

## CAPÍTULO III

### LA ASISTENCIA SOCIAL Y EL TERCER SECTOR

Este capítulo se propone cumplir con dos objetivos: por un lado, comprender qué es la asistencia social y cómo se ha institucionalizado como política pública en un organismo que tiene casi 30 años de existencia: el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF); y, por otro lado, presentar algunas cuestiones básicas sobre el Tercer Sector y su desarrollo en México. En este sentido, se busca entender al programa del DIF Municipal dirigido a los menores que viven o trabajan en las calles en el contexto más amplio del desarrollo y la institucionalización de la asistencia social, y al programa de la Fundación JUCONI para menores que viven en la calle en aquel del mundo asociativo a partir de mediados de los años ochenta. Esto es importante, pues el contexto en el que se desarrollan estas instituciones establece los alcances y limitaciones de los programas mencionados, como se verá en los siguientes capítulos, sin olvidar que las personas que trabajan en las organizaciones y quienes se benefician de sus servicios también ayudan a construir ese contexto.

El capítulo se divide en tres apartados: en el primero se proporciona una definición de la asistencia social, señalando algunos puntos importantes que ayudan a entender su configuración actual. Posteriormente, se mencionan algunos datos históricos que comprenden el desarrollo de la asistencia desde el siglo XVI hasta su institucionalización en el DIF en 1977 y el desarrollo del Tercer Sector en México a partir de década de los ochenta. Finalmente, se caracteriza al Sistema DIF en sus tres niveles: nacional, estatal y municipal —estos dos últimos para el caso de Puebla— prestando atención a los programas y discursos dirigidos a los “niños de la calle”.

## **El concepto de asistencia social**

La asistencia social puede definirse como un conjunto de ideas, discursos y acciones orientadas a atender a la pobreza, que puede brindarse desde el ámbito gubernamental, el religioso y desde el Tercer Sector (en tanto sociedad civil organizada). De manera más escueta, la asistencia social puede entenderse como toda acción dirigida a la población que en diversos momentos de la historia ha sido marginada y/o excluida de las condiciones materiales necesarias para su reproducción. Generalmente, cuando este tipo de atención es brindada por grupos religiosos, tiende a asociarse con la caridad; cuando se hace a partir de la sociedad civil organizada, se relaciona con la filantropía (asociándose con la beneficencia, enfatizando el altruismo y el carácter solidaridad); y cuando de ello se ocupa la esfera gubernamental, generalmente se denomina asistencia social (señalando su carácter laico) (Fletes Corona 2004). Estas diferencias suelen colocarse en una línea evolutiva empezando en la caridad, pasando por la beneficencia y culminando en la asistencia (Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia [SEDIF] 2005a). Si bien la caridad, la beneficencia y la asistencia tuvieron diferente peso a lo largo de la historia, el panorama actual de la asistencia social en México no debe verse necesariamente como el resultado una “evolución”, ya que hoy en día se pueden encontrar acciones asistenciales desde el ámbito eclesiástico y filantrópico, o bien, una combinación de caridad, filantropía y asistencia, como es el caso de los programas del DIF Municipal y de JUCONI dirigido a los menores que trabajan o viven en las calles.

A nivel oficial, en México se reconoce la existencia de una asistencia pública y una asistencia privada (evidenciado en el Sistema Nacional de Asistencia Pública y Privada creado en el 2004), en donde la primera alberga las iniciativas realizadas desde el gobierno y la segunda agrupa a los grupos religiosos y al Tercer Sector (que en este caso también incluiría a los empresarios en tanto potenciales financiadores de la asistencia social). La asistencia social “pública” forma parte de la política social más

general, la cual se conforma a partir de dos esquemas distintos de protección social: la seguridad social y la asistencia social. En la primera, los beneficios sociales están vinculados al salario y a la condición laboral, se basa en las aportaciones del trabajador y las recompensas al trabajo, en la productividad y el desempeño. Por el contrario, la segunda consiste en otorgar prestaciones alimentarias, de salud o de vivienda destinada a la población que no cuenta con los ingresos y recursos para asegurar su subsistencia, así como brindar atención a grupos vulnerables (Guadarrama Sánchez 2001:41-43). Con respecto a los recursos financieros, tal y como se encuentra configurada la asistencia actualmente, esta obtiene financiamiento de tres grandes áreas: el presupuesto federal, las cuotas de recuperación por los servicios de salud que proporcionan los órganos desconcentrados del Distrito Federal y los estados, y recursos obtenidos por la vía de los juicios sucesorios y legados (Fuentes Alcalá 1999:755-756).

Actualmente, la ley de asistencia social de 2004 define la asistencia social como “el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan el desarrollo integral del individuo, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, indefensión, desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva” (Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia [SNDIF] 2004). La asistencia centra su atención sólo en la población vulnerable, ya que generalmente los recursos son insuficientes para atender a todos los pobres (Guadarrama Sánchez 2000a:13-14). A pesar de que el tipo de servicios que brinda la asistencia social así como su población objetivo están plasmados en la legislación mexicana (Ley General de Salud, Ley de Asistencia Social, Ley sobre el sistema Estatal de Asistencia Social), parece no existir un consenso en torno a lo que esta puede o no puede hacer, lo que se complica aún más en la práctica.

En este sentido, mientras unos perciben a la asistencia social como “uno de los capítulos de mayor importancia de la política social para revertir las causas estructurales de la pobreza” (Secretaría de Gobernación [SEGOB] 2004), otros proponen que la asistencia “es evidencia de las fallas tanto en las políticas sociales como en las

políticas económicas implementadas y no resuelve los problemas en sus causas” en tanto que es emergente (satisface situaciones o necesidades urgentes), temporal (no tiende a otorgarse por largos periodos de tiempo) y específica (en los satisfactores que ofrece a los grupos o individuos) (Fletes Corona 2004:50-57). Sin embargo, a pesar de estas limitaciones, se reconoce que la asistencia es necesaria; en este entendimiento, Fletes Corona afirma que pensar que la asistencia “va a resolver el problema de raíz de su asistido no es sólo demasiado optimismo, sino ir más allá de su función” pero, “pensar que [la asistencia] no va a mejorar nada con su acción es negarse a sí misma” (Fletes Corona 2004:63). Autores como Fuentes Alcalá llevan esta última idea más allá al firmar que “la asistencia es el rostro humano de la política social”, pues esta supone un acto ético que implica pensar formas de brindar apoyo y ayuda a las personas, que muestra lo mejor de un espíritu social altruista, generoso e incondicional (Fuentes Alcalá 1999:759). Como veremos, en la práctica esta percepción tiende a aplicarse al ámbito no gubernamental, pues, aunque existan iniciativas similares en la esfera gubernamental, estas tienden a relacionarse con la creación de clientelas políticas y con la construcción de la imagen de un gobierno que trabaja en beneficio de sus gobernados.

Guadarrama señala algunas cuestiones importantes para hablar de la asistencia social en general: las nociones de lo que debe ser o no asistido, las formas correctas y aceptadas de ayudar a los pobres, el bienestar, la universalidad de los derechos sociales, las ideas a cerca de lo público y lo privado, y la constitución de esas significaciones en órdenes institucionales (Guadarrama Sánchez 2001:49). Estos elementos han ido cambiando a lo largo del tiempo, asociándose a conceptos como las libertades individuales, la igualdad, los derechos sociales, la responsabilidad pública, la justicia social, el progreso, el desarrollo, el bienestar (Guadarrama Sánchez 2001:89-90), la vulnerabilidad, la marginación y la pobreza.

Las nociones de lo que debe ser o no asistido tienen que ver con los significados socialmente compartidos sobre la naturaleza y las causas de la pobreza. Por un lado, se

percibe que la pobreza es un hecho natural, en tanto producto de desviaciones en la conducta individual, negligencia, pereza, falta de disciplina, irresponsabilidad, del vicio, la escasa dignidad y la baja autoestima. Por otro lado, la pobreza se ve como uno de los efectos del sistema económico y/o de la organización social (Guadarrama Sánchez 2001:33-38), cuyas causas no se encontrarían al interior del individuo sino en la estructura económica y social. Este último punto es importante porque, como veremos, este tipo de explicaciones están presentes en los discursos y las prácticas de las instituciones que se ocupan de atender a los menores en situación de calle, en donde muchas veces se obscurece la base material de la pobreza en favor de explicaciones culturales y, en algunos casos, raciales.

Una vez que se define quién debe ser asistido y quién no, debe decidirse quién debe prestar esta asistencia, con qué recursos y cómo. En este sentido, como señala Guadarrama, existen discrepancias en torno a si la erradicación de la pobreza debe ser un producto de la conciencia y la moralidad individual o si debe ser el gobierno quien asegure un cuerpo de derechos inalienables al ser humano (Guadarrama Sánchez 2001:33-38). En el primer caso, dar ayuda a otros debe estar sujeto a la propia conciencia, y cualquier presión para ayudar a los pobres se percibe como restrictiva de la libertad individual. Así, el esfuerzo personal es lo que lleva a alcanzar y preservar el bienestar, regulado por el mercado. El segundo caso implica que, si bien proteger a los miembros más débiles es una tarea de la comunidad, se piensa que esto sólo puede conseguirse con la intervención del gobierno para asegurar que todos tengan un mínimo garantizado, lo que es percibido como un derecho (Guadarrama Sánchez 2001:64). Esto último también tiene que ver con qué tipo de intervención puede o debe realizar el gobierno, es decir, si este debe tomar a su cargo las acciones asistenciales o si debe asumir un papel subsidiario e impulsar a las organizaciones no gubernamentales transfiriendo mayor participación y mayores responsabilidades a las organizaciones de la sociedad civil (Guadarrama Sánchez 2001:41). Lo anterior debe entenderse como parte de las discusiones en torno al “adelgazamiento del estado”

frente a la globalización, en donde muchos perciben una transferencia de las antiguas responsabilidades del gobierno hacia el ámbito privado, lo cual se discutirá brevemente en el capítulo siete.

El bienestar de los individuos se percibe como la meta de la asistencia social, lo cual, según Guadarrama, implica el mejoramiento de las condiciones de vida y tener cubiertas las necesidades esenciales: hambre, techo, vestido, sentirse seguro y libre, no estar enfermo y no vivir en condiciones degradantes de pobreza. Lo anterior se configura con salarios suficientes, seguridad social, servicios públicos, acceso a la cultura, la recreación y el deporte, lo que es distinto en cada época y entre los individuos (Guadarrama Sánchez 2001:52-54). De esta forma, es necesario tener en mente que, a menudo, las nociones de bienestar se derivan del pensamiento liberal, cuya universalidad es necesario cuestionar.

Siguiendo nuevamente a Guadarrama, las nociones de lo público y lo privado en el ámbito de la asistencia han ido cambiando a través del tiempo. Originalmente, esto tuvo que ver con la transformación de las formas tradicionales de ejercer y practicar la caridad: las acciones que debía realizar el gobierno para asegurar el bienestar y el progreso para todos se diferenciaban de aquellas que eran desempeñadas por individuos y grupos, por razones religiosas, altruistas o compasivas. Estas últimas se consideraban privadas, tanto porque eran ejercidas como prerrogativas derivadas de las libertades individuales como porque se llevaban a cabo como extensión de los deberes familiares y religiosos con la discreción, la intimidad y el decoro que caracterizan al ámbito doméstico (Guadarrama Sánchez 2001: 56-57).

En los últimos cien años, la diferencia original entre público y privado fue sustituida por otra en donde se separa lo personal o íntimo de lo público; donde lo público incluye simultáneamente lo estatal y lo social (Kymlicka 1995:257), como un espacio intermedio en el que los individuos y los grupos privados pueden participar públicamente en la asistencia. En este sentido, como veremos más adelante, el Tercer Sector se ha configurado como un actor privado que participa en asuntos públicos.

Finalmente, hablando de la institucionalidad de la asistencia, Guadarrama señala que esta puede entenderse como los hechos sociales que dan cuerpo a las ideas y los valores de una sociedad respecto a lo que debe ser asistido o no y las formas que se consideran correctas para hacerlo. Estos hechos forman la base de los órdenes jurídicos de la protección social que se expresa en el marco legal de la asistencia. Por otra parte, la autora afirma que las instituciones asistenciales también son producto de prácticas culturales, construidas socialmente y asimiladas dentro de las organizaciones sociales. De igual manera, propone que el diseño institucional es el resultado de la búsqueda de legitimidad por las organizaciones o sus integrantes en donde la interpretación colectiva del conjunto de significaciones socialmente compartidas es importante. Podemos hablar de la asistencia como política pública precisamente por su carácter institucional, que se manifiesta en estructuras de gobierno (e.g. el DIF), órganos de ejecución, leyes, programas (e.g. el programa Dormitorio Municipal y Niños de y en la Calle), mecanismos e instituciones que desarrollan las funciones asistenciales (Guadarrama Sánchez 2001:58-59).

