

47

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LIC. EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**ESPECIALIDAD
(ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

P R E S E N T A :

296217

IVÁN HERNÁNDEZ GARCÍA

**EL SECTOR PÚBLICO MEXICANO Y SU POLÍTICA DE GASTO
SOCIAL; UN CASO, LOTERÍA NACIONAL.**

MÉXICO, D.F., AGOSTO DE 2001



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

MIS PADRES:

*RODRIGUINA GARCÍA ESQUIVEL
RODRIGUELO R. HERNÁNDEZ VALENZUELA*

CON SUS ESFUERZOS Y SACRIFICIOS Y
CON SU APOYO ME GUIARON EN EL
CAMINO CAMINO ACADÉMICO.

A MI ESPOSA:

CELIA V. PATIÑO HERNÁNDEZ

POR SU APOYO INCONDICIONAL
DURANTE MI TRAYECTORIA
UNIVERSITARIA.

A MIS HERMANOS:

AXEL Y NASHÉLI

POR SU ESTIMULO ENCAMINADO
A ESTE ESTUDIO.

Y MUY EN ESPECIAL:

AL LIC. RAMIRO CARRILLO LANDEROS

MI MÁS PROFUNDO AGRADECIMIENTO
POR SU DEDICACIÓN Y
PROFESIONALISMO CON QUE DIRIGIÓ
LA PRESENTE INVESTIGACIÓN.

INDICE

1

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I

Marco Teórico

- 1.1. Antecedentes y Desarrollo del Estado** 7
Definición de Estado. Primeras Manifestaciones de Estado. La Edad Media. El Estado en el Renacimiento. El Estado Absoluto. El Estado Representativo y Liberal.
- 1.2. Concepto de Gobierno** 18
Formas de Gobierno. Parlamentarismo. Presidencial.
- 1.3. Administración Pública** 20
Proceso Administrativo. Funcionalidad.
- 1.4. El Estado de Bienestar** 26
Su Surgimiento. El Estado de Bienestar en México.
- 1.5. Desarrollo de la Política Social por el Gobierno Mexicano** 31
Origen de la Política Social. La Política Social de 1982 a 1988. La Política Social de 1988 a 1994. La Influencia de las Políticas Sociales en México. La Educación dentro de la Política Social. La Salud dentro de la Política Social. La Vivienda dentro de la Política Social. El Empleo dentro de la Política Social.
- 1.6. Organización y Funcionalidad del Sector Público** 45
División de Poderes. La Estructura del Poder Ejecutivo Federal. Facultades y Obligaciones del Ejecutivo Federal. El Poder Legislativo. La Cámara de Diputados. La Cámara de Senadores. El Poder Judicial.

CAPITULO II

Gasto Público y Social. Algunas Instituciones de Asistencia

- 2.1 Desarrollo del Gasto Público en México, de 1982 a 2000** 57
¿Qué es el Gasto Público?. El Gasto Público de 1982 a 1988. El Gasto Público de 1988 a 1994. El Gasto Público de 1994 a 2000. Medidas Aplicadas para Sostener el Gasto Público.
- 2.2 Desarrollo del Gasto Social en México, de 1982 a 2000** 72
¿Qué es el Gasto Social?. El Gasto Social de 1982 a 1988. El Gasto Social de 1988 a 1994. El Gasto Social de 1994 a 2000.
- 2.3 Secretaría de Desarrollo Social** 82
Objetivos Alcanzados en Materia de Desarrollo Social. Sector Educación. Sector Salud. Sector Abasto, Asistencia Social y Vivienda. Sector Seguridad Social y Empleo.
- 2.4 Secretaría de Hacienda y Crédito Público** 92
Antecedentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Objetivos y Funciones de la Secretaría. Subsecretaría de Egresos. Servicio de Administración Tributaria.
- 2.5 Instituciones de Asistencia Social** 100
Junta de Asistencia Privada Nacional Monte de Piedad. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública.

CAPITULO III

Antecedentes y Desarrollo de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública

- 3.1 Historia de Lotería Nacional 123**
De los Orígenes a la Época Colonial. Del Movimiento Independiente a la Revolución. La Nueva Lotería. Los Juegos y Sorteos de los Noventa; un Nuevo Mercado.
- 3.2 Marco Jurídico de Lotería Nacional 135**
Leyes que Rigen y Regular a la Institución.
- 3.3 Ejercicio del Presupuesto de Lotería Nacional 138**
Objetivos Básicos para la Elaboración del Presupuesto. Presupuestos de 1997 y 1998 de Lotería Nacional.
- 3.4 La Asistencia Pública en Lotería Nacional 144**
Función Asistencial. Contenido del Programa Anual de Donativos.

CAPITULO IV

Aplicación del Modelo de Gasto Social

- 4.1 Elaboración de Un Modelo Interinstitucional de Políticas de Gasto Social 149**
Los Ingresos; su Estructuración y Funcionalidad. Los Egresos; sus Objetivos y Finalidad.
- 4.2 Elaboración de los Programas del Modelo 158**
Programas de Infraestructura Social. Programas de Infraestructura Económica.
- 4.3 Condiciones de Trabajo entre las Dependencias e Instituciones 167**
Funciones y Compromisos.

CONCLUSIONES 175

BIBLIOGRAFÍA 183

APÉNDICE

ANEXO I: SIGLAS

ANEXO II: COMPROBACIÓN DEL MODELO

INTRODUCCIÓN

En el marco de la globalización, puesta en marcha bajo el esquema del modelo neoliberal, el mundo encara los desafíos de crisis nacionales e internacionales que de manera recurrente entrañan inestabilidad e incertidumbre en la trayectoria de la economía mundial. El debate acerca de las características estructurales de los gobiernos, el gasto y el presupuesto asignado al desarrollo y apoyo de la clase más necesitada se replantea sobre una línea de reconstrucción organizacional y un financiamiento dinámico que contribuya a la estabilidad nacional por medio de los componentes del mercado, al mismo tiempo se buscan fórmulas para profundizar en la disciplina fiscal y de gasto nacional, con el objeto de que las instituciones garanticen la eficacia de las reformas en los diversos espacios nacionales, así como la transparencia y disponibilidad plena de la información son los desafíos a vencer.

Una de las principales preocupaciones de un país o gobierno en general consiste en crear y aplicar las medidas conducentes para atender las demandas y necesidades de los ciudadanos, mediante soluciones adecuadas de acuerdo con las prioridades y respuestas que más impactan a la comunidad. El análisis de las políticas aplicadas al gasto social no es en sí mismo un fenómeno nuevo. Se pueden realizar diversos estudios sobre su aplicación y ejecución, en virtud de las distintas características que reviste. Identificar, conocer y determinar los efectos de las políticas de gasto social, según los resultados obtenidos mediante su aplicación y los aspectos relacionados con el éxito o fracaso del sistema administrativo mexicano, se enmarcan en la cuestión política, económica y social, se toman en cuenta los factores posibles para su elaboración captando el grado de avance que produce la Administración Pública, en relación con las demandas sociales, su duración a corto o largo plazo y las causas por las que el sistema no las culmina.

Se guiará a los proyectos para que los propósitos no se desplacen más allá de lo que es el objetivo principal: contribuir a orientar la política pública, de tal manera que contenga los elementos necesarios de juicio que permitan tomar decisiones solventes sobre la aplicación de los recursos y programas. Así como dar cumplimiento a la creación y desarrollo de los programas, además de conocer las

causas principales para implantar una política de gasto social, ya que los problemas tienen un trasfondo político, económico y social y saber cuándo hacer un alto; observar y conocer todo lo que gira en torno al problema. Esto por supuesto es obligación de todo administrador, saber dónde nos encontramos, hacia dónde nos dirigimos, a qué aspiramos, quiénes nos gobiernan y después de evaluar lo anterior comprender qué queremos para cada uno de los mexicanos y para el país.

Se hace inminente una explicación de la situación social que impera en México y cómo podrá controlar ese impacto en el gasto social, a fin de continuar dentro del tenor de mejora social, donde se salga menos perjudicado y se aprovechen los beneficios de estos nuevos cambios. Se proyectó una investigación de tipo teórico documental y no experimental, debido a que la información la controlan las instituciones y organismos como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Desarrollo Social, Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, Nacional Monte de Piedad, Lotería Nacional para la Asistencia Pública, entre otras, donde es difícil el acceso directo a la información. Por tanto, se recurrió al estudio de la documentación emitida por esas instituciones, así como de analistas políticos, económicos y sociales, revistas y periódicos reconocidos a nivel nacional e internacional.

Se plantean problemas relacionados con la presencia de reformas para institucionalizar y regular las relaciones económicas, financieras y políticas entre los grupos de poder y la sociedad, generándose un debate sobre el papel del Estado Benefactor en crisis, sus poderes compartidos, gobiernos e instrumentos aplicados a tal fin, que han reducido el papel que venían jugando en los países, sobre todo en vías de desarrollo, que aplicaban una parte sustancial del presupuesto al gasto social que en las dos últimas décadas se ha visto fuertemente presionado. México no es la excepción y es por eso que a través de este estudio, se pretende generar un modelo que ayude a incrementar los montos asignados al gasto social, mejorando la situación tan apremiante que viven las clases menos favorecidas del país.

El sistema político su estructura y funcionamiento en México: en sus diferentes niveles le es difícil encontrar las alternativas adecuadas para contrarrestar la inestabilidad social; dado que la estrategia empleada por el gobierno no siempre culmina en el logro de sus objetivos principales; ya sea, por cambios de administración, porque no fue la adecuada o simplemente se vio afectada ante la inflación o porque son muchas las necesidades. Por esto es necesario contar con políticas de gobierno, como medio resolutivo para atender los efectos producidos por la crisis general, otro medio, es facilitar su mejoramiento a través de programas y proyectos del sector social para prevenir desajustes que puedan ocasionar un desorden social.

El caso de Lotería Nacional para la Asistencia Pública como prototipo de largo plazo es adecuado, ya que en México es difícil hacer algún proyecto que pase de una administración a otra y sobre todo que se pueda llevar a cabo bajo un sistema de ayuda financiera, no como una medida de respuesta a una necesidad social, sino como medida de prevención y desarrollo promotor, para el logro del avance en esta rama; aunado a la intervención de otras instituciones, tanto públicas como privadas.

El diferente nivel de desarrollo del país también incide de manera directa en los esquemas de decisión administrativa del gobierno; en donde, si se aplica adecuadamente una política se atenderán las demandas y necesidades de los diferentes sectores, cuya labor traerá una perfección y efectos reales en la ejecución de las mismas; resultando un avance en el desarrollo integral del país.

El tema como se puede apreciar es complejo, motivo por el cual es de interés analizarlo a fin de poder contribuir a la mejora de estas necesidades nacionales, siendo indispensable contar con un modelo que coadyuve a superar esta situación, por lo cual, las preguntas para realizar el estudio son:

1. - ¿Qué papel debe tomar el gobierno, dentro del crecimiento y reestructuración del Estado?
2. - Ante las crisis, ¿qué papel corresponde jugar al gobierno en términos económicos?

3. - *¿Cuál deberá ser la planeación y ordenación del presupuesto asignado a los programas sociales?*
4. - *¿Qué papel deberán realizar las instituciones públicas y privadas dentro del nuevo contexto político-social?*

En el desarrollo de la investigación, se llegó a la certificación de las siguientes hipótesis: A) *La modernización de la administración pública mexicana hace necesario implementar nuevos mecanismos en la toma de decisiones a través de una mayor participación de los actores afectados, con lo cual se podrá dar viabilidad a las políticas de gobierno en su marco de gasto social.*

B) *Con la adecuación de la Administración pública en sus estrategias y técnicas para el mejoramiento del sector social se previene el desequilibrio político y económico, mediante la aplicación de esquemas y programas de cobertura nacional y regional con efectos positivos en los grupos más desprotegidos, de tal forma que logre una mayor aceptación y credibilidad por parte de la sociedad civil.*

C) *El desarrollo del modelo bajo un sistema de control permite el conocimiento objetivo, la comprobación y seguimiento de los recursos, identificando los sectores y programas propuestos, a través de la evaluación de sus resultados y así conocer quiénes fueron favorecidos y procurar asistir a los que presentan mayores carencias, aunado al control del gasto social mediante el saneamiento de las finanzas públicas.*

D) *La Lotería Nacional funciona adecuadamente en los regiones que giran al entorno de su administración y con la realización de sus sorteos contribuye en el sector de la Asistencia Pública. Pero puede funcionar mejor en la captación de recursos financieros, mediante la elaboración de sorteos que generen un derrame financiero y colaboren al subsidio de los programas sociales.*

El primer capítulo abre el preámbulo de la esencia misma del título de esta tesis. Para ello se empieza no propiamente con su objetivo, sino con la idea de lo que es el Estado, el cual incluye fenómenos principales como son: su desarrollo, con el interés de tener una visión global, se habla de él desde su definición, hasta el

Estado liberal; se examina al gobierno y sus tipos. Se trata a la administración pública en un pequeño bosquejo de su estructuración; también se menciona el nacimiento del Estado de bienestar en México; posteriormente se hace un análisis de la política social en el país y se desglosa al sector público desde el punto de vista de su composición.

El segundo capítulo comprende los factores del gasto público y social, así como las funciones de las secretarías de Estado que tienen a su cargo la elaboración del presupuesto y programas sociales, además de los medios que provocan los conflictos, principalmente por la asignación de recursos y el impacto que han tenido en la sociedad mexicana, cada vez con mayores carencias, de esta manera se analizan los elementos necesarios para elaborar una política gubernamental. Así mismo, se toca el tema de las instituciones de asistencia social que participan con recursos y acciones en el gasto social e instituciones privadas dedicadas al mismo rubro conociendo su historia, estructura y funcionalidad.

El capítulo tercero aborda el estudio de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública desde una perspectiva histórica de su origen, explicando su funcionamiento y las características de sus juegos, mismos que son objeto de una minuciosa descripción, por ser considerados como los principales instrumentos que generan los recursos económicos del modelo y al mismo tiempo el objetivo principal de este estudio; siendo indispensables para la implantación de los programas sociales que se plantean y establecer las bases del modelo propositivo.

El capítulo cuarto describe al modelo, presentando la composición de las tres etapas, con sus objetivos y finalidades: la elaboración de las políticas de gasto social, mediante programas de infraestructura social y económica, el conocimiento del destino final de los recursos y las ciudades que los reciben; toda vez que fijan los compromisos interinstitucionales que se llevan a cabo en una sola vertiente y bajo compromisos preestablecidos con el objetivo de financiar programas a corto, mediano y largo plazos, asegurando la presencia del Estado y de las instituciones en beneficio del país. Se proponen algunas medidas dentro del modelo que contribuyan a una mejor operación, coadyuven a acrecentar las condiciones del país e impulsen el renacimiento de la cultura social; junto con uno de los principales

debates económicos internacionales y nacionales disparados por las últimas crisis, como el de prever y evitar mayores descalabros que afectan al mundo entero, cuyas posturas se dividen entre los países desarrollados y en vías de desarrollo.

En particular, la polémica se desata cuando se discute el papel del Estado y los flujos de recursos asignados en el corto plazo a la clase desposeída y dependiente del gasto que se destina a su bienestar; importantes estudiosos de los países en desarrollo afirman que los recursos no regulados debidamente son los responsables del daño social y económico de las mayorías, el cual es desproporcionado en relación con los errores de los gobiernos, señalan que se deben reglamentar no sólo los flujos de recursos, sino el modo como están organizados los poderes, llamando a la comunidad internacional para participar con mayores fondos compensatorios y supervisión de instituciones, con la finalidad de realizar esfuerzos conjuntos que mejoren la situación económica-social de los países, ya que la actual es muy difícil de manejar.

En las conclusiones se encuentra el resultado de la investigación y la comprobación de las hipótesis obtenidas al concluir el estudio, mismas que fueron confirmadas de manera satisfactoria mediante el análisis teórico y la contrastación empírica, principalmente en lo que respecta al caso de Lotería Nacional para la Asistencia Pública. Esta parte, junto con el modelo propositivo, constituyen la modesta aportación del sustento en el importante apartado de la política social que inspiró la realización del presente trabajo.

CAPITULO I

MARCO TEÓRICO

1.1. ANTECEDENTES Y DESARROLLO DEL ESTADO

1.1.1. Definición de Estado

La doctrina política considera que el concepto de Estado proviene de una vía experimental y se demuestra a través de la organización de las sociedades, determinadas en proporciones geográficas sobre la tierra. Su aparición, según los etnólogos se desarrolló bajo dos tendencias: una con la aparición del hombre primitivo y su forma de organizarse y la segunda cuando el hombre se encontraba bajo ciertos esquemas productivos y sociales, dentro de los cuales se necesitaba no solo regular las actividades y el poder, sino el derecho propiedad entre naciones e individuos. El objeto de estudio de la ciencia política con que se fija, de modo general, a la organización política de un país, esta se basa en el estudio de la concentración de diversas ciencias, como la Teoría del Estado, el Derecho Constitucional, Administración pública, la economía política y la antropología entre otros. La palabra Estado tiene su uso más sistémico en Maquiavelo, que comienza su famosa obra "El Príncipe", con la frase "Todos los Estados, todas las dominaciones ejercieron y ejercen imperio sobre los hombres que han sido, repúblicas o principados"¹.

El vocablo es impreciso y sólo se refiere a dominios con imperio sobre los hombres, sin mencionar la forma concreta de este dominio, sea Monarquía, República o formas típicas del mismo; en Grecia se uso el término Polis, en Roma se utilizó el término Civitas, Res pública e Imperium. El uso de la palabra encuentra su expresión en el vocablo Latín "Status Reipublicae", en un orden civil, el cual significa libre o esclavo, ciudadano o no. En otra acepción el término no es jurídico, sino se refiere a varios aspectos, ya sea de personas o cosas. Dentro de una concepción más amplia, significaría el modo de estar o de ser de las cosas o de las personas. Para la ciencia política hay tres rasgos esenciales para su empleo: el

¹ Maquiavelo, Nicolás. El Príncipe. P. 23.

primero se utiliza para designar a toda unidad política organizada en cualquier momento histórico; en ésta se ubican el Estado Griego, el Estado Romano o el Egipto. El segundo se emplea para designar la forma de organización política que surgiría después del renacimiento en Europa Occidental y por último, se reserva la expresión para designar el régimen del mismo, es decir una organización de orden formal.

Existe una gran amplitud en el concepto de Estado, como carácter de organización política con diversos caracteres. Sus líneas siempre responden a un tipo más o menos preciso; pudiéndose comprender dentro del concepto Estado por ejemplo: a la Rusia soviética de tipo socialista con un territorio y población diversa, o a Suiza con poca extensión territorial. En el Estado se establecen grupos sociales en territorios definidos, donde se aplican ciertas reglas que rigen a la sociedad. Para que exista debe reunir una serie de requisitos, para Sánchez-Agosta; considera la implicación de un régimen jurídico, en la unidad de derecho que descansa en disposiciones fundamentales y que sirve a los cuerpos de funcionarios; por lo tanto, se concentra un poder autónomo y centralizado el cual, va a precisar y asegurar el orden, para sustentar el bien común, siendo el objetivo principal del Estado.

Es difícil encontrar una definición, en la que todos los autores concuerden; sin embargo, una definición adecuada según G. Burdeau, debe reunir las siguientes condiciones: "...a) neutralidad, la cual debe contener todos los elementos de la realidad estatal; b) homogeneidad, no debiendo sumar elementos dispares; c) no deba caer en la abstracción, perdiendo contacto con la realidad y d) debe dar cuenta de las particularidades del régimen estatal, con un criterio para determinar su existencia"².

Las definiciones simplistas resaltan al Estado porque desarrollan un programa para regirse. Kant lo concibe como la unión de una multitud de hombres bajo leyes. Jellinek indica que se considera, como una unidad de asociaciones de hombres asentados en un territorio, con poder autoritario; Para Herman Heller, es una estructura de dominio que se renueva a través de una obra común y se forma representativamente, mandando sobre un territorio determinado y para Max Weber,

² Menéndez Ramón, Pidal. Enciclopedia Mundial. P. 106.

lo concibe como un orden jurídico y administrativo para el bien común del territorio dominado. Estas son algunas expresiones del Estado, que al transcurso del tiempo los estudiantes de la materia han desarrollado.

Una definición más actual, es la que expone el Lic. Ramiro Carrillo, quien señala que el Estado: "... es la forma de ordenación política, jurídica y administrativa de un país, dentro del cual es el representante más significativo y donde se ejercen acciones de soberanía y coerción; a él corresponde el "monopolio" del poder y la dominación sobre el conjunto de individuos asentados en el territorio concerniente; sus decisiones se basan en leyes y tienen carácter de obligatoriedad general; es una forma de dominación territorial; también se le identifica como una acción de unidad soberana de acción y decisión, constituye el catalizador y la forma de síntesis más acabada del interés común"³.

Las formas de Estado se denominan así, por las diversas maneras de organizar el poder. Aunque por definición, llevan implícita una noción de unidad; las diversas formas en que se concreta la idea genérica del Estado, dan lugar a la teoría de las llamadas formas de Estado. Para algunos autores como ya se menciono el problema recae en el poder territorial; allí donde existe un criterio de uniformidad está el Unitario; allí donde existe una diversidad determinada por ámbitos territoriales, definidos por el Federal. La doctrina política muestra varias clasificaciones de estas formas, centrándolas en dos grandes figuras: el Estado unitario o simple y el compuesto. Entre dichas clasificaciones procede señalarse: a Sánchez-Agosta; que resalta la Soberanía y le distingue, junto al Estado unitario, como la unión personal, como la unión real, el protectorado, la confederación de Estado y el Estado Federal.

El francés Maurice Hauriou distingue entre estados simples o unitarios, a aquellos no divisibles en partes internas y encontrándose unidos entre sí, por un lazo de sociedad y compuestos. Dentro de estos últimos se comprende; a las Uniones de Estados, que incluyen las formas más antiguas de unión personal, unión real y el fenómeno de la Commonwealth británica; Estados Federales y Estados Subordinados; que comprenden las formas del vasallaje y de protectorado. El autor

³ Carrillo Landeros, Ramiro. Metodología y Administración. P. 112.

español Ruiz del Castillo establece las siguientes categorías: Estados Unitarios; Estados Compuestos que abarcan el Federal y las Uniones Monárquicas Personal y Real; Uniones de Estado en las que se estudia: la forma arcaica del Estado vasallo y la moderna del Estado protegido; la Unión de Inglaterra y los dominios; la Unión Confederativa. Y Brito Mell Bonson clasifica las formas de Estado de la siguiente manera: Estado simple: comprendiendo al centralizado y descentralizado; Compuesto: igual al Estado Federal y por último a las Uniones de Estado: éstas se desfasan en; Uniones Monárquicas, Personal y Real, Federaciones y Confederaciones.

1.1.2. Primeras Manifestaciones de Estado

Las agrupaciones sociales en la historia de la humanidad se unieron para establecer líneas de convivencia, como la satisfacción de necesidades prioritarias para el desarrollo de la comunidad, defensa de ésta, procreación, vivienda y algunos otros factores para subsistencia de la sociedad. Aunque en la actualidad difícilmente puedan considerarse como fenómenos de cierta intensidad, los que surgieron en un momento histórico, adjunto a ciertos acontecimientos doctrinales respecto a las agrupaciones sociales procedentes, se hace suponer cierto desarrollo, en cada etapa transcurrida. Como antecedentes del objeto de estudio, la doctrina examina una serie de fases de la historia en las formas político-sociales; aquí destacan los imperios orientales, el pueblo judío, la organización de la polis griega, la civitas, el Imperio Romano, la estructura medieval y el Estado moderno, señalando dentro de éste su desarrollo que va desde el Renacimiento hasta nuestros días, comprendiendo las varias acepciones de Estado; como el absoluto, el liberal, el totalitario, el del príncipe soberano, el de personalidad jurídica de la concepción liberal y el autoritario.

La expresión: "...el arbitrio ilimitado del Rey o Jefe supremo sobre los dominados, el orden vinculado únicamente a la voluntad sin límite alguno del dominante"⁴, se encuentra en los imperios orientales como Persia, Mesopotamia y otros, la cual se caracteriza por el despotismo. En ese tiempo se manejaban dos poderes la Tiranía y la Teocracia, la primera se basa en que el súbdito queda

⁴ Menéndez Ramón. Op. Cit. P. 98.

sometido temporalmente y no goza de un esquema jurídico; en el otro se concentra el poder en una especie de Dios en la tierra, porque se creía que el poder divino se legitimaba por sí sólo y así imponía el orden sobre los sometidos.

Los griegos intentaron una vida política absoluta, a través de Platón y Aristóteles, los cuales decían que la unidad política es la Polis, o sea la ciudad, se basan en un carácter absoluto. Por lo tanto, la democracia ateniense quedó como ejemplo por su moderación del régimen para beneficio del ciudadano. En tanto, Roma no tuvo grandes obras políticas como Grecia; sin embargo, ahí se desarrolló el Derecho que todavía es base fundamental en los ordenamientos jurídicos. Roma, según Cole, deja la idea de soberanía y la concepción de la monarquía absoluta basada en una ley. También a él se le debe la idea del *ius gentium*, germen del Derecho Internacional, que se extiende al ámbito mundial, en virtud de la regla común de razón humana, que está en todos los códigos nacionales, y la idea de imperio universal, esta idea se manifestó en el pensamiento de la Cristiandad de la Edad Media, la que al mismo tiempo, nutriría las inspiraciones del Sacro Imperio del Papado. El derecho romano además, dio al mundo el concepto de la personalidad corporativa como la creación del Estado, haciendo que todas las corporaciones y asociaciones derivaran su ser del reconocimiento, en la autoridad política que le es otorgada.

1.1.3. La Edad Media

En esta época se dan las invasiones bárbaras y la caída del Imperio Romano, con lo cual el mundo occidental rompe el yugo romano, pero conservándose los conceptos fundamentales para la preservación de los fines sociales. Aunado a lo anterior, surgen varias unidades sociales con organización autónoma: como la poliarquía medieval que se oponía a formar parte de una unidad de sociedades; empero, el sacro imperio romano, con su inmensa estructura de derechos, deberes feudales y corporativos, no se igualó a la de Augusto, pese a que sus emperadores se consideraban herederos de Roma.

El papado, Francia y la Espiritualidad de esa época, pretendieron apoderarse de la unidad del mundo, por el simple hecho de sentirse superiores al poder imperial

y por estar fundado en un concepto dividido. Por lo tanto, los poderes particulares y feudales fueron creciendo; los señoríos que se formaban en territorios dominados por una relación personal con los individuos; los principados independientes y las ciudades comenzaron a reclamar su autonomía. La cristiandad ante todo, reprochaba los pensamientos políticos durante esa época, caracterizada por no contar con la moral, pieza fundamental para la conformación de una sociedad.

Todo problema de economía o de política era un problema moral, que se reflejaba en la elaboración de las leyes. Por la tendencia generalizada a la autoridad, el poder político; recaen en el Estado y en la obediencia del individuo, que era la base del Estado medieval con naturaleza contractual; donde los vínculos de obediencia se fundaban en una relación de hombre a hombre y concentraban un carácter patrimonial cuyo único señor era el Rey, el cual podía disponer del territorio como suyo y manejarlo como mejor le conviniese.

1.1.4. El Estado en el Renacimiento

El orden medieval de la cristiandad, tuvo su cenit con la aparición del Estado Moderno a partir del Renacimiento, cuando se delimitan las líneas divisorias o fronteras, que fueron los límites del poder del príncipe o monarca. "El Renacimiento significó un giro trascendental para el hombre; de una concepción geocéntrica del mundo que pasó a la antropocéntrica, si ésta estaba unida en la Edad Media a la teología y a la moral, también se regiría como un sector del conocimiento humano con vida propia; éste y no otro es el significado de la obra de Maquiavelo, que trató de romper las ligaduras que ataban la política, a la moral y a la teología cristianas"⁵.

Maquiavelo pretendió una Florencia fuerte y unida, para ello creó un Estado Secular Autoritario, con el cual rechazaría cualquier intento de invasión y como frente a la política del papado. En ese momento la razón pasa a formar parte fundamental del ordenamiento político, dejando a la religión y a la moral a un lado. Sin embargo, el Estado tuvo un cambio trascendental, donde es válida utilizar cualquier manera para sustentar al poder y proteger al Estado contra otras potencias, en este momento se introdujo la ideología de que el Estado debería ser

⁵ *Ibidem.* P. 101.

soberano y estar regido por una base jurídica, como sostén de una nación fuerte, de modo que como tal, la ley que regiría se conformaría por voluntad unánime, pues dependería de un contenido racional y por un fin de justicia. Por ende, en el primero aparece el Estado que si bien sus bases se concentran en Maquiavelo y Bodin, seguidos por Dante, Ockam y Marsilio de Padua, adquirió su consagración con la obra de Thomas Hobbes en el siglo XVII.

Con el Renacimiento se establecen organizaciones políticas en Europa occidental, las cuales tomaron las características expuestas anteriormente como por ejemplo: se asientan en un territorio definido y regido por un poder soberano, definidos por un nacionalismo que va en ascenso. No obstante en el desarrollo histórico del Estado moderno surgieron diversos tipos y formas de él, con sus líneas propias que el curso del tiempo les dio, debido a los diferentes tipos existió gran controversia entre los autores al definir los tipos de Estado: Conde cita como "momentos fundamentales el Estado Absoluto, Liberal y al Totalitario; Carro lo estudia como Absoluto; Liberal, Totalitario y Contemporáneo de Occidente; Xifrá Heras distingue como fases al Estamental de los siglos XV y XVI, al Estado Absoluto del XVII y XVIII, al Liberal del siglo XIX, al Totalitario y al actual, que denomina democrático-social⁶.

1.1.5. El Estado Absoluto

La primera manifestación del Estado Absoluto se implantó en Europa occidental, en España, bajo el reinado de los reyes católicos, Inglaterra con Enrique Tudor y en Francia con Luis XII. Cuya labor fue concentrar el poder dentro del Estado, llevando la lucha en contra de la nobleza, la cual tenía ciertos privilegios. Por tanto, tras la evolución el Estado monárquico llegó a su apogeo con Luis XIV y su celebre frase "El Estado soy Yo". Asimismo, el Estado Absoluto tuvo varias manifestaciones y particularidades desde un punto de vista político, el Rey era el único que tenía poder, desarrollando sus propios instrumentos, apoyados por una burocracia y un ejército. También aquí se concede el cambio de una economía neutral a una capitalista a través de sistemas mercantilistas, culminando en el siglo de las luces (XVIII).

⁶ *Ibidem*. P. 101 y 102.

John Locke, Montesquieu y Sieyès, analizan al Estado Constitucional o Liberal, limitando el poder que tenía el absoluto, creando un sistema de acciones gubernamentales en las que se hallaban las garantías individuales, obteniendo sus raíces de la edad media y el cristianismo; también surgió la clase media en pleno siglo de las luces. Esta clase hizo triunfar la idea de la división de poderes, exaltando una personalidad del individuo frente al Estado, ya que poseía la riqueza material, en tanto la nobleza queda fuera del gobierno. Así, el Estado liberal debería mantener un orden jurídico, impidiendo su violación y permitiendo la libre acción de las fuerzas sociales y económicas

Ya en el siglo XIX surge el Estado Liberal, el cual recibe numerosas denominaciones tales como Estado de Derecho, Constitucional, Demo-Liberal, Decimonónico, Democrático y de modo más exacto, Liberal y Democrático de los Estados Modernos. Ahí se ubica el término constitucionalidad, que proviene ya de un gobierno limitado, con diferente arraigo en cada país; este constitucionalismo moderno no apareció antes, porque no había surgido un gobierno central con factores de unificación materiales y no materiales.

Entre los factores materiales destaca el económico, el militar y el geográfico. El primero desarrolló el comercio con la necesidad de incrementar la seguridad, los transportes y las comunicaciones; para que las ciudades gozaren de tranquilidad y así poder impulsar al mercantilismo y éste a la industrialización. En tanto el militar empieza a desarrollarse creciendo en número de efectivos; concentraba su fuerza en la infantería que contaba con armamento más sofisticado; así mismo, se necesitó organizar tanto a las fuerzas militares, como a las administrativas, las cuales tenían que preparar y distribuir los alimentos, creando un cuerpo de oficiales dirigentes y una recaudación regular de las contribuciones para su mantenimiento. Esto dio como resultando las grandes diferencias de organización con la Edad Media. El componente geográfico jugaba un papel estático de los factores en donde estuviera situado.

Dentro de los factores no materiales se encuentra: la intervención de la iglesia como medio de enseñanza social, la nación o espíritu nacional y el derecho romano. En el se apoyaron los papas y los monarcas, para buscar armas con qué reducir las

costumbres particulares. Así la interpretación jurista consolidó su poder al hacer la relación del súbdito abstracta e impersonal aplicando la doctrina romana.

Las sociedades encaminaron su vida por medio de la elaboración de constituciones, las cuales fueron un obstáculo para las nuevas condiciones de vida, que la libertad económica y la revolución industrial indujeron en los pueblos, basados en el capitalismo y el marxismo derivados del liberalismo. Por lo tanto, la intervención de las masas y el proletariado pusieron en predicamento la realidad del Estado liberal y tuvo como reacción el totalitario y después el contemporáneo aunque estos dos últimos tuvieron caracteres tan definidos como el absoluto o el liberal.

El totalitario tuvo su origen con el filósofo alemán Hegel y en los neohegelianos, los cuales lo distinguieron por un carácter planificador, tanto en lo económico como en lo social, por consecuencia la acción de la vida fue susceptible a la acción estatal, es aquí donde se encuentra la justificación de su nombre de totalitario; se dio en los regímenes nacionalistas generados de una idea de Estado y guerra total, este periodo culminó con la caída de Alemania e Italia en la II Guerra Mundial. Tras ésta, vino como consecuencia una grave crisis del Estado democrático surgiendo transformaciones en todos los campos; el económico, social, ecológico, tecnológico, religioso y filosófico, los cuales hicieron que se reestructurara a los estados especialmente en la elaboración de las constituciones. Así, el Estado moderno parte de la base de los derechos individuales y trata de hallar las fórmulas adecuadas para contrarrestar la garantía de ellos.

1.1.6. El Estado Representativo y Liberal

El Estado representativo según lo expresa Norberto Bobbio, en su libro Estado, Gobierno y Sociedad, no es más que el resultado de la caída de otras formas de estado como: la monarquía constitucional, el parlamentarismo y la república presidencialista; esto sucede a través de los hechos históricos que enmarcan el desarrollo de los "países industrializados" que obligan la transformación del Estado y a su vez, fungen como precursores del representativísimo, consecuencia de un compromiso entre el poder del soberano y

la legitimidad de los representantes del pueblo, apareciendo el consenso como común denominador.

La diferencia entre el estado estamental y representativo, se basa en la sustitución de los rangos y el corporativismo, por una representación política de los individuos. Como podemos apreciar, Bobbio hace referencia a un derecho político, donde la persona tiene la prepotencia que por ley le corresponde, y es entonces cuando el individuo es primero que el Estado, o sea que éste dirija sus funciones hacia la subsistencia del ser humano.

Los partidos organizados surgieron con el reconocimiento de la igualdad entre los hombres, lo que dio como resultado la formación de una democracia representativa; los partidos modificaron esencialmente la estructura del Estado, implantando un cambio en el sistema de representación, con la ampliación de los derechos políticos, los cuales se dieron por medio del reconocimiento del derecho al voto y al establecimiento de asociaciones que organizaban las elecciones.

Un sistema político representativo, tiene dos formas para elegir a la persona que los gobernará; una es por medio del sufragio restringido y la otra por el sufragio universal; en donde el primero, funciona con un colegio uninominal formado por partidos dentro del parlamento, en tanto, el segundo emplea un sistema proporcional y los partidos se establecen fuera del parlamento, por lo que se elige no tanto al individuo que los gobernará sino al partido. Así pues, de un Estado representativo pasa a formar un Estado de partidos, el cual, toma como principal punto de referencia a los grupos organizados.

En sí Bobbio menciona que el "estado representativo tal y como se formó en Europa en los últimos tres siglos es todavía hoy el modelo ideal de las constituciones escritas que se formaron en las últimas décadas".

Los actuales sistemas de partidos, actúan en la toma de decisiones colectivas para dar respuesta a los acuerdos entre los grupos que representan las fuerzas sociales y políticas, por lo que la regla de la mayoría, es la formación de la voluntad colectiva; por lo tanto, sí se realiza una división de los grupos políticos, se permitirá

un equilibrio en las fuerzas y una lucha por alcanzar el poder, bajo los estándares de las tendencias sociales que suelen darse en un Estado.

Las nuevas constituciones crearon, una serie de deberes basándose en el derecho por ejemplo: La Constitución Francesa de 1946, la cual expresa los derechos y libertades de los hombres y del ciudadano, consagrados por la Declaración de Derechos de 1789, entre los que destacan los principios políticos, económicos, sociales, el derecho y el deber del trabajo y del Estado en la organización de la enseñanza sindical y el derecho a la huelga conforme a las leyes y reglamentos, factores que forman a un estado liberal.

En el Estado moderno se encuentra ya una diferencia con los esquemas clásicos, apreciándose la igual del poder ejecutivo frente a los otros poderes; en países donde las asambleas no eran aptas para su labor, sus miembros carecían en gran parte de la preparación necesaria para emprender la acción estatal, la que recayó en el ejecutivo, el cual "conocía" los términos de las cuestiones y poseía los medios adecuados para su tratamiento; a su vez, la falta de partidos políticos y el problema de asambleas muy fraccionadas no permitió la estabilidad en los gobiernos.

La necesidad surgida fue el poder en el presidente de la Unión como jefe del ejecutivo. Esto no le restó poder al Estado, sino que la burocracia y la planificación era el poder; la otra, el programa de todos los estados, pero la primera pretendió ser responsable y la segunda que no permite la libertad de los individuos para la realización de los programas diseñados. Así, el Estado resultó fundamental para el desarrollo y sobre vivencia de los hombres, adoptando la estructura de uno nuevo según las necesidades del momento.

En tanto, algunos Estados surgen del ejercicio de su soberanía, como independiente frente a otros, pueden determinar libremente su actividad interna, autodeterminarse en lo que respecta a su forma de gobernar su propio orden jurídico y al sentido de su política interna e internacional; a su vez, es una República representativa, democrática federal, organizada por Estados libres y soberanos, en

todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación, desarrollándose hasta convertirse en estados democráticos y sociales.

1.2. CONCEPTO DE GOBIERNO

El gobierno sólo es uno de los diversos medios de control social, (la familia, la comunidad y la iglesia regulan también la conducta humana) pero utiliza como norma de conducta general la obligatoriedad, mientras los restantes se confían principalmente al hábito, costumbres, presión social y sanciones. La presión gubernamental resulta artificial si se compara con la regulación ejercida por los otros organismos sociales. Las sociedades primitivas no se conformaron como instituciones independientes, ya que aparecían relacionados con la familia, la comunidad y la religión; sus orígenes son imprecisos, se piensa que nació en el seno de la familia y la religión, bajo el concepto de una consanguinidad real o supuesta, la cual hizo que las comunidades políticas formaran una fraternidad relevante basada en la protección de tierras, aperos de labranza y la veneración de ancianos y antepasados... Esto con un fin común característico de la religión y el misticismo primitivo, basados en una forma de gobernar.

Gobierno, "... en una primera aproximación y de acuerdo con los significados que tiene el término en el lenguaje político corriente, se puede definir como el conjunto de las personas que ejercen el poder y determinan la orientación política de la sociedad"⁷. Su poder estando ordinariamente institucionalizado, sobre todo en la sociedad moderna, (en un gobierno democrático, comprende los órganos ejecutivo, legislativo y judicial) está ligado normalmente al concepto de Estado; por lo tanto, con la expresión gobernantes se comprende al grupo de personas que dominan y dirigen a la sociedad y con la de gobernados al grupo de personas que están sujetas al poder del primero, en un Estado. La eficacia del gobierno está en manos de las habilidades del jefe político, en donde una mala decisión tanto de sus funciones gubernamentales como de las administrativas, puede repercutir en los diferentes sectores internos y externos del país que gobierna. El ejecutivo a su vez dirige las fuerzas armadas; permite la libre expresión a la voluntad colectiva de

⁷ Bobbio, Mateucci y Pasquino. Diccionario de Política. P. 710.

organismos y sociedades privadas, grupos de presión, sindicatos y organismos sociales, su empleo suele restringirse al campo de la ciencia política.

También se define como: "La organización a través de la cual el Estado expresa su voluntad, da fuerza a sus leyes y administra sus funciones; ésta formado por el conjunto de instrumentos que permiten actuar al Estado"⁸.

1.2.1. Formas de Gobierno

Existen diferentes formas de gobierno, históricamente se toma en consideración la estructura del poder y las relaciones entre las partes que la constitución asigna al ejercicio del poder. Así mismo las tipologías clásicas de las formas de gobierno que se consideran en esta tesis son las de: "...Aristóteles, la de Maquiavelo y la de Montesquieu. En la Política de Aristóteles, en particular los libros III Y IV, tienen un éxito extraordinario en la clasificación de las constituciones con base al número de gobernantes; monarquía o gobierno de uno, aristocracia o gobierno de pocos, y democracia o gobierno de muchos... Maquiavelo en el príncipe las reduce a dos, monarquía y república, ubicando en el género de las repúblicas tanto a las aristocracias como a las democracias... Montesquieu regresa a una tricotomía, pero diferente a la aristotélica: monarquía, república y despotismo..."⁹. En esta última Montesquieu diferencia al despotismo con referencia a la concepción hecha por Aristóteles. En la actualidad y atendiendo un criterio eminentemente orgánico, las formas de gobierno son parlamentarias y presidencial, según sea el titular que ejerza el poder, aunque en muchos casos se sigan aplicando algunas formas de gobierno anteriores.

1.2.2. Parlamentarismo

El régimen parlamentario "... surge progresivamente como una respuesta antagónica al poder centralizado de otra forma de gobierno ya superada, la monarquía absoluta, a efecto de participar del poder político que antes se encontraba en manos de un solo hombre"¹⁰. Así es obligado a compartirlo ante la

⁸ Bobbio, Mateucci y Pasquino. Op. Cit. P. 712.

⁹ Bobbio, Norberto. Estado, Gobierno y Sociedad. P. 144 y 145.

¹⁰ Martínez Morales, Rafael. Derecho Administrativo. P.36.

influencia de la creciente fuerza modernizante representada por la burguesía, la cual toma a la monarquía absoluta inconstitucional, responsabilizándola de los actos de gobierno ante el parlamento, quien alcanzó su apogeo político a principios del presente siglo.

1.2.3. Presidencial

El régimen presidencial a diferencia del parlamentarismo, "... se forma por un gobierno que se caracteriza por la hegemonía política del Estado que ya no recae en una asamblea, sino en un solo hombre al que el pueblo elige..."¹¹, ya sea de manera directa o por medio de elección y se le denomina jefe del estado. Las exigencias propias que requería el Estado contemporáneo, bajo un orden jurídico, hicieron del sistema presidencial un Estado autosuficiente, donde el titular tendría facultades específicas para afrontar y resolver los problemas socioeconómicos o de cualquiera de los sectores que se desarrollan para la subsistencia del país. Dentro de este tipo se encuentra el gobierno del Estado mexicano, que reúne en una sola persona, al jefe de Estado y jefe de Gobierno denominado presidente al cual se le designan ciertas facultades y libertades que son operadas a través de su gabinete y la administración pública.

1.3. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

"En esencia, la Administración pública consiste en dirigir los recursos materiales y humanos hacia los objetivos comunes de la organización. Este proceso se ha dividido en diversas actividades de gran alcance. El aspecto más técnico o analítico de la administración, abarca la fijación de un objetivo para la organización, la planeación de actividades que permitan alcanzar los objetivos y el control de esas actividades de manera que los resultados finales sean los deseados"¹². También existe otra disciplina que le es a fin la administración de empresas, existiendo diferencias substanciales de especialización, dichas diferencias distinguen a la administración pública por contar con una función de la dirección a que se dirige, la dirección se basa en la organización y en las actividades que difieren en virtud de

¹¹ Warren B. Brown. Teoría de la Organización y la Administración P. 33.

¹² Martínez Morales, Op Cit. P. 46.

sus objetivos y de los sectores en que se desenvuelven. La sistemática a que responden sus planteamientos teóricos y prácticos, por su naturaleza también son diferentes: ambas sin embargo, guardan cierta unidad terminológica para referirse a aspectos que, de una u otra forma les son comunes.

La "... administración se refiere al establecimiento y logro de objetivos y metas. Es el principal medio del hombre para utilizar los recursos económicos y humanos y los talentos de la gente en la búsqueda y logro de los objetivos estipulados"¹³. En cierto grado, la administración se encuentra en casi todas las actividades, existiendo una universalidad de la misma entre las empresas. La Administración Pública se define como un "... proceso a través del cual los recursos humanos, materiales, económicos, de espacio y de tiempo, no relacionados entre sí, se integran en un sistema unitario para el logro de uno o más objetivos, mediante la coordinación de esfuerzos de dos o más individuos para la persecución de dichos objetivos"¹⁴. Podemos encontrar en esta última una noción más completa en referencia a otras, de lo que es la Administración Pública en todos sus ámbitos; dicha noción abarca dos acepciones: La acción de administrar, que implica una gestión y también un órgano del Estado, la Administración en el primer caso, parte de un criterio material y de gestión, es decir, se considera la naturaleza de la acción que se realiza, en el otro, se hace referencia al carácter orgánico, cuando se refiere al órgano que realiza dicha acción.

En sí, la "... administración pública es la actividad estatal que tiene por objeto la gestión pública del interés general; se encarga por tanto de realizar aquellas actividades conducentes a la satisfacción de las necesidades colectivas"¹⁵. Desde el punto de vista orgánico, la administración pública es el órgano de estado, encargado de proveer la satisfacción de las necesidades colectivas y es aquella parte del poder ejecutivo que se encarga de la prestación de servicios públicos encomendados al estado y que comparte con el, la prerrogativa del ejercicio de la fuerza coactiva.

¹³ Terry, George. *Objetivos de la Administración*. P. 19.

¹⁴ Martínez Silva, Mario. *Diccionario de Política y Administración*. P. 15.

¹⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico*. P. 46.

1.3.1. Proceso Administrativo

El proceso administrativo esta formado por la: Organización, Dirección, Control y Evaluación, también conocido como parte de la escuela clásica o escuela operacional, fundado por Henry Fayol quien concebía a la "... administración como una sucesión de actividades destinadas a obtener un fin previamente establecido, es decir, como un proceso"¹⁶. Se enfocó a la identificación de las actividades o funciones: consideró a la administración como un conjunto de conocimientos de utilidad universal, con teoría y principios aplicables a organizaciones de toda clase y nivel, sin embargo, se considera que los problemas que se desarrollan dentro de los diversos sectores tienen una variación en la práctica que realiza el administrador.

En tanto, los problemas administrativos desempeñados en un escenario político no pueden ser tratados meramente en términos del proceso, o bien porque los principios no están referidos a situaciones actuales concretas. El modelo del proceso puede ser demasiado racional; formal, autoritario o conformista, esto es, que los deberes pueden derivarse de los hechos pero ha evolucionado para llegar al menos, a un nivel más riguroso, intelectual y significativo, lo que ayudaría al trabajo administrativo.

A continuación se expresa el proceso administrativo que emplea la administración pública:

- 1) Planeación; implica la selección de misiones, objetivos y acciones para lograrlos, requiere tomar decisiones, es decir, escoger cursos futuros de acción entre las alternativas. Implica fuertemente no sólo la introducción de cosas nuevas, sino también su implantación razonable y funcional.
- 2) Organización; es aquella parte de la administración que implica establecer una estructura intencional de papeles que las personas desempeñarán en una organización. El propósito de la estructura de

¹⁶ Martínez Silva. Op. Cit. P. 22.

una organización es ayudar a crear un ambiente propicio para la actividad humana.

- 3) **Dirección**, consiste en influir en los seres humanos para que contribuyan a la obtención de las metas de la organización y del grupo; se refiere predominantemente a los aspectos interpersonales de la administración.
- 4) **Control**, es la medición y corrección de las actividades de los subordinados, con el fin de asegurarse de que los hechos se ajusten a los planes. Mide el desempeño en comparación con las metas y los planes, muestra donde existen variaciones negativas y al poner en marcha las acciones para corregirlas, ayuda a asegurar el logro de los planes.

1.3.2. Funcionalidad

La Administración Pública comprende dentro de su funcionalidad el conjunto de operaciones encaminadas a cumplir o hacer cumplir la política gubernamental, por mandato de un gobierno, a través de las autoridades competentes; es de gobierno por que comprende las actividades que una sociedad sujeta a la dirección política, las cuales son dominadas por las instituciones gubernamentales, son administrativos porque implica la coordinación de esfuerzos y recursos, mediante los procesos básicos de planeación, organización, dirección y control. La administración pública incluye la selección de los métodos más convenientes para la prestación de los servicios públicos y hacer cumplir las leyes, la dirección y supervisión de las labores necesarias para llevar a la práctica la política gubernamental; la realización de las tareas y demandas que origina el cumplimiento de estas funciones.

Las sociedades en primera instancia buscan una libertad política, para abrir los sistemas de distribución de la riqueza y obtener los satisfactores a sus necesidades sociales. Aquí precisamente la administración pública se encarga de proveer y regular la satisfacción de estas, sea a través de la publicación de normas

y reglamentos o bien por la intervención directa en el proceso de producción, distribución y consumo de los bienes y servicios de la nación. Así mismo, se puede realizar por medio de particulares, concesionarios o contratación de obras y servicios.

La actividad administrativa del Estado, contiene actos creativos discrecionales, supone la interrelación constante con los intereses afectados por la elaboración, interpretación y modificación de las normas básicas. Requiere la instalación y manejo de sistemas de información, sobre el desempeño de las operaciones. Para su funcionamiento necesita de la atención permanente de las decisiones del ejecutivo, los grupos de interés y la opinión de los medios masivos sobre las medidas tomadas o por adoptar, exigen una capacidad suficiente para ajustar los caminos señalados por el gobierno y a las necesidades del organismo ejecutor, siendo que la administración pública en las sociedades contemporáneas, tiene encomendadas las siguientes funciones:

- * Conservación del sistema político: Socialización y refuerzo de la cultura política y celebraciones cívicas.
- * Mantenimiento de la estabilidad y el orden: mediación de disputas, represión de extremistas y defensa del status quo.
- * Institucionalización del cambio: Establecimiento de mecanismos de planeación, programas de desarrollo y conciliación de intereses competitivos.
- * Prestación de servicios públicos en gran escala: Servicios sociales, de protección, empresas públicas y recreación.
- * Promoción del crecimiento o desarrollo en diferentes campos: Inversión pública, exportación y promoción de una ideología.
- * Protección de los desvalidos: Caridad institucional, leyes antidiscriminatorias, paternalismo y programas de bienestar.
- * Formación de la opinión pública: Regulación de los medios masivos, propaganda y relaciones públicas.
- * Fuerza política de influencia derivada de la posición estratégica de la burocracia: Manipulación de la discrecionalidad administrativa, del establecimiento de prioridades y del poder coercitivo.

Ninguna sociedad podría existir sin la ejecución de estas funciones. Algunas de estas son compartidas con instituciones sociales; otras son de competencia exclusiva del gobierno; cada una de estas funciones tiene un impacto diferente en la sociedad ocasionan la transformación continua. La administración pública actual, a pesar de sus distintas manifestaciones conforme al tipo de sistema político y nivel de desarrollo establecido en los diferentes países, comparte rasgos comunes que son de utilidad para definirla y caracterizarla.

Hablar de las funciones administrativas llevaría a realizar un estudio por separado, sin embargo, entre las que atienden las necesidades colectivas destacan las funciones de soberanía, económicas, sociales, educativas y culturales; también existen los auxiliares. Estas se dirigen hacia la propia organización como por ejemplo: a la administración de personal, de financiamiento, y las funciones de dirección, las cuales atienden las tareas de mando, supervisión y asesoría a fin de llevar a cabo los programas en los diferentes sectores de la Administración Pública.

Durante el ejercicio administrativo, es útil distinguir entre funciones y habilidades técnicas. En el primer caso, las funciones son los deberes característicos del administrador, mientras que el segundo consiste en la forma en que dichas funciones se llevan a cabo, y que pueden proporcionar mayor racionalidad a sus labores; por lo tanto, puede ampliar su capacidad en el manejo de sus funciones bastas y complejas. Así un administrador se apoya entre otras cosas con la técnica de programación y presupuesto, y en la organización de sus funciones con la ayuda de la técnica de descripción de puestos o la de organigramas, para el mejor funcionamiento del área o programa.

“El administrador, por su parte, requiere de servicios profesionales realizados por técnicos, para desempeñar el trabajo técnico que contribuye al lograr el objetivo de la empresa”¹⁷. Así mismo, debe saber cuáles habilidades técnicas conviene aplicar en su área particular y ha de familiarizarse con sus actividades para estar en condiciones de formular consultas juiciosas a sus consejeros técnicos; así como, la terminación de las relaciones existentes entre los trabajos de los técnicos y las fases del proceso administrativo. Si bien la mayoría de los administradores

¹⁷ *Ibidem.* P. 16.

desempeñan funciones tanto técnicas como administrativas, particularmente en niveles inferiores, conviene distinguirlas para lograr una mejor administración.

En tanto, la importancia radica en que todo tipo de organización cualquiera que sea su sector, tiene que ver con la actividad de los individuos que trabajan en grupo, para obtener fines comunes que dependen de gran medida de la capacidad y habilidad de sus dirigentes (administradores). De esta manera, en algunos países de poco serviría disponer de conocimientos científicos y avanzadas tecnologías o de grandes recursos materiales, si su capacidad administrativa no les permite la coordinación eficaz para la explotación y aprovechamiento de sus recursos.

1.4. EL ESTADO DE BIENESTAR

1.4.1. Su Surgimiento

“...Es el resultado institucional de la adopción por parte de la sociedad y responsabilidad legal, formal y explícita del bienestar básico de todos sus miembros”¹⁸. Surge, cuando determinada sociedad, llega al convencimiento de que el bienestar del individuo es lo más importante en su hábitat y no puede confiarlo a la costumbre o a mecanismos informales e interpretaciones privadas manejadas al azar.

Para contar con un estado de bienestar es necesario tener las fuentes primordiales de seguridad como son: infraestructura adecuada, la ampliación de los servicios públicos, el establecimiento de un sistema de pleno empleo, educación a todo ciudadano, abasto, seguro social, entre otros. El Estado de Bienestar, puede expresarse como el que garantiza estándares de distribución entre su población como pueden ser ingresos, alimentación, salud, habitación; como un derecho político y no como beneficencia.

