culturales y deportivos que pasó de 28 000 en 1989 a 33 000 en 1993, disminuyendo nuevamente en 1994 a 17 000, aunque con menos eventos se tuvo en el primer año una asistencia cercana a los 2.5 millones de personas y en el segundo caso con mayor número de eventos la asistencia disminuyó en 1 millón 400 mil personas.

Llama particularmente la atención que durante el presente sexenio se reporta en cero lo correspondiente a los servicios de **regularización del estado civil** de parejas, adultos y menores, que corresponde al rubro de la asistencia jurídica que debe otorgar el DIF. Otro aspecto interesante, dentro de los servicios de asistencia a minusválidos, es el correspondiente a desarrollo de investigación en este campo, que pasó de 108 protocolos en 1989 a 61 en 1994, con una nota al margen que justifica esta disminución por la desincorporación del Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología-DIF, por lo que sólo se reporta la investigación en salud mental.

En materia de asistencia alimentaria se destaca la alarmante dependencia de la asistencia social mexicana respecto de la ayuda o donativos que recibe del vecino país del norte, según lo que se afirma en las páginas 11 y 12 de la memoria de gestión: "Otras de las actividades importantes para el logro de las metas, fue la coordinación, recepción y control de donativos en especie derivados del convenio celebrado con el gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, consistente en sorgo, maíz y leche en polvo, entre otros, cuyo importe estimado en el periodo 1989-1994 fue del orden de NS\$154 000 000.00".

Al analizar los datos del sexto informe de gobierno de Carlos Salinas de Gortari, los informes institucionales del DIF y el Informe de Ejecución 1994 del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se encuentran algunas discrepancias en relación a la cantidad de servicios otorgados o el número de personas que los recibieron. Por ejemplo, el informe del DIF de 1994 menciona la entrega de 159.5 millones de desayunos escolares entregados en 1994, mientras que en el sexto informe de gobierno se mencionan 249.5 millones, lo que se explica al final del anexo estadístico porque esta cifra era la estimación al término del año en cuestión. Igual situación se presenta en la cantidad de toneladas de apoyos alimenticios entregados 57 y 87 millones respectivamente. Dos posibles explicaciones al respecto pueden ser que: por ser año electoral se decidió aumentar las entregas de alimentos estimados al inicio del año y, que los funcionarios juegan al manejo de cifras al momento de hacer informes, ya que en algunos casos suman lo agregado en el periodo 88-94 y en otros sólo marcan lo de un año, sin que exista uniformidad al respecto.

Cuando se revisa toda la información presentada, queda una grata impresión por la cantidad y calidad de acciones asistenciales que se detallan, llega incluso, a pensarse que el vínculo entre administración pública y asistencia social en México ha logrado un alto grado de desarrollo. Pero cuando se compara el discurso con la realidad, se detecta una brecha tan considerable como difícil de explicar. Si el propósito central de las estrategias, políticas y programas de la institución era modificar y mejorar las

circunstancias de carácter social (pobreza, desempleo, analfabetismo, abandono, necesidad, desnutrición, discapacidad, indigencia, hambre, etcétera) que impiden al individuo su desarrollo integral; resulta incomprensible que con tan buena gestión administrativa (según los documentos), al final del sexenio persistan y en algunos casos se hayan agravado -como es del conocimiento generalizado en el país- las condiciones sociales que impiden tal desarrollo.

PATRONATO DE PROMOTORES VOLUNTARIOS

El Patronato de Promotores Voluntarios, según el artículo 1° del Decreto que lo creó²⁸⁹ es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto promover y estimular las **actividades de los particulares que persigan el beneficio social**. Por lo anterior, desde 1977 se le concibe como una entidad de asistencia social de la administración pública paraestatal. Con base en los antecedentes revisados al respecto, se observa que ha pasado desapercibido en su funcionamiento a no ser por los días de colecta anual de la Cruz Roja en que las esposas de los funcionarios de la administración pública recorren las oficinas solicitando la cooperación de los empleados, se toman la foto correspondiente y publican las cantidades recolectadas en los principales diarios. Tiene funciones claramente definidas y por su naturaleza, adquiere las obligaciones y responsabilidades de cualquier entidad de la administración paraestatal, aunque su única aparición oficial en los últimos informes de gobierno, hace referencia a que recibió 1 123 millones de pesos en 1991 como presupuesto.²⁹⁰ Su existencia tiene puntos en que se duplica con el objetivo y funciones de la Junta de Asistencia Privada para el Distrito Federal, ya que incluso habitualmente se le confunde con una institución **nacional** sin que esto se consigne en el decreto de su creación. Inclusive dentro del patronato sus documentos hacen mención y están membretados con la leyenda de: **Patronato Nacional o Voluntariado Nacional**.

Un ejemplo de la ambigüedad conceptual, jurídica y administrativa que priva en la asistencia social mexicana, lo constituye el decreto en cuestión, que en su artículo 2, menciona como facultades del patronato:

- I. Organizar grupos de promotores voluntarios para el cumplimiento de objetivos específicos.

289. Secretaría de Gobernación Diario Oficial de la Federación, México, 20 de septiembre de 1977.

290. Salinas de G., Carlos. Tercer Informe de Gobierno, Anexo, México, 1991, SPP, pág. 600.

- II. Coadyuvar en la atención de servicios socialmente útiles y necesarios.
- III. Estimular aptitudes especializadas a través de su empleo productivo.
- IV. Favorecer la cooperación de los particulares en trabajos que redunden en provecho social.
- V. Estudiar las formas de utilizar la experiencia y el trabajo de las personas que sean jubiladas o pensionadas, provenientes del sector público o del privado.
- VI. Auxiliar en los trabajos de **conservación y mantenimiento de los bienes muebles e inmuebles de carácter cultural, artístico, arqueológico** y los destinados a servicios públicos.
- VII. Apoyar los esfuerzos de la comunidad para **incrementar el turismo**, en la creación, mejoría y mantenimiento de atractivos y servicios para los visitantes.
- VIII. Coordinar sus actividades con las instituciones afines que existan en las entidades federativas.
- IX. Promover las demás acciones que procuren la mejor utilización de los recursos y capacidades de la comunidad, en beneficio general conforme al objeto del patronato.

Es menester señalar que si entre sus funciones se encuentra favorecer la cooperación de los particulares, se duplica con la asistencia privada por lo que su lugar queda en una situación ambigua. Por otra parte, los trabajos de conservación de inmuebles con valor artístico y cultural no parece ser una tarea asistencial, como tampoco lo parece, fomentar el turismo.

A partir de los informes de este organismo se realizó el estudio de caso. El organigrama se definió de la misma fuente (ver anexo 2). Aun tratando de darle la estructuración más lógica y técnica posible, es clara la deficiente organización administrativa de la entidad ya que, por ejemplo, se invaden áreas de competencia de la Secretaría de Educación Pública, se duplican estructuras para atender programas del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia y se duplican áreas dentro de la institución con un mismo nombre . "fomento productivo" y "capacitación y fomento".

Las actividades realizadas en 1993 por esta institución, y ante la negativa de proporcionar mayores datos, se presentan de manera resumida extractados del informe Anual 1993 y Programa de Trabajo 1994²⁹¹ que presentó la Secretaría Ejecutiva ante la Junta de Gobierno del Patronato:

Para participar en el compromiso del actual gobierno de atención al grupo de marginados, se instrumentaron diversos programas para satisfacer demandas educativas, de salud, alimentación, vivienda, capacitación para el trabajo, servicios básicos, recreación, cultura y ecología, en las que se contó con la participación de diversas instituciones públicas, privadas y sociales.

En 1993 los grupos voluntarios trabajaron de manera más activa para atender comunidades específicas y se hizo notoria la "**profesionalización, madurez y profundidad**" de sus acciones (características que es difícil concebir en personas que

* En la secretaría ejecutiva del Patronato se recibió la solicitud y cuestionario el día 16 de junio de 1994, pero su titular se negó a recibir al investigador para una entrevista, igualmente se negó a contestar el cuestionario sobre la organización y funcionamiento administrativo de la institución. El 26 de agosto de ese año tuvo respuesta por un asesor de la dependencia, quien arguyó que la información solicitada era confidencial.

291. Adame de Y., Lucila. Informe Anual 1993 y Programa de Trabajo 1994. México, Patronato Nacional de Promotores Voluntarios, documento fotocopiado, 1994

realizan estas actividades en su tiempo libre, de manera adicional a sus ocupaciones y compromisos y, sin contar con un proceso exhaustivo de capacitación en la materia). También se contó con el aporte y esfuerzo de la población (150 000 voluntarios en 17 000 comunidades) directamente beneficiada de los programas institucionales.

Los principales programas atendidos en el año de referencia fueron los siguientes:

Acciones sociales prioritarias. En este rubro se aumentó la atención e información a padres de familia, desarrollo sano de los niños y orientación a jóvenes, se continuó con la promoción del programa de paternidad responsable. Para trabajar en favor de la salud física y mental de los niños se crearon las "casas de cuidado diario", en las cuales una mujer de la comunidad atiende a los niños pequeños de sus vecinas en su propio hogar, cuidando el crecimiento y desarrollo personal y social de los menores mientras las madres trabajan. En 1993 estas casas recibieron 350 asesorías por medio de cursos, talleres y conferencias, en ese mismo periodo fueron instaladas 87 casas, 25 en el Distrito Federal y 62 en los estados con lo que en total sumaron 232, atendiendo en las del Distrito Federal a 2 488 niños. De 1989 a 1993 el equipamiento y remodelación de estas casas sumó la cantidad 1 302 522 nuevos pesos, de los cuales 766 522 fueron aportados por el patronato y los restantes 636 000 por los grupos voluntarios.

Otra modalidad asistencial fueron los "centros comunitarios", espacio donde se otorga atención y recreación a los menores cuyos padres asisten a capacitarse o intervenir en alguna de las tareas comunitarias, se les asignó el nombre de "círculos infantiles" y durante 1993 en 270 centros se atendieron a 17 245 menores. En esta misma vertiente el patronato promueve la instalación de ludotecas, es decir el lugar en donde los niños y sus familiares encuentran espacio y juguetes para fomentar su recreación, convivencia, estimular su creatividad y estimular su desarrollo físico y mental.

En el año de referencia se realizaron las "jornadas de los niños por la paz y el desarrollo", en las que se brindó especial énfasis a la promoción de la salud infantil, con

el apoyo de las instituciones nacionales de salud se hicieron diagnósticos de audición, lenguaje y discapacidad, por lo que se requirió atención especializada y se apoyó la adquisición de 22 auxiliares auditivos y 2 prótesis para niños de escasos recursos. En el mismo rubro los patronatos estatales entregaron con recursos propios 776 aparatos auditivos, 276 sillas de ruedas, 145 aparatos ortopédicos y 247 prótesis y órtesis.

Las actividades de integración social y familiar incluyeron durante 1993 la realización a nivel nacional de 13 171 cursos, pláticas y conferencias de **escuela para padres**. La atención a los jóvenes se ha dado por medio de orientación sexual, paternidad responsable, planificación familiar y prevención de conductas antisociales por medio de actividades culturales, sociales y deportivas. Se apoyó la creación de albergues destinados a la rehabilitación de niños y jóvenes adictos a las drogas. Se participó en la edificación y remodelación de los inmuebles que sirven como apoyo a la operación del Centro Nacional contra las Adicciones (CENCA) en la Delegación Iztacalco. Mediante el subprograma de desarrollo de proyectos productivos se entregaron 7 talleres a varios grupos en las ramas de panadería, tortillería y herrería. A finales de 93 existían en operación 8 albergues que atendían a 915 jóvenes con adicciones diferentes, se dio atención preventiva a 6 131 jóvenes y curativa a 1 822 adictos.

Actividades Productivas Prioritarias. En este rubro se reporta la instalación de 51 talleres de instrucción y 59 sociedades productivas, es decir 110 proyectos que beneficiaron a 8 321 personas. Tal cantidad de proyectos rebasó los 63 que originalmente estaban programados. La inversión para estas actividades fue de 2 580 000 nuevos pesos (erogación 29% mayor a lo contemplado en el presupuesto para tal efecto), se aclaró que el monto adicional utilizó recursos obtenidos de la recuperación financiera en las sociedades que se habían integrado en los años anteriores. En el periodo de 1989 a 1993 se fomentaron 441 proyectos, 191 como talleres de instrucción y 250 sociedades productivas que beneficiaron a 27 766 personas y se realizó una inversión global de 8 224 554 nuevos pesos. De las 250 sociedades productivas, 76 ya cubrieron el financiamiento en forma total y 133 están en proceso de pago, de las 41

restantes, 25 tienen pagos atrasados y 16 apenas están en proceso de constitución legal. Con el objeto de proporcionar asistencia técnica a estas sociedades, el patronato publicó durante 1993, 7 títulos en materia administrativa en la Revista "Los Aventados": administración de la producción, mercadotecnia, la calidad, desarrollo organizacional, administración de recursos humanos, costos y, proyectos productivos.

Desarrollo comunitario. El voluntariado participó en actividades de desarrollo comunitario, principalmente en la difusión de cursos de orientación nutricional dirigidos a la atención de mujeres gestantes, en periodos de lactancia y niños menores de 5 años, durante 1993 se llevaron a cabo 2 539 eventos de orientación nutricional, 5 726 cursos y pláticas para la instalación de huertos familiares y 15 945 para la cría de especies menores, estas actividades incluyeron a más de 769 000 personas que se capacitaron. Adicionalmente se realizaron acciones de orientación para la población que desea terminar sus estudios de primaria, secundaria, preparatoria o alfabetización, para lo anterior se instalaron 12 266 círculos de estudio en los que se atendieron a 60 798 alumnos, esta actividad se llevó en coordinación con el Instituto Nacional de Educación de los Adultos. También se participó en campañas de reforestación que fueron apoyadas con donaciones de árboles de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. A nivel nacional se plantaron más de 900 000 árboles.

Dentro del subprograma de saneamiento básico se prestó asesoría y dirección en la construcción de letrinas y fosas sépticas, en 1993 fueron instaladas 10 360 letrinas y se impartieron 5 422 cursos, pláticas y conferencias, en ellos participaron activamente los beneficiarios y se permitió la mejoría y conservación del ambiente y un mejor aprovechamiento de los recursos de las comunidades.

Proyectos especiales. El voluntariado para apoyar el bienestar físico y mental de los grupos de población que atiende, estableció convenios de coordinación con instituciones de salud para capacitar a la población en la prevención de enfermedades y el fomento de su salud. El programa "la salud empieza en casa" capacitó a 33 424 personas en

1993 en 5 estados (Chiapas, México, Guerrero, Oaxaca e Hidalgo), con el apoyo de la Secretaría de Salud. Se hizo un elogio del trabajo de más de 15 000 promotoras rurales voluntarias del Instituto Mexicano del Seguro Social, por sus más de 3 años de labor ininterrumpida como agentes de salud comunitaria dentro del programa IMSS-Solidaridad. En noviembre de 1993 se realizó el "bazar anual", en el que participaron los 31 patronatos estatales y 51 unidades de promoción voluntaria. En él se exhibieron y pusieron a la venta productos muy variados y su objetivo fue captar recursos económicos para apoyar las acciones del voluntariado. También se informó que la colecta anual de la Cruz Roja tuvo la participación del patronato y al 31 de diciembre de 1993 se habían recaudado \$N 54 517 067.55.

Finalmente en el informe se hizo hincapié en la elaboración de documentos técnicos en los que las unidades de promoción voluntaria podrían encontrar la asesoría necesaria para constituirse como asociaciones civiles, entre ellos los proyectos de: acta constitutiva y estatutos, convenio entre la nueva asociación y el **voluntariado nacional**, para reglamentar la coordinación entre ambas personas morales, convenio para reglamentar la cooperación entre el nuevo ente jurídico y la entidad gubernamental de la que se derivan y, obligaciones fiscales que deben cumplir las asociaciones civiles. Se realizó un examen de los decretos constitutivos del **patronato "nacional" de promotores voluntarios** y los de los patronatos estatales, para tratar de uniformarlos, el resultado fue que en lo medular presentan similitud y no necesitaron gestión para su modificación. En 1993 se impartieron cursos de inducción, capacitación y asesoría técnica a 21 patronatos estatales. Se concluyó que los resultados obtenidos por los grupos voluntarios sobrepasaron las metas marcadas para 1993.

En el "Informe de Actividades 1989 -1994"²⁹² del patronato, la información más relevante a juicio del autor de este trabajo es la siguiente:

292. Patronato Nacional de Promotores Voluntarios. Informe de Actividades 1989-1994, México, Patronato Nacional de Promotores Voluntarios, 1994.

- Existe un Patronato de Promotores Voluntarios en cada entidad de la República Mexicana y en la capital del país operan unidades de promoción voluntaria ubicadas en Secretarías de Estado, en empresas paraestatales, en organismos descentralizados y en las delegaciones políticas del Departamento del Distrito Federal.
- El programa de administración del gasto familiar comprendió los siguientes subprogramas con sus respectivos resultados:
 - a) Desarrollo de proyectos productivos, en el que se apoyaron 546 proyectos, 293 sociedades productivas y 253 talleres de instrucción, el 69% del total de los proyectos se localiza en los estados y el 31% en el D.F., la inversión total en este rubro fue de N\$ 10 489 627.90.
 - b) Organización para el consumo, mediante el cual se crearon 24 921 grupos de autogestión con un beneficio para 952 163 habitantes.
 - c) Autoconstrucción de vivienda y parque de materiales, en donde se ofrecieron 58 657 asesorías para el mejoramiento de la vivienda.
 - d) Explotación de huertos familiares, por medio del cual se impartieron 20 840 cursos.
 - e) Cría de especies menores que también informó de la realización de 23 982 cursos.
- El programa de orientación nutricional consistió en la impartición de cursos, pláticas y conferencias para fortalecer buenos hábitos de higiene y alimentación. El informe menciona la realización de 117 464 acciones con un promedio anual de 701 590 personas beneficiadas. También se impulsó el establecimiento y operación de cocinas comunitarias (no especifica cuántas).

- En el **programa de paternidad responsable** se informó de 26 443 acciones que beneficiaron a 1 313 847 habitantes por año. Los subprogramas incluidos en esta cifra fueron, casas de cuidado diario, círculos infantiles, escuela para padres, orientación sexual y familiar, prevención del alcoholismo y farmacodependencia y, atención a la tercera edad.
- En el caso del **programa de protección al ambiente** se mencionan los resultados sexenales obtenidos en tres subprogramas: saneamiento básico (construcción de 31 560 letrinas, 30 491 cursos y 66 918 campañas de limpieza y control de la fauna nociva), reforestación (impartición de 12 059 cursos, 347 473 personas capacitadas y más de 10 millones de árboles plantados), educación para el rescate y protección del ambiente (239 011 personas capacitadas en 20 451 cursos y pláticas de **información y concientización**).
- El **programa de educación para adultos** informó de la formación de 73 277 grupos y círculos de estudio, además de la atención a 342 196 personas mayores de 15 años.
- Los **proyectos especiales** mencionados en el informe fueron: la colecta anual de la Cruz Roja Mexicana (con un aumento en la recaudación de N\$ 21 341.30 millones en 1988, a N\$ 26 766.98 millones en 1994), las Jornadas de los Niños por la Paz y el Desarrollo (actividad dentro de la que se entregaron 147 aparatos ortopédicos y la realización de 154 707 acciones médicas, culturales, recreativas y ecológicas) y, el bazar anual DIF-Voluntariado. En materia de recaudación de fondos se consignó la obtención de donativos por un total de N\$ 11 066 680.00 de 1988 a 1994. Entre otros proyectos especiales se mencionó el uso de los tiempos oficiales en radio y televisión para difundir mensajes de apoyo a la niñez, el proyecto realizado

conjuntamente con la Dirección General de Atención Materno-Infantil de la Secretaría de Salud denominado "la salud empieza en casa". En este apartado también se incluyó la participación del voluntariado dentro del programa para el Desarrollo Integral del Adolescente.

Al comparar ambos documentos (Informe de 1993 e Informe de 1994) se destaca la falta de información sistematizada en torno a las etapas del proceso y las áreas funcionales de la administración. El análisis administrativo se dificulta por la falta de claridad y la ausencia de datos básicos en la organización y funcionamiento de cualquier dependencia o entidad, por ejemplo el presupuesto asignado y ejercido, el personal adscrito a la institución y sus características generales, el organigrama, las estrategias de control y desarrollo organizacional.

En el informe de 1993 se mencionó la elaboración de documentos técnico-jurídicos y administrativos para la constitución, organización y funcionamiento de grupos voluntarios como **asociaciones civiles**, lo que contradice la esencia de la asistencia social gubernamental. En 1994 ya no se hace ninguna mención al respecto, sólo se reconoce la existencia de unidades de promoción **voluntaria**, en prácticamente todos los niveles de la **administración pública**. Es destacable -por otro lado- que se informa de las actividades que realizaron los patronatos estatales de promoción voluntaria, organismos con diferente personalidad jurídica de la institución objeto de estudio. Cuando se desglosan los apoyos y actividades y el número de ellas es tan reducido como incomprensible en función del tamaño y recursos de la organización, por ejemplo, en 1993 sólo se entregaron 22 auxiliares auditivos y 2 prótesis a niños de escasos recursos y en 1994 sólo se obsequiaron 147 aparatos ortopédicos por parte del voluntariado a nivel central.

Dos aspectos adicionales que llaman la atención, son: la visión de quienes dirigen el patronato, ya que al parecer conciben la asistencia social como un conjunto de **pláticas y cursos**, en su informe sexenal la mayor parte de las acciones descritas corresponden a esta categoría y el número de personas que se beneficiaron con los programas, al consultar el anexo estadístico del informe de 1994²⁹³ y sumar las cifras de éstos, dan como resultado 2 377 103 acciones y 42 988 911 personas beneficiadas. Bajo este criterio, los resultados finales del Patronato de Promotores Voluntarios son encomiables, aunque con tantas acciones y personas **beneficiadas**, la población en estado de necesidad, pobreza, desnutrición, analfabetismo, desamparo, etcétera, debería haber disminuido en la misma proporción que mencionan las cifras, situación muy distante de la realidad.

293. *Ibidem*, pp39-51.

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

El Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene la función de organizar y administrar el seguro social, según el artículo 5° de la ley en la materia.²⁹⁴ Su inclusión como objeto de estudio del vínculo administración pública-asistencia social, obedece a la observancia de lo señalado en el artículo 8 de la citada ley, en el sentido de que el régimen del seguro social podrá proporcionar **servicios sociales de beneficio colectivo**, mismos que define en el artículo 232, como **prestaciones sociales y servicios de solidaridad social**.

PRESTACIONES SOCIALES

Para iniciar el análisis de las primeras, se definen sus modalidades tal como las establecen los artículos 234 y 235 de la mencionada norma:²⁹⁵

Artículo 234. Las prestaciones sociales serán proporcionadas mediante programas de:

- I. Promoción de la salud difundiendo los conocimientos necesarios a través de cursos directos y del uso de medios masivos de comunicación;
- II. Educación higiénica, materna infantil, sanitaria y de primeros auxilios;
- III. Mejoramiento de la alimentación y de la vivienda;

294. Instituto Mexicano del Seguro Social. Ley del Seguro Social. México, IMSS, 1993, pág. 125.

295. *Ibidem*, pp. 255-256.

- IV. Impulso y desarrollo de actividades culturales y deportivas y en general de todas aquellas tendientes a lograr una mejor ocupación del tiempo libre;
- V. Regularización del estado civil;
- VI. Cursos de adiestramiento técnico y capacitación para el trabajo a fin de lograr la superación del nivel de ingresos de los trabajadores;
- VII. Centros vacacionales de readaptación para el trabajo;
- VIII. Superación de la vida en el hogar, a través de un adecuado aprovechamiento de los recursos económicos, de mejores prácticas de convivencia y de unidades habitacionales adecuadas;
- IX. Establecimiento y administración de velatorios, así como otros servicios similares; y
- X. Los demás útiles para la elevación del nivel de vida individual y colectiva.

Las prestaciones a que se refiere este artículo se proporcionarán por el Instituto sin comprometer la eficacia de los servicios de los ramos del régimen obligatorio, ni su equilibrio financiero.

Artículo 235. Las prestaciones sociales son de ejercicio discrecional para el Instituto Mexicano del Seguro Social, tendrán como fuente de financiamiento los recursos del ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte. La asamblea general anualmente determinará la cantidad que deba destinarse a dichas prestaciones.

Se debe hacer notar, que originalmente la Ley del Seguro Social de 1943 no contenía disposiciones en este sentido, la inclusión de las prestaciones sociales se dio en el año

de 1973 en que se promulgó una nueva ley en la que se adicionó la extensión del régimen de seguridad social mediante la ampliación de los servicios por vía de la solidaridad social.

Durante el sexenio 89-94, la estructura administrativa del área de prestaciones sociales sufrió un cambio importante ya que dentro del proceso de modernización del IMSS dejó de ser una **subdirección general**, como se puede ver en el organigrama de 1991 (8) y pasó a ser una **jefatura** dentro de la Subdirección General Administrativa (ver anexo 2, organigramas), según se aprecia en el organigrama de 1994 (9).

En cuanto a las funciones asignadas en 1988 a la entonces Subdirección de Prestaciones Sociales, se destaca que tenía la responsabilidad de los servicios de guarderías, bienestar, cultura, deporte, centros vacacionales y velatorios. Después de la reestructuración y a la fecha, tiene a su cargo la implementación de los programas de bienestar social, desarrollo cultural, deporte y cultura física, además de la atención a jubilados y pensionados.

El **programa de bienestar y desarrollo social** incluye: mejoramiento de la alimentación, en el que se busca incidir positivamente en los hábitos alimenticios; promoción de la salud, que pretende orientar hacia el autocuidado de la salud de la población por medio de prácticas orientadas hacia la higiene materno infantil, planificación familiar, prevención de enfermedades y accidentes, así como campañas para el control de enfermedades transmisibles, desparasitación, higiene y vacunación; mejoramiento de la vivienda y del ambiente, protección y mejoramiento de la economía familiar, por el que se proporciona a la comunidad conocimientos y habilidades manuales para el desempeño de las mismas en el hogar o en industrias locales; atención a grupos prioritarios, que atiende grupos sociales que por sus condiciones socioeconómicas y de salud resultan ser los más vulnerables (jubilados y pensionados, así como grupos de riesgo con alcoholismo, famacodependencia y padecimientos crónicos); servicios sociales de apoyo, principalmente a padres de familia que asisten a las actividades de las estancias

infantiles; extensión de los servicios, con este subprograma se amplían los servicios de prestaciones sociales a la comunidad, por medio de los centros de extensión de conocimientos y; capacitación interna.

Dentro del programa de bienestar y desarrollo social se diseñó e impulsó durante el sexenio 89-94 el programa integral de salud para grupos marginados urbanos, el cual incorporó al IMSS, a otras instituciones de los gobiernos federal, estatal y municipal, así como a los sectores privado y social, al objetivo de combatir la pobreza, al fomento de la salud y en consecuencia a la elevación de los niveles de vida de los grupos mencionados. También surgió como estrategia de apoyo al Programa Nacional de Solidaridad mediante acciones de bienestar, complemento de la asistencia médica y promoción y fomento de la salud.

El programa de promoción cultural se lleva a cabo de acuerdo con lineamientos específicos dentro de los cuales se establecieron dos áreas de acción, la primera se refiere a los centros de seguridad social y centros de extensión de conocimientos, en ellos el proceso de enseñanza-aprendizaje y la realización de actividades artísticas y culturales están vinculadas directamente a la comunidad, se imparten con la infraestructura y recursos institucionales y comprende cursos regulares, centros de extensión de conocimientos y el subprograma de cultura para los trabajadores. En este último se realizaron actividades bajo una doble vertiente, el desarrollo cultural y la difusión de la cultura de la salud mediante campañas, servicios, eventos y coordinación con clubes de servicio, cada una de ellas contiene diversidad de temas y acciones que permiten incidir sobre la problemática o necesidades particulares de la población atendida.

La segunda vertiente se refiere a los teatros, los dos tipos de ellos (cubiertos y al aire libre) se integraron a la operación del subprograma de cultura para los trabajadores y funcionan en algunos casos como sede y en otros como auditorios de apoyo.

Dentro del programa de promoción cultural se cuenta también con un centro único de información (biblioteca), que cuenta con un importante acervo de publicaciones de información general y técnica.

El área de prestaciones sociales atiende también el **programa de recreación física y deporte**, el cual está dirigido a atender a la población en general, aunque para efectos de cobertura estos servicios se otorgan en dos vertientes: ámbito interno y ámbito externo. Los primeros son cursos regulares, eventos y servicios que se imparten dentro de los centros de seguridad social y unidades deportivas. Los segundos son campañas, actos diversos, cursos, ligas deportivas y servicios en centros de extensión de conocimientos (DEGETI, CEBETIS, instituciones afines, fábricas y espacios que la propia comunidad aporta). También se ha establecido un marco normativo que conforma dos subprogramas sustantivos que son el de cultura física y deporte. Adicionalmente se logró la creación del Fideicomiso para el Desarrollo del Deporte, como un mecanismo fiduciario que ha permitido convertir al Instituto en pieza esencial del deporte de alto rendimiento, mediante una herramienta que permite la captación de recursos financieros adicionales para continuar el apoyo al deporte institucional.

El **programa de turismo social** se orienta principalmente hacia el fortalecimiento de la operación de los centros vacacionales (Oaxtepec, La Trinidad, Malintzi y Metepec) y a promover y desarrollar una cultura turística entre la población.