Para terminar, Guadarrama señala tres puntos que son necesarios para reflexionar sobre la imagen de la asistencia social contemporánea. El primer punto implica discutir, además de lo que mencionamos arriba, si la ayuda resuelve problemas o genera dependencias, ahuyentando las motivaciones para trabajar; si apoya a los miembros más débiles a incorporarse al conjunto más homogéneo y mayoritario de una colectividad o los estigmatiza y segrega al ubicarlos en espacios de inferioridad o subordinación; y, por último, si los usuarios de los servicios asistenciales son víctimas o abusadores del sistema de asistencia. El segundo punto se refiere al privilegio o la subordinación de las políticas sociales ante las económicas y los vínculos entre ambas, lo cual se caracteriza por dos posiciones dicotómicas entre generar riqueza o generar bienestar. El tercer punto abarca la crítica al “asistencialismo”, en donde la asistencia no resuelve los problemas, sino que los acentúa al fomentar la pasividad y la dependencia de los pobres hacia las aportaciones estatales (Guadarrama Sánchez 2001:64-68).

En este sentido, Fletes Corona define al asistencialismo como “toda asistencia innecesariamente prolongada” y señala que la dependencia puede darse no solo de parte de quienes la reciben, sino también de quienes la otorgan” (Fletes Corona 2004:54-55). Es importante considerar esto último pues, como veremos en el programa del DIF, los funcionarios también dependen fuertemente de los beneficiarios para demostrar que están trabajando y “dando resultados”, lo que les permite mantenerse dentro de la jerarquía de puestos de la administración municipal.

### **Breve recorrido histórico por el desarrollo institucional de la asistencia social**

En este apartado se trazan los antecedentes de la asistencia social tanto pública como privada, partiendo desde la época de la colonia hasta la actualidad, a modo de conocer los discursos e instituciones que han ido moldeando a la asistencia social en México.

La historiadora Silvia Marina Arrom (2000:3) señala que los estudios sobre la caridad, la asistencia social y la historia de las instituciones de asistencia en México no son muy abundantes y aparecen relativamente tarde en los estudios históricos. Ejemplo de lo anterior son los trabajos de autores como Gloria Guadarrama Sánchez (2001, 2004) y Mario Luis Fuentes Alcalá (1998a, 1998b, 1999), quienes han trazado la historia de la asistencia social en México desde la época colonial hasta nuestros días; recorriendo los discursos, los programas y las instituciones que se han ido desarrollando para brindar servicios asistenciales. En este sentido, Guadarrama Sánchez (2004) propone que el desarrollo de las instituciones asistenciales puede agruparse en cinco etapas: la etapa colonial (siglo XVI-mitad del siglo XIX), la etapa de separación entre la beneficencia pública y privada (mitad del siglo XIX-principios del siglo XX), la etapa de la revolución (principios del siglo XX-1940), la etapa de la integración de los sistemas de protección social (1940-1980), y el resurgimiento de la participación privada (1980 en adelante), periodo en el que se desarrolla el Tercer Sector en México.



## Etapa Colonial y sus postrimerías (siglo XVI-primer mitad del siglo XIX)

La asistencia social tiene sus orígenes en las congregaciones religiosas y los grupos altruistas que, durante la colonia, brindaban atención a los más necesitados (los enfermos, los pobres, las viudas y los huérfanos) (Fuentes Alcalá 1999:28-36). En esta época existieron varias instituciones que prestaban servicios asistenciales: las instituciones educativas (e.g. colegios franciscanos y jesuitas), los montepíos (apoyaban el ingreso y la economía de los pobres dándoles dinero mediante garantías prendarias cambio de prendas), las cofradías (asociaciones de seglares cristianos que promovían la fe católica, la acción colectiva, prestaban ayuda solidaria y otorgaban créditos) y las instituciones del socorro (hospitales, hospicios, orfanatorios) (Guadarrama Sánchez 2004:6-8).

Varios autores (Arrom 2000; Fuentes Alcalá 1999; Guadarrama Sánchez 2004; Muriel 1990) coinciden en que el sentimiento que impulsó la fundación de estas instituciones fue la visión medieval y europea del cristianismo, en donde la pobreza se glorificaba como un valor espiritual y la caridad se percibía como una virtud suprema que aseguraba la salvación de quien la prestaba. Por estas razones, las instituciones de beneficencia y las incipientes formas de protección social surgieron y se organizaron en torno a los intereses de la religión y estaban bajo el control de la Iglesia Católica, sirviendo a los propósitos de la evangelización y a las intenciones de ayudar a la población menesterosa (Guadarrama Sánchez 2004:5). En este sentido, Muriel describe la atención que brindaban los frailes en los hospitales de la Nueva España, en donde el cuidado de enfermos, ancianos, locos, pobres y niños estaba impulsado por el más vivo fervor: “cuando los mendigos llegaban a las puertas de alguno de sus hospitales, los frailes los recibían abrazándolos, disputándose el servirlos (...) no parando hasta verlos aliviados, y aún así, seguían sosteniéndolos hasta que encontraban acomodo en la sociedad” (Avedaño Suárez de Souza citado en Muriel 1990:243).

En el caso de la ciudad de Puebla, durante la colonia surgieron varias

instituciones encargadas de atender a la población desamparada. En un inicio, estuvieron administradas por los religiosos y eran sostenidas por benefactores adinerados. En efecto, los curas eran los encargados de “obligar a la caridad” en los tiempos difíciles como las sequías, las malas cosechas o las inundaciones. Por su parte, el cabildo o ayuntamiento poblano acudía ante las autoridades eclesiásticas en busca de ayuda para enfrentar los problemas mencionados de manera conjunta. Por ejemplo, cuando aumentaban los precios debido a las malas cosechas, la iglesia era quien prestaba ayuda caritativa mientras que las autoridades municipales trataban de evitar la especulación y escasez de granos (Cuenya Mateos 1999:73).

En relación a esto, Frías Olvera (1976) dedica un capítulo de su libro *Los verdaderos ángeles de Puebla. Raíces de una cultura* a los “filántropos” o “benefactores” poblanos, afirmando que “el poblano por nacimiento o por adquisición ha demostrado a través del tiempo tener un amplio sentido de solidaridad social y de entrega a sus semejantes desvalidos (...) todos se han identificado por su desinterés, su humildad y profunda humanidad” (Frías Olvera 1976:339). Haciendo eco del sentimiento de caridad que impulsó la construcción de hospitales durante los primeros años de la colonia, Frías Olvera afirma que “quien con obras de beneficio colectivo se entrega a su tiempo, se engrandece y se inmortaliza, porque con sus obras llega a la cima, por miedo de la única escala válida: la del amor a sus semejantes” (Frías Olvera 1976:339). Como veremos más adelante, esta compasión “inherente” al poblano sigue estando presente en los discursos de quienes trabajan en los programas dirigidos a menores en situación de calle.

Desde la última década del siglo XVII, la ciudad comenzó a sufrir un proceso de decadencia a raíz de una serie de malas cosechas, epidemias y problemas económicos resultado de la competencia en el comercio debido a que dejó de ser el centro distribuidor de las mercancías que llegaban al puerto de Veracruz. Los signos de esta decadencia eran narrados por los cronistas y viajeros que visitaban la ciudad, destacando la cantidad de “hombres y mujeres mal cubiertos de andrajos” que

circulaban cotidianamente por las calles (Villa Sánchez 1962:75 [1746]). En esta época se fundaron varios hospitales, los cuales se ocupaban tanto de pobres enfermos como de pobres sanos, la mayoría de los cuales eran atendidos por religiosos (Cuenya Mateos 1999:139) y funcionaban a base de limosnas y de donaciones (Muriel 1991:61). La orden de los hermanos de la caridad de San Hipólito, la de los Canónigos Reglares de San Agustín, la de Nuestra Señora de Belén y la orden de San Juan de Dios fueron algunas de las más importantes (Pacheco Zamudio 2005). Ejemplo de estos hospitales fueron el Real Hospital de San Pedro, el cual funcionó de manera ininterrumpida durante 374 años, brindando servicios a la población de la ciudad desde la época virreinal hasta inicios del siglo XX. Fue fundado por el obispo fray Julián Garcés siguiendo las normas para las instituciones de salud originadas en la época medieval en España, las cuales llegaban a considerar al pobre como imagen de Jesucristo (Terán Bonilla 1998:5).

Durante este tiempo también existía el hospital san Juan de Letrán (conocido también como “el Hospitalito”), el cual fue transformado por el obispo Juan de Palafox y Mendoza en colegio para niñas huérfanas en 1643 (Fernández de Echeverría y Veytia 1931:530). El Orfanatorio de San Cristóbal también estaba dirigido a la población infantil huérfana, el cual fue fundado en 1604 a partir de la iniciativa y las donaciones del presbítero Don Cristóbal Rivera y su hermana Doña María Rivera. Juan de Palafox y Mendoza brindó mucha protección a este establecimiento y dispuso que los niños sin padres conocidos llevaran el apellido de Palafox. En el orfanatorio, había ciertos días en los que se sacaba a los niños y se les exponía al público para mostrar que estaban bien atendidos y para incitar a las familias a adoptarlos (Herrera Feria 2005:214-216).

En esta época se distinguían tres clases de menores que atendía el orfanatorio: los expósitos (aquellos que eran abandonados, sin padres conocidos), los asilados de gracia o indigentes (entregados por sus familiares alegando extrema pobreza) y los pensionistas (internado en el orfanatorio a cambio de una cuota pactada con sus familiares) (Herrera Feria 2005:217-221). En 1820, con el decreto que ordenaba la

supresión de todas las órdenes hospitalarias (Muriel 1990:244) el orfanatorio de San Cristóbal pasó a ser administrado por el estado. Sin embargo, fue hasta 1831 que el Congreso del Estado de Puebla decretó el reglamento para administrar una casa de beneficencia pública que brindaba albergue, sustento y educación a los niños. A pesar del decreto de 1820, dos décadas más tarde el gobierno se dio cuenta de las dificultades que implicaba administrar y atender las instituciones de asistencia. En el caso del orfanatorio, en 1843 se permitió que las Hermanas de la Caridad estuvieran al frente del mismo, aunque desde el primer momento tuvieron problemas por el control administrativo de la institución con los miembros de la Junta de Caridad Protectora del Orfanatorio, nombrada por el gobierno estatal (Herrera Feria 2005:222-223).

Dos iniciativas similares al orfanatorio de San Cristóbal fueron la Escuela de Niñas y la Junta de Caridad organizada por fray José Antonio Jiménez de Cuevas. Esta última sostenía una pequeña escuela elemental fundada por él mismo y se dedicaba a educar a “niños desamparados”. Al observar que la mayoría de los alumnos “padecía hambre”, fray Jiménez estableció un servicio diario de desayunos gratuitos que consistían en un jarro de atole de maíz y un cocol de anís “que entonces era un pan muy barato y popular en la ciudad de Puebla”. Por esta razón, fue “un precursor de la acción del Instituto de Protección a la Infancia” (Frías Olvera 1976:90-91), que se fundaría en 1961 para ofrecer desayunos escolares a los menores que asistían a la escuela. La Escuela de Niñas, creada en 1824, tenía como fin “fomentar en todo lo posible la buena educación de las jóvenes en los sólidos rudimentos de la fe católica, en las reglas del bien obrar, en el ejercicio de las virtudes y en las labores propias de su sexo”. Con respecto a la población atendida, se menciona que “una tercera parte de estas niñas será de las llamadas decentes, pero notoriamente pobres, y las restantes de las clases inferiores”. Esta escuela estaba a cargo de la Junta de Caridad y Casa Pública Nacional de la Buena Educación, creada desde 1813 (Junta de Caridad 1825:44-47).

El Hospicio de Pobres fue fundado en 1832, ocupando el lugar de uno de los colegios que los jesuitas dejaron tras su expulsión (Pacheco Zamudio 2005). El

establecimiento tenía como objetivo “amparar a los niños mayores de cinco años y menores de 13, de ambos sexos, huérfanos o en la indigencia, cuyas familias lo soliciten (...) y darles: albergue, alimentos, educación e instrucción, para que al salir del establecimiento puedan ser útiles a sí mismos y a la sociedad” (Gobierno del Estado de Puebla 1913:57). Para entrar al hospicio se requería “ser sumamente pobre y tener de siete a 13 años de edad”, para lo cual la persona encargada del menor tenía que justificar ante la Junta de Fomento (que dependía del gobernador) la orfandad, abandono o pobreza del mismo. Entre las obligaciones de los asilados estaban: asistir aseados a las actividades, cumplir con sus obligaciones, hacer ejercicio, respetar a sus superiores, no salir a la calle sin el permiso del administrador, entre otras. El hospicio contaba con talleres en donde los asilados trabajaban, recibiendo un “jornal” a cambio de esto (Gobierno del Estado de Puebla 1913:77-80). Tanto el Hospicio de Pobres como los orfanatorios eran supervisados por la Junta de Sanidad (creada en 1813), la cual estaba presidida por el alcalde de la ciudad y tenía como socio nato el cura párroco más antiguo, los cuales —junto con otros establecimientos de beneficencia en Puebla— obtenían su financiamiento por dos vías: las loterías y los réditos obtenidos por prestamos hipotecarios. Más tarde, el Monte de Piedad Vidal y Ruiz se convirtió en su principal proveedor (Pacheco Zamudio 2005).