Para Marshal, la historia política de las sociedades industriales presenta tres fases: la primera en el siglo XVIII basada en la adquisición de los derechos civiles,

¹⁸ *Ibidem.* P. 539.

la segunda con la reivindicación de los derechos políticos y la obtención del sufragio universal en el siglo XIX y la última se manifiesta con la democracia y el constante aumento del poder político en las organizaciones sindicales, considerando a los derechos sociales como los componentes ideológico que llevan a una plena participación política.

El Estado de Bienestar se distingue de otros tipos de estado, por dar a la persona los servicios asistenciales como un derecho y no por la participación de las instituciones para mejorar su calidad de vida como un servicio. La igualdad entre los hombres, permitió la creación de instituciones y sistemas fiscales, que se llevaron a cabo bajo un estado liberal-democrático, el cual reconoció los derechos sindicales y políticos de la clase trabajadora, en los albores del siglo XX, en donde la industrialización y la urbanización fueron los factores cambiantes de los proyectos asistenciales, acordes con los derechos políticos y civiles de la sociedad.

La producción y distribución, jugaron un papel importante para la constitución del estado de bienestar en los años veinte y treinta; sin embargo, la inflación y desocupación que se dio en Europa durante la crisis de 1929, motivo a un aumento del gasto público para contrarrestar los efectos producidos y no dejar a la sociedad en el abandono. Ya en los cuarenta, se da un principio fundamental sobre el estado de bienestar, establecido por la prestación de servicios o pagos compensatorios en efectivo a los ciudadanos.

El Estado Bienestar en su antigua realidad se entiende como el esfuerzo para modificar las condiciones de vida de los individuos y los protege de las consecuencias económicas que podrían afectarlo. Por la aparición de un sistema político económico. El surgimiento de este se da, en las décadas finales del siglo XIX y se manifiesta durante la segunda Guerra Mundial en Inglaterra, con el desarrollo y la generalización de las intervenciones del Estado por medio de políticas manejadas, los modos de intervención necesarios y la importancia de los recursos en juego, que modifican la naturaleza y tipo de las relaciones sociales. En tanto, los estudios nacionales o comparativos son innumerables: se detectan dos preocupaciones principales; por una parte, analizan las causas y las modalidades del desarrollo del Estado Bienestar y por otra, tratan de interpretar la crisis

contemporánea que lo castiga. Esta interpretación aporta una importante comprensión de su desarrollo.

Al transcurso de una década, las estructuras administrativas destinadas a proporcionar los servicios sociales, sufren varios cambios como: el mejoramiento de las técnicas de dirección, son complejas y extensas, además de tener un pleno conocimiento sobre la distribución del ingreso y de las variadas formas de asistir a la población y del impacto que producen con su aplicación en los estratos sociales, estos factores ocasionaron un aumento en el índice del producto nacional bruto destinado al gasto público.

El estado de bienestar tiene dos funciones principales; una la de reforzar el consenso social a través de una lealtad de las organizaciones sindicales hacia el sistema y la otra la utilización del gasto público como medio de acumulación del capital, pero hay que tomar en cuenta que la crisis fiscal del estado no las considera compatibles. Dicha crisis presentada a finales de los años sesenta, provoca un aumento del déficit público y una inestabilidad económica y social, inflación y por consecuencia una reducción de la función asistencial, debido a que los gobiernos tenían mas egresos que ingresos.

Con la transformación de la sociedad agraria en industrial, se llegó a la conclusión de que dicho cambio fue el éxito de las políticas sociales a raíz de un estudio entre Europa y Estados Unidos; sin embargo, las investigaciones más recientes señalan que los factores económicos son los que fundamentan la constitución del estado de bienestar. Los investigadores de éste estudio consideran que el estado y la sociedad sufren una ruptura en su comunicación, permitiendo su expansión como una sociedad liberal.

Para Offe, el estado de bienestar produce como resultado una estabilización de la sociedad. En donde el trabajo, el ingreso y el nivel de vida, ya no dependen del mercado, sino por mecanismos políticos con objetivos de prevención en los conflictos, la estabilidad del sistema, la legitimación del estado y la voluntad política ya no se forman por la sociedad civil, sino que pasan a través de instituciones que seleccionan las demandas del sistema.

La actividad de los partidos, sindicatos y parlamentos se basan en actuar como empresas que brindan servicios y prestaciones a cambio de apoyo político. Por lo que los resultados de este proceso suelen producir efectos diversos en las sociedades ante una administración dominante, pero con una sociedad capaz de resistir lo anterior, se estará en la posibilidad de subsistir con la aplicación de sectores económicos competitivos y de grupos organizados fuera del sistema.

La ideología de igualdad propuesta por el estado de bienestar, contrapone a la autoridad política, en donde la intervención del estado en relaciones sociales provoca que aumente el número de requerimientos a las instituciones públicas y a su vez, una competitividad entre ellas, la cual ocasiona dos factores importantes: la no-producción de intereses y la insuficiencia de las instituciones.

Para Héctor Zamitiz, el estado de bienestar del siglo XX, se configuro por cuatro elementos básicos: "1) la intervención del estado en los mecanismos del mercado para proteger a determinados grupos de un mercado dejado a sus reglas. 2) Política de pleno empleo, imprescindible porque los ingresos de los ciudadanos se perciben a través del trabajo productivo o de la aportación del capital. 3) Institucionalización de sistemas de protección para cubrir necesidades que difícilmente pueden cubrir los salarios normales y 4) Institucionalización de ayudas para los que no pueden estar en el mercado de trabajo".

1.4.2. El Estado de Bienestar en México

Con el término "política social" se inicia la construcción de un Estado Bienestar, donde corresponde al gobierno la satisfacción de las necesidades básicas. En México esa corriente se establece con la revolución mexicana y se manifiesta en su Constitución e instituciones entre ellas caben mencionar al Instituto Mexicano del Seguro Social; también se fundaron otras con el mismo propósito como: la Dirección de Pensiones que se transformaría posteriormente en el ISSSTE, se creó Conasupo para regular el abasto y distribuir el subsidio alimentario, la Secretaria de Asistencia, dando origen a la Secretaría de Salubridad, Banrural y Anagsa encargados de créditos subsidiarios para los productores rurales,

se creó el Indeco y otros organismos constructores de vivienda popular, entre otros muchos.

Todos atienden un mismo fin: proporcionan bienes y servicios sociales dirigidos a una población seleccionada. Las instituciones por su parte, administran la prestación de los servicios sociales, casi siempre con recursos del erario. El esfuerzo y efecto de esas instituciones, junto con el crecimiento de la educación pública, son claros ejemplos de esta realidad, ya que expresan el compromiso social del Estado Mexicano en una etapa histórica.

Las instituciones de bienestar social crecieron rápidamente, pero el crecimiento demográfico, lo sobrepasó con el 3 % anual entre 1950 y 1980. Rebasando la capacidad institucional existente hasta el momento. El acceso a los servicios se volvió cada vez más selectivo y diferenciado en la práctica. Los grupos sociales emergentes como jornaleros y colonos populares vinculados con la economía informal, junto con la mayoría de la población rural, quedaron restringidos de los servicios institucionales ya que dichos servicios se proporcionaban a trabajadores formales y permanentes.

La administración de los servicios gremiales, orientada por los servidores públicos, adquirió características y matices burocráticos, con referencia a la relación entre demanda social y atención institucional; tropezando con desacuerdos sometidos por la lógica institucional. Todas las demandas y conflictos sociales se tomaron como peticiones al gobierno, dado que sus órganos operativos son prestadores directos de servicios y rigen la vida económica y social. Sin embargo, la relación con la sociedad era de petición-concesión, cada vez más distanciada, para atender los servicios y cercando la acción institucional. Así el Estado Bienestar fue rebasado antes de llegar a estabilizarse.

En la década de los ochenta se vivió bajo la presión de una crisis, elevó la dificultad por mantener el rumbo de las políticas económicas y sociales, resultando una fractura del modelo de desarrollo. La política social dirigida en construcción de un Estado Bienestar se venía sustentando en recursos y supuestos derivados del crecimiento económico y en consensos obtenidos en la vida política. Todos tuvieron

que transformarse. La economía casi cerrada e intervenida por el Estado quedó profundamente abierta. El Estado propietario se dedicó a subsidiar su propia actividad productiva y mantener el gasto social. Por otro lado la inflación, factor que más afecta a la pobreza y de enorme peso en la concentración del ingreso, borró en pocos meses los avances logrados en decenios anteriores por las economías familiares. La demanda de los servicios sociales al Estado se hizo aún más aguda frente a la reducción del gasto público y al aumento de los costos administrativos, dando como resultado que las políticas se reformaran marcando un nuevo desarrollo nacional y convirtiéndose en un profundo reclamo social a sus aspiraciones y propuestas.

En su cumbre el Estado Bienestar mantendrían la intensa y complicada tarea de proporcionar soluciones a las necesidades básicas estableciéndose como responsabilidad única del Estado y del gobierno mexicano. Esta propuesta, tuvo un efecto complejo que restringió la participación social; limitando las peticiones y las satisfacciones quedando en manos de las estructuras y aparatos institucionales. En ellos se fortalecieron las tendencias burocráticas y autoritarias, surgió el clientelismo y las organizaciones legitimadoras de la acción institucional. Corriendo el riesgo de injusticia que implicó toda generalización e ignorando muchos esfuerzos que trataron de evitarlo, cerrando así el espacio para la retribución de dicho esfuerzo, requisito indispensable para el éxito y eficacia de cualquier política social.

1.5. DESARROLLO DE LA POLÍTICA SOCIAL POR EL GOBIERNO MEXICANO

1.5.1. Origen de la Política Social

Hablar de política social del Estado Mexicano implica, extraer el contenido democrático del sistema político, ya que la Constitución Política establece en su artículo tercero una educación laica y gratuita como un derecho y del artículo vigésimo sexto que la democracia no sólo es considerada como una estructura independiente y un régimen político, sino también como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, además contempla un Plan Nacional de Desarrollo en donde se plantean los programas de

la administración pública federal. Con los gobiernos revolucionarios la democracia mexicana, se manifestó como una forma de ejercicio del poder, pues por primera vez partía de una base "sana y real", que se apoyaba en las armas y en un proyecto social, buscando la acumulación del poder y el desarrollo de un nuevo tipo de sociedad, lo que trajo un incremento en el ámbito y responsabilidad del Estado.

La población del México que surgía era rural con alto grado de anemia, analfabeta y con condiciones de insalubridad en la mayoría de sus 14 millones de habitantes, para ese entonces lo que deterioró su proyecto nacional consolidado en la Constitución, aunado a esto y con el transcurso de los años la sociedad del país se fue urbanizando, ocasionando una creciente desigualdad económica, entre la clase obrera y la del poder que se agudizó al encontrar una fuerte presión demográfica sobre el empleo, educación, vivienda, abasto, salud y educación entre los indicadores más relevantes, con los que se cerraba la etapa estabilizadora del crecimiento en México, donde pasa a un nuevo modelo de acumulación y desarrollo económico público.

1.5.2. La Política Social de 1982-1988

Con el sexenio de Miguel de la Madrid se planteó a la sociedad un concepto diferente del bienestar social expresado en su discurso de toma de posesión una falaz tendencia igualitaria, misma que era ajena a las demandas plasmadas en la Constitución desde la revolución, sobre todo al considerar que la desigualdad seguiría creciendo de manera brutal como uno de los problemas más grandes de México hasta nuestros días.

"Lucharemos desde hoy contra la desigualdad, pero en este renglón, como en todos he de ser sincero con los mexicanos. Mientras subsista la crisis no podemos avanzar cuantitativamente en el proceso de justicia social; el peligro inmediato está en el deterioro que la agrava día con día, frenarlo es el primer paso, lo haremos con equidad en el peso de los costos e impulsando los cambios cualitativos que nos sirvan de apoyo firme para avanzar más rápidamente hacia la sociedad igualitaria..."¹⁹. Igualdad que no se llevo a cabo, aunque con esta administración el

¹⁹ Periódico el Nacional, 02 de diciembre de 1982.

gobierno mexicano empieza a destacar el camino de las políticas sociales, haciendo énfasis en la educación; vivienda, empleo, abasto, salud, ecología, industrialización, plasmados en el Plan de Desarrollo 1983-1988.

Sin embargo, a partir de ese sexenio se inició una considerable pérdida de la calidad de vida, la disminución alarmante del salario real y del poder adquisitivo de los trabajadores...

1.5.3. La Política Social 1988-1994

La política social recupera su origen con la movilización popular y le otorga el carácter de sujeto y no de objeto de la acción institucional. Así la participación de las acciones de la política social se convierte en un espacio abierto a la pluralidad y a la diferencia que caracteriza a México como nación, "...la política social se extiende como espacio de la vida y convivencia democrática. Así ha sido propuesta a la nación en el marco de un movimiento general por una democracia más efectiva y profunda, que se exprese no sólo en el discurso y la proclamación, sino en la vida diaria, como una cultura que practica el respeto y la tolerancia como actitudes permanentes..."²⁰. La política social se evalúa en un marco de restricciones y de posibilidades verdaderas.

Dentro de la reforma del apartado administrativo del Estado, las instituciones públicas cargaron con inercias e ineficiencias de prácticas paternalista y clientelares, las cuales respondieron de manera uniforme y efectiva al planteamiento de los propósitos de la política social, tratando de enfrentar un problema más allá de las personas, referente a la rigidez y al carácter conservador de las estructuras burocráticas. Esta reforma debería dirigirse a esas estructuras con la ayuda de la población resquebrajada, dirigiendo las normas políticas a un comportamiento congruente y cotidiano de los servidores públicos y de las instituciones. Para obtener una nueva política social se tuvo que concientizar a los dirigentes institucionales con el propósito de lograr eficiencia y eficacia, así los cambios en la política social no fueron programas o proyectos, sino datos reales basados en las circunstancias que vivía la sociedad.

²⁰ Warman, Arturo. *La Política social en México 1988-1994*. P. 21.

La política social del gobierno mexicano se había encaminado a acortar lo hecho entre los rezagos históricos y su ardua labor de buscar un mayor nivel de bienestar superior para su población, así como instrumentar las bases que permitieron resolver los pormenores que llegasen a presentarse. También se había reformado a las instituciones dedicadas entre otros rubros, al combate a la pobreza, la impartición de la educación pública y la atención al medio rural, como una respuesta al reto social.

Por lo tanto, fue necesario conocer su impacto y efectividad. Así una política social resultaría eficaz si las acciones ejercidas cumplieran con las necesidades expuestas por la sociedad. Entonces el gobierno federal buscó guiar sus programas por medio del seguimiento oportuno de la opinión del pueblo, con el fin de poder informar y convencer a los mexicanos de las razones, contenidos y objetivos de sus respuestas, dar a conocer sus inquietudes y reclamos a fin de llevar un registro de los avances alcanzados. Por ende, la evaluación de la acción gubernamental se basó entre otros en la cuantificación de obras y dotación de servicios, en la medición de la población beneficiada y en el conocimiento del impacto que tenían las políticas sociales dentro de la sociedad.

El sexenio salinista, destacado por su trabajo demagógico, clientelar y electorado de la política social, se desarrolló a nivel nacional, demostrando su viabilidad y efectividad para la clase en el poder, pero ausente de las clases marginadas. Por tal, la tarea no fue fácil en todos los casos, pues se ha tenido que actuar en los límites donde frecuentemente no existe el consenso social, realizando un trabajo generador de credibilidad, fundamentado en un respaldo de la sociedad y así seguir con las principales medidas en lo que respecta al sector social, manifestándose en el Programa Nacional de Solidaridad, la Modernización Educativa y la Reforma Integral al Campo.

En la realización de una proposición de política social necesariamente se empezó por revisar el lugar que ocupaba la cuestión social, para poder formar el proyecto y contenido de éste. Al respecto se pudo desarrollar una satisfacción de las necesidades sociales como objetivo prioritario y como promesa a futuro, resultando sujetas a medidas económicas; en consecuencia, la política social

entendida como el conjunto de medidas e instituciones, cuyo objetivo era el bienestar de la población, se encuentra desdibujada por el énfasis de los imperativos económicos que concentran la globalización, la cual reduce la instrumentación de unos cuantos programas asistenciales de combate a los servicios públicos.

Sin embargo, "...el análisis del discurso modernizador neoliberal revelaba un ataque a las instituciones básicas de bienestar social, aunque fuese presentado como una reforma del estado encaminada a abrir una mayor participación de la sociedad civil y para mejorar su eficiencia..."²¹. Ya que ejercía un proyecto político integral de organización económica y social, que concentraba una concepción de satisfactores de las necesidades sociales. Donde su consagración al mercado y a su antiestatismo de derecha, expresión política neoliberal, promueva una nueva articulación entre el mercado, la familia y el Estado como base en el bienestar social. Esta rearticulación iba más allá de los planteamientos técnicos y eficientistas que implicaban la mayoría de los países, la reestructuración radical de la matriz básica de lo público y la constitución de los beneficios y servicios sociales en un campo directo de acumulación de capital.

A fin de comprender la enseñanza de la política social innovadora, fue necesario distinguir los regímenes de bienestar social y de política social con las sociedades capitalistas a partir del grado de desmercantilización de los beneficios y servicios sociales, que conllevaban a un compromiso de pleno empleo y a un tipo de estratificación social. Así los diversos regímenes en su contexto de su política social declaraban sus relaciones de fuerza entre las clases, creando el origen de los distintos proyectos políticos.

"La masificación de los problemas sociales, su complejidad en aumento y su tendencia a alimentar fenómenos de violencia y situaciones de inseguridad, contribuyeron a dibujar un panorama por demás preocupante en todo el hemisferio, por encima de características particulares o locales..."²². Con lo expuesto anteriormente, se completara el ajuste macroeconómico en la mayoría de los

²¹ Vilas M. Carlo. *Estado y Políticas Sociales Después del Ajuste*. P. 177.

²² Vilas M. Carlo. *Op. Cit.* P. 193.

países, los cuales alcanzaron un avance en el camino de las reformas neoliberales. Sin embargo, la cuestión social se presenta más relevante, la que cuestionaba en su dramatismo la importancia de la teoría y las hipótesis de las acciones de los gobiernos, así como los mecanismos de las agencias financieras que inspiran o condicionan sus políticas.

1.5.4. La Influencia de las Políticas Sociales en México

La función principal de las políticas sociales es la promoción de los derechos sociales básicos de la sociedad, este reconocimiento es lo que ha sustentado la expansión del modelo de Estado Bienestar. La política social atiende a aquellos que viven soportando las carencias sociales, en una situación que no les permiten alcanzar el piso básico de la sobrevivencia; por ello en primer lugar se destinan las acciones a garantizar la estabilidad y desarrollo social. El Estado debe asumir su responsabilidad social de garantizar al conjunto de la ciudadanía los bienes y servicios básicos, independientemente de cuál es la capacidad de apropiación que tienen los individuos en el mercado.

En la última década se empezó a hablar de políticas gubernamentales en vez de política social, en una construcción social de creencias, normas y prácticas, símbolos y representaciones, acerca de la manera de cómo se comportan los hombres y mujeres. Las políticas de gobierno se comprenden como: "...el conjunto de propuestas y acciones del estado para enfrentar las necesidades e insatisfacciones sociales generadas o problematizadas en el ámbito público..."²³.

Las políticas sociales persiguen tres objetivos y funciones fundamentales: "...el primero apoya el proceso de acumulación de la reproducción de la mano de obra; el segundo legitima el orden social y por último, da respuesta a los derechos ganados mediante luchas populares por la fuerza de trabajo..."²⁴. Las políticas sociales en las comunidades capitalistas no registran ningún cambio con respecto a las relaciones básicas de clase, entendiéndose por estratificación social los grados de igualdad y desigualdad entre distintos grupos sociales.

²³ *Ibidem*. P. 133.

²⁴ *Ibidem*. P. 132.

Los problemas sociales se conectan e intercambian con el Estado por medio de distintas instancias y diversas funciones, principalmente por el factor económico, ya que la mayoría de los ciudadanos son consumidores, receptores, beneficiarios y transmisores de los servicios sociales que el gobierno ofrece a través de sus políticas y programas sociales, o de los organismos destinados a atender las necesidades básicas o en su defecto, la sociedad demanda los servicios públicos cuando éstos no existen, son deficitarios o se encuentran abandonados. Así, se da una interacción asimétrica, ya que los ciudadanos dependen de la acción estatal para la satisfacción de las necesidades primordiales; por sus características mismas, dichas políticas influyen sobre los ciudadanos, como tradicionales protagonistas de la reproducción en sus tres dimensiones: el empleo, las condiciones que sostiene el sistema social o sea su reproducción y las carencias.

Al paso del tiempo surgieron nuevos métodos para la planificación y programación de la acción gubernamental. Después de éstas comienzan a incluirse entre las políticas sociales, las dirigidas de forma directa o indirecta al ciudadano, enfocado según los problemas de la época. Pero ya en los años noventa se generaliza el término de políticas públicas y se plantea la incorporación de cierto enfoque de género, así como se subraya relativamente una visión que privilegia la equidad, el reconocimiento de las diferencias y el compromiso de la participación y organización de los destinatarios. Así, se denomina planificación de género al conjunto de prácticas que se estructuran y dirigen desde el Estado y de diversas organizaciones sociales, con el objetivo de lograr o contribuir a la igualdad entre los ciudadanos, además de la búsqueda de la equidad social en general.

1.5.5. La Educación Dentro de la Política Social

En 1857, con la consagración de la Constitución Política se estableció en su Artículo 3ro, que la educación que imparte el Estado mediante la federación, estados y municipios será gratuita y pública. La primaria y secundaria es obligatorias; además los particulares podrán impartirla por medio de concesión siempre y cuando se sujeten a las normas y criterios constitucionales. Así pues, la educación es desde los tiempos revolucionarios una de las principales preocupaciones de los gobiernos. Sin embargo, el artículo mencionado ha sufrido

en el transcurso de la historia algunos cambios, con el objeto de mejorar la calidad y el sentido de la educación; por tanto, la orientación nacionalista en este sector crea una ideología ligada a la independencia política y económica de México; teniendo como resultado la elaboración de proyectos y programas a favor de éste, como son: la multiplicación de escuelas, la preparación de más y mejores maestros, el libro gratuito desde 1959, el programa de desayunos infantiles y algunas otras prestaciones educativas.

En el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, se utilizaron los medios de comunicación masivos como complementos dirigidos a la comunidad, trasmitiéndose programas de telesecundaria y educación para los adultos, la radio se uso principalmente en las regiones indígenas, lográndose en la etapa de 1982 a 1988 un mantenimiento y una mejora de servicios en el sector educativo a través de su política social. En 1988, 31 de cada cien habitantes eran atendidos por el sistema educativo, (En los años treinta eran sólo ocho y se carecía de educación media superior) y tres de cada cuatro egresados de secundaria pasaban al siguiente nivel educativo. Para lograr lo anterior se requirió de un despliegue de recursos humanos y financieros, pues existían más de 1,300,000 maestros que laboran en el sistema educativo, cuando hace 3 décadas no llegaban a 300 mil; el presupuesto para la educación en 1993 logró la participación de 22.4 % del presupuesto federal (en 1921, el presupuesto era de 4.9 % y en 1988 representaba sólo el 13.9 %).

“El gasto nacional educativo en 1988 representó 3.6 % del PIB, en tanto que para 1992 se había incrementado a 5.2 % al tiempo que debía destacarse el crecimiento del presupuesto federal educativo en 75 % en términos reales desde 1988”²⁵. El desarrollo de las instituciones sociales, por necesidad tuvo que tomar primero lo cuantitativo que lo cualitativo, por lo que la masificación de servicios públicos significó un deterioro en su calidad. Sin embargo, el efecto educativo en los últimos años y el impresionante despliegue financiero, humano, editorial y de construcción, comenzaron a traducirse en cambios de la calidad en la educación, la cual evoluciona día con día, pero al mismo tiempo resguarda los valores y las tradiciones para comprender la realidad mundial con una actitud abierta y positiva

²⁵ Warman, Arturo. Op. Cit p. 113.

frente a nuevas realidades y serios problemas que lo agobian tales como: las desigualdades sociales y económicas, la aparición de nuevas enfermedades, la contaminación del aire y agua, la destrucción de la ecología, por mencionar algunos.

Las reformas y los cambios son importantes, sobre todo porque a pesar de los avances; siguen existiendo graves rezagos, como los más de seis millones de analfabetas y casi 12 millones de alumnos que inician la primaria y no llegan a culminarla. En 1993 cerca de 372 mil niños, no tuvieron acceso a la escuela y alrededor de 662 mil alumnos abandonan la primaria cada ciclo escolar, además 1.6 millones de niños de 10 a 14 años de edad no están matriculados y por si fuera poco, existe gran diferencia en los promedios de escolaridad entre los sectores rurales y urbanos; en donde, uno de cada dos mexicanos no rebasa la enseñanza primaria.

Gracias a las reformas se logró incrementar el promedio nacional de alumnos que terminan la primaria o secundaria, llegando al 60 %, pero se mantuvieron las tasas de deserción y repetición. También se acabó con un esquema de organización de la educación de más de 80 años. La modernización educativa impulsada por la administración Salinista, partió del principio de no lesionar derechos y llevar una educación viable encaminada a mejorar la calidad de vida, tanto de los alumnos, como del magisterio. Por lo tanto, el alumno y el profesor deberían encontrar dentro del sistema educativo los parámetros que les permitiera comprender y transformar su entorno, siendo sujetos activos y no simples receptores. El desafío mayor y más urgente correspondía a la educación básica; ya que, ésta es la base fundamental para la formación intelectual de cualquier individuo porque puede ser la única que recibirá. Como factor esencial dentro de la modernización pública debe existir un acuerdo entre los responsables: gobiernos federales, estatales y trabajadores de la educación, con el fin de llevar una educación compartida y concurrente.

1.5.6. La Salud Dentro de la Política Social

En los 70 se vivía, en una crisis económica importante, pero se mantuvo la seguridad social y la salud dentro de las principales preocupaciones gubernamentales, a partir de 1982 se implementaron programas para incrementarlas, ya que la política sostenida por el gobierno expresaba como principio la justicia social y persiguió hacerla más igualitario considerando la salud como derecho social. El gobierno a través de sus múltiples programas ha luchado por aumentar la esperanza de vida y de reducir las defunciones, erradicar enfermedades importantes y mantener el control de otras; no obstante, existen varias carencias en la prestación de servicios de salud principalmente en la población menor de 15 años, los ancianos, los minusválidos y en lugares apartados de las cabeceras municipales.

Los proyectos gubernamentales han sido dirigidos fundamentalmente a parte de la educación a los problemas de salud, logrando importantes avances, aunque presentaron un estancamiento en 1985, a consecuencia de los sismos que afectaron considerablemente a de la población capitalina. El salinismo, realizó y promovió diversas acciones en el sector salud, a pesar de la situación económica por la que atravesaba el país a principio de su administración, proporcionando un *mayor apoyo presupuestal y canalizando más recursos a ese sector, lo cual refleja la importancia que concede el gobierno a los asuntos relacionados con la salud de los mexicanos, mismo que se conservó durante el sexenio Madrilista.*

En 1992, se contaba con el 3.6 % del Producto Interno Bruto, correspondiente al gasto y la inversión destinada al sector salud, superando en 2.6 % al de 1988; también se incrementó la infraestructura de servicios, tanto en la construcción de nuevas unidades y hospitales como en la rehabilitación y ampliación de otras ya existentes; así mismo, se aumentó el número de plazas de personal en áreas médicas, paramédicas y de atención primaria; la cual cubría a más de 14 mil localidades rurales, consolidando y ampliando los programas de atención comunitaria y familiar de la población sin cobertura institucional, gracias a la creación del Programa Nacional de Solidaridad y la realización de numerosas campañas de salud.

Una de las prioridades del régimen Salinista, fue la atención primaria a las localidades rurales, orientando las acciones hacia grupos con mayor índice de insalubridad. También se enfrentaron los embates recientes más críticos a la salud pública como: el Cólera, el SIDA y la Drogadicción, al fortalecer y redoblar las acciones con responsabilidad y energía. Los resultados, señalan las tendencias de los indicadores de salud, mostrando mejoría y continuidad; ello a pesar de la carga social que significó la crisis económica y las políticas de ajuste sobre las que descansa la recuperación. En la última década, el combate contra las enfermedades y la mortalidad ha permitido aumentar, en más de dos años el promedio de vida de la población, debido a los programas elaborados en favor de la infancia y la disminución de la mortalidad infantil, que sigue siendo un indicador crítico de las condiciones de salud del país.

Desde 1990 no se registra un solo caso de poliomiélitis en el país, así mismo, el sarampión y la tos ferina son otras enfermedades en proceso de erradicación gracias a las campañas de vacunación. Al respecto se debe señalar que prácticamente todos los niños menores de cinco años cuentan con su cartilla de vacunación. Con la creación del sistema locales de salud (Silos), se logró la construcción de centros médicos y laboratorios regionales; que atienden las enfermedades prioritarias por medio de comités estatales, bajo la dirección del proceso descentralizador efectuado de 1989 a 1993. Los avances más relevantes se obtuvieron mediante la toma de decisiones, la adquisición de insumos básicos, conservación y mantenimiento de las instalaciones, desarrollo de programas, incremento en la plantilla de personal y establecimiento de mecanismos de control de gestión. Estos resultados permitieron avanzar en las principales tareas, atendiendo la mayor parte de las regiones y proporcionando mejores servicios de salud.

Las instituciones de seguridad social atendieron en 1992 a una población cercana a los 60 millones de habitantes, 15 millones más que los atendidos en 1989, 47 % del total que recurre a los servicios, corresponde a la población abierta y el resto 53 % a la de servicios de seguridad social. La población que atiende el IMSS en su régimen ordinario alcanzó la cifra de 37.8 millones de derechohabientes

en 1993. El ISSSTE por su parte, aumentó su población derechohabiente a 8.3 millones de personas en el mismo lapso.

1.5.7. La Vivienda Dentro de la Política Social

La vivienda es otro de los sectores importantes de la política social, en 1983 se instrumentó dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, a la vivienda donde se expresaba como: "...Una necesidad básica cuya satisfacción condiciona la alimentación, la salud y la educación. Es un elemento clave del desarrollo social por tanto, se ratificará a todos los mexicanos..."²⁶. Comprendiendo que una sociedad igualitaria no se conservaría sin estos satisfactores. En respuesta a lo anterior el gobierno toma un rubro específico sobre este sector, donde considera el hábitat natural o social en cual se planea la construcción de hogares, trabajando en conjunto la sociedad y el gobierno para llevar a cabo los propósitos y objetivos. Asimismo, la sociedad toma un papel activo sobre la construcción de viviendas; ya que por cada unidad de vivienda institucional se realiza al menos otra por los particulares y la comunidad, sin incluir las acciones orientadas al mejoramiento y conservación del inventario habitacional, fortaleciendo las acciones emanadas del gobierno.

El Estado mexicano desde que se instituyó como tal, ha hecho frente a las diversas circunstancias sociales, geográficas y sobre todo económicas, a fin de proporcionar una vivienda digna a todo mexicano, sin importar la situación socioeconómica y de sobreponerse a la pérdida del poder adquisitivo de la población el cual dificulta las posibilidades de obtener un crédito hipotecario, así como las acciones encaminadas para proveer viviendas a los grupos con menor poder adquisitivo. Por otro lado, la inflación propició que los organismos públicos de vivienda sufrieran un desequilibrio en su economía, debido a la creciente descapitalización de sus políticas emprendidas para la recuperación de créditos teniendo que disminuir significativamente el valor real de los pagos nominales. La crisis económica llevó a una reducción en la actividad de la industria constructora, lo que ocasionó la subutilización de la planta productiva y el cierre de empresas dedicadas a este rubro. Para el periodo de 1990-1994, se elaboró el programa

²⁶ Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988. México, S.P.P. 1983. P. 254.

nacional de vivienda, que se estimaba en 1,300,000 el número de viviendas requeridas para responder a las demandas derivadas del incremento de la población y en más de 1,500,000 las acciones de vivienda necesarias para el mejoramiento del inventario habitacional, a efecto de evitar el incremento del déficit.

Debido a los cambios producidos por el constante incremento poblacional y la crisis económica, política y social que afecta al país, las políticas de vivienda implantaron la modernización de los organismos encargados del financiamiento con el objeto de lograr una mayor participación de los distintos sectores involucrados. Siendo necesaria la disminución del subsidio en el otorgamiento de los mismos para la población de sectores de ingresos medios y bajos, buscando los mecanismos necesarios para la asignación de los recursos a modo de canalizarlos hacia quienes más lo necesiten.

1.5.8. El Empleo Dentro de la Política Social

Otra de las políticas sociales que los gobiernos emprenden con mayor ahínco es el empleo, dado que si existen desequilibrios se afecta la capacidad de ampliar la planta productiva, lo que da como resultado la no-creación de empleos. Aunado a esto, el problema ocupacional se ve en serios problemas; ya que, la población económicamente activa crece más rápidamente que la generación de empleos. Sin embargo, con Miguel de la Madrid se implementó el programa inmediato de recuperación económica (PIRE), el cual mencionaba el incremento de la generación de empleos, como uno de los principales objetivos de la política social, así como en proteger, en la medida de lo posible, el poder adquisitivo del salario. A partir de 1987, se aplicaron políticas de estabilización y ajuste para la recuperación y crecimiento del producto interno bruto, con esto se recuperó la capacidad de generar empleos, basados en las cifras del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), los asegurados permanentes de carácter asalariado crecieron un 30 % de 1987 a 1991, lo que significó una tasa anual del 5 %, superior al ritmo del crecimiento de la población en el mismo periodo. Pero en 1992 la creación de empleos empezó a decrecer y se paralizó en 1993.

Así mismo, la generación de empleos presentó grandes diferencias, en cuanto a los sectores de la actividad económica. Contrayendo las tasa más altas en los servicios (comercio, comunicación y transporte), que en su conjunto crecieron anualmente al 6.7 % lo que significó alrededor de 66 % del total de los empleos generados. En contraste, las industrias de la transformación, sólo participaron con una cuarta parte del total de los nuevos empleos, siendo que era el sector más absorbente de la mayoría del porcentaje generador de empleos. La industria manufacturera en el periodo Salinista presentó una reducción del 1.9% en la plantilla de personal, a consecuencia de ciertas áreas productoras que no resistieron más el proceso de modernización y reconversión industrial. A su vez que la industria metálica básica y textil, también sufrieron las mismas consecuencias que la manufacturera; en cambio la maquiladora de exportación manifestó un crecimiento anual del 7.8 % en el número de empleos producidos. Por otra parte, con la reducción de costos de los insumos industriales y con la proyección de las políticas de este sector, fueron fundamentales para la generación de nuevas plazas en esta actividad.

“...De acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo Urbano, en 1988, la tasa de desempleo abierto fue de 3.6 %. De esa fecha y hasta 1992, esta tasa se redujo de manera constante hasta llegar a 2.8 % en concordancia con el crecimiento del empleo. Para 1993, este indicador se ubico en 3.4 % como resultado de la desaceleración de la creación de empleos...”²⁷. Los objetivos principales de las medidas adoptadas se orientaron hacia el apoyo de la recuperación económica, concretamente mediante dos vertientes: por un lado la oferta, que con la reducción de los costos de insumos industriales podría incentivar la producción y, por la otra la demanda, guiada al fortalecimiento del poder de compra en los sectores de menor ingreso, para que de esta manera incentivar el consumo y mantener las fuentes de trabajo en todos los sectores.

²⁷ Warman, Arturo. Op. Cit. P. 435.

1.6. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONALIDAD DEL SECTOR PÚBLICO

1.6.1. División de Poderes

Montesquieu realizó una doctrina política referente a la división de poderes basada en antecedentes griegos, en Licurgo, Solón, Aristóteles y el inglés Locke, pero con mayor presión y claridad, en la organización de los estados modernos. Bajo la influencia del sistema británico del cual derivaron una serie de planteamientos fundamentales para la dirección del Estado Federal, de países republicanos y democráticos. Por lo cual esta base se tomó "para garantizar la libertad política de los individuos en las funciones desempeñadas mediante órganos diferentes de estado: los tres poderes no pueden ser reunidos en dos o más funciones de un solo órgano, porque ello conduce al abuso del poder. La función ejecutiva y la función judicial tienen naturaleza semejante: ambas atienden el cumplimiento o ejecución de las leyes, pero deben estar separadas en órganos o poderes diferentes, porque las leyes que ejecutan son diferentes"²⁸. *1

En el encuadre de Montesquieu no se menciona ninguna separación, de poderes, sino que éstos ejercen las acciones gubernamentales, pero la posibilidad de que los poderes en su conjunto no llegasen a conciliar algún debate, ocasionará una paralización del sistema; ya que, su relación es de cooperación y coordinación, obteniendo así, su división para dirigir y desarrollar las acciones del gobierno a través de los poderes. La división de poderes está representada por la diferencia y especialidad de las funciones de cada función, coordinándolas entre sí, para asegurar la unidad de actuación del gobierno. Entendiendo que la finalidad de cada poder es el ejercicio de sus atribuciones específicas; para atender la finalidad última del gobierno o sea el desarrollo general. La división de poderes en cada país, ejercido por una democracia representativa, vinculada con la composición de las fuerzas políticas que actúan en el seno del poder legislativo llámese parlamento o congreso está formulado por su constitución. México por otra parte, posee un Gobierno formado por los poderes federales previstos en los artículos 39, 40, 41 y

²⁸ Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México. P. 103.

*1 Ver Apéndice: "División de Poderes del Estado".

49 de su Constitución y son; el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, donde existe una sola soberanía y diferentes potestades o competencias; la federal, la local, y la esfera municipal, con sus respectivos órganos de gobierno. *2

1.6.2. La Estructura del Poder Ejecutivo Federal

El Poder Ejecutivo está dirigido por el Presidente de la República, es el único jefe del Estado Mexicano; de la Administración Pública, de las Fuerzas Armadas y representa a la nación en las relaciones internacionales, materializa su acción a través de la administración pública, que es la intermediaria de las acciones del gobierno con la sociedad. En su estructura y la de los estados existe un cuerpo normativo y uno de recursos humanos guiados por técnicas para desarrollar su funcionamiento. Dichas estructuras, cuando se basan en lo jurídico y en lo práctico tienen un manejo independiente, pero el Ejecutivo se puede coordinar con los gobiernos estatales para la realización de ciertos programas respetando sus mutuas competencias. Es auxiliado en el ejercicio de sus funciones por las Secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República, los Organismos Descentralizados, las Empresas de participación estatal mayoritaria y los Fideicomisos Públicos. También está facultado para nombrar al número casi total de funcionarios y empleados públicos que dependen de él.

Para ser Presidente de la República se necesita contar con ciertos requisitos, los cuales se enmarcan en el artículo 82 Constitucional: se establece que el aspirante sea mexicano por nacimiento, y de padre o madre mexicanos, abriendo la posibilidad de que la república pueda tener un presidente hijo de padres de ascendencia extranjera y naturalizados mexicanos.

En cuanto a la edad pone un mínimo de 35 años, la tercera fracción exige que el aspirante tenga una residencia mínima en el país de un año anterior a la fecha de la elección; con esto se pretende que el candidato deba estar íntimamente relacionado con la realidad y actualidad de la nación, con la reforma del 20 de agosto de 1993, se adiciona a esta fracción "la ausencia del país hasta por 30 días, no interrumpe la residencia". El requisito de no pertenecer a la iglesia ni ser ministro

*2 Ver Apéndice: "Organización del Gobierno Federal".

de algún culto, responde a la separación que en nuestro país existe entre el Estado y la iglesia, para que en caso de conflicto deba predominar el sentimiento patriótico y no el religioso.

Finalmente, las fracciones restantes establecen limitaciones al aspirante a la presidencia al prohibirle el desempeño de otros cargos públicos, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes de la fecha de la elección; con esta medida se busca la plena independencia del posible titular del Ejecutivo Federal con los demás poderes, y sobre todo que el candidato pueda valerse de la fuerza derivada del cargo que ocupa.

Asimismo, a falta absoluta del presidente constitucional, el congreso se constituirá en colegio electoral para designar al presidente interino, provisional o sustituto y éste expida la convocatoria a elecciones presidenciales de acuerdo con los artículos constitucionales. La forma como se elige es por votación mayoritaria relativa en toda la república cada seis años, durante el primer domingo de julio del año correspondiente. El ciudadano que haya desempeñado ese cargo de elección popular o con el carácter de interino, provisional o sustituto, no podrá volver a desempeñarlo en ninguno de los casos antes expuestos.

1.6.3. Facultades y obligaciones del Ejecutivo Federal

Destacan entre otras, enviar anualmente a la cámara de diputados las iniciativas de ley de ingresos y del presupuesto de egresos de la federación; asimismo, los artículos 33, 71 y 89 constitucionales describen sus funciones, donde se faculta al Presidente para obligar el desalojo de cualquier extranjero que estuviese en territorio nacional y puede dar iniciativas de leyes o decretos, junto con el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados; a su vez, las promulga y ejecuta. El ejercicio de esas facultades siempre corresponde a la función administrativa, donde el Presidente de la República se basa en una estructura de dependencias y entidades para cumplir con su función. "En México, todos los actos que realizan las Secretarías de Estado y las entidades Paraestatales corresponden a una función administrativa (también son actos administrativos los del Tribunal

Contencioso de lo Administrativo, los del Tribunal Fiscal de la Federación, los realizados por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje)²⁹.

El presidente de la república tiene facultades constitucionales para nombrar y remover libremente a sus colaboradores más inmediatos, denominados secretarios de Estado, o secretarios del despacho, como los llama la Constitución. El número de dichos secretarios de Estado y sus atribuciones deben estar expresamente consignados en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual regula las facultades y obligaciones de dichos funcionarios; cabe agregar que dicha ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de enero de 1977, abrogando a la ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

También se menciona la facultad que tienen las Cámaras de Diputados y Senadores para que conjunta y separadamente puedan citar a los secretarios de Estado para que informen sobre algún asunto de la competencia o un proyecto de Ley, que dichos legisladores consideran de importancia y trascendencia nacional.

Este poder o la administración pública realizan una serie de actividades materiales; técnicas o jurídicas, a fin de que las normas puedan traducirse en actos concretos de administración. Y no sólo actúa como espectador, sino que dichas actividades le permiten realizar sus funciones de acuerdo a un marco estricto de competencias. La supremacía del poder ejecutivo federal sobre los otros dos poderes, se basa en el uso exclusivo de proporcionar las leyes y la asignación financiera de la hacienda pública y con ello, influir en la economía nacional: independientemente de su posición en el partido mayoritario.

1.6.4. El Poder Legislativo

El Poder Legislativo se deposita en el Congreso de la Unión, el que a su vez se constituye por dos cámaras así, una es la de Diputados que representa a la población ciudadana (Art. 50, 51 y 52, Constitucional) y la otra de Senadores que representa a las entidades federativas (Art. 56 Constitucional), entendiéndose necesariamente la actuación conjunta de las dos cámaras que lo integran, se

²⁹ Faya Viesca, Jacinto. *Administración Pública Federal*. P. 41 y 42.

facultan para la creación de nuevos estados dentro del territorio nacional; define las líneas fronterizas; autoriza al presidente para la designación o ratificación de funcionarios; cambia la residencia de los poderes de la Unión; impone las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto; establece las bases que permitan al ejecutivo celebrar empréstitos; impide restricciones referentes al comercio entre los estados; legisla en las materias de su competencia. También declara la guerra; levanta y sostiene las instituciones armadas; concede licencia al presidente de la república; establece contribuciones, impuestos y derechos, sobre materias expresamente definidas en la Constitución.

“Cualquiera de las cámaras podrá citar a los secretarios de estado, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudien los negocios concernientes a sus respectivos ramos o actividades...”³⁰. Las cámaras a conciliación de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de formar comisiones para la investigación del funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Por lo tanto, el Congreso de la Unión tiene la función de llamar a los funcionarios de dependencias u organismos anteriormente señalados, para que informen: cuando se discuta una ley de su ramo y se estudie un asunto relativo a la actividad de cualquiera de los organismos; sin embargo, la acción ejercida por el congreso o cualquiera de sus cámaras quedará como una simple investigación, por no estar facultada para comunicarlo al ejecutivo sobre los actos seguidos en el congreso de la Unión.

El Poder Legislativo como ya se menciono, se constituye por dos cámaras la de Diputados y la de Senadores; las cuales tienen dos periodos de sesiones ordinarias, una empieza del 01 de septiembre y no podrá alargarse más allá del 15 de diciembre y la otra a partir del 15 de marzo y tampoco se prolongará más allá del

³⁰ Acoeta Romero, Miguel. Teoría del Derecho Administrativo. P. 57.

30 de abril del mismo año salvo los casos especiales. Cuando las cámaras no se encuentran en sesiones ordinarias se forma una comisión permanente compuesta por 37 miembros del congreso de la Unión; divididos por 19 diputados y 18 senadores, elegidos por sus propias cámaras antes del término de los periodos; a su vez, están facultadas para llamar a sesiones extraordinarias, cuando sea necesario y realizar funciones administrativas.

También existen diversos tipos de sesiones plenarias que realizan las cámaras: ordinarias, extraordinarias, públicas, secretas, permanentes y solemnes. Las primeras sesiones "...se celebran en los días hábiles de los periodos constitucionales y son públicas; las extraordinarias se celebran fuera de los periodos establecidos o en días feriados dentro de ellos, pudiendo ser públicas o privadas; las permanentes del pleno se celebran por acuerdo expreso de los miembros de cada cámara y a efecto de tratar un asunto previamente determinado; las secretas se llevan a cabo de manera discrecional y se reducen a tratar asuntos tales como: las acusaciones contra los miembros de las cámaras; del presidente de la república, secretarios de Estado y gobernadores estatales; asuntos con la nota de reservados, puramente económicos de la cámara y relativos a relaciones exteriores, también aprueban el presupuesto de egresos de estas y cubre las dietas de sus miembros, por último, las sesiones solemnes se verifican para tratar acontecimientos que por su naturaleza revisten un carácter trascendental y serán públicas"³¹.

1.6.5. La Cámara de Diputados

Está integrada por 300 Diputados electos uninominalmente y 200 de elección minoritaria plurinominales y para cada uno de los titulares existe un suplente, los representantes que lo integran son elegidos por un periodo de tres años y se realiza durante el primer domingo de julio al término del trienio; además, no puede ser reelecto para el periodo inmediato, excepto los suplentes siempre y cuando no hayan ejercido como titulares. Para ser Diputado se requiere ser mexicano de nacimiento, contar con 21 años cumplidos al día del sufragio, ser residente o vecino del estado por 5 años al que sea propuesto, no pertenecer al ejército, no se

³¹ Pichardo Pagaza, Ignacio. Op. Cit. P. 128.

Procurador General, al menos que se halla separado del cargo 6 meses antes de la votación.

Sus funciones son entre otras, la examinación anual del presupuesto de egresos de la federación; la revisión de la cuenta pública del año anterior. Se elige en colegio electoral y ejerce atribuciones respecto a la elección del presidente de la república. Además vigila el desempeño de las funciones de la contaduría mayor de hacienda, órgano técnico de fiscalización, dependiente de la propia cámara. También designa a los ocupantes de su oficina; da juicio a los servidores públicos que hayan violado las normas, resuelve los problemas de sus entidades federativas. Así mismo, su elección esta sujeta de acuerdo a dos principios; el primero es de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales cuya demarcación territorial será la que resulta de la división total de la población del país entre los distritos señalados y su distribución por entidad federativa se hará tomando en cuenta, el último censo general de población; en ningún caso la representación de un estado será menor de dos diputados de mayoría: el otro es de representación proporcional, su elección se hace con base a listas regionales votadas en circunstancias plurinominales.

Se constituyen hasta cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país, su demarcación territorial está delimitada por la comisión federal electoral para cada elección. De manera tal, que la elección de los miembros de representación proporcional, está sujeta a ciertas bases como la obtención del registro de las listas regionales, el partido político que les solicita acreditará que participe con ciudadanos por mayoría relativa; por lo menos, con la tercera parte de los cincuenta distritos uninominales: para tener derecho a diputados electos deberán cumplir cada partido con lo siguiente: no haber obtenido 60 o más constancias de mayoría y alcanzar por lo menos el 3 % del total de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones territoriales y, para la asignación de diputados por circunscripción territorial plurinomial, se seguirá el orden obtenido por los candidatos en las listas correspondientes.

1.6.6. La Cámara de Senadores

Tiene los mismos requisitos para ser titular que la anterior cámara, excepto la edad que es de 31 años cumplidos al día de la elección. Está integrada por 128 senadores de los cuales se dividen en 2 por cada estado y distrito federal electos por mayoría relativa, 32 son asignados a la primera minoría y 32 son elegidos por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional y para cada titular existe un suplente y tampoco el titular puede ser reelecto para el siguiente periodo. El suplente puede ser elegido siempre y cuando no haya sido titular. En el artículo 76 Constitucional señala en su fracción I, las facultades más trascendentales de la cámara de Senadores y son: "...analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base a los informes anuales que el presidente de la República y el secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprueba los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión"³². Además proporciona licencia al presidente o servidores públicos cuando estos los requieran, no impide el libre comercio entre los estados, faculta o autoriza al Presidente de la República para disponer de todos los recursos armados con los que cuenta la nación y se elige en colegio electoral para la designación del presidente interino, provisional o sustituto según el caso artículo 84 constitucional.

Los senadores son electos directamente por votación mayoritaria relativa en sus respectivas entidades cada seis años, el primer domingo de julio al término del periodo correspondiente y de conformidad con el artículo 61 constitucional, los diputados y senadores son inviolables por las opiniones manifestadas durante su cargo y no podrán ser reconvertidos por ellas. Por otra parte, los presidentes de cada una de las cámaras son los que deben vigilar por el respecto al fuero constitucional de sus miembros y por la inviolabilidad del recinto de sesiones, por cualquier fuerza pública, salvo con permiso del presidente del congreso de la cámara respectiva o de la comisión permanente, así como la intangibilidad del recinto parlamentario (la suspensión de la sesión se da, cuando esta fuerza intervenga en ella, sin previa autorización).

³² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. P. 68.

1.6.7. El Poder Judicial

El ejercicio del Poder Judicial Federal, se deposita en la Suprema Corte de Justicia de la Nación se compone por once Ministros y funciona en Pleno o en Salas, en un Tribunal Electoral, en los Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Unitarios, de Circuito y en los Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal.

Para ser Ministro se necesita: ser abogado titulado con un mínimo de diez años de ejercer la profesión, tener treinta y cinco años cumplidos al momento de designación, haber residido en México por dos años, no haber ocupado un puesto público durante el año previo a su nombramiento y haber mostrado eficiencia y probidad en la impartición de justicia o en el ejercicio de la actividad jurídica.

La elección de Ministros de la Suprema Corte será de quince años y se realiza a través de la presentación de una terna del titular del Ejecutivo a consideración del senado, pero si la misma se rechaza en su totalidad, se presentará una nueva terna y si esta también es objetada, el Presidente hará la designación. El Senado realizará la aprobación de los nombramientos por dos terceras partes de los integrantes de esta Cámara y tendrán treinta días para llevarlo a consenso.

El pleno de la Suprema Corte, es el órgano máximo del Poder Judicial y podrá designar las comisiones de averiguación que considere adecuadas, sólo que en esta función podrá interferir con el Consejo, que será el encargado de la vigilancia y disciplina del Poder Judicial. Así mismo, el periodo que dura el Presidente del máximo Tribunal, es de uno a cuatro años, sin que pueda ser reelecto en forma consecutiva; esta designación lo convierte en forma automática en Presidente del Consejo de la Judicatura Federal, por ser establecido en esos términos en el artículo 100 de la Constitución. Las resoluciones tomadas por el pleno con respecto a su competencia, se aceptan siempre por mayoría absoluta (la mitad más uno) de los ministros presentes quienes no podrán abstenerse de votar, sino cuando tengan impedimento legal o cuando se encuentren ausentes durante la discusión correspondiente.

La Suprema Corte de Justicia cuenta con dos periodos anuales de sesiones uno empieza del 02 de enero al 15 de mayo y el otro, del 01 de junio al 15 de diciembre y sus sesiones se realizan una vez por semana dentro de los periodos señalados y las audiencias de las salas se efectúan diariamente, excepto los días inhábiles. Así mismo, la Constitución dispone que las sesiones del pleno y de las salas sean públicas y por excepción secreta en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público.

El artículo 99 constitucional se modificó el 22 de agosto de 1996, el cual regula el órgano jurisdiccional especializado para resolver controversias generales en comicios federales, ubicando en el poder judicial y denominado Tribunal Electoral, componiéndose por: impugnaciones de senadores y diputados impugnaciones en la elección presidencial, controversias constitucionales o legales en materia electoral, reparación de irregularidades en los comicios, impugnaciones en contra de los derechos políticos de los ciudadanos, conflictos laborales con el personal que labora en el tribunal y sanciones en materia electoral.

Se componen por una sala Superior y Salas Regionales, la primera se integra por seis Magistrados que deben reunir los mismos requisitos que los Ministros de la Suprema Corte, con nombramiento de diez años y cuyo Presidente Podrá ser electo por cuatro años. Su designación será por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Senadores y su función más importante es decidir la elección presidencial. Las Salas Regionales se integran cada una por tres Magistrados que cumplan con el mismo nivel de requisitos que los Magistrados de los Tribunales Colegiados de Circuito y se distribuirán en el territorio mexicano de acuerdo con las reglas que establezca la ley reglamentaria, durante los procesos electorales federales.

Los magistrados de los Tribunales de Circuito y los Jueces de Distrito ya no son designados por los Ministros de la Suprema Corte, sino que los nombramientos se ejecutan por el Consejo de la Judicatura Federal. Estos nombramientos serán por seis años, cancelando la inmovilidad constitucional de que gozaban cuando se les designaba para un segundo periodo, toda vez que se remite a la legislación

ordinaria, para que se revoque su nombramiento, pero sólo por el periodo de la designación.

Los tribunales o cuerpos en los que se organiza el poder judicial de la federación son: la Suprema Corte de Justicia de la Nación; los tribunales colegiados de circuito en materia de amparo; los tribunales unitarios de circuito; los jueces de distrito y los tribunales de los estados cuando actúan en auxilio de los tribunales federales. También existen otros tribunales que no dependen del poder judicial federal sino del ejecutivo y son los llamados tribunales administrativos. La toma de decisiones en materia jurídica se aplica según su competencia geográfica o por materia, por lo tanto la competencia del Judicial Federal, se divide en dos grupos de materias y se entiende como el conjunto de materias sobre las cuales un tribunal puede dictar resoluciones, así el primero es llamado juicio de amparo y sirve como instrumento a los particulares para defenderse contra leyes o actos de autoridades federales o locales que violen sus garantías individuales, particularmente en materia penal. Y el otro le compete a todas las restantes que define la Constitución y las Leyes federales.