Las prestaciones sociales que otorga el Instituto Mexicano del Seguro Social son consideradas como un régimen complementario en el que se intersectan la asistencia económica y la asistencia social mediante un adecuado ejercicio de la administración pública. En la memoria publicada por el IMSS en 1992 se destaca que estos servicios "pretenden un vínculo adecuado con los servicios de atención a la salud, propician la modificación de los factores de riesgo a través de un enfoque integral, coadyuvan a aminorar las consecuencias del riesgo realizado, tanto en el individuo como en la familia y, finalmente propician la elevación del ingreso familiar, a la vez que ofrecen

oportunidades de diversión sana y esparcimiento, contribuyendo además a la elevación del nivel cultural de la población".²⁹⁶

El cumplimiento de las funciones encomendadas al IMSS en materia de prestaciones sociales mereció una mención de apoyo del presidente Salinas de Gortari en cada uno de sus informes de gobierno, en 1993 destacó que mediante estos servicios, "el Instituto contribuye al bienestar integral de sus derechohabientes mediante diversos mecanismos: a) Otorgando a la mujer trabajadora medios que le permitan cumplir con su labor sin desatender el cuidado de los hijos; b) Fortaleciendo el poder adquisitivo de los trabajadores, y c) Favoreciendo la integración familiar y el aprovechamiento del tiempo libre".²⁹⁷

El titular de la Jefatura de Prestaciones Sociales tuvo una respuesta atenta y su colaboración para obtener la información solicitada en el cuestionario fue muy positiva.* Como resultado de la respuesta se destaca que esta dependencia:

- a) Realiza la **planeación** de acuerdo a la normatividad institucional y los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y documentos derivados. El alcance de su programa de acción es anual y nacional y en él toman en consideración la opinión de los directivos, trabajadores y usuarios de los servicios.
- b) En materia de **organización** tienen bien definidos sus documentos internos como: manual de organización, organigrama y manuales de procedimientos. Durante el sexenio se dio un proceso importante de descentralización de los servicios de prestaciones sociales hacia los estados.

296. Instituto Mexicano del Seguro Social. Memoria Institucional 1991, IMSS, México, 1992, pág. 120.

297. Salinas de G., Carlos. Quinto Informe de Gobierno, México, SHCP, 1993, pág. 156.

* El oficio recibido el 15 de junio de 1994, tuvo como respuesta que el licenciado Rubén González Meré (Titular de la Jefatura de Prestaciones Sociales), comisionó al licenciado Ricardo Moreno (Director del Centro de Información) para responder directamente el cuestionario. El día 28 de julio del citado año, se llevó a cabo la entrevista para tal efecto.

- c) Existen claramente definidas las políticas de **dirección** y como consecuencia de los cambios de titular en la dependencia, se han observado modificaciones en los estilos directivos. Consideran que la comunicación es adecuada (horizontal y vertical, ascendente y descendente) y realizan reuniones periódicas para conocer los avances y limitaciones de los programas, habiéndose observado resultados positivos en la dinámica organizacional, aunque no han realizado estrategias de desarrollo organizacional con ese nombre y finalidad específica. También mencionan que regularmente tienen posibilidad de asistir a cursos de capacitación.
- d) El **control** tiene dos vertientes principales: la "supervisión delegacional" y la "evaluación a nivel central". En esta última sus instancias internas de control son la Subdirección General Administrativa y la de Finanzas, ante quienes rinden un informe semestral, las externas son la SECOGEF, ante quien presentan un informe mensual del ejercicio presupuestal y, a la S.E.P. le informan sobre los programas de cultura, recreación y capacitación. Estas formas de control las utilizan para retroalimentar el proceso administrativo y mejorar la planeación. En esta área, entre cuarenta y cincuenta personas deben presentar declaración patrimonial ante la SECOGEF y a la fecha todas han cumplido, por lo que no han recibido sanciones.
- e) En materia de administración de **personal**, existe un manual de organización y funcionamiento del departamento respectivo. La relación con la representación sindical es de comunicación, respeto y colaboración con la autoridad. Prestaciones Sociales tuvo reasignación de funciones y personal en varias ocasiones durante el sexenio, el número total de trabajadores adscritos en 1994 es de 5 438, no se obtuvo mayor información al respecto. La capacitación que reciben estos empleados es la que se contempla en los planes generales para todos los trabajadores del Instituto. Uno de los principales problemas señalados es la falta generalizada de personal en las áreas operativas y normativa.

- f) La **producción** es de servicios de bienestar social clasificados en cultura, bienestar y deporte. Consideran que tienen buenos índices de productividad, eficiencia y calidad según los indicadores cuantitativos vigentes que utilizan, aunque la evaluación cualitativa con indicadores macrosociales no tiene una periodicidad establecida. En la actualidad se están elaborando protocolos de investigación para evaluar con mayor precisión el impacto de los servicios en las condiciones de vida de la población.
- g) En materia de **finanzas**, se dijo que el presupuesto de la dependencia es aprobado y determinado por la Asamblea General del Instituto. En 1993, éste ascendió a 294 millones de nuevos pesos, lo que representó el 0.9% del presupuesto total del Instituto en el mismo año. Está en proceso un estudio para evaluar la rentabilidad financiera y social del ejercicio presupuestal. Consideran que debe aumentarse el presupuesto y cambiar el proceso para su determinación, ya que actualmente esto lo hace la Asamblea con base en el comportamiento histórico, índice inflacionario y nuevas actividades asignadas. Existe rigidez en la asignación y manejo de los recursos, pero cierta flexibilidad en la distribución interna de los mismos.
- h) En cuanto a la **imagen** que la población y diversos sectores sociales tienen de las prestaciones sociales que otorga el Instituto, mencionan que hay una partida presupuestal para la difusión de las actividades, que han observado la controversia entre la opinión de los empresarios y los obreros en torno a la permanencia de estas acciones dentro del Instituto. Destaca que realizan encuestas de opinión a nivel de unidades operativas para efecto de conocer la imagen que prevalece entre la población.

Un resumen de la evolución de las prestaciones sociales otorgadas por el IMSS en el período 89-94, se presenta en el cuadro 1.

PRESTACIONES SOCIALES DEL IMSS
CUADRO 1

AÑO	TIENDAS		GUARDEHÍAS		CENTROS DE SEG SOC	VELATORIOS		ASISTENCIA A PROGRAMAS (MILES DE PERSONAS)		USUA- RIOS EN C.V. (MILES)
	UNIDAD	CLIE- TES (MILES)	UNIDA DES	NIÑOS INSCRI- TOS		UNIDA DES	SERV. PROP.	PROMOC CULTU- RAL	RECREA- CIÓN FI- SICA Y DEPORTE	
1989	108	10 662	275	40 414	126	16	21164	3 454	11 136	2 923
1990	145	13 377	320	44 679	132	18	22632	4 223	12 663	2 699
1991	150	18 699	350	48 919	140	18	23028	4 787	15 521	2 518
1992	150	18 567	384	51 668	138	18	23089	4 625	18 442	2 323
1993	149	15 506	419	56 072	149	18	24480	4 205	11 088	2 325
1994	148	14 480	455	61 585	141	18	23668	3 894	16 913	2 203

1/ INCLUYE CENTROS DE SEGURIDAD SOCIAL, DE SEGURIDAD SOCIAL PARTICIPATIVAS, DE ARTESANIAS, CULTURALES Y DEPORTIVAS.

2/ POBLACION USUARIA DE LOS CENTROS VACACIONALES

FUENTE: CARLOS SALINAS DE GORTARI, SEXTO INFORME DE GOBIERNO, MEXICO, 1994, P. 423.

El informe de la gestión institucional en materia de prestaciones sociales durante el sexenio 1989-1994, fue elaborado y presentado en la III Reunión Nacional de Delegados del Instituto en julio de 1994,²⁹⁸ y de él se destacan los siguientes aspectos: de 199 unidades operativas existentes en 1988 se pasó a 213 (un aumento del 7%), tales unidades incluyeron dos centros de seguridad social, dos unidades deportivas, dos centros culturales y ocho centros participativos, que se lograron por la concertación en las delegaciones con los sectores público, social y privado. En coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social y los gobiernos estatales y municipales, se puso en operación el **programa de atención integral a grupos urbanos marginados**, que contó con un presupuesto de 33 millones de nuevos pesos para construir 88 centros de bienestar IMSS-Solidaridad, de éstos, 55 ya están en operación y se concluirán los

298. Candia M., Alberto. Prestaciones Sociales. Ponencia presentada en la III Reunión Nacional de Delegados, México, IMSS, 1994.

restantes antes de finalizar 1994. La construcción y operación de estos centros, aunado a los 1 204 centros de extensión de conocimientos, permitió al Instituto cumplir y ampliar la cobertura además de acercar los servicios a la población con menores recursos y mayores beneficios para su salud y bienestar.

Al comparar las cifras de infraestructura y servicios otorgados en materia de prestaciones sociales que presentan varios documentos, se encontró que hay algunos sin congruencia plena, por ejemplo la cifra de 213 unidades operativas mencionada en la reunión de delegados de julio de 1994 no tiene ninguna otra referencia en la Memoria Institucional sexenal del IMSS, en el Sexto Informe de Gobierno, ni en el Informe de Ejecución 1994 del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. En éste último aparece otra cifra sin congruencia con los demás documentos, el IMSS "atendió en 1994 a 12 millones de personas en eventos artísticos y culturales";²⁹⁹ mientras que la cifra consignada en el cuadro 1 correspondiente al Sexto Informe de Gobierno de Carlos Salinas, menciona que la asistencia a este tipo de programas en ése año (1994) sería de 3 millones 894 mil personas.

Como parte de las nuevas responsabilidades de la Jefatura de Prestaciones Sociales y por considerar a la población pensionada y jubilada del país como un grupo prioritario, se establecieron 45 "centros de día", en los que se ofrecieron actividades para la ocupación del tiempo libre, recreación, integración social, fomento a la salud y servicios asistenciales a este grupo de personas. Además en los centros pagadores de pensiones se les orienta y se promueven actividades para su beneficio así como para la atención médica integral, para mejorar su ingreso económico, se fomenta entre ellos la formación de cooperativas, grupos de suministro y asociaciones.

299. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Informe de Ejecución 1994 del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México, SHCP, 1994, pág. 370.

En materia de actividades deportivas se informó que el FIDEIMSS logró recabar 18 millones de nuevos pesos, de los que destinó 16 millones 500 mil nuevos pesos para capacitar entrenadores y deportistas, mejorar y conservar las instalaciones, compra de material y equipo y, promoción de eventos deportivos. Tales acciones se consideran como un incremento en la calidad del deporte institucional y justifican su permanencia en el deporte de alto rendimiento.

El Instituto participó por medio de la Subdirección General Médica y del área de Prestaciones Sociales en el programa de desarrollo integral del adolescente, el cual es coordinado por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. A sus actividades se incorporó también en 1993 la Unidad de Promotoras Sociales Voluntarias del IMSS. A julio de 1994 habían atendido a 36,000 jóvenes.

En la Memoria Institucional³⁰⁰ que resume las acciones del Instituto en el sexenio 89-94, es destacable el incremento de un 28% en el total de asistentes registrados en las actividades de prestaciones sociales (20.7 millones en 1988 y 26.5 millones en 1994). También destaca la importancia del teatro como prestación social que contribuye a la cultura y recreación de la población ya que de 4.4 millones de participantes en los programas de desarrollo cultural, 2.9 millones (65%) asistieron a los teatros del Instituto (38) en todo el territorio nacional. En materia de turismo social, 15 millones de personas (principalmente trabajadores de bajos ingresos) visitaron los centros de hospedaje, balneario y campamentos del IMSS. El sistema nacional de tiendas IMSS-SNTSS atendió su mayor número de clientes en 1990 (16 699 215), en 1994 tiene 148 tiendas con cerca de 16 millones de usuarios. En cuanto al servicio de velatorios institucionales, se proporcionaron 140 081 servicios funerarios (23 346 en promedio anual) en 16 unidades de servicios en el Distrito Federal y varias ciudades del país.

300. Instituto Mexicano del Seguro Social. 1988-1994 Visión del Cambio en la Seguridad Social. Memoria Institucional. México, IMSS, 1994, pp. 76-90.

SERVICIOS DE SOLIDARIDAD SOCIAL.

Los servicios de solidaridad social, son la segunda vertiente de que habla el título cuarto de la Ley del Seguro Social, para su mayor precisión conviene revisar los artículos 236 a 239 de este ordenamiento.³⁰¹

*Artículo 236. Los servicios de solidaridad social comprenden asistencia médica, farmacéutica e incluso hospitalaria, en la forma y términos establecidos en los artículos 237 a 239 de esta ley.

Artículo 237. El Instituto organizará, establecerá y operará unidades médicas destinadas a los servicios de solidaridad social, los que serán proporcionados exclusivamente en favor de los núcleos de población que por el propio estadio de desarrollo del país, constituyan polos de profunda marginación rural, suburbana y urbana, y que el poder ejecutivo federal determine como sujetos de solidaridad social.

Queda facultado el Instituto para dictar las bases e instructivos a que se sujetarán estos servicios, pero, en todo caso, se coordinará con la Secretaría de Salubridad y Asistencia y demás instituciones de salud y seguridad social.

Artículo 238. El Instituto proporcionará el apoyo necesario a los servicios de solidaridad social que esta ley le atribuye, sin perjuicio del eficaz otorgamiento de las prestaciones a que tienen derecho los trabajadores y demás beneficiarios del régimen de seguridad social.

Artículo 239. Los servicios de solidaridad social serán financiados por la federación, por el Instituto Mexicano del Seguro Social y por los propios beneficiarios.

301. Ley del Seguro Social, pp. 256-257.

La Asamblea General determinará anualmente con vista a las aportaciones del gobierno federal, el volumen de recursos propios que el Instituto pueda destinar a la realización de estos programas.

Los beneficiarios por estos servicios contribuirán con aportaciones en efectivo o con la realización de trabajos personales de beneficio para las comunidades en que habiten y que propicien que alcancen el nivel de desarrollo económico necesario para llegar a ser sujetos de aseguramiento en los términos de esta ley".

En concordancia con lo anterior, surgió el programa IMSS-Coplamar que posteriormente cambió su denominación por IMSS-Solidaridad. En 1979 el gobierno federal inició el otorgamiento de servicios de salud a diez millones de campesinos sin capacidad contributiva y firmó, a través del organismo Coplamar (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados) de la Presidencia de la República que agrupaba a once organizaciones de desarrollo rural, un convenio con el IMSS en el que este último adquirió la responsabilidad de organizar y administrar dichos servicios.

Coplamar tomó el compromiso de promover la realización de trabajos comunitarios con el apoyo de dependencias federales y estatales en materia de programación, aportación de materiales y financiamiento, además de celebrar convenios para la prestación de servicios a las comunidades (educación, empleo, abasto alimentario, vivienda, agua, caminos, electrificación, agroindustria, y comercialización entre otros) a la vez que debía acreditar ante el IMSS la participación de la población en obras de saneamiento ambiental y beneficio comunal, mediante jornadas de trabajo o acciones que traten de mejorar la salud, como contraprestación aportada por los núcleos familiares para recibir atención médica en las unidades. El gobierno federal confió al IMSS la administración del programa tomando en cuenta su liquidez financiera, su estructura administrativa y la experiencia de diecisiete años de atender la salud de trabajadores rurales y cinco de haber establecido el programa de solidaridad social. De esta manera, se integraron en un solo programa operativo dos, que tuvieron origen y financiamiento diferentes.

En 1983 desapareció Coplamar y el Instituto asumió la responsabilidad operativa del programa que continuó con financiamiento del gobierno federal. Entre 1983 y 1988 los servicios con que el programa atendía a un poco más de cuatro millones de habitantes fueron traspasados a los gobiernos de catorce estados, lo anterior como parte de la estrategia de descentralización de la vida nacional y específicamente del sector salud.

En 1990 la denominación del programa cambió de IMSS-Coplamar a IMSS-Solidaridad, para dar congruencia a la filosofía que le dio origen, con los objetivos del Programa Nacional de Solidaridad. La operación del programa se da en los estados en que vive el 64.9% de la población rural, 68.8% de grupos catalogados como productores de subsistencia e infrasubsistencia y, el 85.7% de los cincuenta y seis grupos étnicos de la República.

La estrategia de acción del programa continúa observando sus características iniciales de participación y compromiso de la comunidad, para crear nuevos servicios éstos tienen que ser a solicitud expresa de la población y con el aval de estudios que determinen la necesidad de los mismos, su utilidad y funcionalidad. Se forma un comité de salud y solidaridad que gestiona la cesión del terreno por parte de la comunidad e involucra voluntarios para que sean capacitados y participen en el diagnóstico de salud local y en las acciones posteriores de mejoramiento colectivo. Se busca que la construcción de una unidad médica sea el detonador para otras acciones de cambio como la introducción del agua potable, electrificación, mejoría de la escuela, etcétera.

La organización y estructura orgánica del programa se analiza a partir de la exposición que del mismo hizo su coordinadora general en el sexenio 1989-1994, la doctora Georgina Velázquez:³⁰²

302. Velázquez D., Georgina. "El Programa IMSS-Solidaridad", Cuestión Social, Revista Mexicana de Seguridad Social, México, IMSS, enero de 1993, pp. 37-57.

La estructura del programa IMSS-Solidaridad está formada por cuatro niveles: central (nacional), delegacional (estatal), zonal y operativo. El primer nivel es la Coordinación General que depende de la Dirección General del Instituto; tiene funciones normativas y de control en el ámbito interno, y de coordinación y concertación en el externo. Concentra sólo el 2% del total de personal (10 990 trabajadores a diciembre de 1991).

A nivel estatal, el delegado del Instituto es el responsable de la administración del programa; el jefe de los servicios médicos, supervisa técnica y administrativamente la operación y dirige uno ó más equipos multidisciplinarios de supervisión (médico, enfermera, administrador y técnico en acción comunitaria), que a su vez, tienen a su cargo uno ó más grupos zonales formados por un médico, un promotor de acción comunitaria y un técnico polivalente. El nivel operativo, formado por el personal de las unidades médicas rurales y de los hospitales descritos, representa el 83% del total de trabajadores.

En el mismo sentido de la distribución del personal, se da la distribución porcentual del presupuesto destinado los servicios de salud por niveles (4 en el nivel central, 20.3 en el delegacional y zonal, y 75.5 a la operación). La organización descrita es apoyada mediante los comités operativos en cada zona, y comités municipales, estatales y nacional, que actúan como órganos de concertación intersectorial porque en ellos están representados los diferentes sectores de la administración pública que realizan acciones de desarrollo rural. Tal esquema tiene el apoyo de la organización y estructura desconcentrada del IMSS, lo que permite operar a un costo factible para el país.

Además de la filosofía solidaria, el programa ha tomado como estrategia específica de sus acciones el **modelo de atención integral a la salud**, sustentado en la visión del proceso salud-enfermedad como un fenómeno multicausal que debe atenderse de manera integral. Los servicios básicos de salud están escalonados por niveles y tienen como antecedente necesariamente un diagnóstico de salud que identifica las condiciones de vida y las principales causas de enfermedad y muerte de cada comunidad.

El modelo se caracteriza por la participación de personal multidisciplinario en todos los niveles de la organización, personal en formación y personal comunitario capacitado; el uso de tecnología simplificada que se adecúa al medio; la coordinación con otros sectores de la administración pública y organizaciones campesinas e indígenas y, como elementos básicos: el respeto a la cultura, la organización social, las condiciones locales y las prácticas tradicionales de atención para la salud. Está concebido para que la comunidad tenga una participación preponderante pero en forma organizada mediante asambleas y comités de salud y solidaridad que analizan y jerarquizan los riesgos y problemas locales de salud. Estas mismas instancias realizan la planeación de las acciones en función de las expectativas, posibilidades y recursos locales, para posteriormente actuar sobre las causas y consecuencias de los daños a la salud, además de participar en la evaluación periódica de los procedimientos, los compromisos y los resultados. El organigrama 10 describe la estructura del programa (ver anexo 2). Los ingresos económicos con que contó el programa, así como sus costos de operación durante el sexenio 89-94 se presentan en el siguiente cuadro:

**PROGRAMA IMSS-SOLIDARIDAD
CUADRO 1**

AÑO	INGRESOS TOTALES	COSTO TOTAL EN SALUD				
		TOTAL	PRESTACIONES EN ESPECIE		ADMINISTRACION	OTROS GASTOS
			ASISTENCIA MEDICA	HOSPITALIZACION		
1989	150 675	150 675	78 999	47 989	21 427	2 260
1990	255 202	255 202	133 803	81 280	36 291	3 828
1991	435 098	435 098	226 251	139 231	60 914	8 702
1992	643 277	643 277	498 044	88 011	59 222	
1993	867 346	867 346	595 492	36 845	170 446	64 563
1994	1 111 903	1 111 903	668 806	103 233	226 437	113 427

1/ SON APORTACIONES DEL GOBIERNO FEDERAL.

2/ POR RECLASIFICACION EN LOS DEMAS GRUPOS. A PARTIR DE 1992 NO SE REPORTA ESTA INFORMACION .

≡ CIFRAS ESTIMADAS.

FUENTE: CARLOS SALINAS DE GORTARI, SEXTO INFORME DE GOBIERNO, ANEXO, MEXICO, 1994, PAG. 426.

Por parte de la coordinadora del programa, recibí una respuesta atenta a la solicitud de información, las preguntas del cuestionario no recibieron una respuesta específica, pero su funcionamiento administrativo ha sido ampliamente documentado. Los datos más recientes para conocer el funcionamiento y los resultados en la operación del programa IMSS-Solidaridad, se tomaron del informe presentado en la III Reunión Nacional de Delegados del Instituto en julio de 1994.³⁰³ Un resumen de tal información, destaca los siguientes resultados:

En 1988 la población amparada por el programa era de 9 964 687 personas, en 1994 es de 10 935 290, lo que significa un aumento del 9.7% en la extensión de su cobertura. También como parte de lo anterior los servicios llegaron a un mayor número de comunidades dispersas (de 2 323 a 3 428 unidades médicas rurales), lo que representa un 47.6% de incremento. De 51 hospitales rurales en 1988 se pasó a 57 en 1994. Las nuevas unidades se ubicaron en comunidades con población dispersa menor de 1 000 habitantes. Actualmente se tiene presencia en 12 718 localidades ubicadas en 1 231 municipios de 17 estados y se atiende al 40% de la población sin seguridad social, en 13 de los 17 estados en donde opera el programa habitan más de 3.5 millones de indígenas, de los cuales el programa brinda atención al 82.9%. Para una mayor facilidad de comunicación se instalaron un total de 1 739 sistemas de radio comunicación, que sumados a los 1 753 que existían en 1988 permitieron la cobertura en el 100% de las unidades.

A la par del crecimiento de la infraestructura de los servicios se aumentó en un 46% el número de plazas (en la actualidad la totalidad de trabajadores en el programa es de

* El 18 de junio de 1994 fue recibido en las oficinas de la Coordinación General del Programa la solicitud y cuestionario. Es destacable que fue la única respuesta mediante oficio de fecha 24 de junio. Además la doctora Georgina Velázquez Díaz, comisionó a la doctora Rebeca Rojas para que atendiera la entrevista, misma que se llevó a cabo el día 27 de junio del mismo año.

303. Ituarte H., Mauricio. Programa IMSS-Solidaridad, ponencia presentada en la III Reunión Nacional de Delegados, México, IMSS, 1994.

16 324) de las cuales el 86.5% corresponde al área operativa, 11.8% al nivel delegacional y zonal y solamente el 1.7% al nivel central. Tal aumento en personal es dispar al incremento en la extensión de cobertura, que sólo fue de 9.7% en el mismo periodo.

Mediante la coordinación con el DIF y LICONSA para apoyo alimentario, rehabilitación física y atención médica, se trabaja en la mejoría del estado nutricional de la población más necesitada. Con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social se opera un programa de becas consistente en pago del salario mínimo a parteras y asistentes rurales de salud durante su formación por personal del programa. Con el INEA hay un convenio para que el proceso de alfabetización de adultos se apoye en contenidos de educación para la salud en la comunidad, lo que facilita la educación de las mujeres en edad fértil y es factor coadyuvante en el descenso de la mortalidad materna.

En materia de costos se ha calculado que para 1994 (julio) el promedio anual por solidariohabitante es de 114 nuevos pesos (34 dólares). El programa dispone de cuadros básicos de medicamentos y equipo similar en sus unidades que está acorde con las necesidades reales y demandas de la población. El costo promedio anual de operación en 1994 por unidad médica rural fue de 226 mil nuevos pesos y el de un hospital de 8 millones 990 mil nuevos pesos.

La organización comunitaria para la salud creció y se fortaleció con un 62% de nuevos comités de salud y solidaridad con 13 717 personas capacitadas. Los promotores sociales voluntarios (miembros elegidos por la comunidad que aceptan la responsabilidad de cuidar a un grupo de familias, incluida la propia) aumentaron en 114%, por lo que en 1994 existen 101 157 personas capacitadas y activas que participan en acciones de salud del programa. Los asistentes rurales de salud (voluntarios de la comunidad formalmente capacitados en técnicas de promoción de la

salud, diagnóstico y tratamiento de padecimientos frecuentes de baja complejidad) aumentaron en 84% llegando a 6 711 en este año. El número de parteras rurales se elevó en 56%, contando ahora con 7 951 que atendieron 61 770 partos, es decir el 35% del total de los atendidos en el sistema.

Dentro de las acciones ha tenido prioridad la atención materno infantil, vacunación universal y nutrición. Durante el sexenio 89-94 se logró que 84.6% de las familias participen en el manejo adecuado del agua para consumo humano; 68% en la disposición sanitaria de excreta humana y 84.7% en el manejo adecuado de la basura, situación que ha permitido una reducción significativa en los casos de enfermedades gastrointestinales. En el informe se hace hincapié en que "los logros enunciados fueron posibles en virtud de que se contó con la suficiencia y oportunidad de recursos financieros, el reforzamiento de la estructura propia del programa con el crecimiento de equipos zonales, multidisciplinarios y de gestoría y seguimiento, contar con una plantilla vehicular en las mejores condiciones para la operación y la sustitución de mobiliario, equipo e instrumental en nuestras unidades médicas. Cabe destacar la relevancia que el programa concede a la capacitación y desarrollo permanente del personal institucional y comunitario".³⁰⁴

En el Informe de Ejecución 1994 del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994³⁰⁵ se menciona con respecto al programa IMSS-Solidaridad, la construcción de 1 241 unidades médicas rurales en 19 estados del país, lo que sumado al programa SSA-Solidaridad, aumentó en 53% la infraestructura para la salud respecto a la existente a finales de 1988.

304. *Ibidem*.

305. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Informe de Ejecución 1994 del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, pág. 438.

Por otra parte, en la Memoria Institucional³⁰⁶ del IMSS se mencionan los resultados del programa, de los cuales (adicionalmente a lo ya expresado) me han parecido más relevantes los siguientes: La **distribución de sus unidades médicas** (69.6% atienden estados de muy alta y alta marginación, 27.9% de media y 2.5% de baja); la **distribución del gasto** en 1994 (68% al primer y segundo nivel de atención, 27% a administración de zonas y delegaciones y sólo 3.8% del gasto a nivel central); las **aportaciones de la comunidad** (para explicar esto, se presenta un comparativo del periodo 1990-1993, entre las aportaciones del Programa Nacional de Solidaridad y las de la comunidad para la resolución de dos problemas -mejoramiento de la vivienda y limpieza y rehabilitación de fuentes de agua- resultando para el primer caso, que el Pronasol aportó el 44% del costo y la comunidad el 56% restante, para el segundo, la aportación fue de 47 y 53% respectivamente); la **simplificación normativa** (reducción de 127 a 71 normas en el periodo); la **concertación y coordinación interinstitucional** con dependencias públicas y organismos privados (Secretarías de: Salud, Educación, Desarrollo Social, Gobernación, Contraloría, DIF, gobiernos de los estados, municipios y organizaciones civiles y educativas) y; la **efectividad de los programas** operativos y de capacitación (de 971 939 enfermos atendidos en su propia casa o en local de la comunidad por asistentes rurales, sólo el 20% requirió acudir a la unidad médica).

306. Instituto Mexicano del Seguro Social. Memoria Institucional 1989-1994, pp. 210-230.

PROMOTORAS SOCIALES VOLUNTARIAS DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

La organización denominada "Promotoras Sociales Voluntarias del Instituto Mexicano del Seguro Social Asociación Civil", es un caso especial que se incluye para complementar la participación del IMSS en acciones de asistencia social.³⁰⁷ Este grupo se integró antes que el Patronato de Promotores Voluntarios, ya que su acta constitutiva tiene fecha de registro del 4 de abril de 1977 y el decreto de creación del patronato data de septiembre del mismo año.

La forma jurídica que adoptaron para su integración -asociación civil- las excluye de ser considerada una entidad de la administración pública, igual situación se reafirma por el carácter **voluntario** de sus actividades. Sin embargo tienen una estrecha vinculación con un organismo público descentralizado que sí es parte de la administración pública mexicana, el IMSS, y sus funciones y objetivo son eminentemente de asistencia social, según el artículo segundo de sus estatutos:³⁰⁷

Artículo 2. La naturaleza de esta asociación será de carácter no lucrativo, tendrá como objeto fundamental complementar las prestaciones del IMSS en su aspecto psicológico, social y humano, en su proyección al hogar y a la comunidad tanto dentro como fuera de las unidades médicas. La ayuda que las promotoras sociales voluntarias prestarán consistirá en:

* La colaboración de quienes dirigen esta organización fue muy amplia, el oficio y cuestionario fue recibido el 16 de junio de 1994 y el 22 de julio fue atendido por la licenciada Leticia Soto (secretaría particular de la titular del voluntariado), quien contestó algunas preguntas específicas y facilitó copia de los documentos internos solicitados.

307. Promotoras Sociales Voluntarias del IMSS, A.C.. Estatutos, México, Promotoras Sociales Voluntarias del IMSS, A.C., 1989.

- a) Coadyuvar al restablecimiento del paciente y a su readaptación, así como hacer más cordiales las relaciones entre éste y el IMSS.
- b) Proporcionar al paciente y sus familiares orientación sobre sus derechos y obligaciones como derechohabientes.
- c) Proporcionar al paciente y a sus familiares ánimo y confianza en la labor del Instituto.
- d) Orientar y en su caso, auxiliar a los enfermos y a sus familiares en las gestiones por efectuarse para obtener los beneficios de otros servicios que proporciona la comunidad.
- e) En la medida de sus capacidades, las promotoras sociales voluntarias cooperarán en actividades tales como la enseñanza de conocimientos que pudieran ser útiles a los pacientes en su medio adecuado; la distracción que a través de diversos medios sea posible proporcionarles; el asesoramiento y auxilio en problemas psicológicos, emocionales y sociales que sea factible brindar a los enfermos, otorgándoles ayuda en los problemas individuales o familiares que se reflejen en su intranquilidad.
- f) Colaborar en general, en los diversos servicios que presta el Instituto, de acuerdo con los programas que fije la mesa directiva, aprobados por las autoridades del IMSS.