#### Separación entre la beneficencia pública y privada (segunda mitad del siglo XIX- principios del siglo XX)

Con la llegada del grupo liberal al poder, en la época de la Reforma, la concepción y la estructura de la beneficencia se modificaron radicalmente. Mediante el decreto de las leyes de desamortización en 1856, la ley de nacionalización de los bienes eclesiásticos de 1859, y el decreto de secularización de establecimientos de beneficencia de 1861, las propiedades de la Iglesia, incluyendo los edificios y las instituciones de beneficencia, pasaron a ser propiedad del estado, con lo que la beneficencia pasó a ser una

responsabilidad estatal (Fuentes Alcalá 1999:47; Guadarrama Sánchez 2001:93, 2004:10). Las facultades para manejar los establecimientos que habían pasado a las manos del gobierno quedaron bajo la Dirección General del Fondo de Beneficencia creado en 1861 y se estableció la Lotería Nacional para destinar recursos a la beneficencia (Guadarrama Sánchez 2004:11).

En este sentido, Guadarrama argumenta que la integración de la beneficencia como una responsabilidad pública en México se asocia con la consolidación del proyecto de estado y de nación. Dicha consolidación fue resultado del triunfo del liberalismo mexicano, en donde la separación del ámbito religioso y el estatal fue asumida como una medida de impulso al progreso, la ciencia y la razón, lo cual encontró oposición entre los conservadores, quienes estaban en desacuerdo con las rupturas en el poder y los privilegios del clero (Guadarrama Sánchez 2004:9). Algunos de los argumentos en contra de la intervención del gobierno en la beneficencia tenían que ver con las ideas prevalecientes de que las causas de la pobreza eran las debilidades y los vicios de los pobres, por lo que la ayuda que se les proporcionara fomentaría la holgazanería (aunque esto también podría argumentarse para los otros tipos de intervención no gubernamental). Por otra parte, se pensaba que solamente se deberían aliviar la miseria y la indigencia en aquellas personas que no podían trabajar, con lo que las instituciones empezaron a percibirse también como vías para retirar a limosneros y vagabundos de las calles (Guadarrama Sánchez 2004:10).

En Puebla, el gobernador Miguel Cástulo de Alatríste aplicó en el estado la disposición presidencial de secularizar todos los establecimientos de beneficencia privada. Sin embargo, fue hasta 1880 que el gobernador Juan N. Méndez autorizó que se formaran los Estatutos de la Junta Directiva de Beneficencia, la cual agrupó varias instituciones privadas: la Escuela de Artes y Oficios, el Hospital de la Caridad, el Monte de Piedad, el Panteón de la Piedad y ya en el siglo XX la Casa del Anciano (Pacheco Zamudio 2005). El Real Hospital de San Pedro, como muchos de los establecimientos que brindaban atención a los pobres, refleja el proceso de secularización, pues si bien a

mediados del siglo XIX las Hermanas de la Caridad aún fungían como enfermeras (Terán Bonilla 1998:28), en 1868 se determinó que fueran separadas del mismo (Herrera Feria 2005:222) y, unas décadas más tarde, en 1887, se le dio el título oficial de Hospital General del Estado (Terán Bonilla 1998:16). El hospital siguió funcionando como tal hasta 1917 cuando cerró sus puertas y, posteriormente, fue reabierto en 1948 como “Palacio del Deporte”; posteriormente, fue oficina de pasaportes y, actualmente es el Museo Poblano de Arte Virreinal, también conocido como Cancha de San Pedro (Terán Bonilla 1998:28-29).

Durante el porfiriato, la beneficencia estuvo dividida de manera oficial en pública y privada mediante la creación, en 1881, de la Dirección de Beneficencia Pública, con lo que se establecía el derecho de los “débiles sociales-económicos” a recibir ayuda del gobierno, así como el deber de la sociedad a contribuir con lo anterior conforme a sus posibilidades. De igual forma, se hacían explícitos los sujetos de la beneficencia: los indigentes, los huérfanos, los enfermos mentales, los menores que habían violado la ley y las mujeres en trabajo de parto (Fuentes Alcalá 1999:54-55). En 1899 se constituyó la Junta de Beneficencia Privada, para promover y vigilar los establecimientos fundados por particulares (Guadarrama Sánchez 2000b:4), lo que fue el antecedente jurídico más importante para la participación de los particulares en la asistencia y con lo que se le otorgó personalidad jurídica a las instituciones de beneficencia privada (Guadarrama Sánchez 2004:11).

En esta época, los individuos que participaban en la beneficencia privada se percibían como “ciudadanos virtuosos y filántropos (...) motivados por el espíritu cívico, el patriotismo y la integridad moral” (Guadarrama Sánchez 2004:11). Su trabajo se veía como una colaboración generosa para el bien del país y como una legitimación de la intervención gubernamental en la beneficencia, recaudando donativos e integrándose a las juntas rectoras de los establecimientos y a la administración de los mismos. Sin embargo, sus acciones se consideraban triviales porque no iban más allá de brindar alivio momentáneo a unas cuantas personas (Guadarrama Sánchez 2004:12-14). Por

otra parte, los eventos de caridad empiezan a ser encabezados por las esposas de los presidentes, comenzando con Carmelita Romero Rubio, esposa del presidente Díaz, quien “en sus ratos libres” se dedicó a la beneficencia (Guadarrama Sánchez 2001:101-102), tendencia que se institucionalizaría décadas más tarde en la presidencia del Patronato del DIF. Con respecto a los beneficiarios de esta ayuda, en esta época existía una clasificación rigurosa de aquellos que merecían ser asistidos, quienes debían demostrar sus necesidades y retribuir con su conducta y agradecimiento la ayuda recibida. (Guadarrama Sánchez 2000b:4). Como veremos más adelante, demostrar que uno se encuentra en la necesidad de recibir ayuda, así como la idea de retribuir y agradecer esta ayuda continúan siendo requisitos “sobrentendidos” al interior del programa del DIF municipal.

A finales del siglo XIX la atención que recibían los menores abandonados en Puebla siguió llevándose a cabo en el Orfanatorio de San Cristóbal, en donde los niños permanecían hasta los siete años: si no eran reclamados por sus padres o adoptados por alguna familia, pasaban al Hospicio de Pobres y, posteriormente, a la Escuela de Artes y Oficios del Estado para continuar con la educación que habían comenzado a recibir en el orfanatorio. En este sentido, la educación fue el camino que se propuso a la población infantil desamparada (Herrera Feria 2005:227), tendencia que continúa en el presente. Otro establecimiento que brindaba servicios a los niños desamparados era el Hospital de la Caridad para el Niño de Puebla, fundado en 1877 por iniciativa de los doctores Samuel Morales Pereyra y Miguel Vargas. El hospital se sostenía mediante donaciones de políticos y empresarios, tanto en bienes materiales como en servicios (Herrera Feria 2005:230-232).

Es importante señalar que, en esta época, la participación estatal en tareas de asistencia no obedecía tanto a erradicar la pobreza o a un sentimiento altruista; por el contrario, tenía que ver con retirar fueros y privilegios al clero, separando los ámbitos religioso y civil, reduciendo el poder y control del primero, transfiriéndolo al estado (Guadarrama Sánchez 2001:94), con lo que se iba estableciendo un nuevo orden



político y económico derivado de la Independencia y la Reforma (Fuentes Alcalá 1999:49). Por esta razón, así como la consideración de la pobreza como una condición natural, la asistencia pública durante el porfiriato era prácticamente ignorada e incomprendida como estrategia para resolver los problemas sociales (Guadarrama Sánchez 2001:103).

#### Etapa de la revolución (principios del siglo XX-1940)

A partir del movimiento revolucionario de 1910, con el gobierno de Madero y hasta el gobierno de Calles, la beneficencia pública no sufrió grandes cambios, debido a que los problemas políticos y económicos dificultaban poner en práctica programas efectivos de atención a la sociedad (Fuentes Alcalá 1999:62). No hay que olvidar que dichos problemas eran, en gran medida, una manifestación de que la beneficencia no había podido incidir en la calidad de vida de los pobres del país. Sin embargo, el pensamiento sobre la justicia social impulsado por la revolución había incidido para que la pobreza y el pauperismo ya no se consideraran solamente el resultado de las debilidades de los pobres, sino de los bajos salarios, la falta de fuentes de trabajo y la explotación de los peones y obreros (Guadarrama Sánchez 2004:16). A partir de esto, la asistencia empieza a dejar a un lado su enfoque correctivo y reeducador para compensar a los sectores sociales con recursos menores al ingreso mínimo general, así como a proteger a quienes se encontraban impedidos para incorporarse al mercado de trabajo o a quienes carecían de familia o parentescos que pudieran sustentar su desarrollo personal (Fuentes Alcalá 1998a:5).

El estado posrevolucionario asume la forma de lo que Sirvent (1984:392) llama un “estado ampliado”, el cual se conforma a partir de dos corrientes contradictorias: la corriente social de la Revolución, que empuja hacia el establecimiento de un estado benefactor y la que da continuidad al estado liberal e impulsa el desarrollo de la economía de mercado, la cual justifica la desigualdad en aras de establecer vías al

desarrollo de la nación. A raíz de esto, mientras la legislación social promovía el desarrollo de las políticas sociales como la vía para la creación de condiciones de mayor igualdad, la vertiente legislativa alentaba el desarrollo de políticas orientadas hacia el fortalecimiento de un modelo económico que no podía sustentar las propuestas de bienestar (Guadarrama Sánchez 2001:135-136). Es interesante notar la vigencia de este “estado ampliado” en el marco de las políticas neoliberales que se siguen en México desde los últimos veinte años, quienes requieren de condiciones de desempleo y bajos salarios para funcionar, lo cual sigue fomentando la existencia de programas asistenciales para paliar estos efectos.

A principios del siglo XX, la beneficencia pública en la ciudad de Puebla se encontraba bajo el control de la Junta Directiva de los Establecimientos de Beneficencia, la cual se encargaba de “ejercer la caridad y la Beneficencia en todos los actos y casos ordinarios, dentro de sus establecimientos; y en los extraordinarios como de guerra, epidemia o calamidad pública, proporcionar el socorro de las personas necesitadas en cuanto lo permitan sus fondos”. También estipulaba que: “El cargo de vocal de la Junta directiva, es altamente filantrópico y humanitario, se sirve gratuitamente y no tendrá otra recompensa que haber sido útil a la humanidad doliente y desvalida” (Gobierno del Estado de Puebla 1913:4). La junta debía inspeccionar, cuidar y vigilar los establecimientos de beneficencia, promover su creación, aprobar los presupuestos de ingresos y egresos de cada establecimiento, entre otras funciones. En los estatutos de dicha junta se mencionan los siguientes establecimientos que tenía a su cargo en 1913: el Hospital General del Estado, el Hospicio de Pobres del Estado, el Hospital de Dementes de Puebla, el Orfanatorio del Estado y el Monte de Piedad Vidal Ruiz (Gobierno del Estado de Puebla 1913:5).

El Orfanatorio del Estado tenía como objetivo “albergar, sustentar y educar a todos los niños que se abandonen en el Establecimiento, a los hijos de padres muy pobres, que lo soliciten (...) y aquellos cuyos padres o tutores paguen una pensión conforme al mismo” (Gobierno del Estado de Puebla 1913:108). En esta época, los

administradores y rectores del orfanatorio y el hospicio eran nombrados por el gobernador y no podían ser ministros de ningún culto religioso (Gobierno del Estado de Puebla 1913:110). Por su parte, el Monte de Piedad Vidal Ruiz se consideraba como un establecimiento de beneficencia particular y su propósito era “ejercitar en él la beneficencia especialmente a favor de los pobres, y nunca, por ningún motivo, convertirlo en especulación particular” mediante el préstamo de dinero (Gobierno del Estado de Puebla 1913:133-135).

Los actos de beneficencia privada de esa época estaban definidos en la Ley de Beneficencia Privada de 1913 como sigue: “todos los que se ejecuten o deben ejecutarse con fondos particulares y con un fin de caridad o instrucción”, donde las acciones de carácter permanente eran reconocidos como fundación o asociación (Gobierno del Estado de Puebla 1913:168-169). Esta ley establecía los derechos y obligaciones de estas últimas y señalaba el establecimiento de una Junta de Beneficencia Privada, compuesta por personas “acreditadas por su honorabilidad y sentimientos filantrópicos”, quienes eran nombradas por el ejecutivo. La función principal de la junta era la de promover la fundación y el fomento de los establecimientos de beneficencia privada y vigilar su funcionamiento. Bajo el gobierno de Mucio Martínez, en 1909, la ley se modificó para establecer la exención de impuestos a los establecimientos privados (Gobierno del Estado de Puebla 1913:177).