Es muy extensa la competencia que corresponde a cada uno de los tribunales federales; sin embargo, sólo se señalará la competencia del organismo superior del Poder Judicial Federal, que es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual atiende los principales asuntos de su competencia, integración y funcionamiento, en donde, las decisiones de ésta, no pueden ser apeladas o inconformadas siendo irrevocables. La Suprema Corte se organiza por dos modos: uno en pleno, es decir, formada por sesiones con ministros numerarios y supernumerarios y el otro; en cuatro salas o grupos de ministros, de acuerdo a la naturaleza de los asuntos y en materia laboral. Así pues, la ley orgánica del poder judicial de la federación es el ordenamiento que determina su forma de funcionamiento y su competencia general. Al igual la ley de amparo, reglamentada en los artículos 103 y 107 de la Constitución, establece la competencia de los distintos niveles de este poder en materia de amparo.

A la Suprema Corte de Justicia le corresponde atender en pleno los asuntos correspondientes a las controversias que se susciten entre dos o más entidades

federativas y entre los poderes de una misma entidad sobre la constitucionalidad de sus actos; las leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados; las leyes o actos de las autoridades estatales, que invadan la esfera de la autoridad federal; las que surjan entre una entidad federativa y la federación; las que tome parte la federación cuando a juicio del pleno consideren de importancia trascendente para los intereses de la nación y otras más.

Sin embargo, para contar con mayores detalles sobre este poder, es necesario consultar los artículos constitucionales del 94 al 107, los cuales describen sus funciones y atribuciones, así como lo concerniente a los funcionarios que rigen.

La importancia de este capítulo radica en comprender la estructuración del Estado y todo lo gira a su alrededor, por lo que es necesario conocer su funcionalidad a efecto de identificar los actores que intervienen en la dirección de un país, el cual se desglosa en un gobierno y en tres poderes, a su vez se basa en la aplicación de la administración pública, la cual nos lleva a identificar la viabilidad de los problemas existentes en una sociedad y de solucionarlos, como la falta de los servicios esenciales para convivir, por lo que el Estado a través del Gasto Público y Social debe proporcionarlos.

CAPITULO II

GASTO PÚBLICO Y SOCIAL. ALGUNAS INSTITUCIONES DE ASISTENCIA

2.1. EL DESARROLLO DEL GASTO PÚBLICO EN MÉXICO DE 1982 A 2000

2.1.1. ¿Qué es el Gasto Público?

En los últimos 20 años, México ha vivido los enormes costos sociales y económicos derivados de erróneas políticas económicas, dirigidas en primera instancia por el enfoque populista de López Portillo, a principios de los ochenta y después del 82 a la fecha, por el enfoque neoliberal puesto en práctica en las administraciones; de la Madrid, Salinas y Zedillo: las dos primeras no pudieron superar las crisis y la última, aún con el peso de las anteriores logró aminorarlas, lo que ocasiona un desfasamiento acelerado entre salario real de los trabajadores y su poder adquisitivo. Por otra parte la distribución del ingreso que se ha venido concentrando sustancialmente debido a las constantes alzas de precios de los productos básicos y servicios que ofrece el estado donde como siempre la sociedad paga las presiones y desaciertos de los dirigentes, que imposibilitan la reactivación de la economía.

El gasto público es tratado por las finanzas públicas y éstas se definen, según Ernesto Flores Zavala en su libro "Elementos de las Finanzas Públicas Mexicanas", como la ciencia de los medios por los que el Estado obtiene y asigna los recursos para la cobertura de los servicios públicos o bien su distribución; indica a su vez, los medios de aplicación de dichos gastos. Su estudio se efectúa en dos direcciones: la del provecho de sus miembros y la prestación de los servicios públicos generales, no existiendo una relación estrecha y precisa entre la necesidad individual de sus miembros y la satisfacción que proporciona la inversión hecha por la entidad pública.

Los elementos de la clasificación por objeto de gasto constituyen un conjunto homogéneo, claro y ordenado de los bienes y servicios que el gobierno federal y las entidades paraestatales adquieren para la consecución de sus objetivos y metas. La unidad básica de registro que conforma un capítulo presupuestario es la partida, un conjunto de partidas forman un concepto y un grupo de conceptos integran un capítulo. Este nivel de agregación hace posible el análisis retrospectivo y prospectivo de los planes o programas de acuerdo con la naturaleza del gasto a realizar. Su estructuración se divide en nueve capítulos: 1000 Gastos Corrientes, 2000 Materiales y Suministros, 3000 Servicios Generales, 4000 Transferencias, 5000 Bienes Muebles e Inmuebles, 6000 Obras Públicas, 7000 Inversión Financiera, 8000 Erogaciones Extraordinarias y 9000 Deuda Pública.

El gasto público es el "...que realizan en su conjunto las administraciones públicas contenidas en sus respectivos presupuestos y adicionalmente a través de créditos extrapresupuestarios. La expansión del gasto público por encima de los ingresos conduce al déficit público, la tendencia del aumento del gasto público es indefinida, según la ley de warner..."³³. También se define como la liberación de fondos por parte del gobierno para la satisfacción de las necesidades colectivas, éstas se entenderán públicas cuando el gasto y los ingresos se traten igual; además se entiende como el conjunto de erogaciones que efectúa el sector público en todos sus niveles (subsector gobierno federal y local y el subsector paraestatal) en el ejercicio de sus funciones. Por otra parte los poderes ejecutivo y legislativo tienen facultades para asignar o dirigir el gasto al bienestar social, aunque los efectos sean positivos o negativos para la comunidad.

2.1.2. El Gasto Público de 1982 a 1988

Siempre se ha necesitado reforzar la economía mediante el gasto público para evitar su agotamiento, a partir de 1970 este ha crecido desmedidamente apoyado básicamente en la deuda externa; por lo tanto, y a diferencia de anteriores administraciones desde 1982 a la fecha no se lograron crecimientos sectoriales a través de la política de gasto, no obstante se implementaron algunas medidas

³³ Tamemes, Ramón. Diccionario de Economía. P. 136.

necesarias para enfrentar la mayor crisis estructural de las últimas décadas, fomentando el control presupuestal, apoyado por un nuevo esquema normativo (FMI) de reestructuración en la composición económica tendente al abatimiento del déficit fiscal y presupuestal cuya fórmula se basa principalmente en el recorte del gasto corriente y en menor medida al de la inversión. El saneamiento financiero y el equilibrio entre los ingresos y gastos del sector público, fueron por lo tanto, el objetivo principal de la reestructuración del gasto público siendo limitados por el creciente pago de intereses y amortizaciones de la deuda pública. Lo que repercutió entre otras en el gasto programable, contrayendo las acciones producidas por el estado con altas tasas de interés internas y con presiones inflacionarias que influyeron en el incremento de la deuda externa y sus altas tasas de interés, así como el cierre casi total de acceso a crédito externo fresco en los años 82 - 89.

Entre 1981 y 1982, ocurrieron en el país una serie de acontecimientos que afectaron el desarrollo económico, principalmente por el no-acceso a la obtención de créditos externos; a su vez, la emigración de capitales privados al extranjero; la baja del precio del petróleo y de las materias primas en general, junto con una balanza de pagos negativa, resultado de una política económica errónea por lo cual; la inflación llegó casi al 80 % y por primera vez, la tasa de interés anual se acercó a los tres dígitos, contrayéndose el Producto Interno Bruto a 0.5 % ocasionando un déficit presupuestal al 13.9 % del PIB.

Debido a la difícil situación de finales de 1982 se "creó una nueva estrategia de gasto", para dar solución a los problemas generados por la crisis económica estructural. Para ello, se propuso reestructurar el gasto público a fin de contrarrestarla de manera tal, que sus objetivos se enfocaron a la reordenación de la economía y al cambio estructural político y social del país, para esto, a lo largo de la administración de Miguel de la Madrid, se implementaron varios programas para la recuperación y crecimiento de la sociedad mexicana. El primero de ellos fue el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), para frenar la situación crítica de la economía, corrigiendo los desajustes más urgentes como: el funcionamiento del sistema productivo; la generación del ahorro interno, la estabilización cambiaria y del poder de compra mediante el control de la inflación y el abasto de productos básicos.

Para la rectificación de los desajustes señalados, el PIRE se fundamentó en 10 puntos esenciales dirigidos a: "...La disminución del crecimiento del gasto público; la protección del empleo; las obras más importantes de infraestructura; refuerzo de las normas de disciplina, programación, eficiencia y honradez en el ejercicio del gasto público; a la protección y estimulación de los programas como el abastecimiento de alimentos básicos; al aumento de los ingresos públicos; la canalización de créditos para el desarrollo; así como, a la reordenación del mercado cambiario; a la reestructuración de la administración pública federal, bajo el principio de rectoría del Estado dentro de la economía mixta"³⁴.

Los resultados de esta política permitieron disminuir los precios en 20 puntos porcentuales en 1983 respecto al año anterior, aumentando los ingresos del sector público y reduciendo el ritmo de crecimiento del gasto, 1984, resalta el esfuerzo del gobierno a fin de solucionar la inflación, recuperar la fortaleza del salario, del empleo y del nivel de vida. El saneamiento de las finanzas públicas se vio favorecido con el apoyo proporcionado por el Fondo Monetario Internacional, creando una estructura económica por medio de una mayor racionalización de las erogaciones corrientes, de las medidas de eficiencia y productividad del gasto.

A principios de 1985 la política de gasto se dirigió al saneamiento de las finanzas públicas con base en lo proyectado en el año de 1984, ayudado por los programas y actividades prioritarias de inversión; por una política cambiaria renovada; por la restricción de la liquidez de la economía y por el fortalecimiento de las áreas estratégicas del Estado a través de una mayor eficiencia y productividad. Los esfuerzos realizados no fueron suficientes, ya que el déficit fiscal se profundizó por el deterioro de los ingresos petroleros y por las altas tasas de interés; sin embargo, la evolución del PIB fue positiva, a pesar de los obstáculos y efectos producidos por la crisis.

Con la caída del precio internacional del principal producto exportador del país en 1986, la economía nacional sufrió un golpe profundo, debido a que una importante fuente de ingresos del sector público se dejó de percibir y sin estos ingresos se registró una pérdida considerable en la captación de ingresos. Ante éste

³⁴ Cuadernos de Renovación Nacional. Reestructuración de las Finanzas Públicas. P. 15.

acontecimiento, el gasto público tuvo que reforzar las normas de disciplina y control presupuestal, adicionando un ajuste a los programas y áreas de menor prioridad relativa; así, el gasto corriente y la inversión se redujeron, además en forma paralela se intensificaron los procesos de cambio estructural iniciados, especialmente en la reconversión del sector público, la desincorporación de entidades públicas; la racionalización de la protección comercial y la competitividad interna y externa del aparato productivo nacional.

Después de los acontecimientos externos del 86, los planes estabilizadores se intensificaron, diseñándose el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) para el siguiente año, con una renovada estrategia de gasto dirigida a equilibrar el crecimiento de la economía con la inflación que para entonces rebasaba el 150%. El programa de trabajo se basó en la creación de empleos productivos, atendiendo las necesidades básicas de la población, a la inversión privada, de fomento de las exportaciones no petroleras y reforzamiento de las áreas estratégicas del Estado; en tanto, los efectos positivos del PAC, se dejaron sentir desde que se puso en marcha, por el incremento de los precios del petróleo, la repatriación de capitales mexicanos y un saldo favorable en la balanza comercial, además de que las exportaciones no petroleras alcanzaron un desarrollo importante.

El inadaptable comportamiento de la inflación y de los indicadores macroeconómicos afectó en términos nominales al gasto programable, sin llegar a convertirlo en un elemento adicional, sino que actuó como instrumento de contención al caer en términos reales en 6.2 % que sumado a los años anteriores representó una disminución acumulada del 26.7 %, hecho que justificó el esfuerzo de ajuste al gasto público durante el sexenio madrillista como parte trascendental de la reordenación económica y del cambio estructural.

Con el fin de evitar los riesgos de la hiperinflación, se promovió la desaceleración de la inflación, creando las condiciones propicias para la permanencia del crecimiento. Así, a finales de 1987 se reunieron los distintos sectores de la sociedad para anunciar el nuevo programa de gobierno denominado: Pacto de Solidaridad Económica, en el cual se reconoció que no era posible abatir la inflación a través de la acción unilateral del gobierno, ya que la complejidad del

fenómeno requirió de la acción concertada de todos los sectores involucrados en el quehacer económico. Por lo tanto, el gasto público se orientó a la estrategia de política económica, como apoyo del nuevo programa concertado entre los diversos sectores de la sociedad, junto con los instrumentos de gasto e ingresos públicos y diversos factores que influyeron en el combate a la desaceleración de la inflación, la demanda y los altos costos.

Las crisis ocasionan innumerables desequilibrios en la estructura del gasto público, por lo cual es necesario su reordenación cada vez que lo amerite; debido a la situación que se presentaba en 1987, se asumieron seis objetivos básicos: 1) se refirió a la promoción del desarrollo social mediante la generación de empleos productivos, la prestación de servicios públicos básicos y la reestructuración de los subsidios; 2) a la introducción de una nueva estructura y calendarización del gasto para un comportamiento adecuado de la demanda interna; 3) al fortalecimiento de la capacidad del aparato productivo y distributivo en áreas prioritarias y estratégicas; 4) a la Promoción de la distribución territorial equilibrada en las actividades productivas; 5) al bienestar social y el aseguramiento de la eficiencia, honradez y control en el ejercicio del gasto público y 6) el control político de los estados y población.

Durante el período 1982 a 1988 se vieron favorecidos los sectores de salud y vivienda, donde el primero elevó el nivel de cobertura de la población, resultando las acciones preventivas y curativas; en especial se procuró favorecer a los grupos marginados rurales y urbanos a través de una mejor coordinación en las instituciones el sector salud y la vivienda, se dirigió a impedir el crecimiento del déficit de unidades habitacionales y a proporcionar material para la autoconstrucción y mejoramiento de la misma.

"Es por ello que los esfuerzos efectuados no se reflejaron en el déficit financiero del sector público, ya que este mide precisamente la diferencia entre ingresos y egresos totales del sector central y paraestatal, así el déficit financiero después de disminuir del 17.6 % al 9 % del PIB entre 1982 y 1983, y a 8.7 % en 1984, aumentó al 10 % y 16.3 % en 1985 y 1986 respectivamente"³⁵. El balance

³⁵ Cuadernos de Renovación. Op. Cit. P. 14.

económico primario pasó de un déficit de 7.3 % del PIB en 1982 a un superávit del 5 % en 1987, obtenido por la deducción de los intereses internos y externos de la deuda pública, resultando positivas las medidas de gasto que se instrumentaron en esa época.

2.1.3. El Gasto Público de 1988 a 1994

La política neoliberal salinista no sólo se propuso una redistribución del gasto público, sino su disminución relativa. Si en 1988 el gasto público total representó casi el 40% del PIB, en 1992 ya fue sólo de 25%, y si no cayó más fue por la enorme deuda interna y externa, en cualquier caso, es claro que la política empleada en este sexenio se dirigió a dar al sector privado –nacional y extranjero– el carácter de motor del crecimiento económico vía las exportaciones y en consecuencia disminuir la presencia de lo público en esa área, pero también buscaba hacer que el mercado asuma una parte importante del gasto social, por lo que no el objeto final es concentrar el esfuerzo gubernamental en lo administrativo.

Además no alcanzó las tasas requeridas en el crecimiento de la economía generando así un desempleo constante, aunado a la concentración del ingreso en algunos grupos industriales y financieros privilegiados y a la acelerada apertura de las fronteras comerciales; debido a la crisis de las políticas populistas, se planteó la necesidad de generar una nueva estrategia en la política de ingresos - egresos, reformando ambos conceptos y al mismo tiempo, por medio de los instrumentos que reactivaran la economía y el empleo, a través de programas de gasto e inversión pública, contando con una alta participación de la iniciativa privada como motor de la economía y del empleo, redefiniendo el papel de las finanzas públicas y su contribución a la distribución del ingreso, transfiriendo recursos de los sectores con mayores niveles de captación de ingresos, hacia los sectores medios y pobres de la población.

Se implementó una estrategia del gasto público, a fin de reducir las erogaciones corrientes en favor de la inversión productiva, por medio de la aplicación de ciertos criterios estrictos de austeridad, racionalidad, eficiencia y competitividad de los recursos, así como de la instrumentación de medidas y

procesos que a corto o mediano plazo contribuyeran a su efectiva contracción; el gasto total del sector público, dentro del gasto corriente se vio severamente impactado en los servicios personales, el cual registró un fuerte descenso en su participación dentro del gasto total entre 1988 - 1994, reflejándose la preocupación del gobierno para estabilizar el presupuesto, confirmando la estricta austeridad, racionalidad, control y disciplina presupuestal desde el inicio de esta administración, considerándose una baja en este tipo de erogaciones real.

En el año de 1988 se determina por nuevas alianzas y acuerdos tradicionales entre el Estado Mexicano y representantes de los sectores productivos, de los que resaltaba la constante de crear y ser rentables por medio del congelamiento de los salarios y el incremento de la productividad sin obtener una mejora real en los 12 años de austeridad y ajuste, que representaba la aparición del modelo neoliberal en nuestro país, lo cual repercutió en los niveles de vida de la sociedad; el modelo económico, se tradujo en patrón regresivo del ingreso y en la pérdida del poder adquisitivo de los trabajadores, los indicadores económicos del panorama interno y externo; no fueron los esperados, no obstante sobre la base del crecimiento de la productividad y del congelamiento de los salarios las empresas exportadoras lograron repuntar hacia su estabilización. La política fiscal, su transición y continuidad fue un factor determinante por lo que se establecieron nuevos lineamientos. La estrategia consistió en transformar su estructura definiendo nuevas prioridades en el gasto público con la finalidad de crear los medios necesarios para recabar recursos, ayudar al crecimiento, combatir la inflación y sobre todo solventar los pagos de la deuda tanto interna como externa, lo cual surtió su efecto, pero retrasando aún más al gasto social.

En la política de ingreso, también se realizaron algunas modificaciones, dejando a un lado el camino subsidiario; a partir de 1988, los altos costos del gasto público producidos por los mecanismos y medios financieros del sector paraestatal en apoyo al sistema financiero y una insuficiente planta productiva, pequeña, mediana y micro, reflejo resultados poco favorables, creando otras responsabilidades para los contribuyentes (reforma fiscal). El presupuesto sufrió un nuevo proceso de readecuación interna ante la necesidad de estabilizar los sectores afectados a consecuencia de la crisis; por lo tanto, la recuperación de sus recursos

se dificultó y repercutió, sobre todo en la sociedad y en el sector empresarial no exportador y de pequeño tamaño. Ante tal situación, la política de gasto se planteó cuatro objetivos para alcanzar la estabilización económica mediante: 1) El equilibrio fiscal. 2) Selección y racionalización en el manejo del gasto en los sectores prioritarios. 3) Mantener el nivel general de precios y 4) Recuperar el gasto programable.

Dentro de estos objetivos se pudo apreciar la necesidad de establecer una serie de prioridades para reforzar al gasto social y generar infraestructura. La política se basó en los impactos producidos en distintos rubros relacionados con el presupuesto del sector público. La Cámara de Diputados concilió la modificación del presupuesto de egresos de la federación en materia de gasto, con relación a prioridades y tiempos; sin embargo, el gasto público devengado se vio sujeto a otras modificaciones. Estos cambios se debieron en parte, a las concertaciones al interior del PESE. Uno de los cambios consistió en disminuir el gasto neto del sector público en distintos sectores para evitar presiones adicionales al nivel de precios.

Por lo tanto, el gasto obtuvo gradualmente resultados satisfactorios, entre los más importantes se encuentran: la disminución del 27 %, en términos reales del déficit presupuestal y se logró un superávit primario de 7.8 % respecto del PIB; rehabilitación del financiamiento a organismos y empresas del sector paraestatal; la desincorporación gradual y selectivamente del autotransporte; incremento en el nivel de autofinanciamiento del gasto neto del sector paraestatal de 78.2 % en 1987, a 86.2 % en 1988 (sin considerar PEMEX), entre otros.

La estrategia de impulso a la productividad tomó dos espacios definidos: uno se dirigió a la activación de los mecanismos de desregulación, obteniendo un avance en la liberación comercial, financiera y en menor proporción en la tecnología; el otro se realizó bajo una reestructuración presupuestal enfocada al gasto social, dando tres argumentos dentro del modelo económico que explican el proceso: 1) el gasto social representó un medio básico por el cual se podía evaluar la evolución del sistema económico. A medida que los ingresos públicos se incrementarán y pudieran destinarse sin provocar inflación al desarrollo y bienestar de la población, se consideró que el gobierno tendría la capacidad financiera y la

decisión para responder a demandas prioritarias, además dentro del nuevo modelo, el Estado debe dirigir sus esfuerzos al bienestar y desarrollo productivo; 2) su funcionamiento dirigido a la estabilización del conjunto de recursos con los que contaba a fin de incrementar la productividad. Los factores centrales para el Estado en una economía neoliberal son la educación, salud, vivienda y desarrollo urbano y rural; garantizando mejores condiciones de vida, proporcionando confianza en la capacidad de rendimiento y promoción del ingreso; 3) retomaría su papel como un promotor esencial en la regulación de los conflictos sociales y económicos.

Lo anterior, representó para el Estado un factor estratégico para compensar los desequilibrios del mercado, controlar y dar salida a las crisis económicas y conciliar los intereses. Asimismo, repercutiría económicamente en variables como el empleo; el ingreso, la demanda agregada y el ahorro, también contribuiría al crecimiento y dinamismo en distintos sectores productivos de la economía. Por ello, la política de gasto, fue la concreción de las reformas emprendidas desde 1988; con una tendencia gubernativa consistente en la disminución del gasto neto del sector público, en recuperar recursos y generar los instrumentos necesarios para responder a las necesidades y demandas de la población con mayor índice de pobreza (pobreza extrema).

En 1991, las políticas de gasto nuevamente sufrieron modificaciones tendientes a la reducción de las erogaciones en el sector paraestatal. Este proceso generó la reducción de costos y un incremento en el ahorro de forma continua sobre los recursos públicos, prosiguieron las medidas para la estabilización de las reservas internacionales que fortalecerían la confianza económica del país y simultáneamente el apoyo al ahorro interno, como mecanismo primordial de financiamiento. Además, se crearon otras posibilidades para mantenerlo a largo plazo (una de ellas consistió en la creación del SAR). Sin embargo, el ahorro interno fue insuficiente para el financiamiento de las actividades productivas; por lo anterior, el reordenamiento del gasto público y de las diferentes políticas económicas, ocasionó un cambio en las prioridades gubernativas, así como, la identificación de los sectores, de las actividades y funciones consideradas como prioritarias por su impacto en la población.

La reforma tomó en consideración la reducción del aparato estatal, la racionalidad y selectividad en la asignación del gasto, la creación de nuevas instituciones y el incremento del gasto social, entre otros factores que en su conjunto formaron la estructura para la nueva cara del aparato administrativo. Los logros de la política de gasto, se redujeron a unos cuantos, de los cuales resalta el "...balance financiero resultante de las operaciones ordinarias de ingresos y gastos del sector público, el cual registró un superávit de 4,930.6 millones equivalente a 0.5 por ciento del PIB (sin considerar los empleos de la reprivatización). Si se contaran estos últimos, resultaría un superávit financiero por 35,054 millones que rebasaba el 95.9 % real de 1991, alcanzando el 3.5 % del PIB"³⁶.

Sin embargo, por problemas estructurales se mantuvo el déficit en balanza comercial, ocasionando que la meta propuesta en la cuenta corriente y en términos del PIB, no obtuviera el avance estimado decreciendo del 3.6 % en 1991 a 2.8 % en 1992. La política de ajuste estructural y la acelerada entrega de los recursos fundamentales de la nación al capital extranjero perduró a lo largo de la administración Salinista. La economía creció, pero no de una forma sostenida y mucho menos compartida. En ese período crecieron espectacularmente algunas ramas y sectores sobre todo los dedicados a la industria textil o servicios y otros permanecieron o desaparecieron.

2.1.4. El Gasto Público de 1994 a 2000

Como principal objetivo en este período, se propuso incrementar el gasto programable para aumentar los niveles mínimos de crecimiento del Producto Interno Bruto y del Empleo, (debido a que los anteriores habían sido insuficientes) este factor dio pie al aumento progresivo del gasto público respecto al PIB para el sexenio 1994-2000, a razón de un punto porcentual por año. Así el avance de México hacia la modernidad fiscal, y a una política social, depende de la reforma fiscal, que permite al Estado captar los ingresos necesarios para solventar el financiamiento con sus propios recursos.

³⁶ Fuentes, Luis Mario. *La Reforma del Estado Mexicano*. P. 119.

El programa económico de 1997, está basado en una política fiscal dura y austera en el gasto público, con incrementos significativos en los precios y tarifas de los servicios públicos, así como el anuncio de un combate intenso a la evasión fiscal y una estimación muy conservadora del precio del petróleo y por tanto de los ingresos públicos asociados a él. Sin embargo, este año se vio influido por la volatilidad de las variables financieras propias de los procesos de estabilización, además de una incertidumbre electoral.

A partir de 1998, las políticas presupuestarias empleadas por el gobierno Federal fueron dirigidas a través de dos vertientes: la primera: "...contribución a la estabilidad de precios por la vía de restringir el crecimiento de la demanda global mediante el superávit fiscal; la otra de incremento del gasto social, restringiendo el gasto productivo, para impulsar el llamado desarrollo social que el gobierno entendía como una forma de atenuar los efectos que pudieran derivarse de la actual etapa de modernización y reordenamiento del aparato productivo"³⁷.

Uno de los subsectores más favorecidos por el gasto público en este periodo fue la pobreza extrema, la estrategia se realizó a través de dependencias de gobierno federal; como la Secretaría de Educación Pública, la de Salud y Comunicaciones y Transportes y Desarrollo Social, en todos los estados y municipios, los cuales generaron programas específicos para atender zonas y grupos sociales con esas características, y no en un sólo programa centralizado. La atención prioritaria a los más pobres no fue un acto de solidaridad, fue una obligación esencial del Estado en todos sus niveles.

Para obtener un mejor resultado del gasto público, fue necesario descentralizarlo, por medio de instituciones y dependencias públicas como Sedesol que ejerció sus decisiones y gastos relativos a los estados y municipios, con discrecionalidad del ejecutivo, ya que se contaba con los recursos de sus propios presupuestos; los cuales se ejercieron sin la necesidad de la aprobación de programas específicos. Así la administración Zedillista elaboró el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) cuyos objetivos se dirigieron a las funciones específicas de diversas dependencias del gobierno federal que fueron

³⁷ Calva, José Luis. *Problemas Macroeconómicos de México*. P. 128.

transferibles a estados y municipios (sector salud, educación, comunicaciones y transportes entre otros); los recursos destinados a estos son utilizados sobre la base de la programación de esas dependencias.

Con lo anterior, sería factible que en las próximas administraciones se transfirieran los recursos que se destinan a esas dependencias federales directamente a los estados y municipios, para fortalecer su soberanía y así derogar el carácter presidencialista que se expresa con fines electorales.

2.1.5. Medidas Aplicadas para Sostener el Gasto Público

El gasto público necesitaba racionalizarse y llevarse con una disciplina presupuestal extrema. Para ser reordenado; se tuvo que regular su volumen, estructura, destino y ritmo de ejercicio, por medio de directrices y orientaciones para determinar su formulación de conformidad con una política económica diseñada para enfrentar la crisis. Los lineamientos de la política de gasto se dirigieron a orientar los trabajos en materia de formulación del Presupuesto de Egresos de la Federación, al cambio estructural de la política económica y a la reordenación; destacando las políticas y acciones en la racionalización de los subsidios y trasferencias, los criterios para abatir las erogaciones corrientes, a la jerarquización de los programas de inversión y a las medidas de ajuste del gasto aplicándose lo estrictamente autorizado.

En el sexenio zedillista, el gasto público enfrentaba los problemas de una economía inestable, de difícil manejo y que dificultaba el ejercicio, en consecuencia la acción económica debía mantener una relación con la planeación del desarrollo condicionando a la continuidad de las acciones principales. De esta forma, los retos más importantes del gasto público fueron: recuperar el crecimiento sostenido de la actividad económica; consolidar el abatimiento a la inflación e impedir su resurgimiento; generar empleos productivos; mejorar gradualmente los salarios reales y la distribución del ingreso.

Para esto, fue necesario dirigir el gasto mediante una estrategia de promoción de la inversión pública, no sólo por su monto, sino por su canalización estratégica,

hacia la ampliación de la infraestructura económica y social del país, ayudada por el impulso de la inversión privada que constituyó el principal motor en la estrategia de desarrollo, debido al efecto que producía en el crecimiento de las manufacturas y exportaciones, sobre todo en la generación de empleos, aspecto fundamental para el crecimiento de la economía. Con la dirección del gasto mediante dicha estrategia se tuvo como objetivo principal la armonización de los diversos instrumentos de política de gasto por medio de la política fiscal y monetaria principalmente, para enlazar los diferentes componentes de la demanda a los fines del desarrollo; utilizando los diversos instrumentos de política económica en las situaciones y circunstancias cambiantes, a fin de evitar los desequilibrios macroeconómicos y sectoriales garantizando la permanencia de un crecimiento con estabilidad de precios.

La vialidad de las políticas cambiantes y monetarias dependía, en última instancia, de la evolución de las finanzas públicas. Los tres objetivos más importantes que debieron atenderse por medio de la política macroeconómica en el corto plazo fueron: la estabilidad del mercado financiero, la generación de empleos y el abatimiento de la inflación. El fortalecimiento de las finanzas públicas a través de un balance superavitario, implicó en el corto plazo, contar con menores presiones sobre el mercado financiero; contribuyendo a disminuir el nivel de las tasas de interés y así estimular sin presiones inflacionarias, la recuperación de la actividad económica. En el mediano plazo el fortalecimiento estructural de las finanzas públicas logró quietar a los participantes del mercado financiero; respecto a la permanencia de la estabilidad y por ende, al fomento de la inversión productiva, generándose los empleos requeridos poco a poco.

Las acciones anteriores atendieron la preocupación de elevar en forma permanente las fuentes de ingresos públicos y, al mismo tiempo avanzar hacia la definición de una política de precios y tarifas del sector público más realista y de un régimen tributario que promoviera el ahorro privado. Por otro lado, los egresos públicos, se propusieron disminuir el nivel agregado del gasto en términos reales, a la vez que se fortalecían los programas sociales y se continuaba con la reestructuración del gasto público; en donde, el financiamiento del desarrollo jugó un papel imprescindible en su expansión, debido a la negociación del abatimiento

en la carga del pago, la amortización y servicio de la deuda a fin de que los pagos se adecuaran y subordinaran al proliferamiento económico y no a la inversa. De esta forma se pretendía volver al crecimiento para abatir la transferencia neta de recursos al exterior y aplicar el ahorro doméstico a la inversión productiva, en el marco de una vigorosa estrategia de crecimiento.

La política económica utiliza sus instrumentos entre ellos; el gasto público, para contribuir a la actividad económica, no obstante, desde hace muchos años el gobierno practica una política de autoridad financiera, fiscal y salarial; en tanto el gasto público se reduce, conforme disminuye el gasto programable. Es imposible seguir con un gasto insuficiente y un englobamiento salarial, como resultado de la inflación, que sólo refleja el insostenible déficit de la balanza comercial. Por lo tanto; no sólo se quiere una disciplina fiscal y financiera, sino fundamentalmente una política de ingreso y gasto público orientada a resolver las carencias de oferta de bienes y servicios que causan presiones inflacionarias, dando como resultado el cambio estructural que necesita la economía mexicana.

Con el incremento del gasto público se motiva el aumento de la demanda agregada, ocasionando mayor producción y generación de empleos. Con este crecimiento de la producción se obtendrán finanzas públicas sanas, al aumentar los ingresos fiscales y sostener una política económica de largo plazo, con un modernizado y competente aparato productivo. Por lo que "La política de gasto público no sólo contribuye a elevar la demanda global y mejorar la distribución del ingreso; sino la orienta a solucionar, junto con los sectores productivos tanto privado, como social, a solventar los problemas de financiamiento y las fallas de la estructura productiva, que obstaculizan el desarrollo de la economía"³⁸. Un país dependiente como México tiene su estructura productiva deficiente y desintegrada, causa fundamental del atraso y tendencia del desequilibrio externo y monetario.

Por lo tanto, es prioritario resolver las carencias productivas del país, utilizando sus sectores como el público para modificar la estructura agrícola e industrial, las cuales articuladas entre sí, podrán satisfacer las necesidades nacionales. Sin embargo, el gasto público por si sólo no resuelve los defectos de la

³⁸ Calva, José Luis. Op. Cit. P. 128.

estructura productiva de México y el escaso financiamiento del desarrollo. Pero con la oportuna participación de los sectores privado y social se podrá superar la problemática aplicando las políticas correctivas y limitándose a los recursos tanto económicos como sociales con los que se dispone.

2.2. DESARROLLO DEL GASTO SOCIAL EN MÉXICO, DE 1982 A 2000

2.2.1. ¿Qué es el Gasto Social?

Se aplica por medio del sector desarrollo social el cual concentra los rubros de educación, salud, vivienda, desarrollo urbano, ecología, agua potable y abasto, entre otros. Los rezagos que se han acumulado desde hace varios años y que son ilustrados por estudios y estadísticas oficiales; son el resultado de proyectos no acordados a la realidad del país ocasionando una mayor concentración del ingreso, aumento de la pobreza extrema, desempleo masivo, inseguridad y muchos más; sin embargo, el gasto social ha tenido que abrirse paso a pesar de las situaciones económicas, por lo tanto los sectores de la población en circunstancias de miseria son los que más han sufrido los estragos de por lo menos dos momentos económicos en los que se aglomeran múltiples problemas y arrojan resultados contradictorios en varias direcciones.

Es importante considerar el lugar que ocupa dentro del sistema de políticas el gasto social, en particular el desarrollo social, el cual sigue tres líneas esenciales para incrementar sus recursos: la primera permite compensar los efectos negativos de las crisis económicas y aminorar las secuelas; la segunda se convierte en un equipamiento colectivo que además de mejorar el bienestar de la población genera mayor competitividad y la última son las nuevas condiciones en el sistema de creación de riqueza mundial.

Sí la política de gasto social busca mitigar algunos efectos del modelo económico; esta debe impulsar uno que permita un desarrollo social equilibrado y justo, conformándose en un mismo proceso; ya que, el primero debe ser premisa y resultado del segundo. Como es obvio el gasto designado al desarrollo social es un

instrumento del gasto público, el cual resulta insuficiente por lo que se debe modificar la distribución del ingreso, la política salarial, la vivienda y el abasto de bienes básicos. Aunado a esto, es necesario fortalecer la infraestructura en las comunicaciones, puertos, ferrocarriles y desarrollo urbano, a través de una adecuada política de ingreso y gasto público, fundamentada en la planeación democrática, concentrando los sectores público, social y privado.

El poder adquisitivo del salario es un factor desequilibrante dentro de los sectores, por ello se debe incrementar al salario en forma real y por encima de la inflación, mejorando así mismo los recursos del sector social, principalmente a los de Salud y Educación que son parte fundamental para el progreso del país. El gobierno "separa" lo que considera una política de desarrollo social, del proyecto económico que impulsa. El concepto que tiene de esa política es el de un factor atenuante de los efectos sociales que producen los modelos económicos puestos en marcha.

2.2.2. El Gasto Social de 1982 a 1988

Por lo general en cada cambio de poder se renueva la fe y la esperanza entre la población, en este período se tuvo un énfasis mayor, debido a la crisis económica heredada por los dos gobiernos anteriores. Así, desde 1982 el gasto en desarrollo social sufrió un descenso más que proporcional respecto al crecimiento de la población y del producto. En este rubro destacan las implicaciones políticas de gasto social que se destinan a ese sector. Los efectos que se obtuvieron mediante el sistema de políticas fueron positivos, por ejemplo: la evolución de algunas ramas macroeconómicas mediante la combinación de factores de producción y el esfuerzo global de la población. En tanto, los avances en materia de política financiera, fiscal, monetaria y cambiaria debieron esperar los resultados de la renegociación de la deuda y del comportamiento económico.

El sexenio de Miguel de la Madrid fue desde sus inicios un pesado *caminar cuesta arriba*; ya que las promesas de reactivar la economía, de solucionar los problemas sociales, de sacar al país de la crisis, carecían de sustento. Las consecuencias nocivas del ajuste económico (1982) ante la crisis desatada

impusieron altos costos a la población. Esta etapa de transformación se caracterizó básicamente por una serie de políticas dirigidas a estabilizar la economía, emprendiendo el cambio estructural y delineando otro tipo de relaciones entre el Estado, los inversionistas privados y la ciudadanía, estos efectos negativos por una política de subvenciones y de fuertes desequilibrios macroeconómicos, carente de racionalidad estratégica e inflacionaria; que en relación con las presiones de los cambios en los factores de la producción mundial dieron como resultado la crisis económica.

En 1983 fue creado el Programa Cultural de las Fronteras, en el que se incorporaron los 12 estados fronterizos, dentro de ese programa se abrieron casas de la cultura, se efectuaron exhibiciones artísticas, se organizaron conferencias y coloquios, se publicaron revistas regionales y se celebraron encuentros regionales de música, artes plásticas y literatura. Otro aspecto a destacar fue la creación en 1984 del Sistema Nacional de Investigadores, a fines de 1985 este organismo contaba con 2,242 investigadores nacionales y candidatos, distribuidos en todo el país.

Una de las acciones que se emprendieron fue la descentralización de las funciones del gobierno con el impulso del federalismo, orientado a dar solución a los problemas originados por la creciente centralización demográfica, económica y política del país, uno de esos problemas se manifestó en el continuo debilitamiento del municipio libre, considerado como base del federalismo, por lo que el gobierno se propuso renovar al municipio y promover el desarrollo regional; por lo que se modificaron las atribuciones del municipio en las funciones básicas de la administración, para lo cual, los programas de producción agrícola fueron cumplidos en su mayoría a pesar de que la inversión pública en este sector sufrió una fuerte disminución. También se creó el Centro de Estudios Municipales y se firmó un Convenio único de Desarrollo (cud) el cual debía de funcionar a través de un Comité de Planeación para el Desarrollo (coplade) con la participación de los representantes de los gobiernos locales, así como de diversos sectores sociales. Con estas acciones el gobierno pretendió responder a las demandas del país, al impulsar el desarrollo regional mediante la consulta popular y la colaboración de los gobiernos locales.

En el sector agropecuario, se continuó con la misma política que su antecesor, en el sentido de dar prioridad a la autosuficiencia alimentaria, con base en el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral. Entre 1983 y 1985, los programas de producción agrícola fueron cumplidos en su mayoría a pesar de que la inversión pública en este sector sufrió una disminución del 32.6 % en términos reales, en esos años la superficie cultivada en tierras de riego se incrementó en 610,000 hectáreas, gracias al factor lluvia. Esto permitió disminuir las importaciones de alimentos en ese lapso, de modo que de 10.5 millones de toneladas en 1983, se pasó a 7.3 en 1985.

Otra medida fue el Pacto de Solidaridad Económica, que se empleó como una medida desesperada ante la nueva situación de crisis, el pacto incluía entre otras políticas, la de incrementar los salarios mínimos y contractuales en 15 % y se consideraba necesario que el gasto público disminuyera del 22 % del PIB en 1987 a 20.5 % en 1988, y para cumplir con esta meta se haría una revisión cuidadosa y selectiva de los distintos rengiones del gasto público, sin descuidar la prestación de servicios sociales básicos y se aceleraría la ejecución del programa de desincorporación de empresas estatales no estratégicas ni prioritarias, disminuyendo y en algunos casos suprimiendo, los subsidios de dudosa justificación social y económica.

El pacto de solidaridad económica permitió a Miguel de la Madrid entregar el poder a su sucesor en condiciones menos desalentadoras que en aquellas en las que recibió. Los indicadores económicos empezaron a mostrar un repunte que, aunque ligero constituía una nueva esperanza y a pesar del sacudimiento político en las elecciones del 6 de julio y del peso de todas las desgracias que el presidente padeció con el país en el transcurso de su gobierno y que dejaron irreparables pérdidas de vidas humanas (el incendio de una gasera en San Juanico en 1984, los sismos de 1985 y dos meses antes del término de su gobierno, el huracán "Gilberto" que devastó las zonas noreste y sureste del país) dejaba a Miguel de la Madrid una imagen de seriedad y mesura que contrasta con la de sus antecesores.

La palabra "Solidaridad" se convirtió a partir de los sismos de 1985, en la frase celebre de los discursos y las acciones políticas, era un término tomado de una

realidad, de la capacidad de actuar de los mexicanos frente a las grandes desgracias, de su despertar participativo y su disposición para luchar unificados por reconstruir al país devastado por las fuerzas naturales o deteriorado por la crisis económica persistente. Por ello el pacto de solidaridad, con todo y sus sacrificios representaba en aquel momento una nueva esperanza, esta vez más tangible, por que de todas las alianzas intentadas antes, ésta se fundamentaba en la experiencia solidaria de los mexicanos.

En conclusión, "...la política económica aplicada en el sexenio 1982-1988 dejó como saldo la crisis económica, el estancamiento, la inflación, el desempleo, el subempleo y un peso sumamente deprimido. Fenómenos económicos que provocan graves injusticias causadas por una desigualdad extrema en la distribución del ingreso, que conllevó una grave marginación y que se tradujo en grupos y familias depauperadas que no contaron con los ingresos suficientes para satisfacer en forma mínima, sus necesidades más elementales"³⁹.

2.2.3. El Gasto Social de 1988 a 1994

La reforma del estado emprendida por el gobierno de Carlos Salinas se basó en la filosofía del liberalismo social. Con ello, fundamentó los programas de su política social, como una manera de contrarrestar la nueva política económica orientada hacia el neoliberalismo, cuya carga individualista despertaba el temor de que se agudizaran las injusticias sociales.

El neoliberalismo lo entendemos como una ideología nacionalista que se basa en la soberanía del estado y que busca la plena satisfacción de los siguientes factores: justicia social, libertades, democracia, educación, campo, indígenas, alimentación, vivienda, salud y calidad de vida.

El liberalismo: es la creencia y el compromiso con una serie de métodos y políticas que tiene como propósito común obtener una mayor libertad para el individuo.

³⁹ Méndez, José Silvestre y otros. *Dinámica Social de las Organizaciones*. P. 174.

Pero el liberalismo social no fue una innovación salinista, surgió originalmente en Europa, como el propio liberalismo clásico, en la crítica que en la segunda mitad del siglo XIX hicieron los intelectuales principalmente John Stuard Mill, contra los excesos del individualismo capitalista. En México, según la tesis de Jesús Reyes Heróles, la ideología en cuestión surgió antes, casi de manera simultánea a la difusión del liberalismo clásico en el país.

Bajo este precepto se dirigió el gasto social que a partir del 1 de diciembre de 1988, Carlos Salinas de Gortari, se encontró con una economía recesiva afectando su mercado interno, ocasionando poco consumo, derivado por los escasos ingresos de la población, la inversión, el ahorro interno y la productividad; se vieron disminuidos, aunado a lo anterior, con la entrada masiva de productos extranjeros y el pago puntual de la deuda externa. Ante la grave situación, el gobierno asumió el compromiso de impulsar las variables macroeconómicas, con el fin de crecer no sólo económicamente, sino de alcanzar un desarrollo social aceptable.

El gasto social se incrementó a partir de 1989, pero su principal problema radicó en las condiciones de desarrollo desigual del país, relacionadas con la existencia de cacicazgos y estructuras autoritarias de poder, razones por las que se truncó el desarrollo de la política económica. La necesidad de contar con un mayor gasto y dirigirlo a la sociedad se formó imperante debido a los constantes recortes sufridos en este renglón, el efecto fue una contracción de recursos lo que provocó en el corto plazo falta de liquidez empresarial, sin embargo, este gasto resultó una alternativa para minimizar los efectos negativos de los cambios, de alternar la capacidad productiva y aminorar los costos sociales. Dentro de los programas de políticas de 1989 se establecieron seis elementos básicos para favorecer a la comunidad, en donde se incluyó el aumento al gasto social.

Hasta 1994, se obtuvieron avances significativos en este ramo y a pesar de ello, el crecimiento del PIB y de los logros en condiciones monetarias, financieras, fiscales y cambiarias del país, ocasionaron un aumento en los costos a los grupos marginales, pues la cristalización de los avances en materia macroeconómica; el impulso a la economía y el impulso a la productividad agregada del país, formaron parte de una fase de entrada a la economía de mercado; por tanto, las nuevas

condiciones y retos para los factores de la producción, presionaron principalmente a los grupos con menores niveles de educación, capacitación, medios e instrumentos para incrementar el valor de sus activos disponibles.

El gasto correspondiente a bienestar social, de 1989 al término de 1992, registró operaciones a través de diversos fondos o programas que agrupó en 16 grandes rubros dirigidos a: la infraestructura educativa y escuela digna; agua potable y alcantarillado, urbanización, fondos municipales e infraestructura social; servicio social; niños de solidaridad. Seguidos por, electrificación, infraestructura de salud, hospital digno y otros ocho programas más.

El gobierno aplicó cuatro objetivos de política económica la cual lleva a cabo entre 1993 y 1994: el primero era continuar con el abatimiento de la inflación; el segundo incrementar el empleo; el tercero profundiza la reforma estructural para aumentar la productividad de la economía y el último dirigido al desarrollo social, que sostuvo el gasto social por encima del gasto programable sectorial.

Los recursos observaron en términos globales un gasto programable (el gasto programa se entiende como las erogaciones plenamente identificables con cada uno de los programas del presupuesto de egresos de la federación. Incluye las erogaciones que realiza la administración pública central en la prestación de servicios y en inversión pública, así como las asignaciones que las entidades paraestatales destinan a la producción de bienes y servicios que aumentan en forma directa la oferta global de los mismos. Excluye el servicio de la deuda que corresponde a transacciones financieras, las participaciones a estados y municipios y los estímulos fiscales, cuyos efectos económicos se materializan vía las erogaciones de los beneficiarios) de 7.7 billones de pesos, de los cuales 4.4 billones correspondieron a bienestar social, 1.7 billones de pesos a solidaridad para la producción, 0.8 billones de pesos a obras de infraestructura básica de apoyo y otra cantidad igual a la anterior a diversos programas.

En 1994 los programas de bienestar social, absorbieron la mayor parte del presupuesto asignado siendo: "...servicio social y niños de solidaridad 18.2 %; urbanización 15.2 %; fondos municipales y programas de infraestructura social 15

%; infraestructura educativa y escuela digna 13.7 %, estos cuatro programas representaron el 62.1 % de los recursos canalizados por solidaridad al sector social⁴⁰.

El Programa de Solidaridad amplió la cobertura de los servicios del país en más de 270 mil acciones en todo el territorio, así se destacó la incorporación de servicios de salud; unidades médicas rurales; centros de bienestar social; centros de salud; carreteras y caminos y 16 programas de desarrollo regional en 12 estados y casi 400 municipios en los que habitan más de nueve millones de personas. Para 1994 se incrementó un 5.4 % el presupuesto de solidaridad superando en 3.2 veces el ejercido en 1989, en términos reales). En relación con 1988, los recursos programados, representaron una cantidad mayor en 253.8 % real lo que se aplicó a través de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginales; los Convenios Únicos de Desarrollo (Cud) y los Programas de Desarrollo Regional.

Además en 1994 con la aplicación de Procampo contribuyó a un cambio radical en la situación de los campesinos, según cifras oficiales una cuarta parte del ingreso de 60 % de las familias en zonas rurales procedían del citado programa, cuyo monto de apoyos a los campesinos alcanzó la suma de 4,700 millones (de nuevos pesos). De cualquier modo este año fue en términos generales favorable para el sector agropecuario, que registró un aumento de 2 %, en general durante el sexenio Salinista este sector mostró un comportamiento relativamente favorable; ya que, registró un crecimiento de 1.38 %.

El programa Pronasol fue un programa de la inversión pública del gobierno, con este se buscó reducir los tiempos administrativos y contar con un trato directo con el beneficiario, obteniendo un mayor control para dar cauce a las diversas demandas sociales a través de la organización comunitaria en todo el país, obteniendo una gran aceptación y dando como resultado la creación de la Secretaría de Desarrollo Social y aumento del gasto en el programa. Su relevancia se basó en el método utilizado en la realización de sus funciones y solidaridad sólo fue una parte del total del gasto social. Empero, no todo el panorama fue desolador,

Warman, Arturo. Op. Cit. P. 385.

debido a que se logró el crecimiento económico, junto con una relativa estabilidad de precios, "...elevando el nivel de vida de los mexicanos, en especial de los grupos marginados, es decir, se debe acceder al desarrollo socioeconómico del país, principal objetivo económico del gobierno, el cual fue impulsado a través de la estrategia de modernización y cambio estructural"⁴¹.

Aunque no se logró acabar con el rezago social ni abatir la pobreza y no obstante las críticas que recibiera por supuestos actos de corrupción y excesivas burocratización, el Pronasol alcanzó resultados concretos y llevó beneficios a muchos habitantes del país. Según datos estadísticos publicados por la Enciclopedia de México y bajo la dirección de Sergio Sarmiento, menciona que a lo largo del sexenio se dedicaron recursos del gobierno federal, de los gobiernos estatales y de los propios beneficiarios por un total de 52,000 millones (de nuevos pesos) para realizar 523 mil obras. Se integraron en todo el país 250 mil comités de solidaridad y se capacitó a más de 228,000 vocales de control y vigilancia, las obras específicas más destacadas fueron:

El programa de electrificación que benefició a 14 mil pobladores rurales y a 5,230 colonias populares urbanas.

El programa Hospital Digno, mediante el cual se incorporó a los servicios institucionalizados de salud a diez millones y medio de habitantes; se construyeron o renovaron 355 hospitales, 4,373 centros de salud y 1,241 unidades médicas rurales. Además el plan de cirugía Extramuros llevó atención médica a poblaciones alejadas de los centros de salud.

En el renglón de educación, se pusieron en operación los programas escuela digna, por el cual se construyeron 81,350 aulas y laboratorios y niños en solidaridad, dirigido a menores de edad que requerían ayuda especial para recibir educación básica, mediante el cual se otorgaron cerca de 1,200,000 becas de educación primaria, aproximadamente 18,200,000 despensas, facilitándose además 4,400,000 consultas médicas.

⁴¹ Méndez, José Silvestre y otros. Op. Cit. P. 176.

Sobre la tendencia de la tierra, se logró que más de dos millones y medio de familias recibieran escrituras notariales para contar con seguridad jurídica y un título válido sobre el terrero y la vivienda que ocupaban. El programa de vivienda en solidaridad dio lugar a 525,799 acciones por una vivienda digna y 188,495 de vivienda progresiva, beneficiando a casi cuatro millones de habitantes de escasos recursos.

En relación con los pueblos indígenas, se logró la liberación de 8,849 presos y se conciliaron 552 hectáreas distribuidas en cinco estados del país.

El programa de fondos para la producción a favor de los campesinos dio apoyo, con crédito a la palabra a más de un millón de campesinos temporaleros productores principalmente de alimentos básicos en 2,900,000 hectáreas con alto riesgo y baja productividad, distribuidas en 30 estados del país. También se crearon 20,000 empresas en solidaridad que generaron 85,000 empleos.

2.2.4. El Gasto Social de 1994 a 2000

La política de desarrollo social que se plasmó en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, definió cinco estrategias que enmarcaron políticas de desarrollo urbano y vivienda: dirigiendo los recursos para la ampliación de la cobertura y mejoramiento de la calidad de los servicios; satisfacer el crecimiento y distribución territorial de la población, igualar el desarrollo en todas las regiones; privilegiar la atención de los grupos y zonas con mayor desventaja económica y social, e impulsar una política integral de desarrollo social bajo los principios de un nuevo federalismo.

Para poder llevar a cabo la política económica, se elaboró una estrategia programática del presupuesto de egresos de la federación, orientando el gasto del sector a una política social, para dar oportunidades de superación individual y comunitaria. Dando prioridad a la política urbana, mediante el programa de 100 ciudades en coordinación con los estados y municipios: apoyando la producción y financiamiento de la vivienda de interés social; así como los programas de desarrollo regional, abasto y asistencia social de esas entidades. En 1997, se

autorizó un presupuesto de 6,527,125.6 miles de pesos, dirigidos al sector desarrollo social, que al término del ejercicio se incrementó en un 25.0% alcanzando un total de 8,161,856.7 miles de pesos.*3

Durante el ejercicio de 1997, las acciones del sector y sus entidades coordinadas se desarrollaron mediante la ejecución de 37 programas, de los cuales 11 fueron sustantivos y 26 no sustantivos. Dentro de los primeros los recursos ejercidos, ascendieron a 5,301,561.3 miles de pesos, 65.0 % del total del gasto ejercido, representando un incremento del 16.5 % del programado originalmente; en los segundos, fueron devengados 2,860,295.4 miles de pesos, equivalentes al 35.0 % del total del gasto ejercido, superior en 44.6 % al presupuesto original. Cabe señalar que el total ejercido en ayudas, subsidios y transferencias por 5,305,170.4 miles de pesos, que incluye asignaciones corrientes y de capital, fueron asignados a: SEDESOL; programas ejercidos por CONAZA; distribuidoras CONASUPO, LICONSA, FONHAPO, FONART, INI, PROGRESA y FIDELIST.

2.3. SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

2.3.1. Objetivos Alcanzados en Materia de Desarrollo Social

Uno de los propósitos centrales de la acción gubernamental lo constituye el desarrollo social, ya que a través de él, se trata de superar los atrasos y carencias de la sociedad, preocupación esencial de su quehacer y en especial de las instituciones encargadas de ofrecer educación, salud y seguridad social, servicios básicos, de nutrición, vivienda, empleo y organización social para el trabajo. Los esfuerzos por elevar el bienestar de la población y principalmente de los grupos más vulnerables, tienen su expresión como ya se menciona en el gasto social. En 1997, se canalizó a éste 52.6 centavos de cada peso del gasto programable sectorial. Con ello se justificaba el compromiso social que propuso la administración Zedillista, a pesar de las circunstancias económicas tan adversas.