Su lema es: "Vivir es amar y servir".

De la lectura de sus estatutos, se observa que es una organización formal, legal y administrativamente estructurada. Llama la atención que el ingreso como promotor voluntario no es indiscriminado, tienen requisitos de admisión bien definidos y los aspirantes deben cursar previo a su ingreso, un "curso reglamentario" que incluye temas

de: seguridad social, derechohabientes del IMSS, motivación, organización de las unidades médicas, el enfermo y su psicología, relaciones humanas, enfermería hospitalaria y trabajo social, terapia ocupacional, promoción social voluntaria, fomento a la salud, y organización y estatutos de las promotoras sociales voluntarias.

Para facilitar su identificación y acceso a las instalaciones del Instituto, tienen marcadas entre las obligaciones (artículo 14 de los estatutos) el uso de un uniforme reglamentario que incluye calzado blanco "silencioso" y la recomendación de hacer el servicio "discretamente arregladas". El artículo 15 prohíbe que el uniforme sea prestado a personas ajenas al voluntariado, con el objeto de facilitar su acceso y estancia con pacientes internados en los hospitales del IMSS, igualmente se prohíbe portar alhajas o adornos excesivos durante el ejercicio de sus labores y hacer proselitismo religioso, entre otras recomendaciones.

En su relación con trabajadores del IMSS, la asamblea nacional de 1989 de esta organización, acordó que "las personas empleadas del Instituto Mexicano del Seguro Social que deseen ingresar a esta asociación, deberán tener en cuenta que sus funciones como trabajadores de la institución son totalmente independientes y que sus labores como promotoras sociales voluntarias las deberán llevar a cabo fuera de las horas de trabajo. Es por lo anterior que estas promotoras no podrán formar parte de las mesas directivas, tanto nacional, delegacionales como seccionales, pues no deberán ausentarse de su trabajo para cumplir con las funciones inherentes a los cargos de cualquier integrante de estos cuerpos de gobierno".³⁰⁸

Un dato que reafirma la formalidad de esta organización, es la integración de su estructura orgánica y de gobierno. Como máxima autoridad se encuentra la **Asamblea**

308. Promotoras Sociales Voluntarias del IMSS, A.C.. Acta de Asamblea Nacional Ordinaria, Protocolo Notarial, México, Notaría 151 del D.F., 30 de septiembre de 1989.

Nacional, (tienen grupos organizados en todos los estados de la República), en orden jerárquico descendente sigue la **mesa directiva nacional**, luego las **asambleas delegacionales** y sus respectivas mesas directivas estatales. Ver el organigrama 11 en el anexo 2.

Se puede considerar la integración de la esposa del director general del IMSS a este grupo como una medida de atención protocolaria, además como una eventual protección para que los posibles cambios de este funcionario y su correspondiente al voluntariado, no afecten las actividades normales de la organización. Para tal efecto, incluyeron en su estructura orgánica la figura de "presidenta honoraria", cargo que ocupa la esposa del director general del IMSS, pero la conducción de este voluntariado descansa en la presidenta ejecutiva y demás integrantes de la mesa directiva nacional, que son electas en la asamblea nacional por periodos de tres años. Adicionalmente existe la figura de "secretaría ejecutiva", quien realiza las funciones de asesoría y enlace entre las presidentas honoraria y ejecutiva y, el patronato de promotores voluntarios que preside la esposa del presidente de la República.

Las tareas asistenciales que realizan las promotoras sociales voluntarias del IMSS se agrupan en los siguientes programas:

1. Terapia ocupacional. En él se incluyen la organización y ejecución de cursos de costura, tejido, asistencia a enfermos mediante el préstamo de libros y revistas, juegos de mesa, cuadernos de dibujo y juguetes para niños.
2. Salud. Tiene a su cargo el diseño y ejecución de cursos de higiene, nutrición, educación sexual, paternidad responsable, planificación familiar, prevención oportuna de enfermedades, vacunación, así como la operación de los programas denominados Club de Diabéticos, Club de Hemofílicos y Club Nueva Voz.

3. **Rehabilitación.** Dentro de él, las voluntarias deben gestionar la donación de aparatos de prótesis, órtesis y sillas de ruedas.
4. **Ayudas.** Se refiere a los apoyos específicos para los familiares de los pacientes en cuanto a hospedaje, pasajes, donación de ropa usada y despensas y, gastos de funeral.
5. **Capacitación interna.** Se refiere a los cursos de capacitación a las aspirantes a ingresar al voluntariado, dentro de ellas se incluyen temas de higiene, nutrición, medicina preventiva, paternidad responsable, IMSS-Solidaridad, prestaciones sociales, igual que familiares.
6. **Albergues.** En este rubro se contempla la localización y gestión ante quien corresponda para habilitar espacios que sirvan como albergues gratuitos a los familiares de pacientes que residen fuera de las zonas en donde se encuentra el centro hospitalario de internamiento.
7. **Actividades y festejos especiales.** En ellas se contemplan visitas domiciliarias, actividades para mejorar la comunicación e integración familiar, alfabetización, atención a grupos de la tercera edad y jubilados, la colecta de la Cruz Roja y diversas festividades tradicionales durante el año.
8. **Relaciones públicas.** La realización de actividades de coordinación con el patronato nacional de promotores voluntarios, con otros grupos públicos o privados, y la manifestación de felicitaciones y/o pésame.

SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL.

La Secretaría de Desarrollo Social es objeto de análisis en el presente trabajo por considerar que vincula la administración pública con la asistencia social en México. Por las características especiales que reviste, (mismas que serán descritas a lo largo de esta sección) no se revisa la estructura y funcionamiento administrativo de la Secretaría en su totalidad, el análisis se circunscribe al Programa Nacional de Solidaridad y, dentro de éste, específicamente a su primera vertiente que es **bienestar social**.

El programa de solidaridad tiene como antecedente las experiencias obtenidas con el Programa para el Desarrollo Rural Integral (PIDER) y la Comisión del Plan para la Atención de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR).

Durante la campaña del señor Carlos Salinas de Gortari como candidato a la presidencia de México, grandes grupos poblacionales le demandaron apoyos y estímulos que a la vez respetaran sus iniciativas y decisiones. En respuesta a esa demanda iniciaron las operaciones del programa el 2 de diciembre de 1988. Fue definido como un conjunto de acciones inmediatas para la mejoría de las condiciones de vida de comunidades indígenas, campesinas y colonias populares, "Solidaridad no es un programa definido por la burocracia, no se concibió como una estrategia acabada de un modelo de planeación".³⁰⁹ Por el contrario, se originó en las formas de trabajo y apoyo mutuo que han sido tradicionales en la sociedad mexicana.

Otro de sus más importantes antecedentes es el programa de gobierno delineado en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 que definió los lineamientos generales de acción. Particularmente en cuanto a la erradicación de la pobreza extrema se mencionó que "las acciones para atender a los grupos de escasos recursos del campo y las ciudades serán

309. Coordinación General del Programa Nacional de Solidaridad, La Solidaridad en el Desarrollo Regional, México, Secretaría de Desarrollo Social, 1992, pág. 5.

selectivas y específicas, para atender de lleno y eficientemente esta urgente demanda social".³¹⁰ El Programa Nacional de Solidaridad, en el mismo documento fue señalado como el instrumento del gobierno federal "para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales".³¹¹

Solidaridad es también una estrategia para la reforma del Estado mexicano en la que gobierno y sociedad se han propuesto transitar de una modalidad de gobierno propietario y asistencial a una solidaria. Promueve la concertación como medio para el consenso activo que sirva como base de la participación comunitaria en las obras de beneficio colectivo, exige un papel más activo de la sociedad para elevar su nivel de vida y una relación más directa entre el gobierno y las comunidades, busca construir un nuevo **piso social y moral para el desarrollo**. Sus objetivos se orientan a romper el círculo vicioso que reproduce y acrecienta por generaciones la pobreza, mediante la atención a: pueblos indígenas, campesinos y habitantes del medio rural, trabajadores agrícolas migratorios, habitantes de colonias populares de las ciudades, jóvenes, mujeres y niños. Desde su inicio, se plantearon como principios fundamentales en todas las acciones y proyectos del programa los siguientes:³¹²

1. Respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y comunidades. Lo anterior para garantizar que las decisiones no sean una imposición de las autoridades ni establezcan clientelismo, por el contrario que sean las organizaciones comunitarias quienes adopten las estrategias y métodos de trabajo para la ejecución de las acciones y los proyectos.

310. Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México, Poder Ejecutivo Federal, 1989, pág. 126.

311. *Ibidem*.

312. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. El Programa Nacional de Solidaridad, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pág. 58.

2. Plena y efectiva participación y organización de las comunidades. Son éstas quienes deben diseñar, tomar decisiones, ejecutar, evaluar y controlar los proyectos, el programa sólo hace la convocatoria, gestiona la participación de las dependencias competentes y la canalización de los recursos.
3. Corresponsabilidad. Todos los proyectos se definen mediante convenios que especifican las aportaciones, responsabilidades y compromiso de las partes.
4. Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos. Se hace hincapié en que los recursos del programa son de la nación, por lo que su uso debe ser escrupulosamente honesto, público y transparente.

El programa se ha concebido también como una forma de impulsar la movilización social para el trabajo y el beneficio colectivo, organizado en tres vertientes de acción: 1) **Solidaridad para el bienestar social**, que se dirige al mejoramiento inmediato de los niveles de vida con énfasis en los aspectos de salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y regularización de la tenencia de la tierra; 2) **Solidaridad para la producción** y 3) **Solidaridad para el desarrollo regional**.

La **estructura y organización** inicial (1988), del Programa Nacional de Solidaridad, nació el 6 de diciembre de 1988 con la publicación en el Diario Oficial de la Federación del acuerdo por el que se creó la **Comisión del Programa Nacional de Solidaridad**. Esta es un órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones emprendidas en el ámbito de la administración pública, con el objeto de combatir los bajos niveles de vida y asegurar que se cumplan los programas especiales para la atención de los grupos anteriormente descritos. La preside el titular del Ejecutivo Federal y participan en ella de forma permanente los titulares de las Secretarías de Hacienda y

Crédito Público; Comercio y Fomento Industrial; Desarrollo Social; Educación Pública; Agricultura y Recursos Hidráulicos; Salud; Reforma Agraria y, de Pesca. También con este carácter forman parte de ella el Jefe del Departamento del Distrito Federal, y los Directores Generales del Fondo Nacional para el Desarrollo de las Artesanías, del Instituto Mexicano del Seguro Social, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, del Instituto Nacional Indigenista y de la Comisión Nacional de Zonas Áridas.

Según el artículo segundo del acuerdo que la creó, existe un consejo consultivo como parte de la comisión, que está integrado por representantes de las dependencias y entidades que la integran; de los núcleos indígenas más importantes; de los sectores social y privado, además de especialistas de reconocido prestigio en el campo de las ciencias sociales. Adicionalmente la citada comisión cuenta para el desarrollo de sus funciones con un **coordinador general**, designado por el presidente de la República, mismo que participa en el establecimiento de las bases para la firma de los **convenios de desarrollo social**, que el titular del ejecutivo federal suscribe anualmente con cada uno de los gobiernos estatales para formalizar los compromisos y acuerdos conjuntos de inversión. Con este mecanismo ambos niveles de gobierno establecen prioridades y programas de interés común, es una forma de apoyo a la descentralización de la vida nacional. De acuerdo con tales convenios, se establece en lo correspondiente a solidaridad, que los estados y municipios serán los encargados de recoger la demanda social y dar forma a los programas a ejecutar, el programa por su parte fija las políticas y estrategias.

Desde la perspectiva orgánica de la administración pública, el PRONASOL tiene como antecedente la **Subsecretaría de Desarrollo Regional** de la Secretaría de Programación y Presupuesto, hasta 1992. Pero con el decreto publicado el 6 de diciembre de 1988 el programa se convierte en una innovadora figura publi-administrativa, una "**Comisión**" de un programa de gobierno que sin estar adscrito en particular a ninguna de las dependencias que marca la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, puede tomar decisiones que competen a varias de ellas. Según el citado decreto, el

organigrama de la comisión sería el que aparece en el anexo 2 (ver organigrama 12). Llama la atención que ésta estructura orgánica sigue vigente (noviembre de 1994) pese a las modificaciones sufridas en la conformación de la administración pública federal, por la creación de la Secretaría de Desarrollo Social³¹³ en mayo de 1992. Por otro lado, del análisis de las funciones asignadas a la comisión se desprende que ninguna menciona el manejo y asignación del presupuesto, por lo que se observa una duplicación de estructuras; la primera es sólo conceptual (la comisión como órgano de coordinación y definición), y la segunda es funcional u operativa (la subsecretaría de desarrollo regional de la SPP, que tenía el manejo presupuestal y operativo del programa). Al desaparecer la Secretaría de Programación y Presupuesto, se asignó la responsabilidad del **desarrollo social** -que para este caso se considera la forma más novedosa de asistencia social- a una nueva Secretaría con este nombre, también a ella se adscribió orgánicamente a la subsecretaría de desarrollo regional, encargada del Pronasol. A partir del reglamento interior de la Secretaría de Desarrollo Social,³¹⁴ se establece el organigrama 13 que aparece en el anexo 2.

En el reglamento citado, aparecen -por la descripción de sus funciones- en línea directa del secretario, tres unidades coordinadoras (análisis económico y social, análisis sectorial, y delegación), la unidad de comunicación social y la dirección general de asuntos jurídicos, que si se suman a las tres subsecretarías y la oficialía mayor, constituyen un tramo de control de nueve personas sólo en esta parte. Adicionalmente existen cinco órganos desconcentrados (institutos nacionales de ecología y solidaridad, la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad y, la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales). Si a este tramo de control se sumaran las treinta y un delegaciones de la Secretaría que en el reglamento interior son consideradas como órganos desconcentrados, dependientes por lo tanto del titular de esta dependencia, se entendería entonces que este funcionario tiene un tramo de

313. Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación, México, 25 de mayo de 1992.

314. Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación, México, 4 de junio de 1992.

control de 45 personas directamente bajo su cargo. En la misma fecha de publicación del reglamento interior, se publicó el acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de Desarrollo Social,³¹⁵ en el que no se mencionan los órganos desconcentrados de la misma.

El Programa Nacional de Solidaridad no aparece orgánicamente adscrito como tal a ninguna de las subsecretarías, su fuente financiera (recursos del ramo XXVI "Solidaridad y Desarrollo Regional"), si es claramente asignada a la subsecretaría de desarrollo regional. Por lo que salta a la vista una triangulación en el diseño y ejercicio presupuestal, ya que las secretarías de Estado que tienen injerencia en alguna parte específica de la operación del programa deberán solicitar a esta subsecretaría la asignación de los recursos y no directamente a la Secretaría de Hacienda como normalmente se hace. En 1988 el señor Carlos Rojas fue nombrado coordinador general de la comisión del Pronasol, en 1992 fue designado subsecretario de desarrollo regional y seguía ocupando el cargo anterior. Actualmente (noviembre de 1994) también combina los cargos de Secretario de Desarrollo Social y Coordinador General de la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad.

El cuestionario para obtener la información sobre el funcionamiento administrativo del Programa Nacional de Solidaridad fue turnado al subsecretario de Desarrollo Regional.^{*} El análisis de la vertiente de bienestar social se realizó con base en la entrevista señalada y la revisión de la bibliografía disponible.

Las principales líneas de acción del programa nacional de solidaridad en su vertiente de bienestar social son: atención a la salud (dignificar el hospital), infraestructura

315. *Ibidem*.

* Como respuesta al oficio y cuestionario recibido el 16 de junio de 1994, fui atendido en entrevista con el licenciado José Vergara (Director General de Evaluación) el día 14 de julio del mismo año. Del diálogo sostenido con él se obtuvieron datos generales y se me otorgaron varios documentos que contenían información sobre el programa.

educativa (escuela digna), niños en solidaridad, apoyo al servicio social, alimentación y abasto, agua potable y alcantarillado, electrificación rural y urbana, urbanización, vivienda, regularización del suelo urbano y apoyo a comunidades indígenas.

La versión oficial sobre la operación del programa señala que "solidaridad se conjuga con los diversos componentes sectoriales de la política económica y social que tienen relación directa con el fomento productivo, el bienestar social y la distribución del ingreso. No duplica ni excluye a ningún otro programa o esfuerzo de los otros niveles de gobierno destinado a elevar el nivel de vida de los mexicanos. Con base en el método de trabajo de solidaridad se ha logrado una eficaz coordinación institucional, una efectiva descentralización y una concertación democrática entre los sectores público, social y privado".³¹⁶

Su forma de operación es mediante la definición anual que hace el gobierno federal de los criterios generales de política económica, que sirve de base a la iniciativa que debe presentar a la H. Cámara de Diputados en materia de la Ley de Ingresos y el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación. También con esta base la coordinación del programa formula su presupuesto anual. Se establece una diferencia entre los costos de operación, que se incluyen a cargo de las instituciones públicas participantes, por lo que los recursos que se asignan al programa se aplican en su totalidad a las prioridades y grupos de población. Por tal motivo el programa no es causa de presión inflacionaria que se motive en déficit fiscal, excesivo gasto público o expansión monetaria.

En la visión gubernamental, este programa "trabaja con estricto respeto al marco legal aplicable y a la normatividad que regula el ejercicio y control del presupuesto público. Se busca terminar con la **excesiva presencia de la administración pública** (sic) que

316. Coordinación General del Programa Nacional de Solidaridad. La Solidaridad en el Desarrollo Nacional..., op. cit., pág. 9.

significaba grandes costos y el desaliento a la iniciativa social. Por el contrario se recupera lo fundamental: el trabajo corresponsable y el consenso activo de las comunidades con las instituciones de gobierno".³¹⁷

También se establecen por parte de la coordinación general del programa que éste, es una forma de ejercer la democracia directa en las comunidades mediante la participación de los grupos indígenas, colonos populares y campesinos organizados en **comités** con presencia en todas las etapas de las acciones productivas y de bienestar social. Tales comités son elegidos en asambleas públicas y se coordinan con las autoridades y otros sectores sociales para la definición de los proyectos y la gestión de los apoyos, además ejercen una contraloría social en todas las etapas de los proyectos y obras de bienestar. Su integración regularmente incluye un presidente, un secretario, un tesorero, un vocal de control y vigilancia y los vocales adicionales que la comunidad elige para otras responsabilidades específicas. Entre sus tareas también se incluye la promoción de la participación social en las acciones del programa.

Se hace una aclaración en el sentido de que solidaridad tiene una visión política de igualdad y justicia social, no una filiación partidista, no responde a fines electorales o de corto plazo, por el contrario su evolución se da de acuerdo con las propuestas y demandas de la población. Sus principios de trabajo han despertado en las instituciones de gobierno una nueva actitud de servicio más cercana y comprometida con los grupos participantes. El programa fue vinculado en 1992 a la propuesta política del presidente de la República -el liberalismo social- en voz del coordinador general del programa mediante las siguientes palabras: "Por eso el liberalismo social tiene en solidaridad un medio de expresión y ejercicio concreto que permite elevar el bienestar y constituir un nuevo piso social y moral que faculta a la sociedad para tomar parte activa en el desarrollo nacional, sus oportunidades y beneficios".³¹⁸

317. *Ibidem*, pág. 11.

318. *Ibidem*, pág. 14.

González Tiburcio vincula al Pronasol con el cambio en la administración pública y lo resume en seis tesis:³¹⁹

1. Inaugura un estilo de **política pública de avanzada**, dentro de la transición en que se encuentran las relaciones entre el Estado, la sociedad y su economía. En el programa, la reforma del Estado se abre a un nuevo balance entre libertades sociales y poderes gubernamentales.
2. Es factor de unión y ejercicio federalista de descentralización. Ha permitido ceder parte del poder que antes se apropiaba la burocracia, primero descentralizándolo a los estados y municipios y, finalmente a la población en general.
3. Es una política social enraizada en las tradiciones culturales. El programa no inventó ni suplantó la solidaridad, incorpora en su estrategia las mejores capacidades de las llamadas culturas tradicionales.
4. Proporciona una nueva dimensión a la inversión pública y al gasto social. Ha sido el instrumento de política pública encargado de modificar el ejercicio del gasto público para transformarlo en lo operativo, en lo técnico, pero fundamentalmente en lo político.
5. Promueve el desarrollo de prácticas sociales y políticas con una lógica esencialmente democrática. Se constituye como una reforma de política social que incorpora la participación comunitaria en la toma de decisiones, en consecuencia ha resultado desagradable para algunas organizaciones políticas que servían de intermediarios entre el ciudadano y la autoridad. El programa no trabaja con partidos, sino con ciudadanos y organizaciones sociales.

319. González T., Enrique. Seis Tesis sobre el Programa Nacional de Solidaridad, México, PRONASOL, junio de 1992.

6. Abre la posibilidad real de construir un **Estado social** con pleno respeto a las libertades ciudadanas. Se entiende que no somos un país homogéneo sino plural y diverso que requiere sumar sus pluralidades.

Los comentarios en torno al programa no tienen una opinión favorable en todos los sectores del país, por ejemplo para Pablo Gómez (asambleísta por el PRD) "el programa nacional de solidaridad está concebido para y por intereses políticos diferentes al de otorgar seguridad social. Prueba de ello es que son más de veinte millones de mexicanos los que viven en marginación y pobreza extrema, aunque sean alrededor de 6.8 billones de pesos los que se utilizan para promover tal programa. El Pronasol carece oficialmente de un gasto corriente, no obstante que utiliza grandes sumas de dinero en sueldos para los funcionarios y publicidad".³²⁰

Por su parte, Cecilia Romero (del Comité Ejecutivo del Partido Acción Nacional) señaló que "en nuestro país la situación es grave, porque los salarios han caído más de un dígito y ahora se pretende dar un incremento insuficiente. Si se siguen dando **cataplasmas a la ciudadanía, por ejemplo con apoyo de solidaridad, se corre el riesgo de acercarse a situaciones peligrosas como es alterar la paz social**".³²¹

La opinión de Jorge Eugenio Ortiz Gallegos (ex-integrante del Partido Acción Nacional) "El Programa Nacional de Solidaridad, punto central de las acciones del actual gobierno, ha servido para apuntar hacia la armonía de las fuerzas sociales diferentes en su participación para combatir la pobreza. Pero atiende **sólo a los síntomas y no a la causa de la pobreza**".³²²

320. "Solidaridad a Debate", Gente Solidaria, Suplemento de "El Nacional", México, 2 de noviembre de 1992.

321. Ibidem.

322. Ibidem.

También el Pronasol ha sido objeto de análisis y comentarios por investigadores extranjeros, sus opiniones no son muy favorables al programa. Según los resultados del estudio coordinado por Wayne Cornelius. En él se le reconocen al programa algunos aspectos positivos, pero "más allá de su intención de combatir la pobreza, los recursos del Pronasol se manejan con criterios políticos, además de que el programa contribuye a reforzar el centralismo político, obstaculizar el pluralismo y reconstituir el sistema presidencialista... Ha coadyuvado al fortalecimiento de un contexto electoral viciado, desequilibrado y que de entrada coloca al PRI con una ventaja fenomenal en la competencia electoral".³²³

Jeff Weldon, coautor del estudio citado señala que "La correlación [entre la asignación de recursos y el criterio político] es suficientemente fuerte. Es muy fuerte, es significativa, es clara. No tenemos duda de que existe esta relación".³²⁴ Para él, los niveles de pobreza se consideran al momento de la toma de decisiones por los directivos del programa y sugiere que las motivaciones políticas son mayormente consideradas.

Denisse Dresser (investigadora del ITAM) ha definido al Pronasol como una respuesta neopopulista a problemas neoliberales, para ella no es ni ha sido nunca un programa puro de alivio a la pobreza y señala que al presidente Salinas los pobres sólo "le interesan en la medida que le otorgan apoyo electoral".³²⁵ En el mismo documento, un investigador de la Universidad de Georgetown, John Bailey habla de los costos políticos que el programa de solidaridad puede representar para la sociedad mexicana, que la meta de Pronasol es ayudar a la reconstitución del fuerte centralismo y el sistema presidencial sobre nuevas bases de alianza, pero no contribuir a la democratización del país, el principal efecto del programa es reconstruir la imagen y el poder de la

323. Rodríguez R., Ignacio. Fortaleza y Solidaridad el Centralismo Político y la Hegemonía del PRI: Académicos de México y EU. El Financiero, México, 2 de abril de 1993, pág. 43.

324. Ibidem.

325. Ibidem.

Presidencia, institución que había sido adversamente afectada en el proceso de la sucesión presidencial de 1987 y las elecciones de 1988. Julieta Campos³²⁶ critica severamente al Pronasol y sostiene que tuvo numerosas fallas de diseño e instrumentación, que no fortaleció el papel de los municipios como promotores de desarrollo y que los apoyos a la producción se diluyeron en subsidios selectivos al consumo, por lo que ella lo considera un programa compensatorio que intentó suplir a una política social de amplio alcance y ambos (el Pronasol y la política) fracasaron.

Teóricamente el Pronasol tiene las características de democracia y descentralización de que hablan las autoridades, aunque existen documentos oficiales que pudieran contradecir esa posición, por ejemplo, en la Guía Técnica 1994 para presidentes municipales, se plantea que: "Para el funcionamiento de los fondos municipales de solidaridad, **deberá crearse** en cada municipio el **Consejo Municipal de Solidaridad**, que se constituirá al inicio del programa, ya que este órgano **será el responsable del manejo y control de los fondos**, y todas sus fases se coordinarán en su seno". El consejo debe ser presidido por el presidente municipal e integrado con representantes de comunidades, barrios o colonias y un vocal encargado de control y vigilancia. Una vez definidos los representantes de las comunidades **se procederá a la creación del consejo en una reunión de cabildo**, en la cual se levantará el acta correspondiente. El documento en cuestión señala claramente que "no se aprobarán recursos a los municipios que no tengan constituido su consejo municipal de solidaridad".³²⁷ Las funciones de tal instancia serán promover y apoyar la organización en los comités de solidaridad, **definir las obras y acciones** a ejecutar, **gestionar** los diversos apoyos institucionales que se requieran, **controlar** con la participación de los comités de solidaridad el ejercicio de los recursos públicos y, **manejar y operar** los fondos

326. Campos, Julieta. "¿Qué hacemos con los pobres? La reiterada querrela por la nación", México, Editorial Aguilar, 1995, pp. 450-480.

327. Programa Nacional de Solidaridad, Fondos Municipales de Solidaridad, Guía Técnica 1994 para Presidentes Municipales, México, Secretaría de Desarrollo Social, 1994, pp. 11-13.

municipales de solidaridad en su respectivo municipio. Con las disposiciones mencionadas en una guía técnica que emana de la Secretaría de Desarrollo Social, se está **obligando** expresamente a los municipios a formar su consejo municipal, lo cual de ninguna manera respeta la libertad ni fortalece la autonomía de los ayuntamientos como célula política e instancia primaria de **gobierno** en el país. Con este documento se dan **órdenes** y no se le pide opinión al gobierno municipal sobre la conveniencia o no de formar una instancia adicional, a la que además se le asignan funciones que competen exclusivamente a la administración municipal, so pena de no aprobar recursos sino se cumple esta orden.

Independientemente del debate político, el Programa Nacional de Solidaridad reafirma su carácter asistencial en la medida que atiende a población marginada y sus acciones de la vertiente de bienestar social son semejantes a las de la asistencia social de otras épocas.

Para el análisis en la operación del programa se resumen algunos de los resultados obtenidos entre 1989 y 1993:³²⁸ se han operado diversos programas agrupados en 16 rubros, no todos iniciaron en la misma fecha y algunos han dejado de operar o han sido transferidos a otras instancias. Los recursos canalizados hasta 1993 suman 14.3 mil millones de nuevos pesos, los 5 rubros iniciales (infraestructura educativa y escuela digna, agua potable y alcantarillado, urbanización, fondos municipales y servicio social en niños en solidaridad) han concentrado el 71.5% de los recursos; los programas de electrificación, infraestructura de salud y hospital digno representan el 15% del total de los recursos y finalmente, los 8 programas restantes (mujeres en solidaridad, prevención y readaptación social, cultura y deportes, educación básica, vivienda, infraestructura de abasto y apoyo al comercio, ecología, y becas de capacitación para el trabajo), representaron el 20.6% del total de recursos asignados a esta vertiente.

328. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. El Programa Nacional de Solidaridad, pp. 94-103.

Del Informe de Ejecución 1994 del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994,³²⁹ se destaca la coordinación de las acciones entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y la concertación entre los grupos sociales. El **convenio de desarrollo social** fue el instrumento para esta coordinación y concertación, tuvo una renovación anual con las 31 entidades federativas y se suscribieron (entre 1992 y 1994) 23 acuerdos de coordinación y 119 anexos de ejecución, además de "185 convenios de acciones y obras de **asistencia social**, esencialmente".³³⁰ Durante el sexenio 89-94 se formaron más de 250 mil **comités de solidaridad** en todo el país, lo que supone un alto contenido de participación social en el programa, según los autores del documento.

El análisis completo del sexenio en cuanto a los resultados de la vertiente de bienestar social del Pronasol se realiza a partir del documento "Solidaridad, seis años de Trabajo".³³¹

El gasto total ejercido de 1989 a 1994 fue de 51 mil 818.7 millones de nuevos pesos, con un crecimiento de 202.9% entre ambos años. La federación aportó el 66.6% de éstos recursos. El 27.2% del total del gasto se destinó a los 6 estados con mayor grado de marginación según el censo de 1990 (Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, Veracruz y Puebla). Específicamente en la vertiente objeto de estudio -bienestar social- se ejerció el 52% (27 147 349 .7 millones de pesos) del total de recursos del programa en el periodo de referencia. En el rubro de salud se dotó de infraestructura básica para atención a grupos sin cobertura de seguridad social en coordinación con la Secretaría de Salud (construcción, rehabilitación y equipamiento de 4 373 centros de salud y 355 hospitales), en coordinación con IMSS-Solidaridad se construyeron y equiparon 1 241

329. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Informe de Ejecución 1994. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, pp. 433-438.