Las instituciones de beneficencia privada estaban regidas por patronatos de servicio social o juntas filantrópicas, cuya presidencia invariablemente recaía en “destacados hombres de negocios, banqueros e industriales (...)” de familias acomodadas, quienes contaban con un “espíritu abierto a la filantropía y al deseo de servir a sus semejantes” (Frías Olvera 1976:345). Un ejemplo de ello fue don Luis Haro y Tamariz, un importante empresario textil a quien “la nobleza de su corazón lo llevó a aplicar parte de su fortuna en múltiples obras caritativas y de ayuda social”, como la fundación Haro y Tamariz, que funcionó durante un tiempo como la Casa de la Maternidad Haro y Tamariz, hoy hospital UPAEP (Frías Olvera 1976:341). Es importante

señalar el simplismo y la ingenuidad con la que Frías Olvera describe a los “empresarios filántropos”. En este sentido, en el capítulo siete discutiremos brevemente la perversa contradicción que encierra la “filantropía” de aquellos empresarios mexicanos que, al tiempo que recurren a la superexplotación de sus trabajadores para incrementar la extracción de plusvalor, impulsan obras caritativas para “ayudar” a la población empobrecida como consecuencia de dicha superexplotación.

En esta época seguían existiendo iniciativas caritativas desde la esfera religiosa, aunque estas eran perseguidas por las autoridades seculares. Un ejemplo de esto fueron las acciones del padre Manuel Teyssier, quien se formó en el seminario palafoxiano y trabajó en el barrio del Alto, donde “sus feligreses seguramente [eran] los más humildes de la ciudad (...) muchos de ellos niños enfermos y famélicos; la mayoría abandonados de todo ambiente hogareño”. Teyssier creó un centro de desayunos y comidas para estos niños en la parroquia de La Cruz y, más tarde, estableció un centro médico gratuito para los habitantes del barrio (Frías Olvera 1976:352-353).

A partir de la constitución de 1917, las aspiraciones de justicia social derivadas del pensamiento revolucionario se convirtieron en principios rectores, confiriéndole al gobierno facultades de intervención sobre la sociedad mexicana que buscaban asegurar que los derechos fueran parte irrenunciable de la vida ciudadana. Esto, junto con la escasa organización social de los grupos más desprotegidos, propició una casi total implantación de la política asistencial desde el estado (Guadarrama Sánchez 2001:107). Por otra parte, esta constitución también establece legalmente el campo de acción de la beneficencia, dividiéndola —como en la época de Díaz— en pública (garantizada por el estado) y privada (bajo el arbitrio de los particulares pero regulada jurídicamente por el estado). También es importante mencionar que las instituciones de beneficencia ya no podrían ser administradas por ministros o instituciones religiosas, aunque estas seguirían estando presentes en la beneficencia y otros ámbitos (Fuentes Alcalá 1999:75). De igual manera, la constitución contemplaba ya la prohibición de emplear a menores en el trabajo, lo que, entre otras cosas, abría la puerta para privilegiar algunos

derechos sociales sobre lo que hasta entonces se consideraban libertades individuales absolutas (Guadarrama Sánchez 2001:107). Por último, es importante señalar que, ya desde esta época, la asistencia se ejercía como prestaciones de auxilio urgente, lo que la impregnó de temporalidad e intrascendencia como alternativa para la atención de las necesidades de la pobreza (Guadarrama Sánchez 2001:138).

A finales de 1929 se creó la Asociación de Protección a la Infancia, una institución privada encargada de brindar protección y atención a los niños de escasos recursos principalmente, la cual sentó las bases para la organización de un proyecto nacional asistencial a favor de los niños. Uno de los programas de esta asociación fue el de “Gota de Leche”, el cual reunía a un sector de mujeres mexicanas que se encargaban de proporcionar leche a niños y niñas de la periferia de la ciudad de México (Fuentes Alcalá 1999:98). Esta asociación se toma como el primer antecedente del DIF (Fuentes Alcalá 1998b:5).

La participación estatal en el ámbito asistencial se concretó bajo la administración de Cárdenas (1934-1940) con la creación de la Secretaría de Asistencia Pública en 1937 (Guadarrama Sánchez 2001:108), encargada de impartir servicios a los “menesterosos” y “débiles social y económicamente hablando” (Fuentes Alcalá 1999:111-112), con lo que se sustituyó el concepto de “beneficencia” por aquel de “asistencia pública”, estableciéndose como una obligación política y encaminándose a concebirse como un derecho (Guadarrama Sánchez 2000b:5).

La naciente estructura asistencial daba prioridad a la maternidad y a la infancia, “en congruencia con los requerimientos de la estructura demográfica de México” (Guadarrama Sánchez 2001:109), ya que la gestación y el crecimiento se percibían como etapas que requieren atención y cuidados especiales (Fuentes Alcalá 1999:117). Sin embargo, hay que enfatizar que la razón por la que las acciones asistenciales se orientan hacia mujeres y niños tiene que ver con la construcción del género femenino y de la minoría de edad como condiciones de vulnerabilidad.

Guadarrama argumenta que es en esta época en donde se ve una radical

transformación en el concepto de la atención a las clases necesitadas, que había pasado, ahora sí, de la caridad y la beneficencia al de la asistencia pública. La finalidad y los métodos de la asistencia pública eran sustancialmente distintos, ya que anteriormente no se consideraba la asistencia como parte importante de la acción federal, sino que estaba atendida por los gobiernos locales y por las beneficencias públicas y privadas (Guadarrama Sánchez 2001:111). De esta manera, la autora piensa que podemos hablar de que, entre el porfiriato y el cardenismo, la política asistencial osciló de lo privado a lo público; de lo individual a la responsabilidad pública; de atenuar los efectos de la pobreza a asegurar los derechos sociales. Además, se efectuó una separación de los beneficiarios de la acción gubernamental, orientándose la asistencia pública a los grupos desvalidos, y la seguridad social a las clases trabajadoras. Sin embargo, el proyecto asistencial centrado en el estado empezó a ser criticado por su corte intervencionista, así como por la necesidad de una mayor participación de la sociedad civil (Guadarrama Sánchez 2001:112).

#### Integración de los sistemas de protección social (1940-1980)

Bajo la administración de Manuel Ávila Camacho (1940-1946), se promulgó la nueva Ley del Seguro Social (en 1942), con la que surge el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y, un año después, se creó la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), fusionando la Secretaría de la Asistencia Pública y el Departamento de Salud, la cual brindaría atención a todas las personas que no formaban parte de las estructuras y programas de la seguridad social cuya institución rectora era el IMSS (Fuentes Alcalá 1999:129-131). De esta manera, la seguridad social se separó de la asistencia social, con lo que las formas de atender los problemas de la población pobre se vincularon directamente al trabajo y al capital, desvaneciéndose el universo general de los pobres como el objeto de atención de la asistencia pública (Guadarrama Sánchez 2001:113-117). En los años siguientes se dio una prioridad relativa a las estructuras de seguridad

social y no a los programas de asistencia, debido a que se pensaba que se podía erradicar la pobreza dado el ritmo de crecimiento de la economía nacional derivado de la industrialización en el marco del modelo de sustitución de importaciones (Fuentes Alcalá 1999:137).

Con respecto a las instituciones de asistencia privada, en 1942 se aprobó una ley que les concedía la exención de impuestos sobre herencias, legados y donaciones, la cual fue ampliada en 1947, permitiendo contribuir no sólo con aportaciones económicas sino con servicios personales. En el Primer Congreso Nacional de Asistencia Pública, en 1943, se postuló abrir e impulsar la participación de la beneficencia privada. En este sentido, la participación de los particulares era vista como una generalización en la sociedad del sentido de responsabilidad social, y las iniciativas privadas en ese rubro se calificaban de pródigas, emprendedoras y generosas, lo que confería un cierto prestigio social (Guadarrama Sánchez 2001:115). Como veremos posteriormente, esta percepción de generosidad y prodigio con respecto a las acciones asistenciales de los particulares sigue vigente actualmente, en especial en relación al trabajo de las organizaciones no gubernamentales.

En esta época también se dieron acciones de atención y protección de los niños, ya que el gobierno los percibía como la población que más sufría las carencias y la “debilidad social”, y quienes condensaban cualquier posibilidad de desarrollo a largo plazo. Una de estas acciones fue la creación de la Oficina Nacional del Niño, que impulsó la creación de guarderías (Fuentes Alcalá 1999:132).

En el gobierno de Adolfo López Mateos (1958-1964) la asistencia social tuvo un papel subordinado y complementario al ámbito educativo, pues se pensaba que la educación era vital para resolver los problemas de la nación, lo que contribuyó a la tendencia hacia la fragmentación de las políticas asistenciales (Guadarrama Sánchez 2001:119). A partir de 1960 se observa un proceso de institucionalización profesionalizado en materia de atención a los “débiles sociales” (Fuentes Alcalá 1999:144), con la creación del Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI) en

1961. El INPI fue el organismo más importante de asistencia social del gobierno federal que respondía al “imperativo moral y social de proteger a la niñez” ofreciéndole alimentación complementaria —mediante los desayunos escolares—, servicios de salud y educación primaria (Guadarrama Sánchez 2001:119), aunque estos eran poco accesibles, pues muchos niños no asistían a la escuela. Siguiendo una línea similar a la del INPI, en 1968 se creó el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez (IMAN) con el fin de brindar asistencia médica y educativa a la infancia. Con esto, el presidente Díaz Ordaz afirmó la idea de la asistencia vinculada a los objetivos más generales de la educación y la salud, más que la concepción de una política de atención a las necesidades de la pobreza. Esta orientación tenía que ver, nuevamente, con los avances alcanzados por el crecimiento económico desde los años cuarenta, por lo que la asistencia no requería de una esfera propia y el lugar que ocupó dentro de la política social fue menos importante (Guadarrama Sánchez 2001:119).

A principios de la década de los setenta empezaba a manifestarse la pérdida de confianza en que el crecimiento económico sería la solución a los problemas sociales de México. Esto generó una nueva fase en la concepción de la política asistencial a partir de diferentes acciones: motivar a los pobres a superar sus condiciones (con lo que el gobierno se inclinaba por la línea de promoción del ingreso de los pobres), promover el desarrollo integral del individuo, la familia y la comunidad (alejándose de la satisfacción de las necesidades básicas) y trasladar la solución de los problemas de la pobreza a otras dependencias que promovieran el desarrollo económico, el turismo, la agricultura y el desarrollo regional (Guadarrama Sánchez 2001:120-121).

En 1976, el INPI se transformó en el Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia (IMPI), el cual promovía el desarrollo de las comunidades marginadas como la vía para lograr los fines propios de la asistencia (Guadarrama Sánchez 2001:122-123). En este sentido, el alejamiento de la satisfacción de las necesidades básicas a favor del desarrollo comunitario tuvo que ver con los rasgos paternalistas que se le empezaban a atribuir a iniciativas como los desayunos escolares.



En esta época también empezó a generarse una confusión en las tareas asistenciales debido a que aún no existía un acuerdo con respecto a si se debían atender todas las áreas demandadas por la población, o bien, ocuparse solamente de programas prioritarios como alimentación complementaria, indigencia, orfandad, madres solteras, personas con discapacidad y otras áreas (Fuentes Alcalá 1999:146-147). Como veremos para el caso que nos ocupa, esta confusión aún no ha sido resuelta actualmente, por lo que a menudo coexisten diferentes líneas de trabajo al interior de un solo programa, las cuales buscan cubrir todas las problemáticas que se relacionan con la calle en lugar de limitarse a uno o dos aspectos de las mismas.

Por su parte, las acciones de los programas y de las organizaciones asistenciales privadas dieron un giro importante al introducirse la ayuda gubernamental hacia estos organismos. Esta nueva corriente estuvo impulsada por la consideración de que la política no tendría que provenir sólo del gobierno, sino de las organizaciones de la sociedad y de los propios beneficiarios, puesto que el gobierno no podía considerarse el único responsable de los problemas sociales (Guadarrama Sánchez 2001:121). La percepción de que los problemas sociales competen a todos los sectores de la población continúa vigente en los discursos de quienes laboran en los programas del DIF Municipal de Puebla y de la Fundación JUCONI dirigidos a los menores que viven o trabajan en calle.

En 1977 el IMPI y el IMAN se fusionaron en el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) (Guadarrama Sánchez 2001:123) al que se asignó la procuración de los servicios de asistencia social. Si bien no era el único que brindaba servicios asistenciales, pues existían otros organismos como la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Instituto Nacional Indigenista, INI (ahora Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, CDI), la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, CONASUPO (ahora DICONSA) y la Secretaría de Salud (Guadarrama Sánchez 2001:142), era uno de los más importantes, pues tenía la capacidad de regular la asistencia pública, así como coordinar las actividades de las instituciones de asistencia

pertenecientes a la iniciativa privada (Fuentes Alcalá 1999:564). En este sentido, en el mismo año que se creó el DIF (1977), se estableció el Patronato Nacional de Promotores Voluntarios como un organismo descentralizado del estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios y con la finalidad expresa de promover la participación de los particulares (Guadarrama Sánchez 2001:125).