La estrategia del gobierno se dejó sentir en la matrícula de educación básica sobre todo en zonas rurales e indígenas, así como en la calidad de la enseñanza er

*3 Ver Apéndice: "Presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Social 1997".

todos los niveles de atención. En apoyo a la salud, se realizó la reforma institucional, con el objeto de brindar los servicios básicos especializados a los grupos de población que regularmente no disponen de atención médica; al mejoramiento del nivel de vida de los trabajadores, se emprendió y puso en marcha la reforma a la seguridad social. Con las acciones de abasto y asistencia social se favoreció a la población más frágil según sus condiciones de edad, sexo o discapacidad física. En materia laboral, se enfatizaron las tareas de conciliación y defensa de los derechos del trabajador, aumentando las oportunidades de empleo. Asimismo, se alentaron las acciones de protección ambiental, vivienda, equipamiento urbano y crecimiento equilibrado de los centros de población, en beneficio de la calidad de vida en todo el territorio nacional.

En 1998 se creó el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), mismo que atiende las causas y orígenes de la pobreza extrema. Con el objetivo de romper el círculo vicioso que generan la falta de educación, salud y alimentación. Por lo que "En 1997, el Sector Desarrollo Social ejerció 272 mil 104.8 millones de pesos, cifra superior en 9.4 % real a la registrada en el año previo. Su participación en el total del gasto programable sectorial fue de 52.6 %, similar a la de 1996. Los subsectores que mostraron un mayor dinamismo fueron Seguridad Social, Desarrollo Regional y Urbano, Salud y Educación, que alcanzaron tasas anuales de crecimiento de 17.9, 15.0, 14.5 y 6.6 % en términos reales, respectivamente"⁴². Enfatizando los esfuerzos hacia el núcleo familiar, esencialmente a menores y mujeres.

2.3.2. Sector Educación

La política educativa ha tenido como objetivo la superación de su personal y con está alcanzar la integración nacional; por ello, se llevó a cabo una serie de acciones integrales, orientadas por una parte hacia la ampliación de la educación en todos sus niveles y modalidades, y por otra a mejorar la calidad de la enseñanza. En cumplimiento a lo anterior, se normaron ciertas características para realizarlo como: la "Profundización del Federalismo Educativo; ampliación de la cobertura de la enseñanza básica, mediante programas específicos y compensatorios que

⁴² Cuenta de la Hacienda Pública Federal. 1997. Sector Desarrollo Social. P. 129.

permitan atender a los grupos y comunidades con mayores rezagos; mejorar la calidad y pertinencia de la educación en todos los niveles y modalidades; atender la demanda de educación media superior, superior y postgrado; impulsar la ciencia y tecnología; y fomentar la cultura, el deporte y la recreación⁴³.

El Gobierno Federal reforzó las funciones asociadas al desarrollo de programas compensatorios y específicos, atendiendo una de las grandes prioridades de la política educativa de la administración Zedillista: como por ejemplo; que los niños y jóvenes tengan acceso a la educación y muy a pesar de su situación económica, llevar el progreso a esas regiones; en tanto la SEP, por conducto de sus órganos desconcentrados, continuó promoviendo los siguientes cinco programas: 1) para abatir el rezago educativo (PARE); 2) para abatir el rezago en educación básica (PAREB); 3) integral para abatir el rezago educativo (PIARE); 4) para el desarrollo de la educación inicial (PRODEI) y 5) de apoyo a escuelas en desventaja (PAED).

Se capacitó a 79 mil docentes y directivos de escuelas indígenas o multigrado, con cursos-talleres de actualización en asignaturas básicas, con el fin de complementar el objetivo a los que son dirigidos, favoreciendo a más de cuatro millones de estudiantes de los lugares más alejados, en el ciclo escolar 96-97, se ampliaron los servicios educativos con la instalación de casi 3,000 equipos receptivos que sirvieron para ampliar la red satelital de televisión educativa (EDUSAT), cuya señal cubrió la totalidad de los centros de maestros, normales y universidades tecnológicas del país. Junto con la profesionalización del personal docente, la modificación de la enseñanza normal y la elaboración de un plan de estudios dirigido al profesorado de primaria en todas las escuelas normales del país; además con 13 convenios de extensión, con lo cual se consolidó la corresponsabilidad que al efecto existe entre la federación y las 31 entidades federativas, para iniciar sus actividades al iniciar el ciclo escolar 1997-1998.

La educación para los adultos se desarrolla por un proceso regional descentralizado, con el fin de establecer un plan acorde con las características y las demandas de cada región. En donde se fortalecieron las habilidades básicas,

⁴³ Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1997. Op. Cit. P. 1211.

fomentando los valores nacionales y el aprendizaje continuo. En las modalidades de educación media superior universitaria se amplió la infraestructura y se pusieron en marcha diversas alternativas educativas para incrementar la cobertura. En coordinación con los gobiernos de los Estados entrando en operación nuevos planes de los Colegios de Bachilleres en distintos estados; apoyados por diferentes medios impresos y electrónicos, con asesoría individual y grupal. Por otro lado, la política cultural se orientó a la preservación, investigación y difusión del patrimonio cultural; con tal motivo, el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) atendió 200 zonas arqueológicas, 108 museos y 105 monumentos, mismos que registraron una afluencia de 15.6 millones de visitantes.

El gasto ejercido del subsector ascendió a 117 mil 351.1 millones de pesos, cifra similar a la del proyecto original. La SEP presentó una disminución anual de 23.1 % en términos reales en el gasto directo, debido a los trasposos efectuados al Ramo XXV, utilizados para la adquisición de cinco unidades de servicios educativos en el D.F. También influyó el cumplimiento estricto de las medidas de autoridad y disciplina presupuestal. Con relación al presupuesto original su gasto fue mayor en 18.6 %, como consecuencia de los aumentos salariales otorgados al personal de la dependencia; el incremento en los costos de los servicios telefónicos, energía eléctrica, arrendamiento de equipo, mantenimiento y conservación de inmuebles; adquisición de muebles y equipo de oficina entre otros.

2.3.3. Sector Salud

El gobierno de la república puso principal énfasis a la salud, dado que forma parte de cada persona, de las familias y comunidades, siendo estas necesaria para desarrollar sus capacidades de trabajo, superación y progreso, extendiendo la cobertura de sus servicios a través de una renovación federalista e institucional, orientando las acciones de las instituciones de salud a tres aspectos fundamentales, los cuales se dedicaron a descentralizar y desconcentrar las instituciones; a transformar y modernizar las estructuras organizacionales y a fortalecer la coordinación interinstitucional y los mecanismos de participación ciudadana durante el año.

Por medio del proceso de descentralización, la Secretaría de Salud avanzó en la formación de sistemas estatales con capacidad para responder en forma oportuna y eficiente a las necesidades de cada región. Al respecto, se concluyó la primera fase de dicho proceso, con la creación de los 32 Organismos Públicos Descentralizados (OPD) estatales, los cuales asumieron las funciones de atención médica, vigilancia epidemiológica, prevención y control de enfermedades, salud reproductiva y regulación sanitaria, actividades antes realizadas por la SS, en los estados. En complemento a lo anterior los OPD, absorbieron las atribuciones antes citadas para fortalecer los programas estatales, transfiriendo directamente los recursos a las entidades federativas, beneficiando a más de 120 mil trabajadores y se homologaron otros 20 mil, además se adquirieron bienes muebles y se incrementó considerablemente el número de inmuebles.

Se actualizaron en todo el país los planes estatales para maestros, en infraestructura física y en salud, apoyando a las entidades federativas en materia de infraestructura, con el propósito de garantizar su plena observancia como instrumento rector para la planeación, ejecución y seguimiento de las acciones de obras, conservación y equipamiento de los establecimientos de salud. Para apoyar en la formulación de estos programas, se integraron comités estatales de planeación, desarrollo y control de los planes. Asimismo, quedaron instaladas las unidades del patronato de la Beneficencia Pública, en 15 estados. Con respecto a los municipios, se elaboró el programa denominado "Municipio Saludable" el cual, impulsó la concurrencia organizada de la población en la definición de prioridades, la elaboración de programas de salud local y en la evaluación de las actividades.

En este marco, el programa IMSS-Solidaridad emprendió su propio proceso de descentralización. Para ello se creó el Comité Interno Institucional, cuyas responsabilidades se dedicaron a proporcionar un respaldo efectivo a los trabajos preparativos y el desarrollo del proceso en aspectos jurídicos, administrativos, médicos, financieros y de auditoría; en segunda instancia se buscó la capacitación de los gobiernos estatales en la aplicación del modelo administrativo; a fin de controlar que la descentralización se diera en forma adecuada y satisfactoria a los derechohabientes. De conformidad con los objetivos del programa de regionalización de los servicios médicos, el Instituto de Seguridad y Servicios

Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) se abocó a la reorganización de los sistemas de referencia y contrarreferencia de pacientes.

La prevención de enfermedades se ve como el principal punto de atención para lograr mejores condiciones de vida de la población. Por lo que las instituciones del Sector Salud reforzaron sus acciones dirigidas a la erradicación y control de las enfermedades inmunoprevenibles y transición epidemiológica y demográfica. Los esfuerzos para la prevención y control del VIH/SIDA se dirigieron a proporcionar mayor información y apoyo a la población en general, dando especial énfasis a los considerados como de alto riesgo y a los casos detectados. En este sentido, el Consejo Nacional para la Prevención y Control del SIDA (CONASIDA) llevó a cabo pruebas para la detección del virus a través de centros de información y detección de Conasida, proporcionando el servicio principalmente a las sexo servidoras; éstas incluyen además, las pruebas de Sífilis y Hepatitis B. Conasida en conjunto con el Centro Nacional de Transfusión Sanguínea, reforzaron sus acciones a efecto de evitar el contagio por transfusión de sangre.

En consideración al programa de salud reproductiva y planificación familiar 1995 - 2000, se intensificaron las acciones en materia de planificación familiar, con respeto absoluto a la voluntad, decisión y elección de la pareja. Al respecto, se continuó orientando a la población sobre los distintos métodos disponibles, observándose una marcada preferencia por los de alta efectividad, como son los dispositivos intrauterinos y los quirúrgicos, mientras que el empleo de pastillas descendió al tercer lugar en la preferencia de las usuarias.

En cuanto a los indicadores de atención médica aumentó el promedio diario de consultas por médico y el impulso de programas de promoción y educación para la salud, dio como resultado una considerable reducción de los padecimientos de la población. En materia de fomento y regulación sanitaria, se prosiguió con la política de enfoque riesgoso, la cual ha tratado de establecer normas e instrumentos legales que cumplieran con los productores de bienes y servicios, a fin de garantizar a la población que éstos no representan peligro para la salud. Sobresalen las modificaciones efectuadas a la Ley General de Salud, mismas que entraron en vigor en julio de 1997.

2.3.4. Sector Abasto, Asistencia Social y Vivienda

Dentro de los instrumentos fundamentales de que dispone el Estado Mexicano para compensar las desigualdades económicas y sociales se encuentran los programas alimentarios y de asistencia social, dirigidos a la población más vulnerable. Por ello, durante 1997, se redoblaron los esfuerzos para atender de manera integral ambos aspectos garantizando los beneficios a quien realmente los necesite. Acorde con estos lineamientos, las tareas se orientaron a descentralizar las funciones del Desarrollo Integral de la Familia (DIF); incrementar la eficiencia operativa de las entidades públicas que cumplen funciones de abasto social y desarrollar programas integrales de coordinación interinstitucional, conforme a los lineamientos del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá).

La política de asistencia social se abocó al desarrollo de las capacidades individuales, para lograr la plena integración social y productiva. Bajo este enfoque institucional, el DIF privilegió la atención a personas con alguna discapacidad, menores, mujeres, ancianos y desamparados. En este sentido desarrolló sus tareas sustantivas bajo tres vertientes: Promoción del Desarrollo Familiar y Comunitario; Protección y Asistencia a Población en Desamparo y Asistencia a la Población Discapacitada.

Para el manejo del agua potable fue necesario intensificar los recursos del manejo, control y administración del mismo, objetivos principales de la acción pública en esta materia; llevados a cabo por la Comisión Nacional del Agua (CNA), la cual consideró que con una infraestructura hidráulica adecuada y una ampliación del suministro y saneamiento del agua potable son elementos indispensables para abastecer el vital líquido a toda la población. Con estas acciones, el gasto directo de la Secretaría de Desarrollo Social se situó por arriba del presupuesto original; debido principalmente a las obras realizadas a través de las delegaciones estatales con recursos presupuestales provenientes del ramo XXVI. También se atendieron requerimientos adicionales, en diversos estados de la república con el fin de incrementar su infraestructura vial.

En materia de desarrollo urbano y vivienda, con base en las prioridades establecidas de consolidar las ciudades medias y pequeñas, seleccionadas estratégicamente para difundir actividades económicas y de bienestar a sus regiones de influencia y con ello impulsar el ordenamiento de las actividades económicas, se aplicó en el "Programa de 100 ciudades una inversión federal de 672.8 millones de pesos en forma descentralizada, destinados a la modernización y construcción de la infraestructura, equipamiento y servicios urbanos y otros 38.9 millones de pesos en el ámbito central, para coadyuvar al fortalecimiento de la planeación, construcción, operación y administración de servicios urbanos, lo que representó alrededor del 99.0 por ciento de la inversión ejercida en desarrollo urbano y vivienda"⁴⁴.

En materia de vivienda, debido a que el presupuesto de inversión aplicado a través del ramo XX es poco significativo, siendo de 4,070.8 miles de pesos en 1997, las acciones se dirigieron a optimizar el uso de los recursos, mediante el impulso de la participación de todos los sectores involucrados en esta actividad, a través de la promoción de la política habitacional en diversos foros y reuniones organizados por los gobiernos locales, cámaras y asociaciones; en apoyo a los organismos financieros de vivienda en el desarrollo e instrumentación de los cambios jurídicos y normativos, así como en el diseño de nuevos esquemas de financiamiento; al desarrollo de propuestas para las autoridades locales en la instrumentación de medidas que permitan dar cumplimiento a los compromisos establecidos en la Alianza para la Vivienda; la concertación y condiciones preferenciales en la adquisición de materiales de construcción, asistencia técnica y capacitación, encaminada por un lado a las autoridades locales para ampliar la oferta de vivienda y por el otro a las organizaciones sociales que auto construyen su vivienda.

El desarrollo regional y urbano, constituye un medio para lograr que la población del todo el país alcance el progreso nacional. En consecuencia, el Gobierno Federal reforzó las acciones orientadas a combatir la pobreza extrema, así como los programas que promueven el ordenamiento territorial de las actividades económicas y de los asentamientos humanos, orientando su esfuerzo a la descentralización de los recursos y actividades locales; a desarrollar las

⁴⁴ *Ibidem.* P. 44.

capacidades productivas tanto individuales como comunitarias y al fomento equitativo de natalidad en cada región. Al igual que el regional, el desarrollo urbano es un subsector de importancia por lo que se dirigió a solventar las carencias en la provisión de servicios públicos y de equipamiento urbano en las ciudades consideradas como estratégicas, así como el funcionamiento de las principales metrópolis y el crecimiento ordenado de sus zonas aledañas; por medio de la consolidación del programa de 116 ciudades medias y pequeñas con capacidad para atraer capital productivo y de las cuatro zonas metropolitanas; considerando también la legislación en materia de asentamientos humanos.

A fin de atender uno de los reclamos más sentidos de la población: contar con una vivienda digna, en 1997 se con juntaron los esfuerzos de los sectores público, social y privado, con objeto de reactivar tanto la oferta como la demanda habitacional en beneficio de un mayor número de familias, principalmente las de menores ingresos, basadas en cuatro puntos: El primero se dedica al fortalecimiento institucional de los organismos promotores de vivienda; el segundo siguió con la desgravación y desregulación de las viviendas; el tercero incrementó la oferta de suelo para la vivienda y por último impulsó la autoconstrucción del medio urbano y rural.

Estas son las cifras oficiales manejadas por el gobierno en 1998, como resultado de las acciones emprendidas en 1997; sabiendo que la realidad que impera en todo el país y en todos los sectores aquí esbozados es diferente, ya que los niveles alcanzados son apenas perceptibles por la población beneficiada, en 1999 y 2000, no se han dejado sentir como lo quisiera el gobierno, ya que impera el desempleo, la escasez de vivienda y los continuos recortes presupuestales, entre otros, que reflejan la realidad de un país en vías de desarrollo, carente de los recursos necesarios que no le permiten solucionar los problemas existentes del sistema político mexicano, su impacto en el beneficio de la población y una mejor asignación de su gasto público-social.

2.3.5. Sector Seguridad Social y Empleo

La seguridad social constituye el medio más efectivo y solidario con que cuenta el Estado Mexicano para procurar el mejoramiento de los niveles de bienestar de los trabajadores y sus familias. Para fortalecer su capacidad de respuesta ante las crecientes demandas de la población derechohabiente, las instituciones que conforman el subsector prosiguieron con los esfuerzos orientados a consolidar su modernización, a efecto de brindar más servicios y de mejor calidad. Asimismo, las entidades públicas continuaron perfeccionando sus esquemas de presentaciones económicas y sociales, en beneficio de su planta laboral.

Un ejemplo de seguridad social es la administración de las cuentas individuales, que están "...a cargo de las instituciones financieras privadas denominadas (AFORES) Administradoras de Fondos para el Retiro, mismas que son elegidas libremente por el trabajador. Estas invierten las aportaciones captadas por medio de las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (SIEFORES), cuya regulación y supervisión está a cargo de la Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (CONSAR). Durante 1997 se contó con un total de 17 Afore, en las cuales se había afiliado más de 11 millones de trabajadores"⁴⁵.

Para contribuir a elevar los niveles de bienestar de los trabajadores y sus familias, las instituciones del subsector orientaron sus tareas a incrementar la calidad de las prestaciones sociales que se otorgan mediante las estancias para el desarrollo y bienestar infantil, los sistemas de tiendas y farmacias, las instalaciones y servicios turísticos, y la celebración de eventos culturales, deportivos y recreativos. Para reafirmar el compromiso gubernamental con la población asalariada y al mismo tiempo fortalecer el sistema de seguridad social sobre bases transparentes y equitativas, las entidades de la administración pública federal continuaron otorgando beneficios económicos y sociales a sus trabajadores. En particular, sobresalen las acciones emprendidas por PEMEX, CFE y LyFC.

⁴⁴ *Ibidem.* P. 150.

Una de las responsabilidades fundamentales de la política social es el fomento y protección del empleo. Por ello, además de comprometer la estrategia económica en la búsqueda de la conjunción entre el crecimiento y la creación de oportunidades de trabajo, se asignó la mayor importancia al establecimiento de condiciones propicias para que las relaciones laborales se desarrollen en un marco de legalidad, confianza, fomento a la capacitación y aumento a la productividad. Al efecto, los esfuerzos se acortaron conforme a los siguientes lineamientos: vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral, mejorar la calidad y cobertura de la impartición, procuración de justicia y alentar la conciliación de los conflictos obrero-patronales, promover el aumento de las oportunidades de empleo y la colocación de trabajadores en puestos de trabajo, elevar el potencial de la fuerza laboral, mediante la capacitación de trabajadores en planta, desarrollar nuevas formas de certificación, el otorgamiento de becas a personas desempleadas y fortalecer la política de protección al salario.

2.4. SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

2.4.1. Antecedentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Los antecedentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público datan desde 1821 cuando surge el Reglamento Provisional para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, creando la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda. Su transformación se dio a través de los años mediante decretos; reglamentos y leyes, los cuales fundamentaron los objetivos, funciones y obligaciones, que tendrá la población para cubrir el pago de impuestos y la debida administración de la hacienda pública por parte de la secretaría.

Las modificaciones que surgieron al paso del tiempo y que definieron el camino del cumplimiento de las funciones encomendadas a esta secretaría, entre otras; son el Reglamento Provisional para la Secretaría del Despacho de Hacienda, considerado como el primer Reglamento de la Hacienda Republicana en 1825; diez años después se expidió la ley que precisa la forma en que se manejaran las rentas de los estados que quedaban sujetos a la administración y vigilancia de la Secretaría de Hacienda; dentro de las Bases Orgánicas de la República Mexicana

de 1843, recibió el carácter de Ministerio de Hacienda; en 1853 se le denominó por primera vez Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Posteriormente se expidió la Ley para la Deuda Pública y la Administración de las Aduanas Marítimas y Fronterizas. En 1856, se creó el Departamento para la Impresión de Sellos; en 1891, se incrementaron las atribuciones en lo relativo a comercio, por lo que se denominó Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio. En 1910, se creó la Dirección de Contabilidad y Glosa y la Tesorería General de la Federación la que pasó a ser la Tesorería de la Federación. En 1913, mediante las reformas al Reglamento Interior se facultó al entonces Departamento de Crédito y Comercio, el manejo del Crédito Público. En 1925, se fundó el Banco de México, S.A., como Banco Central.

En 1979, se reformaron las siguientes leyes: General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares; Impuesto al Valor Agregado; Coordinación Fiscal; Valoración Aduanera; Mercancías; Importación y Registro Federal de Vehículos; en 1985 se publicó el decreto que reforma, adiciona y deroga varias disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Al publicarse la Ley de la Casa de Moneda de México en 1986, la Dirección General de Casa de Moneda se constituyó en organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio. En 1992 se publicó el Decreto que deroga, reordena y reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, fusionándose las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público. A esta última se le confirmaron, además de las atribuciones en materia fiscal, financiera y crediticia, las de programación del gasto público, planeación e información estadística y geográfica.

A fines de 1993, se reformó la Ley del Banco de México, señalándolo como persona de derecho público con carácter autónomo. El 10 de junio de 1998 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación; las reformas a los Reglamentos Interiores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del órgano desconcentrado denominado Servicio de Administración Tributaria (SAT), así como la modificación en las unidades administrativas, que dan origen a la actual estructura orgánica de la SHCP. *4

*4 Ver Apéndice: "Organigrama de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público".

2.4.2. Objetivos y Funciones de la Secretaría

Su principal actividad se dirige hacia el logro de los objetivos en materia de planeación a nivel nacional para el desarrollo del país; en tanto sus funciones se fundamentan en "...crear y controlar las tareas relacionadas con la política del Gobierno Federal en materia financiera; fiscal, de gasto público, crediticia, bancaria, monetaria, divisas, precios y tarifas, bienes y servicios del sector público, estadística, geografía e informática"⁴⁶. Para llevarlas a cabo, realiza acciones tendientes a formular, reglamentar, ejecutar, controlar y evaluar las líneas prioritarias de la política financiera, de ingreso y de gasto público, las cuales se orientan a la promoción y fortalecimiento del ahorro interno, estabilidad y certidumbre para la actividad económica, del aumento de la eficiencia, eficacia y calidad en la aplicación de los recursos públicos para el crecimiento, manteniendo un ambiente de estabilidad macroeconómica, a fin de lograr un incremento sustentante y permanente en el mediano plazo y largo plazo buscando igualar las oportunidades de desarrollo social y atender a la población con mayor desventaja económica y cultural a través de la instrumentación de una política integral y descentralizada para el desarrollo social; dichas funciones las delega a sus Direcciones y Unidades Administrativas, mismas que orientan sus esfuerzos al cumplimiento de los objetivos de cada una.

Por lo que se "deriva de las características de las funciones y objetivos de esta secretaría; fue en 1997, la mayor parte de sus erogaciones se canalizaron al gasto corriente con el 75.3 %, canalizando principalmente al capítulo 4000 las Ayudas, Subsidios y Transferencias a fin de poder cumplir con sus acciones en materia de fomento a la actividad económica y definición de la política nacional en materia de planeación sectorial y regional. Este sólo capítulo a nivel global representa el 52.8 % del total del gasto ejercido durante el periodo"⁴⁷.

La Subsecretaría de Ingresos, realiza las actividades financieras de la Secretaría y sus funciones son principalmente la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo y Programación

⁴⁶ Manual de Organización General de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. P. 20.

⁴⁷ Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1997. Op. Cit. P. 253.

Operativo Anual de Financiamiento de la Administración Pública Federal. También se encargada de determinar las contribuciones para obtener el financiamiento del gasto público del Estado, así como la formulación de propuestas en materia fiscal, promoviendo la simplificación administrativa y proporcionando seguridad jurídica. Entre sus funciones se encuentra la formulación de la política fiscal de los estados, municipios y el estudio del comportamiento de la economía nacional. La Procuraduría Fiscal de la Federación, maneja lo relacionado con el aspecto jurídico, como las iniciativas de ley, decretos, reglamentos, etc. En tanto, el objetivo principal de la Tesorería de la Federación, es manejar los fondos federales y su función básica es la operación del Sistema Integral de Administración Financiera Federal.

La Oficialía Mayor, proporciona los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para la funcionalidad de las unidades administrativas de la Secretaría, también vigila la aplicación de las políticas y normas de control con el fin de que sean cumplidas las metas establecidas, cuenta con la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, para elaborar el presupuesto de la dependencia y supervisa que los recursos sean dirigidos a los programas autorizados, informando la situación que guardan los programas de la Secretaría y de los demás que coordina, a fin de justificar los ejercicios de los presupuestos correspondientes. El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, es un órgano central de los servicios nacionales de estadística e información geográfica, con el fin de aprovechar los recursos disponibles para el desarrollo del país.

2.4.3. Subsecretaría de Egresos

Esta subsecretaría, por ser el área encargada de las funciones presupuestarias y tener la encomienda de elaborar el presupuesto de la Administración Pública Federal, para hacer cumplir con lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo. Es necesario estudiar las actividades de la estructura de cada área, a fin de conocer el origen y destino de los gastos que efectúa, tanto en la administración pública, como en los programas asistenciales autorizados contemplados en el presupuesto del sector por programas. "Entre sus actividades más importantes se encuentran la dirección del Sistema Nacional de Planeación

Democrática; la programación anual, sectorial e institucional de los programas-presupuesto de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal...⁴⁸. Para realizar sus funciones cuenta con las siguientes unidades y direcciones.

La Unidad de Inversiones y de desincorporación de Entidades Paraestatales: encargada de formular y financiar los proyectos de inversión pública de las instituciones, sectores y nacionales, con el objeto de contar con un registro actualizado de los programas y proyectos de inversión.

La Unidad de Política y Control Presupuestal: su función principal es el mejoramiento de la gestión pública. Para lograrlo, renueva las políticas, normas y procedimientos para la ejecución del proyecto y del Presupuesto de Egresos de la Federación, atiende la dirección del gasto público federal de la Secretaría; definiendo la asignación del presupuesto, y "...coordina la automatización de las actividades relacionadas con el proceso de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto, mediante la aplicación de tecnologías y sistemas de información, así como desarrolla y opera el Sistema Integral de Control Presupuestal (SICP)"⁴⁹.

La Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública: es la encargada de evaluar las acciones de la anterior unidad, a través de la "...formulación, integración y presentación en tiempo y forma de los documentos básicos para evaluar la gestión pública: cuenta de la hacienda pública federal; el registro único de transferencias; proyecto de informe de gobierno; el informe de ejecución del plan nacional de desarrollo; la difusión de la normatividad y metodología del sistema integral de contabilidad gubernamental en el sector público federal"⁵⁰. Sus funciones son orientadas hacia la planeación del proceso de información de la cuenta de la hacienda pública federal y la elaboración de métodos que permitan llevar el control de los recursos federales asignados a los estados de

⁴⁸ Manual de Organización General. Op. Cit. P. 40.

⁴⁹ Ibidem. P. 40 y 42.

⁵⁰ Ibidem. P. 42.

la república, a fin de conocer con precisión el monto de las obras realizadas con dichos recursos.

La Unidad de Servicio Civil: su objeto de ser, lo dirige hacia la separación del personal, lo que permite al servicio civil de carrera satisfacer las necesidades del Gobierno Federal, así como registrar junto con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las estructuras orgánicas de la Administración Pública Federal, a fin de elevar la productividad, y controlando la administración del presupuesto de los servicios personales.

La Dirección General de Programación y Presupuesto de Servicios: tiene la encomienda de guiar la "política de gasto público en el sector servicios, mediante el apoyo a las dependencias y entidades del Sector en la formulación y actualización de los programas de mediano y corto plazo..."⁵¹. Así mismo asigna los recursos que proporciona a cada proyecto institucional, autorizando los programas de inversión a cargo de las dependencias y entidades de su sector, así como sus modificaciones. También dirige la integración de los Informes de Gobierno referentes a la: ejecución del plan nacional de desarrollo, H. Cámara de Diputados, cuenta anual de la hacienda pública federal y lo que le sean solicitados respecto al sector servicios.

La Dirección General de Programación y Presupuesto Agropecuario, Abasto, Desarrollo Social y Recursos Naturales; La Dirección General de Programación y Presupuesto de Salud, Educación y Laboral y la Dirección General de Programación y Presupuesto de Energía e Infraestructura: tienen las mismas funciones pero los objetivos se dirigen a los sectores que cada una atiende, por lo que no es necesario presentarlas individualmente; quedando en el entendido que las actividades son para las tres direcciones. Estas conducen las políticas de gasto público en los Sectores de cada Dirección, se dirigen principalmente a las regiones de pobreza, con el apoyo de dependencias y entidades para la formulación de los programas de mediano plazo y anuales. A su vez, se plantean las obligaciones que deberán tener respecto a su funcionamiento y la aplicación de los recursos asignados a los programas.

⁵¹ *Ibidem.* P. 44.

2.4.4. Servicio de Administración Tributaria

El Sistema de Administración Tributaria (SAT) se inicia en el segundo semestre de 1997 "...como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con carácter de autoridad fiscal, con atribuciones y facultades vinculadas con la determinación y recaudación de las contribuciones federales, así como la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones fiscales"⁵², antes ejercidas por la Subsecretaría de Ingresos, teniendo como objeto la recaudación de los impuestos federales y otros conceptos destinados a cubrir los gastos previstos en el presupuesto de egresos de la federación, para lo cual goza de autonomía técnica para dictar sus resoluciones.

El SAT, se crea como respuesta a las demandas y necesidades que surgen de la dinámica económica y social del país, con el objeto de que la recaudación de impuestos se realice de una mejor manera y ante todo, en un marco de justicia y equidad contributiva; proporcionando atención personalizada a los contribuyentes para garantizar la aplicación correcta y oportuna de la legislación fiscal y aduanera, que responda a las actuales circunstancias del país. El sistema es importante para el gobierno federal ya que le permite disponer de los recursos necesarios para ejecutar los programas e impulsar el desarrollo nacional. Las actividades que realizan los contribuyentes ante las diversas instancias se continúan tramitando ante las mismas oficinas, en las formas fiscales tradicionales, o en su caso, se efectúan con los formatos expedidos por el propio sistema de administración tributaria.

Además, la Contraloría Interna del organismo realiza la evaluación de la administración tributaria para corroborar el cumplimiento de los objetivos y metas aprobados, los cuales desarrolla mediante recursos financieros y materiales obtenidos por los ingresos que tiene asignados la Subsecretaría de Ingresos, adicionalmente recibe recursos en proporción a los esfuerzos de su productividad y eficiencia. Se rige por una Junta de Gobierno que constituye su órgano principal de Dirección, Unidades Administrativas y un Presidente* 5 nombrado y removido por el

⁵² Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria. P. 1.

*5 Ver Apéndice: "Organigrama del Servicio de Administración Tributaria".

Presidente de la República, es el enlace entre el organismo descentralizado y las demás entidades gubernamentales en el ámbito federal, estatal, municipal, sector social y privado, en las funciones encomendadas al Servicio de Administración Tributaria. Se conforma por el titular de la Secretaría de Hacienda que funge como presidente, así como dos representantes de la dependencia. Entre sus principales atribuciones se encuentran la creación de la política fiscal y aduanera necesarias para la formulación y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales.

“El SAT tiene por objeto la realización de una actividad estratégica del Estado consistente en la determinación, liquidación y recaudación de impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamiento federal y de sus acciones para el financiamiento del gasto público...”⁵³. Para fundamentar estas actividades bajo un orden legal, cuenta con un reglamento y una ley; esta última establece las bases de su funcionalidad designando las atribuciones competentes en esa materia, así como la dotación de recursos tanto económicos, como de infraestructura y de su estructura orgánica, la designación del presidente y la profesionalización de funcionarios fiscales. Contempla 20 artículos divididos en cuatro títulos que son: naturaleza y objeto; organización; servicio fiscal de carrera y disposiciones generales, además de sus transitorios.

Su reglamento se compone por 48 artículos, divididos en 8 capítulos referentes a la competencia y organización; junta de gobierno; contraloría interna; unidades administrativas centrales; unidades administrativas regionales y desconcentración administrativa; suplencias y competencia en materia de recursos administrativos y otras disposiciones generales y transitorios. En ellos se esbozan las facultades de cada unidad administrativa, para su óptima dirección, supervisión y coordinación.

⁵³ Artículo 2 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria. P. 1.

2.5. INSTITUCIONES DE ASISTENCIA SOCIAL

2.5.1. Junta de Asistencia Privada

La Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal *6, es denominada la casa de las instituciones de asistencia privada, ya que es el órgano rector de los actos de asistencia social realizados por los particulares; responsable de promover la creación y fortalecimiento de las Instituciones de Asistencia Privada, mediante el cuidado y asesoría que les proporciona. Además, garantiza la adecuada aplicación de las aportaciones, según decisión de sus fundadores y donantes, por lo que la citada junta "...es un órgano administrativo desconcentrado de la Administración Pública del Distrito Federal, con autonomía técnica y operativa, jerárquicamente subordinado al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y tiene por objeto ejercer la vigilancia, asesoría y coordinación de las instituciones de asistencia privada que se constituyan y operen conforme a su Ley"⁵⁴.

La Asistencia Social en sus orígenes fue concebida como una obligación del Estado pues protegía a todos los integrantes de la comunidad y se encargaba de solventar las carencias individuales exigiendo a cada uno de sus miembros realizar una función o actividad en provecho de la colectividad. En la época de la colonia surgió la concepción de beneficencia, la cual se basó en el pensamiento teológico de Santo Tomas de Aquino (que se basa en procurar todo cuanto corresponda al desarrollo del pueblo por el bien común, corrigiendo lo que esté mal, cumpliendo lo que falta y perfeccionarlo para que pueda estar mejor). Posteriormente al movimiento de Independencia, se creó un sistema para auxiliar a las personas con carencias, expresado en las Leyes de Reforma que oficializaron la caridad cristiana (precursora de los actuales servicios asistenciales).

En 1861, el presidente Juárez adscribió la Beneficencia Pública al Gobierno del Distrito Federal y creó la Dirección General de Fondos de Beneficencia, adscrita al Ministerio de Gobernación. Con Don Porfirio Díaz, se hizo insostenible la carga social para el erario público, ya que se brindaba beneficencia a personas sin

*6 Ver Apéndice: "Organigrama de la Junta de Asistencia Privada".

⁵⁴ Artículo 70 y 71 de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal. P. 19.

recursos; huérfanos, ancianos, discapacitados y marginados en general; aunado al acelerado aumento de la población y la desaparición de las obras pías. Por lo cual Porfirio Díaz dispuso crear una figura jurídica permanente que garantizara a los particulares sus actos de caridad o altruismo sin que fueran intervenidos por el Estado, protegiéndolos mediante un régimen fiscal para asegurar el cumplimiento de la voluntad perpetua del fundador. Fue así como surgió la Junta de Beneficencia Privada promulgada en la Ley del 7 de noviembre de 1899.

Esta Ley definió a la beneficencia privada para el Distrito Federal y Territorios Federales como aquellos que realizan los particulares a fin de llevar a cabo una caridad o instrucción; asimismo, reguló la creación, funcionamiento, desarrollo y cierre de las Instituciones de Asistencia Privada; la cual se rigió por un órgano del poder central integrado por tres vocales electos por el Presidente de la República. En 1943 se acordó la modificación respecto a la elección de los vocales y el cambio de su denominación, nombrándola por primera vez, Junta de Asistencia Privada, dando énfasis a la atención de la educación, salud, niños y ancianos.

A principios de los años noventa, la Junta de Asistencia Privada realizó importantes cambios con respecto a su objetivo, lo que impulsó un "...considerable crecimiento de las instituciones de asistencia privada (creándose 250 más), *7 aspecto que dio lugar al crecimiento y fortalecimiento de su estructura, creando nuevos departamentos con mayor orientación hacia el desarrollo y proyección de la misma Junta"⁵⁵. En los últimos años de la administración de Zedillo se reformó la estructura del consejo directivo, conformándose por 5 vocalías para el sector privado y 5 para el sector público, siendo miembros del consejo personas de reconocida honorabilidad, mexicanos por nacimiento y menores de 75 años. La designación de los representantes de las instituciones de asistencia privada se hace por mayoría de votos por los representantes de las instituciones del área de servicio asistencial, expresando las atribuciones y obligaciones del consejo en el Art. 81 de la LIAPDF, en 19 puntos específicos para el cumplimiento de sus funciones tanto administrativas como jurídicas. A su vez, se establece que el Presidente de la Junta será electo entre una tema expuesta por los representantes de las instituciones de

*7 Ver Apéndice: "Crecimiento de Instituciones de Asistencia Privada".

⁵⁵ Antecedentes Históricos de la Junta de Asistencia Privada, 1998. P. 6.

asistencia privada, expidiendo su nombramiento el Jefe de Gobierno del Distrito Federal (hasta marzo de 1999 ha tenido 28 presidentes).

Con esta reforma los particulares confiaron en la Junta de Asistencia Privada y muchas asociaciones civiles se constituyeron como Instituciones de Asistencia Privada, sujetándose al cuidado y vigilancia de la Junta. A finales de 1998 entró en vigor la nueva Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, misma que rige actualmente las actividades que desarrolla la Junta. La participación del gobierno es de gran beneficio para las instituciones, pues previene a las autoridades correspondientes de la problemática existente en los sectores sociales, propiciando de este modo su pronta y eficaz solución. Hoy en día la Junta de Asistencia Privada es el órgano promotor de los actos de asistencia social realizados por los particulares. Asimismo, garantiza la adecuada aplicación de las aportaciones, según la decisión de sus fundadores y donantes; vigilando la honestidad de las Instituciones, además promueve la profesionalización y capacitación del personal involucrado en los servicios asistenciales.

En materia económica el presupuesto de "...la Junta de Asistencia Privada se sostiene con recursos propios que obtiene de las cuotas que cubren las instituciones de seis al millar (0.6 %) sobre los ingresos brutos, destinada a cubrir los gastos de operación de la Junta. De conformidad con el presupuesto expresado en el Art. 85 LIAPDF⁵⁶, y que en un año ascienden a 24 millones de pesos en números redondos. Así mismo, la junta rinde cuentas a las instituciones de asistencia privada, mediante el envío de estados financieros dictaminados por auditores externos. Ni el gobierno federal ni el gobierno local aportan recursos económicos de ninguna clase.

Uno de los objetivos fundamentales de la JAP es garantizar el nivel nacional, por medio de leyes que protejan los intereses de los particulares, la voluntad de los fundadores y la autonomía de las instituciones, por lo cual es necesario que todos los estados de la República cuenten con su propia ley. Para esto la Junta del Distrito Federal es nombrada coordinadora y sede del Secretariado Nacional de Asistencia Privada; dicho secretariado es el resultado del Primer Congreso Nacional

⁵⁶ Manual de Atribuciones y Obligaciones de la Junta de Asistencia Privada. P. 23.

de Asistencia Privada, tiene como misión fomentar la comunicación entre las Juntas de Asistencia Privada de los diferentes estados de la República brindándoles; asesoría fiscal, contable, financiera, administrativa, jurídica, de comunicación, diseño gráfico, servicio asistencial, apoyo a aquellos Estados interesados en contar con su propia legislación y lo principal, fortalecer la asistencia privada en México. *8 Con el objeto de lograr su superación integral.

Las atribuciones y obligaciones de la Junta de Asistencia Privada para el D.F., se concentran en el artículo 72 de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal; el cual contiene 8 puntos, dedicados al cuidado y promoción de la asistencia privada, para hacer cumplir los propósitos humanitarios, con honestidad y eficacia, dentro de la normatividad prescrita. Además, las garantías de las instituciones de asistencia privada del D.F., establecidas en la Ley (LIAPDF); han sido permanentemente revisadas y modificadas en varias ocasiones, por tanto sufren el riesgo de ser modificadas e incluso abrogadas por las autoridades legislativas en turno, lo que representa incertidumbre e inseguridad para las instituciones, que requieren de la máxima protección posible para operar adecuadamente y por lo que el artículo 6° de la misma establece lo siguiente:

“La Administración Pública del Distrito Federal no podrá ocupar los bienes materiales y económicos que pertenezcan a las instituciones de asistencia privada ni celebrar, respecto de esos bienes contrato alguno, substituyéndose a los patronatos de las mismas instituciones. El incumplimiento de este precepto por la Administración Pública del Distrito Federal, dará derecho a los fundadores para disponer, en vida, de los bienes destinados por ellos a las instituciones. Los fundadores podrán establecer en su testamento la condición de que si la Administración Pública del Distrito Federal infringe este precepto, pasarán los bienes a sus herederos”⁵⁷.

La Junta de Asistencia Privada insistió en difundir los actos que realiza y hacerlos llegar a toda la comunidad, por lo que surgió la publicación trimestral de la revista “JAP,” así como anuncios publicitarios en diferentes periódicos, revistas,

*8 Ver Apéndice: “Instituciones de Asistencia Privada en los Estados de la República Mexicana”.

⁵⁷ Ley de Instituciones de Asistencia. Op. Cit. P. 2 y 3.

radio, T.V., correo electrónico (jap@jap.org.mx) e Internet, (<http://www.jap.org.mx>) estos dos últimos permiten a los usuarios tener acceso directo a un acervo actualizado de información relativa, tanto de la Junta como de las Instituciones de Asistencia Privada.

2.5.2. Nacional Monte de Piedad

El Nacional Monte de Piedad, institución de asistencia privada, fue fundada por Pedro Romero de Terreros. En 1730 viajó a la Nueva España a vivir con su tío en Santiago de Querétaro, encargándose de la hacienda de su familiar y tras el fallecimiento de éste, marchó a la Ciudad de México. Logró ser uno de los hombres más ricos de la colonia y con su fortuna realizó diversas acciones en beneficio del bien público por lo que fue objeto de diversas distinciones por parte de los Reyes de España, mismos que le otorgaron entre otros títulos el de Conde de Santa María de Regla para sí y sus descendientes. Nació el 10 de julio de 1710 y murió el 29 de noviembre de 1781, no sin antes dejar por escrito entre sus principales deseos, que sus hijos continuarían con la labor iniciada por él.

La creación de la institución se remonta al año de 1743, cuando Pedro Romero de Terreros proyectó la instalación de una fuente perpetua de socorro para los necesitados, tomando como modelo al monte de Madrid, para lo cual envió al Supremo Consejo de Indias la petición para realizar la fundación, misma que fue rechazada en diversas ocasiones, siendo hasta el 2 de junio de 1774, tras incrementar en varias ocasiones la gratificación monetaria al Rey Carlos III, éste dictaminó la autorización para dicha fundación remitiendo la cédula al Virrey de la Nueva España; donde estipulaba el objetivo principal del Monte; que era solventar a través del préstamo las necesidades de todas las clases sociales especialmente las menesterosas, sin cobro de interés y los ingresos obtenidos por las limosnas de los pignorantes, serían para officiar misas para el descanso de las animas del purgatorio.

Al mismo tiempo, se redactaron los estatutos del Sacro y Real Monte de Piedad de Ánimas, elaborados por Miguel Páez de la Cadena, en coordinación con Pedro Romero de Terreros, acordando entre otras instancias que debería regirse

por una junta de gobierno, donde el fundador tendría voz y voto y a su muerte, un descendiente en línea directa varón debía de sucederlo. "Estando dispuestas las instancias de carácter administrativo, el Sacro y Real Monte de Piedad de Ánimas abrió sus puertas al público el día 25 de febrero de 1775, teniendo como sede el antiguo edificio que albergó al Colegio de San Pedro y San Pablo"⁵⁸. Este acontecimiento atrajo a la mayoría del público, ya que se esperaban grandes cosas de él.

El Sacro y Real Monte de Piedad de Ánimas, realizaba una doble función, ya que además de ayudar a los hombres en la satisfacción de sus necesidades materiales, también lo hacía por la salvación de sus almas de ahí la última palabra de su primer nombre. Para cumplir con este propósito, la institución debía contar con un espacio destinado al culto divino; efectuándose en la capilla de la Purísima Concepción. Las misas eran solventadas por fondos obtenidos de las limosnas de la gente que rescataba sus prendas o de los devotos particulares. Independientemente de contar con la capilla, en 1778 se construyó un altar en el edificio del Monte, donde se celebraban misas con culto a la Virgen de Guadalupe y a los santos objetos de esa fundación; siguiendo con lo estipulado en el capítulo 17 de los estatutos originales del Monte, que trataba exclusivamente de las prácticas religiosas y de los ejercicios espirituales. Desdichadamente, al poco tiempo de entrar en operación, las limosnas voluntarias casi desaparecieron, ocasionando la necesidad de cobrar un interés sobre el préstamo otorgado, variando éste de acuerdo con las circunstancias económicas.

Entre los acontecimientos registrados durante el Siglo XVIII, destacaron la reducción que sufrieron las misas en 1819; junto con el cambio de sede al Convento religioso de Santa Brígida en 1821 y debido a que la anterior resultaba insuficiente para satisfacer el objetivo por el cual fue creada se vio en la necesidad de adquirir las casas 7 y 8 de la calle de Empedradillo, en 1836 (sitio que ocupa actualmente la casa matriz) y se propuso la ampliación a seis misas diarias; las cuales se iniciaron a fines de 1841. El incremento de dichas misas ocasionó una deuda monetaria considerable, viéndose obligada a conciliar un acuerdo con el Vicario Capitular para reducir el adeudo y al mismo tiempo se aprobó la celebración de tres misas diarias.

⁵⁸ Breve Historia del Nacional Monte de Piedad, Núm. II Febrero 10 de 1993. P. 2.

En 1856 el Papa Pío IX concedió el privilegio de Ánimas al altar de la Capilla por el término de diez años.

En junio de 1921, la junta de Beneficencia Privada (dependiente de la Secretaría de Gobernación) inició la supervisión de las operaciones del Monte y en febrero de 1922, otorgó un reconocimiento oficial, dándole tanto el nombre como la personalidad jurídica del Nacional Monte de Piedad y el carácter de Institución Privada, en 1926 quedó bajo la vigilancia inmediata y directa de la Junta de Asistencia Privada. En 1927 se suprimieron las juntas Particular y Superior y se nombró para dirigir y administrar al Monte, a un Patronato compuesto por un Presidente, un Revisor y un Secretario; asimismo se suprimió definitivamente el culto religioso en la capilla (la que en 1989 se abrió como museo de la institución cerrándola en 1991). En 1946 proporcionó 20,000 pesos para la construcción de la Ciudad Universitaria; en 1969, logró concentrar en las almonedas 11,730,750.00 pesos. El capital de bienes muebles e inmuebles ascendía a 109,620,162.00. La cantidad acumulada del ahorro de los trabajadores fue de 4,503,580.00 pesos, a los que el monte sumó 2,251,790.00. A petición del Nacional Monte de Piedad, en los años setentas la institución fue reestructurada y pasó a ser empresa paraestatal quedando registrada en la entonces Secretaria de Programación y Presupuesto.

Ya en los ochenta, el Gobierno Federal concedió un crédito por 700 millones de pesos y obligo al Monte a la venta de inmuebles, con un monto estimado de 200 millones de pesos, para incorporarlos al circulante de la institución. En 1984 se incrementó un 14 % el número de personas atendidas, debido a los 4,284,000 créditos solicitados, mismos que fueron solventadas gracias al aumento del 98 % del capital disponible que ascendía a 35,126 millones de pesos. En 1985 sus ventas fueron de 8,108,000.00 pesos; también ajustó las tasas de interés con menor demanda por parte de los pignorantes, permitiéndole conservar la estructura financiera para prestar sus servicios.

En enero de 1989, fue nombrado Director de la Institución el Lic. José Luis Punzo Barajas, bajo esta administración se desarrollaron diversas acciones durante los 2 años y medio de su gestión, destacando las siguientes: "El 30 de enero de 1990, se liquido el pasivo histórico, mediante el pago de 76,285,000.00 pesos, y el

ahorro de más de 20,000,000.00 por el pago anticipado de la deuda. Pagándose a la Junta de Asistencia Privada las cuotas pendientes desde 1977, por 5,166,000.00 que incluían los intereses por mora, y que fueron integradas al monte para evitar su descapitalización con un reembolso de 2,186,000.00 pesos. Abrió la Sucursal 34 en Colima, Col. Se le quitó al Nacional Monte de Piedad el carácter de paraestatal y se le consideró exclusivamente Institución de Asistencia Privada dependiente de la Junta de Asistencia Privada, en términos de la ley de la materia y de sus propios estatutos...⁵⁹. Asimismo, se recuperaron todas las áreas de la casa matriz para uso de la institución, como la zona de empeño y cajas fuertes.

Se abrió el Centro Asistencial de San Luis Tlaxialtemalco, este centro contó con la primera "Cocina Comunitaria" establecida en el país gracias a la colaboración del Voluntariado Nacional y del Voluntariado del NMP; a su vez, se acondicionaron y equiparon los colegios Agustín García Conde para 800 niñas en Tlalpan, así como la escuela de trabajo social para 300 alumnas, también fueron reabiertos y reacondicionados los Centros Asistenciales de Santa Cruz Meyehualco y San Juan de Aragón, estos centros contaron con lavadoras; maquinas de coser, talleres, guardería, regaderas, dispensario medico y dental para beneficio de más de 15,000 personas al mes. Al tiempo que surgieron los "sábados culturales", los cuales presentaban los espectáculos de mayor calidad en el patio principal de la Casa Matriz proporcionándose estos servicios en forma gratuita al público en general.

Una vez acondicionada "la Casa del Jubilado" fue donada a empleados jubilados de la institución; en tanto la casa de Reposo Mateos Portillo, para ancianos de escasos recursos se equipo y readapto totalmente con los aparatos más modernos para beneficio de mas de 100 hombres y mujeres de la tercera edad. En este mismo local dio inicio por parte del Voluntariado del NMP el "Programa de Residencia de Día" cuyo objetivo fundamental era el apoyo integral a la población de la senectud, llevándose a cabo diversas actividades entre las 08:00 y las 18:00 hrs., proporcionando atención psicológica; medica, terapia de rehabilitación, rehabilitación física, talleres, (música, carpintería, vídeo club, gimnasia, deportes) servicio de comedor (desayuno y comida) visitas guiadas, paseos y muchas más. Todos estos servicios que dependían directamente del NMP fueron quitados por la

⁵⁹ Historia del Nacional Monte de Piedad 1975-1993, Esperanza Cabrera Siles, 1993. P. 339.

Junta de Asistencia Privada en 1992 a través del surgimiento de la "Fundación para la Promoción Humana", obligando a la Institución a otorgar donativos a ésta y otras instituciones de asistencia privada, a pesar de que éste no fue como lo vimos anteriormente, el deseo de su fundador. *

En 1991 el Nacional Monte de Piedad inauguró el centro Pedro Romero de Terreros, dedicado a dar asistencia a personas de la tercera edad; disminuyó medio punto nominal mensual en las tasas de crédito prendario y reformó el Art. 8 de los estatutos. En julio del mismo año el patronato nombró como Director General del Montepío al C.P. Jorge Luis Lavalle Azar, en 1992, iniciaron los trabajos de la fundación para la promoción Humana, Institución de Asistencia Privada de la que pasaron a depender el Colegio Agustín García Conde, la Casa de Reposo Mateos Portillo y los tres centros asistenciales; a la vez que, se inauguró la nueva área de empeño en la zona que ocupaba Banobras y se rescató el piso original del patio de almoneda. En 1994, se designó al Lic. Alan de la Torre Lobera como Director General del Nacional Monte de Piedad IAP, esta nueva administración hace público que la institución operaba en números rojos, las declaraciones se expresaron principalmente en su Aniversario 223, en varios reportajes tanto de periódicos como de revistas, cayendo en una contradicción, siendo que sus finanzas se sanearon en un 100 % con el pago de enero de 1990.

Como podemos apreciar, hasta la salida del C. José Luis Punzo Barajas, se tienen datos de la efectiva solvencia financiera con la que se manejaba la institución, lo que pone en entre dicho las publicaciones realizadas a lo largo de la administración iniciada en 1994; a la vez que en ese mismo año, se planteó un programa de modernización, principalmente en el saneamiento de sus finanzas y en la aplicación de la tecnología de código de barras. Posteriormente a finales de 1997, ocurrieron dos sucesos importantes para la institución, el primero que se dio fue la creación del préstamo hipotecario consistente en el otorgamiento del mismo a través de un contrato mutuo con interés y garantía hipotecaria, permitiendo al usuario la obtención de liquidez en mayor cuantía y a mayor plazo que el préstamo prendario (empeño). La cantidad que se otorga oscila entre los 50 mil y 300 mil

* Para mayor información se sugiere ver la Ley de Instituciones de Asistencia Privada, en la cual se ampara el NMP para no tener ningún control sobre sus actividades.

pesos o bien el 25 % del valor de la vivienda, prestando adicionalmente los gastos de trámite, el plazo establecido es de 3 años con opción a prórroga; el cual tiene una gran aceptación por el mercado, principalmente por microempresarios y auto empleados que utilizan los recursos como capital de trabajo para sus negocios. Este tipo de operaciones cuenta con la autorización de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal y se efectuó en los años 30 y 50 siempre con resultados negativos prestándolo únicamente para personas con recursos propios.

El segundo es el estallamiento de una huelga en las que los empleados tenían razón por las múltiples violaciones a sus derechos por parte de las autoridades de la Institución manipuladas por la Junta de Asistencia Privada. La representación sindical señala que durante tres años los trabajadores no obtuvieron incremento salarial, debido a que las autoridades querían manipular dicho contrato, a la conveniencia del patronato, el cual sostenía que desaparecieran algunos aspectos, tales como: el escalafón que permitía a los trabajadores sindicalizados ascender a puestos de mayor responsabilidad por su antigüedad y conocimiento. Además de que ya no ingresarían a la institución ningún familiar de los sindicatos, que como sabemos todos los sindicatos del país están formados por ciertos grupos de familias, lo que no sería pretexto, como lo expone el patronato o ¿quizás el patronato quería manejar al NMP con ciertos grupos de familias no sindicalizadas, manipuladas por el ex-Presidente de la Junta de Asistencia Privada, el Lic. Víctor García Lizama?. Como en la actualidad su hija y demás parientes.

Siendo que el problema no era de carácter económico, sino de cuestiones operativas de control administrativo de la institución, el incremento salarial decretado se compuso por un 45 % retroactivo al 18 de octubre de 1997, de un 20 % aplicable a partir del 3 de junio de 1998, fecha en que se resolvió la huelga y de un 18 % que correspondió a la revisión salarial de octubre del mismo año. Después de 226 años de su fundación es una institución de Asistencia Privada con personalidad jurídica propia; sin fines de lucro y acciones de carácter humanitario, que se rigen por la ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, así como por sus estatutos que establecen que la operación fundamental

es otorgar créditos con garantía prendaria, con el fin de que quien tenga una necesidad económica urgente, pueda satisfacerla.