330. *Ibidem*

331. Programa Nacional de Solidaridad. Solidaridad, seis años de trabajo. México, Secretaría de Desarrollo Social, 1994.

unidades médicas rurales. Se amplió la cobertura mediante estos servicios a 10.5 millones de mexicanos que antes no recibían la atención médica. También se informó de **428 hospitales dignificados** (sic), y el otorgamiento de 27 931 incentivos económicos y 2 570 becas para el personal que participó en el programa "enfermeras en solidaridad".

En materia educativa se apoyó la realización de 81 350 obras y proyectos para ampliar, construir y rehabilitar aulas, talleres, laboratorios y otros espacios, con lo que se abatió en 92.2% el déficit registrado en infraestructura educativa en 1988. Con lo anterior se beneficiaron más de 3 millones de alumnos. En 1994, 1 169 932 educandos recibieron becas que incluyen despensa alimenticia y atención médica, se otorgaron 910 611 becas a pasantes de carreras técnicas y profesionales. Durante el periodo 89-94, como parte del Pronasol se **dignificaron** 119 706 planteles escolares, se atendió a 6 253 maestros jubilados y pensionados en 32 estados, la infraestructura deportiva construida y rehabilitada fue de 2 138 canchas, 442 unidades deportivas, 51 gimnasios, 46 módulos deportivos, 38 parques, 9 pistas de atletismo y 18 estadios, entre otras.

Con relación a los servicios de desarrollo urbano, se detallan los siguientes resultados: en materia de vivienda, la regularización de la tenencia de la tierra y la entrega de más de 1.8 millones de escrituras, se **dignificaron** 525 799 viviendas y se construyeron 188 495 viviendas progresivas. En el rubro de "solidaridad obrera" se informó de la rehabilitación y mejoramiento de 127 879 viviendas de 310 conjuntos habitacionales del INFONAVIT en 27 estados de la República.

Con referencia al abasto y alimentación se creó la infraestructura necesaria para apoyar el acceso de la población de menores recursos al consumo de bienes básicos mediante 14 268 tiendas rurales, la construcción y rehabilitación de 95 mercados públicos, 100 bodegas y 161 almacenes. Para la comercialización de alimentos se instalaron y equiparon 643 lecherías para beneficio de más de 7 millones de niños, se establecieron más de 1 151 cocinas populares.

El rubro de urbanización fue atendido mediante las demandas de la población para disponer de servicios básicos de agua potable y alcantarillado (14 452 sistemas). Suministro de energía eléctrica a 14 003 poblaciones rurales y 4 342 colonias en zonas urbanas (20.4 millones de habitantes que antes no tenían el servicio). La pavimentación fue de 41.5 km cuadrados, se construyeron 17.1 km de calles y 7.3 de banquetas, se instalaron 141 993 luminarias además se logró la construcción de 384 plazas y jardines. Aumentó en 16.3 millones el número de nuevos usuarios de agua potable y 13.7 millones de nuevos usuarios del servicio de alcantarillado. La atención solidaria a **población abierta** informó de los resultados en 2 programas: el primero -jóvenes en solidaridad- otorgó 11 328 becas en 1993 y 13 939 en 1994 a igual número de jóvenes estudiantes de nivel medio superior y otras organizaciones; en el segundo -atención y orientación jurídica a la comunidad en solidaridad- se establecieron 60 bufetes jurídicos en 20 estados de la República, atendidos por 597 prestadores de servicio social que atendieron 284 137 asuntos.

Uno de los puntos de mayor innovación en cuanto al ejercicio de la administración pública, es la forma en que se ejercen las funciones de control en la ejecución del presupuesto y la calidad de los servicios. El Programa Nacional de Solidaridad incluyó para estas acciones, un mecanismo denominado **contraloría social**, iniciado en febrero de 1991. Significa la participación activa y organizada de los comités en la vigilancia de los recursos, así como del desarrollo de las tareas que realiza la comunidad y los distintos ámbitos del gobierno en las principales acciones del programa. Opera mediante la elección de un vocal de control y vigilancia que es elegido por los mismos miembros de la comunidad e integrado al respectivo comité de solidaridad. Este personaje no recibe remuneración por el desarrollo de sus funciones y no tiene facultades para establecer sanciones, su labor es de informar a la comunidad, vigilar que se utilicen correctamente los recursos y canalizar las quejas, denuncias y consultas a las autoridades competentes en la materia. Quienes ocupan este cargo reciben capacitación a cargo de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, quien complementa los controles formales que se realizan a las instituciones.

El Programa Nacional de Solidaridad, ha sido evaluado con una metodología que va más allá de la rentabilidad financiera. Yolanda de los Reyes,³³² presentó una ponencia en la segunda reunión del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas en la que plantea la forma y resultados de evaluación del programa. En el documento en cuestión se menciona que existe un **comité técnico de evaluación** del programa, el cual diseña estrategias para conocer por un lado, la visión política y social de los gobiernos estatales y, por otra parte un estricto seguimiento del debate político acerca de las cualidades del programa, que se da entre los partidos, ciudadanos, intelectuales y medios de información.

La evaluación del impacto de solidaridad es un proceso complejo que considera:

1. El entorno socioeconómico que localiza e interpreta los resultados en diferentes comunidades y regiones, lo que hace posible identificar los elementos de la estructura socioeconómica, los efectos y los nuevos campos de acción en que puede intervenir el programa.
2. Análisis del desempeño programático, que evalúa el grado de correspondencia entre la distribución de los recursos y el cumplimiento de los objetivos y programas que debían ser cubiertos con ese presupuesto.
3. Impacto económico en las condiciones de vida, que mide la composición del gasto de solidaridad en términos de bienestar a la población, básicamente mediante indicadores de satisfacción de necesidades colectivas (vivienda, salud, educación, etcétera) y, el incremento en los niveles de ingreso de la población.

332. De los Reyes, Yolanda. Community Organization and Participation in the National Solidarity Program. Segunda Conferencia del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, "Toluca 93", México, 1993.

4. Impacto social, que evalúa el nivel de participación social activado por los comités de solidaridad y, la eficiencia organizacional de dicha participación. En este rubro también se realiza la interpretación que las comunidades hacen del programa, una evaluación subjetiva que considera 5 dimensiones psicosociales específicamente relacionadas con los objetivos de este último: información, significación de las acciones de solidaridad, participación, actitudes, evaluación de los comités y, expectativas.
5. Impacto político, que analiza el tamaño y naturaleza de participación por las autoridades, la percepción que éstas tienen del programa y su capacidad para responder a las demandas sociales, además de la configuración de nuevas formas de representación popular.

En las páginas finales del Informe sexenal del Pronasol, se deja como una especie de herencia (lo que a nuestro juicio constituye una incongruencia) los retos del programa, entre ellos reforzar acciones para atender nuevas demandas sociales, consolidar técnica y administrativamente los programas, aplicar mayores recursos, combatir la pobreza y superar los ancestrales rezagos sociales y productivos de México, la incongruencia surge porque propone la **descentralización** de recursos y decisiones y la mejora en la coordinación entre las distintas dependencias, lo que en todos los documentos sobre el programa ya se mencionaba como un hecho durante los 6 años de operación del mismo. Pero más grave aún resulta la incongruencia entre los **retos pendientes 9 y 11**: "A lo largo de seis años de trabajo solidario se ha impulsado el aprovechamiento del enorme potencial de recursos humanos y naturales para **elevar los niveles de justicia social y producción de riqueza...** Una de las acciones más urgentes, por tanto, es diseñar una estrategia para **promover el reparto más equitativo de los beneficios materiales del progreso** entre los distintos grupos sociales, especialmente los más desfavorecidos".³³³

333. Programa Nacional de Solidaridad. Solidaridad, seis años de trabajo..., op. cit., pág. 278.

Lo anterior establece por un lado que con el programa se elevaron los niveles de justicia social, sin embargo su elevación fue insuficiente porque es urgente diseñar una estrategia (diferente al pronasol?... se suponía que esta era la estrategia...) que sí contribuya efectivamente a la equidad y la justicia social.

Es preciso mencionar, que el cuestionario dirigido a la Unidad de Promoción Voluntaria de la Secretaría de Desarrollo Social, recibido como respuesta sólo la negativa por vía telefónica del secretario técnico de la misma. Tampoco fue posible dialogar con la esposa del Secretario de Desarrollo Social (titular de la Unidad). La explicación del funcionario citado fue que eran una instancia ajena a la administración pública, ajena a la SEDESOL y desligada de funciones de asistencia social. Ante tal respuesta se dejó de insistir, aunque el oficio y cuestionario fue recibido en unas instalaciones bien equipadas en mobiliario y equipo con varias personas que presumiblemente ahí laboraban (aproximadamente cuatro oficinas alfombradas, teléfonos, computadora, fax, escritorios ejecutivos, vehículo de modelo reciente a la puerta) todo dentro de las instalaciones centrales de la citada Secretaría.

-
- * El oficio y cuestionario recibidos el 16 de junio de 1994, tuvo de parte del licenciado Evodio Leyva Piña quien se identificó como Secretario Técnico de la Unidad de Promoción Voluntaria, una constante negativa a ser entrevistado y a contestar el cuestionario.

5. CONCLUSIONES

La principal conclusión de este trabajo es que se comprueban como verdaderas las hipótesis planteadas:

1. La participación de la Administración Pública en la Asistencia Social en México está en discordancia con las normas prescritas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Los principales estudios teóricos nacionales y extranjeros en materia asistencial presentan confusión en cuanto a la conceptualización del fenómeno asistencia social.
3. La confusión teórica de la asistencia social se manifiesta a nivel práctico en la administración pública mexicana, en la diversidad de instituciones que atienden semejante o igual objetivo, con diferente nombre, estructura, recursos, proceso y resultados.

Adicionalmente se consideran como conclusiones en general: que el vínculo entre la asistencia social y la administración pública presenta duplicación de estructuras organizacionales, indefinición de límites y funciones en las tareas asistenciales, falta de claridad en la asignación y ejercicio presupuestal, unilateralidad de los programas, además de indefinición de las relaciones entre las unidades de promoción voluntaria y las dependencias gubernamentales a que están adscritas. Existe un gobierno más por "acuerdo" que por ley, que provoca desorganización y falta de controles adecuados y ausencia de un proceso de planeación democrática. El vínculo estudiado tiene características de ineficiencia, ineficacia, improvisación e ilegalidad. Tal indefinición tiene consecuencias en perjuicio de los pobres, de la administración pública, de la asistencia social y del país en general.

En el mismo orden de aparición dentro de la tesis, las conclusiones respectivas a cada factor se desarrollan a continuación.

Independientemente de quien proporciona los servicios asistenciales, éstos han entrado a la selva semántica que predomina en el mundo actual; sus denominaciones son muchas y provocan confusión: por ejemplo, existen asistencia social, asistencia pública, beneficencia pública, seguridad social, previsión social, desarrollo social, desarrollo comunitario, bienestar social, asistencia privada, etcétera.

La asistencia social ha tenido una evolución conceptual a lo largo de las diferentes épocas de la humanidad y en las diferentes culturas, pero es posible identificarla como un proceso de ayuda cuyo elemento común es la satisfacción de la necesidad de socorro provocada por la injusticia, las limitaciones biopsicosociales o los desastres provocados por la naturaleza o los seres humanos, en cualquiera de sus formas (pobreza, abandono, minusvalía, guerra, inundaciones, etcétera). Las diferentes modalidades derivan de quien otorga esta asistencia; inicialmente la familia, luego la comunidad, en otros grupos la jerarquía eclesiástica, posteriormente irrumpe en el escenario el gobierno.

Históricamente, la evolución de la asistencia inició con el sentimiento de caridad cristiana desde el inicio de nuestra era y durante más de un milenio. Al inicio del Renacimiento sufrió un cambio a beneficencia y de ésta a bienestar social por la participación del gobierno, mediante sus órganos ejecutivo y legislativo en las acciones asistenciales y la correspondiente secularización asistencial. Con esta intervención, inicialmente se obtuvo una fuente de legitimación política y social para el gobierno: los necesitados pedían y el gobierno daba; en ocasiones su generosidad era sin petición de parte; hasta que los necesitados fueron tantos y requerían tantas cosas que los recursos fueron insuficientes para todos. A mediados del presente siglo se acuña el concepto de asistencia social que involucra participación, regulación y control a cargo del gobierno, además de prestación de servicios a cargo de organizaciones oficiales, civiles, laicas y religiosas.

La etapa evolutiva asistencial del futuro la identifica como un sistema igualmente mixto gubernamental y privado que exige la participación de los receptores de la asistencia para que superen su situación de desventaja, lo que se conoce como: desarrollo social.

El marco jurídico que vincula dos fenómenos socio-organizativos -asistencia social y administración pública- presenta un excesivo número de normas, en algunas de sus partes incongruentes, favorece la imprecisión, duplicación y en ocasiones multiplicidad de instituciones con injerencia en el mismo asunto, diluye la posibilidad de exigir responsabilidades, legaliza figuras administrativas encontradas (centralización de la descentralización, el caso de un sistema nacional -DIF- que sólo funciona en el área metropolitana) y, señala responsabilidades (obligatoriedad) para funciones voluntarias. Federico Reyes Heróles³³⁴ señaló que "la racionalidad de la decisión en el Estado puede ser entendida por el encuentro con su faz formal: la normatividad..." Que en este caso pareciera una cara deforme.

Al hacer una comparación de las leyes y otros ordenamientos jurídicos con la realidad se podría concluir que pese a sus deficiencias, es necesario adecuarlo, porque en las actuales circunstancias parece que administración pública y asistencia social -en la visión de la ley- son una isla de la fantasía (donde todos cumplen con diligencia y oportunidad sus funciones) cada vez más alejada del litoral de la realidad.

En materia económica, política y social como parte del entorno de la asistencia social en México, se puede concluir que la pobreza como causa de indigencia y a su vez de la necesidad asistencial sólo podrá atenuarse con la reactivación de la economía en general -más que la de los banqueros, las transnacionales y las grandes empresas- que termine con el desempleo. La retirada del Estado como "propietario" ha generado mayor desempleo, desigualdad y pobreza, y parece conducir a una nueva forma política y de gobierno que bien se pudiera denominar "Estado de malestar".

El debate nacional sobre productividad laboral y salarios mínimos pretende desviar la atención sobre los alarmantes índices de desempleo y contribuye a la creación de un

334. Reyes H., Federico. Ensayo sobre los Fundamentos Políticos del Estado Contemporáneo. México, UNAM, 1989, pág. 32.

círculo vicioso de malestar: los patrones con el gobierno porque les cobra altos impuestos, (por lo que cierran empresas y dedican su capital a la especulación en la bolsa), los obreros con los patrones porque les pagan muy poco, (por lo que se dedican a la economía informal, incluyendo la delincuencia), los ciudadanos porque ven disminuido su poder adquisitivo, invadidas las calles y plazas por vendedores ambulantes y el aumento de violencia y delincuencia.

El Estado de malestar se olvida frecuentemente de la asistencia que esperan recibir los discapacitados físicos y mentales, los niños y los ancianos abandonados, entre otros; porque se encuentra ocupado en crear y satisfacer necesidades de consumo, por ende, la industria de la publicidad es de las de mayor auge mientras que el ahorro y las necesidades básicas han pasado a un segundo plano.

Frente a la disyuntiva de administrar y generar mayores y mejores recursos mediante empresas públicas para fortalecer el Estado de bienestar o desaparecerlo, en nuestro país se optó por la segunda, los resultados saltan a la vista.

Derivado de la revisión y análisis del factor político, puede concluirse que el ideario de los partidos políticos representados en la Cámara de Diputados con relación al vínculo administración pública y asistencia social, está plagado de imprecisiones, hay ausencia, ambigüedad y en ocasiones incongruencia entre las doctrinas que postulan sus organizaciones y las propuestas que ellos defienden y presentan. falta claridad en las tesis de los partidos -por medio de sus representantes- respecto del tema de estudio.

Al carecer de claridad conceptual, sólo cabe esperar que un gobierno encabezado por personas de un partido político diferente al que actualmente gobierna sólo continuará con las tendencias observadas hasta hoy en cuanto a la administración pública y asistencia social, es decir, sujeción incondicional a las disposiciones unilaterales del gobernante en turno.

La administración como disciplina científica tiene un avance lento. La administración como ciencia de gobierno tiene igualmente una discreta evolución. Tanto la Administración pública como la privada han observado un acelerado proceso de cambios en su tercera vertiente de análisis, las innovaciones tecnológicas. Durante el sexenio analizado, el término para describir tales cambios fue el de "modernización de la administración pública". Algunos puntos relevantes en torno este fenómeno visto como proceso, funciones y tecnología administrativa, se presentan a continuación:

Considero que la moda modernizadora parece haber llegado sólo a la teoría, los viejos vicios permanecen inmutables. Por ejemplo, en 1964, Rodríguez Reyes³³⁵ en su diagnóstico sobre la administración pública mexicana establecía lo siguiente: En cuanto a procedimientos administrativos, la principal característica señalada fue su anacronismo, además de carencia de oficinas de organización y métodos, trámites burocratizados, complicados, escasa asesoría técnica en la materia, desatención a las iniciativas y sugerencias de los empleados y, falta de continuidad en el esfuerzo para simplificar los trámites. Al señalar el comportamiento de las últimas décadas (para ese tiempo el periodo de 1940 a 1960), indicó que se hacía costumbre introducir cambios en la estructura orgánica del poder ejecutivo al iniciar su respectivo periodo de gobierno. Había excesiva centralización de funciones en los niveles superiores de la jerarquía administrativa, duplicación de funciones, imprecisión en sus esferas de competencia, indiferenciación entre las funciones de línea y staff, incongruencia de las atribuciones asignadas a algunas dependencias según su ámbito de acción. La estructura orgánica observaba; crecimiento sin obediencia a un plan, excesiva cantidad de acuerdos directos de la Presidencia y la multiplicación de dependencias así como falta de uniformidad en su estructura interna, ausencia de oficinas de planeación, organización y métodos en un nivel jerárquico adecuado, y pulverización de la estructura gubernamental.

335. Rodríguez R., Alvaro. "Diagnosis Administrativa del Gobierno Federal", Revista de Administración Pública, Antología 1-54, México, INAP, 1983, pp. 75-96.

En materia del régimen funcional describió: En cuanto a la administración de personal; ausencia de una política de personal de acuerdo con normas aplicables a todas las dependencias, formas anacrónicas de selección, capacitación insuficiente, estrangulamiento escalafonario, deficiente remuneración y baja eficiencia del servidor público. Los problemas relativos a adquisiciones, con su consecuente impacto en las finanzas fueron; la ausencia de una política central en materia de compras del sector público, los elevados precios en las adquisiciones del gobierno, ausencia de catálogos actualizados y, falta de estandarización de los bienes adquiridos.

En el rubro que el autor identificó como coordinación administrativa del ejecutivo federal, que podríamos equiparar con la función de producción (prestación de servicios), señaló entre las deficiencias: la multiplicidad de instituciones que atienden programas especiales, métodos deficientes de comunicación intersecretarial, formas débiles de colaboración en el régimen interno de las dependencias y en igual medida de los organismos descentralizados con su coordinadora central y, falta de coordinación en los procesos operativos. Estableció con base en lo anterior, que era urgente y necesaria una tarea de integración armónica de la acción gubernamental. El vínculo entre administración pública y asistencia social en México parece continuar con las mismas características de hace 30 años que señalaba Rodríguez Reyes, y la única modernización parece ser el aumento en el gasto, las computadoras y los aparatos detectores de armas a la entrada de los edificios públicos.

El doctor Paulo R. Motta describió en un estudio realizado hace cerca de 15 años, un panorama tan desolador como realista, de la administración de las instituciones de salud pública de América Latina, misma que se pudiera traspolar a muchas de las instituciones de asistencia social mexicanas. Destacó los problemas de papeleo, extrema burocracia y la excesiva importancia que se atribuye en los organismos públicos a normas, reglamentos y tradiciones internos en perjuicio de los objetivos que se desean alcanzar. Existe deficiencia estructural en la que se vive un estilo de administración por rutina y crisis, en donde todos se sumergen en la rutina hasta que surge un problema. Hay

carencia de un marco de referencia para la adopción de decisiones con base en objetivos y se adquiere como objetivo central la supervivencia, comenzando a separar las actividades esenciales de las de apoyo logístico, planteando un divorcio, una lucha de poder que menoscaba los intentos de reforma administrativa: "los dirigentes de los cuatro primeros planos jerárquicos emplean más del 50% de su tiempo en pequeñas batallas para sobrevivir. Compiten por conseguir más y mejor personal, más locales, mejores instalaciones y equipos... la administración en materia de salud pública comienza a percibirse más como administración que como pública. La propia modalidad de gestión de la administración pública fomenta esa actitud de pasar por alto al público y los asuntos públicos".³³⁶

Los viejos vicios persisten a pesar de los discursos modernizadores, recientemente Chanes Nieto al hablar de democracia administrativa, señaló que "la administración pocas veces es la casa del ciudadano, ante ella casi siempre es un extraño, inoportuno y sospechoso... Los habitantes dudan que los servidores públicos lo sean del público... Si (los funcionarios) se condujeran como ciudadanos, serían los primeros en mejorar la administración pública". Para tratar de cambiar esta situación propone el establecimiento y reconocimiento de los "derechos humanos administrativos", entre los que se destaca el primero: "A una administración cercana, expedita, simple: oportuna, eficaz, considerada, razonable, justa, honrada, humana, de calidad y bajo costo".³³⁷

Dentro del proceso de modernización del país, uno de los términos más en boga junto a la eficiencia y eficacia, es el de la calidad. Anteriormente el término parecía sólo del campo de la empresa privada. En la actualidad ambos tipos de empresas (pública y privada) lo han adoptado. Para Yoshida la calidad es el conjunto de características de servicio y consumo que satisfacen las necesidades del consumidor... "la calidad es

336. Motta R., Paulo. Análisis Gerencial de los Sistemas de Salud, Discusiones Técnicas de la XXI Conferencia Sanitaria Panamericana, OPS, Washington, 1983, pp. 10-17.

337. Chanes N., José. La Reforma del Estado y la Dimensión Deseable de la Administración Pública en México..., pág. 107.

hacer que los clientes se sientan bien".³³⁸ También se observa una tendencia que considera que la calidad de la administración pública es una de las cuestiones centrales de su razón de ser, de su presente y futuro inmediato y, que debe cambiar los criterios utilitaristas para asumir una manifestación social, humana y pública.

En opinión de Uvalle,³³⁹ la calidad debe atender a la complejidad de lo que debe ser un Estado social necesario y una administración pública reestructurada y transformada por imperativos de una vida social orientada hacia la autonomía y fortalecimiento de las organizaciones públicas. Los factores que debe considerar esta nueva connotación son: revalorar el espacio público, estimular la iniciativa individual y, considerar el mercado político. La administración pública no debe decidir a espaldas de la sociedad, consultarla es una tarea que la primera no puede ni debe eludir. La administración por capricho se vuelve ilegal y cuando además se cree intocable, infalible, autosuficiente y dispensadora de favores, se convierte en una administración deshumanizada.

Las innovaciones de tecnología administrativa dentro de la administración pública fueron identificadas como la gerencia social, el cambio planificado y, las políticas públicas. Al respecto de cada una se concluyó lo siguiente:

Es necesario reconocer la utilidad de la gerencia social como una nueva forma de concebir el funcionamiento de la administración pública. Al hacerlo, se reconocen también sus limitaciones conceptuales ya que impacta muy poco a la ciencia de la administración, tampoco es una teoría que revolucione la ciencia política o el Estado en su conjunto. Específicamente en un medio publiadministrativo como el que se observa actualmente en México, la gerencia social enfrenta una incongruencia entre teoría y

338. Yoshida, Kosaku. "¿Qué es la calidad?", en Anuario del Boletín Bibliográfico de la Subdirección General Médica, México, IMSS, 1994, pág. 1.

339. Uvalle B., Ricardo. "La Calidad de la Administración Pública Moderna". Estudios Políticos, número 2, México, FCPyS, UNAM, enero-marzo, 1994, pp. 102-114.

en la primera se exige un gerente social que tenga conocimiento de las comunidades, el funcionamiento de las organizaciones, la estructura de los programas de gobierno y sensibilidad para entender y solucionar los problemas; sin embargo, la llamada **nueva generación**, se caracteriza por un tipo de funcionario con las características contrarias a las deseables para el gerente social. Las vías de acceso a los cargos importantes dentro de la administración pública son: el prestigio de las universidades privadas, los estudios en el extranjero y los apellidos de abolengo político-económico, lo que da como resultado un gerente que nunca se ha comportado como ciudadano común ni experimentado lo que esto representa al momento de relacionarse con los servicios de la administración pública, un directivo que conoce la pobreza sólo en los documentos estadísticos de Harvard y el Banco Mundial y del que, en consecuencia seña ilógico creer que tenga sensibilidad social para tomar decisiones administrativas en favor de los ciudadanos.

El cambio planificado es una herramienta para mejorar el funcionamiento interno de las dependencias públicas, sus planteamientos pueden y deben ser retomados por los directivos de las instituciones, ya que si continúa el reconocimiento de la calidad como característica de los servicios públicos, ésta es una técnica para lograrla de una manera lógica, congruente y profesional. Es una forma de tecnología administrativa en la que se puede combinar la eficacia, eficiencia y legalidad, es decir, es una estrategia para que la administración pública recupere su legitimidad y aumente la calidad e impacto de sus acciones.

Al respecto de las políticas públicas, el auge en su análisis por los estudiosos de la administración pública mexicana, parece obedecer más a una moda que a un avance significativo de las ciencias administrativas, llegando incluso a ser una burda copia de técnicas utilizadas en el vecino país del norte, lo que ha provocado incluso confusión e imprecisiones en su estudio: "En un mundo cada vez más complejo y difícil de descifrar también lo son las políticas públicas y las concepciones para abordarlas, algunas, como lo advierten quienes se acercan a ellas, sofisticadas, intraducibles al

español, plagadas de neologismos y barbarismos, carentes de rigor y sencillez³⁴⁰. El estudio de la administración pública y asistencia social, podría vincularse a las políticas públicas en la medida que se considere a éstas como un proceso racional de acción administrativa, con base en el marco legal que les diera legitimidad y con un sustento democrático.

El escenario ideal para llevar a la práctica las políticas públicas en el campo que nos ocupa, requiere la presencia y voluntad de dos elementos básicos, la sociedad y el gobierno. Sus elementos serían, un proceso de participación directa de la sociedad en el análisis de los problemas que le afectan y en el establecimiento de prioridades y en el cumplimiento de compromisos para su resolución. También requiere la disponibilidad de recursos financieros, la voluntad política de las autoridades para respetar la opinión de los ciudadanos y la capacidad administrativa para una gestión pública eficiente y de calidad. En el México actual parecen ausentes las condiciones para el ejercicio de gobierno mediante políticas públicas porque la sociedad da pocas señales de estar dispuesta a participar en la medida que realmente se necesita para un proyecto de planeación y administración democrática. Por contra, se puede observar la mayor presencia de la sociedad en forma de marchas, invasión de predios, bloqueos de vías de comunicación, toma de edificios gubernamentales, lo que obedece a la carencia de políticas públicas adecuadas que planearon mal y dejaron de resolver las demandas que los grupos sociales plantean en forma espontánea. Esta presencia sólo reafirma que la administración pública se caracteriza por su divorcio con la sociedad. Para la sociedad mexicana, después de muchos años de paternalismo estatal le resulta difícil aceptar que de pronto le asignen responsabilidades y compromisos duraderos. El compromiso y la participación de la sociedad parecen ser una buena intención en este país.

340. Chanes N., José. "Presentación". Revista de Administración Pública, número 64, pág. 7.

El otro elemento, el gobierno, requiere la voluntad política de los funcionarios para el consenso en el proceso de políticas públicas, lo que tampoco parece realizable en nuestro medio cuando el ejercicio del poder administrativo se caracteriza por el autoritarismo y la irracionalidad. Los planes en lugar de surgir de la voluntad ciudadana y en su beneficio, nacen del cerebro de "expertos" de las dependencias públicas y tienen por objetivo justificar el presupuesto y promocionar la imagen política del funcionario de mayor rango en la dependencia de que se trate. Las políticas públicas de México en materia de asistencia social parecen ser la improvisación en las acciones, la irracionalidad en la administración y la ilegalidad de su funcionamiento. Han dejado de lado a la población necesitada de asistencia porque carece de tiempo de ir a decidir en asambleas democráticas cómo quiere ser asistida. Han relegado la planeación concertada porque tampoco los funcionarios tienen tiempo de ir a escuchar las necesidades de los que serán asistidos. Se podría decir que contrariamente a sus fundamentos teóricos, las políticas públicas hacen prevalecer intereses privados con recursos públicos.

Finalmente, creo que ninguna de las tres vertientes analizadas del entorno administrativo de la asistencia social podrá por sí sola solucionar los problemas y atender la demanda -y sus causas- de servicios asistenciales. Es un error pensar que sólo alguna de las nuevas modalidades de tecnología administrativa pueda ser la panacea para los añejos vicios de una administración pública que se resiste al cambio. Sí, por el contrario, es aconsejable tomar de la vertiente científica, estatal, y tecnológica de la administración, aquellos aspectos susceptibles de incorporarse a la nueva estructura gubernamental que surja del consenso entre pueblo y gobierno en lo general y de manera particular, en materia de asistencia social.