El final de los años setenta significó empezar a abandonar el modelo asistencial centrado en la responsabilidad estatal, lo que Guadarrama interpreta como el inicio de la reconfiguración estructural del modelo de economía neoliberal, caracterizado por minimizar la intervención estatal en la economía y por un desmantelamiento del sector público. En este esquema, la política social asume, cada vez más, una orientación compensatoria de las medidas de ajuste macroeconómico (Guadarrama Sánchez 2001:126).

A partir de los años ochenta comienza a entrar en escena un nuevo conjunto de actores que, desde una esfera distinta a la gubernamental y a la del mercado, pugnan por participar en el ámbito público ofreciendo servicios alternativos o complementarios a las otras dos esferas: el Tercer Sector. Antes de trazar brevemente su desarrollo en México, es importante hacer un último señalamiento con respecto a la asistencia social en tanto política pública.

Al finalizar el siglo XX, de acuerdo con lo que marcaba el Programa de Reforma al Sector Salud 1995-2000, la política asistencial se ordenaba en dos vertientes: la asistencia compensatoria y de protección a los individuos y familias en condiciones de vulnerabilidad y extrema pobreza, y la asistencia para la promoción y el desarrollo humano, por medio de la formación y la capacitación, en conjunto con la protección y el fortalecimiento de los derechos de los menores, discapacitados, ancianos y jóvenes (Guadarrama Sánchez 2001:141). En este sentido, la asistencia se reconocía oficialmente como una atención que se dirige tanto a compensar como a desarrollar capacidades y fortalecer los derechos de los ciudadanos.

La idea del desarrollo de capacidades continuaría durante la administración de

Vicente Fox, ahora ligada al concepto de emancipación como el objetivo principal de la política social, pero rechazando la noción de la compensación. Por esta razón, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 planteaba que la política social compensatoria nunca es suficiente, por lo que se deben promover intervenciones selectivas y temporales para impulsar acciones que fomenten, “sin paternalismo”, el propio desarrollo de comunidades y personas (Poder Ejecutivo Federal 2001:156).

### Desarrollo del Tercer Sector (1980-actualmente)

El tercer sector es una fuerza social y económica de gran importancia en el mundo contemporáneo. Así lo evidencia un estudio comparativo realizado con información de 35 países —entre los cuales se encuentra México—, según el cual este sector tuvo gastos de 1.3 trillones de dólares a finales de la década de los noventa (Salamon et al. 2003:13).

Quienes realizan investigaciones sobre el Tercer Sector utilizan distintos términos (muchas veces de manera intercambiable) para referirse a aquellas organizaciones que no pertenecen al estado o al mercado: organizaciones de la sociedad civil, sector de la sociedad civil, sector sin fines de lucro, organizaciones sin fines de lucro, tercer sector, organizaciones voluntarias (Salamon et al. 2003); sociedad civil, organizaciones civiles (Olvera Rivera 1998); asociaciones civiles, instituciones de asistencia privada, organizaciones no lucrativas, organizaciones filantrópicas, organizaciones gubernamentales (Butcher de Rivas 1998).

Cada uno de los conceptos anteriores enfatiza una característica que distingue a estas agrupaciones de los ámbitos gubernamentales y comerciales, ya sea negando su pertenencia a ellos (e.g. “no gubernamental o “sin fines de lucro”) o destacando la orientación desinteresada de estas organizaciones (e.g. voluntarias o filantrópicas). Se pueden encontrar amplias discusiones en torno al uso diferenciado de estos conceptos en autores como Balbis (2001), Bombarolo (2001), Roitter (2004), y Salamon y Anheier

(1992), por lo que aquí únicamente interesa esbozar el panorama actual del tercer sector en México a modo de plantear el contexto en donde se desarrolla la Fundación JUCONI.

Olvera Rivera propone que los diferentes conceptos que se utilizan para hablar del mundo asociativo contemporáneo hacen referencia al mismo fenómeno social, que el autor caracteriza como sigue:

El creciente número y visibilidad pública de diversos tipos de asociaciones de ciudadanos que, haciendo uso de recursos simbólicos y materiales, capacidades organizacionales y afinidades emotivas y morales, actúan colectivamente a favor de alguna causa y persiguen algún interés material o simbólico situándose por fuera del sistema político y sin seguir la lógica del mercado (Olvera Rivera 1998:2-4).

Entre los recursos simbólicos que menciona Olvera Rivera se encuentran aquellos que le han dado una cierta aura de bondad a este sector. En este sentido, Salamon et al. (2003) afirman que las organizaciones del Tercer Sector tienen una parte importante en la generación de capital social (los lazos de confianza y reciprocidad que son precondiciones vitales para la democracia y el crecimiento económico) (Salamon et al. 2003:2). Con respecto a esto, Zampani señala que el problema con las discusiones que ubican al capital social como la base para el desarrollo económico, para la construcción y el desarrollo de la democracia y como estrategia para la erradicación de la pobreza, es que estas discusiones dan por sentado una idea de sociedad civil armónica (y virtuosa) así como una relación igualmente armónica entre y dentro de las organizaciones, convirtiendo al capital social en un concepto apolítico (Zampani 2003:19).

Otro elemento importante dentro del aura de bondad es señalado por Bombarolo (2001), el cual apunta que Tercer Sector ha sido representado en los discursos académicos y en el imaginario social como “un personaje heroico (...) un titánico actor social que actúa cual paladín griego en múltiples batallas, enfrentándose o aliándose con dos mitológicos adversarios o amigos, según los casos: el estado y el mercado” (Bombarolo 2001:4). En efecto, González Bombal (2001) y Zampani (2003), concuerdan con que los medios de comunicación generalmente presentan a las organizaciones del

Tercer Sector rodeadas de los “valores más elevados” como la solidaridad y la honestidad (Zampani 2003:21), y muestran a los voluntarios con características que corresponden al “héroe de la tragedia”, cuyas condiciones de sacrificio y dedicación desinteresada lo convierten en un sujeto que logra vencer hasta las más imposibles adversidades (González Bombal 2001:6). La caracterización que Fletes Corona hace de estas organizaciones ilustra perfectamente lo anterior:

Se muestran raquíticas en la disponibilidad de los recursos humanos, materiales y financieros, sobretodo si son contrastadas con las necesidades que pretenden satisfacer. De ahí que muchas veces el peso de la asistencia recae en los profesionistas, los voluntarios, hombres y sobretodo mujeres, que con su esfuerzo increíble llevan adelante los programas en las más difíciles condiciones (Fletes Corona 2004:56).

En México, el surgimiento de las organizaciones agrupadas en el Tercer Sector ha estado determinado por el contexto económico, político, social y cultural, en donde los diversos movimientos sociales (e.g. estudiantiles, campesinos e indígenas) han jugado un papel importante en su desarrollo. Olvera Rivera (1998) propone que hay que entender el surgimiento de estas organizaciones como parte de una respuesta simbólica a la negativa autoritaria por parte del gobierno de no respetar los derechos políticos, del retiro de sus pasados compromisos con la justicia social y su abandono del proyecto histórico que le dio legitimidad (Olvera Rivera 1998:3). La referencia a la justicia social es sumamente importante, pues, como se mencionó líneas arriba, si bien el compromiso del gobierno posrevolucionario con las aspiraciones de justicia social quedó plasmado en la constitución de 1917, actualmente estos ideales parecen haberse dejado de lado para ser retomados por algunas de las organizaciones del tercer sector.

En este sentido, Olvera Rivera menciona que estos organismos, tomados en su conjunto, “expresan la forma organizada e institucionalizada de un movimiento social, el de intelectuales y activistas de las clases medias urbanas en pro de un concepto sustantivo de justicia social” (Olvera Rivera 1998:7), en donde también destaca la participación de las clases medias en el desarrollo del Tercer Sector. En efecto, Salamon y Anheier argumentan que en cuanto más fuerte sea la clase media de un país, mayor

importancia económica tendrá el sector no lucrativo (Salamon y Anheier 1994:11).

La importancia que ha adquirido el Tercer Sector en México se evidencia mediante los numerosos esfuerzos por sistematizar el trabajo de investigación sobre el sector, agrupados bajo instancias como el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), la Red Mexicana de Investigadores Sobre Organismos Civiles (REMISOC), y el Programa Interdisciplinario de Estudios sobre el Tercer Sector del Colegio de México (PIETS).

Méndez señala que desde la revolución hasta los años ochenta el desarrollo de las organizaciones civiles no fue muy grande debido a la importante presencia del estado en las políticas sociales, el desarrollo de organizaciones corporativistas en el Partido Revolucionario Institucional y el descubrimiento de reservas petroleras (lo que daba la impresión que México no requería de ayuda internacional) (Méndez 1997:108-109). Durante ese periodo, y como se vio anteriormente, la participación ciudadana organizada se realizaba en el marco del partido dominante o de la iglesia católica (Verduzco 2001:35).

A partir del movimiento estudiantil de 1968 se crearon organizaciones relacionadas con movimientos populares independientes (Méndez 1997:108). Unos años más tarde, a raíz de la crisis económica de principios de los ochenta, el gasto estatal en áreas como la salud y la educación se redujo considerablemente y se debilitaron las estructuras corporativistas (Méndez 1997:109). Esto, aunado al apoyo internacional a las organizaciones autónomas, provocó que muchas de estas empezaran a multiplicarse desde los años ochenta (Verduzco 2001:38).

Antes de 1985 la acción colectiva era interpretada desde la izquierda y la derecha de dos formas distintas. Por un lado, la izquierda veía a la acción colectiva como la expresión de contradicciones sociales estructurales que era menester canalizar políticamente para fomentar el cambio revolucionario de orden social. A raíz de esto, la izquierda ha tendido a utilizar la noción de sociedad civil como equivalente de la noción de pueblo, excluyendo a los empresarios y a las asociaciones de carácter conservador. Por otro lado, la derecha liberal había defendido la idea de “cuerpos intermedios” como

instancias autónomas de organización ciudadana pero, al redescubrir el valor del voto, adoptó una visión en donde los partidos políticos eran la única instancia intermedia entre los ciudadanos y el estado (Olvera Rivera 1998:3). En esta época, los partidos políticos de oposición aún eran débiles, los medios de comunicación todavía se encontraban estrechamente ligados al poder y el sindicalismo mostraba su veta más vertical y antidemocrática, por lo que estas nuevas formas de asociación representaban un amplio espectro del descontento social, provocado también por largos años de autoritarismo (Alfie Cohen 2004:134).

En un inicio, siguiendo las tendencias internacionales, estas organizaciones se denominaron “organizaciones no gubernamentales” o bien “organizaciones no gubernamentales para el desarrollo” (Verduzco 2001:39). Estas organizaciones aún no recibían ayuda por parte del gobierno ni prestaban servicios al mismo y se caracterizaban por un antagonismo hacia el gobierno, por lo que el término “no gubernamentales” generalmente designaba a organizaciones anti-gobierno, provocando que el partido en el poder desconfiara de estas organizaciones (Butcher de Rivas 2002:4). En este sentido, el director operativo de JUCONI señalaba que:

Somos ONG, aunque hoy día preferimos llamarnos Organizaciones de la Sociedad Civil ¿por qué? Porque nos definimos por lo que sí somos y no por lo que no somos: antes era el rollo de que tú pintabas tu raya y decías: ‘yo para nada soy del gobierno, no tiene nada que ver conmigo’ y decíamos, con mucho orgullo: ‘y estamos haciendo el trabajo que el gobierno debería estar haciendo y no hace’ (Ramón Guzmán [director operativo de JUCONI], entrevistado el 9 de marzo del 2006).

Verduzco argumenta que en México el término más comúnmente empleado es el de “ONG” u “organizaciones civiles” y que, en la práctica, normalmente no se incluyen a los hospitales, las escuelas, los clubes deportivos, las casas de cultura, los museos y las fundaciones (Verduzco 2001:31). De acuerdo con Olvera Rivera, esta acotación es el reflejo de la importancia que han adquirido estas organizaciones en el ámbito público a partir de la década de los noventa (Olvera Rivera 1998:4).

Autores como Alfie Cohen (2004), Butcher de Rivas (2002) y Méndez (1997)

concuerdan con que el terremoto de 1985 marcó un parteaguas en el desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en México al impulsar la constitución de las mismas para cubrir las necesidades de las víctimas, canalizar los fondos internacionales destinados a las mismas y como respuesta a la lenta respuesta del gobierno para responder con eficacia a la situación. Tres años más tarde, en 1988, se creó el CEMEFI, una asociación civil dedicada a la promoción de la filantropía y responsabilidad social, así como a fortalecer la participación organizada de la sociedad, la cual contaba con 634 miembros en el 2006 (CEMEFI 2007).