El "apoyo" que proporciona el NMP a la asistencia social consiste en otorgar donativos de forma clientelar, siendo la Junta de Asistencia Privada, la encargada de tomar la decisión para el otorgamiento del donativo a través de las autoridades del Monte; las cuales, reciben la solicitud y una vez, estudiándola y sometiéndola a consideración del patronato en sesiones ordinarias, la Junta de Asistencia Privada lo autoriza y se otorga de manera pública, en presencia de los medios de comunicación. Dichos donativos han beneficiado a más de 435 instituciones de Asistencia Privada, principalmente en las áreas médica; educativa, adolescentes, niños, ancianos y otras, que equivalen a una suma superior a los 450 millones de pesos, en el periodo de 1994 a 1998, impulsando con ello, obras de asistencia privada y de beneficio social. Atiende a un número aproximado de ocho millones de mexicanos anualmente, cuenta con una casa matriz y 33 sucursales, 11 en el Distrito Federal y 22 en 16 Estados de la República Mexicana.

2.5.3. Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia es una institución que destaca entre las de su género, formada por una concepción de asistencia social sustentada en los principios de fraternidad y convivencia humana; sus raíces se originan en un estricto arraigo latinoamericano, que se remonta a las anteriores civilizaciones que, en su momento, desarrollaron diversos conceptos asistenciales.

Durante el período virreynal, la asistencia en México, dio lugar a la formulación de un pensamiento de nuevas concepciones dirigidas especialmente a las instituciones. A partir de la independencia surgió una asistencia social dinámica. En 1929 y años posteriores, se crearon las instituciones que han consolidado el concepto mexicano de la asistencia social, sobresaliendo por sus características: la Asociación de Protección a la Infancia, la Secretaría de Asistencia Pública, la Secretaría de Salubridad y Asistencia, el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI), y la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez (IMAN).

El DIF se constituyó por decreto presidencial en 1977 con la finalidad de promover en el país el bienestar social. En 1982 se incorporó al Sector Salud. En 1983, con la promulgación de la Ley General de Salud, se consagró la garantía constitucional de protección a la salud, que tiene relación directa con la actividad del DIF. En 1986, se dictó la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social. En 1997, se dispuso descentralizar los servicios de asistencia social transfiriendo al Distrito Federal, los recursos humanos, materiales y financieros, así como los bienes inmuebles; a su vez, se le proporcionó tanto personalidad jurídica como patrimonio propio.

Sus objetivos principales son "...promover y prestar servicios de asistencia social; apoyar el desarrollo de la familia y la comunidad; realizar acciones de apoyo educativo para la integración social y capacitación para el trabajador; promover e impulsar el sano crecimiento físico, mental y social de los menores y realizar estudios e investigaciones sobre asistencia social y discapacidad..."⁶⁰, por medio del mejoramiento de las condiciones económicas, sociales y políticas de los sectores urbanos y rurales más desprotegidos del país. Para lograrlo; se intensificó el fortalecimiento de las formas de organización social de la población, aprovechando los recursos existentes en las zonas marginadas del país y fomentando la participación comunitaria.

Así mismo, se rige por un patronato, una junta de gobierno y una dirección general, la segunda se encarga de tomar las decisiones y, la responsabilidad administrativa recae en la dirección general; la cual, ejecuta los programas institucionales. Este organismo público opera en todo el territorio nacional; cuenta con tres oficinas, que forman la unidad operativa de los programas en el Distrito Federal, localizados al norte, centro y sur de la Ciudad de México, mismos que proporcionan asesoría y patrocinio legal a núcleos de población abierta, en materia de derecho familiar, como pensión alimenticia, adopción, rectificación de acta del registro civil, custodia de menor, patria potestad y juicio sucesorio. También existen 312 DIF estatales autónomos en más de dos mil municipios de la República.

⁶⁰ Diario Oficial de la Federación, Jueves 3 de Julio de 1997. P. 27.

El DIF es contraparte e interlocutor de la UNICEF (Fondo de Naciones Unidas para la Infancia) con quien realiza actividades conjuntas. A su vez, le corresponde la ejecución de las políticas gubernamentales de asistencia social, a través de programas específicos dirigidos a la población marginada brindándoles: atención y mejoramiento nutricional; promoción del desarrollo familiar y comunitario; protección y asistencia a los desamparados; asistencia a minusválidos y muchas más. Su función obedece exclusivamente a los convenios de coordinación que realiza con los distintos estados de la república. Por lo que, es una institución federativa y pone de manifiesto la eficacia de los procesos de desconcentración y descentralización hechos por el Gobierno Federal; ya que, tiene la tarea de coordinar los esfuerzos de asistencia social en el país y la responsabilidad de impulsar las labores asistenciales en cada entidad de la república fundamentándose dentro del contexto del Plan Nacional de Desarrollo.

Los programas institucionales se canalizan a través de los sistemas DIF estatales y municipales con los que mantiene interacción constante; para conocer y servir a la población marginada, a través del fomento de mejores relaciones; elaboración de lineamientos de trabajo; apoyo técnico; capacitación de los recursos humanos; fortalecimiento del programa comunitario con promotoras de la red móvil nacional y campamentos recreativos. Los DIF municipales, además de procurar los servicios asistenciales, fomentan la municipalización y proporcionan la atención en el lugar mismo en que se generan las necesidades de la población, a la vez que promueve la organización comunitaria, la participación activa y comprometida de todos en la solución de los problemas comunes.

Para desarrollar su actividad, el DIF cuenta con el apoyo y la intervención de instituciones privadas, dado que el fin perseguido es el mismo, donde se busca la promoción y participación ciudadana y el crecimiento de las organizaciones, por lo que realiza esfuerzos conjuntos para que se constituya una gran red de seguridad social y de apoyo básico de compensación de debilidades y desigualdades, siendo que con la acción interinstitucional se obtienen mejores resultados de los actos que se realizan en beneficio de la sociedad. Resultado de lo anterior, el DIF se coordina en el ámbito nacional con dependencias y organismos públicos y privados para llevar a cabo programas de orientación sexual, planificación familiar, prevención de

la fármaco dependencia, menores en situación extraordinaria, asistencia social alimentaria, tequio y desarrollo (como ejemplo se encuentran: el Programa de Cocina Popular y el Programa de Desarrollo Integral del Adolescente).

Los derechos de los infantes son objeto principal del cuidado del sistema DIF, por lo que otorga atención legal y gratuita a través del Programa de Asistencia Jurídica, dirigido por la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, la cual ejecuta las acciones en materia de prevención del maltrato al menor, libertad vigilada a menores infractores, integración familiar y social, coordinación de internados y bolsas de trabajo. Para complementar las acciones anteriores, en la convención de los derechos del niño realizada en Nueva York, se aprobó por unanimidad, la *celebración de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia*, suscrita por México y otros cinco países (Canadá, Egipto, Malí, Paquistán y Suecia), misma que se llevó a cabo en septiembre de 1990 y que con la presencia de mandatarios de más de 70 naciones constituyó la más grande reunión internacional que se haya realizado, para abordar los problemas de la niñez y las alternativas para solventarlos. Hechos como este captan la mayor atención del Gobierno Federal y del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, a fin de proporcionar soluciones inmediatas a las adversidades existentes, basadas en la estabilidad social, no sólo de los niños sino de todos en común, como respuesta a su compromiso social.

En dicha convención se asumió el gran reto de asegurar la supervivencia, desarrollo y protección del niño, con acciones decisivas, que pretenden reducir la mortalidad infantil y desnutrición de los menores, erradicando las enfermedades evitables y curables, mejorando el medio ambiente y fortaleciendo la familia. Con el propósito de cumplir lo antes expuesto, el DIF encaminó su actividad al reforzamiento de la familia y de la comunidad entera, promoviendo el respeto a los derechos y a la dignidad de los menores. Siendo que la protección a la infancia constituye el motivo de ser del DIF desde su origen, hasta nuestros días ha adquirido mayor relevancia, marcando una atención especial a todas las acciones que realiza en favor de la niñez. De hecho, a partir de la reestructuración y revisión a fondo de sus funciones, todos sus programas tienen como referencia básica la infancia más vulnerable. Es así como apoya al núcleo familiar, ya que juega un

papel importante, como agente de desarrollo y evolución constructiva en la sociedad. Las metas del DIF para alcanzar el bienestar de las Niñas y de los Niños se resumen en su programa de atención a la infancia 1995-2000, donde promueve las acciones para combatir la desigualdad social en la niñez.

Otros programas que son importantes para el Desarrollo Integral de la Familia y que contribuyen a la integración social y familiar, son dirigidos a los indigentes y ancianos que se encuentran parcial o totalmente en estado de abandono, creando medidas de preservación de su salud física, mental y los incorpora a una vida productiva; a su vez, cuenta con una área que investiga, previene y trata los problemas de salud mental de la población, denominado Instituto Nacional de Salud Mental (INSAME), dependiente de la Dirección General y, para el logro de sus objetivos opera con tres departamentos, Consulta Externa, Enseñanza e Investigación. Desarrolla su función con una concepción global de la salud mental dirigiendo las acciones al individuo y a su familia. -

Permanentemente se desarrollan programas de distribución de productos alimenticios y apoya la formación de huertos y granjas familiares. De igual manera organiza jornadas y faenas comunales para el mejoramiento ambiental y de la vivienda, fomentando activamente la educación prestando servicios a menores en guarderías y jardines infantiles. En coordinación con la SEP, atiende escuelas asistenciales, primaria, secundaria abierta y tele secundaria, así como educación no formal, en centros comunitarios de atención preescolar.

La desnutrición es un factor que afecta a miles de mexicanos; donde el hambre y la deficiente nutrición siguen siendo problemas y la explosión demográfica contribuye a agudizarlos. En esta dramática lucha, el DIF desarrolla trabajo directo en comunidades, detecta con oportunidad riesgos potenciales de invalidez, dando terapia, capacitación individual y grupal. Así mismo, se desenvuelve en tres acciones básicas, interdependientes y complementarias en el ámbito de la alimentación: la orientación nutricional, el fomento a la producción de alimentos para el autoconsumo y la ayuda alimentaria directa. La distribución de recursos alimenticios escolares representa una prioridad del quehacer institucional porque para el DIF toda opción de progreso y crecimiento de la sociedad descansa en un

niño y lo que se haga hoy por él, se reflejará a futuro en cada vez mayores niveles de bienestar. Ya que México es un país, donde casi la mitad de la población tiene menos de 21 años a los que hay que canalizar adecuadamente para que actúen con responsabilidad en el esfuerzo común de generar el desarrollo en pro de la familia, la comunidad y el país.

Igualmente, se imparten cursos de capacitación tecnológica con la finalidad de vincular la acción educativa al empleo y a la producción, propicia el mejoramiento del ingreso económico de las familias y estimula la creación de microempresas para mejorar los ingresos de la población. Desde hace más de dos décadas se realizan los juegos nacionales sobre silla de ruedas para atletas minusválidos, motivando su participación social y de esfuerzo. Por ello, la asistencia social para individuos desamparados constituye una prioridad, donde las acciones que para tal fin desarrolla, cubren a niños huérfanos o abandonados, ancianos desprotegidos, indigentes, discapacitados y mujeres gestantes de escasos recursos, adicionalmente, se proporcionan servicios de prevención de discapacidad, rehabilitación integral y se han puesto en operación centros asistenciales; a través de los programas de atención y mejoramiento nutricional; promoción del desarrollo familiar y comunitario; protección y asistencia a la población en desamparo.

El papel del DIF, se cumple a través de programas y acciones dirigidas a la protección del menor, integración social y familiar, proporciona albergue, alimentación, vestuario, atención médica integral, educación, recreación y deporte. La convicción del DIF, es la asistencia social como parte fundamental de la política social del Estado que busca la participación del gobierno y la sociedad, reorientando los servicios públicos para ajustarlos a las necesidades reales de las familias y enfatizar el capital social como activo más importante de las comunidades y que; como tal, es indispensable su fomento, protección y cuidado.

El "...DIF es un poderoso instrumento de trabajo; atiende problemas y situaciones que otras instancias de gobierno no hacen, y está muy cerca de la mayoría de las comunidades, los grupos y las familias. Por ello, desde el DIF es posible realizar la tarea que responda no-sólo a las necesidades del gobierno, sino de la sociedad en su conjunto, especialmente de aquellos que menos tienen, de los

más discriminados, de las mujeres, las niñas y los niños, ancianos y personas con discapacidad...⁶¹. Es así como realiza sus actividades a través de los programas que hace llegar a millones de mexicanos y sólo en la medida que hombres, mujeres y jóvenes se organicen y participen, pueden actuar como agentes de cambio y modificar sus condiciones de vida, para obtener una mejor manera de vivir.

2.5.4. Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública

El origen de Pronósticos se divide en dos etapas, una fundamentada en los antecedentes originados por los estudios realizados por Lotería Nacional y la otra como un Organismo Descentralizado; la primera se basa en la investigación, para la implantación en México de los concursos sobre pronósticos deportivos, los cuales se iniciaron a mediados de 1971 con el viaje a Europa de funcionarios de Lotería Nacional, con el objeto de conocer el funcionamiento de los sistemas europeos o tradicionales principalmente de los países de Inglaterra, Italia, España, Francia y Grecia, cuyo éxito era importante. Así mismo, en ese año tuvo lugar el IX congreso de Intertoto, en Portugal, en donde se dio a conocer el nuevo sistema de tarjetas perforadas aplicado por Brasil en su lotería Sportiva, al que asistieron los funcionarios con el propósito de evaluar los diferentes y únicos sistemas usados hasta ese entonces en los pronósticos deportivos.

En base a lo anterior, se elaboró un audiovisual de la información que hasta ese momento se había concentrado, el cual fue presentado en 1973 al entonces Presidente, Luis Echeverría Álvarez, quien dictaminó su consentimiento para la implantación de los concursos. A finales de ese año Lotería Nacional envió a sus representantes a Estados Unidos para estudiar los sistemas de computo On Line y Off Line aplicados en las apuestas de los hipódromos, que acabaron de dar una cabal idea de los diversos sistemas aplicables; a su vez visitaron Loterías de Brasil y Argentina.

En 1974, Lotería Nacional tenía pensado llevar a cabo los concursos independientes a los sorteos tradicionales, con el objeto de recabar fondos para la asistencia pública, por lo que creó la División de Pronósticos Deportivos separada de

⁶¹ Revista "JAP", La Ética del Amor No. 28, Julio-Septiembre 1998. P. 7.

su estructura orgánica, pero sujeta a su dirección y características legales, bajo su mismo consejo de administración; que serviría para llevar a cabo el desarrollo integral del proyecto. Así se elaboraron numerosos estudios sobre los sistemas y programas que existían, encontrándose el sistema de procesamiento electrónico de datos en línea para la captura y proceso de los pronósticos deportivos de fútbol.

Los principales motivos en los que se basó el origen de Pronósticos Deportivos fueron: el carácter universal presentado en los años setenta sobre los concursos de esta índole; la existencia de los concursos en América, Europa, Asia, África y en países de muy diversa estructura política y social. En México, se sustentó a través de diferentes actividades tales como: fuente de recursos adicionales al erario federal; generación de empleos; ahorro nacional, oficialización de las quinielas clandestinas de fútbol y fomento del mismo, además de proporcionar diversión y entretenimiento entre el público. Ya que son sistemas para la captación de recursos no indispensables, cuya cuantía alcanza volúmenes muy estimables de los ingresos brutos y descontados los porcentajes variables que se destinan a premios, los remanentes se canalizarían a las actividades sociales a cargo del Estado, lo que significaría un complemento al Gasto Público.

Considerando que la administración se haría con los recursos técnicos y humanos de Lotería Nacional, los mecanismos de distribución y manejo de boletos de pronósticos deportivos requerirán de personal en proporción al número de agencias. Sin embargo por razones tal vez de tipo administrativo o político dejaron inconcluso el proyecto. Con el nuevo sexenio se renovó el interés del mismo y se visitarían Suecia y Alemania a fin de conocer las últimas novedades en la materia. En 1977, se encontró todo listo para iniciar los concursos y se le propuso al Lic. López Portillo, la creación de un nuevo organismo descentralizado independiente de Lotería Nacional.

En mayo de 1977, llegó a Lotería Nacional el C. Luis Barrera González, el cual dio la importancia que ameritaba el proyecto y "...ordenó se hiciera un diagnóstico y una evaluación de cuanto se había hecho hasta la fecha, así como un estudio de mercado y una serie de estudios complementarios faltantes. Todo este interés y determinación culminó finalmente en el decreto del ejecutivo creando

pronósticos deportivos para la asistencia pública el 24 de febrero de 1978⁶². Lotería Nacional hace la entrega del nuevo organismo con un sistema y una organización lista para echarse a andar con los juegos del Campeonato Mundial de Fútbol realizado en Argentina; mediante el concurso denominado Progol, posteriormente partir del campeonato Nacional de Fútbol en septiembre del mismo año, los concursos se efectuaron semanalmente. Su domicilio legal se estableció en la Ciudad de México, Distrito Federal e inició sus operaciones en la calle de Ediso No.15 lo que dio curso a la segunda etapa, ya como Organismo Descentralizado (dentro del proceso de descentralización, la entidad estableció 41 oficinas de representación foránea en toda la república 30 coordinaciones y 11 subdirecciones).

En dicho decreto se expuso que Pronósticos Deportivos tendría la misión de obtener recursos a fin de canalizarlos a la Asistencia Pública a través de la celebración de concursos con premios en efectivo, sobre resultados de competencias deportivas que serían aprobadas por su consejo directivo, conformando su patrimonio con las aportaciones en efectivo y en especie que se hicieran en su favor el gobierno federal, con los bienes muebles e inmuebles y con los subsidios donativos que le fueran otorgados. El Consejo Directivo se conforma por el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien tendrá el carácter de Presidente además de los titulares de la Secretaría de Gobernación, Secretaría de Salud, Lotería Nacional y de la Propia Institución, sus atribuciones se basaban en la elaboración de los reglamentos internos, acuerdos, circulares, disposiciones de carácter general para el cumplimiento de los objetivos previstos; también, se aprobaron los programas de operación, formulación del presupuesto anual de ingresos y egresos de la institución y su reglamento interno. Las obligaciones del presidente serán "...Convocar y presidir las sesiones ordinarias y extraordinarias, dirigir los debates en las sesiones del consejo, firmar actas de las sesiones del consejo conjuntamente con el Secretario y documentos que expidiera el consejo en ejercicio de sus funciones y las demás que le correspondieran y sean consecuencia de sus atribuciones"⁶³.

Designado por el Presidente de la República, el Director General de Pronósticos será el ejecutor de los acuerdos obtenidos para el Consejo Directivo,

⁶² Marcela Estrada, Anttolini. Historia de Lotería Nacional para la Asistencia Pública. P. 196.

⁶³ Leyes de Méxco. OP. CIT. Art. 11. P. 12.

través de sus atribuciones; que se basan principalmente en la administración y representación legal del organismo, asimismo se convocaría al consejo directivo a sesión extraordinaria cuando lo considerara oportuno y sometiera a la consideración del consejo directivo, los presupuestos anuales de ingresos y egresos de Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública al igual que el balance anual correspondiente a cada ejercicio y designar al personal necesario para llevar a cabo su objetivo (ésta Dirección General la han ocupado: el Lic. Juan Haigland Gómez de 1978 a 1981; el Lic. Carlos Giron Pettier de 1982 a 1993 y el Lic. Héctor Morales Corrales de 1994 a 2000). Por un lado a la Secretaria de Gobernación le compete dar fe de la legalidad de los sorteos y garantizar el pago de los premios a los participantes y por el otro la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, dictara las normas. En tanto, el pago de los premios obtenidos en cada concurso se hará únicamente con la presentación y entrega material de los boletos que correspondan a los pronósticos acertados. El derecho para cobrar los premios obtenidos caducará en sesenta días hábiles contados a partir del día siguiente de la celebración del concurso correspondiente.

“Los recursos que obtenga pronósticos deportivos para la asistencia pública, reducidas las erogaciones e inversiones contenidas en su presupuesto anual autorizado y las cantidades que se destinen a formar reservas de contingencia, así como las demás que acuerde constituir su consejo directivo, se enterarán a la Tesorería de Hacienda y Crédito Público y su importe deberá aparecer en la liquidación que al efecto se formule, con apoyo en los estados financieros relativos, a fin de que se destinen a la asistencia pública, a través de las partidas del presupuesto de egresos de la federación que correspondan a programas de desarrollo social”⁶⁴. Siendo de esta manera su aportación a la comunidad del país, ya que cuando se realiza algún donativo, es por orden directa del Ejecutivo Federal, dicho donativo se expresara en los estados financieros sumando la cantidad monetaria o material, a la cantidad enterada a la Tesorería de Hacienda y Crédito Público, a efecto de simplificar los procedimientos administrativos de dichos enteros.

Los primeros cinco años de la década de los ochenta, fueron esenciales para la expansión de Pronósticos, ya que diversificó sus productos y salieron a la venta

⁶⁴ Leyes y Códigos de México, Decreto por el que se crea un Organismo Público Descentralizado. Art. 11. P. 12.

como siguen; en 1978 el Progol Inicial, el 03 de marzo de 1980 el Prohit y Prohit Inicial; el 30 de diciembre de 1981 el Protouch, Protouch Inicial y debido a las necesidades expansivas sus oficinas se trasladaron a Av. Insurgentes Sur No. 1397; dos años después el 19 de agosto surge el Mélate, a la vez que obtuvo su cambio de razón social a Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública a través del decreto oficial del 17 de agosto de 1984, a fin de obtener "recursos destinados a la asistencia pública, mediante la celebración de concurso con premios en efectivo, basados en los pronósticos que efectúan los concursantes, tanto sobre los resultados de competencias deportivas como de números tomados de un conjunto"; en 1985 se renueva el anterior con el promocional Bolsa Garantizada; en 1987 continúa su evolución renovando las maquinas registradoras con tarjetas perforadas, las cuales operaban manualmente, por terminales en línea o electrónicas.

Los años Noventa se iniciaron con el lanzamiento del Concurso Tris de cifras, el 12 de febrero de 1990; el 20 de julio de 1996 sale el Tris de 4 cifras; el 6 de agosto de 1997 se les proporciona nueva imagen a los concursos Mélate y Tris con los promocionales Revancha y Bola Verde respectivamente con el desarrollo de "Proyecto 2000" en 1998 se amplió la red comercial de la institución, actualmente el organismo cuenta con una moderna infraestructura tecnológica, con equipos y sistemas electrónicos avanzados que garantizan al público participante seguridad, rapidez, transparencia y enlaza su amplia red de comunicación, de cerca de 7 mil terminales en línea, a través de un novedoso centro de computo.

El plan de expansión de la red comercial de pronósticos, plantea ampliar dicha red a 8 mil puntos de ventas, a efecto de incrementar la cobertura nacional de la institución, en el mercado de sorteos y concursos; a la fecha se cubren 22 ciudades y poblaciones del país; logrando mayor rapidez y eficiencia en el servicio a los concursantes de las combinaciones de números: Mélate, Mélate-Revancha y Tris y de las quinielas deportivas: Progol, Prohit y Protouch. En este sentido la estructura Orgánica de la Institución *9 se ha ido transformando, vigorizado su operación y funciones a efecto de modernizarse para lograr mayor eficiencia, productividad y mejores servicios; el 30 de diciembre de 1998 lanzaron a la venta el concurso denominado chispazo y en mayo de 1999 sale del mercado el promocional Bol

*9 Ver Apéndice: "Organigrama General de Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública".

Verde del concurso Tris. Pronósticos para la asistencia pública ha navegado en el mercado de concursos y sorteos durante 22 años para obtener recursos destinados a programas sectoriales de asistencia pública del Gobierno Federal; siguiendo la línea de la normatividad de su Marco Jurídico a través de la variedad de sus productos que ofrece a los consumidores. Es importante recalcar el inaccesible acceso a la información de esta institución, lo que no nos permite ampliar los conocimientos sobre el tema.

Marco Jurídico de Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales y Reglamento.

Ley de Planeación.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y Reglamento.

Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Ley General de Bienes Nacionales.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

Ley Federal de Juegos y Sorteos.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Ley de Impuestos sobre la Renta.

Código Fiscal de la Federación.

Código de Comercio.

Código Civil en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal.

Código Penal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal.

Código de Procedimientos Civiles del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal.

Código de Procedimientos Penales del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal.

Decreto por el que se crea un Organismo Público Descentralizado con personalidad Jurídica y Patrimonio propio que se denominará Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública. Diario Oficial del 24 de febrero de 1978. (Reformas publicadas en el Diario Oficial del 15 de junio de 1979 y 17 de agosto de 1984).

Reglamento del Consejo Directivo y del Director General de Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública. Diario Oficial del 25 de mayo de 1978.

Reglamento de Agentes de Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública.

Reglamento de Funcionamiento de los Concursos Progol, Prohit, Protouch, Mélate Tris y Chispazo de Pronósticos para la Asistencia Pública.

Con los conocimientos obtenidos mediante la funcionalidad del Gasto Público y Social y el saber las secretarías que se encargan de programar y ejecutar el gasto y los programas sociales, obtendremos lo necesario para comprender a las políticas públicas, además de la funcionalidad de las instituciones tanto públicas y privadas que se encaminan a asistir al Estado en su función asistencial, por lo que en el tercer capítulo trataremos a Lotería Nacional con el objeto de conocer su aportación a esta investigación.

CAPITULO III

ANTECEDENTES Y DESARROLLO DE LA LOTERÍA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PÚBLICA

3.1. HISTORIA DE LOTERÍA NACIONAL

3.1.1. De Los Orígenes a la Época Colonial

La Lotería Nacional para la Asistencia Pública es una institución con más de 230 años de vida, en los cuales ha repartido infinidad de premios a miles de familias, gracias al cuidado y transferencia con las que celebra sus sorteos, lo que ha traído como consecuencia que se catalogue como una de las instituciones más queridas y respetadas de México, de gran arraigo y tradición en la vida nacional. Tiene como objetivo principal brindar asistencia social a quines más lo necesitan, con los recursos que obtiene con la venta de billetes de lotería. Con el fin de dar a conocer sus orígenes describiremos a continuación los hechos históricos más importantes:

La mayoría de los juegos de azar nacieron en Oriente varios siglos antes de nuestra era, la palabra azar proviene de un castillo Sirio llamado el Azar, en donde se jugaba con dados. Después el azar o suerte ha sido la base misma del juego que fue muy popular entre los orientales; los europeos lo descubrieron en el siglo XIV y se representaban con cartones ilustrados, divididos en secciones que eran alusivas a sus costumbres y gustos populares, algunos con un propósito secundario; conmemorativo, educativo, político o religioso; así, los españoles los introdujeron en América durante la colonia. El desarrollo de la Lotería Nacional ha estado vinculado estrechamente a la historia de los mexicanos, ya que desde la época prehispánica había una gran afición a los juegos de azar entre los aztecas, así lo muestran sus códices y las crónicas de los primeros españoles que llegaron a México.

Entre los pobladores del imperio Azteca, Don Andrés Henestrosa comenta en un artículo de su afamada obra "Los Anales Históricos de México", que el más misterioso, ingenioso y maravilloso de todos los juegos fue el de Pelota de hule o

Tlachtli, donde se suman la Filosofía, Teología, Astronomía y las Matemáticas avanzadas, en fin todos los poderes de la inteligencia e ingenio humano; pero, sólo la clase dominante de los pueblos Mesoamericanos lo practicaban y en contadas zonas del continente aún lo juegan. Además del tiro al blanco con arco y flechas, se ejercitaban pasatiempos donde el azar jugaba un papel central, los juegos más populares de aquel tiempo fueron el Patolli, que consistía en un petate pintado con 52 "cuadros" (número de años del calendario Azteca) en forma de cruz, debiendo de recorrerlo en su totalidad, toda vez que los jugadores frotaran primero los Patolli (frijoles marcados con diversos puntos como los dados) y los arrojaban al petate y por cada tiro, según la cifra que indicaban los Patolli, se movían en la cruz los espacios que se habían ganado mediante unas piedrecillas de colores (cinco azules de un jugador y cinco rojas del otro).

También existía el Totoloque, que se jugaba con unos bodoquitos pequeños, muy lisos fabricados de oro, el juego consistía en arrojarlos hacia cinco líneas marcadas en el piso, que servían para calcular quien ganaba o perdía; según Bernal Díaz del Castillo cronista del Conquistador, lo jugaron algunas veces Moctezuma y Hernán Cortés. Por su parte los españoles con los naipes y los dados se distraían en sus largas noches de campamento; así, indígenas y españoles unieron su afición por los juegos de azar, desencadenando un serio vicio social. "En el transcurso de tres siglos de coloniaje muchas fueron las cédulas reales y los bandos expedidos para combatir el juego de azar; ya que, todos los esfuerzos no sirvieron para atajar ni aún para atenuar las arraigadas costumbres al juego de azar que existía en ese momento"⁶⁵.

En España se autorizó el establecimiento de la Lotería Española por Real Orden del 30 de septiembre de 1763, en el Virreinato de Perú se estableció la primera lotería en el continente americano para ayudar a damnificados de un terremoto sin la Real Autorización, obteniéndola mediante cédula de 1766. Cuatro años después, en 1770; Carlos III instauró una Lotería con carácter legal por conducto del Virrey Carlos Francisco de Croix y organizada por Don Francisco Xavier de Sarria (la segunda Lotería en América), a la cual se nombró Real Lotería

⁶⁵ Nuestro México Histórico, Julio 1991, No. 45 año IV. P. 4

General de la Nueva España. Sin embargo, los motivos que provocaron la creación de cada lotería son diferentes. Mientras que el Ministro de Hacienda español Marqués de Esquilache, había pensado reforzar los ingresos de la Real Hacienda, en Perú el Virrey y el Arzobispo, la establecieron para reconstruir el Hospital de San Bartolomé y en la Nueva España las autoridades estaban muy preocupadas por controlar el vicio social en que se había convertido el juego de azar, donde los ricos se hacían pobres y los pobres perdían hasta su libertad; siendo el propósito, según se asienta en algunos documentos de aquella época, dar una mejor orientación a ciertas diversiones del pueblo, instaurando un sistema de juego que no fuera perjudicial.

Francisco Xavier de Sarría, quien fuera primer Director de esta Institución,*¹⁰ llega a la Nueva España en 1769, él elaboró las ordenanzas donde estipulaba los porcentajes para la Real Hacienda; tipos de funcionarios, salarios, empleados, éstos se encargaban de vigilar la correcta distribución y producción de billetes a modo de que no fueran falsificados, llevando un estricto control sobre el registro de operaciones y compradores, en general toda la organización de la Real Lotería, allegándose de datos de las loterías de Inglaterra y Holanda para realizar lo antes expuesto y las presentó al Virrey Marqués de Croix, quién la autorizó el 17 de agosto de 1770. Después de promulgar el Bando, que dictaba el establecimiento de la Real Lotería de la Nueva España se fijó el 2 de enero de 1771 como fecha para la realización del primer sorteo, con sede en la calle de Capuchinas (hoy Venustiano Carranza), con un fondo de un millón de pesos que se compuso de cincuenta mil acciones de veinte pesos cada una, ésta se llamó Lotería General, a la que se retenía el 14 % para la corona y a los compradores de billete se les permitía revenderlos, alquilarlos o donarlos.

Para realizar el primer sorteo se contó con dos máquinas cilíndricas cóncavas, dotadas con una puerta de cinco pulgadas de diámetro cada una con cerradura de llave, giraban por medio de un manubrio y estaban paralelamente colocadas, la de la derecha con la inscripción de premios y la izquierda de números, una vez hecha la organización de los sorteos, éstos debían ser presenciados para efectos de

*¹⁰ Ver Apéndice: "Directores Generales de Lotería Nacional para la Asistencia Pública".

solemnidad y legalidad por "...el Juez Conservador de Lotería, un Regidor de la Ciudad, el Director de la Institución, el Contador, el Oficial Mayor y el Escribano. Antes de cada sorteo se presentaban las citadas personas para que delante de ellos se ejecutara la introducción de las cédulas en los respectivos barrilitos y máquinas, cerrando éstas y guardando las llaves en una arquita de tres cerraduras distintas, además se escogían a 8 huérfanos entre 15 y 16 años que supieran leer, uniformándolos de azul, (este es el origen de los Niños Grítones) cuatro de ellos se ocupaban de mover las maquinas, dos de sacar las cédulas y otros dos anunciaban los números premiados"⁶⁶. El sorteo iniciaba a las 20:30 hrs.

Como el costo del billete era demasiado caro para los naturales, por la enorme diferencia en el reparto de la riqueza, cercana la fecha del sorteo sólo se había reunido la cantidad de \$ 84,000.00, lo que obligó a postergar el sorteo hasta el 13 de mayo del mismo año, fecha en que se celebró con el fondo mencionado. Ante el resultado obtenido en la compra del producto se modificó el precio del billete para el siguiente sorteo, a cuatro pesos y con la ventaja de que se subdividía, pudiendo adquirir un cuarto de billete por un peso, con el propósito de que todo el pueblo participara en este juego público. En 1773 el Virrey Bucareli, prohibió el uso de rifas y sorteos de billetes bajo la pena de mil pesos, debido a que ricos y acomodados no exponían su dinero en la lotería, pero sí adquirían billetes en la colectoría principal y luego convertían sus casas en casinos.

En 1774 se dió a conocer que el monto del sorteo subía a 44 mil pesos y a su vez se realizó el primer sorteo de la lotería en favor del Santuario de Guadalupe, también se crearon las primeras agencias de la Institución, en las calles de San Agustín, Santo Domingo y San José, además establecieron colectorías en las ciudades de Puebla, Veracruz, Guanajuato, Querétaro, Guadalajara, Durango y Valladolid (hoy Morelia). En 1779, cambia su domicilio y se ubicó en la calle de Vergara (hoy Bolívar).

Un hecho que marcó el rumbo histórico de Lotería Nacional, sin duda fue el ocurrido en 1781, cuando por primera vez se destinó un 2 % de su fondo a un acto

⁶⁶ Historia de Lotería Nacional para la Asistencia Pública. P. 38.

de beneficencia a favor del Hospicio de Pobres correspondiendo al Virrey Don Martín de Mayorga decretar el acto y pocos años después también el Hospicio de San Andrés recibió este tipo de ayuda, esta situación en escasas ocasiones se repitió; en sus inicios la ayuda que proporcionaba era en forma indirecta a través de los hospicios y hospitales; dándole un fortalecimiento continuo, lo mismo aumentaba el número de sorteos por año que sus colecturías, así como las obras que se restauraban y construían, de hecho era autosuficiente, paralelamente se hicieron muchas loterías y rifas en conventos, parroquias y colegios, todas ellas se hacían en beneficio de las instituciones que los promovían y poco antes de la Guerra de Independencia, la Real Lotería estaba en auge y se había convertido en la fuente que mayores ingresos aportaba al gobierno del virreinato.

3.1.2. Del Movimiento Independiente a la Revolución

Con el movimiento independentista de 1810, poco se afectó el funcionamiento y desarrollo de la Real Lotería de la Nueva España, al declararse el 16 de septiembre estado de alerta en el país y se informó que la lotería real había socorrido con 12 mil pesos cada año, al hospicio de pobres de esa corte y que la dirección de la institución aportó dinero para la conclusión de las parroquias de Santa Cruz; San Pablo, Salto del Agua, San José y el convento de la Enseñanza entre otras acciones benéficas. En 1812 se estableció la Lotería Moderna concebida por Don Ciriaco González, en marzo celebró su primer sorteo, resultando un verdadero fracaso. El 14 de diciembre de 1815 Don Félix María Calleja estableció dos loterías anuales, cuyos fondos habrían de servir para combatir a la Insurgencia.

En 1821, después de algunos años de magníficos números, la Lotería cumplía medio siglo de existencia encontrándose en un pésimo estado financiero que la llevó a suspender temporalmente sus sorteos; sin embargo, al poco tiempo de lograr México su independencia, el efímero emperador Agustín de Iturbide bautizó a la institución con el nombre de "Dirección General de Renta de Lotería del Imperio de México." Años más tarde, se expidió el reglamento adicional a la ordenanza de la renta de lotería para el nuevo orden, en donde se dieron las nuevas disposiciones para su mejor funcionamiento, firmándolo Ignacio Esteva Ministro de Gobernación; en 1829 se renovó la prohibición de los juegos públicos, incluyendo el Imperial y las

loterías eclesiásticas. En 1831, surgió una Lotería con el nuevo gobierno y se nombró "Lotería de México"; debido a los malos manejos, fue desacreditándose rápidamente y lo que en una época era segura fuente de ingresos, se convirtió en una carga. Para quitarle su descrédito en 1842, el gobierno cedió la lotería a la academia de Bellas Artes de San Carlos para rescatarla de la ruina y se conoció como: "Lotería de San Carlos y se utilizaron sus ingresos para comprar obras de Arte, y apoyar a otras necesidades urgentes de la población, en una época de invasiones extranjeras y guerras civiles, que mantenían al país en una situación de pobreza crónica..."⁶⁷. Lo anterior hizo que el público volviera a tener confianza y pronto se logró alcanzar nuevos y grandes acrecentamientos.

Para 1849 existían 26 colectorías en ciudades importantes del país; en 1857, como Presidente sustituto de la República Mexicana, Ignacio de Comonfort, realizó un decreto que obligaba a la Lotería de San Carlos y a la de Guadalupe a contribuir con no menos de 500 pesos, los cuales recaudaría el inspector de instrucción pública para ser destinados al colegio de educación secundaria para niñas. Siendo presidente Benito Juárez, dictó un decreto en 1861, estableciendo una Lotería con el nombre de "Lotería Nacional" para el sostenimiento de escuelas de Bellas Artes, Agricultura y Casa Cuna, siendo la única que existiera en la república, excepto la Lotería para construir el ferrocarril México-Toluca.

El decreto nacional "...previno que se celebraran 24 sorteos anuales, uno de ellos el 16 de septiembre, con un fondo de 150 mil pesos y el premio principal de 60 mil pesos. A la muerte de Juárez, el presidente Sebastián Lerdo de Tejada volvió a permitir las variadas loterías, implantando que el gobierno cobrará un porcentaje a las pequeñas loterías para destinarlo a gastos de beneficencia pública, estas entregaron a la junta de beneficencia la cantidad de 129 mil 696 pesos con 49 centavos, con esto se sostuvo a la escuela de Artes y Oficios para mujeres, la escuelas de Ciegos y el Consejo de Salubridad"⁶⁸. Al terminar la intervención francesa, ya hay loterías que se destinan para cubrir los gastos de la beneficencia y la nacional, solamente se consagró para ayudar a los del gobierno, que eran muy crecidos. En 1877 se creó la Lotería de la Beneficencia a petición de la Dirección de

⁶⁷ Historia, Cultura y Beneficios. Tríptico. 1995.

⁶⁸ Historia de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública. Tríptico. 1992.

Beneficencia Pública, la cual surgió de la fusión de las loterías del Ferrocarril México-Toluca, con la Nacional y un año después se instaló en el Hospital San Andrés.

Esta es la primera Lotería cuyos productos habrían de destinarse íntegramente al sostenimiento de la beneficencia oficial. En 1881, existían dos lugares donde se desarrollaban los sorteos, el primero fue en la calle de la Balvanera (hoy Uruguay) y el otro en la calle de Turcio (hoy Uruguay). En la época del Porfiriato, se persiguió la explotación de la Lotería de la Beneficencia, logrando ampliar las operaciones de ésta a fin de obtener mayores utilidades, tanto para la beneficencia pública, como para la construcción de la penitenciaria de la capital, del Hospital General y un Manicomio. En 1885 la Lotería celebró sus sorteos en la calle de Don Juan Manuel (hoy Uruguay) y en el Kiosco Morisco (Hoy ubicado en la alameda central). A fines de siglo, la Lotería Nacional había alcanzado cierto auge nuevamente y si bien durante toda su historia anterior había contribuido a diversas causas como; gasto del erario, obras eclesíásticas, públicas, educativas y benéficas, poco a poco destacó su vocación social. Ya en tiempos de la Revolución, cuando Venustiano Carranza estableció su Gobierno en Veracruz, suprimió la Lotería mediante decreto del 13 de enero de 1915, para este año se calcula que la Lotería había producido aproximadamente 10 millones de pesos.

3.1.3. La Nueva Lotería

Después de los sucesos revolucionarios, se estableció en 1920 una Lotería cuyos productos líquidos se dedicarían a la Beneficencia Pública. Su estructura orgánica estaba compuesta por: un Consejo de Administración, una Dirección General y los siguientes Departamentos; Contabilidad, Administración, Sorteos y Caja, marcando una nueva manera de administrarse con la creación del Consejo; instalándose en Donceles No. 67 y después en la antigua casa de Don Ignacio de Torre y Mier. Esta nueva Lotería logró arraigarse entre la población.

“Al crearse la Junta Directiva de la Beneficencia Pública en el Distrito Federal por decreto publicado el 24 de agosto de 1924, se transfirieron las facultades concedidas a la Secretaria de Hacienda para el control y vigilancia de la

Lotería...⁶⁹. Durante el periodo que va desde el gobierno de Adolfo de la Huerta hasta el de Emilio Portes Gil, los cambios que se dieron en la Lotería Nacional fueron en su mayoría, de perfeccionamiento. Por una parte, quedó claro su carácter de institución federal autónoma, aunque vigilada estrictamente por la Secretaría de Hacienda y por otra, que era la única institución autorizada para recabar recursos económicos mediante sorteos ordinarios y extraordinarios, que se destinarían a la beneficencia pública.

En 1933, cambió de domicilio, trasladándose a la calle de Buenavista o casa de Pinillos (hoy Puente de Alvarado no. 50), el 31 de diciembre de 1937, con la creación de la Secretaría de Asistencia Pública, dependencia a la cual se le asignaron facultades para administrar directamente el patrimonio de la Beneficencia Pública y de la Lotería, dos años después se le asignó el nuevo nombre según el reglamento de la fracción IV del artículo 10 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que promulgó el entonces Presidente Lázaro Cárdenas en el Diario Oficial del 14 de junio de 1940, donde establece que Lotería Nacional será administrada por un consejo de administración integrado por cinco miembros, con domicilio legal en la Ciudad de México, D.F., cuyos sorteos se harían siempre públicos.

Las utilidades ascendieron a \$ 164,998,138.21 en 1942 y se destinaron a los siguientes hospitales; General, Juárez, General Homeopático, casa Cuna y otros. Siendo presidente Don Manuel Ávila Camacho, expidió una Ley sobre Lotería Nacional; la cual le asignó oficialmente el nombre de "Lotería Nacional para la Asistencia Pública", confirmándole el carácter de Institución Oficial Federal dependiente de la Secretaría de Asistencia Pública, dos días después se fusionó la mencionada Secretaría con el Departamento de Salubridad, para crear la Secretaría de Salubridad y Asistencia, quedando Lotería Nacional bajo la dirección de ésta. Así mismo, en 1946 se inauguro el nuevo edificio de Lotería Nacional el "Moro" en plaza de la reforma No.1, que a la fecha alberga el recinto oficial donde celebra sus sorteos.

⁶⁹ Memoria de Actividades de la Dirección General. 1997-1979.

En los años subsecuentes Lotería Nacional consolidó su infraestructura física y la adquisición de diversos inmuebles, maquinaria y equipo que le permitieron asentar sus operaciones administrativas y de producción, al mismo tiempo estructuró una red de distribución y comercialización que la llevó a contar con 8 sucursales en las principales ciudades del país, 83 agencias de primera, 276 agencias de segunda, 147 expendios foráneos, 256 expendios locales con numerosos subexpendios en la ciudad de México y un padrón de vendedores ambulantes muy considerable. A partir de 1960, dejó de hacer inversiones directas para obras de asistencia social, con la finalidad de entregar sus utilidades a la Secretaría de Salubridad, por conducto del Patronato de Asistencia Pública.

En 1973 se terminó la construcción del edificio Prisma, el cual contribuyó al embellecimiento urbano y al crecimiento de la institución que fue cada vez mayor, en noviembre se creó Pronósticos Deportivos, que en febrero de 1978 por decreto oficial, se separó de la institución para operar como organismo descentralizado y por decreto presidencial, la Lotería Nacional quedó integrada al Sector de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en 1977. El 15 de septiembre de 1979, con el sorteo Magno 156, celebrado en Guadalajara, se inició una nueva forma de compartir la celebración de sus sorteos fuera del recinto oficial, realizándolos a partir de esa fecha en distintos Estados de la República.*11

La evolución de los sorteos a través de su historia ha sufrido modificaciones; sin embargo, en los años ochenta, la modernidad y actualización de los sorteos se hizo evidente y tuvo que reestructurarlos, en la actualidad cuenta con tres sorteos semanales denominados: Mayor (martes), Superior (viernes) y Zodiaco (domingos) además de los extraordinarios (magno, especiales, aniversario y olímpico); lo que implicó un aumento en la producción de los billetes, iniciando todos los sorteos a las 8:00 hrs. En esta década se construyeron los edificios "Rosales" y "Contreras". Obviamente, también creció la estructura orgánica, la plantilla de personal y los compromisos de enteros otorgados a la Tesorería de la Federación.

*11 Ver Apéndice: "Sorteos Celebrados Fuera del Recinto Oficial".

3.1.4. Los Juegos y Sorteos de los Noventa; un Nuevo Mercado

Todo proceso evolutivo tiene su clímax, su punto de equilibrio y la Lotería Nacional llegó a ese punto al iniciar la década de los noventa, por lo que se hizo necesario reestructurar y modernizar sus procesos y sistemas, pues en los últimos tres lustros también se multiplicó la competencia de rifas y sorteos lanzados al mercado por diferentes organizaciones tanto de carácter privado, como públicas. El 12 de octubre de 1990 se realiza el primer Sorteo Iberoamericano, en la ciudad de Querétaro, Qro.; con la participación de Argentina, Costa Rica, España, México y República Dominicana. En 1991 se inauguró el edificio "Jalisco" y con el propósito de innovar sus sorteos, el 25 de febrero, su inició el primer sorteo de Lotería Instantánea, denominado Rasca y Gana, abriéndose un nuevo mercado, dirigido principalmente a los jóvenes y por supuesto a todo el público; ya que la Lotería Tradicional, es preferida por los adultos. Poco después salieron a la venta los juegos Olla de Oro y la segunda emisión de Rasca y Gana.

Para 1992 se lanzaron los sorteos Gato Millonario, Clásico y Máscara contra Cabellera. En 1993 surgieron; Salga de Bruja, Frío o Caliente y el Tesoro del Pirata. En 1994 apareció el sorteo Pégale al Gordo, pero con una nueva modalidad, que además de otorgar premios al instante, también los consumidores podrían participar en TV y obtener premios en especie y en efectivo, posteriormente se siguió con la misma mecánica en los sorteos Serpientes y Escaleras, el Remolino de la Suerte y Gana en la Jugada, por lo que el impacto en el público fue total, reflejándose en un incremento de ingresos del 600 % sobre las ventas de la lotería instantánea, en octubre se inicia la desincorporación de las sucursales y éstas son convertidas en agencias. Para el primer semestre de 1995 se lanza el Juego de la Oca con TV y en 1996 surge la nueva emisión del Pégale al Gordo con TV, además del Gato Millonario, Lotería Mexicana, Rasca y Gana, Alegres Fiestas, Genio de la Fortuna. Siete Loco con TV y Tesoro de la Pirámide con TV.

En 1997 se lanza el sorteo el Jinete Ganador, Rasca y Gana, Nos Urge la Lana, Ráscale Chato, Lotogol, Siete Gana continuando con la transmisión de Pégale al Gordo. Dentro de los sorteos con participación en TV se encontraba el Tesoro de la Pirámide que mantuvo vigencia hasta junio de 1998 con participantes

en TV. También surgió la Ruleta Millonaria con TV, asimismo se finiquitaron los sorteos Gato Millonario, Rasca y Gana, Lotería Mexicana y el Jinete Ganador. En 1998, iniciaron Loto Bingo, Alegres Fiestas y las nuevas emisiones del Gato Supermillonario, el Jinete Ganador, a la vez que terminarían las transmisiones del 7 Loco y Ruleta Millonaria, quedando como juegos instantáneos. En tanto el renovado Pégale al Gordo se mantenía en el gusto del público. Por otra parte, "...se proyectaron 2,409 anuncios televisados: se transmitieron 144,672 comerciales radiofónicos llegándose a un total de 2,296 inserciones en medios impresos, de los cuales 1,708 fueron listas de resultados y 276 anuncios de pago a las campañas en periódicos de circulación nacional, en provincia y el Distrito Federal, así como 312 en revistas"⁷⁰.

De 1999 a junio del 2001, se contaba con 15 sorteos de lotería instantánea, de éstos el sorteo Pégale al Gordo era el único con participación en televisión realizándose las nuevas emisiones de los concursos vigentes. Por otra parte, con la llegada del Siglo XXI y a fin de poder hacerle frente, "...esta institución con 230 años de existencia, planeó implantar una serie de programas que, en conjunto, sentarán las bases administrativas y operativas para asegurar su permanencia en el mercado ante el nuevo milenio. Partiendo de un cambio integral, que significaría adaptar a Lotería Nacional tanto en sus procedimientos como en su mentalidad, incluyendo la tecnología, nuevos procesos y una ágil comercialización de sus productos"⁷¹. Como consecuencia de lo anterior, la dependencia comenzó a trabajar con los puntos de venta, a fin de lograr su incorporación a la modernidad a través del medio de operación computacional, con comunicación directa y permanente, que a su vez estableciera las bases para su integración con los nuevos y novedosos sorteos, a fin de asegurar esto, se vienen preparando dos perspectivas muy claras.

Una es continuar con la oferta de los productos conocidos como Lotería Instantánea y Tradicional y el otro es el incorporamiento de productos novedosos dentro de una nueva mecánica de participación. Para poder realizar lo anterior se han investigado diversas acciones en el campo, consumidor y distributivo cuyo

⁷⁰ Informe Anual de la H. Junta Directiva de Lotería Nacional para la Asistencia Pública 1998. P. 34.

⁷¹ Corporación Iberoamericana de Loterías y Apuestas de Estado, Año I No. 2 enero / marzo 1999. P. 35.

objetivo es conocer las tendencias internacionales en materias de celebración de sorteos, estas ideas se consideraron adecuadas para operar, tanto por el atractivo que pueden presentar, como por la posibilidad de captar mayores ingresos y participar con mayor cobertura en el mercado nacional. Los sorteos, serán comercializados a través de puntos de venta que cuenten con la infraestructura de comunicación suficiente para realizar una transmisión privada de televisión y de transferencia de datos, que registrarán participaciones de manera electrónica en integración con la transmisión de imágenes, en una especie de televisión interactiva. Lo que, representará un avance práctico en el uso de la tecnología de tarjetas inteligentes; así como un impulso en nuestro país al concepto electrónico. También se incorporó a Internet (WWW. loterianacional.org.mx) a fin de proporcionar información institucional, venta de boletos y celebración de sorteos en el mismo ambiente. Para ello, se diseñan los mecanismos de sorteos que serán aplicados concretamente a este medio, a fin de que resulten interesantes a los denominados cibernautas.

Empero, existe la posibilidad de implantar la modalidad de sorteos en línea, para comercializar sus actuales productos, dentro de éstas se incluye la venta de sorteos a través de máquinas interactivas con pantalla sensible al tacto, para aplicarse en sorteos como la Lotería Mexicana y Bingo, así como los sorteos instantáneos en vídeo. En el mismo sentido se prevé la instalación interconectada de centros de participación en sorteos del tipo Bingo para poder participar incluso en la modalidad de sorteos progresivos. Permitiendo captar mayores ingresos para la Asistencia Pública; por otra parte, con la finalidad de ajustarse al recorte presupuestal emitido por el gobierno federal y al propio desarrollo institucional se diseñó la nueva estructura orgánica,^{*12} la cual entró en vigor a partir del 1 de septiembre de 1999.

A la fecha cuenta con; 176 expendios locales, 285 billeteros, 83 agencias foráneas, 42 expendios foráneos y 49 distribuidores de lotería instantánea en todo el país. Es así como México cuenta hoy con una de las Loterías mejor estructuradas en el mundo; pero, como organismo administrativo, es su obligación mantener el

*12 Ver Apéndice: "Organigrama de Lotería Nacional para la Asistencia Pública".

equilibrio de sus operaciones para que, sin lucros ni beneficios particulares, cumpla con los fines sociales que se le han encomendado. Como podemos apreciar, lotería nacional a través de su historia de alguna u otra forma ha contribuido en el auxilio de la población para aminorar sus necesidades, lo que abre la perspectiva de combinar el objetivo de la institución con las actividades de otras dependencias.

3.2. MARCO JURÍDICO DE LOTERÍA NACIONAL

3.2.1. Leyes que Rigen y Regulan a la Institución

La personalidad legal de Lotería Nacional es sustentada no sólo en la autorización de Carlos III y del Virrey de la Nueva España, sino en el plan y reglas para el establecimiento de la lotería que formuló Don Francisco Xavier de Sarría. El órgano de gobierno de la Lotería Nacional se encuentra regulado por las siguientes leyes y decretos: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Ley de Ingresos de la Federación Artículo 13; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; Ley General de Deuda Pública; Ley Federal de los Trabajadores al Servicios del Estado; Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo de Lotería Nacional para la Asistencia Pública y Ley del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado.

Además y debido a que su marco jurídico es muy extenso, sólo se comentan algunas de las más importantes disposiciones: Ley y Reglamento Federal de Entidades Paraestatales que establecen la administración de los organismos públicos, siendo ésta una Junta de Gobierno o su equivalente y un Director General; la cual se integrará con por lo menos cinco, pero no más de quince miembros propietarios y será presidida por el titular de la coordinadora de sector o por la persona que éste designe; debiendo estar reunidos la mitad más uno, voto de calidad del presidente en caso de empate. A su vez, menciona los criterios para presidirla, que los miembros del órgano de Gobierno serán de los sectores público, privado y sociales y los lineamientos para su funcionamiento, en las cuales

mencionan, entre otras cosas el tiempo entre una sesión y otra, así como los trámites para realizarla.

La Ley Orgánica de Lotería Nacional, expresa las bases de la organización interna del organismo, así como la reglamentación de sus sorteos; componiéndose de 14 artículos que especifican las funciones y atribuciones que la constituyen como la integración del patrimonio y el régimen de los trabajadores, considerada una institución de acreditada solvencia por lo que no está obligada a constituir depósitos o fianzas legales. La administración queda a cargo de la Junta Directiva integrada por; seis miembros, presidida por el titular de la SHCP y complementándola los titulares de SG, SS, DIF y dos personas designadas por el presidente de la república, una de las cuales será el Director General de la institución. Como se puede apreciar, la única voz que representa está junta es del presidente de la República, pues todos los miembros son nombrados y removidos libremente por él y aunado a esto, en su artículo 2 de dicha ley se menciona que el objeto de este organismo es apoyar económicamente las actividades a cargo del ejecutivo federal en el campo de la asistencia social.