6. PERSPECTIVAS

Después de todo lo planteado, cabe preguntar: ¿Hacia dónde va la asistencia social?, ¿Cuál es la tendencia que se puede esperar del vínculo entre administración pública y asistencia social en México?... Una forma de responder a estas interrogantes es con base en lo que ha pasado y en la evolución actual de la asistencia social, dentro de lo que se describen tres posibilidades:

1.- EL RETROCESO: La asistencia social en México desaparecería como tarea y función de la administración pública. En este orden de ideas, el establecimiento de una política neoliberal que considera a los pobres "culpables" de su pobreza por sus actitudes de irresponsabilidad, flojera y esfuerzo insuficiente, desmantelaría la infraestructura y las instituciones dedicadas a la asistencia social, dejándola en manos de la caridad privada, lo que representaría un retroceso histórico.

Las instituciones que actualmente se dedican a la asistencia social en México como el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, las instalaciones y áreas de la Secretaría de Salud que atienden materias asistenciales, el patronato de promotores voluntarios, el área de prestaciones sociales del IMSS, el mismo programa IMSS-Solidaridad, entre otros, serían o desaparecerían de las estructuras orgánicas y presupuestales o, en su caso, disminuirían sus funciones a la mínima expresión. Tal desaparición o desmantelamiento será justificado en términos del eficientismo económico que impera en una visión de administración pública neoliberal. En términos de los eternos aduladores del gobierno, sería incluso una medida por la que felicitarían al gobernante encargado de instrumentarla.

Los patrones, la iniciativa privada en México, los adoradores del libre mercado también favorecerían esta medida. Sin embargo, el desmantelamiento de las instituciones asistenciales, puede erigirse como un factor que coadyuve a la violencia en el país. Ante la falta de este tipo de servicios se vería un mayor desempleo, falta de oportunidades de atención médica, asistencia alimentaria, asistencia jurídica, oportunidades de

recreación, esparcimiento y superación, con lo que también se favorecería el aumento de la violencia y delincuencia. Los efectos sociales del desmantelamiento de la asistencia por parte del gobierno, podría traer a la par, consecuencias negativas para la estabilidad y el progreso económico y social del país.

Dentro de esta posibilidad pesimista también se menciona la privatización de este tipo de instituciones, con lo que el acceso a los servicios sería parcializado y de acuerdo a la capacidad de pago. En materia de administración de recursos humanos se observaría despido del personal que actualmente trabaja en este tipo de instituciones en un porcentaje importante. La iniciativa privada, fiel a sus fines utilitaristas, seguramente buscaría vender aquellas instalaciones y equipos que le representen ganancias y los bienes raíces serían transformados en vías de capitalización especulativa, la promoción de acciones asistenciales sería limitada. **Habría más promoción que acción**, los empresarios tratarían de vender la imagen de ser los nuevos salvadores del país; sin embargo, el alcance de sus acciones estaría dirigido sólo a los que pudieran pagar por los servicios. Las instalaciones deportivas y los centros de bienestar social del IMSS en todo el país serían convertidos en "clubes campestres" al estilo de los que ya operan mediante membresía en muchas de las principales ciudades del país. Las instalaciones vacacionales del DIF, serían igualmente dedicadas a la recreación lucrativa. En el escenario pesimista, la asistencia social se intensificaría en épocas electorales como caridad, mediante donativos en especie en que el gobierno en cuestión trataría de ganar el voto de los pobres y apoyar a los candidatos de su partido, es decir, una estrategia de **lucro político asistencial**.

2.- LA UNIFORMIDAD: En ésta posibilidad se considera que la asistencia social y la administración pública carecerán en el futuro de cambios sustanciales. Bajo esta perspectiva se considera entonces que continuará la duplicación de estructuras organizacionales, la indefinición de límites y funciones en las tareas asistenciales, la falta de claridad en la asignación y ejercicio presupuestal, la unilateralidad de los programas, las características de un gobierno más por "acuerdo" que por ley, la desorganización y falta de controles adecuados y ausencia de un proceso de planeación democrática.

El escenario uniforme de la asistencia social y la administración pública se puede resumir diciendo que tendremos **más de lo mismo**. El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia será una institución **nacional**, que sólo atiende al Distrito Federal y la zona metropolitana de la ciudad de México; el patronato de promotores voluntarios seguirá considerado como un organismo **nacional**, aun cuando ninguna disposición legal así lo consigne; los funcionarios seguirán comportados con actitudes de alto nivel pero acciones de bajo nivel. Los medios de comunicación y la opinión pública seguirá reseñando las críticas de los empresarios a las prestaciones sociales y al programa IMSS-Solidaridad y la falta de control e intervención en su administración.

La estrategia del escenario señalado, sería conducida por un gobierno indefinido e incongruente. Un gobierno que por un lado postule la justicia social y desgaste más el discurso postrevolucionario y trate de convencer a los ciudadanos de que su plan y formas de gobierno sacarán al país del atraso en el que se encuentra. Sin embargo sus hechos contradecirán sus palabras, con el desmantelamiento silencioso y paulatino de las instituciones que son patrimonio del pueblo y se han construido con su esfuerzo y recursos. Hay que recordar que la ineficiencia también es deterioro.

Las esposas de los funcionarios públicos, seguirán siendo en varios casos, meros adornos de los patronatos y unidades de promoción voluntaria, esta será la institución por medio de la cual podrán seguir proyectando su imagen de bondad y caridad para con los pobres, a la vez que podrán satisfacer su autoestima y su foto saldrá en las notas de sociales en los principales diarios del país. El manejo administrativo de las unidades de promoción voluntaria seguirá a expensas de los caprichos (quizá benéficos y bien intencionados) de las esposas de los funcionarios, consumiendo recursos que son del erario público. Claro que con sus honrosas excepciones, porque también hay, como se vio en el estudio de casos, aquellas esposas de funcionarios que realmente se comprometen con la asistencia social y suplen su falta de conocimientos especializados en administración pública con un enorme deseo y voluntad de participación, con formas ingeniosas de obtención de recursos para llevar a cabo sus programas de trabajo, aunque esto de ninguna manera justifica su generalización.

La administración de la asistencia social en la perspectiva de uniformidad seguirá con sus características de ineficiencia, ineficacia, improvisación e ilegalidad por la indefinición de las relaciones entre las unidades de promoción voluntaria y las dependencias gubernamentales a que están adscritos. Tal indefinición continuará en perjuicio de los pobres, de la administración pública, de la asistencia social y del país en general.

3.- LA TENDENCIA PROGRESISTA: Este es a la vez la propuesta personal que se denomina:

**ADMINISTRACION PUBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL EN MEXICO.
UN CAMBIO NECESARIO**

El eje conductor de la propuesta es la transición de la **asistencia al desarrollo social**. Con él se busca conjugar las experiencias acumuladas por las instituciones asistenciales y conducir un cambio dentro de la legalidad pero con nuevas formas de administración pública que otorguen al proceso de atención de servicios de asistencia social mayor eficacia y eficiencia, más allá de los términos económicos, básicamente en términos del objeto de su denominación, que es el beneficio social.

El escenario de progreso, requiere como primer aspecto para su realización, el compromiso político del gobierno, en su papel de coordinador y ejecutor de los programas asistenciales. Una vez que se describió y analizó el marco histórico, la delimitación conceptual y el entorno jurídico, político, administrativo, social y económico de la asistencia social y, habiéndose hecho una revisión de la situación actual que en México tiene el vínculo entre esta última y la administración pública, es imperativo preguntar: ¿Es necesario un cambio?... La respuesta que planteo es sin lugar a dudas ¡sí!

El trabajo realizado puede compararse con un diagnóstico de salud en términos médicos o un diagnóstico situacional en términos administrativos, con cualquiera de sus denominaciones, ha dejado a la vista una enfermedad, que requiere un tratamiento. El fenómeno administración pública y asistencia social en México sufre de ilegalidad, irracionalidad, duplicación, además de incongruencias técnicas, políticas y administrativas. Lo anterior justifica plenamente la necesidad del cambio. Si se acepta que el sistema asistencial en su vertiente gubernamental requiere transformarse, es necesario plantear los fines que deba buscar este cambio. Al respecto salta a la vista un dilema entre realidad y legalidad. Por un lado se debe aceptar que en México se observa -como se analizó en el aspecto jurídico- una estructura y funcionamiento ideal de las instituciones en general, y de las asistenciales en lo particular, también quedó de manifiesto la excesiva normatividad que configura una administración ideal. Sin embargo el estudio de casos demostró que gran parte de las disposiciones legales carecen de observancia en el funcionamiento cotidiano de las mismas instituciones. En estos términos surge la interrogante sobre la conveniencia de establecer como finalidad del cambio propuesto, la reforma de las leyes o la transformación de la administración en términos de su realidad específica. Los extremos del dilema realidad vs legalidad tienen puntos de intersección, esta es la respuesta que planteo. El objetivo de cambiar, es el cumplimiento de las obligaciones legales de las instituciones gubernamentales de asistencia social, de sus funcionarios y de los ciudadanos con base en principios, técnicas y acciones administrativas, cuyo impacto se haga evidente en la mejoría de las condiciones de vida de la población asistida y de esta manera, contribuir a la realización del proyecto de nación planteado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

LAS POLÍTICAS DEL CAMBIO.

Después de haber planteado la necesidad del cambio, su justificación y finalidad queda por definir uno de los asuntos más importantes: ¿Cómo cambiar?... Para responder a esta pregunta se incluye el siguiente apartado como una conclusión, producto del trabajo de tesis y a la vez como una propuesta enunciativa que se suma a otras posibilidades de respuesta al cambio de la administración pública y asistencia social en México. La propuesta señala las siguientes **bases conceptuales** aplicables a sus cinco aspectos: (jurídico, económico, social, político y administrativo).

- LEGALIDAD:** que se refiere a la obligación de asistentes y asistidos en la observancia de las disposiciones jurídicas vigentes.
- CORRESPONSABILIDAD:** que significa la participación y el compromiso real, racional y respetuoso de los funcionarios gubernamentales, ciudadanos y organizaciones sociales.
- DESCENTRALIZACION:** que se concibe como una estrategia de gobierno que permita de una manera equilibrada la toma de decisiones, resolución de problemas, generación y empleo de recursos financieros así como la determinación de planes y programas por las instancias sociopolíticas y gubernamentales locales, con la participación, asesoría y control de las instituciones federales competentes.
- ETICA:** concepto que independientemente de la ideología política y tendencias económicas y administrativas, considera a la persona como principio y fin de las acciones asistenciales.

EFICIENCIA,

considerada como la razón técnico-administrativa que involucra la obtención de resultados satisfactorios para los asistidos y asistentes mediante la participación y compromiso de los primeros, la actuación correcta de los últimos y el uso adecuado de los recursos.

TRANSICION:

con este término se hace hincapié en la necesidad de avanzar del concepto de **asistencia** hacia el de **desarrollo**. Dentro de la fisiología humana, el crecimiento se identifica con el aumento de peso y talla, el desarrollo por su parte incluye además de lo anterior, un proceso de cambio biopsicosocial que permita al individuo su madurez y autosuficiencia. La administración pública mexicana tiene un compromiso en la transición de asistencia hacia desarrollo social, por lo que debe propiciar en la medida posible que los necesitados de asistencia se conviertan en seres autosuficientes para que se logre el desarrollo en el conjunto del grupo social. Es a esta instancia a quien la constitución le asigna gobernar principalmente mediante el ejercicio del poder ejecutivo y por lo tanto, quien debe coordinar esfuerzos, planear acciones, tomar decisiones y controlar y evaluar su actuación, para que la nación transite de la asistencia al desarrollo social.

ASPECTO JURIDICO

Al respecto de la cuestión jurídica en materia de asistencia social, se hace un llamado a la conciencia de los empresarios más ricos del país para que dejen atrás el ejercicio de su derecho natural al egoísmo, lucro y avaricia, para que en observancia del derecho positivo participen con inversiones productivas y generación de empleos con salarios y condiciones de trabajo que respeten la dignidad de los obreros. Hay que recordar que la administración pública como parte del derecho positivo impone reglas que tienen su límite en la vida privada de los individuos y es ésta la que genera pobreza y a su vez necesidad de asistencia, por tanto, el gobierno tiene menor responsabilidad que los dueños de fortunas cuando prefieren invertir su capital en forma especulativa.

Dentro del derecho positivo, la propuesta que se hace es en cuanto al derecho público, se considera que es innecesario el cambio en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para que incluya medidas en torno a la asistencia social y administración pública, **el proyecto de nación plasmado en sus artículos requiere más que modificaciones, su cumplimiento.** Por tal motivo, esta propuesta plantea cambios sólo a la legislación secundaria, específicamente las leyes de Salud, Orgánica de la Administración Pública Federal, de asistencia social y a los decretos que hacen referencia a los organismos públicos descentralizados y otras disposiciones relacionadas.

Con referencia a la **Ley General de Salud**, se propone la derogación de la fracción XVIII del artículo 3°, para separar la asistencia social como materia de salubridad general. Igual medida es necesaria con la fracción III del artículo 24, para diferenciar la asistencia social de los servicios de salud. Derogar del título noveno, los artículos 167, 168, 169, 170, 172 y 177, en virtud de que los primeros están ya contemplados en la ley sobre el sistema nacional de asistencia social. El último (art.177) y la permanencia de los artículos restantes, obedece a que se propone separar la "prevención de invalidez y rehabilitación de inválidos", para que sigan considerándose dentro de la competencia de la Ley General de Salud y la Secretaría de Salud; excluyendo a la asistencia social.

La **Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social**, deberá ser modificada en los artículos 1, 5, 6, 7, 10, 11, 12, 13, 17, 20, 32 y del 36 al 46 para que se cambie el ámbito de competencia como autoridad en materia de asistencia social a la Secretaría de Desarrollo Social en lugar de la Secretaría de Salud. Además de considerar las adecuaciones en aquellos artículos que hagan referencia a la asistencia social como servicios de salud. Derogar del artículo 4 las fracciones III, VI, del 12 la fracción II y del 15 las fracciones VIII y XV que se refieren a rehabilitación, para que esta materia siga considerándose como parte de los servicios de salud, en lugar de asistencia social.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Al respecto de la **Ley Orgánica de la Administración Pública federal**, será necesario modificar el artículo 21 para incluir a la asistencia social como ámbito de competencia de la Secretaría de Desarrollo Social y las correspondientes disposiciones para vincularla como autoridad con el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), el Instituto Nacional de la Senectud y el Patronato de Promotores Voluntarios. Modificar el artículo 39 para transferir las fracciones II y IV a la competencia del Departamento del Distrito Federal mediante su inclusión en la Ley sobre Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal. Las fracciones I, III, V, VII y VIII deberán adicionarse al artículo 32, señalando específicamente su realización a cargo del DIF y cambiando en su redacción los conceptos de asistencia y beneficencia pública por asistencia social.

Entre otras leyes por revisar se cuentan: La Ley del Seguro Social que incluye como parte de la seguridad social los **servicios sociales**, básicamente las prestaciones sociales y los servicios de solidaridad social. Es preciso reconocer que en particular los servicios de solidaridad social, son claramente identificados en la ley como "asistencia médica" y por lo tanto el haber asignado su organización y funcionamiento al Instituto Mexicano del Seguro Social parece una medida administrativa incongruente, originada en el uso arbitrario del poder presidencial en tanto que duplica las responsabilidades

asignadas por las Leyes: Orgánica de la Administración Pública Federal y, General de Salud; a la Secretaría de Salud. Tal parece que con esa disposición se pretendió encubrir en su momento, deficiencias de esta última Secretaría con la transferencia de funciones, en lugar de fortalecerla y asignarle la implantación de los servicios de salud a población marginada.

La prestación de servicios de atención médica quirúrgica y farmacéutica es parte de un tipo de seguro específico para trabajadores, financiado con aportaciones de éstos, los empleadores y el gobierno. Si los servicios de solidaridad social se conciben en la ley sólo como atención médica y son financiados sólo por el gobierno federal, lo más lógico hubiera sido asignarlos a la Secretaría de Salud. En tal virtud, y con el reconocimiento de que el IMSS ha conducido con acierto los servicios de solidaridad social y con capacidad técnica y eficiencia administrativa en beneficio de la población, se sugiere que las disposiciones legales en la materia continúen sin modificación.

Se propone una cirugía mayor al Patronato de Promotores Voluntarios, iniciando por la abrogación del decreto que lo creó, e incluirlo como una unidad administrativa dentro del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia.

En el caso del organismo denominado Administración del Patronato de la Beneficencia Pública, se proponen dos modificaciones básicas que necesariamente involucran al reglamento interior de la Secretaría de Salud y la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. La primera es su cambio de nombre por el de "Administración del Patronato de la Asistencia Social en el Distrito Federal" y, la segunda es en el sentido de adscribirlo orgánicamente a la Secretaría de Desarrollo Social del D. D. F..

En términos generales los cambios propuestos harían necesarias las modificaciones a los reglamentos interiores de las Secretarías de Salud y Desarrollo Social, el estatuto orgánico del DIF y los decretos de creación del Instituto Nacional de la Senectud y del Patronato de Promotores Voluntarios.

ASPECTO ECONOMICO.

La propuesta de cambio entre administración pública y asistencia social en México en materia económica considera como premisa general que la autosuficiencia se logra cuando existe la justicia plena. Ante la imposibilidad de ésta, es posible plantear factores particulares que pueden ayudar para que la mayoría de la población pueda ser autosuficiente y en consecuencia dejar a la asistencia social sólo aquellos casos en que las condiciones físicas y/o psicológicas de los individuos les hacen sujetos de ayuda. Por lo anterior, se considera que el papel del municipio como célula económica debe ser reactivado y avanzar hacia la autosuficiencia de sus habitantes mediante la estrategia de producción, distribución y consumo. Desafortunadamente los poseedores de las grandes fortunas en este país consideran poco atractivos los proyectos de inversión en municipios marginados que desde su perspectiva, les darán menores ganancias que las Casas de Bolsa. Ante este panorama, se propone una estrategia que avance en el aspecto económico de la asistencia al desarrollo social. Si la iniciativa privada es egoísta, insolidaria con el esfuerzo de los más pobres, se torna urgente la presencia de la administración pública como ente generador de inversión y empleo en los municipios más rezagados del país. Si se ha cuestionado al Estado propietario y administrador, se debe también reconocer que era centralizador, porque aún hoy, las llamadas empresas paraestatales se concentran en el Distrito Federal y manejan recursos en algunos casos mayores que algunas secretarías de Estado. En consecuencia se propone una reactivación de la microeconomía municipal mediante programas productivos administrados por funcionarios municipales que reciban la capacitación necesaria y tengan la asesoría permanente de administradores públicos contratados exprofe y que supervisen y apoyen la administración de las unidades productivas descritas. La estrategia es muy simple, el **empleo como forma de asistencia** en el que se combinen la asistencia económica y social.

Si se acepta la inviabilidad del **Estado propietario**, sería un error rechazar la estrategia de subsidiariedad social que debe y puede promover un **Estado productivo** que gobierne en favor de sus ciudadanos, con su consenso y en su beneficio. La expresión

del Estado productivo como agente de asistencia social es la creación de empresas municipales generadoras de empleo y riqueza colectiva en las que se distribuyan los recursos financieros, técnicos y humanos de una forma más equitativa, que fluyan y trabajen en donde se les necesita.

Otra de las vertientes en que la administración pública puede y debe participar además de la asistencia social y el ataque a una de sus principales causas (la pobreza) es mediante el fomento de la **previsión social**.

El cooperativismo como expresión de previsión social es una estrategia económica de asistencia social que requiere una decidida participación y compromiso del gobierno y los ciudadanos.

El ahorro como consumo diferido es también una forma de prevenir la necesidad de asistencia, las sociedades cooperativas de producción, consumo y ahorro, casi han desaparecido en nuestro país a pesar de sus innegables ventajas como agentes productivos. En su desaparición existe culpa evidente de los ciudadanos por la desconfianza y el egoísmo que los ha caracterizado y de las instituciones gubernamentales encargadas de su difusión e integración, además de una culpa común en la vigilancia de su manejo, ya que desafortunadamente ha habido quienes abusaron de la buena fe de las personas para sustraer los fondos comunes en beneficio particular. Por lo tanto, también es evidente la corresponsabilidad de ambos sectores en la reactivación del ahorro y el cooperativismo como apoyo a la autosuficiencia.

Si se trata de fomentar el ahorro, ya que es generalmente aceptado que algunos hábitos que se adquieren en la infancia son asimilados en la vida adulta, es inexplicable cómo en la nueva Ley General de Educación de 1993 desapareció expresamente en su artículo primero transitorio, la Ley de **Ahorro Escolar**, ya que desde mi punto de vista era una manera de inculcar en los niños el hábito del ahorro y a su vez una forma de prevenir la pobreza y la necesidad de asistencia.

La previsión social como agente y estrategia asistencial, puede también tomar la forma de **mutualidades**. Las organizaciones sindicales juegan un papel importante en la integración de estos mecanismos de asistencia social, al igual que la administración pública, principalmente por medio de las autoridades laborales. Es urgente la concientización de los obreros, sus dirigentes sindicales y las autoridades para revertir la tendencia de la desaparición de las cooperativas, sociedades de ayuda mutua y ahorro. Actualmente se está privilegiando el **consumo indiscriminado y el endeudamiento**. El Fondo Nacional para el Crédito de los Trabajadores (FONACOT) tiene una actividad que debe cambiarse, el crédito aumenta la dependencia, dificulta la superación de las necesidades y esclaviza a los trabajadores. La participación del Banco Obrero también ha sido limitada en la promoción del ahorro y en el apoyo a las iniciativas de producción y consumo de los trabajadores. Ambas instituciones privilegian más la dependencia que la autosuficiencia.

Mientras la **seguridad social** otorga servicios y cumple funciones redistribuidoras del ingreso mediante el pago de subsidios, pensiones e incapacidades únicamente a trabajadores del sector formal de la economía, -por lo que se considera la forma básica de asistencia económica-, la previsión social es también una forma de asistencia que combina lo económico con lo social. Por lo que se propone que ambas formas asistenciales -seguridad y previsión- realicen una ampliación de su campo de acción mediante la administración pública: **el seguro de empleo**.

La entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la mayor presencia de la tecnología en los procesos productivos de las empresas además de la canalización de recursos a la inversión especulativa, hacen pensar en el aumento del desempleo. Este se convierte en aumento de pobreza y ésta a su vez en generadora de una mayor necesidad de asistencia social.

La propuesta busca complementar y vincular la seguridad, previsión y asistencia social mediante un **seguro de empleo** en el que aquellos ciudadanos que sean despedidos de la empresa en que laboran, sean contratados por empresas municipales creadas

especialmente o en su caso reciban un subsidio equivalente a salario mínimo vigente en su zona de residencia y realicen labores de mejora en la comunidad. Los fondos para el pago de tal prestación deberán integrarse con una aportación tripartita en la que el gobierno federal aporte lo recaudado por un impuesto adicional de 1% al consumo de tabaco y bebidas alcohólicas, más el 2% como impuesto a las ganancias de las inversiones en las bolsas de valores; los sindicatos aporten el 1% de lo que recaudan por cuotas sindicales y la iniciativa privada aporte un impuesto a las exportaciones del 1 al 5% que deberían pagar las empresas mexicanas con más de 1 000 empleados y principalmente las empresas transnacionales según la cantidad de personal contratado. En términos de la balanza comercial de México, exportar pobres es una propuesta inmoral en la medida que atenta contra la dignidad humana, pero sólo exportar las riquezas naturales del país es igualmente inmoral si se carece de mejoría en el nivel de vida de la población. **La administración pública puede y debe equilibrar los términos de la balanza comercial en una balanza social** gravando impositivamente las exportaciones y la inversión extranjera y construyendo con estos recursos un fondo de empleo que opere primordialmente en los municipios y zonas marginadas.

Una de las enseñanzas que podemos tomar en el funcionamiento del seguro de desempleo de los Estados Unidos de América es su fomento de la irresponsabilidad, dependencia, ociosidad y delincuencia. Tales consecuencias, como producto de un subsidio económico gratuito son indeseables en nuestro país, además que con el alto índice de desempleo que se observa, los recursos para financiar un programa de esta naturaleza serían muy difíciles de obtener y propiciaría inclinación hacia los actos de corrupción.

El **seguro de empleo** se concibe como una estrategia de solidaridad nacional en el que los que más tienen apoyen los esfuerzos de quienes viven en condiciones de marginación, busca la corresponsabilidad y la autosuficiencia, por lo que se propone su manejo y control financiero a nivel central, pero su principal ámbito de operación deberá ser el municipio menor de 10 000 habitantes y las comunidades marginadas.

Si los inversionistas de la bolsa de valores propician con su actitud el desempleo, esta propuesta busca la implantación de un impuesto adicional para compensar sus efectos nocivos y que contribuyan solidariamente a la generación de empleos. El aumento en el impuesto de tabaco y bebidas alcohólicas tiene la doble finalidad de contribuir a la lucha contra estas adicciones y generar recursos para el **seguro de empleo**. La última parte para la capitalización del mecanismo propuesto, se plantea en virtud del mayor daño que las empresas extranjeras pueden causar al país, cuando unilateralmente (cual es su derecho) deciden despidos de personal o el cierre de sus plantas productivas con el consecuente impacto en desempleo. La indicación de gravar impositivamente a las empresas de más de 1 000 trabajadores, se hace como una forma de proteger y alentar el capital productivo, en la micro y mediana empresa. Otras fuentes posibles de financiamiento del seguro de empleo, pueden ser los recursos obtenidos por la incautación de mercancía de contrabando y los provenientes de la confiscación de bienes de narcotraficantes. La tercera vía de financiamiento -aportación sindical- se propone como una forma de solidaridad de los obreros organizados que gozan de un empleo permanente hacia los mexicanos que carecen de él.

Se propone que con la recaudación de los impuestos señalados mediante las modificaciones legales necesarias para la obligatoriedad de los mismos, se integre un **"Fondo de Empleo"** administrado por una unidad dentro de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en la que participaran representantes de la iniciativa privada, los trabajadores y la administración pública. Su función consistirá en recibir por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los recursos generados y hacer una distribución equitativa que tomara en consideración la situación socioeconómica de cada región.

ASPECTO SOCIAL.

El entorno sociocultural es uno de los factores de mayor importancia en la transición de la asistencia al desarrollo social en México y su relación con la administración pública. Puede convertirse en su mayor impulsor y a la vez puede ser su principal obstáculo.

Si bien es cierto que una de las condiciones básicas de la nueva modalidad asistencial -el desarrollo social- es que los ciudadanos independientemente de su nivel educativo y económico participen, se comprometan y traten de ser autosuficientes; también lo es que en México existe una arraigada mentalidad paternalista y maternalista expresados en la visión del gobierno como padre que debe resolver los problemas y la religión católica (la virgen de Guadalupe, principalmente) que tiende un manto protector para todos sus hijos. Lo que se torna en un reto de gran envergadura para cualquier estrategia de desarrollo social.

La visión gubernamental y paternalista de la asistencia social se acentuó durante el periodo de gobierno del general Lázaro Cárdenas con la creación de la "Secretaría de la Asistencia Pública". Con el paso del tiempo, a la par del aumento de los pobres se ampliaron las facultades del gobierno, ahora ya los primeros, eran más que **receptores pasivos** de la asistencia, ya que dejaban en manos de las autoridades la determinación de sus necesidades y consecuentemente el tipo, cantidad y otras características de la asistencia. Todo era bien recibido. A riesgo de parecer redundante, es preciso señalar la importancia del cambio de esta mentalidad -en que el ciudadano es receptor pasivo y el gobierno es el dador activo- si se quiere avanzar hacia el desarrollo social. Este cambio es difícil y necesita más que acuerdos y decretos presidenciales, requiere una combinación de estrategias en el corto, mediano y largo plazos que incluya una implementación nacional, regional y local, además de la participación de los sectores público, social y privado, muy especialmente de los medios de comunicación masiva y del sistema educativo nacional.

En concordancia con la propuesta asistencial en materia económica se hace el siguiente planteamiento como estrategia social con el objetivo de contribuir a la transición de asistencia a desarrollo: **La educación para la autosuficiencia y la solidaridad.**

LOS CIUDADANOS: Educar para la autosuficiencia implica el compromiso de los ciudadanos para que en lo particular se **enteren y ejerzan los derechos** que como tales les concede la constitución política, y de manera más importante y en su relación otras personas e instituciones **cumplan la obligaciones** que el mismo documento señala. Es tan simple como reconocer que el derecho a tener el número de hijos que se desee, implica la obligación de velar por su salud, educación y bienestar general más que a esperar que el gobierno se haga cargo de ellos.

Corresponde a los ciudadanos en lo particular la obligación del desarrollo integral de la familia si es que participan dentro de ésta, principalmente como padres e hijos. La familia es una responsabilidad inicial de aquellos que deciden legalizar su vínculo personal. La sociedad y el gobierno tienen una participación subsidiaria para apoyar los casos en que las familias sufren alguna desgracia o tienen un impedimento externo que les permita hacerse cargo de sus integrantes y satisfacer sus necesidades.

LA ESCUELA: El nuevo plan de estudios que se pretende implantar en México establece que los niños permanezcan en la escuela por lo menos durante 10 años, tiempo que se considera suficiente para formar, más que informar. La escuela debe trabajar a la par de la familia para inculcar hábitos y valores positivos a los niños y futuros ciudadanos, principalmente la dignidad del trabajo honrado, del esfuerzo, del ahorro, la previsión y la solidaridad. Mientras siga con esa tendencia de darwinismo social en el que se privilegia la competencia negativa, el menosprecio por las ocupaciones sencillas o de poco prestigio social, se estarán creando generaciones de egoístas que buscarán el dinero fácil, el prestigio superfluo, la flojera y la irresponsabilidad como forma de vida.

LA RELIGION: Independientemente de la doctrina religiosa que se profese, es un imperativo moral y humano expresar la solidaridad en forma de asistencia social hacia los que sufren de una minusvalía, discapacidad o marginación que les impida el disfrute de sus derechos como personas.

El tránsito de asistencia a desarrollo requiere que los representantes terrenos ayuden un poco a su Dios celestial, cualquiera que sea su denominación. En la época actual son insuficientes las declaraciones a los medios de comunicación, las comunidades marginadas, los necesitados de la asistencia social esperan una participación más directa y activa de las iglesias en apoyo a sus necesidades.