Durante la administración de Carlos Salinas (1988-1994) se pospuso la reforma del estado, se continuaron con las políticas de ajuste estructural iniciadas a principios de los ochenta y se generó un proceso de modernización económica vertical, excluyente y autoritario, lo que hizo patente el activismo y la radicalidad de algunas OSC. Martínez Novo menciona que, en la medida en que las funciones sociales del estado se reducían para balancear el presupuesto público de acuerdo con las políticas de ajuste estructural, las OSC empezaron a recibir fondos internacionales para reemplazar al estado en tanto proveedoras de servicios sociales (Martínez Novo 2006:120). En esta época, la política tendió a desplazar a estas organizaciones, intensificando el ambiente de desconfianza entre ambos sectores que se venía generando desde años anteriores (Méndez 1997:112), por lo que para el gobierno federal las OSC eran actores que no estaban contemplados en la mesa de negociación (Alfie Cohen 2004:135).

Un ejemplo de las relaciones conflictivas entre las OSC y las entidades gubernamentales durante este sexenio fue la iniciativa de ley elaborada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en 1989 para que las organizaciones civiles comenzaran a considerarse como organizaciones lucrativas y pagaran el impuesto sobre la renta y otras cuestiones. En respuesta a esto, en 1990 se creó la Convergencia de Organismos por la Democracia, la cual exigía que se considerara a las organizaciones civiles con metas científicas, políticas, culturales o deportivas como no lucrativas. En 1995, se comenzó a autorizar que las organizaciones civiles otorgaran recibos



deducibles de impuestos a sus donadores, siempre y cuando la SHCP lo considerara pertinente (Méndez 1997:114-115).

Durante el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000), las relaciones entre el gobierno y las OSC parecieron mejorar, pues el Plan Nacional de Desarrollo, y como parte de la modernización administrativa, se planteaba la necesidad de promover la participación de las organizaciones civiles en la repartición directa de recursos para financiar sus actividades (Méndez 1997:112). Otro momento importante para el mundo asociativo fue el levantamiento del EZLN en 1994, a partir del cual surgieron nuevas organizaciones vinculadas a los derechos de los indígenas y promotoras de la paz (Méndez 1997:11), a raíz de lo cual se realizaron varias reuniones en el país invitando a más de 600 organizaciones civiles para elaborar una agenda en materia económica, ecológica y social (Butcher de Rivas 2002:5). En 1995 se creó una Comisión de Participación Ciudadana dentro de la Cámara de Diputados para discutir asuntos relacionados con las organizaciones civiles; un año después, esta comisión coordinó una campaña para crear un proyecto de ley para cambiar el marco legal de las Instituciones de Asistencia Privada (Méndez 1997:113).

Alfie Cohen (2004), Méndez (1997) y Verduzco (2001) coinciden en que, a partir de los años noventa las organizaciones del tercer sector comienzan a formar redes entre ellas para fortalecer e impulsar sus acciones. Un ejemplo de esto es la Red por los Derechos de la Infancia en México, la cual es una coalición de 62 organizaciones de la sociedad civil mexicana que desarrollan programas a favor de niñas, niños y adolescentes mexicanos en situación de vulnerabilidad. La Red opera en trece estados de la República Mexicana desde el 2001, aunque desde 1995 varias organizaciones ya empezaban a trabajar de manera coordinada sobre los derechos de la infancia (Red por los Derechos de la Infancia en México 2005). En esta época, varias organizaciones comenzaron a observar los procesos electorales a partir de lo cual se creó el Instituto Federal Electoral en 1991, aunque el antagonismo con el gobierno seguía patente, como lo evidencia el bloqueo de fondos dirigidos a organizaciones civiles que iban a trabajar

en la transparencia de las elecciones de 1997 realizado por la Secretaría de Relaciones Exteriores (Méndez 1997:114).

A finales de la década de los noventa, las organizaciones civiles se dirigían hacia una crisis fiscal y económica, pues no podían utilizar muchos de los fondos privados mexicanos ante la falta de una cultura filantrópica corporativa (Méndez 1997:119). Sin embargo, como veremos en el capítulo seis, da la impresión de que esta cultura filantrópica corporativa está floreciendo actualmente, al menos para el caso de las aportaciones financieras que se realizan desde el ámbito empresarial hacia JUCONI, en donde la deducibilidad de impuestos resulta altamente atractiva para los empresarios (al menos hasta antes de la Reforma Fiscal 2007).

Las organizaciones de la sociedad civil tuvieron un papel muy importante en la transición política del 2000 al ser invitadas, junto con académicos y otros sectores, por el equipo de transición de Vicente Fox a una mesa de diálogo con el fin de intercambiar ideas para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Esto es importante, pues fue la primera vez que el gobierno incluyó a estas organizaciones como consejeras de un proceso gubernamental (Butcher de Rivas 2002:13-14). Sin embargo, a pesar de esta aparente apertura por parte del gobierno hacia las OSC, Alfie Cohen afirma que, en general, el Tercer Sector ha sido aglutinado en un proyecto federal que favorece la caridad y la filantropía, reservando el ámbito político para otros miembros (Alfie Cohen 2004:139).

Durante este sexenio se aprobaron varias leyes importantes para el tercer sector: la Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social (aprobada en el 2002), la Ley de Asistencia Social y la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las OSC (ambas aprobadas en el 2004) (García et al. 2007:14). La primera enfatiza las obligaciones del gobierno para promover la solidaridad pública y privada, permitiendo que más ciudadanos participen en las políticas públicas y en la distribución de recursos públicos. Asimismo, la ley contiene algunas responsabilidades con las que deben cumplir las organizaciones de la sociedad civil, como estar registradas en el

Registro Público y estar abiertas al escrutinio público en su rendición de cuentas (Butcher de Rivas 2002:12). La segunda ley reconoce a las organizaciones de asistencia privada como de interés público y la tercera establece que las actividades que realizan las OSC son de interés público (García et al. 2007:14).

Otro aspecto importante durante esta administración fue la decisión de la esposa del presidente Fox, Marta Sahagún, de crear su propia fundación “Vamos México”, en lugar de presidir la institución oficial del gobierno, como era la tradición. A pesar de que no recibía fondos por parte del gobierno, fue muy criticada porque su posición como esposa del presidente le otorgaba ventajas de las que carecían muchas de las OSC (Butcher de Rivas 2002:17-18). Esto es interesante ya que muestra que, aún desde la esfera gubernamental (aunque aparentemente desligada de la misma), se busca crear iniciativas que puedan percibirse como pertenecientes al Tercer Sector y compartir parte de su aura de bondad.

Por último, Alfie Cohen destaca que entre 1994 y el 2004 las OSCs en México han sido incapaces de construir un tejido social o un capital social que resguarde y multiplique las acciones de los diferentes actores sociales, de diversas entidades y perfiles. Esto se ha debido, en parte, a que los partidos políticos lograron llevar a sus filas a diferentes movimientos, asociaciones y organizaciones que fueron aletargando las acciones de la sociedad civil mexicana. En efecto, la falta de recursos del exterior, la presión de las fundaciones internacionales para que las organizaciones rindieran cuentas y una cultura vertical no democrática ha provocado que varias organizaciones opten por constituirse en agrupaciones políticas nacionales registradas en el Instituto Federal Electoral (Alfie Cohen 2004:138-139).

Actualmente, si bien es difícil estimar el tamaño del Tercer Sector en México, en parte porque aún no existe un consenso sobre quiénes lo componen, algo que ayuda a hacernos una idea de su tamaño es que, mientras que la fuerza de trabajo del tercer sector (voluntaria y asalariada) en un país como Holanda ocupa a un 14 por ciento de la población económicamente activa, en México este porcentaje es de apenas 0.4 por

ciento (Salamon et al. 2003:15). Butcher de Rivas argumenta que el reducido tamaño de este sector en México puede explicarse a partir de la distribución del poder político y el control sobre los fondos públicos (Butcher de Rivas 2005:3-5), la desconfianza del sector gubernamental hacia el no gubernamental (Butcher de Rivas 2002:4) y viceversa. Por su parte, Sánchez Garrido propone otras explicaciones del porqué este sector es tan reducido: la ideología de lo inevitable (pensar que las cosas “son como son y no pueden cambiarse”) fomentada por la globalización económica; la difusión que el “poder mediático” da a la creencia de que la causa de los problemas sociales son problemas personales; y la idea de la solidaridad como algo momentáneo que no implica una responsabilidad personal o una obligación (Sánchez Garrido 2005:13-14).

Con respecto al número de OSC en México, García et al. (2007) estiman que hoy en día existen 20 mil (frente a los dos millones en EU y las 35 mil en Chile), aunque no todas cuentan con alguna figura jurídica, es decir, no todas son formales. De estas, según el CEMEFI, 8,451 se identifican como privadas, no lucrativas y de servicios a terceros, de las cuales el 42.52 por ciento (3,594 organizaciones) cuentan con la Clave Única de Inscripción al Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (CLUNI), lo que les da la posibilidad de recibir fondos federales para sus proyectos (García et al. 2007:38-39). El crecimiento exponencial de estas organizaciones en las últimas dos décadas se hace evidente en la siguiente cifra: en 1985 existían mil organizaciones, las cuales se concentraban casi todas en el área asistencial, mientras que en 1996 había más de cinco mil (Fuentes Alcalá 2002:490). Para el caso de Puebla, de acuerdo con el CEMEFI, la entidad contaba con 166 organizaciones de la sociedad civil en el 2003 y con 186 en el 2005, de las cuales 116 contaban con la CLUNI (García et al. 2007:36).

García et al. (2007) clasifican a las OSC en México en tres tipos: operativas (diseñan y operan proyectos de vínculo directo con la población y son 8,320 en México), donantes (apoyan con recursos a instituciones no lucrativas y suman 11 en México) y prestadoras de servicios a las organizaciones del sector (asesoran, capacitan y apoyan a

las organizaciones operativas y a las fundaciones; son 20 en México) (García et al. 2007:39). Con respecto al estado de Puebla, a partir de la información tomada de varias secretarías de gobierno (entre 1994 y 1996) Patiño Tovar y Castillo Palma clasifican a las organizaciones en: organizaciones campesinas, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de base territorial y asociaciones civiles. Las ONGs en esa época eran 79 y estaban ubicadas en nueve municipios, aunque la mayoría (75.6 por ciento) se concentraban en la ciudad de Puebla. Estas organizaciones estaban dedicadas al desarrollo comunitario, la ecología, los derechos humanos, la salud y la educación; las más antiguas eran las asistenciales, con un promedio de 13 años de existencia. Con respecto a las asociaciones civiles, estas han estado presentes en el estado desde 1947 (Patiño Tovar y Castillo Palma 2001:404-406), aunque sus raíces pueden trazarse hasta la colonia. Entre ellas se encuentran las siguientes: organismos asistenciales, organizaciones de acción católica, cívico-políticas, culturales, de choferes, vecinales, de comerciantes, deportivas, educativas, patronales, de padres de familia, ecologistas, rurales, sociales, de trabajadores, entre otras (Patiño Tovar y Castillo Palma 2001:407).

Finalmente, encontramos varias OSC que trabajan exclusivamente con menores en situación de calle, la mayoría de las cuales han sido fundadas a finales de los años ochenta y principios de los noventa. A nivel nacional, algunas de ellas son: Educación con el Niño Callejero (EDNICA, Ciudad de México, fundada en 1989), Centro de Apoyo al Niño de la Calle de Oaxaca (CANICA, Oaxaca, constituida en 1992), Movimiento de Apoyo a Menores Abandonados, A.C. (Guadalajara, fundada en 1988), y Melel Xojobal (Chiapas, fundada en 1997). Con respecto a aquellas que se encuentran en la ciudad Puebla, además de JUCONI encontramos a: Hogares Infantiles y Juveniles Calasanz A.C. (fundada en 1974), el Instituto Poblano de Readaptación Social (IPODERAC, fundada en 1966) y Fundación Trébol de Puebla A.C. (fundada en 1993).

En su conjunto, estas organizaciones —desde diferentes perspectivas— ofrecen servicios a una población que, desde la época colonial, ha sido concebida como vulnerable, la cual comparten con las instituciones gubernamentales que también les

brindan sus servicios. Este es el caso del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, el cual elabora y aplica programas dirigidos a los menores en situación de calle desde una óptica asistencialista, como se verá a continuación.

### **El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia y los “Niños de la Calle”**

La creación del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) es importante por dos razones: por un lado, hasta ese momento no existía un cuerpo legislativo específico y sistemático que regulara la asistencia social, ya que hasta entonces se normaba por medio de decretos, reglamentos o disposiciones derivadas de leyes propias de la salubridad pública (Fuentes Alcalá 1999:569). Por otro lado, el DIF fue la primera institución que dirigía sus acciones específicamente a la familia, por lo que, a lo largo de su existencia, ha ido reflejando un conjunto de ideas en torno a la composición y funcionamiento “ideal” de la misma, reforzando la concepción de esta como la base de la sociedad.