La Ley Federal de Juegos y Sorteos, fue publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1947, siendo de carácter federal y para toda la República, ya que su objetivo básico es la reglamentación de los juegos y sorteos, además señala los prohibidos; la Secretaría de Gobernación es la dependencia pública que lleva el control y vigilancia de los mismos, cuando estén de por medio juegos de azar de cualquier índole, al igual que los sorteos, con excepción del de Lotería Nacional éstos generan impuestos determinados por las leyes fiscales, imponiendo sanciones a organismos o personas que los realicen sin autorización.

El Reglamento Interior de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública y de su Consejo de Administración se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 24 de julio de 1985; en su articulado, hace referencia a las disposiciones generales y al funcionamiento del organismo, tanto en la elaboración de sorteos como en la distribución y venta del billete; en sí, su finalidad es realizar actividades de acuerdo con su objetivo, considerando ingresos premios y reintegros que no se logren vender, y los que habiéndose vendido, no hayan sido cobrados. Por sus atribuciones:

la Junta Directiva, designa a un Secretario, con el carácter de federativo en las sesiones, votaciones, actos y acuerdos del órgano colegiado y quien se encarga de convocar a las sesiones de la Junta. En los artículos transitorios del reglamento se menciona que "...el reglamento interno de la lotería nacional para la asistencia pública y del funcionamiento interior de su consejo de administración publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 1940 se continuará aplicando en todo lo que no se oponga ..."⁷².

Las Bases Generales del Sorteo Tradicional y Zodiaco, comprenden dos capítulos: las disposiciones generales y la realización de los sorteos, éstos serán públicos y se integrará el presidium como sigue: Director General o su representante, Contraloría Interna, Dirección de Comercialización, Subdirección Jurídica, así como de un interventor de la Secretaría de Gobernación, quienes darán fe de la validez y legalidad de los sorteos. Los billetes de Lotería se dividen en tantas series y fracciones como acuerde la Junta Directiva y deben contener los siguientes datos: nombre de la institución; número y fracción, contraseña de validación, número y clase de sorteo, fecha de celebración, importe del premio principal por serie, número de billetes por serie, término de prescripción y firmas en facsímil de los CC. Presidente de la Junta Directiva y del Director General. Todo premio causa un impuesto, por lo que se retiene el importe que determina la Ley en la materia; (actualmente es el 21 %) también cuentan los billetes con una fecha de caducidad preestablecida (un año).

El reglamento menciona la mecánica de los sorteos, destacando "...el orden en que sean extraídas las bolitas de ambas esferas, se colocarán como el azar determinó, en un ábaco situado entre ambas esferas, de tal suerte que los señores auditores que toman nota de los números agraciados y los premios directos que les correspondan, puedan cerciorarse que fueron cantados debidamente por los niños gritones. Tratándose de los premios principales, el número del billete agraciado se gritará dos veces y se repetirán sus dígitos claramente, antes de su inserción en la varilla respectiva del ábaco central"⁷³. Por esta causa y debido a la naturaleza de su

⁷² Reglamento interno de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública. P. 9.

⁷³ Bases Generales de Sorteos de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, D. O. F. 21 de Nov. de 1985. P. 4.

actividad, el organismo está regulado por un marco jurídico que garantiza relativamente un efectivo uso de los recursos obtenidos, así como una amplia seguridad y credibilidad para los jugadores.

3.3. EJERCICIO DEL PRESUPUESTO DE LOTERÍA NACIONAL

3.3.1. Objetivos Básicos para la Elaboración del Presupuesto

La disciplina y la austeridad, son elementos esenciales, para ejercer el gasto público, el cual fortalece las finanzas públicas que sirven como instrumento estabilizador y recuperador de la actividad económica, en donde la austeridad implica limitar el nivel de gasto a la disponibilidad de recursos, aplicando las erogaciones corrientes, las de inversión con criterios de eficiencia y eficacia entendida la eficiencia como la buscadora de una asignación de recursos a los programas y proyectos prioritarios al menor costo posible. La eficacia postula alcanzar los resultados propuestos, dirigiendo sus objetivos hacia una adecuada orientación del gasto, para ejercerlo correctamente se utiliza la clasificación por objeto del gasto a través del listado homogéneo y coherente de los bienes y servicios contenidos en su estructura, pretende proporcionar el conjunto ordenado de la demanda gubernamental, a efecto de facilitar a la clasificación económica del gasto corriente y capital, reflejada en orientación de los bienes y servicios conforma a los siguientes conceptos:

El gasto corriente son aquellas erogaciones en bienes, servicios y otros gastos diversos que para atender la operación permanente realizan las dependencias y entidades de la administración pública.

El gasto de capital son todas aquellas erogaciones en bienes y otros gastos diversos destinados a incrementar la capacidad instalada de operación administrativa o productiva de las dependencias y entidades de la administración pública federal, los cuales se reflejan en un incremento de sus activos fijos patrimoniales o de capital.

El capítulo 1000 comprende los Servicios Personales; donde se encuentran las remuneraciones al personal federal, que se rigen conforme a lo establecido por la SHCP. Las entidades paraestatales se apegan a lo establecido por el órgano de gobierno correspondiente y a los lineamientos generales que en materia de gasto establece la Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento. Los Materiales y Suministros, son el capítulo 2000, representan a las adquisiciones sujetas a criterios de selectividad, eficiencia y costo. El 3000 referente a los Servicios Generales se compone con los programas orientados a proporcionar los servicios básicos y reducir las erogaciones por concepto de orden social. Serán de naturaleza corriente cuando se utilicen para el funcionamiento permanente y regular de las dependencias y entidades de la administración pública federal y serán consideradas como de capital cuando se utilicen para ampliar la capacidad instalada de operación administrativa o productiva de las mismas. El 4000 se refiere a las transferencias.

A diferencia de los capítulos ya señalados, pueden distinguirse otros, cuya naturaleza es invariablemente de capital, tales como los Bienes Muebles e Inmuebles capítulo 5000, referente a la adquisición de bienes de inversión. Las Obras Públicas, capítulo 6000, se usa en el caso que se cuente con alguna en proceso debiéndola concluir e intensificando los trabajos de conservación y mantenimiento de la infraestructura y el 7000 Inversión Financiera contempla las acciones vinculadas a programas de saneamiento financiero la promoción de actividades productivas. Las provisiones económicas, erogaciones, pensiones, jubilaciones, ayudas, subsidios y transferencias, que se llevan a cabo bajo criterios de selectividad, temporalidad y equidad identificando sus programas, objetivos, metas y sectores de aplicación.

Las categorías programáticas clasifican al gasto de manera que pueda identificarse el "que se va a hacer" con los recursos públicos, así como definir el universo de acción gubernamental a través de funciones, subfunciones, programas sectoriales, programas especiales, actividades institucionales, proyectos institucionales o de inversión.

3.3.2. Presupuestos 1997 y 1998 de Lotería Nacional

En el Presupuesto de Egresos de la Federación de 1997, la asignación para Lotería Nacional, ascendió a 763,643.2 miles de pesos, los cuales se utilizaron para realizar 52 cursos de capacitación y actualización de los empleados; la producción de 25.0 millones de billetes de lotería tradicional y zodiaco; la impresión de 7.0 millones de listas de resultados; así como, la comercialización de 226,252.5 miles de billetes de los diferentes sorteos y la entrega de enteros por la cantidad de 260,800.0 miles de pesos para la asistencia pública. El gasto ejercido al finalizar 1997, fue de 1,093,820.7 miles de pesos, con un incremento al presupuesto original de 43.2 % en términos nominales. El 98.5 % se destinó al gasto corriente y 0.5 % a gasto capital, dirigidos principalmente al programa de Captación y Canalización de Recursos para la asistencia pública, con el 77.7 % del gasto, el resto de programas sustantivos absorbieron el 5.6 y 0.2 % y el restante 16.5 % se ejerció en los programas de administración. * 13

El gasto ejercido en el programa 6T Captación y Canalización de Recursos para la Asistencia Pública, tuvo un incremento del 63.0 % con relación a lo programado originalmente, debido al pago del impuesto local del 6.0 % sobre juegos, rifas y loterías al Gobierno del Distrito Federal por 226,271.4 miles de pesos, del periodo julio de 1991 a agosto de 1997 generando los recursos suficientes para cubrir el pago de premios, las comisiones y las entregas a la asistencia pública. Por lo que Lotería Nacional siguió con la política de ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público correspondiente a los enteros, los cuales tuvieron un decremento del 5.5 % con respecto al programa original y se acordó reclasificar la recuperación parcial del Acuerdo de Ministración de Fondos que dicha Secretaría otorgó a la institución como préstamo para pagar al Gobierno del D.F., el adeudo fiscal, a excepción de los 2.2 millones de pesos enterados para la asistencia pública.

La fracción VI del Art. 29-A del Código Fiscal de la Federación, menciona que debe separarse el monto de los impuestos (IVA), sin embargo, esta disposición es:

*13 Ver Apéndice: "Presupuesto de Lotería Nacional para la Asistencia Pública".

para aquellos que tengan la obligación de expedir comprobantes fiscales, que no es el caso de Lotería Nacional, al ser el organismo el último consumidor en la adquisición de materiales, el IVA es una erogación no recuperable, por lo cual no se hace la separación en el registro y los bienes de consumo se aplican a gastos y no al activo circulante. Por otro lado, Lotería Nacional como cualquier empresa, vivió las repercusiones de la contracción de la economía nacional, al sufrir incrementos en precios de los principales insumos para la elaboración de los billetes de lotería, así como en el costo de la adquisición de los billetes de lotería instantánea por efectos de la paridad del peso frente al dólar.

De acuerdo con la política de ingresos públicos del sector paraestatal, el título tercero de las personas morales no contribuyentes del ISR y el artículo 73 de la Ley de Lotería Nacional, ésta sólo tiene la obligación fiscal, al igual que los partidos y asociaciones políticas, de retener y enterar el impuesto y exigir la documentación que reúne los requisitos fiscales cuando haga pagos a terceros y estén obligados a ellos, en términos de Ley y de acuerdo con el Código Financiero del D.F., Título III Capítulo V Lotería Nacional paga el impuesto local del 2 % sobre nóminas.

En el Convenio de Balances de Operación, primario y financiero que suscribió Lotería Nacional con el Gobierno Federal y en cumplimiento a lo señalado en el Artículo 38 del Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal 1998, Lotería Nacional elaboró los informes de evaluación de los resultados que arrojó la operación de la entidad durante el año. Obtuvo ingresos por: 1,233.6 millones de pesos, conformados por 1,152.2 millones procedentes de la venta de bienes y 81.4 millones derivados de la captación de productos financieros. En tanto los ingresos diversos y las operaciones ajenas obtuvieron un 143.6 %, dado que registraron una cifra de 119.0 millones de pesos, superándose los 81.4 millones de pesos presupuestados. Los ingresos totales ascendieron a 1,204.7 millones de pesos, que significa un cumplimiento del 97.7 % del compromiso modificado contraído en el convenio de balances.

Las ventas de Lotería Instantánea disminuyeron en 15.6 % sin embargo, las ventas netas, es decir, una vez deducidos los premios y las comisiones, aumentaron en 3.9 %, los productos financieros pasaron de 49.6 millones de pesos registrados

en 1997 a 87.4 millones de pesos a 1998, o sea un 76.2 % más. También se realizaron enteros a la Tesorería de la Federación, por un monto de 325.5 millones de pesos, con lo cual se cumplió el compromiso contraído en el presupuesto modificado, y en un 105.6 % la meta original de 308.3 millones de pesos. Ya que a partir de 1993, se autorizó a Lotería Nacional a realizar en forma mensual los enteros a la Tesorería de la Federación a razón del 75.0 % del resultado primario de operación mensual, por lo tanto, si al cierre de un ejercicio no se cumplieran, serán entregados al siguiente.

Los egresos ejercidos fueron, 821.6 millones de pesos en el gasto programable, de los cuales se utilizaron 806.6 al gasto corriente, 9.9 al gasto de inversión y 5.1 a operaciones ajenas, que comparadas con los 908.1 millones de pesos presupuestados en el convenio de balances arrojaron un subejercicio de 86.5 millones del monto erogado. "Para el cierre del ejercicio, se suscribió un compromiso en el balance de operación por un monto de 325.5 millones de pesos, empero, como consecuencia del menor gasto ejercido, el superávit se elevó a 383.1 millones de pesos, monto que equivale a un cumplimiento del 117.7 % de la meta presupuestada. Esta cifra se verá afectada como consecuencia de los pasivos que se tienen pendientes de pago que deben sumarse al del gasto programable"⁷⁴.

Concepto	Millones de Pesos
Total de ingresos	1,204.7
Gasto Programable Reportado	821.6
Más Gastos Pendientes de Pago al 31 de Dic.	75.9
Gasto Programable Ajustado	897.5
Superávit de Operación Ajustado	307.2

Fuente: Dirección de Finanzas.

Las áreas encargadas de controlar el gasto y de proporcionar los informes y estados financieros, son la Dirección de Finanzas y la Gerencia de Contabilidad, las mismas que efectúan las medidas correctivas a fin de coadyuvar al saneamiento financiero, por medio de la optimización de los recursos presupuestados a la institución.

⁷⁴ Informe de Autoevaluación 1998. P. 14.

Evolución de los Presupuestos Anuales Autorizados de Ingreso - Gasto

Flujo de Efectivo (Miles de Pesos)

Concepto	Año	Presupuesto 1997	Presupuesto 1998	Presupuesto 1997	Presupuesto 1998	Presupuesto 1997	Presupuesto 1998
Venta de Bienes	1997	4,695,366.3	456,430.9	4,303,376.0		223,054.5	-4.9
	1998	5,085,884.0	4,709,314.9	4,374,290.6		335,024.3	-7.1
(-) Premios	1997	3,161,361.9	2,959,471.3	2,734,276.8		225,194.5	-7.6
	1998	3,350,994.3	3,001,871.1	2,759,365.8		242,505.3	-8.1
(-) Comisiones	1997	581,561.2	547,266.7	523,652.3		23,614.4	-4.3
	1998	619,710.7	555,242.6	529,279.1		25,963.5	-4.7
Venta Neta	1997	952,443.2	1,019,692.5	1,045,446.9		25,754.4	2.5
	1998	1,115,179.0	1,152,201.2	1,085,645.7		66,555.5	-5.8
Ingresos Diversos	1997	72,000.0	309,481.7	314,984.9		5,503.2	1.8
	1998	40,000.0	81,450.8	87,360.5		5,909.7	7.3
Operaciones Ajenas	1997			54,801.2		54,801.2	100
	1998			31,665.9		31,665.9	100
Terceros	1997			54,801.2		54,801.2	100
	1998						
Recuperables	1997						
	1998			31,665.9		31,665.9	100
Total de Ingresos	1997	1,024,443.2	1,329,174.2	1,415,233.0		86,058.8	6.5
	1998	1,155,179.0	1,233,652.0	1,204,672.1		28,979.9	-2.3
Gasto Programable	1997	763,643.2	1,062,902.8	1,038,916.0		23,986.8	-2.3
	1998	846,891.2	908,146.9	821,607.1		86,539.8	-9.5
Gasto Corriente	1997	729,543.2	1,033,026.8	1,021,132.4		11,894.4	-1.2
	1998	816,991.2	866,105.6	806,637.2		59,468.4	-6.9
Servicios Personales	1997	178,300.0	191,321.9	191,149.0		172.9	-0.1
	1998	214,300.0	233,614.3	232,141.0		1,473.3	-0.6
Materiales y Suministros	1997	84,200.0	98,435.7	101,303.0		2,867.3	2.9
	1998	324,000.6	103,778.4	95,606.1		8,172.3	-7.9
Servicios Generales	1997	467,043.2	743,269.2	728,680.4		14,588.8	-2.0
	1998	278,690.6	528,712.9	478,890.1		49,822.8	-9.4
Inversión Física	1997	22,200.0	17,976.0	14,660.4		3,315.6	-18.4
	1998	18,000.0	30,141.3	9,883.9		20,257.4	-67.2
Bienes Muebles c	1997	19,700.0	16,499.0	14,172.6		2,326.4	-14.1
	1998	15,000.0	27,141.3	9,659.6		17,481.7	-64.4
Obras Públicas	1997	2,500.0	1,477.0	487.8		989.2	-67.0
	1998	3,000.0	3,000.0	224.3		2,775.7	-92.5
Operaciones Ajenas	1997	11,900.0	11,900.0	3,123.2		8,776.8	-73.8
	1998	11,900.0	11,900.0	5,086.0		6,814.0	-57.3
Balance de Operación	1997	260,800.0	266,271.4	376,317.0		110,045.6	41.3
	1998	308,287.8	325,505.1	383,065.0		57,559.9	17.7
Enteros a la Asistencia	1997	260,800.0	266,271.4	246,494.4		19,777.0	7.4
	1998	308,287.8	325,505.1	325,505.1			
Balance Financiero	1997			129,822.6		129,822.6	100
	1998			57,559.9		57,559.9	100

Fuente: Dirección de Finanzas.

3.4. LA ASISTENCIA PÚBLICA EN LOTERÍA NACIONAL

3.4.1. Función Asistencial

Existen dos canales institucionales de asistencia social: el público y el privado. El primero surge del Estado como una obligación de otorgar ayuda a través de las instituciones públicas, para lo cual el gobierno ejerce una partida presupuestal. La segunda, es la filantropía privada, compuesta por personas que tienen recursos económicos y desean apoyar a la población marginal por medio de organismos que patrocinan el sostenimiento de patronatos y asociaciones civiles; ya que, el fin común es el mismo contribuyendo en cierta forma aminorar la carga social que recae en el gobierno; pensando en la asistencia pública como un recurso sólido que debe ser duradero y corresponder a las necesidades reales de la población. *Lotería Nacional como una entidad de la administración pública abocada a obtener recursos económicos para la Asistencia Pública, también realiza otro tipo de actividades sociales como:*

1) Proporcionar donativos de carácter económico o en especie, por medio de la recepción de solicitudes de donación, emitidas por los DIF, gobiernos estatales particulares y organismos e instituciones, tanto públicas como privadas dedicadas al sector social. Las solicitudes recibidas son sujetas a un minucioso estudio que garantiza el beneficio de los más necesitados. Para obtener los ingresos, la institución celebra un promedio de 135 sorteos anuales, además de los distintos *juegos de Lotería Instantánea, canalizándolos a los programas de asistencia, los cuales participan en el fortalecimiento de las finanzas públicas a través del aumento del ahorro interno.*

2) Al mismo tiempo, se pretende que con la entrega de los premios mayores se motive la inversión en la entidad o población donde radiquen los afortunados. 3) En sí, los fondos de la Lotería sirven para apoyar proyectos culturales y deportivos así como el desarrollo de programas tecnológicos y asistenciales de la población. 4) Como un ejemplo en materia de salud ha colaborado con la reconstrucción del Centro Médico Nacional dependiente de una de las instituciones más importantes :

nivel mundial que es el Instituto Mexicano del Seguro Social. 5) Lotería Nacional participa en distintas acciones a favor de la comunidad, una de ellas es el robo o extravío de población infantil; este fenómeno que se extiende por todo el mundo, tiene complejas raíces económicas, sociales y culturales.

Por lo tanto, la "...desaparición de menores es producto de la delincuencia organizada, que lucran con la vida y el dolor humano. Y es por ello que todas las actividades que se realicen para recuperar a estos niños, constituyen una labor altamente altruista y de carácter eminentemente humanístico y social..."⁷⁵. Para darle cause, se elaboró un convenio de participación a finales de 1997, a fin de localizar a pequeños perdidos; en donde, la institución se comprometió a difundir la campaña a través de la distribución e impresión de fotografías de niños extraviados, tanto en carteles, como en billetes de lotería. Además, dicho convenio promovió la defensa de los niños en el país, así como la orientación a padres de familia para evitar el robo de los mismos. La respuesta de la comunidad fue favorable; ya que, se localizaron a cinco infantes, cuyas fotografías fueron distribuidas a través de los medios impresos antes descritos.

3.4.2. Contenido del Programa Anual de Donativos

Con el propósito de regular las acciones dirigidas a instrumentar, adecuar y optimizar los sistemas administrativos y operativos para el desarrollo del Programa Anual de Donativos operado por la Dirección General, éste funciona como herramienta de las actividades del ejecutivo federal para apoyar a los grupos que menos tienen, a través de las políticas del programa que se desglosan en nueve puntos relativos a los siguientes lineamientos: 1) Se refiere al carácter del donativo, que podrá ser de manera numeraria, en especie o ambos, los cuales son dirigidos a: personas físicas, privadas y morales. 2) Menciona los requisitos de la solicitud, contando con el nombre del solicitante; domicilio, forma del donativo, objetivo a cubrir, tiempo aproximado para ejercerlo y número aproximado de población beneficiada. Además, el solicitante declarará si obtuvo con anterioridad algún

⁷⁵ Corporación Iberoamericana de Loterías y Apuestas de Estado, año I, NÚM. 1 oct/dic 1998. P. 22.

donativo. 3) Corresponde a la acreditación de la personalidad agraciada con donativo.

4) Se dedica a la aplicación de los donativos, sean en numerario, especie o en ambas formas, dirigidos a los siguientes rubros: salud, educación, bienestar social y fomento a las actividades productivas y obras de infraestructura. 5) La evaluación de las solicitudes, donde se realiza una depuración minuciosa y propone su aprobación a la Junta Directiva. 6) Se basa en el presupuesto de los donativos, en donde "...los criterios para la elaboración del presupuesto se darán en función a los lineamientos que el ejecutivo federal haya señalado en el Presupuesto de Egresos de la Federación en el ejercicio respectivo..."⁷⁶. 7) Se dedica a la aprobación de las solicitudes presentadas a la Junta Directiva, para su aprobación.

8) Se refiere a la entrega del donativo, a fin de programarlo, calendarizarlo y entregarlo invariablemente mediante un contrato de donación, que especifica los compromisos de ambas partes. 9) Se basa en el seguimiento de los donativos verificando el cumplimiento del objetivo por el cual se otorgaron los recursos; la cancelación y reintegro se podrá solicitar a la Junta Directiva cuando, "...se detecte que éste fue depositado en cuentas de inversión o el beneficiario desviara parte o total del mismo al uso de objetivos distintos para los cuales fue otorgado, salvo que cuente con la autorización de la propia Lotería Nacional para el caso del cambio de objetivos o beneficiario"⁷⁷.

Como resultado de lo anterior, se describirán algunas entregas de donativo realizadas en la década de los 90: a su inicio Lotería Nacional entregó 100 millones de pesos por instrucciones del entonces Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari, al Instituto Mexicano del Seguro Social, para ampliar la infraestructura de salud en las zonas rurales, a través de la construcción de 528 unidades médicas y hospitales rurales, velatorios y guarderías; además de proporcionar ambulancias, equipo médico y la creación de fideicomisos con recursos de la institución y donaciones particulares para la manutención de niños indigentes, sostenimiento de casas de

⁷⁶ Políticas del Programa Nacional de Donativos de Lotería Nacional para la Asistencia Pública. P. 8.

⁷⁷ Políticas del Programa Nacional Op. Cit. P. 10.

asistencia social para menores infractores, ancianos y deficientes mentales entre otras. Durante 1995 se donaron 20.5 millones de pesos.

Durante 1996 la institución realizó los siguientes donativos; una ambulancia para la cruz roja y 217 aparatos (sillas de ruedas y bastones) para la rehabilitación de discapacitados en Aguascalientes. También dio más de un millón 400 mil pesos al estado de Monterrey, N.L.; 50 mil pesos al centro de atención infantil múltiple "Gabriela Brimmer", de San Felipe, Gto., que atiende a niños discapacitados y con problemas auditivos, se destinaron 200 mil pesos, al albergue y hospital Ser Humano A.C. en el D.F., que procura a niños, jóvenes y adultos que padecen el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA). Poco después, el Lic. Carlos Salmón Cámara proporcionó 950 mil pesos al estado de Oaxaca, para la construcción de una unidad deportiva para discapacitados, una casa-hogar para personas que padecen deficiencia mental y un centro de enseñanza; además de 50 sillas de ruedas y dos ambulancias para los municipios de Lerdo y Gómez Palacio; así como, 530 mil pesos para el DIF estatal de Durango, en este año ascendieron a 21.4 millones de pesos los donativos entregados.

En 1997 la Secretaría de Hacienda autorizó a Lotería Nacional un presupuesto de 26.8 millones de pesos, se aprobaron 13.0 millones de pesos a la asistencia pública, distribuidos en cuatro paquetes trimestrales; de los cuales se otorgaron 37 donativos ordinarios y 65 extraordinarios, viéndose beneficiados los estados de Chiapas, Distrito Federal, Durango, Guanajuato y Guerrero; éstos fueron canalizados a los sectores: salud 61.0 %, educación 23.0 % y bienestar social 16.0 %. Así mismo, la actividad de los donativos, se vio seriamente disminuida en los últimos cinco años, a tal grado que a mediados de 1998 se suspendieron, a consecuencia de los recortes presupuestales decretados por el Gobierno Federal.

Aunado a lo anterior, el descubrimiento de donativos fantasmas canalizados supuestamente a instituciones civiles, fue el punto crítico de la suspensión, ya que a través de la falsificación de documentos que presuntamente los cubrían, los cheques eran cobrados por personas cercanas a los funcionarios, por más de 3 millones de pesos y "...todos los donativos objeto de fraude tuvieron el carácter de extraordinarios, lo cual faculta al Director General de Lotería para autorizar dichos

donativos sin acuerdo previo de la Junta Directiva de la Institución, la cual sólo sesiona una vez por trimestre, aunque el Director tenga la obligación de informar de los donativos con posterioridad. Otra investigación que arrojó irregularidades administrativas fue el sorteo instantáneo de "La Pirámide", en donde hubo fallas de normatividad en Lotería Nacional, al permitir que empleados de la institución participarán en los sorteos, por lo que hubo también despidos que, debido al tipo de irregularidades, no ameritaron acusación penal⁷⁸. Los donativos fantasmas fueron entre funcionarios de la institución y organismos que operan en el D.F., el donativo se dirigió a la asociación nacional de técnicos en urgencias y rescate urbano (150 mil pesos) y otro por (100 mil pesos). El Estado de México fueron nueve donativos por un monto de 2.3 millones de pesos principalmente a escuelas, en el caso de Tlaxcala, fue al centro de bachillerato técnico industrial y de servicios No. 154 (350 mil pesos) y Sinaloa fueron dos donativos, el primero a la supervisión de jardines de niños federal, zona 053 de Esquinapa, Sin., (180 mil pesos) y el otro a los jardines de niños profesoras "Francisca Medina Cervantes" y "Esthela Ortiz de Toledo" zona 006 de Esquinapa Sinaloa (100 mil pesos).

Como podemos apreciar Lotería Nacional, es una institución que se encuentra arraigada entre la sociedad y que su principal función es recaudar recursos para brindarlo a través de los enteros proporcionados a la SHCP y por donativos asistenciales entregados a gobiernos estatales, municipales, instituciones o particulares, por lo que procederemos a conocer la función que realizará en el modelo propuesto.

⁷⁸ Periódico el Universal, Junio de 199. P. 25.

CAPITULO IV

APLICACIÓN DEL MODELO DE GASTO SOCIAL

4.1. ELABORACIÓN DE UN MODELO INTERINSTITUCIONAL DE POLÍTICAS DE GASTO SOCIAL

4.1.1. Los Ingresos; su Estructuración y Funcionalidad

El gobierno a través de sus instituciones realiza ciertas acciones para superar o contribuir al mejoramiento de su sociedad; por lo anterior es necesario que realice la adecuada planeación del gasto público en materia social, con la finalidad de atender la demanda de servicios, elevar la calidad de vida de la población y su desarrollo integral, con base en acciones de asistencia. Sus funciones requieren de recursos y programas coordinados por un modelo interinstitucional que auspicie la concertación en los tres niveles de gobierno Federal, Estatal y Municipal, mediante el curso de la administración pública, la cual detecta y busca dar solución a las demandas propias del país, en concordancia con las necesidades de su sociedad.

Dentro de estas instituciones se encuentra la lotería nacional cuyo objetivo fundamental es aportar a la hacienda pública (el 10% de sus ventas), recursos económicos para destinarlos precisa y específicamente a programas de asistencia; otra forma de apoyar y distribuir ingresos a la población es por medio de los premios que contienen los juegos y sorteos, que se reparten a los jugadores que resultan ganadores de estos. Produciéndose así una derrama doble a través de programas asistenciales y por otra parte con la distribución de los premios que benefician a la población. En sí, este tipo de loterías no tienen como finalidad el lucro, más bien aportan cantidades significativas a la asistencia pública, quedando sus gastos operativos cubiertos con una parte de los ingresos generados por las ventas, por lo tanto no se cargan al presupuesto y sí aportan ingresos al erario.

La asistencia pública dentro de su nuevo papel no limita sus acciones a programas puramente asistenciales, sino que participa en diversas áreas, además de colaborar con otras acciones de tipo promocional, preventivo y de rehabilitación,

con las que no sólo se resuelve la situación coyuntural, también apoya actividades correctivas, aun cuando se evidencia la resistencia a la diversificación de estas actividades por parte de algunas instituciones. Sin embargo, el objetivo que se persigue es consolidar la integración de un sector por medio de acciones comunes estimulando una verdadera cultura asistencial, lo anterior apoyado en experiencias y modelos nacionales e internacionales que solucionen los problemas en esta materia. Por lo antes expuesto, se deberá seguir una planeación estratégica (para Geroge A. Steiner, la esencia de la planeación estratégica consiste en identificar sistemáticamente las oportunidades y peligros que surgen en el futuro, los cuales combinados con otros datos importantes proporcionan la base para que una empresa tome decisiones en el presente. Planear significa diseñar un futuro deseado e identificar las formas para lograrlo) de los servicios y actividades dando respuesta a las necesidades detectadas dentro del sector y sus instituciones, así como elaborar una proyección con alcances de corto, mediano y largo plazo inmersa en programas de corte interinstitucional a fin de mejorar los avances asistenciales y sociales.

Considerando la heterogeneidad existente en los problemas sociales que aquejan al país, se toma difícil la elaboración de programas de tipo social y asistencial para cada una de ellas; por tal motivo es importante la integración y a su vez la segmentación de los problemas para dar soluciones concretas a cada uno basados principalmente en la planeación de acciones desde una plataforma organizada y congruente con la realidad para construir conceptos y lineamientos cuya aplicación, evaluación y ajuste, se orienten a solucionar y estar en la posibilidad de corregir los desajustes sociales existentes por tanto tiempo. Los programas de política social deberán procurar que todas las comunidades reciban los beneficios a fin de subsanar algunas de sus carencias, sin importar sus convicciones políticas, religiosas, culturales y sociales.

Para tal fin, se hace indispensable que los programas de asistencia social coadyuven al mejoramiento del bienestar social contando con la colaboración de las instituciones dedicadas al mismo rubro, atacando las dificultades de raíz por medio de varias vertientes como son: generación de fuentes de trabajo, alimentación apoyos económicos, construcción de centros educativos, de salud, infraestructura y

recreación entre otros. Por lo que resulta novedoso generar un nuevo diseño interinstitucional impulsado por un proceso de planeación, asegurando la presencia de los involucrados en la aplicación de dichos programas de política social, donde se cuente con la participación de los tres niveles de gobierno, tomando en consideración los principales problemas mediante una estrategia de desarrollo regional. Con este modelo será posible mejorar la calidad de vida de la población y al mismo tiempo fungir como el motor de una futura reforma a las políticas de bienestar social.

El modelo que se propone cuenta con tres etapas: la primera, implica la realización de un sorteo trimestral de los denominados especiales, con el nombre de "Ayudemos a México" del cual se entregarán las ganancias, incluyendo el premio mayor en caso de que no fuera vendido, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previo descuento de los gastos de administración. La estructura y elaboración del billete se llevará a cabo a través de los mecanismos e instrumentos con los que cuenta Lotería Nacional; su distribución, venta, devolución y reparto se efectuará de igual forma a los sorteos que se celebrará tradicionalmente. Al mismo tiempo, el Nacional Monte de Piedad y Pronósticos Deportivos darán un porcentaje de los ingresos que capten el día del sorteo, (en caso de que fuera día inhábil o que no empalmara con los sorteos de Pronósticos se atrasará o recorrerá al siguiente sorteo) dicho porcentaje será del 50 % y se concentrará con los ingresos de los otros sorteos.

En la segunda, se efectuará un sorteo instantáneo con la participación de Lotería Nacional y Pronósticos Deportivos también nombrado "Ayudemos a México" en donde por primera vez se unirán esfuerzos para realizar un juego de este tipo. Hablar de la elaboración de un sorteo de éstos involucra muchos factores para su conjunción, por ejemplo: la producción de los billetes; la cual se realizará previa licitación entre las compañías dedicadas a elaborarlos, el logotipo y diseño del billete se seleccionará entre los modelos que ambas entidades presentes a las Juntas Directivas; la distribución del billete se fortalecerá con las concesiones que tienen las instituciones, mismas que abarcan a la mayoría del territorio y se encuentran en los lugares más transitables, en tanto el reparto del juego se basará en las siguientes reglas:

El precio de los billetes del sorteo será de \$ 5.00 (cinco pesos 00/100 m.n.) cada uno. La producción programada será de 10,080,000 billetes, los cuales se emitirán en 42 lotes de 240,000 billetes. El costo de la emisión de 10,080,000 billetes asciende a \$ 50,400,000.00 y el de un lote a \$ 1,200,000.00, con un total de premios de 2,226,000 y un repartible de \$ 22,725,780.00 en 42 lotes, de lo que resultará el 45.09 % de premios. Los premios se distribuirán al azar en una producción de 53,000 premios por lote, lo que representa por cada billete premiado un total de 4.53 billetes emitidos conforme a la siguiente tabla.

Monto del Premio	Premios por Lote	Monto de los Premios
5.00	46,068	230,340.00
25.00	5,000	125,000.00
50.00	1,500	75,000.00
75.00	226	16,950.00
100.00	158	15,800.00
500.00	36	18,000.00
1,000.00	10	10,000.00
25,000.00	<u>2</u>	<u>50,000.00</u>
	53,000	541,090.00

Los billetes con reintegros de igual valor al billete y premios de \$ 25.00 (veinticinco pesos 00/100 m.n.) a \$ 500.00 (quinientos pesos 00/100 m.n.) se considerarán menores y podrán ser cobrados ante el propio vendedor. Los premios de \$ 1,000.00 (mil pesos 00/100 m.n.) y \$ 25,000.00 (veinticinco mil pesos 00/100 m.n.) serán considerados como mayores y se pagarán por alguna de las dos instituciones directamente o a través de sus distribuidores autorizados, los impuestos que deriven del pago de premios los cubrirá el consumidor. El derecho al cobro de los premios obtenidos prescribirá al año contando desde el día siguiente al que se declare terminado el sorteo.

La mecánica del sorteo será la siguiente; si coinciden tres de las seis figuras impresas después de descubrir la capa de látex, se ganará la cantidad Asignada al recuadro. Así mismo contará con todas las garantías de seguridad con las que son

emitidos los otros billetes y con esta nueva estructura se buscará incentivar a la población, dado que los premios no son muy grandes, pero existe la posibilidad de obtener algún premio con mayor frecuencia.

La tercera etapa se concentra en dirigir los donativos que tradicionalmente entregan las dependencias, a la misma entidad federativa que designe la Junta Directiva con el objeto de descentralizar el gasto y de llevar al Estado o Municipio una mayor cantidad y estar en posibilidad de culminar las obras o servicios que se proporcionen a fin de aumentar el impacto entre los pobladores. Para esto será necesario elaborar un plan de donativos interinstitucional, el cual contemple las actividades que tengan que seguir todas las instituciones participantes en el. Con la unificación de los presupuestos del Nacional Monte de piedad, Lotería Nacional y Pronósticos Deportivos correspondientes a donativos, se podrá conocer en un estado financiero el monto de lo recaudado y determinar la cantidad que se otorgará al Estado seleccionado, concentrando un macro presupuesto de donativos entre instituciones públicas y privadas; siendo necesario el establecimiento de las bases que encaminarán tanto al modelo como al plan de donativos, los cuales se describen a continuación:

El organismo de gobierno que regirá el modelo se integrará por los titulares o representantes de: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Desarrollo Social, Lotería Nacional, Nacional Monte de Piedad, Pronósticos Deportivos, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia y dos miembros de Asociaciones Civiles nombrados por el Presidente de la República y autorizados por el Congreso de la Unión, para que éstos sesionen después de cada sorteo y determinen el monto de lo recabado y su destino final, donde procurarán que los recursos alcancen a cada uno de los estados del país, con esto se proyecta a largo plazo, sentado las bases para que las siguientes administraciones le den continuidad, respetando lo preestablecido en una minuta de compromisos interinstitucionales, dando prioridad a las comunidad más dispersas y regulando por las leyes competentes al tema.

Los representantes de la junta decidirán el Estado de la República que será subsidiado con los ingresos recaudados, así como el o los sectores en que se

aplicarán. Dichos sectores se dirigirán a los siguientes rubros: Salud, entendiéndose por esta como el conjunto de acciones cuyo fin es coadyuvar a mantener el buen estado de salud de la población en general. Educación: como el medio fundamental que impulsa el desarrollo pleno de las capacidades de los individuos. Alimentación: el conjunto de medios necesarios para el mejoramiento de la calidad nutricional de los individuos, que inciden en la obtención de productos de la canasta básica a precios accesibles y aprovechamiento de los recursos que producen las comunidades para proporcionar una alimentación balanceada. Desarrollo de empleos productivos para que los pobladores puedan adquirir lo necesario para su subsistencia, aprovechar los recursos existentes y crear nuevos empleos brindando a su familia mejores condiciones de vida. Obras de Infraestructura: coadyuvando al desarrollo rural, industrial, comercial y urbano; estos serán los sectores que por su importancia al desarrollo de vida de la población se atenderán en primera instancia.

Este modelo llevará a cabo minuciosas auditorias con el objeto de vigilar el uso correcto de los recursos administrados. Los funcionarios de las instituciones involucradas o sus familiares estarán impedidos legalmente para adquirir los productos, también ninguno de éstos que se comercialice podrá ser comprado y ningún premio será pagado a cualquiera de las siguientes personas: funcionario o empleado de Lotería Nacional y Pronósticos Deportivos o cualquier cónyuge, hijos, hermanos o parientes, lo anterior aún no lo contempla la Ley Orgánica de Lotería Nacional y jugará un papel importante para reforzar la legalidad y firmeza con que se realizan las funciones, siendo que en otros países como Estados Unidos ha funcionado adecuadamente.

La informática es vital para las funciones, debido a que se creará un juego instantáneo, por lo cual se requerirá de un sistema de información computarizado enlazado a las instituciones para validar los premios de los billetes; además de un recurso del que puede disponer el modelo, serán los medios de comunicación, que permiten hacer del conocimiento público, todas las actividades realizadas por las instituciones y el gobierno federal; con esta medida se aumentarán paulatinamente su presencia como prestadores de servicios públicos y al mismo tiempo se incrementarán las acciones de asistencia en todo el país, lo que dará por resultado

que la población adquiriera una educación asistencial, comenzando por estimular el compromiso del personal de los organismos.

Las etapas primera y segunda, realizarán la función del gasto social, ya que este se dirige a las necesidades prioritarias de la comunidad y la tercera llevará a cabo la función asistencial, ya que el gasto asistencial es dirigido a una necesidad específica y por lo regular es por única vez.

A partir del siguiente subcapítulo se expondrán algunas interpretaciones tomadas de los siguientes documentos, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, así como de los programas que realizan las secretarías de estado en materia de salud, educación, vivienda entre otros y artículos de revistas relacionados con los temas, las cuales circulan a nivel nacional y de textos expresados en la bibliografía.

4.1.2. Los Egresos; sus Objetivos y Finalidad

La realidad económica de México requiere de acciones gubernamentales con una nueva actitud de competencia y capacidad profesional, que incorpore el sustento técnico a la toma de decisiones cuando surja un problema y se tenga que resolver inmediatamente; aprovechar las oportunidades que ofrece la inserción definida del país a la actividad económica, dependiendo de la capacidad de sus recursos humanos y la superación técnica en materia de dirección de las instituciones, se convierte en un requisito y proceso permanente para el perfeccionamiento de la administración. En sí la unión de las instituciones, hace necesario incrementar los niveles de eficiencia y capacidad competitiva de las mismas, para hacer frente a las contingencias sociales utilizando los beneficios que otorgan las inversiones en infraestructura; en particular las que mantengan un concepto de carácter integral en cuanto a los servicios que proporcionen bienestar de la comunidad.

En tanto, los objetivos del modelo se fijarán en las metas económicas y financieras formadas por los siguientes planes: la economía se sustentará con la integración de los fondos captados para ejercerlos correctamente y transparentemente, por medio de estados de resultados que se elaborarán después de la celebración de

un sorteo y mensualmente con respecto al juego instantáneo y en conjunción con los presupuestos de donativos de las tres instituciones, con esto se efectuará un balance financiero que demuestre la efectividad económica de modelo. Así mismo, se integrará un informe sobre los recursos proporcionados por el Nacional Monte de Piedad. Los recursos deberán destinarse íntegramente al financiamiento de los programas sociales que demuestren la viabilidad del beneficio, rentabilidad social y que contribuyan a las prioridades de la acción de fomento del gobierno federal.

Los recursos que se obtengan se destinarán a un fondo en donde se concentrarán y estarán disponibles para ser utilizados en los programas que presenten las Secretarías de Desarrollo Social y Hacienda y Crédito Público. Sin embargo, el papel del gasto social es servir como instrumento de la política social, para promover la igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios sociales básicos, corrigiendo así las fallas del mercado en la distribución y el uso de los ingresos. Cabe mencionar que el gasto social ha presentado rezagos por lo que se hace inevitable contar con fuentes de financiamiento sanas y permanentes, pues de ello depende su propia continuidad, profundidad y alcances; el gasto por su parte contribuiría a la creación de la plataforma socioeconómica necesaria para asegurar el mejoramiento invariable de las condiciones de vida, particularmente de los grupos poblacionales que se encuentran en condiciones de pobreza extrema; por consiguiente contar con finanzas públicas sanas es tener un factor determinante de la estabilidad y si se realiza una reestructuración integral de las mismas en materia de gasto, se permitirá que el presupuesto se oriente al desarrollo social y al mismo tiempo se incremente.

La finalidad del modelo, se concentrará en la elaboración de los programas, contemplando la identificación de las carencias de la sociedad que surgen de la vida cotidiana y se estará en posibilidad de elegir las acciones conducentes para solucionarlos en el menor tiempo posible; éstos se dirigirán a producir bienes o servicios específicos, como resultado de un estudio proyectado en un enfoque de bienestar social, suministrando un proceso de racionalización de decisiones que concentre ciertas características enfocadas a un determinado sector en este caso será el económico y el social; ya que, una parte la pagan los compradores de

billetes, pues los premios causan impuestos, en tanto la otra por las instituciones y el gobierno federal.

Además se tomarán en cuenta las siguientes características: naturaleza de los problemas que surjan en la población, categorías y clasificación; la cual, contempla dos aspectos: la infraestructura social e infraestructura económica; la primera atiende las necesidades básicas de la población como, creación de fuentes permanentes de trabajo, mejoramiento de la alimentación y el fortalecimiento de una capacidad de desarrollo social, educación, salud y vivienda, entre otros, la segunda; proporciona insumos, bienes o servicios de utilidad general como, racionalización del consumo de agua, energía, incremento de vías de comunicación, transportes, además de construir sistemas informáticos y otros. Se requiere un análisis dirigido a verificar la viabilidad de las acciones y a comparar los resultados, productos y efectos obtenidos. Toda vez que la finalidad puede lograrse en distintas formas según la política por la cual se opte entre las alternativas, seleccionando una estrategia de desarrollo que defina una determina orientación en el uso de los recursos.

El efecto de los programas de apoyo social se refleja en los instrumentos de organización de la iniciativa; por lo que resulta importante crearlos y financiarlos bajo un régimen económico, que integrado a la productividad sectorial de las instituciones, contribuya al combate de la pobreza, apoyando el crecimiento con equidad. Su acción fundamental se orienta a la concertación de capacidades y recursos de los diferentes agentes económicos, sociales, públicos y privados, para hacer posible su identificación y ejecución estimulando las actividades productivas del país, a la vez que la organización o racionalización de los esfuerzos de las entidades paraestatales, se encaminen a evaluar su efectividad con respecto al servicio que prestarán a la comunidad; de modo que se podrá elaborar el registro de los estados, municipios y localidades que fueran ayudadas, así como las necesidades de los mismos, a efecto de conocer el sector, monto y entidad en donde se aportarán los recursos.

4.2. ELABORACIÓN DE LOS PROGRAMAS DEL MODELO

4.2.1. Programas de Infraestructura Social

Se dirigirán a los sectores de Empleo, Alimentación, Educación, Salud y Vivienda, ya que tales servicios son los de mayor importancia para la preservación de la comunidad, de éstos se deberá considerar al de salud como el programa prioritario para la población y el medio principal, a fin de que todo ser humano pueda realizar sus labores de la mejor manera e influya en la actividad económica de México, con una mayor productividad para lo que se requiere contar con una infraestructura adecuada, principalmente en las zonas marginadas, las cuales concentran el más alto índice de enfermedades controlables; en su mayoría se deben a la falta de salubridad, agua potable y elementos suficientes, por lo que es necesario equipar los hospitales con los implementos apropiados para cirugía y atención.

La mayoría de los análisis efectuados en materia de salud se dirigen de forma parcial y superficial a la población, debido a los recursos financieros con los que cuentan las instituciones públicas son insuficientes para tales fines. Tanto los programas y planes oficiales, como los escasos trabajos de investigación sobre este tema manifiestan un mal común; por consiguiente, el efecto de los servicios que se presentan es esta área, al considerar únicamente a los recursos financieros como la mayor o menor posibilidad de sufragar los gastos de las instituciones se olvida cuál es el papel que juega el gasto público, en la orientación de la política social del Estado en su conjunto, soslayando su estabilidad y productividad social.

Entonces, habría que dirigir las acciones prioritarias hacia las comunidades que realmente lo requieran, tomando en cuenta el intercambio de conocimientos y experiencias entre médicos y la población, a efecto de proporcionarles conocimientos preventivos y curativos, con esto se procurará interesar a la comunidad, para que algunos de ellos formen parte en estas áreas y trabajen en su lugar de origen brindando asistencia o preparando mayores cuadros médicos; además, se ayudará a los pacientes que por la naturaleza de su enfermedad

requieran de atención hospitalaria, medicamentos, estudios de laboratorio, prótesis, reduciendo los gastos por concepto de hospitalización y rehabilitación de pacientes en las instituciones donde son atendidos.

Las instalaciones dedicadas a la atención de la salud, forman un instrumento de organización, capacitación y atención hacia los grupos sociales, con los que se trata de dar cauce a las carencias existentes en materia sanitaria, por lo que es necesario incrementar el número de construcciones, las ampliaciones, remodelaciones y equipamiento, como respuesta inmediata del crecimiento de la población derechohabiente. Se solicitará la colaboración de la Secretaría de Salud, la cual coordinará los esfuerzos para cumplir con los objetivos, fortaleciendo al mismo tiempo la presencia de las instituciones, gobiernos y sector salud, coadyuvando a la incorporación permanente de grupos sociales a las actividades del Servicio Médico Mexicano.

El apoyo que brindarán las instituciones respecto a la creación y funcionamiento de hospitales, sanatorios, centros de salud comunitarios y unidades móviles se dirigirá a las siguientes interpretaciones tomadas de la bibliografía: 1) Al desarrollo del Estado, a fin de promocionar las actividades sanitarias que requieren de la capacitación, asistencia y financiamiento de mediano y largo plazo. 2) A la modernización constante de nuevas técnicas e instrumentos médicos junto con la capacitación del personal, tanto administrativo como médico, representando una variante importante en el esquema propuesto; siendo necesario solicitar la ayuda de las instituciones dedicadas a este rubro para que ellas adquieran el compromiso de llevarlas a cabo, bajo la supervisión de la Secretaría de Salud, en coordinación con las áreas sanitarias de los estados.

La capacidad de las dependencias para contribuir a la superación de los servicios médicos, cubriría dos grandes aspectos: el primero se presentará mediante la organización y racionalización de los esfuerzos institucionales, federales, estatales y municipales, encaminados a evaluar la viabilidad de los programas de construcción, remodelación, equipamiento y capacitación de médicos, enfermeras, asistentes y trabajadores administrativos tanto urbanos como rurales, mediante un respaldo integral de asistencia técnica para su realización y utilización

de los recursos a través de su financiamiento. El segundo cubrirá la inducción y concentración de los organismos públicos y privados para establecer los programas de desarrollo en favor de la salud mexicana, sobre todo en el aspecto de tipo promocional y el control de enfermedades que propicie la inserción de más sectores en la articulación de las cadenas sanitarias, a fin de mejorar los servicios que éstos tenga, la calidad que los derechohabientes requieren estar en la posibilidad de proporcionarlos de manera amable y eficiente.

La atención médica necesitará ampliarse para cubrir a la población rural, a través de tecnología y aplicación de los recursos adecuados a las necesidades de la comunidad, mediante el mejoramiento del cuidado hospitalario, prestación de servicios de seguridad e higiene, impulso al desarrollo científico y técnico de la modernización de equipos e instrumentos, así como el fomento a la investigación de las enfermedades. También se observará lo siguiente: identificación de los grupos sociales que no cuentan con algún centro de atención médica competente, el cual contemple las carencias de la población, la dotación de los elementos administrativos, técnicos y financieros para llevar a cabo los programas de bienestar social.

La educación constituye un programa fundamental dentro del área social, ya que crea ideologías y aspiraciones personales, avanzando hacia la democracia como principal instrumento de progreso de la sociedad, es indispensable construir escuelas e instituciones de educación para atender la demanda creciente de niños y jóvenes, junto con un sistema de becas que se otorgará por parte de las instituciones que variarían en el monto según la zona socioeconómica, la población y el nivel de estudio, su periodo se podrá alargar o acortar de acuerdo al aprendizaje del alumno, asegurando su continuidad y culminación de estudios; aunado al sistema gubernamental, además se requiere de la mejora continua de los profesores rurales y urbanos, equipar laboratorios, aulas y talleres procurando alcanzar la superación estudiantil, los cuales obtendrán mejores opciones bajo las líneas que sigue el nuevo modelo educacional. Se solicitará la colaboración del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, a fin de proporcionar desayunos escolares en todos los rincones de las comunidades, ya que es de suma importancia que los alumnos cuenten con una buena alimentación para poder tener la energía necesaria

y así adquirir los conocimientos que se impartan en los centros educativos; en tanto que se buscará crear una nueva ideología del bienestar social desde los inicios de su educación.

Es indispensable tomar un rumbo adecuado respecto a la política de educación, con el objeto de que todos los ciudadanos obtengan una apreciación objetiva de su significado, tener esto presente es fundamental, ya que se juega el presente y futuro del país. En sí puede contribuir a la ampliación de la visión del entorno y a formar la base de libertad y justicia de los individuos. El resultado obtenido con los programas que los gobiernos federal y estatal han aplicado, es un aumento en el promedio de escolaridad nacional, así como la reducción en el porcentaje de analfabetismo de una población en constante crecimiento; por lo que, se proyecta reducir el 10 por ciento obtenido por el gobierno con la aplicación del presente programa y alcanzar el promedio escolar de 9 años.

AÑO	PROMEDIO DE ESCOLARIDAD	MILLONES DE MEXICANOS	PORCENTAJE DE ANALFABETAS
1920	1 AÑO	14.3	80
1960	2.6 AÑOS	34.9	40
1980	5.4 AÑOS	66.8	17
2000	7.7 AÑOS	100	10

Es importante seguir con la descentralización de la educación e incidir de manera importante en mejorarla, ya que la colaboración de los gobiernos estatales y municipales, se dirige a inyectar un porcentaje considerable del presupuesto otorgado por el gobierno federal en este ramo; también es preciso incrementar la administración de los servicios de educación básica y "...hoy más que nunca, el conocimiento es un factor determinante del desarrollo, genera oportunidades de empleo, mejores ingresos y mayores beneficios sociales de ahí que las instituciones de educación media superior y superior, en sus distintas modalidades constituyan un acervo estratégico para el desarrollo nacional⁷⁹, considerando la creación de

⁷⁹ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. P. 87.

nuevas carreras y actualización de los programas de estudio vigentes, a fin de impulsar la investigación científica y tecnológica, consolidando la plataforma educativa en el ámbito nacional.

Apoyar el programa de Albergues que dirige el Instituto Nacional Indigenista; este guía sus acciones hacia la educación primaria de niños indígenas procedentes de comunidades dispersas que carecen de estos servicios. Dichos albergues funcionan en anexos ubicados a un lado de las escuelas, cuentan con una organización completa, proporcionan los servicios de hospedaje y alimentación a los escolares de lunes a viernes, así como la educación bilingüe tan necesaria. Será indispensable contemplar a los hijos de jornaleros migrantes apoyando aun más los programas que correspondan de manera adecuada a sus necesidades y condiciones de estos menores que existen en algunas zonas rurales y que aplica la Secretaría de Educación Pública, distribuir útiles escolares, material didáctico, mobiliario, equipo e impresión de libros de texto en sus propias lenguas; ya que, los principales objetivos se basan en la rehabilitación y mantenimiento de los planteles educativos con lo que cuenta México; así como, la creación de una política educativa que esté al alcance de todos los sectores, brindándoles las mismas oportunidades educativas, culturales, deportivas y recreativas.

No obstante, hay que incentivar a los estudiantes para que empleen los conocimientos adquiridos al fomento de las actividades productivas de su comunidad, municipio o estado; a través de un sistema técnico que permita atenderlas adecuadamente, siendo indispensable reordenar la calidad académica rural; a la vez que se reducirá el analfabetismo y promoverá en la población adulta culminar sus estudios. Es importante multiplicar los siguientes aspectos: los recursos que se destinan; con el objeto de cubrir a la mayoría de las comunidades marginadas; brindando oportunidades formativas para el alumno que no ha culminado su educación básica y se combatirán los índices de reprobación, deserción y rezago, por lo que se aprovechará al máximo las redes informáticas como el Internet y televisión educativa. Para tener una política de educación que cumpla con los estándares de las necesidades; debemos todos y cada uno de los integrantes de la sociedad establecer un compromiso con y para la educación de

país. Por ende es indispensable contar con una educación laica, con la finalidad de instaurar la base de la identidad y democracia que conforma al pueblo de mexicano.