A la par del auxilio espiritual, los pobres piden a los ministros religiosos dejar el lujo y suntuosidad de sus habitaciones y vestido, para cooperar solidariamente con los hambrientos de casa, vestido y sustento. Si por cada "bendición" que hacen los sacerdotes a las nuevas instalaciones de prominentes hombres de empresa, cobraran una cuota que llegara a las comunidades más necesitadas, se estaría contribuyendo a un esfuerzo global de asistencia social.

Mención especial en este apartado merecen las **esposas de los funcionarios** de alto nivel, como se ha visto en el estudio, las unidades de promoción voluntaria en cada dependencia, funcionan con base en el ánimo, voluntad y características particulares de la esposa del directivo en turno. Tal situación debe cambiar para poder llevar a cabo la transición de la asistencia hacia el desarrollo.

Al reconocer el arraigado sentimiento matriarcal del pueblo mexicano, es difícil aventurar siquiera la desaparición de un organismo público descentralizado que preside la esposa del presidente de la República en turno. La imagen de ternura, bondad y benefactora de la esposa del presidente se ha convertido en un elemento muy arraigado de las formas y estilos de gobierno, a tal grado que existen estados en donde es más recordada y estimada la esposa del gobernador, que él mismo. La mujer se destaca más

como figura de respetabilidad, defensa y protección de la familia, que como una funcionaria capaz. Al arribar su esposo al cargo, en cualquiera de sus niveles, ella se convierte en administrador público sin que se le haya pedido opinión y sin considerar sus puntos de vista o sus posibles limitaciones e impedimentos para negarse a ejercer una función pública.

Hasta hoy, la situación ha sido manejable, pero es necesario terminar con esta imposición arbitraria contra los intereses de las esposas de funcionarios y con una forma de simulación que beneficia muy poco al país. La mujer, de manera independiente o si es esposa de un funcionario, es también un ser humano que puede tener capacidad e interés para desarrollarse como tal en otros campos profesionales, laborales o domésticos. En Perú, por ejemplo, recientemente (1994) ha surgido una controversia sobre el derecho que pretende ejercer la esposa del presidente como ciudadana para postularse al cargo de presidente de la nación, sin embargo entre la tradición y las leyes de su país la limitan a ejercer un cargo sin funciones, sin paga y sin que ella quiera desempeñar, el de "primera dama".

En México el alto número de mujeres brillantes y exitosas reafirman la necesidad del cambio en esta costumbre, ya que oficial y legalmente se carece de la obligación de que la esposa del funcionario deba desempeñar los cargos que le son arbitrariamente asignados. En una sociedad como la nuestra donde aún existe el machismo como forma de relación social entre hombres y mujeres, le puede tomar por sorpresa el arribo de una mujer como presidente, como ya se ha visto en otros países, e incluso han existido ya gobernadoras en algunos estados. En una sociedad tan llena de mitos y prejuicios como la nuestra, los divorcios previos deben ser ocultados como si fueran un crimen u otro delito, un funcionario soltero o divorciado regularmente debe enfrentar críticas, rumores y comentarios condenatorios porque se abstiene de presentar a una mujer como su esposa al momento que se organizan las actividades "asistenciales" de la dependencia respectiva. Se privilegia la tradición sobre la capacidad, se pretende juzgar la vida privada para tratar de minimizar los méritos públicos.

En concordancia con todo lo anterior, se propone que las unidades de promoción voluntaria se transformen y se fortalezcan en vez de desaparecer. Que se conviertan en un espacio del ejercicio de la administración pública y asistencia social, dirigidas con personal capacitado (administradores públicos, sociólogos, trabajadores sociales, etcétera) y que permitan la participación libre de las esposas de los funcionarios cuando éstas así lo deseen. Es tiempo de acabar con la simulación de que estas organizaciones trabajan a expensas de la administración pública pero sin ser parte de ella, se debe legalizar y fortalecer sus líneas de acción en beneficio de los necesitados de asistencia social.

Para finalizar esta vertiente social del cambio asistencia-desarrollo, creo que hay una actitud que se constituye en su elemento básico: la **responsabilidad**, misma que se requiere en todos los actores de nuestra sociedad: A) de los **ciudadanos** para que inculquen en sus hijos un cambio en la noción de "azar y suerte" por una cultura del esfuerzo personal y comunitario. B) de los **empresarios** para que cambien su noción de filantropía y caridad por la de legalidad y justicia. C) de los **grupos religiosos** para que con su ministerio contribuyan a la superación de las necesidades espirituales y materiales de sus feligreses. D) de los **medios de comunicación** masiva para que dejen de enajenar al público haciéndole pensar que sus historias fantasiosas pueden hacerse realidad. Los medios de comunicación tienen una grave y gran responsabilidad en la creación y difusión de la cultura del esfuerzo y la solidaridad. Es un deber ético transformar su programación que induce al delito, a la riqueza fácil y a la espera de los milagros, en una que propicie la participación, el trabajo, el ahorro y los valores universales de libertad y fraternidad. E) **gubernamental** para que cambie el abuso del poder y las actitudes paternalistas de asistencia por el uso legal y racional de facultades que promuevan desde la administración pública el desarrollo social.

La propuesta quizás suene utópica pero si es cierto que tenemos la responsabilidad como destino, entonces es posible que un día no muy lejano, con la decisión y participación de todos, esa utopía se vuelva realidad.

ASPECTO POLITICO.

La ciencia política, como disciplina social que estudia el poder, los métodos para lograrlo y las formas de ejercerlo, tiene una estrecha relación con el vínculo entre administración pública y asistencia social. Frente a la supuesta dictadura de la burocracia y su inamovilidad es posible reconocer que un cambio drástico de facciones ideológicas en el poder puede llevar a cambios en la concepción y funcionamiento de ambos factores. Desafortunadamente, las experiencias que se observan en diferentes países que alternan periódicamente al partido que gobierna y algunos casos de gobierno estatal en México diferentes al Partido Revolucionario Institucional, han dejado al descubierto algunas incongruencias entre su plataforma ideológica y sus formas de gobernar.

Lograr el cambio de asistencia a desarrollo social, requiere además de factores económicos, sociales y de administración pública una nueva visión y acción de los partidos políticos en torno a este fenómeno. Actualmente los partidos están siendo rebasados por la acción y organización espontánea de grupos sociales que demandan acciones efectivas y solución expedita de sus necesidades. Cuentan cada vez con menos afiliados y las organizaciones civiles (ONGs) se multiplican en número de afiliados y necesidades planteadas. Por su pasividad, los primeros han dejado de constituirse en una plataforma de expresión popular por lo que deben revitalizarse mediante estrategias de capacitación, proselitismo, efectividad de la gestión y democratización hacia el interior y exterior de ellos mismos. Es necesario que los partidos definan con claridad en su programa de acción y declaración de principios, sus bases ideológicas en torno a la asistencia y desarrollo social, pero más importante aún, es que al llegar al ejercicio de gobierno sean congruentes con su plataforma ideológica y realicen las acciones asistenciales que la población que los llevó al poder les demanda. El cumplimiento y declaración de principios es sin duda una forma con la que los partidos políticos pueden recuperar su legitimidad ante la ciudadanía. Es inaceptable en términos de ética política, que los legisladores aprueben leyes y normas que contradicen la ideología del partido que los llevó al poder. Igual sucede con un administrador público que abusa de sus facultades en contra de los ciudadanos aunque participen en un partido o en otro.

ASPECTO ADMINISTRATIVO.

La propuesta de cambio para lograr traspasar los límites de la asistencia hacia el desarrollo social, comprende una visión integral y equilibrada del ejercicio del gobierno y de la administración pública federal, estatal y municipal.

La base de un sistema nacional de asistencia social deberá ser el gobierno municipal, y la primera y más importante estrategia asistencial a nivel municipal es su autosuficiencia. La administración pública estatal debe ser un punto de enlace entre el gobierno federal y el de sus municipios. Se propone un activo papel de capacitación que el gobierno estatal desempeñe para mejorar la administración del gobierno local en general y la administración de la asistencia social en particular. En observancia de los cambios de funcionarios que cada tres años se producen en las comunas, corresponde al poder ejecutivo de cada estado mediante su aparato administrativo, capacitar durante un período razonable a las nuevas autoridades, aprovechando el espacio que existe entre la elección y la toma de posesión, que puede ir de uno a seis meses. También deberá tener especial participación en la coordinación regionalizada y en la supervisión de los programas.

Se reconoce que la asistencia y desarrollo social son una responsabilidad compartida del gobierno y la sociedad. Al primero la Constitución le encomienda la obligación de velar por los derechos de los ciudadanos, entre ellos el desarrollo humano integral mediante el reconocimiento de sus garantías individuales, sociales, políticas y económicas. A nivel nacional, como gobierno federal, la administración pública debe atender la asistencia social en dos vertientes principales, **la coordinación y la regulación**. La primera para la integración y conducción de esfuerzos de los gobiernos estatales y la segunda para vigilar y coordinar las acciones asistenciales de los sectores público, social y privado. En tal virtud, se propone la creación del:

SISTEMA NACIONAL DE ASISTENCIA SOCIAL

MISION: Integrar, coordinar, reglamentar y evaluar la asistencia social en México.

OBJETIVO: Coordinar las acciones de los sectores público, social y privado a nivel nacional para lograr el desarrollo social.

FUNDAMENTO JURÍDICO: Como ya se explicó en el apartado respectivo se propone la modificación de la Ley General de Salud, Orgánica de la Administración Pública y de Asistencia Social principalmente, con el objeto de diferenciar la asistencia social de las acciones de atención médica. Con esta propuesta es necesario que el citado sistema sea un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, incluso es aceptable que siga el actual (DIF) con su misma denominación, sólo con los cambios que se enuncian a continuación, mismos que de implementarse deberán ser incluidos en la legislación respectiva:

- 1° Será una institución nacional parte de la Administración Pública Paraestatal adscrita a la Secretaría de Desarrollo Social como su autoridad coordinadora. Con esta integración se modificaría la estructura orgánica de la actual Secretaría de Desarrollo Social y se eliminaría la duplicación que existe, ya que el DIF y esta última dependencia tienen una dirección general de programas sociales.
- 2° Sus funciones serán de integración, coordinación y asesoría a los diversos prestadores de servicios tanto públicos como sociales y privados. Carecerá de funciones ejecutivas en materia de prestación directa de servicios. La prestación de estos servicios que el actual Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia otorga en el Distrito Federal y área metropolitana de la ciudad de México, deberán ser transferidos al gobierno del Departamento del Distrito Federal, por lo que se deberán hacer los cambios correspondientes principalmente a la legislación asistencial, de la administración de la ciudad y al estatuto orgánico del DIF .

Los servicios de beneficio colectivo que otorga el IMSS (Prestaciones Sociales e IMSS-Solidaridad), deberán continuar a cargo de esta Institución, sólo que es aconsejable una mayor coordinación con las otras dependencias asistenciales para mayor eficacia, eficiencia y calidad de las acciones.

- 3° Dentro de esta institución deberán ser incorporados el Instituto Nacional de la Senectud y el Patronato de Promotores Voluntarios para lo que se deberán hacer las modificaciones necesarias a los ordenamientos legales vigentes que los consideran organismos públicos descentralizados. Los Centros de Integración Juvenil, A.C., por ser una institución dedicada a la **rehabilitación** de jóvenes adictos a drogas y otras sustancias, deberá seguir bajo coordinación de la Secretaría de Salud.

El Patronato de Promotores Voluntarios será incorporado como una **Subdirección de Asistencia Social** en el nuevo organismo. Las actuales Unidades de Promoción Voluntaria se transformarán en "**Unidades de Asistencia Social**", con el objeto de terminar con la simulación y oficializar el vínculo de éstas con la respectiva entidad de la administración pública federal a la que están adscritas. Dentro de la Subdirección y con la participación de todas las unidades, se definirán los campos específicos de acción. En esta nueva modalidad el trabajo deberá ser profesionalizado desde el punto de vista técnico y administrativo, por lo que se contratará personal expreso para la dirección e implantación de los programas a cargo de las unidades. El director administrativo será el responsable de tales entidades y se creará la figura de "presidenta honoraria", misma que será designada por el funcionario del más alto nivel en la Secretaría de que se trate (que podrá ser su esposa u otra persona) y se le permitirá la libertad de elegir el grado en que desee involucrarse en las actividades. A mayor voluntad de participación, deberá someterse a un proceso gradual de capacitación.

- 4° Los recursos financieros para el funcionamiento de este sistema nacional deberán ser fondos federales asignados dentro del presupuesto de la Secretaría de Desarrollo

Social. Los recursos para la operación de los programas deberán ser estatales y municipales ya que a estos niveles de gobierno corresponde la ejecución de las acciones. Se propone la creación de treinta y dos órganos administrativos estatales del "patrimonio de la asistencia social". El que actualmente existe en la ciudad de México (Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública) adscrito a la Secretaría de Salud, debe ser cambiado de adscripción al Departamento del Distrito Federal y de nombre por el de "Administración del Patrimonio de la Asistencia Social en el Distrito Federal". Igual figura puede constituirse en cada estado para que administre los bienes locales en esta materia. También la propuesta incluye que exista una mayor claridad en el manejo de los recursos de la Lotería Nacional y los Pronósticos Deportivos, con todas sus variantes de sorteos, que deberán llamarse para la "asistencia social" y no como hasta ahora, "para la asistencia pública", las ganancias que por estos sorteos se obtengan, deberán ser canalizadas equitativamente a las treinta y dos administradoras estatales del patrimonio de la asistencia social. Tal medida podrá ser una fuente adicional de financiamiento a la ejecución de los programas asistenciales, estatales y municipales.

- 5° La propuesta considera que con las modificaciones señaladas, la estructura orgánica de la dependencia encargada del Sistema Nacional de Asistencia Social quedaría como se muestra en el organigrama 14 (ver anexo 2). La descripción de funciones de las diversas áreas del sistema es la siguiente:
- I. El patronato, la junta de gobierno y la dirección general requieren sólo modificaciones menores a las funciones actualmente asignadas en el estatuto orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).
 - II. La **Oficialía Mayor** y sus tres direcciones generales (personal, recursos materiales y finanzas), también requieren cambios menores a sus funciones actuales.

III. La **Subdirección de Coordinación Estatal**, debe ser incluida en el estatuto orgánico en lugar de la actual Dirección de Apoyo a Programas Estatales. Sus principales funciones son:

- a) La realización de un diagnóstico administrativo de la integración y funcionamiento de los sistemas estatales de asistencia social, mismo que una vez realizado deberá mantener actualizado. El estudio deberá contener un censo nacional y estatal de recursos materiales, humanos y financieros, servicios otorgados, resultados obtenidos y prioridades regionales, entre otros aspectos.
- b) Diseño e implementación de cursos de capacitación.
- c) Diseño e implementación de estrategias de planeación y control, que a su vez permitan establecer un **sistema homogéneo de evaluación** con indicadores representativos de la operación de los programas.
- d) Apoyo y asesoría a los sistemas estatales.
- e) Difusión de la legislación y normatividad en materia de asistencia social a los estados.

Para la realización de sus actividades, esta subdirección contará con seis direcciones generales que estarán integradas con equipos multidisciplinarios (administrador público, abogado, sociólogo, trabajadora social, médico, enfermera (o), pedagogo, licenciado en comunicación, psicólogo) que realicen las funciones señaladas en lo general a la subdirección, en su área geográfica de adscripción. A la **región I noreste**, corresponderá atender a los estados de Tamaulipas, Nuevo León, Veracruz (Zona Norte), Coahuila, San Luis Potosí y Zacatecas; a la **región II noroeste**, Baja California, Baja California Sur, Sonora, Chihuahua, Durango y Sinaloa; a la **región III Bajío-Occidente**, Jalisco, Nayarit, Colima, Michoacán, Guanajuato y Aguascalientes; a la **región IV centro**, Hidalgo, Querétaro, Estado de México (Zona no conurbada al D.F.), Tlaxcala, Morelos y Puebla;

a la **región V sureste**, Veracruz (Zona Sur), Tabasco, Chiapas, Oaxaca, Campeche, Yucatán y Quintana Roo; finalmente a la **región VI metropolitana**, le corresponderá el Distrito Federal y los municipios conurbados del Estado de México.

IV. La Subdirección de Coordinación Nacional, tendrá a su cargo:

- a) La realización de un diagnóstico administrativo de la integración y funcionamiento de las instituciones nacionales de asistencia social, mismo que una vez realizado deberá mantener actualizado. El estudio deberá contener un censo de recursos materiales, humanos y financieros, servicios otorgados, resultados obtenidos y prioridades regionales, entre otros aspectos.
- b) La coordinación con todas las instituciones de carácter nacional que otorgan servicios de asistencia social.
- c) Diseño e implementación de cursos de capacitación.
- d) Diseño e implementación de estrategias de planeación y control que a su vez permitan establecer un sistema homogéneo de evaluación con indicadores representativos de la operación de los programas.
- e) Apoyo y asesoría a las instituciones nacionales.
- f) Difusión de la legislación y normatividad en materia de asistencia social a las diversas instituciones nacionales.

Para la realización de sus actividades esta subdirección contará con cuatro direcciones generales en las que se deberán integrar equipos multidisciplinarios para el mejor desarrollo de las mismas.

- A la **Dirección General del Instituto Nacional de la Senectud** le corresponderán las funciones que actualmente tiene asignadas en el decreto de su creación, con las modificaciones que sean necesarias.

 - La **Dirección General de Enlace con Instituciones de Seguridad Social**, además de las funciones marcadas en lo general a la subdirección, tendrá a su cargo específicamente la coordinación con la Secretaría de Salud, IMSS, ISSSTE e ISSFAM; para apoyar sus actividades y sus procesos de planeación y evaluación en los servicios asistenciales que otorgan. También a esta dirección le corresponderá el apoyo a las actividades que a nivel nacional le solicite la Cruz Roja Mexicana.

 - La **Dirección General de Enlace con Instituciones Educativas** le corresponden las funciones de coordinación de actividades de capacitación, apoyo a estudios relacionados con la asistencia social que realicen las universidades y otros institutos y las posibilidades de reclutamiento y selección de personal, así como la prestación del servicio social de los egresados de carreras relacionadas con esta materia.

 - A la **Dirección General de Proyectos Especiales**, deberá llevar a cabo el diseño e implementación de proyectos propios de investigación en asistencia social y materias relacionadas. También tendrá bajo su cargo el diseño de programas especiales para casos de desastre en las acciones que correspondan a la asistencia social, para lo que se deberá coordinar con las instancias de la administración pública federal y estatal que tienen competencia en la materia. Igualmente tendrá a su cargo la coordinación con instituciones internacionales y la realización de eventos en esta materia.
- V. La **Subdirección de Asistencia Social** es la figura administrativa propuesta en lugar del Patronato de Promotores Voluntarios. Sus funciones en lo general comprenden:

- a) La realización de un diagnóstico administrativo de la integración y funcionamiento de las actuales unidades de promoción voluntaria que funcionan adscritas a las secretarías de Estado y organismos descentralizados, mismo que una vez realizado deberá mantener actualizado. El estudio deberá contener un censo de recursos materiales, humanos y financieros, servicios otorgados y resultados obtenidos, entre otros aspectos.
- b) La coordinación con todas las unidades de asistencia social de la administración pública federal y estatal, las administraciones estatales del patrimonio de la asistencia social y las juntas estatales de asistencia privada.
- c) Diseño e implementación de cursos de capacitación.
- d) Diseño e implementación de estrategias de planeación y control que a su vez permitan establecer un sistema homogéneo de evaluación con indicadores representativos de la operación de los programas.
- e) Apoyo y asesoría a las unidades de asistencia social de la administración pública federal y estatal, las administraciones estatales del patrimonio de la asistencia social y las juntas estatales de asistencia privada.
- f) Difusión de la legislación y normatividad en materia de asistencia social a las instituciones mencionadas.

Para la realización de sus actividades, esta subdirección contará con cuatro direcciones generales, que además de las funciones globales de la misma, tendrán la siguiente denominación y responsabilidades:

- **Dirección de Enlace con las Unidades de Asistencia Social de la Administración Pública Federal**, la que como su nombre lo indica deberá asesorar, coordinar y

evaluar los programas a cargo de estas unidades. Incluye la administración central y paraestatal.

- **Dirección de Enlace con las Administraciones del Patrimonio de la Asistencia Social en los Estados**, esta instancia tendrá funciones similares a la subdirección en lo general, sólo que su ámbito de acción corresponde a las nuevas entidades que se propone formar según el punto 4 del Sistema Nacional de Asistencia Social.
 - **Dirección de Enlace con las Juntas Estatales de Asistencia Privada**, órgano encargado de realizar las actividades generales marcadas a la subdirección, en el ámbito de las juntas de asistencia privada, procurando su integración en los casos que aún no exista y apoyar sus procesos de planeación y evaluación.
- VI. Las unidades administrativas de contraloría, comunicación social y jurídica, deberán continuar las funciones que actualmente se establecen en el estatuto orgánico, con la diferenciación respecto a la unidad jurídica que atenderá los asuntos de su competencia sin otorgar los servicios de la Procuraduría del Menor y la Familia, que deberá ser una instancia estatal. La **Unidad de Información y Evaluación** merece una mención aparte, porque deberá ser la encargada de mantener actualizados los diagnósticos situacionales y procesar la información que deberán remitirle todas las instancias del organismo con el objeto de integrar el **Sistema Único de Información y Evaluación de la Asistencia Social en México**.
- VII. Finalmente, el comité de planeación se propone como un órgano colegiado que coordine las propuestas en materia de asistencia social de todas las instancias administrativas del organismo, que a su vez deben considerar la opinión de los prestadores de los servicios y los beneficiarios de los mismos, autoridades federales estatales y municipales y estudiosos del tema; lo anterior con el objeto de que el programa de mediano plazo y los programas anuales en materia de asistencia social coordinados por la administración pública, respondan de manera equilibrada a las expectativas de los sectores involucrados y del pueblo de México en su conjunto.

La administración pública es la encargada de conducir el cambio de la asistencia al desarrollo social, pero antes requiere comprender el cambio conceptual que esto implica, partir de un diagnóstico situacional que revise su papel histórico, que sume experiencias, que considere el entorno político, económico, legal y social. La estrategia y su implantación deben ser responsabilidad de la administración pública, para el pueblo y con el pueblo; para esto debe considerar las tres acepciones principales que se revisaron en el capítulo del aspecto administrativo, es decir, su vertiente científica, estatal y tecnológica.

El proceso es sumatorio, incluyente, considera que se debe transitar de la asistencia al desarrollo social como una función del gobierno y de la sociedad, vinculada estrechamente por mandato constitucional a la administración pública. También deberá tener en cuenta el cambio interno de las organizaciones e instituciones actuales, lo cual se inserta en la vertiente administrativa, por lo que deberá revisar su estructura orgánica, líneas de autoridad, responsabilidad y comunicación, además de flexibilizar sus estructuras para adaptarlas al entorno cambiante. La tercera vertiente, que a su vez también es integradora de las tres modalidades de tecnología administrativa ya descritas en el apartado respectivo, involucra el establecimiento de políticas públicas en materia de desarrollo social que realmente sean públicas en la medida que combinen la participación, opinión y decisión de los sectores sociales; implica el establecimiento de un proceso de desarrollo organizacional (el cambio planificado y la investigación-acción), con el personal, para el personal y la organización en su conjunto, al interior y exterior y tomando como punto de partida la riqueza humana que ya se tiene: La tercera modalidad de este concepto sumatorio de tecnología administrativa es la gerencia social, transitar del administrador público al gerente social implica más que un cambio de nombre, es una estrategia que debe transformarse en la mejoría de la acción administrativa y en el cambio de asistencia a desarrollo. Es de vital importancia llevar los conceptos a las acciones.

Resulta evidente la complementariedad y correspondencia entre las leyes y normas, con una acción administrativa que responda de manera efectiva a las necesidades y demandas de la sociedad. También será necesaria la participación y compromiso de los ciudadanos. El cumplimiento de las leyes dará a la administración características de **legalidad**, la participación y consenso de los ciudadanos le dará elementos de **legitimidad** y por último, una adecuada combinación de las tres vertientes de la administración pública (como función del Estado, ciencia y tecnología administrativa) aplicadas a la asistencia social, le darán características de **eficiencia y calidad**.

La ética social y la ética política exigen hoy una nueva ética en la administración pública que rebase los sectarismos partidistas e ideológicos y que dé respuesta efectiva a los ciudadanos, independientemente de su raza, ideología o condición social. Hoy, el mundo y México en especial, reclaman un ejercicio de la política y la administración pública con una base en la ética de la libertad y la justicia.

Al aceptar la necesidad de un cambio en el vínculo administración pública y asistencia social en México, tengo la firme convicción de que su finalidad es hacerlo más justo y más humano, gobernar con la sociedad y para la sociedad de cara a la realidad con la fuerza de la ley. **La administración pública debe estar al servicio del hombre.**

7. BIBLIOGRAFIA

Adame G., Jorge. El pensamiento político y social de los católicos mexicanos 1867-1914. México, UNAM, 1981.

A Dictionary of the Social Sciences (UNESCO), New York, Edited by Julius Gould and William L. Kolb, The Free Press, 1965.

Aguilar C., Héctor. Después del milagro, México, Editorial Cal y Arena, 1988.

Aguilar R., Sergio J.. Un aspecto de la administración de la salud en México. Organización y funcionamiento de la Subsecretaría de Asistencia de la SSA, Tesis de licenciatura, México, FCPyS, UNAM, 1977.

Aguilar V., Luis. "El liberalismo social del presidente Salinas de Gortari. Una interpretación", Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, México, número 156, UNAM, 1993.

Aguilar V., Luis. "Los Objetos de Conocimiento de la Administración Pública", Revista de Administración Pública, número 54, México, INAP, abril-junio de 1983.

Alessio R., Miguel. La filantropía en México, México, 1944.

Althusser, Luis. Ideología y aparatos ideológicos del Estado, Argentina, Editorial Nueva Visión, 1974.

Alvarez A., José. Historia de la salubridad y de la asistencia en México, México, SSA, 1960.

Alvarez, Josefina et al. "El Control Social en la Civilización Azteca", Cuadernos del posgrado, México, UNAM, ENEP-ACATLAN, julio-diciembre, 1987.

Alvarez G., María del Carmen. La seguridad social en México, México, Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 1993.

Alvarez, José Rogelio. Enciclopedia de México, tomos I, III, VIII y XI, México, Editorial Enciclopedia de México, S.A. de C.V., 1978.

Angeles, Luis. La reforma del Estado, de la economía a la política, México, Partido Revolucionario Institucional, 1990.

Apter E., David. Una teoría política del desarrollo, México, FCE, 1974.

Aragón, Manuel. "Los Problemas del Estado Social", Sistema, número 118-119, Revista de Ciencias Sociales, Madrid, marzo de 1994.

- Aspe A., Pedro. "Una nueva etapa económica". Revista Examen, México, PRI, noviembre de 1992.
- Arguedas U., Sol. El Estado de Bienestar.. Fenómeno cíclico?. Tesis de doctorado en ciencia política, México, UNAM, FCPyS, 1988.
- Banco Mundial. "Documento". Revista de Comercio Exterior, México, mayo de 1992.
- Bar Din, Anne. Los niños de Santa Ursula. Un estudio psicosocial de la infancia, México, UNAM, 1991.
- Barocio, Alberto. México y la cultura, México, SEP, 1946.
- Bazúa, F. y Valenti, G.. "Hacia un enfoque amplio de política pública", Revista de Administración Pública, número 84, México, INAP, 1993.
- Beer, M., Spector, B., Lawrence, P., Quinn, D.M., Walton, R.E.. Dirección de los recursos humanos técnicas de Harvard Bussiness School, México, Editorial CECSA, 1989.
- Béjar N., Raúl. Dinámica de la desigualdad social en México, México, UNAM, 1987.
- Bertalanfy, L.V.. "Historia y situación de la teoría general de sistemas", en Tendencias de la teoría general de sistemas, Madrid, Editorial Alianza, 1981.
- Bethel L., Lawrence et al. Organización y Dirección Industrial, México, FCE, 1986.
- Beveridge, William. Las bases de la seguridad social, México, FCE, 1987.
- Bobbio N., Pasquino J.. Diccionario de Política, tomo I, México, Editorial Siglo XXI, 1979.
- Borja, Rodrigo. Derecho político y constitucional, México, FCE, 1992.
- Bradford, Burnse. La miseria del progreso, México, Editorial Siglo XXI, 1990.
- Bunge, Mario. La ciencia, su método y su filosofía, México, Editorial Patria, 1990.
- Cabrero M., Enrique. Evolución y cambio en la administración pública, del administrador al gerente público, México, INAP, s/f.
- Cabrero M., Enrique y Gault A., David. "Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica", Gestión y política pública, volumen II, número 1, México, CIDE, 1993.

- Cámara de Diputados. Diario de los Debates. México, año 1, tomo I, número 55, 1985.
- Cámara de Diputados. Diario de los Debates. México, año 1, número 9, 1992.
- Campero C. G., Héctor. Cambio planificado e investigación - Acción, conceptos y aplicaciones en la administración pública, tesis doctoral, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1991.
- Campos, Julieta. ¿Qué hacemos con los pobres? La reiterada querrela por la nación, México, Editorial Aguilar, 1995.
- Cardoso B., Miryam. "La evaluación de las políticas públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones", Revista de Administración Pública, número 84, México, INAP, 1993.
- Carrasco, Pedro. Estratificación social en la mesoamérica prehispánica, México, SEP-INAH, 1976.
- Carrasco, Pedro. "La sociedad mexicana antes de la conquista", en Historia general de México, México, volumen I, Colegio de México, 1981.
- Carreño A., María. Los españoles en el México independiente: Un siglo de beneficencia, México, León Sánchez, 1942.
- Carrillo O., Orlando. La administración de cambio y la seguridad social, México, Subdirección General de Administración, ISSSTE, 1993.
- Carrillo P., Ignacio. Derecho de la Seguridad Social, México, UNAM, 1991.
- Caso, Alfonso. La tenencia de la tierra entre los antiguos mexicanos, en Memorias del Colegio Nacional, volumen 4, México, El Colegio Nacional, 1959.
- Caso, Antonio. La existencia como economía, como desinterés y como caridad, México, UNAM-IPN, 1987.
- Chanes N., José. "La reforma del Estado y la dimensión deseable de la administración pública en México", en Reflexiones al futuro, Rodríguez A. Octavio (coordinador), México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., 1994.
- Cifuentes, Héctor. El subempleo de la nueva fuerza de trabajo, México, CREA, 1982.
- Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Diccionario de política y administración pública, (Mario M. Silva, coordinador) México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1978.