En este sentido, la Ley de Asistencia Social del 2004 señala que el eje rector de la asistencia social es la perspectiva familiar y comunitaria, en donde se revalora a la persona a través de la posición que ocupa en su familia y en su comunidad. Ambas esferas se perciben como instancias que pueden “coadyuvar” a enfrentar y prevenir la vulnerabilidad, lo que tiene implicaciones importantes en el diseño de programas (Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia [SNDIF] 2005a:17,19). Sin embargo, parecen no reconocer que, en muchos de los casos donde las familias no tienen acceso a los medios que les permiten reproducirse socialmente, estas no pueden cumplir con ese rol de espacios que brindan seguridad económica y emocional a sus miembros.

A raíz de un diagnóstico realizado entre 1983 y 1988 para determinar cuál era la población en desamparo que debía ser atendida por el DIF, se planteó la descentralización de esta institución en el mediano plazo para brindar mejores servicios

con la intervención de los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal (Fuentes Alcalá 1999:581). Así, al nivel nacional le corresponde diseñar y ejecutar el programa nacional de asistencia social, establecer las normas y prioridades de política asistencial para los sistemas DIF estatales y municipales, regular la prestación de los servicios asistenciales y promover las acciones de las instituciones públicas y privadas en el ámbito nacional. Por su parte, el nivel estatal tiene bajo su responsabilidad brindar y coordinar los servicios de asistencia social en su entidad. Finalmente, el nivel municipal se considera el más cercano a la población y se encarga de prestar servicios asistenciales a los grupos sociales vulnerables, promoviendo el desarrollo integral de la familia y la comunidad municipal (Secretaría de Gobernación [SEGOB] 2004).

#### El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF)

En el Manual General de Organización del SNDIF publicado en el 2005, la misión de este organismo se define como “conducir las políticas públicas de asistencia social que promuevan el desarrollo integral de la familia y la comunidad, combatan las causas y efectos de la vulnerabilidad en coordinación con los sistemas DIF estatales y municipales e instituciones públicas y privadas con el fin de generar capital social” (SNDIF 2005b:17). Esta definición se aleja de la visión de la asistencia social que promovía únicamente la atención a los síntomas de la pobreza (aquí reformulada como vulnerabilidad) sin ocuparse de sus causas, aunque en la práctica esto dista mucho de ser verdad. De igual manera, hablar de “generar capital social” hace referencia a la creciente importancia de las organizaciones civiles en la prestación de servicios dirigidos a la misma población que atiende el DIF. Por otra parte, la visión del SNDIF se define como “ser la institución nacional rectora de las políticas públicas con perspectiva familiar y comunitaria, que hace de la asistencia social una herramienta de inclusión mediante el desarrollo de los modelos de intervención, teniendo como ejes la prevención, la profesionalización y la corresponsabilidad social” (SNDIF 2005b:17).

El marco jurídico del DIF Nacional está integrado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Salud, la Ley de Asistencia Social, la Ley General de Personas con Discapacidad y el Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF 2005b:10-14), el cual comprende las normas que determinan el tipo de servicios que brinda el DIF en sus tres niveles, así como la población objetivo de los mismos. Actualmente, el DIF (junto con otras instituciones que están vinculadas a la asistencia social, como la Secretaría de Salud, la Secretaría de Desarrollo Social, el CDI, entre otras) forma parte y coordina el Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada por lo que es el organismo público encargado de desarrollar las políticas públicas en el campo de la asistencia social y coordinar las actividades de la Asistencia Social Pública y Privada (Fuentes Alcalá 1998b:3-5).

Uno de los aspectos más importantes del DIF es la atención a la infancia. En el caso del DIF Nacional, la atención dirigida a los niños y adolescentes que viven o trabajan en las calles se ubica en la Dirección General de Protección a la Infancia, la cual celebra acuerdos y convenios con otras dependencias gubernamentales y no gubernamentales para desarrollar y fortalecer los programas dirigidos a esta población (Diario Oficial de la Federación 2006a:49). Una iniciativa importante para conocer el estado de esta población fueron los “Estudios en 100 ciudades” realizados en 1997 y en el 2002. A través de ellos se buscaba generar un mayor conocimiento sobre la problemática, mejorar las políticas y los programas de atención a esta población; analizar con mayor profundidad sus condiciones de vida, así como los factores que intervienen en la incidencia de este fenómeno; y sentar las bases de un sistema de información nacional sobre esta problemática (SNDIF, UNICEF 2004:13). Es importante tomar en cuenta que una persona que participó en la elaboración de uno de estos estudios señaló que, debido al diseño y la metodología empleada, los datos arrojados no podían ser completamente confiables, puesto que existían muchas preguntas que los menores se negaban a contestar.



Los programas que se han diseñado desde el DIF Nacional para atender a esta población se han puesto en práctica desde 1983. En esta época surgió el Programa de Asistencia Social a Desamparados, dentro del cual operaba el subprograma Menor en Situación Extraordinaria (MESE), que se constituyó con aportaciones del DIF y de UNICEF para atender a la población infantil sujeta a un “proceso ampliado de marginación”. Dentro de este programa había dos vertientes importantes: la atención a niños de la calle (en donde figuraban talleres de capacitación) y la prevención en zonas expulsoras (Fuentes Alcalá 1999:584-585). Durante la administración de 1988-1994, el Programa Promoción del Desarrollo Social y Comunitario atendía a los “menores en situación extraordinaria”, con el fin de prevenir la expulsión y el abandono del menor de su núcleo familiar. Dentro de esta tarea, destacó la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia en 1992, de la cual se derivó el Programa Nacional de Acción, diseñado y ejecutado por el gobierno federal. Este programa tuvo tres vertientes: la atención a “niños callejeros”, la prevención en zonas expulsoras y la atención de menores en consejos tutelares (Fuentes Alcalá 1999:613-622).

En el periodo de 1994-1997 se creó el Programa Atención a Menores y Adolescentes (AMA), fusionando los programas DIA (Programa de Desarrollo Integral del Adolescente) y MECED (Programa de Menores en Circunstancias Especialmente Dificiles). Esta iniciativa buscaba reducir la vida en calle a través del trabajo en aspectos de salud, educación, becas, proyectos productivos, bolsa de trabajo, entre otras acciones. También se pusieron en práctica el Programa de Prevención del Maltrato al Menor (PREMAN), quien atendía a menores desamparados con problemas sociales; el Programa Integral de Atención a la Infancia, en donde se otorgaba asistencia jurídica para prevenir y atender el abandono, el maltrato, el abuso o la explotación; y el Programa Nacional de Atención en Favor de la Infancia, que promovía cambios en las condiciones de vida de los “niños callejeros” –entre otros menores– y se coordinaba con otras instancias a través de la Comisión Nacional de Acción en Favor de la Infancia creada en octubre de 1995 (Fuentes Alcalá 1998a:18-19).

Actualmente, entre los Programas de Atención a la Infancia y Adolescencia del SNDIF, son dos los que se dirigen específicamente a “niños de la calle”: el Programa de Prevención, Atención, Desaliento y Erradicación del Trabajo Infantil Urbano Marginal (PROPADETIUM) y el Programa de Prevención y Atención a Niñas, Niños y Jóvenes en Situación de Calle “De la calle a la vida” (Diario Oficial de la Federación 2006b). El PROPADETIUM tiene como objetivo “prevenir, atender y desalentar el trabajo infantil urbano marginal mediante apoyos compensatorios, la promoción de redes comunitarias, el fortalecimiento de capacidades familiares e individuales y la revaloración del papel de la escuela y la familia como los espacios idóneos para el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes”. Tiene cobertura en los 31 estados y el Distrito Federal y su población objetivo son las niñas, niños y adolescentes trabajadores urbano marginales de cero a 17 años 11 meses. Señala a los DIF Estatales como los beneficiarios, ya que son estos quienes se encargan del proceso de selección de los niños y niñas que recibirán una beca para apoyar la continuidad de sus estudios. Uno de los requisitos es “manifestar bajo protesta de decir verdad que vive en zonas urbanas marginales” (Diario Oficial de la Federación 2006b:26). Como veremos en seguida, el DIF Estatal opera este programa en el estado de Puebla.

Por su parte, el Programa de Prevención y Atención a Niñas, Niños y Jóvenes en Situación de Calle “De la calle a la vida” surgió en marzo de 2001 y es importante porque es una de las primeras acciones orientadas a las necesidades de los organismos públicos y de la Sociedad Civil que brindan atención a niñas, niños y jóvenes en situación de calle y sus familias. Tiene dos componentes fundamentales: el fondo financiero (focalizando los recursos a partir de las características específicas de edad, sexo, pertenencia étnica, condición económica, etc.) y la asesoría técnica especializada (a las instituciones que atienden a esta población) (Diario Oficial de la Federación 2006b:31). El objetivo general de este programa es “contribuir a dar solución y atención integral a mediano y largo plazo al fenómeno de la niñez en situación de calle y sus familias a través del enlace y la coordinación de esfuerzos entre los sectores público,

privado y social” (Diario Oficial de la Federación 2006b:31). Tanto el DIF Municipal como la Fundación JUCONI participan en este programa, del cual reciben fondos para financiar sus actividades.

#### El Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia, Puebla (SEDIF)

El SEDIF Puebla se creó en 1984. El artículo 15 de la Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social define al SEDIF como “un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de regir la asistencia social en el estado, de promover y brindar servicios en este campo y de coordinar las acciones en la materia que lleven a cabo las instituciones públicas y privadas” (Honorable Congreso del Estado de Puebla 1986).

El patronato, la junta directiva y el director general son las autoridades que se encargan de la planificación de los asuntos del SEDIF. La Junta Directiva es quien aprueba los programas y proyectos y determina el proceso de descentralización de los servicios de asistencia social hacia los municipios de la entidad (SEDIF 1998) y también se encarga de dictar las normas generales del organismo, de aprobar el presupuesto y los reglamentos. Por su parte, la dirección general diseña los programas para presentarlos a la junta y promueve la coordinación de las actividades asistenciales que realicen instituciones públicas y privadas, fomentando la participación ciudadana. Finalmente, el patronato emite opiniones y recomendaciones al SEDIF y contribuye a la obtención de recursos para financiar sus actividades (SEDIF 1998).

Desde el punto de vista del SEDIF, la asistencia social es el resultado de una línea ascendente desde la caridad, pasando por la beneficencia y terminando en la asistencia. La visión de la asistencia social de la administración estatal 2005-2011 se enfoca en la prevención, la profesionalización y la corresponsabilidad, con lo que “la asistencia social va dejando su papel de institución compensatoria y se convierte en una impulsora del desarrollo integral de los sujetos de asistencia social” (SEDIF 2005a). Lo anterior hace

eco de la Ley de Asistencia Social 2004, en donde se parte del reconocimiento de que otorgar un apoyo o servicio específico y aislado no cambia en mucho la situación de rezago, de exclusión y marginación de millones de mexicanos (SNDIF 2005a:14). Por esta razón, la asistencia social debe de “motivar su auto reintegración [de la población vulnerable] a la vida social a la que pertenecen, a través del fortalecimiento de las capacidades intrínsecas que cada persona como ser humano posee” (SNDIF 2005a:14-15). Al hablar de una “auto reintegración”, se implica que ahora son los individuos (ya no únicamente los prestadores de la asistencia) quienes tienen que trabajar para entrar nuevamente a un sistema del que presuntamente habían sido excluidos. Más aún, aparentemente se busca dejar intacta la estructura de clases, al mencionar aquello de “la vida social a la que pertenecen”, con lo que se cancela toda posibilidad de movilidad social para los sujetos de asistencia. Como veremos en los capítulos siguientes, la noción de integración está muy extendida en los programas del DIF Municipal y de la Fundación JUCONI, en tanto que ambos se proponen integrar a los menores a la sociedad.

La población objetivo del SEDIF se define en la Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social para el Estado de Puebla, la cual es retomada íntegramente para el ámbito municipal. Esta población está conformada por: menores en estado de abandono, desamparo, desnutrición o sujetos al maltrato; menores infractores; alcohólicos, farmacodependientes o individuos en condiciones de vagancia; mujeres en periodo de gestación o lactancia; ancianos en desamparo, incapacidad, marginación o sujetos a maltrato, inválidos; indigentes; personas que por su extrema ignorancia requieran de servicios asistenciales; víctimas de la comisión de delito en estado de abandono; familiares que dependan económicamente de quienes se encuentren detenidos por causas penales; habitantes del medio rural o del urbano que carezcan de lo indispensable para su subsistencia y personas afectadas por desastres (Fuentes Alcalá 1999:593).

Los programas dirigidos a menores y adolescentes, entre ellos los “niños de la

calle” dependen del Departamento de Salud Mental, el cual está a cargo de la subdirección de asistencia y rehabilitación, una de las nueve unidades administrativas que componen al SEDIF. Los subdirectores son quienes establecen los objetivos, los planes y programas de su unidad administrativa, la cual tiene varios departamentos a su cargo, en donde los jefes organizan, ejecutan y controlan el desarrollo de planes y programas de sus departamentos (SEDIF 1998). Actualmente, los programas que ofrece el SEDIF para atender a la población de menores que trabajan o viven en la calle son dos: el Albergue Temporal para niños bajo custodia legal del DIF (más orientado a quienes viven en la calle) y el Programa de Prevención, Atención, Desaliento y Erradicación del Trabajo Infantil Urbano Marginal (PROPADETIUM) (dirigido exclusivamente a quienes trabajan en las calles).