La sociedad se constituye a través de familias y éstas no sólo las conforman el padre, la madre y los hijos, sino se manifiestan en una organización social, que como tal contrae obligaciones y derechos, generalmente es el padre de familia quien tiene la responsabilidad de guiar a ésta dentro del orden del poder adquisitivo de su salario, grado de cultura y muchos factores que no acabariamos de enumerar, por lo cual, todo sueño del guía familiar es poseer un verdadero hogar, con todo lo que representa. La posibilidad de tener una vivienda propia, es algo absolutamente realizable de acuerdo con la posición socioeconómica de la persona, pero también es inalcanzable cuando no pertenece a las áreas organizadas, donde el capital privado o el derecho constitucional de alguna manera defiende a sus agremiados.

"A nivel nacional, la vivienda es de relevante importancia porque incide en la salud y el bienestar, esta en íntima relación con los principios de igualdad y obra como factor vital en la economía del país, lo mismo que en el mercado de las inversiones y en la política fiscal. El problema de la vivienda emerge como uno de los más graves a que se enfrentan los pueblos del mundo por las insatisfacciones que genera y las frustraciones que provoca"⁸⁰.

Por lo anterior, con la participación de una economía abierta, se podrá hacer posible la formación de créditos para la vivienda que cuenten con los elementos suficientes para intervenir con mayor eficiencia en la elaboración de programas y así poder cubrir el déficit existente de las casas habitación del país; lo cual, es sumamente difícil por lo que será necesaria la presencia de las instituciones bancarias que proporcionen los mecanismos financieros para construir las, subsanando la demanda de la población no asalariada y la de recursos bajos. El éxito se encuentra relacionado con la modernización de técnicas que garanticen alta productividad en los procesos y óptima calidad de los materiales utilizados para su construcción. Las instituciones, basándose en la realidad que existe en México, referente a la carencia de viviendas y al excesivo incremento demográfico, crean un

⁸⁰ El Problema de la Vivienda en México. P. 12.

problema imposible de solucionar; ante esta situación, dirigirán sus esfuerzos para requerir el apoyo de empresas que participen en actividades de construcción, materiales y mano de obra, con esto se generarán empleos temporales.

Su principal objetivo estará orientado a canalizar el respaldo financiero oportuno y adecuado para la edificación de unidades familiares que puedan transformar la vida de familias que requieren de una vivienda, mediante este programa se otorgará financiamiento de créditos que puedan solventar los beneficiados, los plazos dependerán de la capacidad de pago de éstas. Las tasas de interés aplicadas serán preferenciales con respecto a las que prevalecen en el mercado; asimismo, en su oportunidad, se recomendará consultar el esquema vigente de tasas de interés que concentran Infonavit, Fovissste o cualquier otra. En este caso las dependencias aportarán el 35 % del valor de la vivienda a efecto que se construyan la mayor cantidad posible. Los afortunados darán el 50%, canalizando el descuento crediticio a través del sistema de intermediación financiera, oficinas bancarias del país, arrendadoras financiera y uniones de crédito. Se solicitará la colaboración económica de los estado para que éstos a través de sus fondos contribuyan en una parte al programa con el 15 % de manera colateral se contará con el respaldo complementario de asesoría y asistencia de organizaciones del sector privado y social.

4.2.2. Programas de Infraestructura Económica

Estos son los que se llevan a cabo para el desarrollo de la sociedad, mejorando la calidad de vida de los individuos y se basan principalmente en proporcionar los medios necesarios en equipo, recursos humanos, materiales y edificación de todos los factores que ayudan a facilitar los servicios de los programas de infraestructura social, en si la infraestructura económica se dirige a los siguientes sectores: agua potable, "...energía eléctrica, transportes y comunicaciones, esta categoría comprende los proyectos de construcción, ampliación y mantenimiento de carreteras, ferrocarriles, aerovías, puertos y navegación, centrales eléctricas y sus líneas y redes de transmisión y distribución,

sistemas de telecomunicación y sistemas de información⁸¹. Se expondrán sólo dos casos, por ser de suma importancia, el primero se refiere a la construcción de caminos, puentes y carreteras formando programas regionales, que contemplen varias zonas de México, la ampliación y modernización de la red de caminos y carreteras. Las comunicaciones representan la posibilidad de intercambiar servicios en regiones, enlaza comunidades, reduce distancias entre pueblos, estimula la actividad comercial y económica.

Los programas regionales serán presentados a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para su estudio y aprobación, así como a los representantes de los estados que se encuentren involucrados, el cual consistirá en impulsar el desarrollo regional de las zonas, unión de caminos geográficamente, flujos y destinos comerciales, agrícolas y sobre todo turísticos, que dejarán importantes derramas económicas, proporcionando un beneficio a millones de habitantes al alcanzar dimensiones e impactos importantes, con lo cual se haría posible la integración de Instituciones, Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, conjugando esfuerzos de colaboración, sin importar la filiación partidista, en el entendido que México cuenta con una estructura política dividida. Con lo anterior se contará con un sistema carretero actualizado que impulse el turismo y el mercado trasnacional por medio de vías internas y conectivas con el exterior.

El agua potable es una demanda que requiere ser atendida con especial énfasis por parte de las autoridades de todos los niveles, comenzando por el abastecimiento de la infraestructura necesaria para trasladar el vital líquido a los lugares que lo requieran comprendiendo a las tomas domiciliarias y drenaje. No obstante, hay que considerar que es el sustento de todo ser humano, tanto para el uso personal y de servicios, dado que en nosotros está el cuidado y prolongación de la misma. También se dirigirán recursos para adquirir tecnología competitiva de ahorro y tratamiento de agua, se efectuarán programas de construcción de pozos en las zonas de cultivo que sufren de sequía, dando preferencia a los estados del norte de México para que se utilicen en su momento y funcionen como un medio de abastecimiento comunitario, preservando la flora y la fauna. Ampliación de la red de

⁸¹ Guía para la Presentación de Proyectos, P. 16.

agua potable en todos los estados y la red de distribución de agua de riego e instalación de drenaje.

Los objetivos de este tipo de infraestructura se encaminan a los siguientes puntos tomados de la bibliografía citada: 1) realización de un diagnóstico sobre los estudios de perspectiva y búsqueda de alternativas para el desarrollo urbano y rural.

2) Diseño de programas que detecten las necesidades de la comunidad.

3) Mantenimiento de la red carretera federal, consistente en pavimentación, señalamientos, protecciones, rampas de frenado y acotamientos de emergencia.

4) Con la construcción de carreteras se reducirán las distancias, tiempos y costos, asimismo será necesario ampliar y mejorar el servicio de transporte foráneo, y redes de comunicaciones.

5) Pavimentación de los caminos rurales, ya que hoy en día no se encuentran cubiertos al 100%, por lo que será necesario acelerar los esfuerzos sobre este punto.

6) Diseño de prototipos, lotes de prueba y plantas piloto para generar energía o reciclar agua.

7) Abastecimiento de agua potable a las comunidades rurales, entubamiento y drenaje.

8) Instalación, mantenimiento y ampliación en los servicios de energía eléctrica en calles y comunidades.

9) Concientizar a la comunidad para reportar las fugas de agua, ya que es el principal medio por el cual se desperdician grandes cantidades y utilización de sólo la necesaria.

Los programas ejercerán un porcentaje de los recursos en dar capacitación y asistencia a la población con el objeto de fomentar una cultura de desarrollo que dé, como resultado la formación de personas que empleen los conocimientos adquiridos en beneficio de los sectores para lo que fueron capacitados. Lo anterior evitará algunos gastos extras, ya que los mismos pobladores podrán solucionar problemas menores; en tanto, la contratación de firmas de ingeniería, institutos y centros de investigación servirán para el respaldo de las comunidades rurales.

La política presupuestal se debe dirigir a restaurar la infraestructura dañada y apoyar a los sectores desprotegidos, así como afianzar un modelo de desarrollo que propicie las condiciones, para la generación de inversiones y empleos. Su logro se basará en equilibrar los ingresos y egresos, sin contemplar incrementos o nuevos impuestos, manteniendo las políticas de gasto público. Ante esto, los presupuestos dirigidos al desarrollo y construcción, deberán tomar las medidas pertinentes para aumentar los porcentajes del gasto destinados a la sociedad, fomentando las actividades productivas y económicas, así como el mejoramiento de la infraestructura ya existente.

Preservar el desarrollo nacional es tarea que demanda cooperación y responsabilidad de todos, conserva y aprovecha el uso racional de los recursos con los que cuenta México; porque no sólo inciden seriamente en la calidad de vida de la población sino que además tienden a convertirse en uno de los factores que los limitan. Por lo que es importante disminuir los innumerables problemas de infraestructura existentes en México.

4.3. CONDICIONES DE TRABAJO ENTRE LAS DEPENDENCIAS E INSTITUCIONES

4.3.1. Funciones y Compromisos

Las dependencias del sector público que tomarán parte en las funciones del modelo son: Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Desarrollo Social; en tanto las instituciones serán la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, Pronósticos Deportivos y Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y por parte del sector privado participará el Nacional Monte de Piedad, en conjunto trabajarán bajo una estricta norma de coordinación, mediante procesos sistematizados que aseguren la comunicación, administración y manejo de los recursos para ser empleados en los objetivos de cada programa y proporcionarlos a todos los estados en un proyecto nacional para alcanzar el desarrollo económico y social de México. Por lo anterior, es necesario crear una comisión en cada dependencia e institución funcionando como un medio de enlace entre ellas, con el

objeto de colaborar en el almacenamiento y disposición de información sobre lo que antecede a los programas y estados financieros de todas, a fin de estar en la posibilidad de proporcionar cualquier documento a la Junta Directiva cuando así lo solicite.

En el contexto financiero internacional, México sufre embates externos al estar expuesto a vaivenes que afecten a la economía, que obviamente impactan de manera negativa a las finanzas públicas y repercuten en el desempeño de las instituciones. Empero, aún con la limitación que significa trabajar con restricciones presupuestales, racionalidad y austeridad, se implementarán y orientarán las acciones pertinentes al crecimiento de los programas lo que significa trabajar con nuevas estrategias que aseguren la solución de los problemas.

La importancia se concentra en elaborar los planes de trabajo basándose en la capacidad de desarrollo de las dependencias y en la reorientación institucional de Lotería Nacional y Pronósticos Deportivos, a fin de conjugar las funciones que garantizan el éxito del modelo, expongan los compromisos y establezcan los principios en una sola directriz, como si fuera una misma institución o aún unificarlas, para que sumen sus esfuerzos en mejorar las áreas que por su importancia y función se relacionen con la esencia misma del tema, tocando las materias de Planeación, Administración, Finanzas y Sectores secundarios que contribuyan a su ejecución como es el caso de los D.I.F., estatales y municipales; los cuales realizarán sus funciones de manera descentralizada y siendo indispensable crear una Coordinación Sectorial a fin de lograr el apoyo técnico y administrativo que sea necesario para brindar los servicios asistenciales oportunamente.

En sí las actividades de los organismos públicos, se orientarán a los siguientes aspectos: La identificación de los grupos sociales con mayor rezago, de acuerdo con sus necesidades y actitudes. La evaluación de los programas o ideas propuestas que se generen para la solución de los problemas sociales. La dotación de elementos administrativos y técnicos para crear programas competitivos y rentables. La capacitación gerencial y del trabajo en el proceso productivo. El seguimiento continuo para garantizar su operación eficiente; bajo el establecimiento

de la presente minuta de trabajo con el objeto de establecer los lineamientos y compromisos; contemplando los tiempos y espacios de los programas dejando en claro las responsabilidades de cada institución y estar en la posibilidad de continuarlos, dado que la administración pública sufre de cambios; por lo anterior, se establecerán los siguientes acuerdos:

* La Secretaría de Hacienda y Crédito Público como globalizadora y ejecutora de las finanzas del gobierno federal, será la encargada del destino y control del presupuesto de los programas, seleccionando los sectores y necesidades más apremiantes de estos, realizando un listado de los estados y municipios contemplando los estudios previos y los factores; demográfico, económico, social, educativo, salud e infraestructura, colocándolos en el orden de prioridad y beneficio comunitario.

Captará todos los ingresos provenientes de las instituciones para realizar los estados financieros y fijará el monto destinable a la entidad federativa que junto con la Secretaría de Desarrollo Social seleccionará en virtud de las carencias primordiales de cada sector, previa evaluación y aprobación de la Junta Directiva, así como el establecimiento que seguirá el programa a lo largo de su ejecución, procurando satisfacer uno o más sectores de la comunidad.

Coordinará a los estados y estos a sus municipios respecto a la contribución que tengan asignada dentro de su presupuesto del desarrollo social, de modo que uniendo los recursos se logre cubrir al programa en el menor tiempo posible, así en un corto margen se podrá llevar a cabo su implementación en otras entidades.

* La Secretaría de Desarrollo Social se encargará de guiar los programas bajo las líneas con que efectúa sus funciones, elaborando propuestas de proyectos canalizados a las necesidades más apremiantes de las urbes con mayor índice de marginalidad enlazando los trabajos y permitiendo identificar el grado de beneficio que obtendrán las comunidades, así como el impacto social y económico.

Las acciones de la Secretaría de Desarrollo Social se orienta a mejorar las condiciones de vida de la población, mediante el impulso de la infraestructura básica

y dotación de servicios a los grupos olvidados; por lo que el sector social considerará como premisa básica la incorporación gradual de todos los sectores involucrados en el desarrollo de la vida nacional, impulsando una mayor participación de las autoridades, comunidades locales y de la ciudadanía en su conjunto.

Con la descentralización de facultades y procesos operativos del nivel central hacia las direcciones regionales y delegacionales, se realizarán acciones de promoción, actualización de la normatividad y verificación de los avances; también se implantarán unidades de apoyo operacional en los estados y municipios, cuyos objetivos se orienten a la optimización de los procesos administrativos; asimismo se proporcionará asistencia técnica a las autoridades estatales y municipales para la integración de expedientes técnicos, así como para la ejecución de los programas de reactivación económica de las localidades identificando el establecimiento de cada ramo que asegure la obtención, aplicación y control de los recursos en forma independiente a fin de lograr su equidad.

* Durante 230 años, la Lotería Nacional ha implementado estrategias de cambio sin perder su identidad y sin limitar espacios a la creatividad sobre todo en circunstancias de dificultad preservando su principio de origen como valor esencial. La institución asume su proyección respetando lo tradicional, aplicando la evolución de un mercado ambivalente, con la sensibilidad de vivir el cambio con responsabilidad sin que por ello carezca de audacia.

Al principiar el siglo XXI, la institución más antigua de asistencia pública requiere de una reorientación fundamentada en su esquema estratégico que le permita recuperar de manera agresiva su posición en el mercado como la lotería del Tercer Milenio, siguiendo las presentes metas: disminuir los índices de devolución del billete, con el fin de cumplir con su objetivo de aportar ingresos relevantes a la federación, coadyuvando en los programas de asistencia social y fortalecimiento de la imagen institucional; rebasar las metas de ingresos comprometidos ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo que originaría contar con mejores techos financieros y por ende la institución tendría la capacidad de ampliar los

programas para su modernización, aumento de la cobertura de la red comercializadora generando empleos y liquides a los comisionistas.

* Pronósticos Deportivos una dependencia surgida de las entrañas de Lotería Nacional concentra estupendos niveles de venta, fruto obviamente de una organización que trabaja constantemente. Cuya función principal es abastecer de recursos económicos a la hacienda federal y propiciar la actividad de realizar donaciones a los sectores sociales. Este es un instrumento para contribuir a consolidar los esfuerzos institucionales en su manual general de organización que constituye la base para definir y precisar funciones y establecer el ámbito de acción de cada unidad estructural de la entidad.

Se coordinarán las dos dependencias dedicadas a la asistencia pública para elaborar simultáneamente su reorientación; por lo cual su objetivo se encaminará a fortalecer y modernizar los procesos institucionales. El programa consta de tres acciones: desarrollo informático; fortalecimiento de la red comercial y de producción y distribución de billetes. Cada uno de los programas mencionados, integrará subprogramas con acciones y metas definidas para su desarrollo y continuidad quedando preestablecidas en el programa de desarrollo institucional de cada una.

Es importante para la administración la modernización de las instituciones en todos sus aspectos, destacando el relativo a la informática, por lo que será necesario realizar considerables esfuerzos concientes de la importancia que tiene esta materia para dotar a los procesos de agilidad y confiabilidad; de esta forma se desarrollarán los siguientes sistemas: Sistema Integral de Administración y Finanzas, ya que son importantes para realizar un proceso de consolidación, permitiendo trasladar a la siguiente administración sistemas que tengan la solidez e importancia operacional que ahí se realice.

Las actividades que destacarán son: la presentación de la situación bajo la cual operan, sus procesos sustantivos; conocer las acciones que se consideren susceptibles de mejorar en las siguientes etapas del programa y designar al personal que llevará a cabo la formalización de los mismos y realizar pruebas en

paralelo, para los ajustes y adecuaciones pertinentes de los módulos de contabilidad y control presupuestal, validación de cifras y automatización de datos.

Con el afán de realizar una revisión profunda de los procesos que se desarrollan en cada institución es necesario definir en su caso, si deben ser modificados, realizando un diagnóstico exhaustivo de tales procesos, como prioridad el referente a la comercialización de los billetes. Con la utilización de modernas técnicas administrativas y de desarrollo de sistemas, así como la inversión en tecnología avanzada, se podrá implantar y consolidar un proceso efectivo.

El Sistema Integral de Control de Carteras contará con un módulo jurídico y los submódulos de entregas, devoluciones, cuentas corrientes y reclamaciones, organizando a todas las áreas involucradas para obtener información precisa y confiable por medio de un análisis del desarrollo de los mismos, con el objeto de contar con una administración adecuada de los recursos.

Con el apoyo de los mecanismos de planeación, seguimiento y evaluación del desempeño en el marco de la reforma del sistema presupuestario, redefiniendo la alineación de las categorías programáticas (función, subfunción, programa sectorial y actividad institucional) y los elementos programáticos (misión, visión, objetivos estratégicos, líneas de acción e indicadores estratégicos); con esta medida las entidades podrán suscribir a corto y largo plazo convenios de desempeño que les permitirán mayor flexibilidad en el manejo de los ingresos excedentes, lo cual dará como resultado el aumento de venta de los productos que se emitirán, ya que serán los principales medios para la captación de los recursos.

* Nacional Monte de Piedad tendrá las mismas funciones y obligaciones que las anteriores instituciones, por lo que la Junta de Asistencia Privada le proporcionará amplia autonomía y aportación de recursos para sus funciones de modernización; la cual, se basará particularmente en sanear sus finanzas, hacer eficiente su operación y combatir los actos ilícitos que proliferan hacia el interior ocasionando un grave deterioro en su patrimonio, adquiriendo un compromiso de realizar una gestión profesional bajo criterios de absoluta honestidad, productividad y eficiencia en el desarrollo de las múltiples áreas que componen la institución, permitiendo garantiza-

el cumplimiento de operaciones prendarias y con esto los ingresos necesarios para cumplir con su participación.

Las acciones más apremiantes se dirigirán a la modernización del sistema prendario, mediante la automatización integral de las sucursales bajo un sistema informático, que facilitará su operación y establecerá eficientes controles operativos para prevenir actos ilícitos. Aunado a esto, la celebración de acuerdos o convenios entre los sectores público y privado intercambiando experiencias y realizando programas conjuntos se logrará que las dependencias, participen en la elaboración, discusión y presentación de iniciativas vinculadas con la asistencia social; sin olvidar que esta representa a las de carácter privado, sirviendo como ejemplo y motivación para que en un futuro próximo se logren incorporar otras instituciones de la misma clase a los programas gubernamentales.

* El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia ayudará a la Secretaría de Desarrollo Social a detectar en los estados las poblaciones abandonadas, por medio de los D.I.F., estatales y municipales. Estos funcionarán como organismos técnicos ya que se encuentran ubicados en distintas entidades del país; a través de ellos, se logrará una cobertura nacional que permitirá atender directamente las necesidades regionales, apoyar a la descentralización de las actividades de los diferentes sectores y propiciar el arraigo de la población en sus lugares de origen; por medio de la asistencia requerida en el lugar mismo en donde se solicitan los servicios, con lo anterior, se ayudará a proporcionarlos de tal forma que tomarán decisiones y vías de acción en su momento, sin esperar la autorización de la dependencia globalizadora.

Para lograrlo, se proporcionará una partida especial del gasto a los D.I.F., estatales complementando las acciones del modelo y sean estos quienes hagan cumplir los compromisos expuestos. Asimismo, su principio básico se dirigirá a generar las condiciones que permitan la integración familiar contemplando el desenvolvimiento del desarrollo educativo, nutrición, salud, entre otros, pero sobre todo con libertad, para obtener su plena formación; cuando sean propicios los ambientes que llevan a la convivencia, el respeto, participación familiar e integración

de las políticas de gasto social; en donde, estas cumplan con el carácter y personalidad requeridos en los problemas que anteceden la historia de México.

CONCLUSIONES

El Estado de derecho se debe orientar al logro de la justicia y el bienestar colectivos, dado que son muchos y de diversa intensidad los ámbitos socioeconómicos que sufren atraso, reclaman solución y progreso; pero la insuficiencia y el comportamiento errático del crecimiento económico de los últimos años agravan algunos problemas, varios de ellos se reconocen presentes en la realidad nacional desde hace siglos.

Con la revolución mexicana se establecen los servicios sociales que el Estado debe prestar a la población, ahora se conocen como políticas sociales, las cuales contribuyen al bienestar común; a través de los años se instrumentaron diversos programas sociales a efecto de aminorar o solventar los problemas de la población mediante la participación activa de los gobiernos, instituciones y comunidades para dar solución a sus necesidades básicas.

La convocatoria gubernamental encuentra eco en la academia y grupos organizados del país a través del diálogo y la tolerancia a la pluralidad que distingue a una democracia, que de suyo niega el pensamiento único y la soberbia dogmática, sin perder las enseñanzas de la historia, con el compromiso de consensos que conduzcan a un auténtico e imprescindible convenio republicano, donde las generaciones emergentes dejen la pobreza e injusticia, la carencia extrema y el privilegio excesivo, en regiones ricas, pobres y miserables.

El gobierno federal se divide en tres poderes, ejecutivo, legislativo y judicial; conocer sus funciones y atribuciones, permite ubicar el tiempo y espacio de los problemas a tratar, ya que realizan las actividades del Estado dentro de un gobierno democrático, brindando a la administración pública las leyes y elementos para llevar a cabo la prestación de bienes y servicios en pro del país.

La eficacia del gobierno radica en las operaciones que realiza el ejecutivo federal, a efecto de controlar a la sociedad en los sectores internos y externos del país que dirige, bajo una norma de dirección política y control del poder.

Un gobierno fuerte y estable contrae diversos beneficios para la población, mediante la consolidación de compromisos que redundan en la economía; con ingresos reales al costo de la vida, además de satisfacer los servicios sociales de cada individuo, motivo por el cual es indispensable la adecuada planeación, evaluación y control de sus acciones.

Los partidos políticos forman parte de la sociedad civil y aspiran a manejar el gobierno por medio de la actuación de diferentes núcleos de poder, por lo que deben buscar la consolidación de los derechos individuales, la cultura política que distinga al Estado y asegure la subsistencia del sistema político.

La administración pública como instrumento del gobierno de un país, debe utilizar los recursos humanos, financieros y materiales con el fin de establecer las líneas y mecanismos que permitan obtener el objetivo del modelo económico, al margen de fines partidistas o personales.

La administración se encarga de cumplir los procesos que faciliten la prestación de los bienes y servicios públicos, mediante los sistemas y procesos que buscan el mejoramiento y la transformación continua de la sociedad, por medio de la utilización de los recursos con que cuenta el país.

La administración considera los beneficios, costos directos e indirectos, primarios y secundarios y sobre todo los efectos sociales de sus programas y actividades a través de su evaluación, misma que servirá como parámetro de medición sobre la efectividad e impacto que ocasiona en los sectores económicos y como son vistos por la población.

El reconocimiento de la problemática nacional referente al desarrollo social y al crecimiento económico de largo plazo, ocasiona una convocatoria a su discusión inteligente y constructiva; sobre todo pública, que implique el compromiso y empeño de los funcionarios, desde de los más altos niveles del gobierno mexicano hasta los cargos operativos.

Por dos décadas el país ha sufrido crisis de insuficiente crecimiento económico, que agudizaron los rezagos sociales y coinciden con el aumento constante de la población. Por lo que es indispensable aplicar las políticas de gasto social para alcanzar una economía suficiente como medio para lograr la justicia social.

Resolver los problemas del atraso, algunos ancestrales, entraña emprender sin demora, esfuerzos adicionales en el fomento de progresos técnicos y procesos administrativos, así como en las acciones inherentes al desarrollo humano integral, difícilmente se puede alcanzar un crecimiento económico, si no se privilegia el auge de recursos humanos; lo que se invierte en educación, salud y servicios sociales básicos, es un mecanismo igualador de oportunidades y de madurez económica.

Se requiere de planteamientos políticos, estrategias particulares, participación ciudadana, compromiso del Estado y una base material sólida suficiente, sostenible y sustentable en el tiempo, con criterios de justicia social, para perseverar los avances en materia de estabilidad y certidumbre, en el combate contra la inflación, así como profundizar la inserción competitiva en el mercado mundial y persistir en el cambio estructural.

Mayores esfuerzos deberán emprenderse en torno al fortalecimiento del sector financiero enfocado al desarrollo, que además, sea capaz de encarar cualquier perturbación de los mercados. Para esto, es necesario acelerar el crecimiento económico, por medio de una economía política, que contemple, la estabilización de los mercados financieros, generación de empleos y la disminución de la inflación, como principales puntos de respuesta.

En el campo de las finanzas públicas, ahora fuertemente presionadas por la recaudación proveniente de la renta petrolera, los costos vinculados con el rescate bancario y la reforma del sistema de pensiones, imponen avanzar hacia un acuerdo social, entre gobierno y ciudadanos, para fortalecer las arcas públicas a favor de la atención óptima y adecuada de las responsabilidades sociales dentro del gasto público.

Una base fiscal más amplia y sólida mitiga la vulnerabilidad de la estabilidad macroeconómica, tolerando un crecimiento económico más uniforme y equitativo. Finanzas públicas sanas, fuertes y eficaces en el suministro y captación de recursos permiten a la administración pública aplicar el gasto público de manera sostenida en la elaboración de los programas que se guían por un sistema de control y registro de su destino final, para mejorar la calidad de vida de los mexicanos.

Los programas existentes dentro del ramo XX desarrollo social, tienden a dirigirse a infinidad de servicios, por lo que no se llegan a cubrir al cien por ciento, ocasionando una derrama innecesaria de recursos, los cuales se pueden aprovechar a través de las funciones interinstitucionales, dado que con la unificación de recursos económicos y humanos se facilita la aplicación y continuidad de dichos programas, evaluando el grado de efectividad tanto para justificar los egresos de los gobiernos e instituciones, como para manifestar a la ciudadanía los logros alcanzados.

Con la colaboración de las secretarías de Estado y las instituciones tanto públicas como privadas se solventarán las necesidades más apremiantes del ser humano, en donde recursos financieros y humanos conlleven a la modernización de la Administración Pública y ésta la del ser humano, en donde pueda tener acceso a los servicios sociales primordiales.

Las secretarías e instituciones al aplicar esquemas y programas de cobertura nacional y regional; cubrirán a la mayoría de la población marginal, dado que atenderán los sectores de infraestructura social y económica más importantes para la subsistencia humana como: centros hospitalarios, escuelas, vías de comunicación, electrificación, agua, entre otros.

La función asistencial de las instituciones públicas es primordial para enlazar los programas bajo el objetivo preestablecido, realizando las acciones que permitan coadyuvar a la descentralización de la actividad administrativa y a su vez se tomen las decisiones en el lugar mismo en donde se presente el problema.

Conocer la crónica de una institución con más de dos siglos de existencia, como la Lotería Nacional para la Asistencia Pública es interesante; porque resaltan aspectos importantes de la vida nacional que en algún momento fueron y son forjadores de nuestra historia, al subsistir en el curso del tiempo para consagrarse como una de las organizaciones de mayor antigüedad en México.

Los juegos y sorteos realizados por Lotería Nacional tienen su arraigo entre la sociedad y por tradición venden esperanza de riqueza entre los jugadores, con fines benéficos, los cuales se brindan en especie o monetarios, obtenidos por medio de las regalías de dichos sorteos, contribuyendo en forma aislada a un sector social, institución o comunidad, sin tener el impacto esperado; por lo que es preciso llevarlos a cabo en una forma global y por varias vertientes que permitan producir el efecto deseado.

Es necesaria una reordenación institucional de Lotería Nacional que fije el rumbo económico bajo el cual realizará sus aportaciones económicas que son indispensables para cumplir con los compromisos del modelo, por lo que es urgente que regule y organice su cuenta corriente con un control más adecuado a los expendedores de billetes, los cuales en su mayoría le quedan a deber a la institución cifras impresionantes, disminuyendo de cierta forma la solvencia económica de la institución, la que a su vez, se traduzcan en donativos, mismos que en los últimos años no se han otorgado.

Un factor importante que debe considerarse es la reorganización de la comercialización de los billetes de lotería, bajo un sistema de ideas y un enfoque que logre impactar a los compradores, por lo que deberá realizar estudios de mercadotecnia y campañas publicitarias tanto televisivas, radiofónicas o por cualquier otro medio de comunicación masiva para que abarquen a todos los sectores de la comunidad.

Con la coordinación de instituciones y niveles de gobierno se desarrollaran las acciones de bienestar social como: la integración del hombre y la familia, el crecimiento regional y productivo y sobre todo participación ciudadana, para lo cual, Lotería Nacional aportará los medios necesarios en recursos financieros y humanos;

que le permitan a la sociedad gozar de los servicios básicos propuestos en los programas del modelo.

El papel que han tomado las políticas sociales en México, es el de proveer los servicios básicos a las sociedades en pobreza extrema, por lo que Lotería Nacional promoverá ayuda ciudadana, creará programas no solo de ayuda monetaria, sino de un efectivo desarrollo económico-social. Al mismo tiempo se buscará la consolidación de los avances, propuestas y nuevas innovaciones; dirigiendo los recursos y esfuerzos, hacia la continuidad de los programas acordes con un sistema de bienestar social aplicado por el gobierno federal y sustentado en el Plan Nacional de Desarrollo.

Con menos paternalismo y mayores aspiraciones, se puede alcanzar el otro lado del río. Si el gobierno no puede solucionar todos los problemas que representa un país, entonces es momento de aplicar y de utilizar cualquier recurso disponible; lotería nacional, es uno de ellos, por lo que deberá dirigir sus esfuerzos futuros al logro de la incorporación paulatina de la población que menos tiene a un ritmo de vida mejor.

Como en toda institución con actividades relacionadas con el manejo de recursos económicos, es factible que algunos encargados de las áreas financieras, utilicen dichos recursos para enriquecerse a través de fraudes. Lotería Nacional no es la excepción en su caso se pueden dar por medio de diversas acciones ilícitas, por lo que debe hacerse una revisión de su Ley Orgánica principalmente en lo referente a la autorización de donativos extraordinarios, mismos que los puede autorizar el Director General, sin previo conocimiento de la Junta de Gobierno. Con el fin de poder controlar y conocer su destino, ya que éstos suelen convertirse en donativos fantasmas.

La necesidad de crear un modelo que ayude en cierta forma al Estado en aminorar los gastos sociales, surge en la inquietud de formar un país que en los inicios del siglo XXI, tome un rumbo de superación económica, iniciada por una cultura social de la población con referencia a los servicios públicos, dado que con un mejor nivel de vida se disminuyen los males que se extienden entre la población

como: inseguridad, narcotráfico, corrupción entre otros y son los impiden el crecimiento económico; por lo que los requerimientos son muchos y el presupuesto no es suficiente para cubrirlos.

El modelo que se plantea como resultado de esta investigación, tiene entre otros fines contribuir a la elaboración de los programas que son de infraestructura social y económica; éstos integran a los sectores en bloques comunes que manejen con facilidad los procesos administrativos para su ejecución e implantación.

Con un marco jurídico y de compromisos interinstitucionales que regulen las tres etapas del modelo propositivo se mejorarán los resultados en la elaboración de los programas y el manejo de los recursos. Es por eso que se propone como medio resolutivo para generar recursos y así poder dar cause a mejoras dentro del gasto social del país.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero, Miguel

Teoría General del Derecho Administrativo

México, ed. Porrúa, 6ta. Edición, 1984

795 páginas.

Alonso Muñoz, Manuel

La Lotería Nacional Patrimonio de México y de los Mexicanos

México, ed. Centro de Emisión de Billetes de la Lotería Nacional, 1994

28 páginas.

Artes de México

El Arte de la Suerte

México, ed. Nueva Época, 1991

96 páginas.

Biblioteca de Lotería Nacional

Datos Históricos sobre la Lotería en México, Siglos XVIII - XIX

México, ed. Centro de Emisión de Billetes de la Lotería Nacional

16 páginas.

Bobbio, Matteucci y Pasquine

Diccionario de Política

México, ed. Siglo XXI, Tomo 1, 8va. Edición, 1994

852 páginas.

Bobbio, Norberto

Estado, Gobierno y Sociedad

México, ed. Fondo de Cultura Económica, 3ra. Reimpresión, 1994

243 páginas.

Calva, José Luis y Otros

Problemas Económicos de México Tomo II

México, ed. Juan Pablos S.A. 1995

204 páginas.

Carrillo Castro, Alejandro

García Ramírez, Sergio

Las Empresas Públicas en México

México, ed. Miguel Ángel Porrúa. 1986

239 páginas.

Carrillo Landeros, Ramiro

Metodología y Administración

México, ed. Limusa, 2da. Reimpresión, 1989

252 páginas.

CEPAL América Latina

Panorama Social de América Latina 1997

Ed. Organización de las Naciones Unidas. 1998

231 páginas.

Corporación Iberoamericana de Loterías y Apuesta de Estado

Revista CIBELAI Trimestral, Enero-Marzo, 1998, Año I No. 2

México, ed. Lotería Nacional para la Asistencia Pública

48 páginas.

Corporación Iberoamericana de Loterías y Apuesta de Estado

Revista CIBELAI Trimestral, Octubre-Diciembre, 1998, Año I No. 1

México, ed. Lotería Nacional para la Asistencia Pública,

48 páginas.

H. Congreso de la Unión

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

México, ed. Trillas decimoquinta Impresión, 2000

263 páginas.

Cuadernos de Renovación

Política Social

México, ed. Fondo de Cultura Económica. 1988

142 páginas.

Dirección de Planeación y Desarrollo Institucional de Lotenal

Colección Institucional de Organización y Métodos

México, ed. Centro de Emisión de Billetes de la Lotería Nacional, 1997

27 páginas.

Dirección de Programación y Presupuesto

Subdirección de Organización y Métodos

Manual General de Organización de Pronósticos para la Asistencia Pública

México, noviembre, 1998

85 páginas.

Dirección de Sorteos de Lotería Nacional

Reporte Anual de Actividades 1996 a 1999

25 páginas.

Esperanza Cabrera Siles

Patricia Escandon

Historia del Nacional Monte de Piedad 1775-1993

Houston, Texas, ed. Champagne Fine Printing, Silber Road, febrero 1993

348 páginas.

Faya Viesca, Jacinto

Administración Pública Federal

México, ed. Porrúa. 2da. Edición, 1983

795 páginas.

Flores Zavala, Ernesto

Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas

México, ed. Porrúa. 5ta. Edición

407 páginas.

Fuentes, Luis Mario

Lumbrera, Jorge

La Reforma del Estado Mexicano en los Escenarios Internacionales

México, ed. Diana, 1996

492 páginas.

Guerrero O., Omar

"Una Resurrección de la Ciencia de la Política"

Monterrey, N.L., ed. Revista Teoría y Praxis, Marzo 1990

Volumen II Y IV, Números 11,12 y 13

41-44 páginas.

Guillen Romo, Héctor

Orígenes de la Crisis en México

México, ed. Era, 6ta. Reimpresión, 1992

140 páginas.

H. Junta Directiva de Lotería Nacional

Políticas del Programa Nacional de Donativos

10 páginas.

Hansen D., Roger

La Política del Desarrollo Mexicano

México, ed. Siglo XXI, 11va. Edición, 1981

340 páginas.

Harla, Koontey

Cyril, O'Donnell

Curso de Administración Moderna

Ed. Mcgran-Hill, 5ta. Edición

785 páginas.

Haveman, Robert H.

Margolis, Julius

Un Análisis del Gasto Social y las Políticas Gubernamentales

México, ed. Fondo de Cultura Económica

669 páginas.

Historia y Cultura

Nuestro México Histórico

México, Revista julio 1991 No. 45 Año IV

16 páginas.

Instituto de Investigaciones Jurídicas

Diccionario Jurídico Mexicano

México, ed. UNAM-Porrúa. Tomo 1. 2da. Edición, 1986

810 páginas.

Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social

Guía para la Presentación de Proyectos

México, ed. Siglo XXI, 2ª Edición. 1998

230 páginas.

Instituto Nacional de Geografía e Informática

El Ingreso y el Gasto Público en México

México ed. INEGI 1998

325 páginas.

Junta de Asistencia Privada

Antecedentes Históricos de la Junta de Asistencia Privada

México, ed. Junta de Asistencia Privada, 1998

38 páginas.

Junta de Asistencia Privada

Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal

Publicada en la Gaceta del Gobierno del Distrito Federal

31 páginas.

Junta Directiva de Lotería Nacional

Políticas del Programa Nacional de Donativos de Lotería Nacional

10 páginas.

Leal, Juan Felipe

La Burguesía y el Estado Mexicano

México, ed. El Caballito. 1972

188 páginas.

Legislación de la Administración Pública Federal

México, ed. Delma. 8va. Edición, 1996

573 páginas.

Lev Federal de Juegos y Sorteos

Publicada en el Diario Oficial de la Federación

México a 31 de diciembre de 1947

Lotería Nacional para la Asistencia Pública

Bases Generales de Sorteos Tradicionales

Publicadas en el Diario Oficial de la Federación

México a 21 de noviembre de 1985

2 a 5 páginas.

Lotería Nacional para la Asistencia Pública

Bases del Sorteo Zodiaco

Publicadas en el Diario Oficial de la Federación

México, 21 de noviembre de 1985

5 y 6 páginas.

Lotería Nacional para la Asistencia Pública

Informe de Auto Evaluación 1998

78 páginas.

Lotería Nacional para la Asistencia Pública

Ley Orgánica de la Lotería Nacional

Publicadas en el Diario Oficial de la Federación

México a 14 de enero de 1985

8 páginas.

Lotería Nacional para la Asistencia Pública

Memoria de Actividades 1977-1979

México, ed. Imprenta de Lotería Nacional

marzo de 1980

76 páginas.

Lotería Nacional para la Asistencia Pública

Reglamento Interior de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública

Publicado en el Diario Oficial de la Federación

México a 24 de julio de 1985

2 a 5 páginas.

Marcela Estrada Attolini

Heide Basave Ochoa

Historia de Lotería Nacional para la Asistencia Pública

México, ed. Imprenta de Lotería Nacional. 1981

205 páginas.

Martínez Morales, Rafael I.

Derecho Administrativo

México, ed. Harla. 2da. Edición, 1994

316 páginas.

Martínez Silva, Mario y Otros

Diccionario de Política y Administración

México, ed. Colegio de Lic. en Ciencia Política y Administración Pública

596 páginas.

Maquiavelo, Nicolás

El Príncipe

México, ed. Colofón. 3ra. Edición, 1989

181 páginas.

Menéndez Pidal, Ramón

Gran Enciclopedia del Mundo

México, ed. Durvan, S.A. 8va. Reimpresión, 1970

1088 páginas.

Méndez Silvestre José y Otros

Dinámica Social de las Organizaciones

Ed. McGraw-Hill. 3ra. Edición 1998

259 páginas.

Dirección General de Lotería Nacional para la Asistencia Pública

Mensaje de Gestión 1988-1994

México, ed. Centro de Emisión de Billetes de la Lotería Nacional, 1994

56 páginas.

Meny, Ives

Thoehing, Jean-Claude

Las políticas Públicas

México, ed. Ariel Ciencia Política. 1992

267 páginas.

Nacional Monte de Piedad

Breve Historia del Nacional Monte de Piedad

México, revista Núm. II, Febrero 10, 1998

14 páginas.

Nacional Monte de Piedad

La Capilla

México, Folleto

6 páginas.

Órgano de Información de la Junta de Asistencia Privada para el Distrito Federal
La Ética del Amor
 Revista Trimestral, Julio–Septiembre. México 1998, Año 6 No. 28
 México, ed. Junta de Asistencia Privada
 44 páginas.

Órgano de Información de la Junta de Asistencia Privada para el Distrito Federal
Microempresa y Desarrollo
 Revista Trimestral, Octubre–Diciembre. México 1998, Año 6 No. 29
 México, ed. Junta de Asistencia Privada
 44 páginas.

Osomo Cortes, Francisco Javier
La Administración Pública en el Mundo
 México, ed. UNAM. 1986
 31 páginas.

Pichardo Pagaza, Ignacio
Introducción a la Administración Pública de México
 México, ed. I.N.A.P. Tomo I, 1984
 347 páginas.

Pichardo Pagaza, Ignacio
Introducción a la Administración Pública de México
 México, ed. I.N.A.P. Tomo II, 1984
 378 páginas.

Presidencia de la República
Diario Oficial de la Federación
 México, Jueves 03 de julio de 1997
 27, 28, 29 y 30 páginas.

Ruiz Sánchez, Carlos

Manual para la Elaboración de Políticas Públicas

México, ed. UNAM. Coordinación de Administración Pública, F.C.P Y S.

28 páginas.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1997

México, ed. Subsecretaría de Egresos. 1998

45 páginas.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Ley del Servicio de Administración Tributaria

México, ed. Legislación Fiscal 1998

9 páginas.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

467 páginas.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria

México, ed. Administración General Jurídica de Ingresos

Manual, Junio 1998

75 páginas.

Secretaría de Programación y Presupuesto

Reestructuración de Finanzas Públicas

México, ed. Fondo de Cultura Económica 1988

126 páginas.

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

Las Niñas y los Niños en el DIF

México, ed. Dirección de Comunicación Social del DIF, julio 1996

71 páginas.

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

Para que México Sonría

México, ed. Dirección de comunicación Social del DIF, compendio 1997

31 páginas.

Somers M., Harold

Finanzas Públicas e Ingreso Nacional

México, ed. Fondo de Cultura Económica, 3ra. Reimpresión, 1970

601 páginas.

Subsecretaría de Egresos

Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1997 Tomo II

México, ed. Banco de Información Sector Paraestatal de Control Presupuestal

Directo

840 páginas.

Subsecretaría de Egresos

Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1997 Tomo VII

México, ed. Banco de Información Sector Paraestatal de Control Presupuestal

Directo

554 páginas.

Tamames, Ramón

Diccionario de Economía

México, ed. Alianza Madrid, 1988

507 páginas.

Tello, Carlos

La Política Económica en México

México, ed. Siglo XXI, 1979

209 páginas.

Terry, George R.

Objetivos de la Administración

México, ed. Continental. 6ta. Impresión, 1982

670 páginas.

Valenzuela Feijó, José

Crítica del Modelo Neoliberal

México, ed. UNAM. 1991

160 páginas.

Vilas M., Carlo

Estado y Políticas Sociales Después del Ajuste

México, ed. Nueva Sociedad. 1995

202 páginas.

Warman, Arturo

La Política Social en México, 1988-1994

México, ed. Fondo de Cultura Económica.

469 páginas.

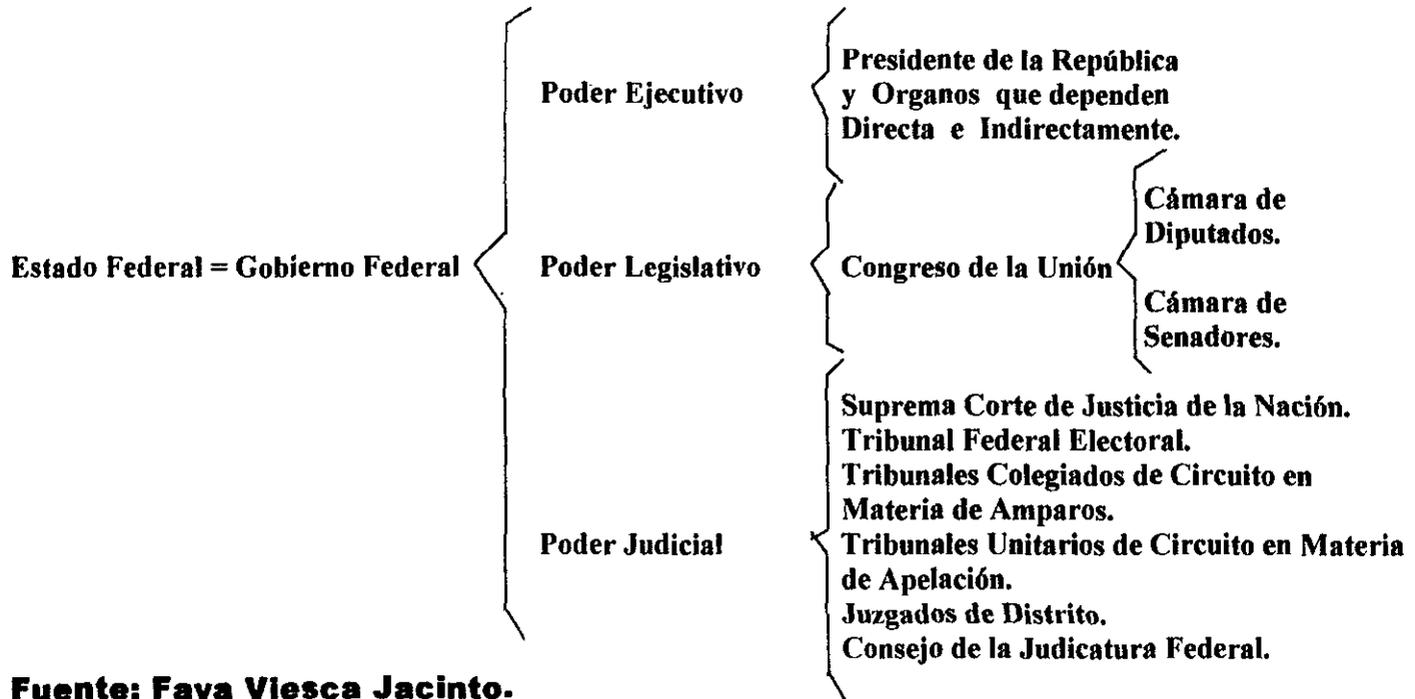
Warren Kirby, E.

Planeación a Largo Plazo

México, ed. Diana, 2da. Impresión, 1973

141 páginas.

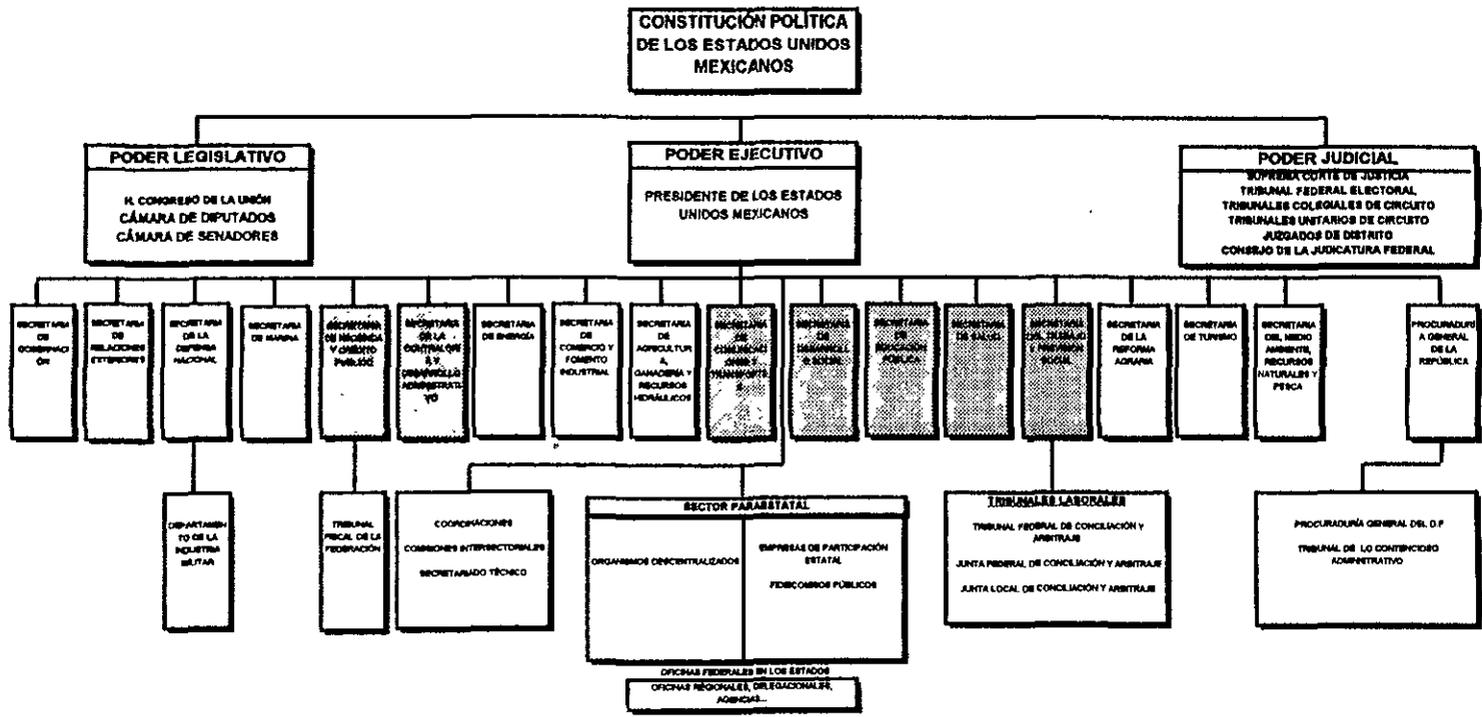
APÉNDICE 1
DIVISIÓN DE PODERES DEL ESTADO



Fuente: Faya Viesca Jacinto.

Actualización: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO FEDERAL



SECRETARÍAS QUE EJERCEN FUNCIONES SOCIALES

Fuente: Faya Viesca Jacinto.
Actualización: Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos.

APÉNDICE 3

resupuesto de la Secretaría de Desarrollo Social por Programas

Programa	Presupuesto (Miles de Pesos)		Variación Porcentual		Estructura Porcentual	
	Original	Ejercicio	Ejerc./Orig.	Original	Ejercicio	
Total	5,527,125.6	8,161,856.7	25.0	100.0	100.0	
Progs. Sustantivos	4,549,074.9	5,301,561.3	16.5	69.7	65.0	
BN	34,523.5	8,378.5	11.2	0.5	0.5	
3F	180,947.1	337,519.7	97.7	2.9	4.6	
3R	30,394.3	28,733.3	-5.5	0.5	0.4	
3V	10,279.4	6,826.7	-33.6	0.2	0.1	
3Y	10,548.5	12,439.6	17.5	0.2	0.2	
DN	1,363,843.0	1,418,735.3	4.0	20.9	17.4	
5D	521,687.8	714,821.5	37.0	8.0	8.8	
5M	18,900.0	16,713.0	-11.6	0.3	0.2	
FD	1,365,200.0	1,361,861.8	-0.2	20.9	16.7	
6C	579,500.0	1,003,740.5	73.2	8.9	12.3	
6P	423,215.3	321,791.4	-24.0	6.5	3.9	

Progs. no Sntivos	1,978,050.7	2,860,295.4	44.6	30.3	35.0
AA	1,006,448.8	1,149,762.5	14.2	15.4	14.1
BP	1,783.0	1,268.6	-28.9	0.0	0.0
CK	38,464.7	36,977.7	-3.9	0.6	0.5
3N	400.0	386.3	-3.4	0.0	0.0
3Z	2,092.5	122,400.8	5,749.5	0.0	1.5
DH	191,547.0	249,679.3	30.3	2.9	3.1
DJ	17,442.6	16,984.2	-2.6	0.3	0.2
DL	41,870.3	40,746.8	-2.7	0.6	0.5
DP	520,000.0	303,048.1	-41.7	8.0	3.7
EC	9,768.2	46,346.8	374.5	0.1	0.6
DE	22,100.0	40,970.3	85.4	0.3	0.5
EE	10,410.3	18,548.8	78.2	0.2	0.2
EK	5,223.5	170,860.4	3,171.0	0.0	2.1
EU	2,373.6	9,895.7	316.9	0.0	0.0
5A	55,244.5	30,018.7	-4.5	0.8	0.4
5E	9,426.8	159,690.0	1,594.0	0.1	2.0
5F	8,176.5	20,117.5	146.0	0.1	0.2
5H	95.3	28,889.0	30,213.6	0.0	0.4
5I	1,111.4	4,818.3	333.5	0.0	0.0
5J	11,131.8	13,425.2	20.6	0.2	0.2
5K	22,939.9	22,558.5	-1.7	0.4	0.3
BA		117,137.0			1.4
EA		57,699.1			0.7
EB		43,012.7			0.5
FA		155,041.6			1.9
FB		11.5			0.0

La Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), realizó junto con sus entidades subordinadas, una serie de programas atendidos durante 1997, correspondientes al primer quinquenio del desarrollo social, las cuales se dirigieron a la distribución de los recursos, siendo ejercidos por unidad responsable, como sigue:

Programas Sustantivos

Programa de Política y Planeación del Desarrollo Urbano y Vivienda: Este programa se planteó a establecer los instrumentos técnicos y normativos para impulsar la actividad habitacional y el ordenamiento territorial de las actividades económicas y de la población en 100 ciudades, así como al mejoramiento de la infraestructura vial, de la recolección y manejo de residuos sólidos, y fortalecer los servicios urbanos. Contó con tres subprogramas.

Programa de Fomento, Promoción y Aprovechamiento, para la Producción y Productividad Primaria y Agroindustria: tuvo como finalidad el impulso de las actividades agroindustriales para lograr un adecuado aprovechamiento de los recursos agrícolas, pecuarios, forestales y artesanales.

Programa de Fomento a la Formación de Recursos Humanos para la Ciencia y la Tecnología: El propósito de este programa fue apoyar la formación y capacitación del personal técnico de la Secretaría y de las organizaciones sociales, en materia de ciencia y tecnología, de conformidad con las prioridades nacionales y sectoriales. Contó con un subprograma.

Programa de Fomento y Regulación del Programa Nacional de Capacitación para los Trabajadores: Su objetivo fue impulsar el desarrollo tecnológico y la capacitación en la planeación, operación y mantenimiento de los sistemas y servicios de vialidad, transporte urbano y aspectos ambientales. Contó con un Subprograma.