Colliers Encyclopedia, volumen 17, New York, P.F., Colliers & Son Corporation, 1957.

Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. El combate de la pobreza lineamientos programáticos, México, El Nacional, 1990.

Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. El Programa Nacional de Solidaridad, México, FCE, 1994.

Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. La voz común: Testimonios de solidaridad, México, El Nacional, 1991.

Consejo Nacional de Población. Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal 1990, México, CONAPO, 1991.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1992.

Crozier, Michel. El crecimiento del aparato administrativo en el mundo de la complejidad, ponencia presentada en el Seminario Internacional "Redimensionamiento y modernización de la administración pública en América Latina", México, INAP, 1989.

Del Cabo M., Carlos. "Democracia y derecho en la crisis del Estado social", Sistema, 118 y 119, Revista de Ciencias Sociales, Madrid, marzo de 1994.

De los Reyes, Yolanda. Community Organization and Participation in The National Solidarity Program, México, Segunda Conferencia del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas "Toluca 93", 1993.

De Torres, Manuel. Teoría de la política social, Madrid, Aguilar, S.A. de Ediciones, 1943.

Díaz C.F., Javier. La administración pública novohispana, México, UNAM, 1994.

Diccionario Enciclopédico Labor, tomo I, Barcelona, Editorial Labor, 1972.

Diccionario UNESCO de las Ciencias Sociales, tomos I, II y III, Madrid, Editorial Planeta-Agostini, 1988.

Dumont, René y Mottin, Marie France. El mal desarrollo en América Latina, Mexico, Editorial Panorama, 1982.

El Sagrado CORAN, capítulo LV, sección 1: beneficencia divina, México, Editorial Tierra Firme, 1986.

- Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Madrid, Editorial Aguilar, 1979, volúmenes 1, 4 y 7.
- Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana, tomo I, Madrid, Espasa Calpe, 1931.
- Encyclopaedia Britannica, USA, by Encyclopaedia Britannica, volumen 3, 1963.
- Engels, Federico. Obras filosóficas, México, FCE, 1966.
- Escalante, Pablo. Educación e Ideología en el México antiguo, Antología, México, SEP, 1985.
- Fayol, Henry. Administración industrial y general, México, Editorial Herrero Hermanos, 1991.
- Finanzas públicas, estatales y municipales de México, 1978-1987, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1990.
- Flores R., Manuel. "Economía, salud y modernización, 1982-1993", Cuestión Social, Revista Mexicana de Seguridad Social, número 28, México, IMSS, 1993.
- Florescano, Enrique. Ensayos sobre el desarrollo económico de México y América Latina 1900-1975, México, FCE, 1979.
- Florescano, Enrique y Gil S., Isabel. "La época de las reformas borbónicas y el crecimiento económico 1750-1808" en Historia general de México, tomo 1, tercera edición, México, El Colegio de México, 1987.
- Foucault, Michel. El discurso del poder, México, Ediciones Folios, 1984.
- Foucault, Michel. Espacios de poder, Madrid, Editorial La Piqueta, 1981.
- Fraga, Gabino. "Tendencias actuales de la administración pública", Revista de Administración Pública, número 30, México, INAP, 1975.
- Franco L., Jorge. Producir para nosotros, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1990.
- Galván E., José. Introducción al análisis de políticas públicas, Mimeo, México, 1989.
- García I., Joaquín. Informe sobre los establecimientos de beneficencia y corrección en 1864, México, Luis García Pimentel, 1907.

Glazer, Nathan. Los límites de la política social. España, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992.

Gómez J., Francisco. Sociología. México, Editorial Porrúa, S.A., 1986.

Gonzalbo, Pilar. El humanismo y la educación en la Nueva España. México, SEP, 1985.

González N., Moisés. La pobreza en México. México, El Colegio de México, 1985.

González T., Enrique y Gutiérrez M., Humberto. The New Public Servants Profile. The Experience of the National Solidarity Program. Segunda Conferencia del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas "Toluca 93", México, 1993.

González T., Enrique. La política social, pasado, retos y perspectivas, México, Partido Revolucionario Institucional, 1990.

González T., Enrique. Seis tesis sobre el Programa Nacional de Solidaridad, México, PRONASOL, 1992.

Gran Enciclopedia Larousse. tomo II, Barcelona, Editorial Planeta, 1980.

Granados R., Otto. "La Comunicación Social en el Proyecto Integral para Modernizar a México". El Cuaderno, año 1, número 4, Instituto de Educación de Aguascalientes, México, diciembre de 1993.

Grupo Financiero Banamex-Accival. Examen de la situación económica de México, números 821 y 822, México, División de Estudios Económicos y Sociales, Grupo Financiero Banamex-Accival, 1994.

Guerrero O., Omar. Introducción a la administración pública, México, Editorial Harla, 1988.

Guerrero O., Omar. "La ciencia de la administración en las ciencias sociales". Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, número 136-137, México, UNAM, 1989.

Guerrero O., Omar. "Políticas Públicas: Interrogantes", Revista de Administración Pública, número 84, INAP, México, 1993.

Guerrero O., Omar. Raíces borbónicas del Estado Mexicano. México, UNAM, 1994.

Guevara B., Julieta. "El frágil equilibrio de la democracia", Quórum, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, 1994.

- Hausman R. y Rigobón, R.. "Gasto gubernamental y distribución del ingreso". La revista del Colegio de Ciencia Política y Administración Pública, México, CNCPyAP, número 6, 1996.
- Havel, Václav. La responsabilidad como destino, México, FCE, 1992.
- Hirschman, Albert. Interés privado y acción pública, México, FCE, 1986.
- Hirschman, Albert. Retóricas de la intransigencia, México, FCE, 1991.
- Hölldander, Samuel. La economía de David Ricardo, México, FCE, 1988.
- Howard R., Bowen. "La interpretación del voto en la asignación de recursos económicos", en Ensayo sobre la economía del bienestar, Colección Lecturas, número 9, El Trimestre Económico, México, FCE, 1974.
- Huxley, Aldous. Un mundo feliz, México, Editores Mexicanos Unidos, 1992.
- Illich, Iván. Desempleo creador, México, Editorial Posada, 1978.
- Informe sobre la Organización y Administración de los Servicios Sociales, Informe del Grupo de Expertos al Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, (ST/SOA/44yE/CN.5/360/Rev. 1), Washington, 1962.
- Instituto Mexicano del Seguro Social. Glosario de terminología sobre seguridad social, México, Subdirección General Administrativa, IMSS, 1983.
- Instituto Mexicano del Seguro Social. Memoria Institucional 1991, México, IMSS, 1992.
- Instituto Mexicano del Seguro Social. 1988-1994 visión del cambio en la seguridad social. Memoria Institucional, México, IMSS, 1994.
- Instituto Mexicano del Seguro Social. Ley del Seguro Social, México, IMSS, 1993.
- Instituto Mexicano del Seguro Social. Reunión sobre la protección social a los grupos urbanos marginados, México, IMSS, 1988.
- Instituto Nacional de Administración Pública. La asistencia social municipal, Guía Técnica, número 16, México, Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal, INAP, 1987.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Magnitud y evolución de la pobreza en México en el periodo 1984-1992, México, INEGI/CEPAL, 1993.

Jeannoti D., Elena. L'Administration Publique en Temps de Crise, en Segunda Conferencia del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas "Toluca 93", México, julio de 1993.

Jiménez, Alberto. Poder, Estado y discurso, México, UNAM, 1983.

Jiménez N., Juan. Teoría general de la administración, Madrid, Editorial Tecnós, 1981.

Jusidman, Clara. "Estructura, crisis de consumo y futuro de la alimentación en México", en Los desafíos del desarrollo social, México, El Día en Libros, Publicaciones Mexicanas, SCL, 1989.

Katz, Friedrich. Situación social y económica de los aztecas durante los siglos XV y XVI, México, UNAM, 1966.

Klein, Emilio. "Crédito, heterogeneidad y pobreza", Revista de Comercio Exterior, México, mayo de 1992.

Kliksberg, Bernardo. "¿Cómo reformar al Estado en la lucha contra la pobreza?", Revista Comercio Exterior, México, mayo de 1992.

Kliksberg, Bernardo. "¿Cómo transformar al Estado?", Más allá de los mitos y dogmas, México, FCE, 1989.

Kliksberg, Bernardo. Gerencia pública en tiempos de incertidumbre, Madrid, INAP, 1989.

Kliksberg, Bernardo. Universidad, formación de administradores y sector público en América Latina, México, FCE, 1983.

Krieger, Emilio. "PRONASOL contra la ley", Proceso, número 777, México, 1991.

La Biblia, Corea, Sociedades Bíblicas Unidas, 1990.

La teoría social hoy, Giddens, Anthony, Turner, Jonathan, et. al., México, Alianza Editorial-CNCA, 1991.

Larroyo, Francisco. Historia comparada de la educación en México, México, Editorial Porrúa S.A., 1973.

Lemoine V., Ernesto. Morelos, su vida revolucionaria a través de sus escritos y de otros testimonios de la época, México, UNAM, 1965.

Leñero, Luis. La asistencia social renovada. Ideario manual, México, Instituto Jalisciense de Asistencia Social, 1986.

- León P., Miguel. Los antiguos mexicanos. México, FCE, 1979.
- Ley General de Salud. México, Editorial Porrúa S.A., Sexta Edición, 1990.
- Ley sobre el sistema nacional de asistencia social, Diario Oficial de la Federación, México, 9 de enero de 1986.
- López A., Alfredo. La educación de los antiguos náhuas, tomo I, México, SEP, 1985.
- López A., Oliva y Blanco G., José. La modernización neoliberal en salud, México en los ochenta. México, UAM-Xochimilco, 1993.
- Lozoya T., Emilio. "La previsión social en México" en Los desafíos del desarrollo social, México, El Día en Libros, Publicaciones Mexicanas, S.C.L., 1989.
- Macedo S., Miguel. México, su evolución social, tomo I, volumen II, México, J. Ballescá y compañía, editor-sucesor, 1900.
- Maquiavelo, Nicolás. El Príncipe. Bogotá, Editorial Bedout, 1986.
- Marín H., Genia. Historia del tratamiento a los menores infractores en el Distrito Federal, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991.
- Martínez, Ch., Victor M.. Teoría y práctica del diagnóstico administrativo, México, Editorial Trillas, 1989.
- Martínez, José Luis. América antigua, náhuas, mayas, quechúas, otras culturas. El mundo antiguo, tomo VI, México, SEP, 1984.
- Martínez, José Luis. China, Japón, El mundo antiguo, tomo IV, México, SEP, 1984.
- Martínez, José Luis. Hebreos y cristianos/Roma, El mundo antiguo, tomo III, México, SEP, 1984.
- Martínez, José Luis. Grecia, El mundo antiguo, tomo II, México, SEP, 1984.
- Martínez, José Luis. Mesopotamia, Egipto, India, El mundo antiguo, tomo I, México, SEP, 1984.
- Marx, Carlos. "La sociedad, el Estado y la administración pública", en Revista de Administración Pública, número conmemorativo del 25 aniversario del INAP, México, INAP, 1980.

- Marx, Carlos. Teorías sobre la plusvalía I, tomo IV de El Capital, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.
- Mendieta y N. Lucio. Sociología de la burocracia, México, IIS, UNAM, 1961.
- Merino H., Mauricio (coord.). Cambio político y gobernabilidad, México, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología - Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., 1992.
- Meyer, Lorenzo. "Los límites del neoliberalismo", Revista Nexos, número 163, México, julio de 1991.
- Millán, René (comp.). Solidaridad y producción informal de recursos, México, IIS, UNAM, 1994.
- Mora R., José M.. "El liberalismo social mexicano, filosofía sin validez universal", Enlace Aguascalentense, número 3, México, 10 de junio de 1993.
- Mora R., José M.. "¿Es este el liberalismo social mexicano? Acabamos en el Estado propietario pero sentamos las bases para tener al Estado gendarme en México", Crisol, Aguascalientes, México, abril de 1992.
- Morales, Cesáreo. "Una sociedad justa: Legitimidad y gobernabilidad", Revista Examen, México, Partido Revolucionario Institucional, noviembre, 1992.
- Morales, C., Francisco J. La tecnocracia en México: Las actitudes políticas de los funcionarios públicos, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., Editorial Cambio XXI, 1994.
- Moreno C., Enrique. Sociología histórica de las instituciones de salud en México, México, IMSS, 1982.
- Moreno E., Roberto. La administración territorial en México. Antecedentes históricos, México, UAEM/IPAEM, 1995.
- Morgan, Lewis R.N.. La sociedad primitiva, Argentina, Editorial La Plata, 1935.
- Moro, Tomás. Utopía, Editorial Porrúa, S.A., México, 1981.
- Motta R., Paulo. Análisis gerencial de los sistemas de salud, Discusiones Técnicas de la XXI Conferencia Sanitaria Panamericana, OPS, Washington, 1983.
- Narro R., José. La seguridad social mexicana en los albores del siglo XXI, México, FCE, 1993.

- Narro R., José y Moctezuma B., Javier (compiladores). La seguridad social y el Estado moderno. México, IMSS, ISSSTE, FCE, 1992.
- Nuevo Testamento, Sagrada Biblia. México, Edición facsimilar de la impreza en 1884, Editorial del Valle de México, S.A., 1983.
- Olmeda, Mauro. Sociedades precapitalistas. Las fuerzas productivas y las relaciones de producción en la antigüedad grecorromana, tomos III y IV, México, Edición del autor, 1962.
- Olmedo C., Raúl. Descentralization and Municipalization of Social Programs, en Segunda Conferencia del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas "Toluca 93", México, julio de 1993.
- Ordorica M., Manuel. "La población de México en los albores del siglo XXI: ¿Predicción o proyección?". Revista Comercio Exterior, México, julio de 1994.
- Organización Internacional del Trabajo. Desempleo y pobreza en un mundo en crisis, Ginebra, Suiza, OIT, 1985.
- Ortiz R, Gabriel. El control y la disciplina en la administración pública federal, México, SECOGEF, FCE, 1988.
- Ortolan, M.. Compendio del derecho romano. Argentina, Editorial Heliasta, 1978.
- Pacheco E., Arturo, López R., Vicente. "La productividad en las empresas públicas de servicios", La Jornada Laboral, México, 26 de mayo de 1994.
- Palavicini, Félix F.. México, historia de su evolución constructiva, tomo IV, México, Distribuidora Editorial Libro, S. de R.L., 1945.
- Palerm, Angel. Agricultura y sociedad en mesoamérica, México, SEP (sepsetentas), 1972.
- Patronato Nacional de Promotores Voluntarios. Informe de Actividades 1989-1994, México, Patronato Nacional de Promotores Voluntarios, 1994.
- Peláez C., Manuel. Historia de la Beneficencia Española en México, D.F., México, Oficina Cultural de la Embajada de España en México, 1990.
- Picó, Joseph. Teorías sobre el estado de bienestar, España, Siglo XXI de España Editores, S.A., 1987.

Pietschmann, Horst. "Protoliberalismo. Reformas borbónicas y revolución: la Nueva España en el último tercio del siglo XVIII" en Interpretaciones del siglo XVIII mexicano.

Platón. La República, Chile, Editorial Texido Ltda., 1991.

Poder Ejecutivo Federal. Plan Global de Desarrollo 1980-1982, México, SHCP, 1980.

Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, México, SPP, 1983.

Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1989.

Ponce de L., Grisell. Manual de organización y desarrollo para comunidades marginadas de las ciudades, México, Editorial Trillas, 1985.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. "Documento". Revista Comercio Exterior, México, mayo de 1992.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe sobre Desarrollo Humano 1993, Washington, PNUD, ONU, 1993.

Programa Nacional de Acción. México y la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia. Tercera evaluación, México, Secretaría de Salud, 1994.

Programa Nacional de Solidaridad. Comisiones de Trabajo del Comité de Solidaridad y Organización Social, México, Secretaría de Desarrollo Social, 1993.

Programa Nacional de Solidaridad. El ABC de solidaridad para una escuela digna. lineamientos generales, México, Secretaría de Desarrollo Social, 1993.

Programa Nacional de Solidaridad. La solidaridad en el desarrollo nacional, México, Secretaría de Desarrollo Social, 1992.

Programa Nacional de Solidaridad. Fondos municipales de solidaridad. Guía técnica 1994 para presidentes municipales, México, Secretaría de Desarrollo Social, 1994.

Programa Nacional de Solidaridad. Fondos regionales de solidaridad. Manual de operación, México, Secretaría de Desarrollo Social, 1993.

Programa Nacional de Solidaridad. Solidaridad seis años de trabajo, México, Secretaría de Desarrollo Social, 1994.

Programa Nacional de Solidaridad. Talleres para la planeación participativa. Cuaderno de trabajo, México, Secretaría de Desarrollo Social, 1993.

- Rastogi P., Norberto. "El desarrollo social como la quintaesencia del desarrollo mundial", en Problemas para el modelo del mundo, México, Ediciones Gernika, 1984.
- Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española, España, Editorial Espasa Calpe, S.A., vigésima edición, tomo I, 1984.
- Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española, España, Editorial Espasa Calpe, S.A., vigésima primera edición, tomo I, 1992.
- Reyes H., Federico. Ensayo sobre los fundamentos políticos del Estado contemporáneo, México, UNAM, 1989.
- Reyes H., Jesús. Política macroeconómica y bienestar en México, México, FCE, 1983.
- Reyes H., Jesús. "El Estado y el Desarrollo", Revista de Administración Pública, número 30, México, INAP, 1975.
- Reyes P., Agustín. Administración de empresas. Teoría y práctica, México, Editorial Limusa, 1986.
- Rodinson, Maxime. "Islam" en Persia/Islam. El mundo antiguo, (José Luis Martínez), tomo V, México, SEP, 1984.
- Rodríguez G.F., Javier y Gutiérrez H., Lucino (coordinadores). Ilustración española, reformas borbónicas y liberalismo temprano en México, México, UAM-Azcapotzalco, 1992.
- Rodríguez G., Lorenzo. El aprendizaje callejero, entre la casa y la escuela, una experiencia educativa, edición del autor, México, 1991.
- Rodríguez G., Lorenzo. El control de gestión en el área de recursos humanos en la administración pública estatal de Aguascalientes, Tesis de maestría, Universidad Autónoma de Aguascalientes, México, 1991.
- Rodríguez R., Alvaro. "Diagnóstico administrativo del gobierno federal", Revista de Administración Pública, Antología 1-54, México, INAP, 1983.
- Rodríguez V., Joaquín. Sinopsis de auditoría administrativa, México, Trillas, 1990.
- Rojas, S., Raúl. Guía para realizar investigaciones sociales, México, Editorial Plaza y Valdés, 1987.
- Ruezga B., Antonio. Enfoque sistémico de la administración de la seguridad social latinoamericana, México, CISS, 1993.

Ruiz de C., Manuel. "La participación comunitaria en salud: experiencias, avances y retos". Estudios municipales, número 19. México, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, 1989.

Ruiz P., Leobardo, et. al., Asistencia social, volumen 2 del tomo III de la Serie "La salud en México: testimonios 1988". (Soberon A., Guillermo, Kumate R., Jesús y Laguna, José compiladores), Biblioteca de la Salud, México, FCE, 1988.

Salinas de G., Carlos. Primer Informe de Gobierno, México, SPP, 1989.

Salinas de G., Carlos. Primer Informe de Gobierno. Anexo, México, SPP, 1989.

Salinas de G., Carlos. Segundo Informe de Gobierno. Anexo, México, SPP, 1990.

Salinas de G., Carlos. Tercer Informe de Gobierno, México, SPP, 1991.

Salinas de G., Carlos. Cuarto Informe de Gobierno. Anexo, México, SHCP, 1992.

Salinas de G., Carlos. Quinto Informe de Gobierno, México, SHCP, 1993.

Salinas de G., Carlos. Sexto Informe de Gobierno, México, SHCP, 1994.

Salinas de G., Carlos. Sexto Informe de Gobierno. Anexo, México, SHCP, 1994.

Samuelson, Paul. Economía desde el corazón, Biblioteca de Economía, Barcelona, Ediciones Orbis, S.A., 1985.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Informe de Ejecución 1994 del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México, SHCP, 1994.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, México, SECOGEF, 1990.

Secretaría de la Presidencia. México a través de los informes presidenciales, tomo XII, "La Salubridad General", México, Secretaría de Salubridad y Asistencia, Secretaría de la Presidencia, 1976.

Secretaría de Salud. Atlas de la Salud, México, Secretaría de Salud, 1993.

Secretaría de Salud. Informe de Labores 1992-1993, México, Secretaría de Salud, 1994.

Secretaría de Salud. Programa Nacional de Salud 1990-1994, México, Secretaría de Salud, 1990.

- Secretaría de Salud. Reseña Testimonial 1988-1994, tomos I y II. Secretaría de Salud, México, 1994.
- Sheldon, A. y P.G., Pennance. Diccionario de Economía, España, Editorial Oikos-Tau, S.A., 1989.
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Informe de Labores 1993. México, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, 1994.
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Memoria de Gestión 1988-1994, México, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, 1994.
- Soberón A., Guillermo. La moderna filantropía en beneficio de la salud. Cuadernos de FUNSALUD, número 2, México, FUNSALUD, 1993.
- Solis M., Leopoldo. Controversia sobre el crecimiento económico y la distribución, FCE, México, 1983.
- Terry R., George. Principios de administración, Argentina, Editorial el Ateneo, 1984.
- Thomas, H. Marshall. Social Policy in the Twentieth Century, London, Hutchinson University Library, 1967.
- Thomas, H. Marshall. Citizenship and Social Class and Other Essays, England, Cambridge University Press, 1950.
- Titmuss M., Richard. Política social, España, Ariel, S.A., 1981.
- Tomis Bla'ic. "Participación popular y desarrollo en la base", en Buscando la equidad, Chile, OIT, 1987.
- Touraine, Alan. Actores sociales y sistemas políticos en América Latina, Chile, OIT-PREALC, 1988.
- Touraine, Alan. El regreso del actor, Argentina, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1987.
- Trejo, Guillermo y Jones, Claudio (coordinadores), Por una estrategia de política social contra la pobreza, México, Editorial Cal y Arena, 1992.
- Trueba U., Alberto y Trueba B., Jorge. Legislación federal del trabajo burocrático, México, 26 edición, Editorial Porrúa, S.A., 1989.

- Turcotte R., Pierre. Calidad de vida en el trabajo, antiestrés y creatividad. México, Editorial Trillas, 1986.
- Uvalle B., Ricardo. "La calidad de la administración pública moderna". Estudios Políticos, número 1, México, FCPyS, UNAM, 1994.
- Vázquez N., María E.. La administración pública contemporánea en México. México, SECOGEF, FCE, 1993.
- Villarreal, Juan. Conocimiento, exclusión y acción social. Segunda Conferencia Internacional "Toluca 93", Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, México, 1993.
- Ward, Peter. Políticas de bienestar social en México 1970-1989, México, Editorial Nueva Imagen, 1989.
- Webster Dictionary. USA, Time, 1978.
- William P. Hojnacki. Managing social and economic development: a comparative perspective, Segunda Conferencia Internacional "Toluca 93", Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, México, 1993.
- Witker, Jorge. Derecho económico. México, Editorial Harla, 1985.
- Writh C., Mills. La élite del poder. México, FCE, 1989.
- Yoshida, Kosaku. "¿Qué es la calidad?" en Anuario del Boletín Bibliográfico de la Subdirección General Médica del IMSS, México, IMSS, 1994.
- Zoraida V., Josefina (coordinadora), Interpretaciones del siglo XVIII mexicano: el impacto de las reformas borbónicas. México, Editorial Patria, S.A., 1992.

8. ANEXOS

ANEXO 1

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
COORDINACION DE ESTUDIOS DE POSGRADO
ADMINISTRACION PUBLICA**

MEXICO, JUNIO 1994

**LORENZO RODRIGUEZ GALLARDO
TESISTA**

CUESTIONARIO

DEPENDENCIA:
TITULAR:

INFORMACION

Nota: Los datos pueden expresar a su elección las acciones y resultados en periodos anuales de 1989 a la fecha o los correspondientes al periodo de gestión 1989-1994.

AREAS FUNCIONALES

PERSONAL.

1. ¿Cuáles son las políticas de administración de personal en esta dependencia?
¿Cuál y cómo es la relación con la representación sindical?
2. El nombre y las funciones del área encargada son:
¿Existe manual de organización y funcionamiento, así como documentos de análisis y descripción de puestos?
3. Características del personal:
Cantidad: general: por categorías, rangos de salario, promedios de antigüedad, funciones, base, (sindicalizados), confianza, edad y sexo, escolaridad.
4. Acciones, justificación, objetivo y resultados en materia de capacitación al personal.
5. Comentarios libres o problemas que desee usted señalar sobre este tema.

(Documentos con referencia al tema que me facilite).

FINANZAS:

1. ¿Cuáles son sus fuentes de financiamiento?.
 2. Presupuesto asignado y ejercido anual, general y por áreas.
Composición del gasto. ¿Se evalúa la rentabilidad del ejercicio presupuestal?
Sí ¿quién lo hace? y con base en ¿qué criterios?
No ¿por qué)
 3. ¿Los recursos financieros de que dispone son suficientes?.
Sí No ¿por qué?
¿Dispone de ellos en tiempo y forma?
Sí No ¿por qué?
¿Existe flexibilidad para su manejo?
Sí No ¿por qué?
 4. ¿Quién determina el presupuesto de que dispone esta dependencia, su estructura y ejercicio?.
¿Con base en qué criterios?
¿Quién autoriza el presupuesto, su estructura y ejercicio y, con base en qué criterios?
 5. Comentarios libres o problemas que desee usted señalar sobre este tema.
- (Documentos con referencia al tema que me facilite).

MERCADOTECNIA (IMAGEN)

1. ¿Conoce la sociedad las acciones que realiza esta dependencia?
Si ¿cómo? No ¿por qué?

2. ¿Conoce usted la opinión de las personas que reciben los servicios que aquí se otorgan?.
Si ¿cómo? No ¿por qué?

3. ¿Cuál es la opinión de partidos políticos, grupos empresariales y medios de comunicación con respecto a esta dependencia y los servicios que otorga?.

4. ¿Ha realizado campañas de difusión sobre las actividades de esta dependencia?.
Si ¿cuáles?
Fechas medios inversión (\$)
No ¿por qué?

5. Comentarios libres o problemas que desee usted señalar sobre este tema.

(Documentos con referencia al tema que me facilite).

PROCESO ADMINISTRATIVO

PLANEACION.

1. ¿Qué disposiciones jurídicas tomó como base para la planeación de las acciones de esta dependencia?.
2. ¿Cuáles fueron las acciones realizadas en materia de planeación?.
3. ¿Quién o quiénes participaron en la planeación?.
4. ¿Cuál fue el alcance en tiempo, espacio y personas atendidas por esta dependencia según la planeación realizada?.
5. Comentarios libres o problemas que desee usted señalar sobre este tema.

(Documentos con referencia al tema que me facilite).

ORGANIZACION.

1. ¿Ha tenido cambios la estructura organizacional de 1989 a la fecha?
Si ¿por qué? ¿cuáles?
No ¿por qué?

2. ¿Qué disposiciones jurídicas regulan la existencia y estructura orgánica de esta dependencia?
¿Qué acciones se han realizado en materia de organización?

3. ¿Quién o quiénes participaron

4. ¿Existe un manual de organización general y específico por áreas de esta dependencia?
Si No ¿por qué?
¿Existe un manual de procedimientos?
Si No ¿por qué?

5. Comentarios libres o problemas que desee plantear a este respecto.

(Me permite consulta o contar con una fotocopia de su organigrama, manual de organización, procedimientos y otros documentos referentes al tema).

DIRECCION.

1. ¿Cuáles son las políticas generales de dirección en esta dependencia?
2. ¿Se han presentado cambios en la forma o estilo de dirección?
Sí ¿desde cuándo? ¿cuáles?
¿Por qué? objetivos
¿Cómo se realizaron?
¿Qué resultados han obtenido?
No ¿por qué?
3. ¿Se ha instrumentado alguna estrategia de mejoramiento de la comunicación interna?
Sí ¿cuál? ¿desde cuándo?
Objetivo ¿cómo la realizaron?
¿Qué resultados han obtenido?
No ¿por qué?
4. ¿Han realizado acciones de desarrollo organizacional?
Sí ¿por qué? ¿cuáles?
¿Desde cuándo? objetivo
¿Cómo las realizaron?
¿Qué resultados han obtenido?
No ¿por qué?
5. Comentarios libres o problemas que desee usted señalar sobre este tema.
(Documentos con referencia al tema que me facilite).

CONTROL.

1. ¿Cuáles son las instancias internas y externas de control de las acciones de esta dependencia?.
2. ¿Qué tipo de control se realiza, qué periodicidad tiene y a qué áreas abarca?.
3. ¿Durante el presente sexenio ha existido congruencia entre lo planeado y lo encontrado en los resultados de control?.

Si No ¿por qué?

4. ¿Cuál es la finalidad de las acciones de control?.