El objetivo del primer programa es: “brindar albergue temporal a menores de cero a 17 años en situación de maltrato, de violencia intrafamiliar o abandono”, en donde la duración del servicio depende de la resolución del proceso jurídico de reintegración familiar o de canalización a otras instituciones. Esta iniciativa opera a través de la Casa de la Niñez Poblana (que alberga a menores de cero a 12 años), y de la Casa de la Familia Poblana (dirigida a menores de 13 a 17 años) y solamente atiende a los casos remitidos por Ministerios Públicos a la Procuraduría del DIF (SEDIF 2005b). Aunque no se define expresamente como un servicio para menores en situación de calle, muchos de ellos son canalizados en alguno de los dos albergues. En el capítulo sobre el programa Dormitorio Municipal y Niños de y en la Calle del DIF Municipal se describe brevemente cómo ocurría este proceso. Actualmente, el DIF estatal tiene en custodia a 500 niños; tres quintas partes en la Casa de la Niñez Poblana, Casa de la Familia Poblana y en la Casa de Ángeles; el resto en 29 instituciones privadas (Castillo y Damián 2007).

El PROPADETIUM es el mismo programa que existe a nivel nacional y se encarga de “menores, adolescentes y familias trabajadoras en el comercio informal, proporcionándoles un paquete básico de bienestar social para evitar y desalentar el

trabajo infantil”. Su objetivo es “incentivar las relaciones familiares con la finalidad de prevenir la deserción escolar, la violencia y el maltrato para desalentar el trabajo en los menores” y opera mediante grupos preventivos que trabajan en las zonas expulsoras de menores trabajadores. En estas zonas se atiende a las familias con apoyos compensatorios y con trabajo en torno al desarrollo de habilidades para evitar que los menores se integren al trabajo infantil. Los requisitos para ingresar al mismo incluyen ser menor trabajador del sector informal en espacios abiertos o cerrados, ser menor en riesgo de incorporarse al trabajo o ser miembro de una familia que vive en zonas expulsoras (SEDIF 2005b).

Actualmente, el PROPADETIUM trabaja en las siguientes “colonias expulsoras” de la ciudad de Puebla: Revolución Mexicana, Cuautlancingo, Gobernadores, Xoxtla, División del Norte, Tlaltenango, Romero Vargas, Colonia San Pedro, Aparicio, Momoxpan, Agua Santa, Independencia, Miguel Hidalgo, Malintzi, del Valle y Loma Linda. El encargado de este programa afirma que realmente no hay población de niños viviendo en la calle, sino más bien hay niños trabajadores de calle, que son una problemática causada por la pobreza, falta de calidad de vida y los bajos o nulos ingresos. Por otra parte, piensa que la educación es una manera de prevenir que los niños trabajen (entrevista con Gerardo Reyes, encargado del PROPADETIUM).

A partir de las observaciones y entrevistas realizadas durante el trabajo de campo en el programa dirigido a los menores en situación de calle del DIF Municipal se pudo constatar que no existían fuertes relaciones de cooperación y coordinación entre los programas de ambos niveles del DIF. Por ejemplo, el encargado del PROPADETIUM a nivel del DIF estatal no sabía cómo se llamaba el programa del DIF municipal dirigido a la misma población que el PROPADETIUM. Tampoco tenía conocimiento de la campaña “No más monedas en cruceros” que impulsó la administración del PAN 2002-2005. Mencionó que la relación con el programa del DIF municipal se daba casi exclusivamente a partir del programa “De la calle a la vida”, en cuestión de entregar los recursos que la federación destinaba a las instituciones inscritas en él. A pesar de que

no se ahondó en el porqué del carácter exiguo de estas relaciones, se puede aventurar que esto se debe, en gran parte, al continuo cambio de las administraciones estatales y municipales, las cuales se renuevan cada seis y tres años respectivamente.

#### El Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia, Puebla (SMDIF)

El nivel municipal es quizá el más inestable y flexible de la estructura del DIF, puesto que está sujeto al cambio de administración municipal cada tres años, en donde la tendencia es reemplazar al personal que labora al interior de la misma, entorpeciendo la continuidad de los programas e iniciativas. Este cambio constante también dificulta la obtención de información para caracterizar al DIF Municipal a lo largo del tiempo, por lo que aquí solamente se brinda una descripción general de la institución a partir de los datos de la administración municipal 2005-2008.

El Plan de Desarrollo Municipal 2005-2008 concibe al SMDIF como una de las instituciones responsables del desarrollo social de la ciudad de Puebla, junto con la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Administración Urbana, Obra Pública y Ecología y el Instituto Municipal de Arte y Cultura (Gobierno Municipal de Puebla 2005). Es un organismo público descentralizado de la administración municipal, con personalidad jurídica y patrimonio propios (SEGOB 2004). El SMDIF está compuesto por una presidenta (este cargo es invariablemente desempeñado por la esposa del presidente municipal en turno), un director, un secretario técnico, una subdirección de planeación, una subdirección de comunicación social y relaciones públicas, una subdirección de atención a programas y modelos de atención, una subdirección de atención a la salud y medidas preventivas, una subdirección de atención jurídica, y una subdirección administrativa (SMDIF 2005a). Cada subdirección tiene a su cargo uno o más programas: el programa “niños de y en la calle” pertenece a la subdirección de atención jurídica. Esta institución es administrada a través del Patronato Municipal del DIF Municipal, el cual queda integrado por miembros de los sectores público, social y

privado de asistencia social, nombrados por el H. Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal (SEGOB 2004).

Entre los objetivos del SMDIF se encuentran la promoción de la asistencia social, la prestación de servicios asistenciales, la coordinación de acciones con las esferas estatal y federal, y la promoción de la asistencia privada. También se propone dar elementos para la superación y capacitación para el trabajo, la producción y el autoempleo “para que de esta forma se contrarresten las causas estructurales de la pobreza” (SEGOB 2004). El balance de las acciones del DIF Municipal durante el 2006 agrupaba sus actividades en: atención a la salud, atención y prevención a la violencia, el módulo de atención integral, la unidad móvil de servicios médicos, la casa de la familia, la casa de la mujer y los niños de y en la calle (SMDIF 2006).

La población objetivo del DIF Municipal comprende a los grupos siguientes: los menores abandonados, desnutridos o sujetos a maltrato; los menores infractores en cuanto a su readaptación y reincorporación a la sociedad; los alcohólicos, farmacodependientes e individuos en condiciones de vagancia, las mujeres en estado de gestación o lactancia, maltrato, vejación, desamparo o marginalidad; los ancianos en desamparo, incapacidad, marginación o sujetos a maltrato; los inválidos, minusválidos e incapaces por causa de ceguera, debilidad visual, sordera, alteraciones del sistema nervioso y músculo-esquelético, deficiencias mentales, problemas de lenguaje u otras deficiencias; los indigentes, las personas que por su extrema ignorancia requieran de servicios de asistencia, las víctimas de la comisión de delitos en estado de abandono; los familiares que dependen económicamente de quienes se encuentran detenidos por causas penales y que quedan en estado de abandono; los habitantes marginados del medio rural y urbano que carezcan de lo indispensable para su subsistencia; y las personas afectadas por desastre (SEGOB 2004).

La misión del SMDIF bajo la administración actual se define como “promover el desarrollo integral de la familia en el municipio de Puebla, en materia de salud, alimentación, apoyo psicológico y legal, así como capacitación para el trabajo” y se



busca “de manera constante acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física y mental de las personas en estado de necesidad, desprotegidos o desventaja, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva” (SMDIF 2005a). Los servicios que ofrece el SMDIF están orientados a operacionalizar esta misión, por lo que abarcan la atención a la familia (a través de la casa de la familia, la atención a la violencia familiar y el hogar papás grandes), a la mujer (en las instalaciones de la casa de la mujer), a la niñez (por medio del programa “niños de y en la calle”, los desayunos escolares y las guarderías) y a las capacidades diferentes. Asimismo, se proporcionan servicios médicos, servicios jurídicos, de capacitación y empleo (mediante la escuela de oficios y la escuela de enfermería) y de desarrollo comunitario (a través del “DIF en tu comunidad”, que abarca tiendas de abasto popular, jornadas integrales y despensas). Finalmente, se brinda atención a la población que no tienen donde pasar la noche en el dormitorio municipal, el cual alberga el programa dirigido a niños que trabajan o viven en la calle (SMDIF 2005a). El programa “niños de y en la calle” y el dormitorio municipal será descrito etnográficamente en el capítulo cuatro y cinco. En este sentido, los servicios asistenciales que brinda el DIF Municipal responden a lo estipulado en el Plan Municipal de Desarrollo 2005-2008, en donde se afirma que una política social integral debe abarcar “todas las etapas de la vida humana, desde el vientre hasta la tercera edad”, por lo que el ciclo de vida de las personas debe considerarse dentro de los programas de desarrollo social (Gobierno Municipal de Puebla 2005).

El financiamiento del DIF Municipal se realiza a partir de recursos municipales, estatales, federales, de los sectores social y privado y otros derivados del funcionamiento del sistema (SEGOB 2004). Concretamente, el patrimonio del SMDIF está compuesto por la cantidad fijada en el Presupuesto Municipal de Egresos, los recursos otorgados por los tres niveles del gobierno y por el DIF Nacional y Estatal; las donaciones recibidas de personas físicas y colectivas; los ingresos que le generen sus

inversiones, bienes y operaciones; y las concesiones, permisos, licencias y autorizaciones que se le otorguen conforme a la Ley Orgánica Municipal (SEGOB 2004).

A partir del trabajo de campo realizado en el programa “Dormitorio Municipal y Niños de y en la Calle” no se pudo constatar a profundidad el tipo de vínculos que existen entre este y el resto del DIF Municipal. Sin embargo, de manera general, se puede decir que estos consistían en visitas periódicas al programa por parte de las autoridades del DIF Municipal, en especial de la presidenta y algunos miembros de la junta directiva. Dichas visitas se realizaban en fechas determinadas como el día del niño o durante eventos organizados por el programa como obras de teatro. Los beneficiarios del programa asistían regularmente a las instalaciones del DIF Municipal para recibir atención médica y un grupo de ellos trabajaba como pintores para dicha institución.

### **Recapitulando**

Esta revisión histórica por el desarrollo de la asistencia social y el Tercer Sector en México permite observar algunos de los cambios en los sentimientos, discursos, ideas y acciones dirigidas a la población que en diversos momentos de la historia ha sido excluida de las condiciones materiales necesarias para su reproducción, la cual también fue cambiando a lo largo del tiempo. Lo importante es señalar que la asistencia social no se ha desarrollado en un vacío histórico, sino que es producto (y produce) de distintas corrientes de pensamiento, movimientos e ideales políticos y religiosos, al igual que ocurre con el Tercer Sector.

En este sentido, lo que vale la pena destacar de esta revisión histórica es la continuidad del sentimiento que impulsó las acciones asistencialistas y la profundidad histórica del deseo de contener y regular a los menores cuyos padres –en muchos casos a raíz de la pobreza– no podían hacerse cargo de ellos.

Con respecto a lo primero, la caridad, la beneficencia y el altruismo tuvieron diferentes pesos en distintas épocas, a través de las cuales los individuos que ponían en

práctica esos sentimientos se percibían positivamente, concediéndoles un aura de bondad a sus acciones. En la colonia, la mayoría de los religiosos que prestaban estos servicios lo hacían desde la pobreza, no así los benefactores seculares. Actualmente, los esfuerzos por profesionalizar el campo de trabajo con la población vulnerable buscan continuar con esta última tendencia, de manera que las acciones altruistas sean remuneradas como cualquier otro trabajo profesional. Esto lo veremos con más claridad en el capítulo seis.

Con respecto a lo segundo, la atención a los menores “desamparados” en instituciones se realizaba en la ciudad de Puebla desde el siglo XVII en establecimientos como hospitales, hospicios, orfanatorios y escuelas. La institucionalización de la asistencia pública comenzó un poco más tarde que aquella de la asistencia privada y, por lo general, se construyó a partir de las iniciativas religiosas.

En el caso que nos ocupa, a partir de 1977, la asistencia como política pública se institucionaliza en el DIF, el cual también asumiría el papel de regular la asistencia privada. En este sentido, antes de la creación del DIF, la asistencia se dirigía principalmente a individuos (especialmente madres y niños); posteriormente, ya con el DIF, el enfoque cambió para enfatizar la atención a la familia; más adelante se empezó a dar importancia a la comunidad y ahora también se busca incidir en cuestiones de corte más estructural.

A partir de los ochenta, comienzan a cobrar fuerza las organizaciones de la sociedad civil —agrupadas en el Tercer Sector— demandando más atención, recursos y participación por parte del gobierno, lo que se hace evidente en el capítulo seis, mediante la descripción etnográfica de la Fundación JUCONI.