Programa de Regulación de los Asentamiento Humanos: El programa se planteó con la finalidad de supervisar y apoyar el desarrollo de las obras contenidas en el programa de 100 ciudades (BN). Se alcanzó el 100.0 % de las metas programadas. Contó con un Subprograma.

N Asistencia Social, Servicios Comunitarios y Prestaciones Sociales: La finalidad es atender el mejoramiento nutricional y dotar de servicios y obras de bienestar social a la población.

U Urbanización: Su propósito fundamental fue el desarrollo de los centros de población, mediante la ampliación, remodelación y conservación del entorno urbano, para propiciar las condiciones de desarrollo y bienestar de la población. Contó con un subprograma.

M Infraestructura Ecológica: Se basó en la construcción de obras y el equipamiento de rellenos sanitarios para prevenir y controlar la contaminación ambiental en las ciudades medias. Contó con un Subprograma.

D Producción y Transformación Agroindustrial: Con la intención de proporcionar a los niños y ancianos los nutrientes indispensables para su desarrollo y bienestar, en este programa fueron ejercidos 1.1 millones de litros de leche y 1.5 millones de sobres de complemento alimenticio distribuidos por LICONSA.

C Comercialización de Productos Agroindustriales: coadyuvando a la regulación del mercado, proporcionar el abasto de productos básicos y proteger el poder adquisitivo de la población, sobre todo del medio rural, este programa se realizó a través de las 16 empresas del Sistema DICONSA.

P Canalización de Recursos Financieros: Con el propósito de apoyar la construcción de viviendas de interés social, así como a los artesanos del país, este programa consideró en su presupuesto original 423,229.3 miles de pesos de subsidios y transferencias para FONHAPO Y FONART.

Programas NO Sustantivos

A Administración: Este programa persigue fundamentalmente el uso eficiente de los recursos humanos, materiales y financieros de Sedesol y su sector coordinado, para apoyar la actividad del Ejecutivo Federal en el marco del desarrollo social, conforme a las disposiciones de racionalidad y disciplina presupuestal. Contó con dos subprogramas.

D Política y Planeación Ecológica: Con el fin de preservar y conservar los cursos naturales, este programa fue ejercido por CONAZA.

K Promoción de la Justicia: A efecto de hacer llegar la justicia a la población indígena, orientándose a la defensa de sus derechos conforme a la ley (INI).

N Fomento y Regulación de la Investigación Científica y del Desarrollo Tecnológico: Con el propósito de conducir y coordinar las actividades del sector, tendientes al mejoramiento de las tecnologías aplicadas en la construcción de vivienda. Contó con un Subprograma.

Z Regulación y Preservación Ecológica: Para prevenir y controlar la contaminación ambiental, así como aprovechar y desarrollar la vida silvestre y su hábitat.

H Apoyo a la Educación: Se creó con el fin de proteger el intercambio de experiencias en tecnología, ciencia, educación y cultura.

J Atención Preventiva: Con la finalidad de promover en las comunidades indígenas la aplicación del esquema integral de prevención y mejoramiento de la salud. Ejercido por el INI.

L Difusión Cultural: Con el objetivo de impulsar y difundir a través de concursos, exposiciones y otros eventos, las diversas manifestaciones artísticas y culturales de los pueblos indígenas (INI).

P Alimentación, Salud y Educación: A efecto de mejorar los servicios básicos de bienestar social mediante acciones intersectoriales de educación, salud y alimentación, de las familias de las zonas rurales en situación de pobreza extrema, en este programa se consideró dentro del presupuesto de PROGRESA constituido legalmente hasta el 8 de agosto de 1997, fecha en que fue publicado el decreto presidencial correspondiente.

D Construcción y Adecuación para Agua Potable: Para dotar de servicios de agua potable a las comunidades indígenas, mediante la construcción de obras de captación, conducción y potabilización.

E Drenaje y Tratamiento de Aguas Negras: Este programa tuvo como objetivo dotar de servicios de drenaje y saneamiento a las poblaciones, principalmente a las ciudades medias, a través de la construcción de obras de descarga, colectores, emisores y plantas de tratamiento. Contó con un Subprograma.

E Infraestructura Rural: Se dirigió a la asignación de infraestructura de carácter productivo, para alcanzar el desarrollo de las comunidades rurales.

K Carreteras Alimentadoras y Caminos Rurales: El objetivo establecido en este programa fue construir, conservar y rehabilitar caminos rurales que dieran acceso a las obras y a los centros de producción para el impulso de las actividades agropecuarias y forestales.

U Líneas de Transmisión y Distribución: Dotó a las comunidades indígenas de servicio de electrificación.

A Construcción de Establecimientos de Acopio y Comercialización: incrementó y diversificó la infraestructura básica de acopio y comercialización, así como conservar y rehabilitar la existente.

E Vivienda: Se aplicó a cubrir el deterioro de las viviendas existentes.

F Ampliación y Mejoramiento de la Planta Física para la Educación y Capacitación: Su objetivo se fundamentó en la construcción y conservación de los espacios educativos de nivel básico en las zonas marginadas.

H Construcción, Rehabilitación y Mejoramiento de la Planta Física para la Cultura y el Deporte: Su función la realizó con el objeto de crear espacios deportivos y recreativos a las comunidades indígenas.

Y Edificios para Servicios de Salud y Seguridad Social: Coadyuvó a la construcción de unidades de atención médica de primer nivel en las regiones indígenas y zonas marginadas.

J Infraestructura Social: Se realizó la construcción y rehabilitación de obras para desarrollo social en las comunidades rurales atendidas por CONAZA y el INI.

K Edificios Administrativos: Cuyo propósito fue contar con espacios funcionales para la administración pública y el desempeño de actividades culturales.

A Definición y Conducción de la Política Global de Planeación, Sectorial y Regional.

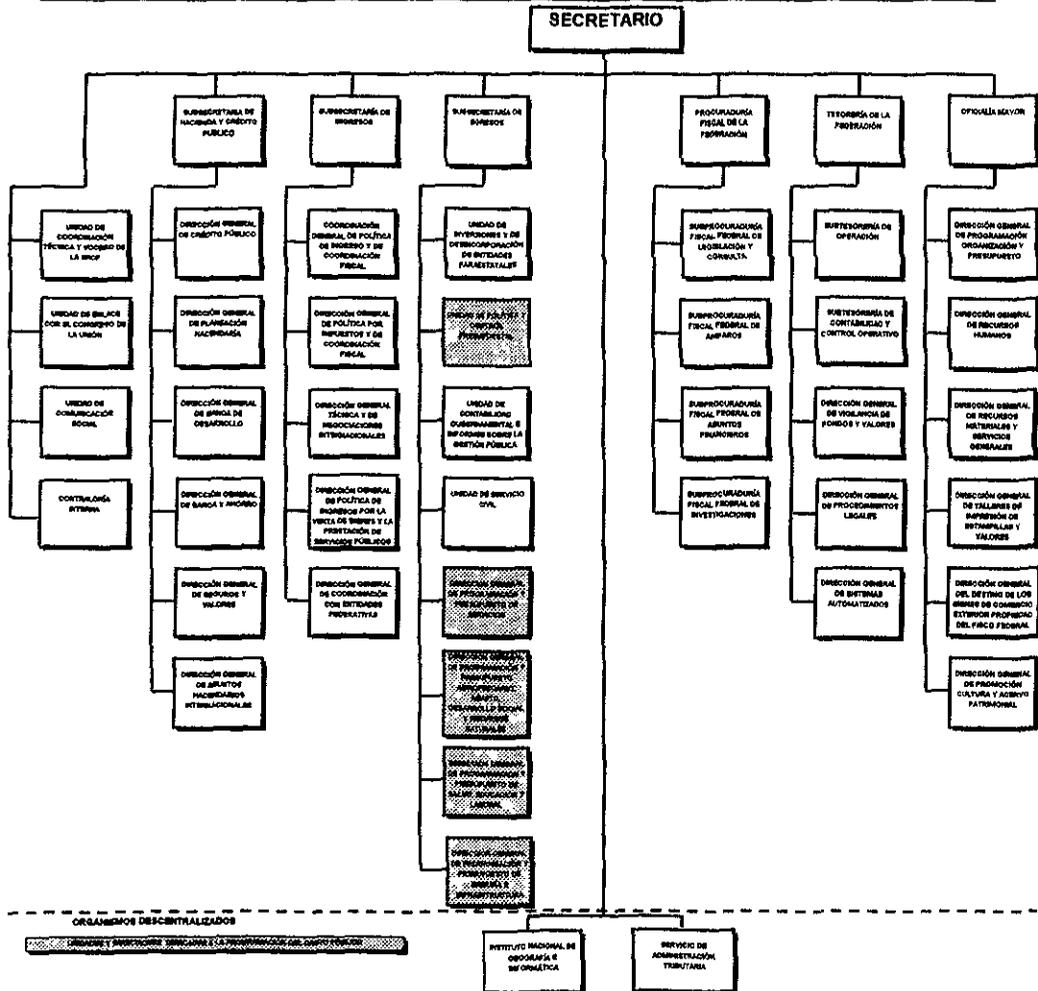
A Desarrollo de Áreas de Riego.

B Desarrollo de Áreas de Temporal.

A Producción Primarias (excepto Minería).

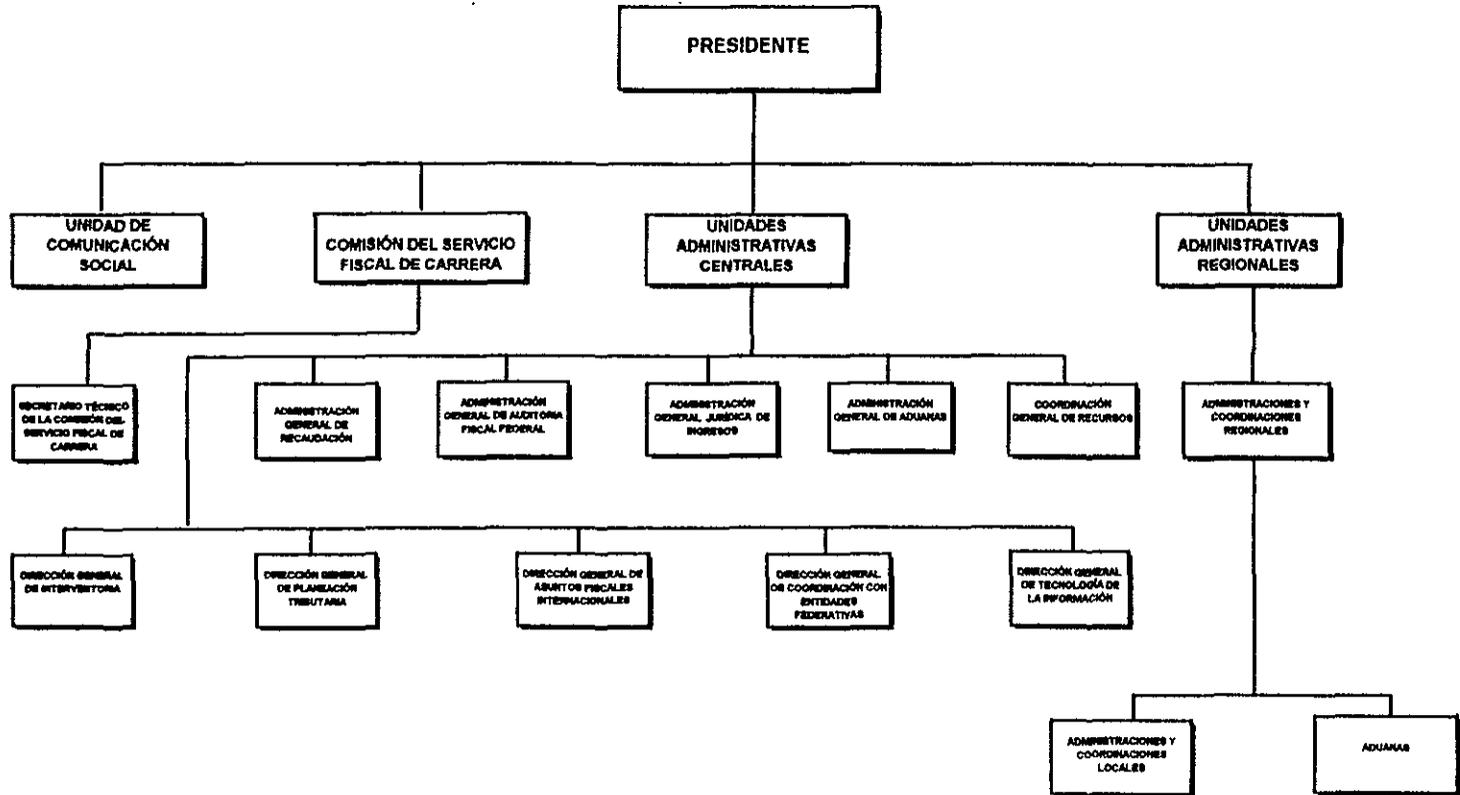
B Exploración y Procesos Productivos Minerometalúrgicos: Estos cinco programas no fueron considerados dentro de la asignación presupuestal original del sector; siendo incorporados para atender las acciones de superación de la pobreza, financiadas mediante ampliación presupuestal procedente de recursos del Ramo XVI, Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza.

ORGANIGRAMA DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y FISCALÍA PÚBLICA



FUENTE: Diario Oficial de la Federación 6 de enero de 1999.

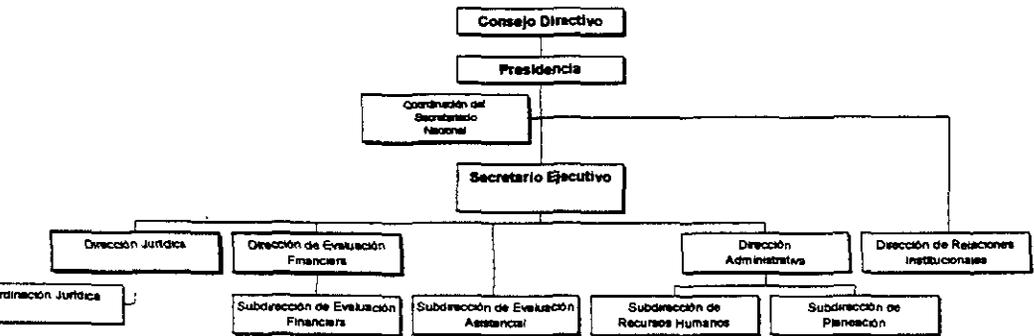
APÉNDICE 5
ORGANIGRAMA DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

APÉNDICE 6

ORGANIGRAMA DE LA JUNTA DE ASISTENCIA PRIVADA



Fuente: Antecedentes Históricos de la Junta de Asistencia Privada.

APÉNDICE 7

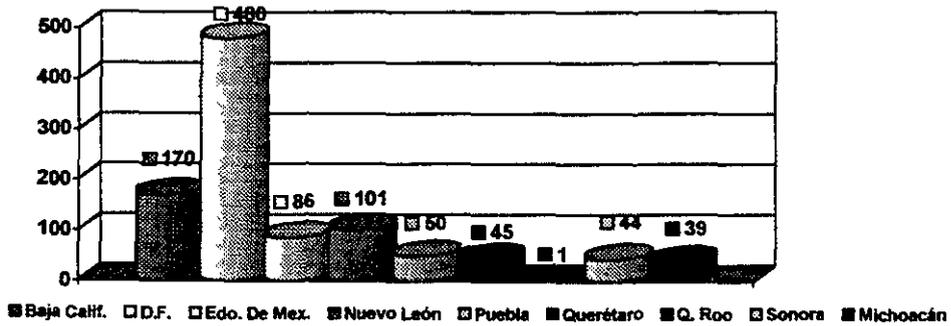
CRECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA EN EL DISTRITO FEDERAL DE 1524 A 2000

Año	Número de IAP	
	Parcial	Acumulado
1524-1910	18	18
1911-1920	6	24
1921-1930	13	37
1931-1940	8	45
1941-1950	6	51
1951-1960	15	66
1961-1970	14	80
1971-1980	30	110
1981-1990	88	198
1991-2000	282	480

Fuente: Antecedentes Históricos de la Junta de Asistencia Privada.

APÉNDICE 8

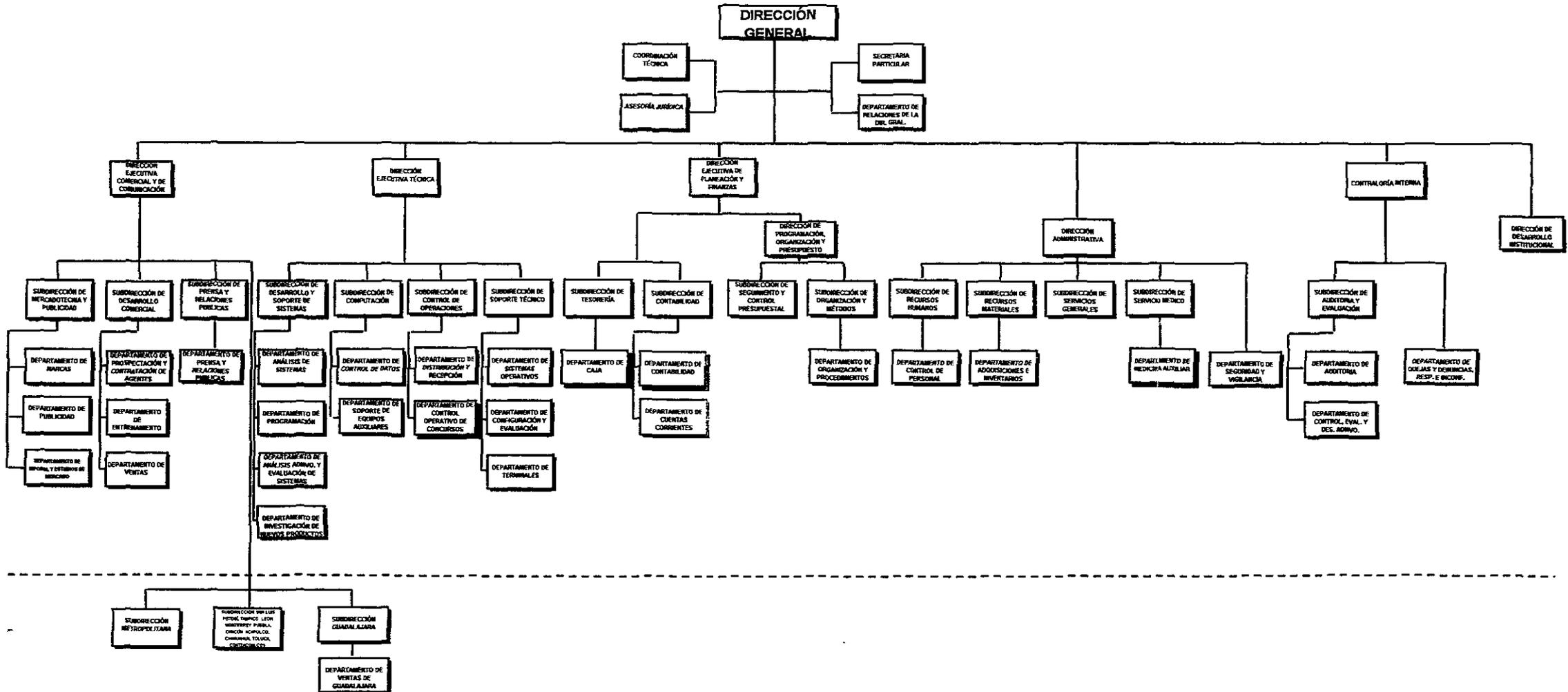
INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA EN LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA 2000



Fuente: Coordinación Técnica del Secretariado Nacional.

APÉNDICE 9

ORGANIGRAMA GENERAL DE PRONÓSTICOS DEPORTIVOS PARA LA ASISTENCIA PÚBLICA



Fuente: Manual de Organización y Métodos de Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública, noviembre 1998.

APÉNDICE 10

Directores Generales de Lotería Nacional para la Asistencia Pública

<u>NOMBRE</u>	<u>AÑO</u>
Don Francisco Xavier de Sarria	1770
Don Juan Vicente Arce	1796
Don Ramón Gutiérrez del Mazo	1800
Don Luis Noailles	1803
Don Bonifacio Amezola	1810
Don Juaquin Obregon y San Roman	1821
Don Javier Echeverría	1844
Don Juan María Flores	1854
Don Pedro José Echeverría	1855
Don Tomas López Pimentel	1856
Don Octavio Muñoz Ledo	1856
Don Joaquín Flores	1856
Don Pedro José Echeverría	1858
Don Joaquín Flores	1859
Don Leandro Cuevas	1870
Don Eduardo Leceaga	1875
General Pedro Baranda	1888
Don Mariano Ortiz de Montellano	1889
Don José Maza	1889
Don Jesús Navarrete	1908
Don Pedro Sandoval y Gual	1914
Don Santiago González y Casavantes	1918
Don José Covarrubias	1922
Don Manuel E. Otalora	1933
Ing. Don Julio Madero	1937
Dr. Alonso Priani	1939
Don Wenceslao Labra	1943
Don Carlos Real	1946
Lic. Salvador Urbina	1958
Don José María González Urtuzuastegui	1959
Lic. Rafael Corrales Ayala	1965
Don Carlos Arguelles del Razo	1970
Don Roberto de la Madrid Romandia	1976
Lic. Luis Barrera González	1977
Lic. Jesús Rodríguez y Rodríguez	1982
Lic. Guillermo Hori Robaina	1988
C.P. Ramón Aguirre Velazquez	1989
Lic. Javier García Panuagua	1990
Lic. Manuel Alonso Muñoz	1993
Lic. Emilio Gamboa Patrón	1994
Lic. Carlos Salmón Cámara	1996
Lic. Laura Valdez de Rojas	1999

Fuente: Lotería Nacional para la Asistencia Pública.

APÉNDICE 11

SORTEOS CELEBRADOS FUERA DEL RECINTO OFICIAL

ESTADO	Ciudad	FECHA	SORTEO	BOLETA	
01	JALISCO	GUADALAJARA	15-09-79	MAGNO	156
02	PUEBLA	PUEBLA	05-05-80	MAGNO	161
03	YUCATÁN	MÉRIDA	15-09-80	MAGNO	163
04	VERACRUZ	VERACRUZ	05-05-81	MAGNO	168
05	GUERRERO	ACAPULCO	15-09-81	MAGNO	178
06	NUEVO LEÓN	MONTERREY	14-09-88	MAGNO	219
07	PUEBLA	PUEBLA	06-05-89	MAGNO	224
08	GUANAJUATO	DOLORES HIDALGO	14-09-89	MAGNO	226
09	AGUASCALIENTES	AGUASCALIENTES	06-10-89	SUPERIOR	1445
10	JALISCO	GUADALAJARA	22-10-89	MAGNO Zodiaco	901
11	COAHUILA	TORREÓN	29-10-89	MAGNO Zodiaco	902
12	CHIHUAHUA	CHIHUAHUA	17-11-89	SUPERIOR	1456
13	D.F.	AEROPUERTO INT.	30-07-90	MAYOR	2529
14	YUCATÁN	MÉRIDA	05-01-90	MAGNO	230
15	QUERÉTARO	QUERÉTARO	04-02-90	ZODIACO	183
16	TAMAULIPAS	TAMPICO	18-03-90	MAGNO Zodiaco	003
17	VERACRUZ	VERACRUZ	25-03-90	MAGNO Zodiaco	004
18	PUEBLA	PUEBLA	05-05-90	MAGNO	231
19	OAXACA	OAXACA	27-07-90	SUPERIOR	1478
20	TAMAULIPAS	NUEVO LAREDO	22-09-90	MAGNO	234
21	CAMPECHE	CAMPECHE	28-09-90	SUPERIOR	1484
22	SAN LUIS POTOSÍ	SAN LUIS POTOSÍ	05-10-90	SUPERIOR	1485
23	QUERÉTARO	QUERÉTARO	12-10-90	Iberoamericano	001
24	NAYARIT	TEPIC	20-11-90	MAYOR	2545
25	D.F.	GUSTAVO A. MADERO	24-12-90	MAGNO	235
26	MICHOACÁN	ZITACUARO	05-02-91	MAYOR	2552
27	NUEVO LEÓN	MONTERREY	22-02-91	SUPERIOR	1449
28	MORELOS	CUERNAVACA	15-03-91	SUPERIOR	1502
29	BAJA CALIFORNIA	TLUANÁ	22-03-91	SUPERIOR	1503
30	SINALOA	MAZATLÁN	15-05-91	MAGNO	239
31	MICHOACÁN	MORELIA	17-05-91	SUPERIOR	1507
32	TAMAULIPAS	REYNOSA	18-06-91	MAYOR	2567
33	BAJA CALIFORNIA	LA PAZ	02-07-91	MAYOR	2569
34	JALISCO	LAGOS DE MORENO	09-08-91	SUPERIOR	1519
35	GUERRERO	ACAPULCO	16-09-91	MAGNO	240
36	TAMAULIPAS	CD. VICTORIA	24-09-91	MAGNO	241
37	NAYARIT	TEPIC	26-11-91	MAYOR	2585
38	JALISCO	COLOTLÁN	15-12-91	ZODIACO	263
39	D.F.	DEL. CUAHTEMOC	14-12-91	MAGNO	242
40	YUCATÁN	MÉRIDA	07-01-92	MAGNO	244
41	SONORA	HERMOSILLO	21-01-92	MAYOR	2588
42	NAYARIT	TEPIC	26-11-91	MAYOR	2585
43	JALISCO	COLOTLÁN	15-12-91	ZODIACO	263
44	D.F.	DEL. CUAHTEMOC	24-12-91	MAGNO	242
45	YUCATÁN	MÉRIDA	07-01-92	MAGNO	244
46	SONORA	HERMOSILLO	21-01-92	MAYOR	2588
47	JALISCO	GUADALAJARA	11-02-92	MAYOR	2591
48	JALISCO	SAYULA	28-02-92	SUPERIOR	1539
49	TLAXCALA	TLAXCALA	15-03-92	MAGNO Zodiaco	005
50	ESTADO de MÉXICO	TEXCOCO	03-04-92	SUPERIOR	1544
51	TAMAULIPAS	TAMPICO	14-04-92	MAYOR	2600
52	AGUASCALIENTES	AGUASCALIENTES	05-05-92	MAGNO	245
53	QUERÉTARO	QUERÉTARO	12-05-92	MAGNO	246
54	COLIMA	COLIMA	19-05-92	MAYOR	2601
55	D.F.	DEL. CUAHTEMOC	21-06-92	ZODIACO	281
56	TAMAULIPAS	ALTAMIRA	26-07-92	ZODIACO	286
57	HIDALGO	TULANCINGO	28-07-92	MAYOR	2611
58	CHIAPAS	TUXTLA GUTIÉRREZ	11-08-92	MAYOR	2613
59	VERACRUZ	TUXPÁN	16-08-92	ZODIACO	289
60	CAMPECHE	CAMPECHE	15-09-92	MAGNO	247
61	GUANAJUATO	IRAPUATO	22-09-92	MAGNO	248

APÉNDICE 11

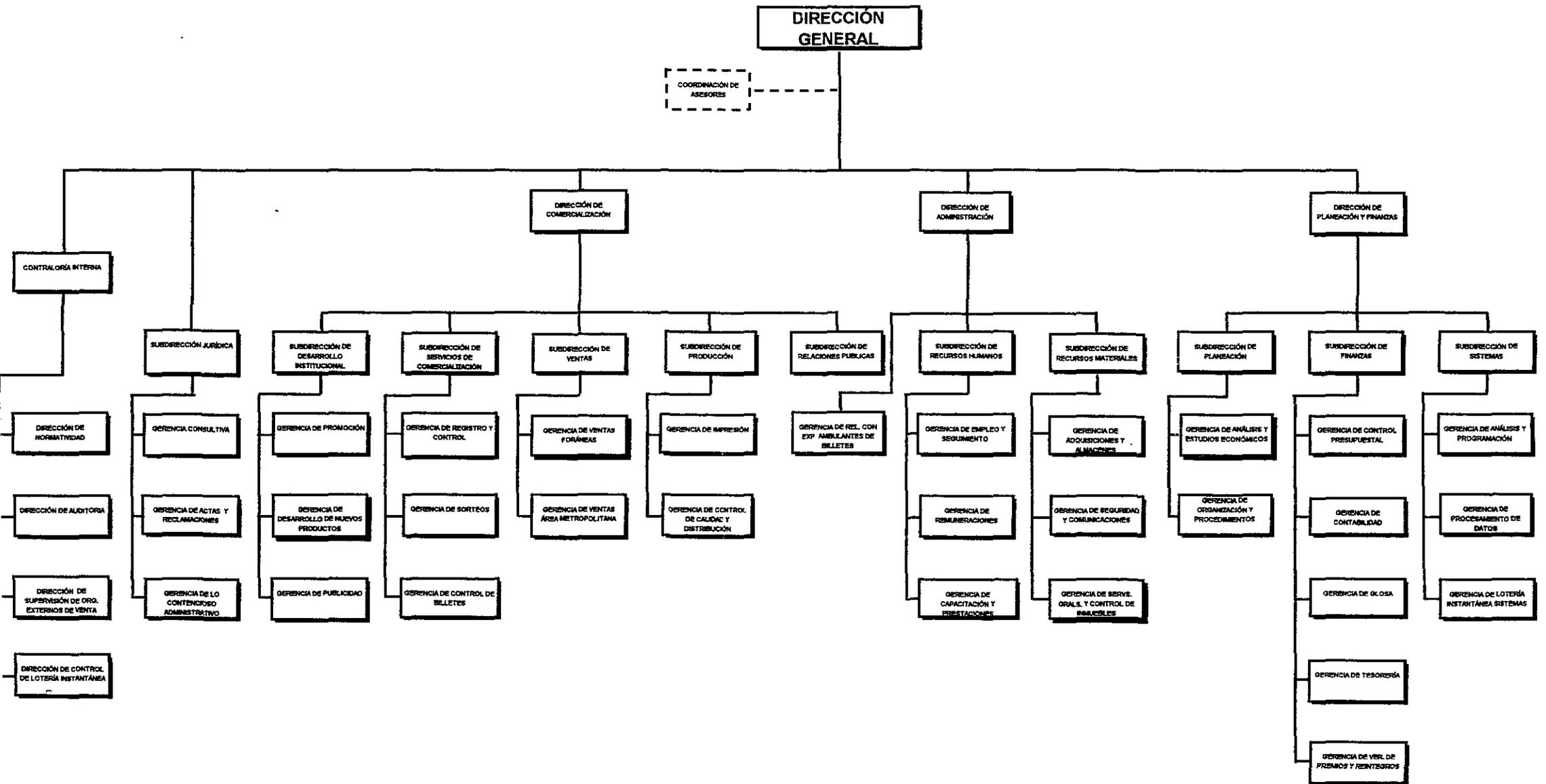
SORTEOS CELEBRADOS FUERA DEL RECINTO OFICIAL

ESTADO	SEDE	FECHA	SORTEO	RUBRO	
62	D.F.	MILPA ALTA	04-10-92	ZODIACO	293
63	HIDALGO	PACHUCA	10-10-92	Iberoamericano	003
64	JALISCO	AUTLAN	23-10-92	SUPERIOR	1564
65	JALISCO	BARRA DE NAVIDAD	25-10-92	ZODIACO	295
66	GUERRERO	ACAPULCO	27-11-92	SUPERIOR	1568
67	D.F.	DEL. CUAUHEMOC	24-12-92	MAGNO	249
68	D.F.	PARQUE DEL IMSS	19-01-93	MAYOR	2624
69	BAJA CALIFORNIA	MEXICALI	16-03-93	MAYOR	2632
70	TAMAULIPAS	TAMPICO	16-04-93	SUPERIOR	1582
71	PUEBLA	PUEBLA	05-05-93	MAGNO	252
72	DURANGO	DURANGO	09-07-93	SUPERIOR	1582
73	NUEVO LEÓN	MONTERREY	15-09-93	MAGNO	254
74	MICHOACÁN	MORELIA	01-10-93	SUPERIOR	1600
75	JALISCO	ZAPOPAN	29-10-93	SUPERIOR	1604
76	D.F.	MONUMENTO A LA REVOLUCIÓN	20-11-93	ESPECIAL	002
77	VERACRUZ	JALAPA	28-01-94	SUPERIOR	1612
78	NAYARIT	TEPIC	18-03-94	SUPERIOR	1619
79	TAMAULIPAS	CD. MANTE	22-04-94	SUPERIOR	1622
80	PUEBLA	PUEBLA	05-05-94	MAGNO	259
81	NAYARIT	TEPIC	18-03-94	SUPERIOR	1619
82	TAMAULIPAS	CD. MANTE	22-04-94	SUPERIOR	1622
83	PUEBLA	PUEBLA	05-05-94	MAGNO	259
84	GUANAJUATO	IRAPUATO	27-05-94	SUPERIOR	1624
85	CAMPECHE	CD. DEL CARMEN	29-07-94	SUPERIOR	1633
86	COAHUILA	TORREÓN	26-08-94	SUPERIOR	1637
87	D.F.	CASTILLO DE CHAPULTEPEC	23-09-94	MAGNO	262
88	SINALOA	CULLACÁN	30-09-94	ESPECIAL	005
89	TAMAULIPAS	CD. VICTORIA	14-10-94	SUPERIOR	1640
90	TABASCO	VILLAHERMOSA	11-11-94	SUPERIOR	1644
91	OAXACA	OAXACA	24-03-95	ESPECIAL	007
92	PUEBLA	PUEBLA	05-05-95	MAGNO	266
93	GUERRERO	ACAPULCO	14-07-95	ESPECIAL	010
94	YUCATAN	MÉRIDA	22-09-95	MAGNO	269
95	PUEBLA	PUEBLA	05-05-96	MAGNO	273
96	GUERRERO	ACAPULCO	19-07-96	OLÍMPICO	001
97	HIDALGO	TULANCINGO	26-07-96	SUPERIOR	1700
98	NUEVO LEÓN	MONTERREY	22-09-96	MAGNO	276

fuente: Archivo Histórico de Lotería Nacional para la Asistencia Pública.

APÉNDICE 12

ORGANIGRAMA DE LOTERÍA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PÚBLICA



Fuente: Lotería Nacional para la Asistencia Pública, Septiembre 1999.

APÉNDICE 13

RESUPUESTO DE LOTERÍA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PÚBLICA POR PROGRAMA 1999

CONCEPTO	(PRESUPUESTO MILERS DE PESOS)		VARIACION PORCENTUAL EJERCIDO ORIGINAL	PARTICIPACION PORCENTUAL	
	ORIGINAL	EJERCIDO		ORIGINAL	EJERCIDO
TOTAL	763,643.2	1,093,820.7	43.2	100.0	100.0
Programas Sustantivos	580,985.9	913,634.2	57.3	76.1	83.5
	2,064.0	1,907.6	-7.6	0.3	0.2
	2,500.0	487.8	-80.5	0.3	N:S
	55,168.3	61,612.4	11.7	7.2	5.6
	521,253.6	849,626.4	63.0	68.3	77.7
Programas no Sustantivos	182,657.3	180,186.5	-1.4	23.9	16.5
	182,657.3	180,186.5	-1.4	23.9	16.5

fuente: Centro de Información y Documentación, Contaduría Mayor de Hacienda; Cuenta Pública 1999, P. 30.

ANEXO I

SIGLAS

AFORE	Administración de Fondos para el Retiro
BANOBRAS	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C.
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CNA	Comisión Nacional del Agua
CONASIDA	Consejo Nacional para la Prevención del SIDA
CONASUPO	Comisión Nacional de Subsistencias Populares
CONAZA	Comisión Nacional de Zonas Áridas
CONSAR	Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro
COPLAMAR	Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados
CUD	Convenios Únicos de Desarrollo
DICONSA	Distribuidora CONASUPO
DIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
EDUSAT	Red Satelital de Distribución de Educación Educativa
FIDELIST	Fedeicomiso para la Liquidación al Subsidio de la Tortilla
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONART	Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías
FONHAPO	Fondo Nacional de Habitaciones Populares
FOVI	Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda
FOVISSSTE	Fondo de la Vivienda de seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
IAP	Institución de Asistencia Privada
IMAN	Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INAH	Instituto Nacional de Antropología e Historia
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
INI	Instituto Nacional Indigenista
INPI	Instituto Nacional de Protección a la Infancia
ISAME	Instituto Mexicano de Salud Mental

ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
ISR	Impuesto Sobre la Renta
IVA	Impuesto al Valor Agregado
JAP	Junta de Asistencia Privada
LIAPDF	Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal
LICONSA	Leche Industrializada CONASUPO S.A. de C.V.
LyFC	Luz y Fuerza del Centro
LOTENAL	Lotería Nacional para la Asistencia Pública
NMP	Nacional Monte de Piedad
OPD	Organismos Públicos Descentralizados
PAC	Programa de Aliento y Crecimiento
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PIB	Producto Interno Bruto
PIRE	Programa Inmediato de Reordenación Económica
PROGRESA	Programa de Educación, Salud y Alimentación
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
SAT	Servicio de Administración Tributaria
SEP	Secretaría de Educación Pública
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SG	Secretaría de Gobernación
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SICP	Sistema Integral de Control Presupuestal
SIEFORE	Sociedad de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

ANEXO II

COMPROBACIÓN DEL MODELO

Para realizar los programas del modelo se requiere hacer las siguientes anotaciones:

Que se quiere hacer: Identificar una descripción amplia de los programas definiendo y caracterizando la idea central de lo que se pretende realizar, teniendo una idea exacta acerca de lo fundamental tipo, clase, ámbito que abarca, contexto en el que se ubica desde el punto de vista de la organización.

Porque se quiere hacer: Para explicar la prioridad y urgencia del problema y así poder resolverlo, ya que se elabora para solucionar problemas.

Para que se quiere hacer: Para informar clara y oportunamente acerca de la institución y organización que será responsable de la planificación y ejecución de los programas.

Cuando se quiere hacer: Se refiere al plazo determinado y al ámbito o espacio delimitado de los programas y saber hasta donde llegará.

Donde se quiere hacer: Es el localizar el problema social y consiste en determinar el emplazamiento o el área donde se ubicara.

Como se va hacer: A través de un criterio básico y central en la selección de métodos y técnicas, es el de dar preferencia a aquellos que facilitan, promueven o posibilitan la participación de la gente en el desarrollo de los programas.

Cuando se va hacer: Es la determinación de la duración de cada una de las actividades de los programas, y nos permiten ir analizando paso a paso, el transcurso de los mismos.

A quienes va dirigido: A las personas inmediatas, a los que directamente se ven favorecidos por la realización de los programas y quienes serán beneficiarios finales o indirectos.

Quiénes lo van hacer: Para poder llevar a cabo los programas es muy necesario poder contar con el personal adecuado y capacitado para que las tareas previstas se puedan cumplir con la más mínima falla humana.

Con que se va hacer: Con la captación de recursos financieros de Lotería Nacional y esencialmente con los presupuestos, ingresos y créditos con los que se podrá contar y así poder financiar los programas. Recursos materiales: es decir, herramientas, equipos, instrumentos, infraestructura y más. Recurso técnicos: principalmente las alternativas técnicas y las tecnologías idóneas.

El presente tiene como objetivo comprobar la factibilidad de Lotería Nacional con respecto a la actividad de captación de recursos financieros a través de la celebración del Sorteo Especial. En sí se realizará un comparativo de rentabilidad del sorteo, para conocer si es autosuficiente y no genere más gastos a la institución.

Retomaremos lo expuesto en capítulo III, referente a los tipos de sorteos ordinarios que realiza Lotería Nacional para la Asistencia Pública.

- El Martes: Sorteo Mayor
- El Viernes: Sorteo Superior
- El Domingo: Sorteo Zodiaco

Además de los sorteos Magnos y de Aniversario que se celebran en fechas conmemorativas y Especiales una vez por mes.

Tanto los sorteos ordinarios como los extraordinarios, el premio principal paga 10 mil a uno y el segundo premio paga mil a uno, a excepción del sorteo zodiaco que paga 20 mil a uno al premio principal.

Una serie, es un billete o entero integrado por 20 cachitos o 20 vigésimos de un mismo número.

Los siguientes datos se tomaron del calendario de sorteos autorizado para el segundo semestre del 2001.

SORTEO	EMISION	SERIE	VALOR Y FRACCION	PREMIO PRINCIPAL A SERIE	VALOR EMISION A SERIE	REPARTIBLE	REINTEGROS
MAYOR	50 MIL	3	\$ 15.00	\$ 3,000,000.00	15,000,000.00	65.1140%	3
SUPERIOR	50 MIL	3	\$ 20.00	\$ 4,000,000.00	20,000,000.00	60.0000%	2
ZODIACO	120 MIL	1	\$ 10.00	\$ 4,000,000.00	24,000,000.00	61.0408%	2
MAGNO	50 MIL	3	\$ 100.00	\$ 15,000,000.00	75,000,000.00	60.0000%	2
ESPECIAL	50 MIL	3	\$ 50.00	\$ 10,000,000.00	50,000,000.00	60.0000%	2

REPARTO DEL SORTEO ESPECIAL (1999)

PREMIO PRINCIPAL CON TRES SERIES	15,000,000.00
PREMIO PRINCIPAL CON UNA SERIE	5,000,000.00
EMISION POR SERIE	50 MIL BILLETES
NUMERO DE SERIES	TRES
VALOR DE LA EMISION POR TRES SERIES	75,000,000.00
VALOR DE LA EMISION POR UNA SERIE	25,000,000.00
PRECIO DEL BILLETE COMPLETO (TRES SERIES)	1,500.00
PRECIO DEL BILLETE	500.00
PRECIO DE LA FRACCION	28.00
DIVISION DEL BILLETE	VIGESIMOS
REPARTIBLE	<u>80.0000%</u>

No.	REPARTO DE PREMIOS Y REINTEGROS POR SERIE	PREMIOS NETOS
PREMIOS DIRECTOS		
1	PREMIO NETO DE \$5,000,000.00	5,000,000.00
1	PREMIO NETO DE \$500,000.00	500,000.00
2	PREMIOS NETOS DE \$250,000.00 CADA UNO	800,000.00
4	PREMIOS NETOS DE \$100,000.00 CADA UNO	400,000.00
8	PREMIOS NETOS DE \$50,000.00 CADA UNO	450,000.00
11	PREMIOS NETOS DE \$25,000.00 CADA UNO	275,000.00
10	PREMIOS NETOS DE \$15,000.00 CADA UNO	150,000.00
10	PREMIOS NETOS DE \$10,000.00 CADA UNO	100,000.00
21	PREMIOS NETOS DE \$5,000.00 CADA UNO	105,000.00
20	PREMIOS NETOS DE \$4,000.00 CADA UNO	80,000.00
33	PREMIOS NETOS DE \$3,500.00 CADA UNO	115,500.00
400	PREMIOS NETOS DE \$2,500.00 CADA UNO	1,000,000.00
PREMIOS NETOS POR APROXIMACION		
2	APROXIMACIONES A \$50,000.00 CADA UNA, AL PRIMER PREMIO, A LOS NUMEROS ANTERIOR Y POSTERIOR	100,000.00
2	APROXIMACIONES A \$25,000.00 CADA UNA, AL SEGUNDO PREMIO, A LOS NUMEROS ANTERIOR Y POSTERIOR	50,000.00
87	APROXIMACIONES A \$2,000.00 CADA UNA, PARA LOS NUMEROS COMPRENDIDOS EN LA CENTENA DEL NUMERO QUE OBTENGA EL PRIMER PREMIO	184,000.00
87	APROXIMACIONES A \$1,600.00 CADA UNA, PARA LOS NUMEROS COMPRENDIDOS EN LA CENTENA DEL NUMERO QUE OBTENGA EL SEGUNDO PREMIO	145,500.00
PREMIOS NETOS POR TERMINACION		
4	TERMINACIONES A \$50,000.00 CADA UNA, PARA LOS NUMEROS CUYAS CUATRO ULTIMAS CIFRAS SEAN IGUALES A LAS CUATRO ULTIMAS DEL PRIMER PREMIO	200,000.00
4	TERMINACIONES A \$25,000.00 CADA UNA, PARA LOS NUMEROS CUYAS CUATRO ULTIMAS CIFRAS SEAN IGUALES A LAS CUATRO ULTIMAS DEL SEGUNDO PREMIO	100,000.00
45	TERMINACIONES A \$2,500.00 CADA UNA, PARA LOS NUMEROS CUYAS TRES ULTIMAS CIFRAS SEAN IGUALES A LAS TRES ULTIMAS DEL PRIMER PREMIO, EXCLUYENDO LAS CUATRO CIFRAS	112,500.00
450	TERMINACIONES A \$1,500.00 CADA UNA, PARA LOS NUMEROS CUYAS DOS ULTIMAS CIFRAS SEAN IGUALES A LAS DOS ULTIMAS DEL PRIMER PREMIO EXCLUYENDO LAS CUATRO CIFRAS Y TRES CIFRAS	675,000.00
REINTEGROS		
4,900	REINTEGROS A \$500.00 CADA UNO, PARA LOS NUMEROS CUYA ULTIMA CIFRA SEA IGUAL A LA ULTIMA DEL PRIMER PREMIO (EXCLUYENDO LAS CUATRO, TRES Y DOS CIFRAS)	2,380,000.00
4,986	REINTEGROS A \$400.00 CADA UNO, PARA LOS NUMEROS CUYA ULTIMA CIFRA SEA IGUAL A LA ULTIMA DEL SEGUNDO PREMIO (EXCLUYENDO LAS CUATRO CIFRAS)	2,487,800.00
10,716	PREMIOS Y REINTEGROS CON UN VALOR DE	15,000,000.00

REPARTO DEL SORTEO ESPECIAL (PROYECTO)

PAL CON DOS SERIES	10,000,000.00
PAL CON UNA SERIE	5,000,000.00
70 MIL BILLETES DOS	
SERIE	
SERIES	
COMISION POR DOS SERIES	70,000,000.00
COMISION POR UNA SERIE	35,000,000.00
BILLETE COMPLETO (DOS SERIES)	1,000.00
BILLETE	500.00
FRACCION	28.00
BILLETE	VIGESIMOS
	<u>60 0533%</u>

REPARTO DE PREMIOS Y REINTEGROS POR SERIE	IMPORTE DE PREMIOS	21% DE I.G.R.	PREMIOS NETOS
PREMIOS DIRECTOS			
PREMIO NETO DE \$5'000,000 00	6,329,113.92	1,329,113.92	5,000,000.00
PREMIO NETO DE \$ 500,000 00	632,911.39	132,911.39	500,000.00
PREMIOS NETOS DE \$ 250,000 00 CADA UNO	632,911.39	132,911.39	500,000.00
PREMIOS NETOS DE \$ 100,000 00 CADA UNO	506,329.11	106,329.11	400,000.00
PREMIOS NETOS DE \$ 50,000 00 CADA UNO	569,620.25	119,620.25	450,000.00
PREMIOS NETOS DE \$ 25,000 00 CADA UNO	348,101.27	73,101.27	275,000.00
PREMIOS NETOS DE \$ 15,000 00 CADA UNO	360,759.49	75,759.49	285,000.00
PREMIOS NETOS DE \$ 10,000 00 CADA UNO	253,164.56	53,164.56	200,000.00
PREMIOS NETOS DE \$ 5,000 00 CADA UNO	126,582.28	26,582.28	100,000.00
PREMIOS NETOS DE \$ 4,000 00 CADA UNO	106,329.11	22,329.11	84,000.00
PREMIOS NETOS DE \$ 3,500 00 CADA UNO	168,354.43	35,354.43	133,000.00
PREMIOS NETOS DE \$ 2,500 00 CADA UNO	1,753,164.56	368,164.56	1,385,000.00
PREMIOS NETOS POR APROXIMACION			
APROXIMACIONES A \$ 50,000.00 CADA UNA, AL PRIMER PREMIO, A LOS NUMEROS ANTERIOR Y POSTERIOR	126,582.28	26,582.28	100,000.00
APROXIMACIONES A \$ 25,000.00 CADA UNA, AL SEGUNDO PREMIO A LOS NUMEROS ANTERIOR Y POSTERIOR	63,291.14	13,291.14	50,000.00
APROXIMACIONES A \$ 2,000 00 CADA UNA, PARA LOS NUMEROS COMPRENDIDOS EN LA CENTENA DEL NUMERO QUE OBTENGA EL PRIMER PREMIO	245,669.62	51,569.62	194,000.00
APROXIMACIONES A \$ 1,500 00 CADA UNA, PARA LOS NUMEROS COMPRENDIDOS EN LA CENTENA DEL NUMERO QUE OBTENGA EL SEGUNDO PREMIO	184,177.22	38,677.22	145,500.00
PREMIOS NETOS POR TERMINACION			
TERMINACIONES A \$ 50,000 00 CADA UNA, PARA LOS NUMEROS CUYAS CUATRO ULTIMAS CIFRAS SEAN IGUALES A LAS CUATRO ULTIMAS DEL PRIMER PREMIO	379,746.84	79,746.84	300,000.00
TERMINACIONES A \$ 25,000.00 CADA UNA, PARA LOS NUMEROS CUYAS CUATRO ULTIMAS CIFRAS SEAN IGUALES A LAS CUATRO ULTIMAS DEL SEGUNDO PREMIO	189,873.42	39,873.42	150,000.00
TERMINACIONES A \$ 2,500 00 CADA UNA, PARA LOS NUMEROS CUYAS TRES ULTIMAS CIFRAS SEAN IGUALES A LAS TRES ULTIMAS DEL PRIMER PREMIO, EXCLUYENDO LAS CUATRO CIFRAS	159,367.09	41,867.09	157,500.00
TERMINACIONES A \$ 1,500 00 CADA UNA, PARA LOS NUMEROS CUYAS DOS ULTIMAS CIFRAS SEAN IGUALES A LAS DOS ULTIMAS DEL PRIMER PREMIO, EXCLUYENDO LAS CUATRO Y TRES CIFRAS	1,196,202.53	251,202.53	945,000.00
REINTEGROS			
REINTEGROS A \$ 500 00 CADA UNO, PARA LOS NUMEROS CUYA ULTIMA CIFRA SEA IGUAL A LA ULTIMA DEL PRIMER PREMIO (EXCLUYENDO LAS CUATRO, TRES Y DOS CIFRAS)	3,150,000.00	-	3,150,000.00
REINTEGROS A \$ 500 00 CADA UNO, PARA LOS NUMEROS CUYA ULTIMA CIFRA SEA IGUAL A LA ULTIMA DEL SEGUNDO PREMIO (EXCLUYENDO LAS CUATRO CIFRAS)	3,496,500.00	-	3,496,500.00
PREMIOS Y REINTEGROS CON UN VALOR DE	21,018,661.00	3,018,181.80	18,000,479.20

COMPARATIVO DE RENTABILIDAD DEL SORTEO ESPECIAL PROYECTO CON DOS SERIES DE 70,000 C/U VS. SORTEO CON TRES SERIES DE 50,000C/U.

CONCEPTO	TRES SERIES CON 50,000 BTES. C/U \$26.00 VIGESIMO			DOS SERIES CON 70,000 BTES. C/U \$35.00 VIGESIMO			BILLETES	VARIACION	
	BILLETES	\$	%	BILLETES	\$	%		\$	%
	VENTAS REALES 1988			VENTAS IGUALES					
VENTAS :									
EMISION	150,000.00	75,000,000.00	100.00	140,000.00	70,000,000.00	100.00	(10,000.00)	(5,000,000.00)	(6.67)
MENOS:									
EXISTENCIA EN ALMACEN									
DEVOLUCION	44,640.00	22,320,000.00	29.76	54,640.00	17,320,000.00	24.74	(10,000.00)	(5,000,000.00)	(22.40)
VENTAS NETAS:	105,360.00	52,680,000.00	70.24	105,360.00	52,680,000.00	75.26	0.00	0.00	0.00
PREMIOS OFRECIDOS		45,000,000.00	80.00		58,061,000.00	51.43		(8,999,000.00)	
IMPUESTO 21%					6,036,303.80	21.00		6,036,303.80	
COMISION A VENDEDORES 12%		6,321,600.00	12.00		6,321,600.00	12.00		0.00	
		51,321,600.00			46,388,603.80			(2,962,696.20)	
INGRESOS PROBABLES		1,358,400.00	2.58		4,321,696.20	8.20		2,962,696.20	
RECUPERACIONES									
PREMIOS AL FONDO E IMPUESTO		10,044,000.00	45.00		10,102,748.00	48.53		58,768.00	
UTILIDAD BRUTA ANTES DE GASTOS DE OPERACION		11,402,400.00	21.64		14,423,852.20	27.58		3,021,452.20	26.50

EMISIÓN: Es el número de billetes impresos para un sorteo.

DEVOLUCIÓN: Son los billetes no vendidos por los puntos de venta.

VENTAS NETAS: Es el resultado del costo de la emisión menos el costo de la devolución.

PREMIOS OFRECIDOS: Es la cantidad de dinero que será otorgada mediante el reparto de premios.

IMPUESTO: Todo premio pago el 21%.

COMISIÓN A VENDEDORES: A los puntos de venta se les proporciona un 12% de los billetes vendidos.

INGRESOS PROBABLES: Es el resultado de las ventas netas menos la suma de premios otorgados y comisión a vendedores.

PREMIOS AL FONDO: Es la cantidad monetaria por premios y reintegros no vendidos, su porcentaje se estima según el programa operativo anual de Lotería Nacional.

UTILIDAD BRUTA ANTES DE GASTOS DE OPERACIÓN: Es la suma de ingresos probables menos premios al fondo.

Los gastos de operación se estiman en mas o menos \$ 9,000,000.00 de pesos, del restante se otorga un 10 % a la Asistencia Pública y el sobrante se dirige a un fondo de reserva.

Se estiman \$ 200,000.00 pesos por sorteo para la asistencia pública, con una estructura de 50,000 mil billetes en tres series

Se estiman \$ 2,400,000.00 pesos trimestrales (12 sorteos).

Se estiman \$ 500,000.00 pesos por sorteo para la asistencia pública, con una estructura de 70,000 mil billetes en dos series.

Se estiman \$ 6,000,000.00 pesos trimestrales (12 sorteos).

Es importante mencionar que la estructura de 50 mil billetes con tres series y con un costo de 25.00 pesos, se tomó del año de 1999 para realizar la comparación con la estructura propuesta de 70,000 mil billetes en dos series, con el objeto de igualar el precio y realizar el comparativo anterior a ventas iguales y comprenderlo mejor.

Uno de los propósitos es disminuir el precio del billete para que sea más accesible a los compradores (dado que la economía del país es muy inestable) e incrementarle al importe de premios el 21% de impuestos, para otorgarle a los ganadores el premio neto.