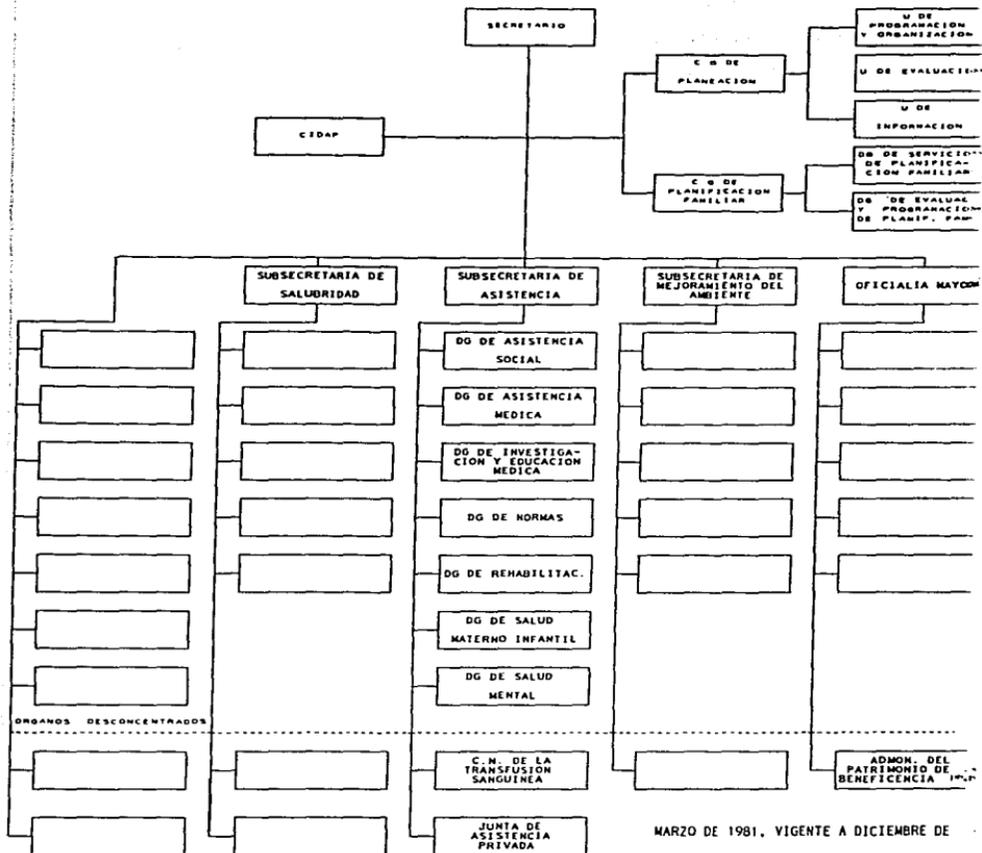
¿Cuántas personas de esta dependencia deben presentar declaración de situación patrimonial ante la SECOGEF , cuántos lo han hecho , cuántas sanciones han recibido ?.

5. Comentarios libres o problemas que desee señalar sobre este tema.

(Documentos con referencia al tema que me facilite).

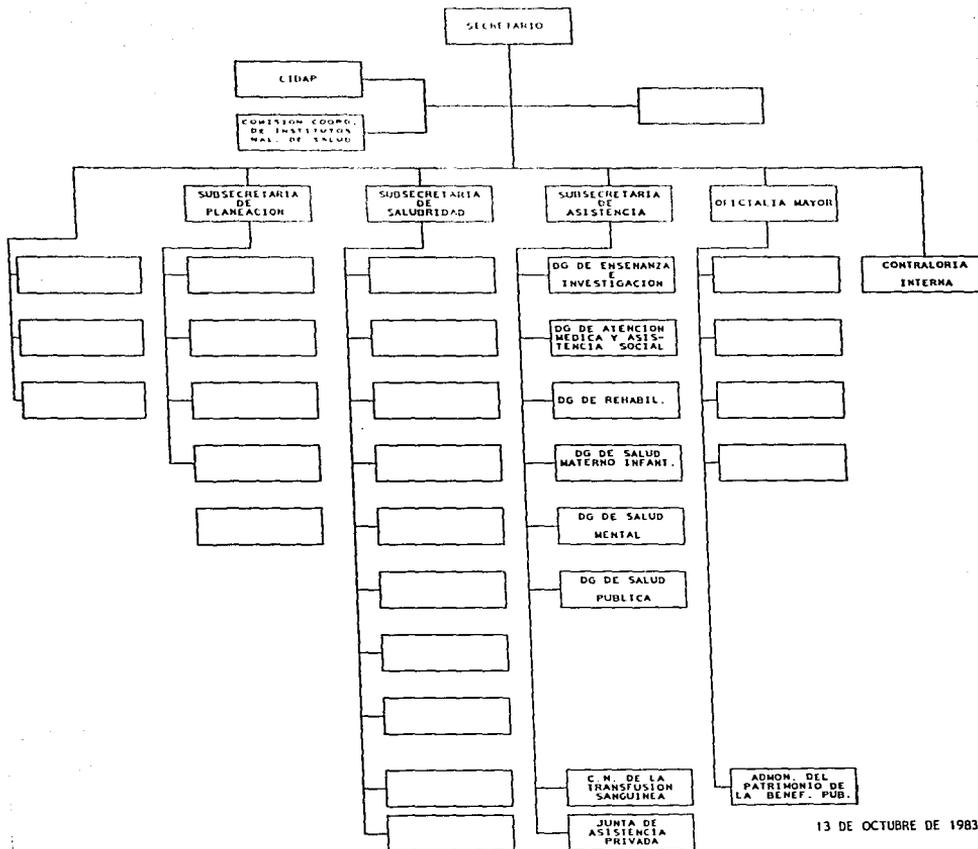
ANEXO 2

ORGANIGRAMA 1
SECRETARIA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA



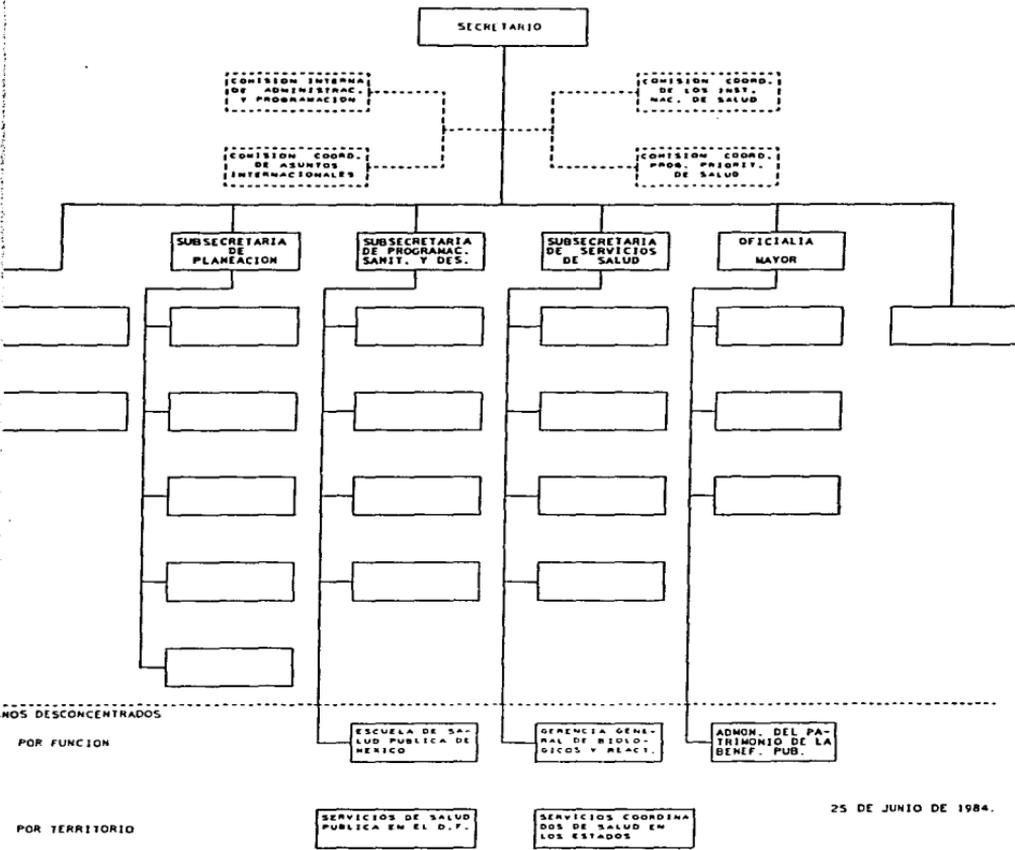
MARZO DE 1981, VIGENTE A DICIEMBRE DE

ORGANIGRAMA 2
SECRETARIA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA



13 DE OCTUBRE DE 1983.

ORGANIGRAMA 3
SECRETARIA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA

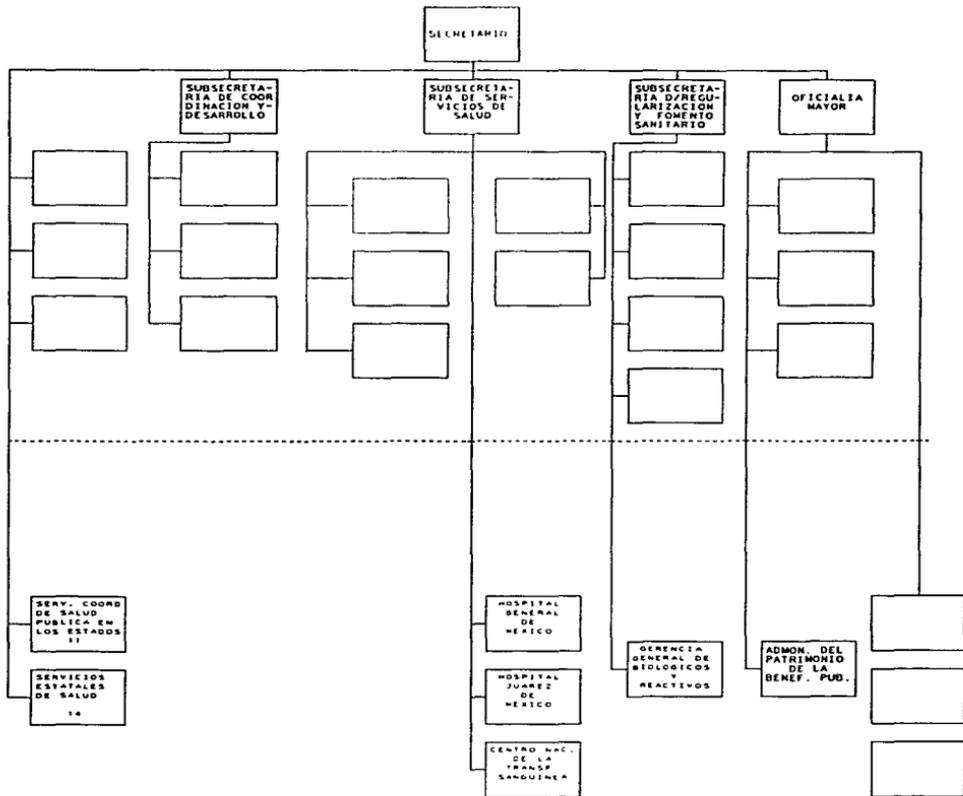


POR FUNCION

POR TERRITORIO

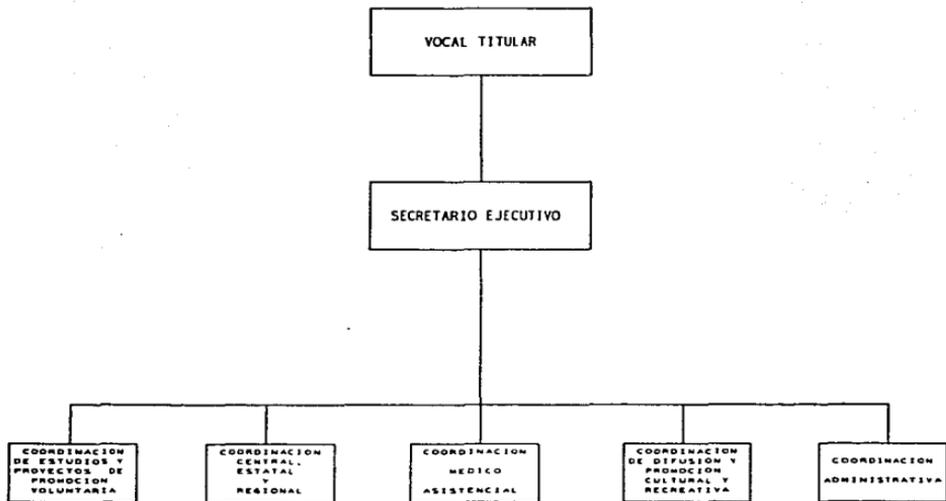
25 DE JUNIO DE 1984.

ORGANIGRAMA 4
SECRETARIA DE SALUD



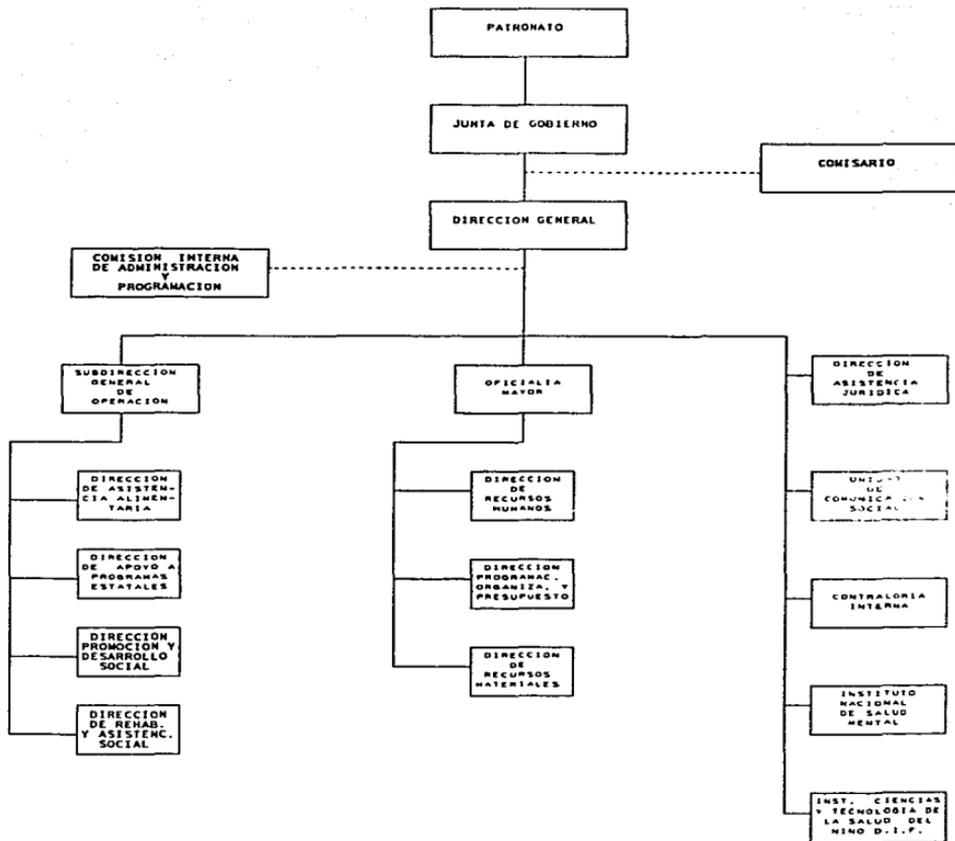
ORGANIGRAMA 5

UNIDAD DE PROMOCION VOLUNTARIA
SECRETARIA DE SALUD

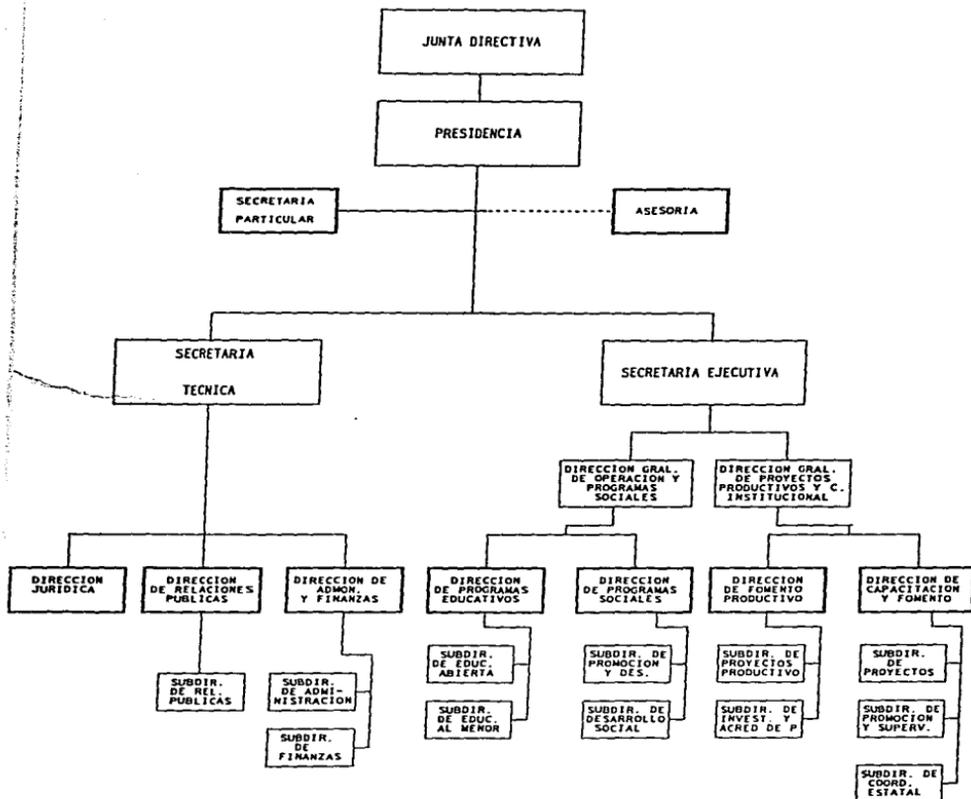


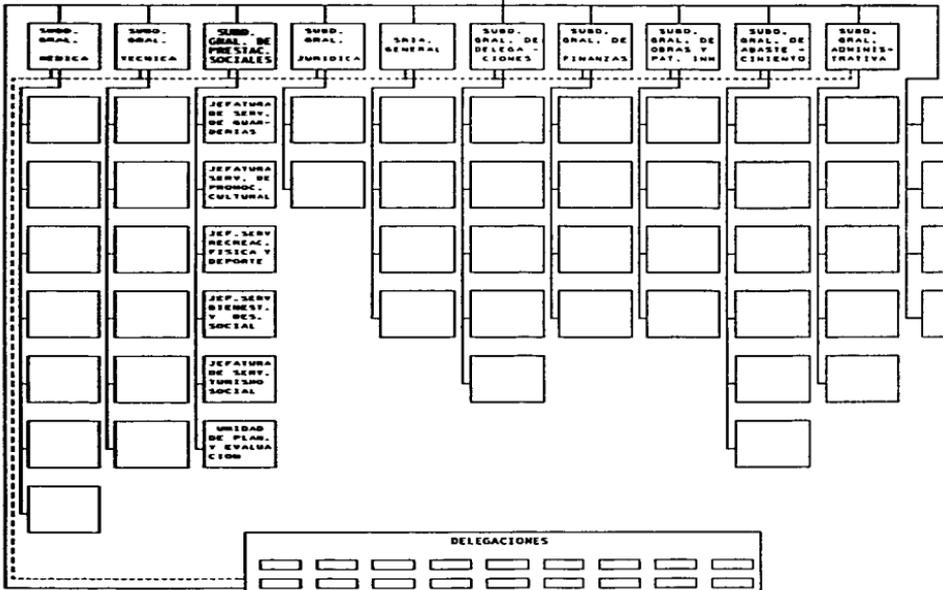
ORGANIGRAMA 6

SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA
D.I.F.



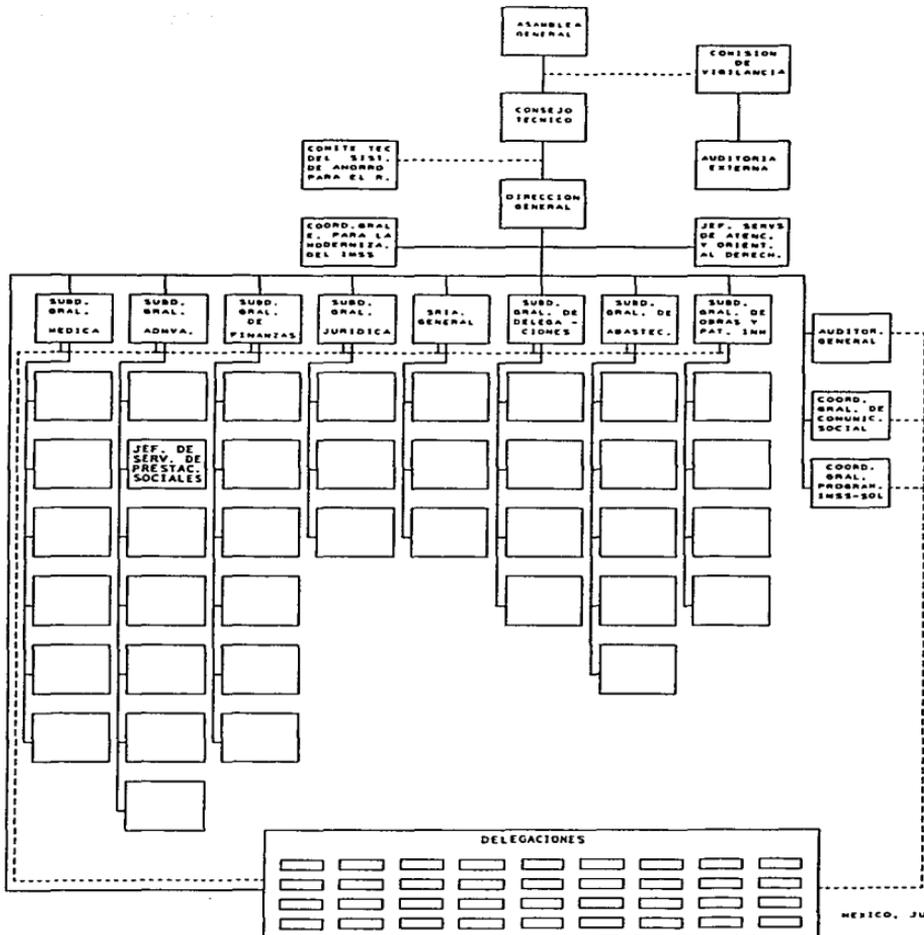
ORGANIGRAMA 7
PATRONATO DE PROMOTORES VOLUNTARIOS





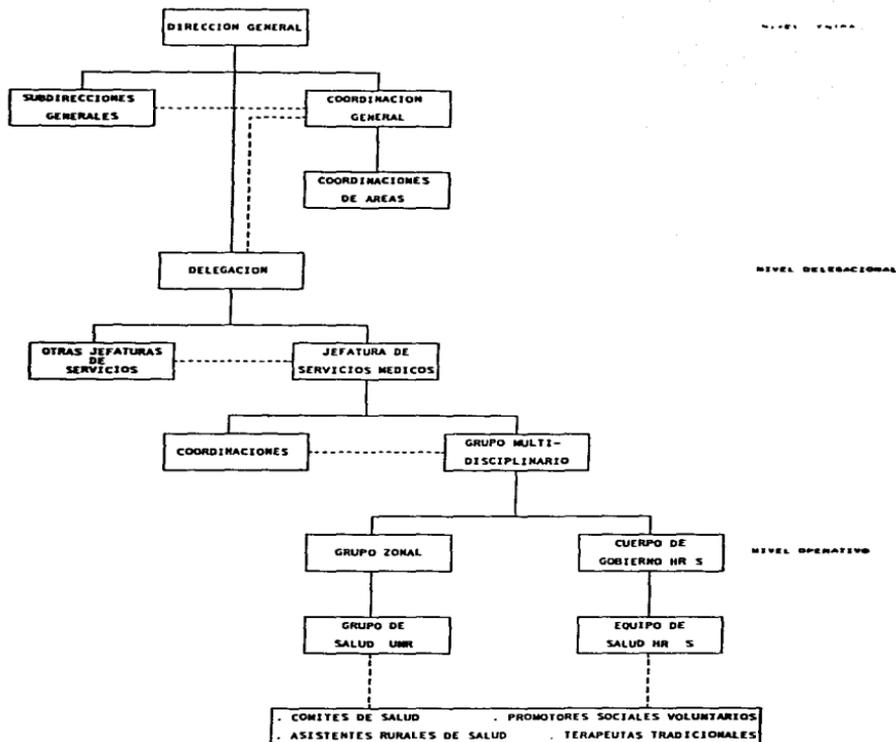
ORGANIGRAMA 9

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL



ORGANIGRAMA 10

PROGRAMA IMSS-SOLIDARIDAD

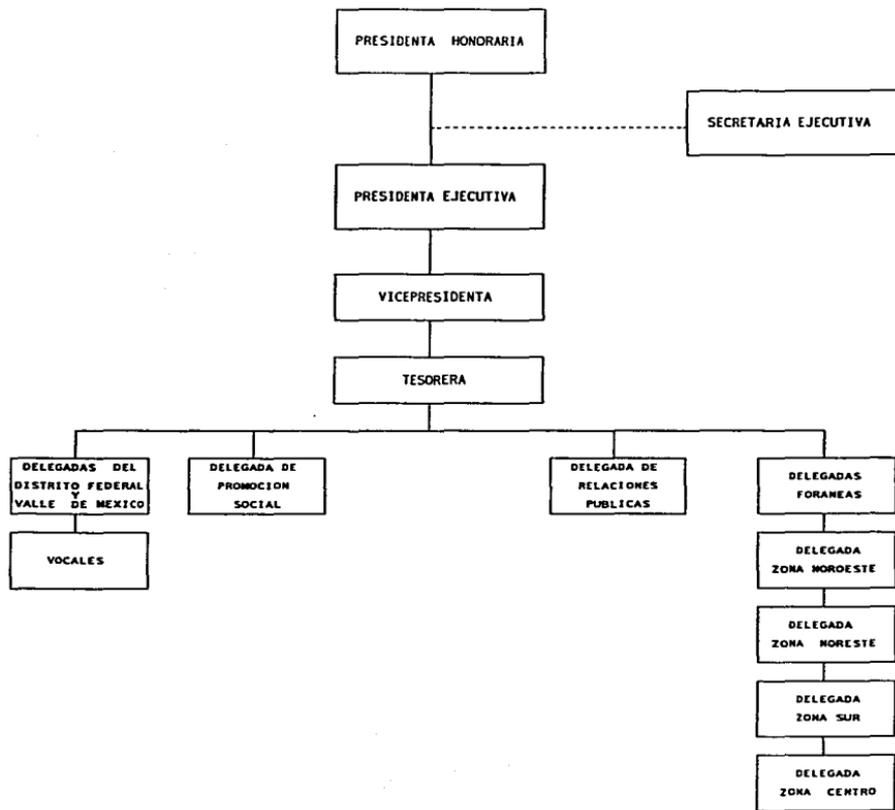


ORGANIZACIONES POR NIVELES.

MEXICO, 1994.

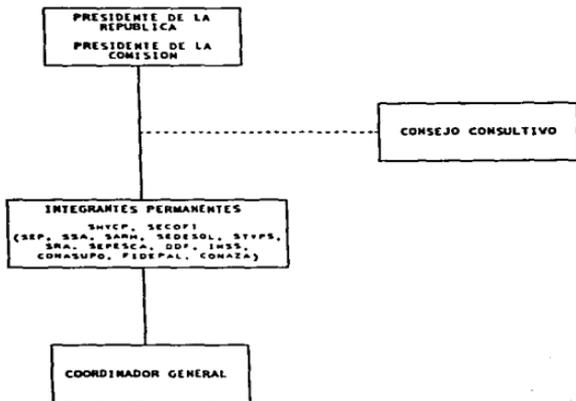
ORGANIGRAMA 11

PROMOTORAS SOCIALES VOLUNTARIAS DEL I.M.S.S.
MESA DIRECTIVA NACIONAL



ORGANIGRAMA 12

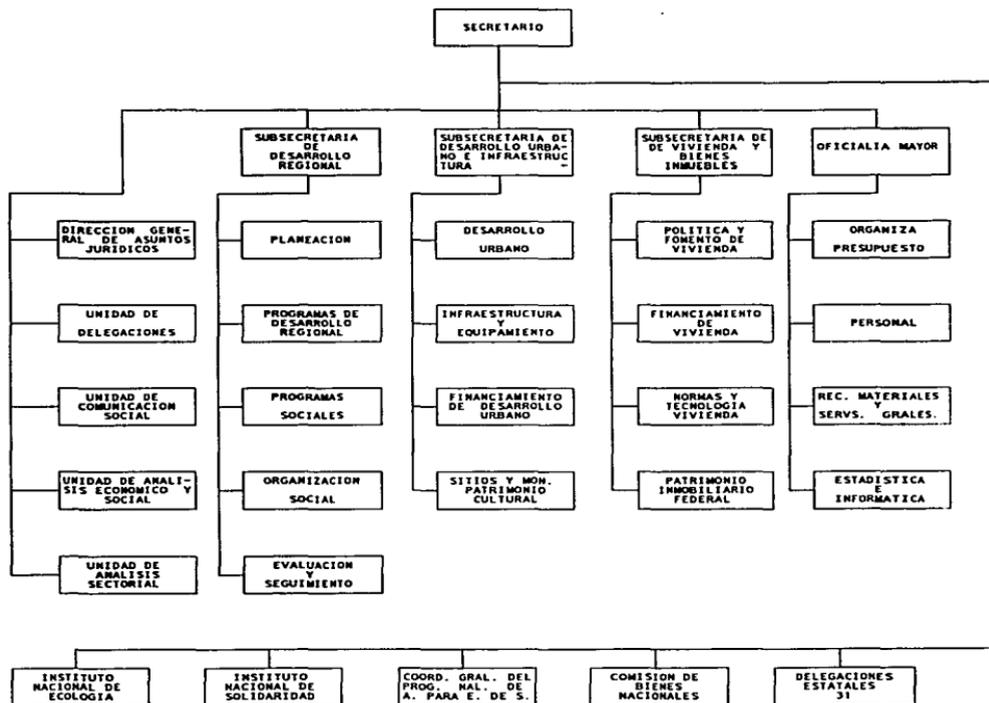
COMISION DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD



DICIEMBRE 6, 1988.

ORGANIGRAMA 13

SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL



ORGANIGRAMA 14
SISTEMA NACIONAL DE ASISTENCIA SOCIAL

